

RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Ukrepi za ohranjanje obstoječih delovnih  
mest in spodbujanje zaposlovanja

## ***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**

Ukrepi za ohranjanje obstoječih delovnih mest in spodbujanje zaposlovanja

Številka: 320-4/2011/89

Ljubljana, 11. oktobra 2012



Računsko sodišče je na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo) ter Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: zavod) izvedlo revizijo dveh interventnih ukrepov s področja ohranjanja obstoječih delovnih mest, in sicer ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa in ukrepa Delno povračilo nadomestila plače, ter treh ukrepov s področja spodbujanja zaposlovanja – ukrep Zaposli.me, ukrep Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb 2009/2010 ter ukrep Subvencije za samozaposlitev –, da bi izreklo mnenje o tem, ali so bili ti ukrepi (v nadaljevanju: revidirani ukrepi) v obdobju od 1. 1. 2008 do 28. 5. 2012 uspešni in učinkoviti.

Medtem ko je računsko sodišče pripisalo neustrezno in nerealno načrtovanje števila vključenih oseb in obsega potrebnih sredstev za izvedbo interventnih ukrepov širši nepripravljenosti Republike Slovenije na zaostrene razmere poslovanja ob gospodarski in finančni krizi ter časovni nujnosti ukrepanja, pa je kot največjo slabost načrtovanja ocenilo, da ministrstvo in zavod v fazi načrtovanja interventnih ukrepov nista ugotovila obsega zmanjšanja naročil in števila ogroženih delovnih mest zaradi gospodarske krize, pri načrtovanju ukrepov s področja spodbujanja zaposlovanja pa interesa delodajalcev in brezposelnih oseb po subvencioniranem (samo)zaposlovanju. V fazi načrtovanja ni bila opravljena analiza učinkov posameznih že izvedenih in predvidenih ukrepov, predvsem pa ni bila opravljena primerjava razmerja med stroški in učinki posameznih ukrepov.

Računsko sodišče zato meni, da *ministrstvo in zavod revidiranih ukrepov nista v celoti ustrezno načrtovala*, a sta kljub temu v fazi načrtovanja in priprave obeh interventnih ukrepov delovala učinkovito, saj sta interventna zakona uspela pripraviti v kratkem obdobju in ob uspešnem sodelovanju socialnih partnerjev.

*Interventna ukrepa sta bila uspešno izvedena*, saj so bili cilji glede števila ohranjenih delovnih mest med izvajanjem oziroma šest mesecev po zaključku izvajanja teh ukrepov doseženi, prav tako sta bila *uspešno izvedena dva od treh revidiranih ukrepov na področju spodbujanja zaposlovanja*. Tako so bili cilji pri ukrepu Zaposli.me in ukrepu Subvencije za samozaposlitev glede števila vključenih oseb oziroma števila samozaposlitev doseženi, prav tako pa je bil dosežen pričakovani rezultat glede ohranitve samozaposlitev po preteku izvajanja ukrepa. Cilj glede števila vključenih oseb v okviru ukrepa Zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih oseb pa ni bil dosežen.

Ukrep Delno povračilo nadomestila plače v delu, ki se nanaša na usposabljanje delavcev, ni bil učinkovit, ker podjetja usposabljanj niso izvedla v načrtovanem obsegu, zato tudi namenska sredstva za usposabljanje niso bila porabljena. Tudi aktivnosti pri izvajanju ukrepov za spodbujanje zaposlovanja bi lahko bile bolj učinkovite in bolj gospodarne. Možnosti za izboljšave so po oceni računskega sodišča v skrajšanju postopkov ter pripravi analiz rezultatov izvedenih in načrtovanih ukrepov, predvsem pa v primerjavi učinkov in rezultatov med posameznimi ukrepi in njihovem upoštevanju pri izvajanju nadaljnjih

aktivnosti. Ministrstvo in zavod bi z ustrežnejšim oblikovanjem pogojev, kriterijev in meril za izbor brezposelnih oseb in delodajalcev lahko zmanjšala tveganje učinka "mrtve teže", to je tveganje pri interventnih ukrepih, da delodajalci delavcev ne bi odpustili, tudi če ne bi prejeli pomoči, oziroma tveganje pri ukrepih spodbujanja zaposlovanja, da so subvencijo prejele osebe, ki bi se zaposlile oziroma samozaposlile tudi, če subvencije ne bi prejele. Tako bi prispevala k bolj gospodarni rabi namensko dodeljenih sredstev.

Ukrepi ministrstva in zavoda so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, načrtovani in dejansko izvedeni tako, da zagotavljajo predvsem doseganje kratkoročnih učinkov, pričakovani dolgoročni rezultati ukrepov pa so bili skromno zastavljeni in brez učinkovitih instrumentov, s katerimi bi zavod lahko dejansko vplival na njihovo doseganje, zato obstaja tveganje, da bodo učinki ukrepov le kratkoročni, še posebno učinki obeh interventnih ukrepov, ki sta bila načrtovana ob predvidevanju, da naj bi gospodarska kriza trajala največ eno leto.

Ministrstvo in zavod sta doseganje ciljev in pričakovanih rezultatov spremljala preveč poenostavljeno in nista analizirala rezultatov načrtovanih in že izvedenih ukrepov, predvsem pa nista analizirala stroškovne upravičenosti zneskov subvencij ter učinka "mrtve teže". Tako ni bilo ocenjeno število oseb, ki bi jih bili delodajalci, tudi če ne bi prejeli subvencije, pripravljeni obdržati v delovnem razmerju oziroma jih zaposliti. Ohranitve delovnih mest zato ni mogoče v celoti pripisati zgolj izvajanju obeh interventnih zakonov, števila novih zaposlitev pa tudi ne zgolj izvajanju vseh treh revidiranih ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Po oceni računskega sodišča sta ministrstvo in zavod z interventnima ukrepoma zgolj začasno omilila posledice gospodarske in finančne krize ter zagotovila le začasno ohranitev delovnih mest. Prav tako zaposlitev brezposelnih oseb v okviru ukrepa Zaposli.me in ukrepa Zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih oseb v večini primerov ni dolgotrajna, saj so zaposleni po izteku obdobja subvencionirane zaposlitve pogosto ponovno vključeni v Evidenco brezposelnih oseb.

Računsko sodišče meni, da ministrstvo in zavod z izvedenimi interventnimi ukrepi ter z izvajanjem subvencioniranega zaposlovanja brezposelnih oseb nista trajneje izboljšala zaposlenosti ciljnih skupin na trgu dela. Trajnejši učinek (ohranitev zaposlitve) je zaznati le pri subvencioniranju samozaposlitev. Tako je kljub ukrepom število brezposelnih v obdobju, na katero se nanaša revizija, naraščalo, kar je sicer mogoče pripisati tudi nadaljevanju in poglobljanju gospodarske in finančne krize.

Zavod med izvajanjem revizije podatkov o številu ohranjenih delovnih mest 12 oziroma 18 mesecev po izteku subvencionirane zaposlitve še ni imel, zato *ni bilo mogoče ugotoviti*, ali so bili predvideni *dolgoročni rezultati pri ukrepih Zaposli.me in Zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih oseb doseženi*.

Računsko sodišče je ministrstvu in zavodu podalo *priporočila* za izboljšanje učinkovitosti pri izvajanju ukrepov s področja spodbujanja zaposlovanja, predvsem jima je priporočilo, naj proučita, kako je mogoče prispevati k zmanjšanju učinka "mrtve teže" ter izboljšanju dolgoročnih učinkov (ohranitve zaposlitve) ukrepov subvencioniranega zaposlovanja brezposelnih oseb.

# KAZALO

<b>1. PREDSTAVITEV REVIZIJE</b>	<b>8</b>
1.1	PODROČJE REVIZIJE ..... 8
1.2	CILJ REVIZIJE ..... 9
1.3	PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV ..... 10
1.3.1	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ..... 10
1.3.2	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje ..... 10
1.4	REVIZIJSKI PRISTOP ..... 11
<b>2. OHRANJANJE OBSTOJEČIH DELOVNIH MEST IN SPODBUJANJE ZAPOSLOVANJA</b>	<b>12</b>
2.1	STANJE NA TRGU DELA ..... 12
2.2	REVIDIRANI UKREPI ZA OHRANJANJE OBSTOJEČIH DELOVNIH MEST IN SPODBUJANJE ZAPOSLOVANJA..... 18
2.2.1	Ukrep Delno subvencioniranje polnega delovnega časa ..... 19
2.2.1.1	Načrtovanje ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa ..... 20
2.2.1.2	Postopek odobritve pravice do delnega sofinanciranja plač za skrajšan delovni čas ..... 22
2.2.1.3	Izvajanje ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa ..... 23
2.2.1.4	Nadzor nad izvajanjem ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa ..... 27
2.2.1.5	Učinkovitost in gospodarnost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa ..... 30
2.2.2	Ukrep Delno povračilo nadomestila plače ..... 33
2.2.2.1	Načrtovanje ukrepa Delno povračilo nadomestila plače ..... 34
2.2.2.2	Postopek odobritve pravice do delnega povračila izplačanih nadomestil plač ..... 36
2.2.2.3	Izvajanje ukrepa Delno povračilo nadomestila plače ..... 38
2.2.2.4	Nadzor nad izvajanjem ukrepa Delno povračilo nadomestila plače ..... 40
2.2.2.5	Učinkovitost in gospodarnost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Delno povračilo nadomestila plače ..... 42
2.2.3	Ukrep Zaposli.me ..... 44
2.2.3.1	Načrtovanje ukrepa Zaposli.me ..... 45
2.2.3.2	Ciljne skupine pri ukrepu Zaposli.me ..... 48
2.2.3.3	Pogoji javnih razpisov in javnega povabila za pridobitev subvencij ..... 54

2.2.3.4	Merila za izbor predlagane subvencionirane zaposlitve.....	57
2.2.3.5	Izvajanje ukrepa Zaposli.me.....	58
2.2.3.6	Nadzor nad izvajanjem ukrepa Zaposli.me .....	61
2.2.3.7	Učinkovitost in gospodarnost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Zaposli.me.....	63
2.2.4	Ukrep Zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih oseb .....	65
2.2.4.1	Načrtovanje ukrepa Zaposlovanje DBO .....	65
2.2.4.2	Znesek subvencije pri ukrepu Zaposlovanje DBO .....	67
2.2.4.3	Merila za izbor predlagane subvencionirane zaposlitve.....	67
2.2.4.4	Pogoji javnega razpisa za pridobitev subvencij .....	68
2.2.4.5	Izvajanje ukrepa Zaposlovanje DBO .....	71
2.2.4.6	Nadzor nad izvajanjem ukrepa Zaposlovanje DBO .....	74
2.2.4.7	Učinkovitost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Zaposlovanje DBO .....	75
2.2.5	Ukrep Subvencije za samozaposlitev.....	76
2.2.5.1	Načrtovanje ukrepa Subvencije za samozaposlitev .....	78
2.2.5.2	Ciljna skupina pri ukrepu Subvencije za samozaposlitev .....	82
2.2.5.3	Izvajanje ukrepa Subvencije za samozaposlitev .....	83
2.2.5.4	Nadzor nad izvajanjem ukrepa Subvencije za samozaposlitev .....	87
2.2.5.5	Učinkovitost in gospodarnost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Subvencije za samozaposlitev .....	90
<b>3.</b>	<b>MNENJE</b>	<b>93</b>
<b>4.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>96</b>

# 1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovník Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>3</sup> je bil izdan 25. 3. 2011.

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI in Napotilom za izvajanje revizij<sup>4</sup>.

## 1.1 Področje revizije

Revidirali smo pet ukrepov<sup>5</sup>, s pomočjo katerih je Republika Slovenija v obdobju od 1. 1. 2008 do 28. 5. 2012 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija) uravnavala trg dela:

- dva interventna ukrepa s področja ohranjanja obstoječih delovnih mest:
  - ukrep Delno subvencioniranje polnega delovnega časa<sup>6</sup> in
  - ukrep Delno povračilo nadomestila plače<sup>7</sup> ter
- tri ukrepe s področja spodbujanja zaposlovanja:
  - ukrep Zaposli.me<sup>8</sup>,

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Št. 320-4/2011/3.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

<sup>5</sup> Navedene ukrepe, ko se besedilo ne nanaša zgolj na posamezen ukrep, obravnavan v reviziji, v nadaljevanju revizijskega poročila imenujemo "revidirani ukrepi".

<sup>6</sup> Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, Ukrep 3: Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, Aktivnosti 3.5. Ohranitev in odpiranje delovnih mest, 3.5.2. Delno subvencioniranje polnega delovnega časa.

<sup>7</sup> Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, Ukrep 3: Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, Aktivnosti 3.5. Ohranitev in odpiranje novih delovnih mest, 3.5.3.1 Delno povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo.

<sup>8</sup> Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, Ukrep 3: Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, Aktivnost: 3.2. Subvencije za zaposlitev težje zaposljivih skupin brezposelnih oseb, 3.2.7. Zaposli me.



- ukrep Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb 2009/2010<sup>9</sup> in
- ukrep Subvencije za samozaposlitev<sup>10</sup>.

Revizija uspešnosti in učinkovitosti revidiranih ukrepov je obsegala preveritev:

- načrtovanja in izvajanja aktivnosti revidirancev pri izvajanju revidiranih ukrepov za ohranjanje obstoječih delovnih mest (ohranjanje zaposlenosti) in spodbujanje zaposlovanja (izboljšanje zaposlenosti),
- merjenja učinkov revidiranih ukrepov ter
- ukrepanja na podlagi rezultatov merjenja.

Med aktivnosti revidirancev uvrščamo vsa dejanja, povezana z dodeljevanjem subvencij za izbrane ukrepe za ohranjanje obstoječih delovnih mest in spodbujanje zaposlovanja, torej vsa dejanja, povezana z obveščanjem javnosti, pripravo delavnic in ostalih oblik priprav potencialnih prejemnikov oziroma koristnikov subvencij, ter samo izvedbo potrebnih postopkov za dodelitev in izplačila subvencij.

## 1.2 Cilj revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti in učinkovitosti revidiranih ukrepov, v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Glavno revizijsko vprašanje, na katero smo iskali odgovor, se glasi: *Ali so ukrepi za ohranjanje obstoječih delovnih mest in spodbujanje zaposlovanja uspešni in učinkoviti?*

V okviru glavnega revizijskega vprašanja smo oblikovali tri podvprašanja, na podlagi katerih smo ocenjevali uspešnost in učinkovitost revidiranih ukrepov v obdobju, na katero se nanaša revizija, in sicer:

1. *Ali so bili revidirani ukrepi za ohranjanje obstoječih delovnih mest in spodbujanje zaposlovanja ustrezno načrtovani in uspešno izvedeni?*
2. *Ali so bile aktivnosti, povezane z izvajanjem revidiranih ukrepov za ohranjanje obstoječih delovnih mest in spodbujanje zaposlovanja, učinkovite in izvedene gospodarno?*
3. *Ali je Republika Slovenija z izvedenimi revidiranimi ukrepi za ohranjanje obstoječih delovnih mest in spodbujanje zaposlovanja omilila posledice gospodarske in finančne krize oziroma izboljšala zaposlenost ciljnih skupin na trgu dela?*

<sup>9</sup> Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, Ukrep 4: Program za povečanje socialne vključenosti, Aktivnost 4.1. Spodbujanje socialnega vključevanja in delovne aktivnosti, 4.1.6. Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb 2009/2010.

<sup>10</sup> Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, Aktivnost 3.1. Spodbujanje samozaposlovanja, 3.1.3. Subvencije za samozaposlitev.

## 1.3 Predstavitev revidirancev

Za revidiranca smo določili ministrstvo in zavod.

### 1.3.1 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

V skladu z Zakonom o državni upravi<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZDU-1) ministrstvo 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.

Ministrstvo je tako pristojni organ tudi na področju trga dela in zaposlovanja.

Na ministrstvu je za področje politike zaposlovanja pristojen Direktorat za trg dela in zaposlovanje<sup>12</sup>, katerega prednostna naloga je uresničevanje ciljev razvoja trga dela in politike zaposlovanja.

Tabela 1: Odgovorne osebe ministrstva

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Marjeta Cotman, ministrica	od 18. 12. 2006 do 21. 11. 2008
dr. Ivan Svetlik, minister <sup>13</sup>	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
mag. Andrej Vizjak, minister	od 10. 2. 2012

Vir: ministrstvo.

### 1.3.2 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Do 31. 12. 2010 je zavod strokovne naloge, ki se nanašajo na zaposlovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ) opravljal v skladu z Zakonom o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti<sup>14</sup> (v nadaljevanju: ZZZPB), od 1. 1. 2011 pa ukrepe na trgu dela izvaja v skladu z Zakonom o urejanju trga dela<sup>15</sup> (v nadaljevanju: ZUTD). Zavod storitve za trg dela (vseživljenjska karierna orientacija in posredovanje zaposlitve) ter APZ opravlja kot javno službo, zavarovanje za primer brezposelnosti ter zagotavljanje pravice iz obveznega in prostovoljnega zavarovanja za primer brezposelnosti pa kot javno pooblastilo<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12.

<sup>12</sup> [URL: [http://www.mdds.gov.si/si/delovna\\_podrocja/trg\\_dela\\_in\\_zaposlovanje](http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje)], junij 2012.

<sup>13</sup> Državni zbor Republike Slovenije je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico Vladi Republike Slovenije, s tem je bil predsednik vlade razrešen, skupaj s svojimi ministri pa je opravljal tekoče posle do prisege nove vlade; Uradni list RS, št. 74/11.

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 107/06-UPB1.

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 80/10.

<sup>16</sup> 16. in 74. člen ZUTD.

Tabela 2: Odgovorne osebe zavoda

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Marija Poglajen, generalna direktorica	od 26. 1. 2007 do 1. 4. 2010
Lučka Žižek, v. d. generalne direktorice	od 2. 4. 2010 do 28. 2. 2011
Lučka Žižek, generalna direktorica	od 1. 3. 2011

Vir: zavod.

## 1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih in strokovnih podlag, ki opredeljujejo področje revizije;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije o načrtovanju, izvajanju, spremljanju, ocenjevanju ter ukrepanju na podlagi rezultatov spremljanja učinkov revidiranih ukrepov;
- zbiranje, pregled in analizo podatkov o porabi sredstev za posamezne revidirane ukrepe;
- intervjuje pri revidirancih in drugih subjektih, ki so (ne)posredno vključeni v izvajanje revidiranih ukrepov;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil ter drugih javno dostopnih virov.

## 2. OHRANJANJE OBSTOJEČIH DELOVNIH MEST IN SPODBUJANJE ZAPOSLOVANJA

### 2.1 Stanje na trgu dela

Trg dela je prostor, na katerem se srečujejo iskalci zaposlitve z znanji, veščinami in delovnimi izkušnjami ter delodajalci, ki iščejo kandidate za prosta delovna mesta oziroma vrste dela<sup>17</sup>. Trg dela torej vključuje aktivno prebivalstvo, ki ga sestavljajo delovno aktivno prebivalstvo ter registrirane brezposelne osebe. Delovno aktivno prebivalstvo<sup>18</sup> sestavljajo zaposlene<sup>19</sup> in samozaposlene<sup>20</sup> osebe ter udeleženci javnih del<sup>21</sup>.

Na sliki 1 prikazujemo gibanje števila delovno aktivnih prebivalcev<sup>22</sup> ter števila vseh aktivnih prebivalcev v obdobju od leta 2008 do leta 2011. Razlika med tema dvema kategorijama predstavlja delež brezposelnih oseb.

---

<sup>17</sup> 12. točka 5. člena ZUTD.

<sup>18</sup> [URL: [http://www.ess.gov.si/trg\\_dela/metodoloska\\_pojasnila](http://www.ess.gov.si/trg_dela/metodoloska_pojasnila)], junij 2011.

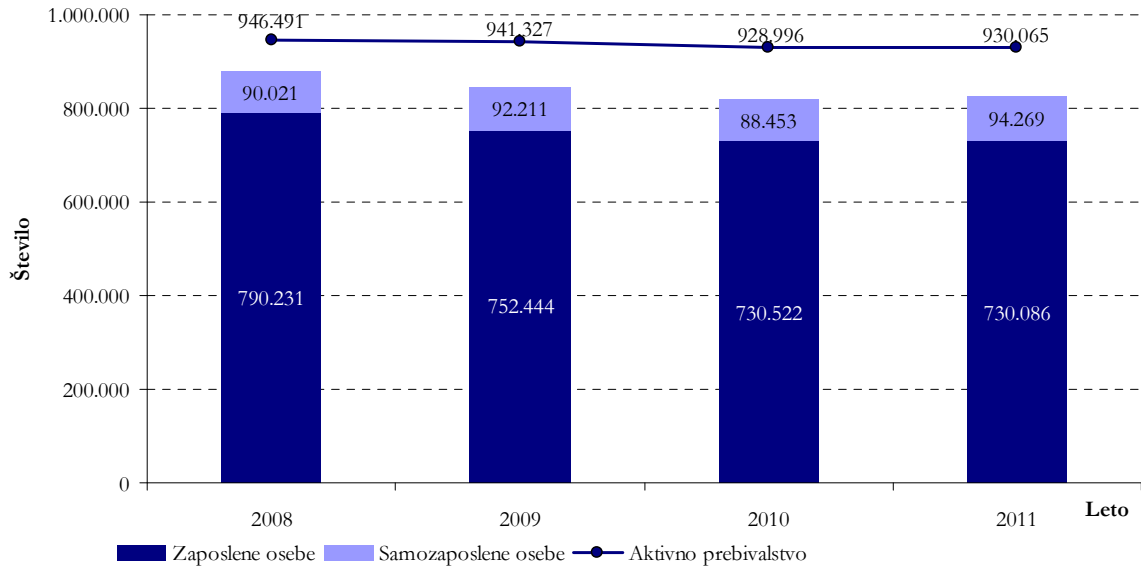
<sup>19</sup> Zaposlene osebe so tiste osebe, ki so v delovnem razmerju pri pravnih ali fizičnih osebah ali pri osebah, ki opravljajo samostojno poklicno dejavnost, mednje pa štejemo tudi osebe, ki delajo po pogodbi, za neposredno plačilo ali prek študentskega servisa.

<sup>20</sup> Samozaposlene osebe so tiste osebe, ki opravljajo katero koli samostojno dejavnost.

<sup>21</sup> Javna dela so lokalni ali nacionalni zaposlitveni programi, ki so namenjeni aktiviranju brezposelnih oseb, njihovi socialni vključenosti, ohranitvi ali razvoju delovnih sposobnosti ter spodbujanju razvoja novih delovnih mest, in so financirani iz javnih sredstev.

<sup>22</sup> Število vključenih oseb v javna dela je na sliki vsebovano v kategoriji zaposlene osebe.

Slika 1: Gibanje števila delovno aktivnih prebivalcev ter števila vseh aktivnih prebivalcev v obdobju od leta 2008 do leta 2011 (stanje na dan 31. 12. posameznega leta)



Vir: Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS)<sup>23</sup>.

Za brezposelno osebo se po ZUTD<sup>24</sup> šteje iskalec zaposlitve, ki je zmožen za delo, prijavljen na zavodu, aktivno išče zaposlitev in je pripravljen sprejeti ustrezno oziroma primerno zaposlitev, ki mu jo ponudi zavod ali drug izvajalec storitve posredovanja zaposlitve. Hkrati ni v delovnem razmerju, ni samozaposlen, ni poslovodna oseba v osebni družbi in enoosebni družbi z omejeno odgovornostjo ter zavodu, ni kmet, ni upokojenec, nima statusa dijaka, vajenca, študenta ali udeleženca izobraževanja odraslih, mlajšega od 26 let. Za brezposelne osebe se po ZUTD torej štejejo le tiste osebe, ki so prijavljene na zavodu kot iskalci zaposlitve<sup>25</sup>, torej le registrirane brezposelne osebe.

Razmere na trgu dela v Republiki Sloveniji so se v drugi polovici leta 2008 zaradi gospodarske krize izrazito poslabšale. S povečanjem ponudbe dela se je od druge polovice leta 2008 povečevala tudi stopnja registrirane brezposelnosti<sup>26</sup> (slika 2).

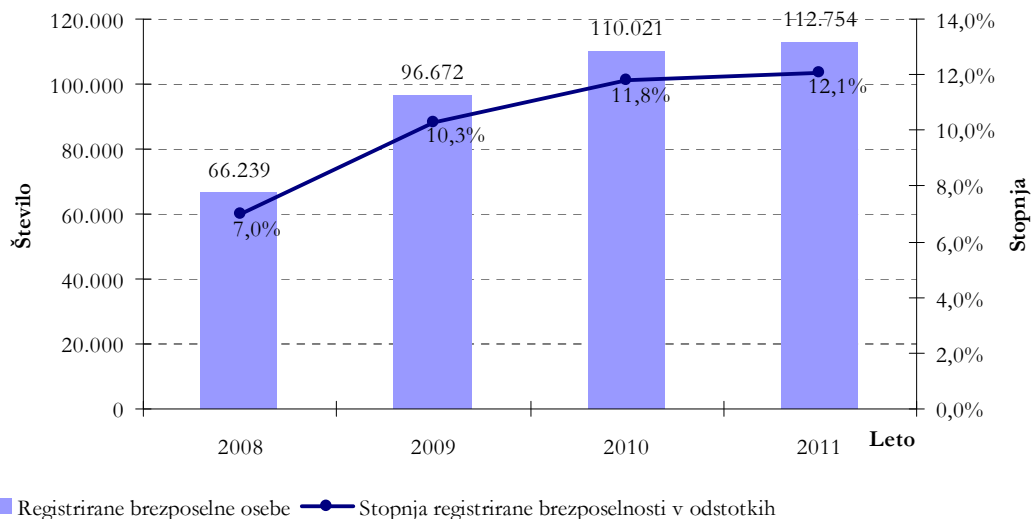
<sup>23</sup> [URL: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0700910S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/05\\_akt\\_preb\\_po\\_regis\\_virih/01\\_07009\\_aktivno\\_preb\\_mesecno/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0700910S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/01_07009_aktivno_preb_mesecno/&lang=2)], junij 2012.

<sup>24</sup> Prvi odstavek 8. člena ZUTD.

<sup>25</sup> Razen tujcev, ki so opredeljeni v drugem odstavku 8. člena ZUTD.

<sup>26</sup> Stopnja registrirane brezposelnosti je odstotni delež registriranih brezposelnih oseb v aktivnem prebivalstvu.

Slika 2: Število registriranih brezposelnih oseb in stopnja registrirane brezposelnosti v obdobju od leta 2008 do leta 2011 (stanje na dan 31. 12. posameznega leta)



Vir: SURS<sup>27</sup>.

K večji fleksibilnosti<sup>28</sup> trga dela lahko Republika Slovenija prispeva (slika 3) z izvajanjem rednih<sup>29</sup> in interventnih ukrepov tako, da se na spremembe na trgu dela pravočasno in ustrezno odziva. Republika Slovenija lahko olajša položaj gospodarstva in hkrati zaščiti položaj zaposlenih (zmanjšanje stopnje strukturne brezposelnosti<sup>30</sup>) predvsem z učinkovitim izvajanjem ustreznih ukrepov za ohranjanje ogroženih obstoječih delovnih mest (ohranjanje zaposlenosti) in spodbujanje zaposlovanja (izboljšanje zaposlenosti).

<sup>27</sup> [URL: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0700960S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/05\\_akt\\_preb\\_po\\_regis\\_virih/01\\_07009\\_aktivno\\_preb\\_mesecno/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0700960S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/01_07009_aktivno_preb_mesecno/&lang=2)], junij 2012.

<sup>28</sup> Fleksibilnost dela zajema prilagajanje stroškov dela, pogojev in števila zaposlenih, (opravljenih ur) delovnih praks, pravil in predpisov, sektorske in regionalne mobilnosti delovne sile ter izobraževanja in usposabljanja povpraševanju, Paradoks slovenskega trga dela: fleksibilnost ob hkratni zaščiti delavcev, Laura Južnik Rotar, Organizacija, št. 3, maj–junij 2007.

<sup>29</sup> Utečeni ukrepi, ki jih Republika Slovenija izvaja že daljše obdobje v rednih časovnih intervalih.

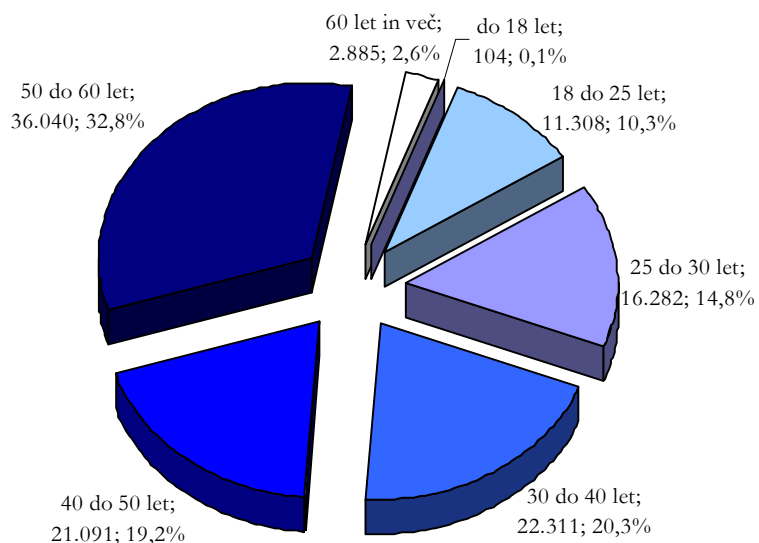
<sup>30</sup> Strukturna brezposelnost pomeni neskladje med ponudbo in povpraševanjem, ko se pojavljajo presežki enih in pomanjkanje drugih poklicev.

Slika 3: Vpliv Republike Slovenije na trg dela



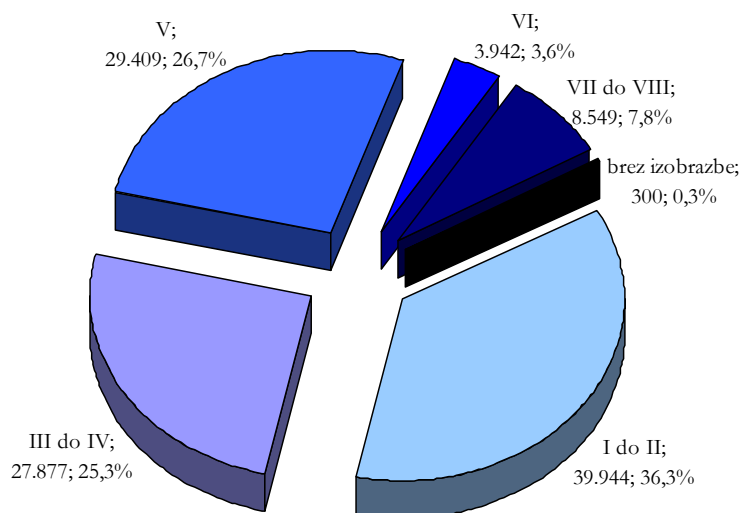
Da bi Republika Slovenija lahko pristopila k izvajanju ustreznih ukrepov za uravnavanje trga dela, mora natančno poznati strukturo brezposelnih oseb (starostna, izobrazbena, poklicna), dolžino trajanja brezposelnosti ter njihovo porazdelitev po regijah in panogah, v katerih so bili zaposleni oziroma jih je možno zaposliti. Na slikah 4 in 5 prikazujemo registrirane brezposelne osebe po starosti in stopnji izobrazbe decembra 2010.

Slika 4: Registrirane brezposelne osebe po starosti decembra 2010



Vir: Mesečne informacije, december 2010, letnik 17, številka 12, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje<sup>31</sup>.

Slika 5: Registrirane brezposelne osebe po stopnji izobrazbe decembra 2010



Vir: Mesečne informacije, december 2010, letnik 17, številka 12, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.

<sup>31</sup> [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/2127/MI1210.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/2127/MI1210.pdf)], junij 2012.



Republika Slovenija je aktivna pri uravnavanju trga dela. Od leta 2006 do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) na področju zaposlovanja sprejela<sup>32</sup> tudi:

- Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006<sup>33</sup>;
- Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006<sup>34</sup>;
- Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: Program APZ 2007 do 2013) in Načrt izvedbe programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2007 in 2008<sup>35</sup> (v nadaljevanju: Načrt APZ 2007 in 2008);
- Program Javna dela za leti 2007 in 2008<sup>36</sup>;
- Program Javna dela za leti 2009 in 2010<sup>37</sup> ter Spremembo Programa Javna dela za leti 2009 in 2010 za leto 2010<sup>38</sup>;
- Spremembo Načrta izvedbe Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2010 in 2011<sup>39</sup>;
- Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja, februar 2011<sup>40</sup> (v nadaljevanju: Katalog ukrepov APZ 2011);
- Program javna dela za leto 2011<sup>41</sup>;
- Programi izobraževanja za brezposelne osebe za šolska leta 2008/2009<sup>42</sup>, 2009/2010<sup>43</sup>, 2010/2011<sup>44</sup> in 2011/2012<sup>45</sup>;
- Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2015<sup>46</sup>;

<sup>32</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/pomembni\\_dokumenti/#c8070](http://www.mddsz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/#c8070)], junij 2012.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 26/06 (prečiščeno besedilo).

<sup>34</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/katalog\\_ukrepov\\_apz06.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/katalog_ukrepov_apz06.pdf)], junij 2012.

<sup>35</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/apz\\_2007\\_2013.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/apz_2007_2013.pdf)], junij 2012.

<sup>36</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/javna\\_dela\\_07\\_08.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/javna_dela_07_08.pdf)], junij 2012.

<sup>37</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/prog\\_j\\_dela\\_09\\_10.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/prog_j_dela_09_10.pdf)], junij 2012.

<sup>38</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/161009\\_spremembe\\_Programa\\_Javna\\_Dela\\_za\\_leti\\_2009\\_in\\_2010\\_za\\_let\\_2010.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/161009_spremembe_Programa_Javna_Dela_za_leti_2009_in_2010_za_let_2010.pdf)], junij 2012.

<sup>39</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/sprememba\\_nacrta\\_izvdb-apz-10-11.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/sprememba_nacrta_izvdb-apz-10-11.pdf)], junij 2012.

<sup>40</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/word/katalog\\_apz-16-2-2011.doc](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/word/katalog_apz-16-2-2011.doc)], junij 2012.

<sup>41</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/program\\_javna\\_dela-2011.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/program_javna_dela-2011.pdf)], junij 2012.

<sup>42</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/prog\\_ibo\\_08\\_09.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/prog_ibo_08_09.pdf)], junij 2012.

<sup>43</sup> [URL: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje\\_vlade/36\\_seja/36sv10.doc](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/36_seja/36sv10.doc)], junij 2012.

<sup>44</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/word/10-8-2010-program\\_ibo\\_2010-2011-zadnji.doc](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/word/10-8-2010-program_ibo_2010-2011-zadnji.doc)], junij 2012.

<sup>45</sup> [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/word/28-7-11-program\\_izobrazevanja\\_za\\_BO-2011-2012.doc](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/word/28-7-11-program_izobrazevanja_za_BO-2011-2012.doc)], junij 2012.

<sup>46</sup> [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/3286/Smernice\\_APZ\\_2012\\_2015.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/3286/Smernice_APZ_2012_2015.pdf)], junij 2012.

- Načrt za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2012<sup>47</sup>;
- Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja, velja od aprila 2012<sup>48</sup>.

Februarja 2007 je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko<sup>49</sup> (v nadaljevanju: SVLSRP) sprejela Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013<sup>50</sup> (v nadaljevanju: OPRČV 2007–2013), katerega skupni cilj je doseganje večje zaposlenosti, socialne vključenosti, višjega življenjskega standarda ljudi ter zmanjšanje regionalnih razlik.

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) je za zagotavljanje ohranitve delovnih mest v podjetjih, ki čutijo posledice gospodarske in finančne krize, v letu 2009 sprejel dva interventna zakona, in sicer:

- Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa<sup>51</sup> (v nadaljevanju: ZDSPDČ) in
- Zakon o delnem povračilu nadomestila plače<sup>52</sup> (v nadaljevanju: ZDPNP).

Državni zbor je v letu 2010 tudi posodobil zakonodajo s področja trga dela tako, da je ZZZPB nadomestil z ZUTD.

## 2.2 Revidirani ukrepi za ohranjanje obstoječih delovnih mest in spodbujanje zaposlovanja

Na podlagi podatkov o padcu gospodarske aktivnosti in s tem povezanim zmanjševanju bruto domačega proizvoda ter rasti stopnje brezposelnosti v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo za revidirane ukrepe določili dva ukrepa s področja ohranjanja obstoječih delovnih mest in tri ukrepe s področja spodbujanja zaposlovanja:

- ukrep Delno subvencioniranje polnega delovnega časa, ki ga je zavod izvajal na podlagi ZDSPDČ;
- ukrep Delno povračilo nadomestila plače, ki ga je zavod izvajal na podlagi ZDPNP;
- ukrep Zaposli.me, ki ga je zavod izvajal na podlagi dveh javnih razpisov in javnega povabila za zbiranje ponudb delodajalcev;

<sup>47</sup> [URL: [http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/word/nacrt\\_apz\\_2012.doc](http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/word/nacrt_apz_2012.doc)], junij 2012.

<sup>48</sup> [URL: [http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/word/zaposlovanje/apz\\_katlog030412.doc](http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/word/zaposlovanje/apz_katlog030412.doc)], junij 2012.

<sup>49</sup> Naloge s področja lokalne samouprave so bile na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 21/12) prenesene na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, naloge s področja regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike pa v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

<sup>50</sup> [URL: [http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/word/nacrt\\_apz\\_2012.doc](http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/word/nacrt_apz_2012.doc)], junij 2012.

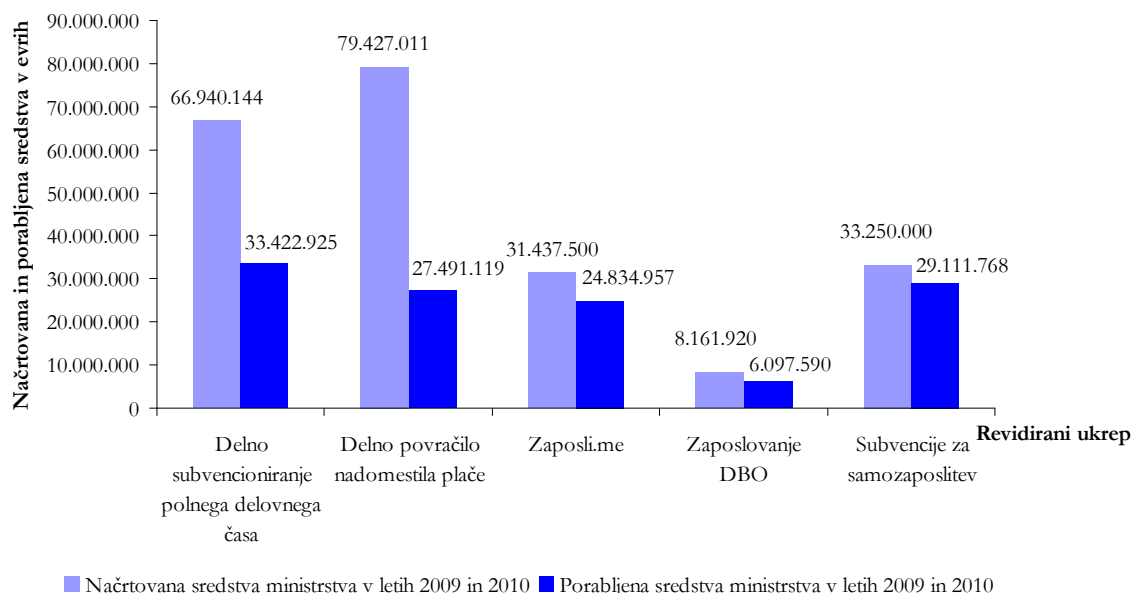
<sup>51</sup> Uradni list RS, št. 5/09, 40/09, 57/09.

<sup>52</sup> Uradni list RS, št. 42/09.

- ukrep Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb 2009/2010 (v nadaljevanju: Zaposlovanje DBO), ki ga je zavod izvajal na podlagi javnega razpisa;
- ukrep Subvencije za samozaposlitev, ki ga je zavod izvajal na podlagi letnih programov Subvencije za samozaposlitev.

Sredstva za vse revidirane ukrepe načrtuje ministrstvo v okviru področja proračunske porabe ministrstva 10 – Trg dela in delovni pogoji oziroma v okviru dveh od štirih<sup>53</sup> glavnih programov ministrstva, in sicer programa 1003 – Aktivna politika zaposlovanja in 1004 – Interventni ukrepi. V letih 2009 in 2010 je tako za vse revidirane ukrepe načrtovalo sredstva v skupnem znesku 219.216.575 evrov, za izvedbo pa porabilo 120.958.359 evrov (slika 6).

Slika 6: Načrtovana in porabljena sredstva ministrstva za revidirane ukrepe v letih 2009 in 2010



Vir: ministrstvo.

### 2.2.1 Ukrep Delno subvencioniranje polnega delovnega časa

Delno subvencioniranje polnega delovnega časa je bil eden od prvih interventnih ukrepov Republike Slovenije po finančni in gospodarski krizi jeseni 2008. Podlaga za izvajanje ukrepa je bil ZDSPDČ, ki je pričel veljati 24. 1. 2009.

Namen ZDSPDČ je bil ohranitev delovnih mest, preprečitev odpuščanja v obdobju vključevanja v ukrep, zaježitev naraščajoče stopnje brezposelnosti in s tem omejitev učinkov gospodarske krize. V skladu z

<sup>53</sup> Področje 10 – Trg dela in delovni pogoji sicer zajema še dva glavna programa, ki pa jih v reviziji nismo obravnavali, in sicer 1001 – Urejanje in nadzor sistema zaposlovanja in brezposelnosti ter 1002 – Varstvo brezposelnih.

ZDSPDČ so delodajalci, ki so uvedli krajši polni delovni čas (vendar ne manj kot 32 ur na teden), lahko prejeli mesečno subvencijo za delno sofinanciranje plač v vrednosti od 60 do 120 evrov na delavca, odvisno od skrajšanja polnega delovnega časa.

Posamezni delodajalec in delavec sta bila v ukrep Delno subvencioniranje polnega delovnega časa lahko vključena od enega do največ 18 mesecev.

V okviru ukrepa je zavod delno subvencioniral polni delovni čas 65.819 zaposlenim, za kar je v letih 2009 in 2010 porabil 33.422.925 evrov (49,9 odstotka načrtovanih sredstev).

Ukrep Delno subvencioniranje polnega delovnega časa je zavod izvajal od februarja 2009 do konca septembra 2010, rok za oddajo vlog za pridobitev pravice do subvencioniranja pa se je iztekel 31. 3. 2010.

### 2.2.1.1 Načrtovanje ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa

Zaradi naglega začetka gospodarske krize, kljub spremljanju znakov pričetka finančne in gospodarske krize po svetu, v Republiki Sloveniji še ni bilo podatkov o možnem upadu povpraševanja in kot posledica tega hitro zmanjšanje obsega bruto domačega proizvoda. S prvimi znaki krize so ministrstvo septembra 2008 seznanili gospodarstveniki na srečanjih v okviru Gospodarske zbornice Slovenije in Obrtne zbornice Slovenije, ki so predstavnike vlade opozarjali na 20 do 30 odstotkov zmanjšana naročila iz tujine. Razen kazalnikov gospodarske klime Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) – tabela 3, ki do novembra 2008 še niso prikazovali negativnih pričakovanj, pa drugih uradnih poročil o dejanskem upadu gospodarske dejavnosti, dosegljivih na SURS ali v računovodskih izkazih podjetij za leto 2008, do začetka leta 2009 ni bilo na voljo.

Tabela 3: Prikaz izbranih kazalnikov gospodarskega stanja za leto 2008 v odstotnih točkah

Mesec v letu 2008	Kazalnik gospodarske klime	Kazalnik zaupanja predelovalne dejavnosti	Kazalnik zaupanja gradbeništvo	Kazalnik zaupanja storitvene dejavnosti	Kazalnik zaupanja trgovina na drobno	Kazalnik zaupanja potrošnikov
Marec	10	6	17	31	32	-16
Junij	5	-2	8	24	27	-19
September	2	-8	3	24	34	-12
December	-23	-29	-30	-3	-4	-35

Vir: UMAR<sup>54</sup>.

Podobne interventne ukrepe za subvencioniranje polnega delovnega časa so zaradi gospodarske in finančne krize že pred Republiko Slovenijo sprejele tudi nekatere druge evropske države. Tako je ministrstvo v fazi načrtovanja in priprav na pričetek izvajanja ukrepa uporabilo informacije ter izkušnje teh držav (predvsem Nemčije in Francije).

<sup>54</sup> [URL: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/ea/2009/ea1209.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/ea/2009/ea1209.pdf)], junij 2012.

V reviziji smo preverili, ali so cilji, ki sta si jih zadala ministrstvo in zavod, natančni, merljivi, dosegljivi, realni in časovno opredeljeni.

Ker Delno subvencioniranje polnega delovnega časa predstavlja interventni ukrep, cilji ZDSPDČ ne izhajajo iz dolgoročnih ciljev ministrstva. Pri pripravi ukrepa, za kar sta ministrstvo in zavod porabila le tri mesece, ministrstvo cilja, ki naj bi ga doseglo z izvajanjem ZDSPDČ, v dokumentih načrtovanja (obrazložitev zakona, proračuni ministrstva, programi) ni natančno določilo.

Tako v ZDSPDČ kot tudi v dokumentih ministrstva je določen le glavni namen ukrepa, to je ohranitev delovnih mest, medtem ko glavni cilj ukrepa glede števila ali deleža ohranjenih zaposlitev ni določen. Pripravljavec zakona je v posameznih členih ZDSPDČ navedel le posredne cilje, kot so znižanje stroškov podjetij za delovno silo in s tem ohranitev delovnih mest vsaj za določen čas.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Ministrstvo je pojasnilo, da je sicer določilo glavni cilj ukrepa "ohraniti vsaj 95 odstotkov zaposlitev (od tistih, ki so bili vključeni v izvajanje ukrepa) 6 mesecev po izteku ukrepa".*

Vendar je ta cilj ostal le interni cilj ministrstva, ki ga ministrstvo pred podanim pojasnilom računskemu sodišču ni zapisalo v noben dokument.

Ministrstvo je obdobje izvajanja ukrepa prvotno načrtovalo do 30. 9. 2009, potem pa je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa<sup>55</sup> (v nadaljevanju: ZDSPDČ-B) izvajanje podaljšalo do 31. 3. 2010.

Ker je ministrstvo sklepalo, da naj bi kriza najbolj prizadela delovno intenzivne panoge (tekstilna industrija, gradbeništvo), kjer je zaposlenega več kot tretjina delovno aktivnega prebivalstva, je prvotno načrtovalo, da naj bi delodajalci v ukrep delnega subvencioniranja polnega delovnega časa vključili 320.000 delavcev. Tako je ministrstvo zgolj za izvajanje ukrepa delnega subvencioniranja polnega delovnega časa za leto 2009 sprva načrtovalo potrebna sredstva v znesku 230.400.000 evrov na podlagi naslednjih poenostavljenih formul, ki sta izhajali zgolj iz ocene o 20-odstotnem zmanjšanju naročil v gospodarstvu:

- višina posamezne subvencije: 20 odstotkov x 600 evrov<sup>56</sup> = 120 evrov;
- obseg potrebnih sredstev: 320.000 oseb x 720 evrov = 230.400.000 evrov.

Pri določitvi obsega potrebnih sredstev ministrstvo ni izvedlo nobene analize glede dejanskega zmanjšanja naročil ter prihodkov v podjetjih in s tem števila ogroženih delovnih mest (morebitne ankete ali intervjuji delodajalcev o potrebah, interesu ter predvidenih učinkih ukrepa), temveč je izhajalo kar iz okvirne ocene števila ogroženih mest ter okvirne ocene glede zmanjšanja naročil. Po naši oceni zato načrtovanje ni bilo realno, kar potrjuje tudi dejstvo, da so bila načrtovana sredstva za izvedbo tega ukrepa z rebalansoma proračunov za leti 2009 in 2010 bistveno zmanjšana (za 76 odstotkov v proračunu za leto 2009 in za 56 odstotkov v proračunu za leto 2010), hkrati pa je realiziranih sredstev v obeh rebalansih le približno polovica v primerjavi s sprejetimi načrti (48-odstotna v letu 2009 in 57-odstotna v letu 2010).

<sup>55</sup> Uradni list RS, št. 57/09.

<sup>56</sup> Neto znesek "tik nad minimalno plačo".

Ugotavljamo, da je bil znesek subvencije za delno sofinanciranje plač za polni delovni čas (do 120 evrov mesečno oziroma do 720 evrov v šestih mesecih) v primerjavi z zneskom mesečnega denarnega nadomestila za brezposelnost (652 evrov), ki traja v povprečju šest mesecev (skupaj torej 3.912 evrov), bistveno nižji. To velja tudi za primer, ko brezposelna oseba ni bila prejemnik denarnega nadomestila za brezposelnost, lahko pa je bila prejemnik denarne socialne pomoči, ki je mesečno znašala 229 evrov (v šestih mesecih 1.374 evrov). Ocenjujemo, da sta ministrstvo in zavod z določitvijo višine subvencije za delno sofinanciranje plač za polni delovni čas prispevala k večji stroškovni učinkovitosti ukrepa (vsaj pri tistih prejemnikih subvencije, ki so tudi po izteku ukrepa ohranili zaposlitev – več o tem v točki 2.2.1.5), saj je strošek subvencije predstavljal manjši strošek javnih blagajn v primerjavi s stroškom nadomestil za brezposelnost oziroma socialnih transferov pri morebitnih odpuščanjih teh delavcev.

Ministrstvo je že v fazi načrtovanja ukrepa sodelovalo z zavodom, s katerim je načrtovalo posamezne aktivnosti za uvedbo, realizacijo, nadzor in spremljanje učinkov ukrepa, kot so vzpostavitev informacijske točke, posveti z delodajalci in priprava poročil o poteku ter rezultatih ukrepa.

Ugotovili smo:

- ministrstvo v dokumentih načrtovanja cilja iz ZDSPDČ sicer ni natančno določilo, interni cilj, ki si ga je zadalo, pa je natančen, merljiv, dosegljiv in časovno opredeljen (določeno je obdobje oziroma rok za uresničitev cilja);
- ministrstvo ni izvedlo analize dejanske ogroženosti delovnih mest in predvidenih učinkov ukrepa, zato je prvotno število vključenih zaposlenih in potrebnih sredstev za izvedbo ukrepa načrtovalo nerealno;
- ministrstvo je določilo aktivnosti za realizacijo ukrepa v sodelovanju z zavodom;
- ministrstvo je v fazi načrtovanja ukrepa in priprave ZDSPDČ uspešno vključilo socialne partnerje (predstavnike delodajalcev ter delojemalcev, ki so računskemu sodišču sodelovanje z ministrstvom pri pripravi interventnih zakonov ocenili kot učinkovito in uspešno).

Ocenjujemo, da ministrstvo ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa ni ustrezno načrtovalo. Hkrati ocenjujemo, da sta ministrstvo in zavod v fazi načrtovanja in priprave ukrepa delovala učinkovito, saj sta v kratkem obdobju uspela pripraviti ZSPDČ, predvsem pa načrtovati in izvesti posamezne aktivnosti, ki so sledile uveljavitvi zakona.

### **2.2.1.2 Postopek odobritve pravice do delnega sofinanciranja plač za skrajšan delovni čas**

Subvencijo za delno sofinanciranje plač za skrajšan delovni čas so na podlagi določil ZDSPDČ lahko prejeli delodajalci, ki so z reprezentativnimi sindikati sklenili dogovor o zagotavljanju dela za krajši delovni čas in so zavodu posredovali ustrezno vlogo za pridobitev subvencije. Pri tem so morali delodajalci v obdobju prejemanja subvencije delavcem, vključenim v ukrep, redno izplačevati plače in poravnati prispevke za socialno varnost, niso pa smeli odpuščati svojih zaposlenih iz poslovnih razlogov in odrejati nadurnega dela. Delodajalci v poslovnem letu prejemanja subvencije tudi niso smeli izplačevati nagrad organom vodenja in nadzora, zavodu pa so morali ob predložitvi zadnjega zahtevka za izplačilo subvencije posredovati tudi končno poročilo o izvajanju ukrepa.

ZDSPDČ je določil, da so morali delodajalci za odobritev subvencij zavodu posredovati le zahtevek za dodelitev subvencije (v nadaljevanju: zahtevek) s podatki pravne osebe. Zahtevku so morali priložiti seznam zaposlenih, ki so jih nameravali vključiti v ukrep, ter dokazilo, da so s sindikati sklenili dogovor o zagotavljanju dela za krajši delovni čas. Delodajalcem za pridobitev subvencij ni bilo treba izkazati

zmanjšanege obsega naročil, stopnje ogroženosti podjetja ob gospodarski krizi (na primer delež obveznosti v kapitalu podjetja) ali programa nadaljnjega razvoja podjetja. Tveganja, da nekateri delodajalci skrajšanja delovnega časa niso potrebovali oziroma so lahko s pridobitvijo subvencij zgolj odložili stečaj oziroma likvidacijo podjetja, ki jim je sicer pretila že pred začetkom gospodarske krize, ministrstvo ni posebej opredelilo in v zakon ni dodalo ustreznih varoval, ki bi zavodu omogočila preprečitev neupravičene porabe javnih sredstev v takih primerih. Ocenjujemo, da zato obstaja tveganje, da so bila v takih primerih sredstva za subvencioniranje polnega delovnega časa porabljena negospodarno.

Ugotovili smo, da je ministrstvo besedilo 2. člena ZDSPDČ pripravilo tako, da podjetjem s samo eno zaposleno osebo in samozaposlenim, kljub dejstvu, da so tudi ta podjetja v obdobju gospodarske in finančne krize lahko utrpela zmanjšan obseg povpraševanja po njihovih storitvah in izdelkih ter kot posledica tega grožnjo stečaja, ni bilo omogočeno delno subvencioniranje polnega delovnega časa. Zavod je navedel, da je bila odločitev o tem sprejeta v skupini za pripravo interventnih zakonov, ki jo je v dialogu s socialnimi partnerji vodilo ministrstvo. Vsebinski razlogi za to odločitev naj bi bili predvsem administrativne narave, saj bi za učinkovit nadzor, na primer samozaposlenih, potrebovali veliko virov, tveganje za zlorabe pa bi bilo veliko.

Ocenjujemo, da ministrstvo kot pripravljavec ZDSPDČ s tem, ko podjetjem s samo eno zaposleno osebo in samozaposlenim z zakonom ni omogočilo sodelovanja v ukrepu Delno subvencioniranje polnega delovnega časa, ni v celoti upoštevalo osnovnega cilja ukrepa, to je ohranitev ogroženih delovnih mest.

### 2.2.1.3 Izvajanje ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa

Zavod je že v fazi priprav za pričetek izvajanja ukrepa vzpostavil posebno skupino, ki je bila zadolžena za koordinacijo z ministrstvom, za informacije in tehnično podporo za delodajalce (potencialne prejemnike subvencij) ter je pripravila dokumentacijo, potrebno za sklenitev pogodb z delodajalci. Člani skupine, ki sicer ni bila formalno imenovana, so bili redno zaposleni uslužbenci zavoda.

Da bi zavod čim bolj informiral delodajalce, je zanje organiziral:

- 22 posvetov po vsej državi (skupaj z regionalnimi gospodarskimi in obrtnimi zbornicami);
- individualne posvete za predstavnike posameznih podjetij;
- štiri usposabljanja v Ljubljani in Mariboru;
- brezplačno telefonsko številko za posredovanje splošnih informacij o obeh interventnih zakonih;
- posebni elektronski naslov<sup>57</sup> za posredovanje splošnih informacij v zvezi z izvajanjem ukrepa;
- sprotno objavo najpogostejših vprašanj delodajalcev in odgovorov na spletni strani<sup>58</sup>;
- neposredno obveščanje prek elektronske pošte na naslove kontaktnih oseb delodajalcev.

Ker je poleg informiranja, ki ga je izvajal zavod, možnost informiranja na brezplačni telefonski številki nudilo tudi ministrstvo, nas je zanimalo, zakaj zavod in ministrstvo nista podajala informacij le na enem mestu in tako zagotovila enotno in bolj učinkovito informiranje ter lažje spremljanje povratnih informacij.

<sup>57</sup> Elektronski naslov: eSubvencije@ess.gov.si.

<sup>58</sup> [URL: <http://www.ess.gov.si/>], junij 2012.

Zavod je navedel, da je ministrstvo telefonsko številko vzpostavilo le za kratek čas prvih dveh mesecev izvajanja ZDSPDČ, ko je bilo veliko vprašanj v zvezi s tolmačenjem zakona, medtem ko je zavod praviloma posredoval informacije v zvezi z operativnim izvajanjem zakona.

Informiranje delodajalcev v povezavi z izvajanjem ZDSPDČ ter ZDPNP sovpada tudi s pričetkom delovanja Kontaktnega centra zavoda<sup>59</sup>, ki je junija 2009 prevzel naloge s področja informiranja. Aktivnosti informiranja delodajalcev glede izvajanja interventnih ukrepov so tako predstavljale "prvi projekt" nove samostojne enote zavoda, ki je sofinancirana iz sredstev Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS).

Na podlagi 1.101 prejete vloge (od tega 1.013 vlog v letu 2009 in 88 vlog v letu 2010) za dodelitev subvencij je zavod z 904 delodajalci sklenil pogodbe o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa v skupni vrednosti 44.942.940 evrov. Tabela 4 prikazuje število sklenjenih pogodb o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, število v ukrep vključenih delavcev ter pogodbeno vrednost subvencij po mesecih za leti 2009 in 2010.

---

<sup>59</sup> [URL: [http://www.ess.gov.si/kontakt/kontaktni\\_center](http://www.ess.gov.si/kontakt/kontaktni_center)], junij 2012.



Tabela 4: Število pogodb o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, število v ukrep vključenih delavcev ter pogodbena vrednost subvencij po mesecih za leti 2009 in 2010

Leto	Mesec	Število sklenjenih pogodb z delodajalci	Število v ukrep vključenih delavcev	Pogodbena vrednost subvencij v evrih
2009	Februar	59	23.185	18.344.340
	Marec	280	16.434	11.647.620
	April	129	5.760	4.046.610
	Maj	58	2.425	2.200.320
	Junij	54	1.723	935.460
	Julij	47	3.865	1.748.160
	Avgust	52	6.960	2.955.720
	September	21	656	442.680
	Oktober	74	3.042	1.599.930
	November	27	435	287.160
	December	22	304	130.920
	<b>Skupaj v letu</b>	<b>823</b>	<b>64.789</b>	<b>44.338.920</b>
2010	Januar	15	210	143.340
	Februar	11	126	66.480
	Marec	22	379	236.880
	April	8	37	19.440
	Maj	21	250	125.640
	Junij	4	28	12.240
		<b>Skupaj v letu</b>	<b>81</b>	<b>1.030</b>

Vir: zavod.

Delodajalci so že v prvih dveh mesecih veljave ZDSPDČ sklenili pogodbe o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa za 29.991.960 evrov (66,7 odstotka skupne vrednosti sklenjenih pogodb) za 60,2 odstotka vseh v ukrep vključenih delavcev. Ocenjujemo, da se je zavod ustrezno pripravil na povečan obseg dela in že ob uvedbi ukrepa ustrezno informiral delodajalce. Po naši oceni so bile priprave zavoda na pričetek izvajanja ukrepa uspešne in učinkovite, saj so delodajalci takoj po uveljavitvi ZDSPDČ pričeli s sklepanjem pogodb za delno subvencioniranje polnega delovnega časa in od aprila 2009 tudi redno prejemale finančna sredstva.

Ker so nekatera podjetja že pred začetkom gospodarske krize poslovala z izgubo (predvsem v gradbeništvu, predelovalni in tekstilni industriji), se postavlja vprašanje o smiselnosti porabe javnih sredstev za ohranitev delovnih mest v teh gospodarskih panogah. Po naši oceni je pri teh podjetjih

obstajalo veliko tveganje, da bodo zaradi gospodarske krize izgubo le še povečala, kar bi lahko povzročilo dodatna odpuščanja delavcev. ZDSPDČ je zato, da delodajalci vlog ne bi vlagali zgolj zaradi pridobitve subvencij, kljub temu da njihova podjetja ne bi imela potrebe po zmanjšanju obsega dela in kot posledica tega skrajšanje delovnega časa, od delodajalcev zahteval dogovor z reprezentativnimi sindikati o zagotavljanju dela za krajši delovni čas.

Po naši oceni podana soglasja sindikatov k delnemu skrajšanju polnega delovnega časa niso predstavljala zadostnega zagotovila, da so delodajalci vloge za pridobitev subvencije dejansko predložili za preprečitev odpuščanj delavcev in s tem lažjo premostitev gospodarske krize, in ne le zaradi pridobitve subvencij. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da so sindikati v nekaterih primerih podpisali dogovor o zagotavljanju dela za krajši delovni čas kljub oceni, da podjetja po izteku subvencij delavcem ne bodo mogla zagotoviti ohranitve delovnih mest.

Pogoj o dogovoru s sindikati je bil po navedbi ministrstva najboljša, ne pa tudi zadostna garancija, ki jo je bilo mogoče zagotoviti v kratkem času priprave ukrepa. Podatkov o dejanskem povpraševanju po izdelkih in storitvah v podjetjih namreč ni bilo mogoče pridobiti, obseg zmanjšanja naročil in s tem zmanjšanja prihodkov pa je bilo mogoče ugotoviti šele iz letnih poročil, ki so bila pripravljena po zaključku ukrepa.

Ministrstvo je v obdobju priprave ukrepa izhajalo zgolj iz ocen (številnih) gospodarstvenikov, medtem ko je za sindikate predvidevalo, da imajo konkretne podatke o poslovanju podjetij. Tako je ministrstvo predvidevalo, da sindikati v podjetjih ne bi pristali na skrajšan delovnik, če bi ocenili, da je delo za poln delovni čas v podjetjih zagotovljeno v zadostnem obsegu. Takšen je bil tudi skupni zaključek socialnega dialoga ministrstva s socialnimi partnerji pri usklajevanju predloga ukrepov.

Podatki o dejanski porabi sredstev za subvencioniranje polnega delovnega časa ter podatki o številu delavcev, vključenih v ukrep (tabela 4), potrjujejo oceno računskega sodišča, da ministrstvo ni ustrezno načrtovalo števila vključenih delavcev ter potrebnih sredstev za izvajanje ukrepa (povezava s točko 2.2.1.1). Od prvotno načrtovanih 320.000 v ukrep vključenih oseb in 230.400.000 evrov potrebnih sredstev, načrtovanih v letu 2009, je bilo v celotnem obdobju izvajanja ukrepa vanj vključenih 65.819 delavcev, za kar je zavod izplačal subvencije v skupnem znesku 33.422.925 evrov (74,4 odstotka vrednosti sklenjenih pogodb o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa<sup>60</sup>).

Ugotovili smo, da je zavod z delodajalci sklepal pogodbe o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa že od februarja 2009 ter jim sredi aprila, po sklenitvi Pogodbe o financiranju izvajanja delnega subvencioniranja polnega delovnega časa z ministrstvom, tudi že izplačal subvencije za februar 2009.

Ugotovili smo, da je 51 delodajalcev odstopilo od podpisa pogodbe o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, medtem ko jih je 131 predčasno prekinilo pogodbo med izvajanjem ukrepa.

Najpogostejši razlog (90 odstotkov vseh) za predčasne prekinitve pogodb je bil po navedbi ministrstva izboljšanje poslovanja podjetij, ki pomoči Republike Slovenije niso več potrebovala. Nekaj delodajalcev je prešlo na ukrep začasnega čakanja na delo, nekaj pa jih je ugotovilo, da ne zmorejo izpolnjevati pogodbenih obveznosti. Zavod je z njimi pogodbo sporazumno predčasno prekinil, delodajalci pa niso prejeli izplačila.

---

<sup>60</sup> Seštevek pogodbenih vrednosti vseh pogodb, sklenjenih med zavodom in delodajalci, vključenimi v izvajanje ukrepa.

Zavod je na zahtevo računskega sodišča ocenil skupne stroške izvedbe ukrepa subvencioniranja polnega delovnega časa na 82.000 evrov. Stroške je podrobneje izkazal po posameznih postavkah, s tem pa omogočil primerjavo z ostalimi aktivnostmi, ki jih izvaja. S tem je zavod zagotovil potrebne podlage za izvedbo analiz učinkov že izvajanih in šele načrtovanih ukrepov ter morebitne prihodnje izboljšave na področju učinkovitosti in gospodarnosti njegovega ravnanja.

#### 2.2.1.4 Nadzor nad izvajanjem ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa

Nadzor zavoda nad izvajanjem ukrepa je potekal na dveh ravneh:

- kontroli upravičenosti izplačil subvencij in
- nadzoru izvajanja ukrepa na kraju samem (pri delodajalcih).

Zavod je tako še pred izplačilom subvencij opravil kontrolo vseh podanih zahtevkov delodajalcev s pomočjo elektronskega preverjanja podatkov (križanja) o posameznih zaposlenih z uradno evidenco Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS). S križanjem podatkov je zavod preverjal, ali so osebe na delodajalčevem zahtevku za izplačilo subvencije:

- dejansko zaposlene pri delodajalcu;
- na ustrezni zavarovalni podlagi;
- pri ZZZS zavarovane za takšno delovno obveznost (skrajšan delovni čas), kot so jo delodajalci navedli na zahtevku za izplačilo.

Poleg vzpostavljenega rednega mesečnega elektronskega križanja podatkov z ZZZS je zavod pri vsakem delodajalcu ob koncu pogodbenega obdobja preveril, ali je delodajalec zaposlenim dejansko izplačeval plače in prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje. Za ta namen je zavod z Davčno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) sklenil Dogovor o posredovanju podatkov zavodu (v nadaljevanju: Dogovor o posredovanju podatkov DURS), ki je določil naslednji protokol pridobivanja podatkov:

- zavod DURS po elektronski pošti posreduje zahtevo za posredovanje podatkov;
- Generalni davčni urad najprej dopolni zahtevo za posredovanje podatkov s podatki o tem, ali je za posameznega zaposlenega delodajalec davčnemu organu predložil obračun davčnega odtegljaja, in v kakšnem znesku;
- tako obdelane podatke Generalni davčni urad posreduje na krajevne pristojne davčne urade, ki zahtevo dodatno dopolnijo še s podatkom o tem, ali je posamezni delodajalec poravnal vse evidentirane obvezne dajatve iz plač;
- zahtevo za posredovanje podatkov, dopolnjeno z zbranimi podatki, davčni uradi po elektronski pošti posredujejo zavodu.

Ocenjujemo, da je elektronsko križanje podatkov zavoda s podatki ZZZS kontrolni mehanizem, ki je zavodu omogočil sprotne kontrole zaposlenosti konkretnih delavcev kot tudi števila zaposlenih pri posameznem delodajalcu in s tem kontrole izpolnjevanja pogodbenih določil o prepovedi odpuščanj iz poslovnih razlogov.

Kontrola podatkov, pridobljenih od DURS, pa po naši oceni ni bila učinkovita, saj zavodu ni omogočala sprotnega – mesečnega izvajanja kontrole rednega izplačevanja plač in socialnih prispevkov na strani

delodajalcev. Tako je lahko zavod opravil preveritve le za nazaj, ob koncu pogodbenega obdobja, pri tem pa obstaja tveganje, da so se terjatve za vračila subvencij prepozno vzpostavile in zato javna sredstva niso bila v celoti izterjana.

Julija 2011 elektronsko križanje podatkov z DURS po vzoru ZZZS po navedbi ministrstva še ni bilo mogoče zaradi tehničnih omejitev na strani DURS, ki je bila v fazi prenove informacijskega sistema. V zvezi z vzpostavitvijo križanja podatkov z DURS za potrebe izvajanja kontrol pri vseh ukrepih, ki jih izvaja zavod in vsebujejo izplačila subvencij, je zavod v postopku definiranja podatkov, potrebnih za križanje.

Kljub predvidevanjem zavoda, da naj bi do konca leta 2011 stekel razvoj spletnih storitev za izmenjavo podatkov z DURS, se to do januarja 2012 še ni uresničilo.

Služba za nadzor zavoda je opravljala sistematične kontrole pri delodajalcih v zvezi s spoštovanjem pogodbenih določil (prepoved odrejanja nadurnega dela, dejansko spoštovanje skrajšanega delovnega časa, prepoved odpuščanja iz poslovnih razlogov ter prepoved izplačevanja nagrad upravnim in nadzornim organom). V obdobju izvajanja ukrepa je Služba za nadzor opravila 122 nadzorov pri delodajalcih (98 na podlagi vzorčenja in 24 na podlagi prijav), kar je 13,5-odstotna preveritev vseh delodajalcev, vključenih v ukrep, s čimer je presegla cilj opravljenega nadzora pri delodajalcih<sup>61</sup> (vsaj 5 odstotkov vseh delodajalcev, vključenih v ukrep). Služba za nadzor je v 18 odstotkih kontrol ugotovila nepravilnosti.

Na podlagi kontrol zavoda so bile ugotovljene naslednje kršitve pogodb oziroma nepravilnosti:

- 91 delodajalcev ni plačevalo prispevkov za socialna zavarovanja;
- 35 delodajalcev je odpovedalo pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov;
- 35 delodajalcev delovnega časa dejansko ni skrajšalo sorazmerno s prejetimi subvencijami;
- 20 delodajalcev je subvencijo prejelo povsem neupravičeno (na primer za delavca, ki je bil na bolniški in dela ni opravljal);
- 6 delodajalcev je odredilo nadurno delo.

Ker Dogovor o posredovanju podatkov DURS zavodu ni omogočal sprotnega – mesečnega izvajanja kontrol rednega izplačevanja plač in socialnih prispevkov na strani delodajalcev, je zavod šele po zaključku izvajanja ukrepa pozval 91 delodajalcev, ki med prejemanjem subvencij ni plačevalo prispevkov za socialna zavarovanja, k izpolnitvi pogodbenih določil. Do 31. 12. 2010 je potrdilo o plačanih prispevkih prejel od 79 pozvanih delodajalcev.

Glede na to, da delodajalci pogosto kršijo pogodbe, nas je zanimalo, kako zavod ocenjuje zmogljivost lastne službe za nadzor ter kako uspešen je zavod pri poravnavi vzpostavljenih terjatev.

Leta 2001 je kontrole izvajalo 12 kontrolorjev, leta 2010 pa le še 6,5, zato je zavod že septembra 2009, torej po več kot pol leta od začetka izvajanja ukrepa, o kadrovski problematiki obvestil ministrstvo<sup>62</sup>. Služba za nadzor se do zaključka izvajanja ukrepa kadrovsko ni okrepila.

<sup>61</sup> Poročilo o izvajanju interventnih zakonov s področja trga dela, zavod, marec 2011.

<sup>62</sup> 5,5 delovnega mesta nadzornika in 1 delovno mesto kontrolorja.

Fazo nadzora je zavod zaključil z vzpostavitvijo terjatev do delodajalcev, ki pogodbenih določil niso izpolnili. Ker ni izvajal sprotnih (mesečnih) kontrol rednega izplačevanja plač in socialnih prispevkov na strani delodajalcev, je zavod po naši oceni terjatve v nekaterih primerih prepozno vzpostavil. To in likvidnostne težave ter stečajni postopki nekaterih podjetij so bili vzroki, da izterjava terjatev ni bila dovolj učinkovita. To potrjujejo tudi podatki iz tabele 5 o zgolj 56-odstotni izterjavi terjatev na dan 30. 6. 2011 (torej devet mesecev po zaključku ukrepa in šest mesecev po zadnjih izplačilih).

Tabela 5: Stanje terjatev do prejemnikov subvencij na podlagi ZDSPDČ na dan 30. 6. 2011

Stanje terjatev	Znesek
Vzpostavljene terjatve, v evrih	410.961
Stanje odprtih terjatev, v evrih	125.416
Odpisane terjatve, v evrih	56.460
Vrnjena sredstva, v evrih	229.084
Delež vrnenih sredstev, v odstotkih	55,7

Vir: zavod.

Podatek iz tabele 5, da je zavod odpisal 56.460 evrov terjatev zgolj enemu izmed delodajalcev, ki zaposlenim, vključenim v izvajanje ukrepa, ni izplačeval plač, potrjuje oceno računskega sodišča o neučinkovitosti zavoda pri sprotne izvajanju nadzora, pravočasni vzpostavitvi terjatev ter njihovi izterjavi, saj mora zavod zaradi pozno vzpostavljenih terjatev te, na primer pri stečaju oziroma likvidaciji podjetja, nazadnje odpisati.

Ocenjujemo, da bi lahko bil nadzor zavoda nad izvajanjem ukrepa bolj učinkovit, ne le s povečanjem števila kontrolorjev, ampak tudi:

- z bolj natančno razdelitvijo nalog med zavodom in ministrstvom in s tem zmanjšanje administrativnega bremena;
- z vzpostavitvijo sprotne – mesečnega elektronskega križanja podatkov z DURS;
- z vzpostavitvijo protokola o obveščanju ministrstev, ki namenjajo javna sredstva podjetjem – poleg ministrstva še vsaj Ministrstva za gospodarstvo in Agencije za upravljanje kapitalskih naložb, o kršiteljih.

Poleg kontrol podatkov ZZZS in DURS, ki so jih izvajali strokovni sodelavci zavoda ter nadzorov pri delodajalcih, ki jih je izvajala Služba za nadzor, sta namreč kontrole izvajala tudi Služba za kontrolo ministrstva (5-odstotna kontrola izpolnjevanja pogodbenih določil pri delodajalcih ter 10-odstotna administrativna kontrola že potrjenih zahtevkov za izplačilo, ki so jih že pregledali uslužbenci zavoda<sup>63</sup>) ter Inšpektorat Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju: IRSD). Ob ugotovljenem sumu kršitve delovne zakonodaje ministrstvo in zavod nimata pristojnosti in morata sum kršitve prijaviti IRSD, ki proti kršiteljem edini lahko ustrezno ukrepa.

<sup>63</sup> Poročilo o izvajanju interventnih zakonov s področja trga dela, Ljubljana, marec 2011.

### 2.2.1.5 Učinkovitost in gospodarnost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa

Pri ocenjevanju učinkovitosti in gospodarnosti aktivnosti za izvedbo ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa smo ugotovili:

- aktivnosti pri pripravi na pričetek izvajanja ukrepa ter pri samem izvajanju ukrepa so bile ustrezne, saj:
  - sta zavod in ministrstvo pravočasno pristopila k pripravi ukrepa (informacijska podpora projekta, informacijska podpora delodajalcem);
  - je zavod izvajanje ukrepa spremljal sproti in analiziral vpliv posameznih aktivnosti na uspešnost ukrepa;
  - sta zavod in ministrstvo na podlagi vmesnih analiz izvajanja ukrepa smiselno prilagajala program ukrepa (podaljšanje obdobja izvajanja ukrepa) in v proračunu znižala znesek prvotno načrtovanih potrebnih sredstev za ta namen;
- zavod in ministrstvo sta aktivnosti izvedla v podaljšanem obdobju in v manjšem obsegu od prvotno načrtovanega (število delodajalcev, ki so oddali vloge za subvencije, je bilo manjše od prvotnih ocen ministrstva), vendar sta v celotnem obdobju izvajanja ukrepa zagotovila nemoteno vključevanje delodajalcev ter pravočasna izplačila subvencij;
- zavod je pri pripravah in izvajanju ukrepa vzpostavil projektno skupino, sestavljeno iz uslužbencev zavoda, ki je sama izvedla delavnice za delodajalce;
- zavod je ocenil skupne stroške izvedbe ukrepa in s tem zagotovil podlago za izvedbo analiz učinkov tega in ostalih ukrepov zavoda;
- ministrstvo in zavod sta z določitvijo obsega subvencije za delno sofinanciranje plač za polni delovni čas prispevala k večji stroškovni učinkovitosti ukrepa, saj je strošek subvencij predstavljal manjši strošek javnih blagajn v primerjavi s stroški nadomestil za brezposelnost in socialnih transferov pri morebitnih odpuščenjih teh delavcev;
- aktivnosti zavoda in ministrstva pri izvajanju kontrol in nadzora nad spoštovanjem pogodbenih določil so se deloma podvajale, zavod je izpolnjevanje nekaterih pogodbenih določil preverjal zgolj po zaključku ukrepa, zaradi česar je bil prisiljen del sicer vzpostavljenih terjatev naknadno odpisati, o kršiteljih pa tudi ni obveščal ostalih ministrstev in institucij, ki bi tako lahko izboljšale lastno učinkovitost in uspešnost nadzora nad porabo javnih sredstev.

Na podlagi teh ugotovitev ocenjujemo:

- ministrstvo in zavod sta aktivnosti za izvedbo ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa izvajala učinkovito;
- ministrstvo in zavod sta pri plačilih subvencij delodajalcem, ki subvencij za skrajšanje delovnega časa niso potrebovali, ravnala negospodarno;
- ministrstvo in zavod nista vzpostavila učinkovitega sistema kontrol, ki bi omogočil sprotne kontrole in nadzor nad tem, ali delodajalci spoštujejo določila pogodb o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa; takšen sistem bi lahko preprečil dodelitev subvencij za delavce, ki jim delodajalci niso izplačevali plač oziroma prispevkov za socialno varnost, zagotovil pravočasno vzpostavitev terjatev in višji delež izterjanih sredstev.

Ugotovili smo, da sta ministrstvo in zavod izvajanje ukrepa spremljala po posameznih parametrih (dinamika vključevanja delodajalcev in zaposlenih, namenjena finančna sredstva za izplačilo subvencij,

opravljene kontrole ter število zaposlenih, za katere so delodajalci prejeli subvencijo, a so kljub temu izgubili službo), ter pripravila vmesna poročila in končno analizo, ki sta jih posredovala tudi državnemu zboru<sup>64</sup>. Poleg spremljanja naštetih kazalcev je zavod pripravil tudi analizo števila ohranjenih delovnih mest po zaključku izvajanja ukrepa.

Pri oceni uspešnosti ukrepa nismo upoštevali prvotne ocene ministrstva, da naj bi delodajalci v izvajanje ukrepa vključili 320.000 zaposlenih, ampak smo upoštevali interni cilj ministrstva "ohraniti vsaj 95 odstotkov zaposlitev (od tistih, ki so bili vključeni v izvajanje ukrepa) šest mesecev po izteku ukrepa". Tabela 6 prikazuje število zaposlenih v obdobju izvajanja ukrepa, za katere so delodajalci prejeli subvencijo za delno subvencioniranje polnega delovnega časa, in so po izteku ukrepa izgubili službo ter se prijavi v Evidenco brezposelnih oseb pri zavodu. Za preveritev uresnitve internega cilja glede ohranitve zaposlitev šest mesecev po izteku ukrepa bi potrebovali podatke na dan 31. 3. 2011, ki pa jih zavod med izvajanjem revizije ni imel, zato v tabeli 6 prikazujemo podatke o številu in deležu delavcev, prijavljenih v Evidenci brezposelnih oseb na dan 30. 6. 2011, ki jih je zavod zbral za potrebe revizije.

Tabela 6: Število v ukrep vključenih delavcev, število ter delež delavcev, ki so po izteku ukrepa prijavljeni v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu

Mesec križanja podatkov	Število v ukrep vključenih delavcev	Število delavcev, prijavljenih v Evidenci brezposelnih oseb	Delež delavcev, prijavljenih v Evidenci brezposelnih oseb
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
September 2010	65.819	3.751	5,7
Junij 2011	65.819	4.220	6,4

Vir: zavod.

Na podlagi razpoložljivih podatkov ni mogoče z gotovostjo potrditi uresnitve internega cilja "ohraniti vsaj 95 odstotkov zaposlitev, vključenih v ukrep, šest mesecev po izteku ukrepa". Na podlagi podatkov iz tabele 6, ki kažejo, da je bilo junija 2011 ohranjenih 93,6 odstotka zaposlitev delavcev vključenih v ukrep, pa lahko kljub temu ocenimo, da sta se ministrstvo in zavod internemu cilju zelo približala, zato ocenjujemo, da sta ministrstvo in zavod ukrep izvedla uspešno.

Kljub podani oceni o uspešnosti ukrepa pa ocenjujemo, da so lahko nekateri delodajalci s pridobitvijo subvencij zgolj začasno znižali stroške poslovanja, izboljšali likvidnost podjetja in se tako za krajši čas izognili odpuščanju delavcev oziroma odložili pričetek stečajnega postopka podjetja. Tako je 1.465 zaposlenih, za katere so delodajalci prejeli subvencijo, do 30. 6. 2010 zaposlitev izgubilo zaradi likvidacije, stečaja ali uvedbe prisilne poravnave podjetij, ki so bila vključena v izvajanje ukrepa<sup>65</sup>. Na

<sup>64</sup> Poročilo o izvajanju Zakona o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ministrstvo, januar 2010; Poročilo o izvajanju interventnih zakonov s področja trga dela, zavod, marec 2011; Analiza izvajanja interventnih zakonov s področja trga dela, ministrstvo, september 2011.

<sup>65</sup> Med njimi Javor pohištvo, d. o. o., Pivka, Vegrad – invalidska dejavnost, d. o. o., gostinstvo, trgovina in storitve – podjetje za usposabljanje invalidov, Velenje, Pohištvo Brežice, proizvodnja in prodaja pohištva, d. d., Brežice ter Mura – Unikat, šivanje oblačil po meri, d. o. o., Murska Sobota.

podlagi teh primerov ocenjujemo tudi, da zahtevano soglasje sindikatov ob uvedbi ukrepa ni bila ustrezna garancija, da delodajalci ne bi neupravičeno izkazovali potrebe po zmanjšanju obsega dela in zato tudi skrajšanju delovnega časa zgolj zaradi pridobitve subvencij. V naštetih primerih podjetij se je tako izkazalo, da bi bilo smiselno, da bi morali sindikati poleg ocene o potrebi po skrajšanju delovnega časa podati tudi oceno o morebitni ogroženosti obstoja teh podjetij in zato o smiselnosti zagotavljanja subvencij. Tako bi se Republika Slovenija lažje izognila subvencioniranju zaposlenih na delovnih mestih, ki so zaradi neperspektivnosti podjetij obsojeni na odpuščanje. Ker je bilo v praksi v teh podjetjih omogočeno podaljšanje zaposlitev predvsem za obdobje trajanja ukrepa, ocenjujemo, da bi lahko bilo ravnanje ministrstva in zavoda pri pripravi ZDSPDČ bolj gospodarno.

Poskušali smo oceniti tudi učinke izvedbe ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa na ohranitev delovnih mest. V okviru te ocene smo upoštevali tudi oceno učinkov izvajanja tega ukrepa, ki jo je podalo ministrstvo<sup>66</sup>. Pri izračunu dejanskega števila ohranjenih delovnih mest zgolj zaradi izplačevanja subvencij za delno subvencioniranje polnega delovnega časa je ministrstvo uporabilo formulo:

- $65.819 \text{ vključenih zaposlenih} \times \text{približno } 10 \text{ odstotkov (glede na to, da je 36-urni delovnik 10 odstotkov krajši od 40-urnega)} = \text{najmanj } 6.500 \text{ ohranjenih zaposlitev.}$

Ocenjujemo, da je formula, ki jo je za izračun učinkov izvajanja ukrepa uporabilo ministrstvo, preveč poenostavljena in je ministrstvo po naši oceni ne bi smelo uporabiti pri obveščanju državnega zbora ter širše javnosti, saj ministrstvo z njeno uporabo privzema, da je delež skrajšanja delovnega časa zaradi upada naročil enak številu zaposlenih, ki bi jih delodajalci brez subvencije odpustili. Poleg tega formula oziroma ocena ministrstva ne upošteva morebitnih drugih dejavnikov, ki so pozitivno vplivali na ohranitev delovnih mest (ponovno vzpostavljene šibke gospodarske rasti in stopnje tujega povpraševanja v letu 2010), in tudi ne dejstva, da je 287 (od 904) delodajalcev, vključenih v izvajanje ukrepa, uveljavljalo subvencijo za skrajšanje delovnega časa na 32 ur na teden, torej za 20 odstotkov (od sicer 40-urnega delovnega tedna), in ne le za 10 odstotkov.

Ministrstvo in zavod v fazi načrtovanja ukrepa nista poznala števila dejansko ogroženih delovnih mest in v fazi izvajanja ukrepa tudi nista izvedla podrobnejše analize vplivov subvencije na ohranitev delovnih mest, zato bolj natančne in verodostojne ocene o številu ohranjenih zaposlitev zgolj zaradi izplačevanja subvencij za delno subvencioniranje polnega delovnega časa ne moreta podati.

Ob upoštevanju poenostavljene ocene ministrstva, da je bilo z izvedbo ukrepa ohranjenih vsaj 6.500 delovnih mest, smo naredili primerjalni izračun med izdatki Republike Slovenije za subvencije za skrajšanje polnega delovnega časa v primerjavi z izdatki, če bi bilo teh 6.500 oseb brezposelnih, oziroma prispevki in davki, ki bi jih zaposleni z minimalno plačo vplačali v obdobju enega leta (tabela 7). Izračun pokaže, da bi v takem primeru proračunska sredstva za nadomestila za brezposelnost in sredstva, ki jih za prav te zaposlene delodajalci ne bi plačali v obliki prispevkov za zdravstveno, socialno in pokojninsko zavarovanje, v znesku vsaj 40.852.695 evrov, presegla znesek vseh izplačanih subvencij (33.422.925 evrov).

<sup>66</sup> Analiza izvajanja interventnih zakonov s področja trga dela, ministrstvo, september 2011.



Tabela 7: Primerjava obsega sredstev, namenjenih izvajanju ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa z obsegom potencialnih izdatkov Republike Slovenije za plačilo nadomestil za brezposelnost 6.500 brezposelnih oseb

v evrih		
Znesek izplačanih subvencij	Znesek nadomestil za brezposelnost <sup>67</sup> za 6.500 brezposelnih oseb za obdobje 12 mesecev	Znesek vseh prispevkov za zdravstveno in socialno-pokojninsko zavarovanje in davkov od plače <sup>68</sup>
33.422.925	20.838.675	20.014.020

Vir: izračun računskega sodišča na podlagi podatkov ministrstva.

Ob tem pa ugotavljamo, da ministrstvo in zavod nista ocenila "učinka mrtve teže", to je števila zaposlenih, ki jih delodajalci, kljub zaostrenim pogojem poslovanja, ne bi odpustili, tudi če Republika Slovenija ne bi izvajala ukrepa Delno subvencioniranje polnega delovnega časa. Ocenjujemo, da bi bilo tako oceno zaradi narave ukrepa (interventni ukrep, ki se v preteklosti ni izvajal in ni podatkov o doseženih učinkih) v praksi tudi težko podati.

## 2.2.2 Ukrep Delno povračilo nadomestila plače

Za izvajanje ukrepa Delno povračilo nadomestila plače je državni zbor sprejel ZDPNP, ki je pričel veljati 6. 6. 2009 in prenehal veljati 31. 3. 2011<sup>69</sup>. Namen ZDPNP je bil ohranitev delovnih mest in s tem omejitev učinkov svetovne gospodarske krize.

V skladu z določili ZDPNP so delodajalci za delavce, ki jim začasno niso mogli zagotavljati dela in so jih napotili na začasno čakanje na delo za obdobje do šestih mesecev oziroma izjemoma<sup>70</sup> do 12 mesecev, lahko pridobili pomoč Republike Slovenije v obliki:

- delnega povračila izplačanih nadomestil plač za zaposlene delavce na začasnem čakanju na delo;
- povračila stroškov usposabljanja ali izpopolnjevanja, dokvalifikacije oziroma prekvalifikacije, nastalih med napotitvijo delavcev na čakanje.

Delodajalci so lahko bili v ukrep Delno povračilo nadomestila plače vključeni najmanj tri mesece in največ 12 mesecev.

<sup>67</sup> Ob predpostavki, da so vse brezposelne osebe pred izgubo zaposlitve prejemale minimalno plačo (bruto plača v znesku 589,19 evra od 1. 8. 2008 do 31. 7. 2009).

<sup>68</sup> Razlika med izplačano bruto plačo (vključno s prispevki delodajalca) ter neto prejemkom plače zaposlenega.

<sup>69</sup> Razen določbe 14. člena, ki je prenehala veljati 30. 9. 2012.

<sup>70</sup> V skladu s 3. in 12. členom ZDPNP se je lahko čas napotitve posameznega delavca na začasno čakanje na delo ob izpolnjevanju zakonskih pogojev podaljšal še za dodatnih največ šest mesecev, če so se spremenile okoliščine glede na program ohranitve delovnih mest, poleg tega pa se morebitne prekinitve čakanja na delo niso štele v obdobje čakanja.

Ukrep Delno povračilo nadomestila plače je zavod začel izvajati v drugi polovici leta 2009 in ga je izvajal do konca marca 2011. Vloge za odobritev pravice do delnega povračila izplačanih nadomestil plač in povračila stroškov usposabljanja so delodajalci zavodu lahko predložili najkasneje do 31. 3. 2010, izvajanje pogodb z delodajalci se je zaključilo 31. 3. 2011.

Zavod je za delno povračilo nadomestil plač za 19.740 delavcev na začasnem čakanju na delo v celotnem obdobju izvajanja ukrepa Delno povračilo nadomestila plače porabil 32.431.188 evrov, za povračilo stroškov usposabljanja delavcev pa 2.136.382 evrov<sup>71</sup>.

Sredstva za delna povračila nadomestil plač so bila v celoti zagotovljena v državnem proračunu<sup>72</sup>, povračila stroškov usposabljanja delavcev na čakanju na delo pa so bila v višini 85 odstotkov črpana iz sredstev ESS<sup>73</sup>, v višini 15 odstotkov pa iz državnih sredstev<sup>74</sup>.

### 2.2.2.1 Načrtovanje ukrepa Delno povračilo nadomestila plače

Ministrstvo je cilj izvajanja ukrepa Delno povračilo nadomestila plače v različnih dokumentih različno opredelilo, in sicer je:

- v Obrazložitvi Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2009<sup>75</sup> navedlo, da naj bi v ukrep vključilo približno 28.000 delavcev na začasnem čakanju na delo;
- v Obrazložitvi Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2010<sup>76</sup> navedlo, da je bilo ocenjeno, da se povračila nadomestil plač v obdobju 2009–2010 izplačajo za 25.000 zaposlenih;
- v Obrazložitvah finančnih načrtov za leti 2010<sup>77</sup> ter 2011<sup>78</sup> navedlo, da je cilj projekta ohranitev 25.000 zaposlitev v podjetjih, ki se soočajo z zmanjšanim obsegom poslovanja, in usposabljanje zaposlenih v teh podjetjih za pridobivanje novih veščin in znanj ter njihova dokvalifikacija oziroma prekvalifikacija.

Ministrstvo je v rebalansu proračuna za leto 2009 določilo zgolj cilj glede števila vključenih oseb v ukrep, medtem ko je v proračunih za leti 2010 in 2011 načrtovalo število ohranjenih zaposlitev in število dodeljenih subvencij. Tako cilj glede števila vključitev v ukrep kot tudi cilj glede števila ohranjenih zaposlitev sta natančna in merljiva, ne vsebujeta pa števila ogroženih delovnih mest ter obdobja, v katerem naj bi bili ciljni vrednosti doseženi. Ministrstvo in zavod sta med revizijo navedla, da je bil cilj ukrepa

<sup>71</sup> Stanje na dan 30. 6. 2011.

<sup>72</sup> Proračunska postavka 9532 – Delno povračilo nadomestila plače.

<sup>73</sup> Proračunska postavka 6935 – Konkurenčnost in zaposljivost - ESS-07-13-EU.

<sup>74</sup> Proračunski postavki 9405 – Konkurenčnost in zaposljivost - ESS-07-13-slovenska udeležba ter 9532 – Delno povračilo nadomestila plače.

<sup>75</sup> [URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2009/Rebalans\\_II/26\\_OBR\\_REB\\_09\\_II\\_MIN\\_ZA\\_DELO\\_DRUZINO\\_SOC\\_ZADEVE.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2009/Rebalans_II/26_OBR_REB_09_II_MIN_ZA_DELO_DRUZINO_SOC_ZADEVE.pdf)], junij 2012.

<sup>76</sup> [URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2010\\_rebalans/2611-OBR-REB\\_2010-MIN\\_DELO\\_DRUZ\\_SOC.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2010_rebalans/2611-OBR-REB_2010-MIN_DELO_DRUZ_SOC.pdf)], junij 2012.

<sup>77</sup> [URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2010/901\\_OPFN-2010-2611-MDDSZ.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2010/901_OPFN-2010-2611-MDDSZ.pdf)], junij 2012.

<sup>78</sup> [URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2011/901\\_OPFN-2011-2611-MDDSZ.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2011/901_OPFN-2011-2611-MDDSZ.pdf)], junij 2012.

ohraniti vsa ogrožena delovna mesta v obdobju prejemanja delnih povračil nadomestil plač. Pri tem sta med ogrožena delovna mesta štela vsa tista, za katera so delodajalci zaprosili in na podlagi izpolnjevanja zakonskih pogojev dejansko prejeli delna povračila nadomestil plač delavcev na čakanju na delo.

V okviru izvedbe ukrepa Delno povračilo nadomestila plače je bil v Programu Usposabljanje zaposlenih, ki so napoteni na začasno čakanje na delo<sup>79</sup> (v nadaljevanju: program usposabljanja), določen:

- cilj v obdobju 2009–2011 podpreti usposabljanje ali izpopolnjevanje, dokvalifikacijo, oziroma prekvalifikacijo 25.000 zaposlenih iz ciljne skupine;
- predviden rezultat, in sicer, da najmanj 80 odstotkov vseh vključenih oziroma 20.000 zaposlenih zaključi aktivnosti usposabljanja.

Ocenjujemo, da je ministrstvo cilj glede usposabljanj delavcev na začasnem čakanju na delo ustrezno načrtovalo (cilj je natančen, merljiv, časovno opredeljen in izhaja iz ciljne vrednosti glede želenega števila ohranjenih delovnih mest).

Ministrstvo in zavod sta navedla, da je bil pričakovani rezultat glede zaključka usposabljanja določen na podlagi preteklih izkušenj s projekti sofinanciranja usposabljanja zaposlenih, ko se je pokazalo, da nikoli vsi udeleženci ne zaključijo usposabljanj (razlogi so v organizacijskih težavah, bolezninah, sposobnostih posameznikov itd.).

Ocenjujemo, da ukrepa Delno povračilo nadomestila plače zaradi nujnosti ukrepanja za ublažitev posledic gospodarske in finančne krize, časovne stiske ter pomanjkanja ustreznih podatkov o dejanskem številu ogroženih delovnih mest, ob pripravi ZDPNP ni bilo mogoče ustrezno načrtovati (glede povsem natančne določitve izhodiščnega stanja ogroženih delovnih mest ter obdobja, v katerem naj bi se ogrožena delovna mesta s subvencioniranjem ohranila).

Ministrstvo je načrtovalo, da naj bi za izvedbo ukrepa Delno povračilo nadomestila plače v delu, ki se nanaša zgolj na delna povračila nadomestil plač (brez subvencij za stroške usposabljanja delavcev na začasnem čakanju na delu), ob predvidevanju delodajalcev, da naj bi se v ukrep vključilo 25.000 delavcev, potrebovalo sredstva v skupnem ocenjenem znesku 86.250.000 evrov<sup>80</sup>. Tako je v proračunih za leta 2009, 2010 in 2011 načrtovalo sredstva v skupnem znesku 85.327.807 evrov, a je do 30. 6. 2011 porabilo le 32.547.203 evrov oziroma 38,1 odstotka načrtovanih sredstev. Ocenjujemo, da je ministrstvo izračun potrebnih sredstev za izvedbo ukrepa preveč poenostavilo (privzelo je, da naj bi delodajalci zaprosili za delna povračila nadomestil plač delavcev za vseh šest mesecev ter za vseh 25.000 ogroženih delovnih mest) in je zato sredstva, potrebna za izvedbo ukrepa, nerealno načrtovalo.

Po mnenju ministrstva je razlog za majhen obseg črpanja sredstev v tem, da so delodajalci predvideli največji možen strošek povračil nadomestil plač tako, da so število zaposlenih na ogroženih delovnih mestih pomnožili z maksimalnim možnim povračilom nadomestila plač. Delodajalci so namreč ob oddaji vlog predvidevali, da bodo delavci na začasnem čakanju mesečno krožili (najprej ena polovica zaposlenih, naslednji mesec druga polovica zaposlenih). Kasneje se je med izvajanjem ukrepa izkazalo, da so

<sup>79</sup> Št. 963-2/2009-9-1988 z dne 23. 6. 2009.

<sup>80</sup> Izhajajoč iz povprečne bruto plače v znesku 1.150 evrov naj bi delno povračilo nadomestila plače znašalo 575 evrov mesečno, za šest mesecev na osebo 3.450 evrov, za šest mesecev za 25.000 oseb pa 86.250.000 evrov.

delodajalci na začasno čakanje napotili manj delavcev, kot so jih predvideli v vlogi, in so obračunali nižja nadomestila plač od predvidenih.

Ocenjujemo, da je ministrstvo cilj ohraniti vsa delovna mesta, za katera je bila dodeljena pomoč, in to zgolj v obdobju prejemanja delnega povračila izplačanih nadomestil plač, zastavilo preskromno. Po naši oceni zato obstaja tveganje, da so bili zaradi nadaljevanja gospodarske krize učinki ukrepa dejansko le kratkoročni (podaljšanje zaposlenosti delavca na ogroženem delovnem mestu za največ šest mesecev oziroma izjemoma za največ 12 mesecev).

Ministrstvo in zavod sta med revizijo potrdila našo oceno glede kratkoročne naravnosti ukrepa, kar sta utemeljila z navedbo, da je bilo le tako omogočeno morebitno prestrukturiranje podjetij, ki niso več mogla zagotavljati dela za svoje zaposlene, poleg tega pa so največje finančno breme ohranjanja zaposlitev, kljub pomoči Republike Slovenije, nosila podjetja.

Ocenjujemo, da sta ministrstvo in zavod z določitvijo višine subvencije, ki je znašala 50 odstotkov osnove za nadomestilo plače delavca na začasnem čakanju na delo, vendar največ v vrednosti maksimalnega izplačila denarnega nadomestila za primer brezposelnosti (v povprečju je nadomestilo znašalo 373,17 evra na mesec na delavca<sup>81</sup>), in je predstavljala manjši delež sredstev zavoda v primerjavi s sredstvi, ki jih je za ohranitev zaposlitve zagotovil delodajalec, omogočila stroškovno učinkovito izvajanje ukrepa (ocena se nanaša izključno na obdobje izvajanja ukrepa in ne vsebuje ocene stroškovne učinkovitosti subvencije pri delavcih, vključenih v ukrep, ki so se takoj po prenehanju izvajanja ukrepa prijavili v evidenco brezposelnih oseb). Oceno utemeljujemo tudi s podatkom, da je velika večina delavcev, za katere so delodajalci prejeli delna povračila nadomestil plač, po zaključku izvajanja ukrepa ohranila zaposlitev (več o tem v točki 2.2.2.5). Sredstva, namenjena delnemu povračilu nadomestila plače za posameznega delavca, so tako predstavljala manjši strošek javnih blagajn v primerjavi s stroškom nadomestila za brezposelnost (v povprečju 652,17 evra na mesec) pri morebitnih odpuščanjih teh delavcev. Poleg tega je treba tudi upoštevati, da se je del izplačanih subvencij povrnil v javne blagajne v obliki davkov in prispevkov od plač zaposlenih, s čimer dodatno potrjujemo podano oceno o stroškovni učinkovitosti ukrepa. Hkrati ocenjujemo, da je bilo načrtovanje skupnih potrebnih sredstev za izvedbo ukrepa Delno povračilo nadomestila plač nerealno.

#### **2.2.2.2 Postopek odobritve pravice do delnega povračila izplačanih nadomestil plač**

Zavod je delodajalcem na podlagi določil ZDPNP in predloženih vlog odobril pravico do delnega povračila izplačanih nadomestil plač delavcev na začasnem čakanju na delo in povračila stroškov usposabljanja, če so ti:

- zavodu predložili opis svojega poslovnega položaja v okoliščinah svetovne gospodarske krize;
- navedli vzroke za bistveno zmanjšanje obsega dela;
- ugotovili, da zaradi poslovnih razlogov začasno ne morejo zagotavljati dela hkrati največ 50 odstotkom zaposlenih in so zato sprejeli odločitev o njihovi napotitvi na začasno čakanje na delo;
- zavodu predložili sprejeti program ohranitve in dviga kakovosti delovnih mest in razvoja človeških virov (v nadaljevanju: program ohranitve delovnih mest), ki je moral vsebovati vsaj predvidene ukrepe delodajalca za izboljšanje rezultatov poslovanja in z njimi povezana usposabljanja delavcev;

<sup>81</sup> Poročilo o izvajanju interventnih zakonov s področja trga dela (podatki do 31. 12. 2010), marec 2011.

- pred odločitvijo, da začasno ne morejo zagotavljati dela zaposlenim, opravili posvetovanje s sindikati, svetom delavcev ali z delavci na zboru delavcev.

Delodajalci niso mogli uveljaviti pravice do delnega povračila izplačanih nadomestil plač in povračila stroškov usposabljanja, če je:

- njihova izguba v preteklih 12 mesecih znašala več kot polovico osnovnega kapitala;
- bila vrednost njihovega premoženja manjša od vsote njihovih obveznosti;
- bil nad njimi uveden postopek insolventnosti po zakonu, ki ureja finančno poslovanje, postopke zaradi insolventnosti in prisilno prenehanje.

Ugotovili smo, da vzroki za zmanjšanje obsega dela niso bili vnaprej opredeljeni, zato je zavod pri preveritvi upošteval vsako navedbo delodajalcev, da je zmanjšanje obsega dela posledica vplivov gospodarske krize. Zavod tudi ni ocenjeval, ali je delodajalec resnično "bistveno zmanjšal obseg dela", saj za take ocene tudi po posvetu z ministrstvom ni uspel vnaprej določiti kriterijev (na primer: zmanjšanje obsega dela na koncu določenega časovnega obdobja v primerjavi z začetkom tega obdobja v določenem deležu). Delodajalcem za delno povračilo izplačanih nadomestil plač tako sploh ni bilo treba dokazovati bistveno zmanjšane obsega poslovanja v določenem obdobju, ter da je bil izpad poslovanja in s tem prihodkov dejansko posledica gospodarske krize.

V postopku odobritve pravice do delnega povračila nadomestila plače zavod ni presojal, ali je program ohranitve delovnih mest ustrezen (ali bi bilo z njegovo izvedbo mogoče zagotoviti večjo kakovost delovnih mest oziroma njihovo ohranitev, in kako). Ker je zavod preverjal zgolj popolnost vloge, je delodajalce pozival le k izpolnitvi opisa ukrepov in opisa vsebin predvidenih usposabljanj. Tako so nekateri delodajalci v programu ohranitve delovnih mest navedli le želene učinke (usposabljanja delavcev, izboljšanje kvalitete proizvodov in storitev ter zaustavitev zmanjševanja prometa v poslovnih enotah, povečanje prihodkov in zmanjšanje stroškov, povečanje letne realizacije na primerljivo evropsko raven), ne pa tudi konkretnih ukrepov, ki naj bi zagotovili ohranitev delovnih mest. Nekateri drugi delodajalci pa so med predvidenimi ukrepi za izboljšanje poslovanja navedli zgolj znižanje stroškov s pomočjo ukrepa v obdobju izvajanja tega ukrepa.

Ugotavljamo, da je bil obrazec vloge<sup>82</sup> pripravljen tako, da so delodajalci zgolj okvirno opisali svoj poslovni položaj, navedli vzroke za zmanjšanje obsega dela ter okvirno predvideli ukrepe za izboljšanje poslovanja, pri tem pa jim ni bilo treba priložiti nobenih dokazov o podanih navedbah. Ne glede na enostavnost vloge so delodajalci vlogo (predvsem v delu opisa vsebin predvidenih ukrepov za izboljšanje rezultatov poslovanja in z njimi povezana usposabljanja delavcev) pogosto neustrezno in pomanjkljivo izpolnili, tako da jih je moral zavod na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku<sup>83</sup> pozivati k dopolnitvam opisov.

<sup>82</sup> Priloga 1 k vlogi za delno povračilo nadomestila plače "Opis poslovnega položaja delodajalca v okoliščinah svetovne gospodarske krize".

<sup>83</sup> Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10.

Ker je zavod zgolj formalno preverjal, ali so izpolnjeni vsi sestavni deli vloge, in ker so delodajalci v vlogi podpisali le izjavo<sup>84</sup>, ocenjujemo, da obstaja tveganje, da so subvencije v obliki delnega povračila nadomestil plač lahko pridobili tudi delodajalci, pri katerih se obseg dela v primerjavi z nekim primerljivim preteklim obdobjem ni bistveno zmanjšal, oziroma delodajalci, katerih zmanjšane obsega dela ni mogoče pripisati zgolj kriznim razmeram, temveč drugim možnim vzrokom (na primer zaradi nekonkurenčnosti). Po naši oceni bi ministrstvo lahko to tveganje zmanjšalo tudi, če bi v ZDPNP sindikatom naložil večjo vlogo (podaja soglasja) pri oceni položaja delodajalcev.

Ocenjujemo, da je tako "formalno" ravnanje zavoda podaljševalo postopek od odobritve pravice do dejanskega izplačila povračila nadomestila plače in s tem zgolj povečevalo stroške zavoda, ni pa prispevalo k bolj tehtnemu razmisleku delodajalcev o ustreznem ukrepanju za ohranitev delovnih mest in s tem k želenim učinkom celotnega izvajanja ZDPNP.

### 2.2.2.3 Izvajanje ukrepa Delno povračilo nadomestila plače

Ukrep Delno povračilo nadomestila plače je zavod izvajal tako, da je že pri pripravi ZDPNP zagotavljal tehnično podporo, kasneje pa koordinacijo z ministrstvom ter izdelavo dokumentacije. Že junija 2009 je na svojih spletnih straneh objavil vso potrebno dokumentacijo za pripravo in oddajo vloge, za posredovanje informacij delodajalcem uvedel brezplačno telefonsko številko ter elektronski naslov, za delodajalce skupaj z regionalnimi gospodarskimi in obrtnimi zbornicami izvedel 22 posvetov in štiri usposabljanja ter na spletnih straneh sproti objavljaj odgovore na vprašanja.

Za izvajanje ZDPNP je zavod razvil več aplikacij za vnos zahtevkov za izplačila subvencij, pripravo in spremljanje pogodb, obračunavanje zahtevkov za izplačilo, vzpostavljanje terjatev in vodenje celotne statistike ter vzpostavil sistem elektronskega križanja podatkov z uradno evidenco ZZZS, prav tako pa podatke o plačanih davkih preveri pri DURS.

Delodajalci so zahtevke za povračila nadomestil plač in delna povračila stroškov usposabljanja zavodu posredovali v elektronski obliki prek spletne aplikacije eStoritve.

V skladu z ZDPNP so delodajalci delavcem na začasnem čakanju na delo v breme zavoda izplačali:

- 50 odstotkov osnove za nadomestilo plače delavca, vendar največ v vrednosti maksimalnega izplačila denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, za hkrati največ polovico vseh zaposlenih;
- upravičene stroške usposabljanja, izpopolnjevanja, dokvalifikacije ali prekvalifikacije delavcev ter stroške prevoza in prehrane v zvezi z obveznostjo usposabljanj v vrednosti največ 500 evrov na delavca.

---

<sup>84</sup> Izjava, da "zaradi poslovnih razlogov začasno ne morejo zagotavljati dela hkrati največ 50 odstotkom zaposlenim delavcem, zaradi česar so se odločili za napotitev delavcev na začasno čakanje na delo" (Priloga 3 k vlogi za delno povračilo nadomestila plače).

Za črpanje sredstev po ZDPNP so morali delodajalci v skladu s predloženim programom ohranitve in dviga kakovosti delovnih mest in razvoja človeških virov delavcem, napotanim na začasno čakanje na delo:

- obračunavati in izplačevati nadomestilo plače v višini 85 odstotkov osnove za nadomestilo, določene z zakonom, ki ureja delovna razmerja, če ne bi zagotavljali dela, in zanje plačevati tudi obvezne prispevke za socialno varnost;
- zagotoviti usposabljanje v obsegu najmanj 20 odstotkov časa napotitve delavca na začasno čakanje na delo.

Pri tem je ZDPNP določil naslednje obveznosti delodajalcev:

- v obdobju prejemanja sredstev so morali zaposlenim izplačevati plače oziroma nadomestila plač in poravnati obvezne prispevke za njihovo socialno varnost;
- v obdobju prejemanja sredstev niso smeli odpuščati zaposlenih iz poslovnih razlogov (niso smeli začeti postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi oziroma odpovedati pogodbe o zaposlitvi delavcem iz poslovnih razlogov);
- v obdobju prejemanja sredstev niso smeli odrediti nadurnega dela, če so lahko to delo opravili z delavci na začasnem čakanju na delo;
- za poslovno leto, v katerem so prejeli sredstva po ZDPNP, niso smeli obračunati in izplačati nagrad članom organov vodenja in nadzora.

V ZDPNP je bilo predpisano usposabljanje delavcev kot obveznost in ne izbira delodajalcev. Poleg tega je bila ta obveznost določena v času in ne po vsebini. Po podatkih zavoda<sup>85</sup> so delodajalci 90 odstotkov programov izvedli z notranjim usposabljanjem (usposabljanja so izvedli mentorji, zaposleni pri delodajalcih), zgolj 10 odstotkov usposabljanj pa so izvedli zunanji izvajalci, registrirani za izobraževalno dejavnost. Delavci so na delo čakali v povprečju šest mesecev in so se v povprečju usposabljali 247 ur. Najpogostejše teme notranjih usposabljanj so bile iz tehničnih in tehnoloških vsebin, povezanih s proizvodnjo, medtem ko so zunanji izvajalci usposabljali delavce predvsem z vsebinami o varstvu pri delu, računovodskimi in delovno-pravnimi znanji. Čeprav so morali vsi delavci na čakanju na delo, za katere so delodajalci prejeli pomoč za izplačilo nadomestila plače (19.740 delavcev), izpolniti obveznost usposabljanja, pa je bilo po podatkih zavoda na dan 30. 6. 2011 vključenih v usposabljanje le 10.158 delavcev<sup>86</sup>. V praksi namreč nekateri delodajalci niso uveljavljali povračila stroškov usposabljanja, nekaj zahtevkov za povračilo stroškov je zavod zavrnil, nekaj pa jih do tega datuma še ni obravnaval.

Ocenjujemo, da bi ministrstvo ob pripravi ZDPNP, v sodelovanju s socialnimi partnerji, moralo bolj ciljno-usmerjeno pristopiti k pripravi pogojev za izvedbo usposabljanj ter delodajalcem namesto obveze omogočiti prosto izbiro, ali bodo usposabljanja izvedli, ali ne. Tako bi, po naši oceni, lahko zagotovilo večji učinek usposabljanj (zagotovitev novih znanj in veščin zaposlenih glede na njihov interes in potrebe delodajalca), kar bi se odrazilo v bolj uspešnem doseganju cilja glede zaključka usposabljanj in dejanski možnosti za uporabo novih znanj na delovnih mestih. Ocenjujemo namreč, da obstaja tveganje, da delodajalci, ki že prvotno niso imeli interesa usposabljati zaposlenih, niso zagotovili ustreznih in kvalitetnih usposabljanj in zato sredstva, ki jih je zavod namenil za usposabljanje zaposlenih, niso bila

<sup>85</sup> Poročilo o izvajanju interventnih zakonov s področja trga dela, Ljubljana, marec 2011.

<sup>86</sup> Število delavcev, za katere je zavod obračunal zahtevke za povračilo stroškov usposabljanja.

gospodarno porabljena. Na podlagi preveritev vlog tudi ocenjujemo, da nekateri delodajalci ob predložitvi vlog še niso imeli ustrezne vizije glede izboljšanja delovnega procesa ter preprečevanja odpuščanja delavcev in tako niti niso mogli pripraviti ustreznega programa usposabljanj delavcev. Ocenjujemo, da bi bilo treba programe za ohranjanje delovnih mest in s tem tudi vsebine usposabljanj prilagoditi posameznim sektorjem (gradbeništvo, tekstilna industrija) ter jih prilagoditi morebitnim načrtom reorganizacije slabih podjetij.

Po navedbi zavoda je bilo pomembno zaposlene, vključene v ukrep, obdržati aktivne, in je bila odločitev o vsebini usposabljanj prepuščena delodajalcem, ki so sami presodili, katere vsebine usposabljanj so ob upoštevanju interesov delavcev najbolj primerne.

Do konca avgusta 2009 je zavod za obdobje trajanja ukrepa dodatno zaposlil osem strokovnih delavcev, specializiranih za izvajanje nalog<sup>87</sup> po programu Usposabljanje zaposlenih na začasnem čakanju. Za njihove bruto plače je zavod zagotovil sredstva v skupnem ocenjenem znesku 226.335 evrov<sup>88</sup>. Ta znesek, ki ga je v višini 85 odstotkov financiral ESS, je predstavljal 10,6 odstotka celotnih realiziranih sredstev za plačilo usposabljanj zaposlenih na čakanju na delu do 30. 6. 2011.

Zavod je ob preveritvi zahtevkov za povračilo stroškov usposabljanja preverjal, ali vsebina izvedenega usposabljanja dejansko izhaja iz predloženega programa ohranitve delovnih mest, in ni sofinanciral nobenega programa usposabljanja, ki ni bil predviden v programu ohranitve delovnih mest. Ne glede na to pa je opravljena usposabljanja štel v kvoto obveznosti po pogodbi o delnem povračilu nadomestila plače.

Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (v nadaljevanju: ZSSS), Gospodarska zbornica Slovenije, Obrtna zbornica Slovenije ter Združenje delodajalcev Slovenije so novembra 2010 pripravili pobudo za ustanovitev posebnega sklada za izobraževanje (v nadaljevanju: pobuda za izobraževalni sklad), ki so jo naslovili na ESS, ministrstvo, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za finance. Predstavniki ZSSS do 28. 5. 2012 odgovora nanjo niso prejeli.

#### **2.2.2.4 Nadzor nad izvajanjem ukrepa Delno povračilo nadomestila plače**

Nadzor nad izvajanjem ZDPNP je poleg IRSD opravljala še Služba za kontrolo ministrstva ter nadzorniki Službe za nadzor zavoda.

Služba za kontrolo ministrstva je sodelovala pri izvedbi kontrol za financiranje delnih povračil stroškov usposabljanja zaposlenih na začasnem čakanju na delo. Kontrolorji ministrstva so izvajali kontrole pri 5 odstotkih delodajalcev, ki so prejeli subvencije, in sicer na podlagi naključnega vzorca, predlogov in pobud zavoda ter na podlagi ocene spornosti posameznih prejetih zahtevkov za izplačilo. Do 30. 6. 2011

<sup>87</sup> Ocenjevanje in izbor vlog, izdaje odločb, podpisovanje pogodb ter aneksov z izbranimi delodajalci, preverjanja in spremljanja ustreznosti dokumentacije delodajalcev, spremljanje skladnosti pogodb z mesečnimi zahtevki za izplačilo in pregledovanje upravičenosti stroškov pri mesečnih zahtevkih, priprava zahtevkov za izplačilo na ministrstvo, priprava poročil in analiz, koordinacija med delodajalci in zavodom ter druge naloge.

<sup>88</sup> Bruto plače za štiri javne uslužbenke za 24 mesecev v ocenjenem znesku 141.324,48 evra ter bruto plače za štiri javne uslužbenke za 25 mesecev v ocenjenem znesku 85.011 evrov.



je 20 kontrolorjev od uvedenih 92 nadzorov zaključilo 90 nadzorov<sup>89</sup>. Pri tem so v 38 primerih ugotovili pomanjkljivosti (pomanjkljivo sprotno vodenje list prisotnosti mentorjev in udeležencev, neujemanje evidence ur mentorjev z ostalo dokumentacijo ipd.) ter v 11 primerih nepravilnosti, povezane z neizvajanjem aktivnosti po pogodbi, ali hujše kršitve pogodbe ter neupravičene stroške. Ministrstvo je poudarilo, da so bile kontrole izvedene v obdobju izvajanja usposabljanj in so zato delovale preventivno in svetovalno, saj je ministrstvo preprečilo izplačila delodajalcem, ki do izplačil niso bili upravičeni.

Kontrole Službe za nadzor zavoda so obsegale:

- sistematične vzorčne kontrole na kraju samem na vzorcu najmanj 5 odstotkov vseh delodajalcev;
- kontrolo dejanske zaposlenosti pri delodajalcih, kontrolo ustreznosti zavarovalne podlage ter preveritev prijavljene dolžine delovnega časa pred vsakim izplačilom mesečnih zahtevkov za plačilo s pomočjo elektronskega križanja podatkov z uradno evidenco ZZZS;
- preveritev izplačevanja plač in prispevkov za obvezna socialna zavarovanja na koncu pogodbenega obdobja s pomočjo elektronske izmenjave podatkov z DURS;
- preveritev glede prepovedi odpuščanja iz poslovnih razlogov tako, da delodajalci ob mesečnih zahtevkih za izplačila predložijo zavodu dokazila o (ne)zmanjševanju števila zaposlenih;
- preveritev (ne)izvajanja nadurnega dela na podlagi informacij, prejetih od IRSD, in pregleda končnih poročil delodajalcev ter v nadzorih na kraju samem s pregledom konkretne dokumentacije;
- preveritev upravičenosti stroškov pri vseh zahtevkih za izplačilo delnega povračila stroškov usposabljanja.

Služba za nadzor zavoda je vzorec kontrol določila ob upoštevanju obsega izplačanih sredstev, porazdelitve delodajalcev s sedežem na vseh območnih službah, števila zaposlenih ter izpolnitve kriterija glede izvršitve kontrol pri najmanj 5 odstotkih delodajalcev, ki so prejeli subvencije. Služba za nadzor zavoda je do 30. 6. 2011 uvedla 130 nadzorov, kar je 13,7 odstotka vseh (946) delodajalcev (22 nadzorov na podlagi zunanjih prijav, 108 nadzorov pa na podlagi naključnega vzorčenja vseh podpisanih pogodb). Zaključenih je bilo 122 ali 93,8 odstotka vseh nadzorov. Najpogostejše nepravilnosti<sup>90</sup> v zvezi z izvajanjem ZDPNP so bile neplačevanje prispevkov za zaposlene, novo zaposlovanje delavcev brez ustreznih dokazil o nezmožnosti opravljanja dodatnih del z delavci na začasnem čakanju na delo, odpuščanja iz poslovnih razlogov in neizvajanje obveznega usposabljanja v predpisanem času.

Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da se kontrole služb za nadzor zavoda in ministrstva v delu, ki se nanaša na usposabljanje delavcev, podvajajo. Postavlja se tudi vprašanje, ali so kontrole izplačil sredstev za delna povračila nadomestil plač in izplačil povračil stroškov usposabljanja ustrezno (sorazmerno glede na porabo sredstev) razporejene in s tem optimalno učinkovite.

Zavod je do 30. 6. 2011 vzpostavil terjatve do delodajalcev za vračilo sredstev za delno povračilo nadomestil plač v znesku 795.989 evrov ter za vračilo sredstev za usposabljanje delavcev v znesku 2.552 evrov. Delodajalci so zavodu do 30. 6. 2011 vrnili sredstva v skupnem znesku 260.205 evrov, kar je 32,6 odstotka vseh vzpostavljenih terjatev. Po podatkih zavoda je bilo na dan 30. 6. 2011 v sodnih postopkih za 103.233 evrov terjatev, kar predstavlja 19,2 odstotka vseh odprtih terjatev iz ZDPNP.

<sup>89</sup> Osem kontrol na kraju samem v letu 2009, 78 kontrol na kraju samem v letu 2010 in štiri kontrole na kraju samem v letu 2011.

<sup>90</sup> Do 31. 12. 2010 so bile ugotovljene nepravilnosti pri 29 nadzorih od vseh 92 zaključenih nadzorov.

### 2.2.2.5 Učinkovitost in gospodarnost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Delno povračilo nadomestila plače

Pri ocenjevanju učinkovitosti in gospodarnosti aktivnosti za izvedbo ukrepa Delno povračilo nadomestila plače smo ugotovili, da je zavod:

- v postopku odobritve pravice do delnega povračila nadomestila plače vloge delodajalcev le formalno preverjal, pri tem pa ni določil kriterijev ter ni presojal razlogov in obsega zmanjšanja poslovanja ter ustreznosti programa ohranitve delovnih mest;
- pri zahtevkih za povračilo stroškov usposabljanja preverjal le, ali vsebina izvedenega usposabljanja dejansko izhaja iz predloženega programa ohranitve delovnih mest.

Zaradi preverjanja zgolj popolnosti vlog delodajalcev za delno povračilo nadomestila plače, ki niso vsebovale ocene sindikatov o položaju delodajalcev, obstaja tveganje, da so sredstva za ta namen pridobili tudi delodajalci, katerih zmanjšane obsega poslovanja ni mogoče pripisati kriznim razmeram, oziroma delodajalci, ki v vlogi niso navedli in dejansko niso izvajali konkretnih ukrepov za ohranitev delovnih mest. V takih primerih obstaja tveganje, da so bila sredstva, namenjena za delno povračilo nadomestila plače, porabljena negospodarno. Hkrati pa ocenjujemo, da so bile aktivnosti zavoda, povezane z obravnavanjem vlog delodajalcev, neučinkovite, saj so predvsem podaljševale postopek od odobritve do dejanskega izplačila povračila nadomestila plače.

Pri oceni uspešnosti ukrepa Delno povračilo nadomestila plače smo izhajali iz podatkov zavoda na dan 30. 6. 2011, da je bilo:

- v ukrep vključenih 19.740 zaposlenih na začasnem čakanju na delo;
- v Evidenco brezposelnih oseb pri zavodu vključenih 2.144 zaposlenih, ki so bili prej vključeni v ukrep;
- ohranjenih 17.596 ali 89,1 odstotka ogroženih delovnih mest;
- pri delodajalcih, ki so bili vključeni v ukrep, 95 delavcev odpuščenih iz poslovnih razlogov, od tega zavod za 22 delavcev ni financiral delnega povračila izplačanih nadomestil plač;
- v usposabljanje v okviru ukrepa vključenih 10.158 zaposlenih, prav toliko oseb je usposabljanje zaključilo<sup>91</sup>.

V reviziji nas je zanimalo, ali so bila delovna mesta ohranjena zgolj v obdobju trajanja pogodb o delnem povračilu nadomestila plač delavcem na začasnem čakanju na delo (obdobje prejemanja sredstev za delno povračilo nadomestil plač) ter koliko delovnih mest je bilo ohranjenih tudi po prenehanju trajanja teh pogodb.

Zavod nima podatkov o tem, koliko delovnih mest je bilo ohranjenih zgolj ob zaključku izvajanja ukrepa in koliko določeno obdobje po tem, ko je delodajalec zanje prenehal prejemati delna povračila izplačanih nadomestil plač.

Zavod smo tudi zaprosili za podatke o številu zaposlenih na začasnem čakanju na delo po obdobju vključenosti v ukrep, a je odgovoril, da individualnih podatkov nima, saj ima sklenjene pogodbe z delodajalci in tako dolžino vključenosti v ukrep spremlja z vidika delodajalca in ne posameznega delavca.

<sup>91</sup> Število delavcev, za katere so bili obračunani zahtevki za povračilo stroškov usposabljanja.

Ob upoštevanju navedbe ministrstva in zavoda, da se je štel med ogrožena vsa delovna mesta, za katera so delodajalci prejeli povračila nadomestil plač, ocenjujemo, da je bil cilj "ohraniti vsa ogrožena delovna mesta v obdobju prejemanja delnih povračil izplačanih nadomestil plač" 99,6-odstotno<sup>92</sup> dosežen. S tega vidika je bilo izvajanje ukrepa uspešno. Pri tem pa ni mogoče oceniti, ali je učinek izvajanja ukrepa tudi dolgoročnejši, torej, ali se odraža še neko obdobje po zaključku ukrepa, in kakšen je ta učinek. Iz podatkov zavoda, da je bilo 30. 6. 2011 skoraj 11 odstotkov zaposlenih, ki so bili vključeni v ukrep, kasneje prijavljenih v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu, namreč ni razvidno, kdaj so bili delavci odpuščeni (med ukrepom oziroma koliko časa po zaključku ukrepa).

Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi zavod poleg učinkov pri delodajalcih, torej števila skupno ohranjenih delovnih mest, spremljal tudi korelacijo med ohranjenimi delovnimi mesti in uspešno zaključenimi usposabljanji na ravni posameznih delavcev na čakanju na delo. Tako bi zavod lahko ocenil učinek porabljenih javnih sredstev tudi za namen usposabljanj delavcev ter na podlagi izsledkov v prihodnje izboljšal morebitne podobne interventne ali druge ukrepe.

Zavod je cilj "podpreti usposabljanje ali izpopolnjevanje, dokvalifikacijo, oziroma prekvalifikacijo 25.000 zaposlenih", določen v programu usposabljanja za obdobje 2009–2011, spremljal na podlagi predloženih potrdil o opravljenih usposabljanjih oziroma obračunanih zahtevkov za povračilo stroškov usposabljanja za posameznega delavca. Preverili smo, ali je zavod dosegel načrtovani cilj oziroma predvideni rezultat, in sicer, da najmanj 80 odstotkov vseh vključenih oziroma 20.000 zaposlenih zaključi aktivnosti usposabljanja. Ob upoštevanju podatkov zavoda, da je bilo na dan 30. 6. 2011 le 10.158 delavcev na začasnem čakanju na delo vključenih v usposabljanje, in jih je prav toliko usposabljanje tudi zaključilo, ocenjujemo, da cilj ter predvideni rezultat nista bila dosežena. Tudi ob upoštevanju navedbe zavoda, da je lahko bilo število delavcev, vključenih v usposabljanje, večje, saj vsi delodajalci niso uveljavljali povračila stroškov usposabljanja za vse delavce, ni mogoče oceniti, v kolikšnem obsegu sta bila cilj in predvideni rezultat glede usposabljanja delavcev dejansko dosežena.

Glede na zgolj 18,3-odstotno<sup>93</sup> porabljena sredstva, zagotovljena za usposabljanje, se postavlja vprašanje, ali je ta rezultat posledica nerealnega načrtovanja sredstev za usposabljanje ali med delodajalci in delavci dejansko ni bilo interesa izkoristiti priložnosti in s pomočjo subvencij izvesti kvalitetna usposabljanja. Zamujena priložnost se še toliko bolj odraža v tem, da so imeli delodajalci popolnoma proste roke pri določitvi programov usposabljanja in da bi vsak delodajalec s porabo 500 evrov na delavca lahko zagotovil kvalitetna izobraževanja, še posebno zato, ker delodajalcem niso bili določeni nobeni pogoji za dodelitev sredstev (razen časovne omejene predložitve natančnega programa usposabljanj).

Ocenjujemo, da ukrep v delu, ki se nanaša na usposabljanje, ni bil učinkovit, ker podjetja niso uspela izvesti usposabljanj v takem obsegu, da bi porabila vsa načrtovana in razpoložljiva namenska sredstva, usposabljanja pa niso bila nujno povezana z vsebinami, ki bi pripomogle k ohranjanju delovnih mest. Tako so bili nekateri delavci na usposabljanju za pridobitev znanj iz varnosti pri delu in podobnih vsebin, ki so jih delavci že osvojili, in ne prispevajo k povečanju možnosti za ohranitev zaposlitve.

<sup>92</sup> 95 delavcev od 19.740, ki so bili vključeni v ukrep, je bilo odpuščenih (za 22 od 95 odpuščenih delavcev delodajalci niso prejeli povračila nadomestila plače). Med izvajanjem ukrepa je bilo torej odpuščenih 73 delavcev ali 0,4 odstotka vključenih delavcev.

<sup>93</sup> Zavod je v celotnem obdobju izvajanja ukrepa porabil za povračilo usposabljanj delavcev na čakanju na delo 2.136.382 evrov, ministrstvo pa je za ta namen načrtovalo sredstva v skupnem znesku 11.700.000 evrov.

Ocenjujemo, da je bila Republika Slovenija pri izvajanju ZDPNP uspešna, saj je med izvajanjem ukrepa ohranila skoraj vsako delovno mesto, za katero so delodajalci zaprosili in prejeli delna povračila izplačanih nadomestil plač. Pri tem pa je treba poudariti, da ministrstvo ob pripravi ZDPNP realnega števila ogroženih delovnih mest ni poznalo in da so bila ta ohranjena zgolj v obdobju dodeljevanja sredstev za delno povračilo izplačanih nadomestil plač delavcem na začasnem čakanju na delo. ZDPNP je namreč delodajalcem, ki so prejeli sredstva za delna povračila izplačanih nadomestil plač, dopuščal, da so odpustili delavce takoj po zaključku ukrepa (prenehanju prejemanja sredstev za delna povračila nadomestil plač). To pomeni, da je Republika Slovenija za tiste delavce, ki so bili po zaključku ukrepa odpuščeni in prijavljeni v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu, le za največ šest (izjemoma 12) mesecev podaljšala zaposlenost, s tem pa se je, sicer manjšim bremenom za javna sredstva, le za kratek čas izognila povečevanju števila brezposelnih oseb.

### 2.2.3 Ukrep Zaposli.me

Ukrep Zaposli.me je zavod v obdobju, na katero se nanaša revizija, realiziral tako, da je izvedel:

- Javni razpis Zaposli.me/Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb z dne 30. 1. 2009<sup>94</sup> (v nadaljevanju: JR Zaposli.me 2009);
- Javni razpis za program "Zaposli.me/Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb" z dne 19. 3. 2010<sup>95</sup> (v nadaljevanju: JR Zaposli.me 2010) in
- Javno povabilo delodajalcem za izvedbo projekta v okviru programa "Zaposli.me/Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb" z dne 19. 9. 2011<sup>96</sup> (v nadaljevanju: JP Zaposli.me 2011).

Predmet obeh javnih razpisov in javnega povabila, ki jih je zavod izvajal v okviru OPRČV 2007–2013<sup>97</sup> in Programa APZ 2007 do 2013, so bile subvencije tržnim delodajalcem<sup>98</sup> za zaposlitev težje zaposljivih brezposelnih oseb za polni delovni čas (oziroma za krajši delovni čas za zaposlitev invalida) za obdobje najmanj enega oziroma dveh let.

Osnovne podatke iz obeh javnih razpisov in javnega povabila prikazujemo v tabeli 8.

<sup>94</sup> Uradni list RS, št. 7/09, 19/09, 40/09, 81/09, 7/10. Objava na spletni strani zavoda, [URL: [http://www.ess.gov.si/delodajalci/financne\\_spodbude/razpisi/razpisi?aid=66](http://www.ess.gov.si/delodajalci/financne_spodbude/razpisi/razpisi?aid=66)], junij 2012.

<sup>95</sup> Uradni list RS, št. 22/10, 31/10, 66/10, 12/11. Objava na spletni strani zavoda, [URL: [http://www.ess.gov.si/delodajalci/financne\\_spodbude/razpisi/razpisi?aid=58](http://www.ess.gov.si/delodajalci/financne_spodbude/razpisi/razpisi?aid=58)], junij 2012.

<sup>96</sup> Objava na spletni strani zavoda, [URL: [http://www.ess.gov.si/delodajalci/financne\\_spodbude/razpisi/razpisi?aid=340](http://www.ess.gov.si/delodajalci/financne_spodbude/razpisi/razpisi?aid=340)], junij 2012.

<sup>97</sup> 2. razvojne prioritete "Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih", 2.1. prednostne usmeritve "Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih", operacije "Zaposli.me/Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb".

<sup>98</sup> Tržni delodajalec je tisti, ki je v preteklem poslovnem letu več kot 50 odstotkov prihodkov ustvaril s prodajo blaga in storitev na trgu.

Tabela 8: Osnovni podatki iz JR Zaposli.me 2009, JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011

Podatki iz javnega razpisa	JR Zaposli.me 2009	JR Zaposli.me 2010	JP Zaposli.me 2011
<b>Okvirna vrednost sredstev, v evrih</b>	28.568.750 evrov <sup>99</sup> (85 odstotkov sredstev zagotovi ESS, 15 odstotkov pa državni proračun).	19.780.000 evrov <sup>100</sup> (85 odstotkov sredstev zagotovi ESS, 15 odstotkov pa državni proračun).	13.000.000 evrov (85 odstotkov sredstev zagotovi ESS, 15 odstotkov pa državni proračun).
<b>Obdobje financiranja</b>	Leta 2009, 2010 in 2011.	Leti 2010 in 2011.	Leti 2011 in 2012.
<b>Cilj javnega razpisa</b>	Zaposlitev 3.850 brezposelnih oseb, od tega 55 odstotkov žensk.	Zaposlitev vsaj 4.500 brezposelnih oseb, od tega vsaj 55 odstotkov žensk.	Zaposlitev 3.250 brezposelnih oseb, od tega vsaj 55 odstotkov žensk.
<b>Upravičen strošek</b>	Subvencija v vrednosti 4.000 evrov za enoletno zaposlitev oziroma 8.000 evrov za dvoletno zaposlitev za posamezno delovno mesto.	Subvencija v vrednosti 4.000 evrov za enoletno zaposlitev.	Subvencija v vrednosti 4.000 evrov za enoletno zaposlitev.
<b>Omejitev števila subvencioniranih zaposlitev</b>	Največ deset zaposlitev na delodajalca.	Največ dve zaposlitvi, če je imel vlagatelj ob predložitvi prve vloge zaposlenih od nič do vključno pet delavcev, in največ deset zaposlitev, če je imel vlagatelj ob predložitvi prve vloge zaposlenih nad pet delavcev.	Največ dve zaposlitvi, če je imel vlagatelj na zadnji dan meseca v mesecu pred oddajo ponudbe na javno povabilo zaposlenih od enega do vključno pet delavcev, in največ deset zaposlitev, če je imel vlagatelj na zadnji dan meseca v mesecu pred oddajo ponudbe na javno povabilo zaposlenih nad šest delavcev.
<b>Obdobje prijav</b>	27. 2. 2009 do 24. 9. 2010.	30. 4. 2010 do 25. 2. 2011.	19. 9. 2011 do 29. 2. 2012.

Viri: JR Zaposli.me 2009, JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011.

### 2.2.3.1 Načrtovanje ukrepa Zaposli.me

Zavod in ministrstvo sta za enoletno zaposlitev brezposelne osebe iz katere koli ciljne skupine v okviru JR Zaposli.me 2009 določila subvencijo v znesku 4.000 evrov, za dvoletno zaposlitev osebe, ki je morala biti prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu več kot 24 mesecev, pa subvencijo v znesku 8.000 evrov. Z JR Zaposli.me 2010 je bil določen enak znesek subvencije za enoletno zaposlitev brezposelne osebe, subvencioniranje dvoletnih zaposlitev pa je zavod ukinitel. Zavod in ministrstvo pri načrtovanju zneska subvencije nista analizirala dejanskih potreb delodajalcev po novih zaposlitvah, števila

<sup>99</sup> V prvi objavi JR Zaposli.me 2009 je bila določena okvirna vrednost sredstev v znesku 15.400.000 evrov, v tretji objavi v znesku 18.400.000 evrov in v četrti objavi v znesku 28.568.750 evrov.

<sup>100</sup> V prvi objavi JR Zaposli.me 2010 je bila določena okvirna vrednost sredstev v znesku 18.000.000 evrov in v četrti objavi v znesku 19.780.000 evrov.

v ukrep vključenih oseb, ki so prejemale višje plače od minimalne, ter odziv delodajalcev na znižanje oziroma zvišanje zneska subvencije oziroma na spremembo pogodbenega obdobja, v katerem zaposlene osebe ni dopustno odpustiti iz poslovnih razlogov. Zavod tako v celotnem obdobju izvajanja ukrepa ni pripravil analize možnosti izboljšanja stroškovne učinkovitosti ukrepa, ki bi pokazala vpliv znižanja subvencije oziroma podaljšanja pogodbenega obdobja na spremembo števila brezposelnih oseb, vključenih v ukrep, in s tem podala odgovor na vprašanje, ali bi bilo mogoče ob enakem finančnem vložku doseči večji obseg subvencioniranega zaposlovanja.

Pri načrtovanju zneska subvencije zavod in ministrstvo tudi nista analizirala učinka različnih zneskov subvencij za zaposlitev brezposelnih oseb iz različnih ciljnih skupin. Tako ni bilo mogoče dobiti odgovora na vprašanje, ali bi lahko z diferenciacijo zneskov subvencij dosegla boljši in trajnejši učinek subvencioniranega zaposlovanja. Ker po izkušnjah zavoda zahteva težje zaposljiva brezposelna oseba večje stroške za zaposlitev in njeno ohranitev, bi bilo smiselno, da bi zavod in ministrstvo pri odločitvi o znesku subvencije za posamezne ciljne skupine natančno proučila in upoštevala stroške priprav in uvedbe brezposelnih oseb na delovno mesto (na primer dodatno subvencioniranje morebitne prekvalifikacije pri suficitarnih poklicih oziroma subvencioniranje pridobitve višje izobrazbe pri nizki stopnji izobrazbe). Zavod pri načrtovanju zneska subvencije ni analiziral že pridobljenih podatkov delodajalcev o številu oseb, ki so jih bili delodajalci pripravljene zaposliti, o številu oseb, ki so jih delodajalci zaposlili brez subvencije, ter o stroških subvencioniranih zaposlitev oseb, pri katerih je bil ukrep že zaključen. Tako ni uporabil že razpoložljivih podatkov, ki bi po naši oceni lahko pomembno pripomogli k ustrežnejšemu načrtovanju zneska subvencije in potrebnih sredstev.

Ocenjujemo, da načrtovanje zneska subvencije pri ukrepu Zaposli.me ni bilo v celoti ustrezno in bi lahko bilo ob uporabi rezultatov analize diferenciacije zneskov subvencije učinkovitejše.

#### *Ukrep ministrstva*

*Ministrstvo je predložilo osnutek poročila<sup>101</sup>, v katerem je analiziralo uspešnost subvencioniranega zaposlovanja v okviru dveh javnih razpisov, izvedenih v letu 2008, vendar ni izkazalo, ali je upoštevalo rezultate analize iz tega osnutka poročila ali jih šele bo, ter pri katerih javnih razpisih in kako.*

Število v ukrep Zaposli.me vključenih oseb je zavod načrtoval v Programu Zaposli.me/Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb (v nadaljevanju: Program Zaposli.me), kot je prikazano v tabeli 9.

---

<sup>101</sup> Interno spremljanje operacij OP RČV, Spodbujanje zaposlovanja mladih brezposelnih oseb, Spodbujanje zaposlovanja starejših brezposelnih oseb, Ljubljana 2012 (brez datuma in številke).

Tabela 9: Prikaz števila v ukrep vključenih oseb, načrtovanega v Programu Zaposli.me po letih

<b>Program Zaposli.me</b>	<b>Leto 2009</b>	<b>Leto 2010</b>	<b>Leto 2011</b>	<b>Leto 2012</b>	<b>Skupaj</b>
Program Zaposli.me z dne 20. 1. 2009	1.600	1.950	300	/	<b>3.850</b>
Program Zaposli.me z dne 8. 5. 2009	2.350	1.950	300	/	<b>4.600</b>
Program Zaposli.me z dne 16. 3. 2010	2.350	5.492	1.800	/	<b>9.642</b>
Program Zaposli.me 2011 <sup>102</sup>	2.350	5.492	5.100	1.250	<b>14.192</b>

Vir: Program Zaposli.me.

V Programu Zaposli.me in aneksu 6 k Pogodbi o sofinanciranju programa Zaposli.me, sklenjeni med zavodom in ministrstvom (v nadaljevanju: Pogodba Zaposli.me), je bila za leta 2009, 2010, 2011 in 2012 načrtovana vključitev 14.192 oseb (od tega 55 odstotkov žensk), v obeh javnih razpisih in javnem povabilu pa 11.600 oseb. Število vključitev, načrtovano v Programu Zaposli.me in določeno v Pogodbi Zaposli.me, je torej večje od števila vključitev, načrtovanih za isto obdobje v javnih razpisih in javnem povabilu, in sicer za 2.592 oseb.

Za izvedbo ukrepa Zaposli.me so bila v Programu Zaposli.me za leta 2009, 2010, 2011 in 2012, kot tudi v Pogodbi Zaposli.me, na podlagi katere je ministrstvo zavodu dodelilo sredstva za izvedbo javnih razpisov in javnega povabila, predvidena sredstva za subvencije v skupnem znesku 50.194.839 evrov, v obeh javnih razpisih in javnem povabilu pa je bil določen okvirni obseg sredstev v skupnem znesku 61.348.750 evrov.

Primerjava ciljev in za njihovo izvedbo načrtovanih sredstev torej pokaže, da načrtovanje v različnih dokumentih ni bilo usklajeno, poleg tega v objavi JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 hkrati s spremenjenim okvirnim obsegom sredstev ni bil spremenjen tudi cilj glede števila vključenih oseb.

Ugotovili smo tudi, da je interes delodajalcev že samo v okviru JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 bistveno presegel cilj zavoda in ministrstva glede števila vključenih oseb, določen v teh dveh razpisih in v Programu Zaposli.me za leti 2009 in 2010. Delodajalci so na podlagi obeh javnih razpisov želeli zaposliti 13.949 oseb, kar je za 67,1 odstotka oseb več, kot je bil cilj, določen v obeh javnih razpisih, oziroma za skoraj 77,9 odstotka oseb več, kot je bilo načrtovanih vključitev<sup>103</sup> v okviru Programa Zaposli.me.

Zavod je navedel, da je pri načrtovanju števila vključenih oseb upošteval stanje registrirane brezposelnosti in delež oseb, ki izpolnjujejo kriterije težje zaposljivih oseb, učinkovitost in uspešnost dotedanlega izvajanja programa in razpoložljiva sredstva, ni pa opravil analize in zato ni upošteval potencialne pripravljenosti delodajalcev za zaposlovanje brezposelnih oseb ob različnih višinah subvencij.

<sup>102</sup> Dokument nima datuma sprejema, vendar je opremljen z žigom in podpisom odgovorne osebe zavoda.

<sup>103</sup> Na podlagi JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 so delodajalci posredovali vloge za zaposlitev 13.949 oseb, v zadnji dopolnitvi Programa Zaposli.me pa je bilo za leti 2009 in 2010 načrtovanih skupaj 7.842 vključitev oseb, torej 6.107 oseb ali 77,9 odstotka manj oseb, kot so jih bili delodajalci s pomočjo subvencije pripravljeni zaposliti.

Ugotovili smo, da zavod tako ni opravil analize stroškovne upravičenosti višine subvencij za zaposlitev, ki bi vsebovala morebiten odziv delodajalcev na znižanje ali zvišanje zneska subvencije.

Predpisana višina subvencije je bila enaka za vse v ukrep vključene osebe ter preračunana na višino minimalne plače za delo s polnim delovnim časom oziroma na predvidene vsaj minimalne stroške delodajalca z zaposlitvijo osebe. Analize o skupnih stroških posameznih subvencioniranih zaposlitev zavod do konca leta 2011 ni opravil, ker so prvi finančni podatki na voljo šele v 45 dneh po izteku subvencionirane zaposlitve.

Na podlagi tega pojasnila ugotavljamo, da je zavod imel možnost, da bi analiziral skupne stroške izplačanih plač v ukrep vključenih oseb, za katere je obdobje subvencioniranja že preteklo, a tega ni storil. Po naši oceni bi zavod in ministrstvo, na podlagi rezultata take analize, JP Zaposli.me 2011 v delu, ki se nanaša na znesek subvencije, lahko učinkoviteje načrtovala.

Zavod in ministrstvo sta v Programu Zaposli.me in v javnih razpisih ter javnem povabilu določila pričakovani rezultat pri doseganju cilja glede števila vključenih oseb, in sicer 30 odstotkov ohranjenih zaposlitev 12 mesecev po zaključku izvajanja projekta oziroma po zaključku obdobja subvencioniranja zaposlitve. Ocenjujemo, da je navedeni pričakovani rezultat preskromno zastavljen, še posebno zato, ker ukrep Zaposli.me zavod izvaja vsako leto. Z načrtovanjem različnega obsega ohranjenih mest za posamezno ciljne skupine ter z določitvijo razpisnih pogojev glede višine posamezne subvencije in kandidiranja delodajalcev bi verjetno lahko vplival na povečanje števila ohranjenih subvencioniranih zaposlitev, in tudi na ohranitev delovnih mest za daljše obdobje. Po naši oceni načrtovanje pričakovanega rezultata glede ohranitve delovnih mest ni učinkovito, saj zavod brez ustreznih prilagoditev razpisne dokumentacije nanj nima vpliva. Ker zavod z določitvijo ustreznih razpisnih pogojev, kriterijev in meril (povezava s točkami 2.2.3.2, 2.2.3.3 in 2.2.3.4) ne zaveže delodajalcev k ohranjanju delovnih mest za daljše časovno obdobje, obstaja tveganje, da bodo učinki ukrepa dejansko le kratkoročni.

Ugotovili smo, da načrtovanje števila subvencioniranih zaposlitev in zanje potrebnih sredstev ni bilo v celoti ustrezno. Cilji, določeni v Programu Zaposli.me, javnih razpisih in javnem povabilu glede števila v ukrep vključenih oseb ter obsega ohranitve delovnih mest so sicer natančni, merljivi in časovno opredeljeni, vendar višina subvencije in skupna potrebna sredstva niso bila določena na podlagi rezultatov analiz glede stroškovne upravičenosti subvencije. Hkrati pa načrtovanje ciljev ni bilo usklajeno (neujemanje ciljev, določenih v javnih razpisih in javnem povabilu, s cilji iz Programa Zaposli.me oziroma Pogodbe Zaposli.me) in dosledno (število načrtovanih vključitev ni bilo prilagojeno spremembam okvirnega obsega sredstev za ta namen).

### **2.2.3.2 Ciljne skupine pri ukrepu Zaposli.me**

Za ukrep Zaposli.me sta zavod in ministrstvo oblikovala ciljne skupine tako, da so delodajalci v okviru JR Zaposli.me 2009, JR Zaposli.me 2010 ter JP Zaposli.me 2011 lahko zaposlili tiste brezposelne osebe iz Evidence brezposelnih oseb pri zavodu, ki so izpolnjevale vsaj enega od kriterijev, navedenih v tabeli 10.



Tabela 10: Ciljne skupine JR Zaposli.me 2009, JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011

Zap. št.	JR Zaposli.me 2009	JR Zaposli.me 2010	JP Zaposli.me 2011
1	Brezposelna oseba je starejša od 50 let.	Brezposelna oseba je starejša od 50 let.	Brezposelna oseba je starejša od 50 let in je vsaj šest mesecev prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu.
2	Brezposelna oseba je mlajša od 25 let in v zadnjih šestih mesecih ni imela redno plačane zaposlitve.	Brezposelna oseba je mlajša od 25 let in v zadnjih šestih mesecih ni imela redno plačane zaposlitve.	Brezposelna oseba je mlajša od 25 let in je prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu vsaj šest mesecev v zadnjih 8 mesecih.
3	Brezposelna oseba je iskalec prve zaposlitve in je pridobila strokovno ali poklicno izobrazbo pred manj kot dvema letoma ter je bila vsaj šest mesecev prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu.	Brezposelna oseba je iskalec prve zaposlitve in je pridobila strokovno ali poklicno izobrazbo pred manj kot dvema letoma ter je bila vsaj šest mesecev prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu.	Brezposelna oseba je iskalec prve zaposlitve in je bila vsaj šest mesecev prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu.
4	Brezposelna oseba je mlajša od 30 let z dokončano vsaj univerzitetno izobrazbo in ima poklic, ki se uvršča med suficitarne, ter v zadnjih šestih mesecih ni imela redno plačane zaposlitve.	Brezposelna oseba je mlajša od 30 let z dokončano vsaj univerzitetno izobrazbo in ima poklic, ki se uvršča med suficitarne, ter v zadnjih šestih mesecih ni imela redno plačane zaposlitve.	/
5	Brezposelna oseba ni dosegla stopnje srednjega <sup>104</sup> izobraževanja.	Brezposelna oseba ni dosegla stopnje srednjega izobraževanja.	/
6	Brezposelna oseba je prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu 12 mesecev v zadnjih 16 mesecih, razen osebe, vključene v javna dela, oziroma za zaposlitev za dve leti in je prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu več kot 24 mesecev.	Brezposelna oseba je prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu 12 mesecev v zadnjih 16 mesecih, razen osebe, vključene v javna dela.	Brezposelna oseba je prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu 12 mesecev v zadnjih 16 mesecih.
7	/	/	Brezposelna oseba je invalid.
8	/	/	Brezposelna oseba je bila pred zadnjim prenehanjem vodenja v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu zaradi uveljavitve pravice do starševskega nadomestila ali starševskega dodatka ter po uveljavitvi te pravice prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu skupaj vsaj 12 mesecev.
9	/	/	Brezposelna oseba je prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu vsaj šest mesecev in ima na dan objave JP Zaposli.me 2011 stalno prebivališče v Pokolpju.

Viri: JR Zaposli.me 2009, JR Zaposli.me 2010 ter JP Zaposli.me 2011.

<sup>104</sup> S srednjim izobraževanjem je mišljeno srednje strokovno izobraževanje, srednje poklicno izobraževanje, tehniško izobraževanje oziroma splošno srednje izobraževanje.

Iz tabele 10 je mogoče razbrati, da sta zavod in ministrstvo v JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 oblikovala praktično identične ciljne skupine, medtem ko sta pri JP Zaposli.me 2011 obdržala prve tri ciljne skupine iz javnih razpisov in dodala tri nove.

Ciljne skupine, ki vsebinsko pravzaprav predstavljajo razpisne pogoje za vključitev brezposelne osebe v ukrep (v razpisih je določitev posamezne ciljne skupine obravnavana kot kriterij, ki ga mora izpolnjevati brezposelna oseba za zaposlitev), so bile oblikovane tako, da je lahko ena brezposelna oseba ustrezala značilnostim več ciljnih skupin in bila tako uvrščena v eno ali več ciljnih skupin. Prav tako sta zavod in ministrstvo v JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 oblikovala enaka merila za izbor (dodelitev enakega števila točk) brezposelne osebe glede na uvrstitev v ciljno skupino (povezava s točko 2.2.3.4). Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi zavod in ministrstvo oblikovala take pogoje za uvrstitev brezposelne osebe v ukrep oziroma take ciljne skupine, ki bi jih z določitvijo še drugih razpisnih pogojev, meril in kriterijev zavod tudi različno obravnaval glede na njihove lastnosti. Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi zavod prioritetno obravnaval najbolj rizične skupine brezposelnih oseb, stopnjo rizičnosti pa naj bi določil glede na lastnosti posamezne skupine.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*APZ je le eden izmed naborov ukrepov na trgu dela, ki vpliva na trajnost zaposlitve. Aktivnosti za brezposelne v okviru APZ so zato v večini primerov učinkovite predvsem na krajši rok in vplivajo tudi na povečevanje zaposlitvenih možnosti. Najpomembnejši dejavnik trajnosti zaposlitve je gospodarska rast, s pomočjo katere nastajajo nova delovna mesta in spodbudno podjetniško okolje. Instrumenti za spodbujanje gospodarske aktivnosti pa niso v pristojnosti ministrstva. Spodbujanje pogojev za gospodarsko aktivnost, še posebno tisto z visoko dodano vrednostjo, je porok za nadaljnji razvoj, nova delovna mesta in dolgoročno zaposlovanje.*

V okviru JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 sta zavod in ministrstvo v okviru dveh ciljnih skupin (brezposelne osebe, mlajše od 25 let, ter brezposelne osebe, mlajše od 30 let, z dokončano univerzitetno izobrazbo in suficitarnim poklicem) predvidela zaposlitev osebe s statusom brezposelne osebe, ki v zadnjih šestih mesecih ni imela redno plačane zaposlitve. Pri tem je v razpisnih dokumentacijah pojasnjeno, da se kot redno plačana zaposlitev šteje vsaka zaposlitev, za katero je sklenjena pogodba o zaposlitvi v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih<sup>105</sup>. Iz te navedbe izhaja, da je zavod v postopku subvencionirane zaposlitve take osebe, ki so bile sicer lahko (ni bil pa to pogoj) evidentirane med brezposelnimi osebami, hkrati pa pridobivale prihodke od svojega dela (podjemne, avtorske pogodbe), obravnaval kot težje zaposljive brezposelne osebe. Tudi glede na to ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi zavod in ministrstvo proučila smiselnost različne obravnave posameznih ciljnih skupin (kriteriji in merila) in smiselnost spodbujanja delodajalcev k zaposlitvi najbolj rizičnih skupin (različen pristop ob upoštevanju kazalcev rizičnosti, kot na primer obdobje trajanja evidentirane brezposelnosti, suficitarnost poklica, stopnja izobrazbe). Z enakim obravnavanjem vseh brezposelnih oseb, tudi tistih, ki po naši oceni ne sodijo v skupino težje zaposljivih brezposelnih oseb (ciljna skupina je določena glede na obdobje, ko je mlada oseba s statusom brezposelne osebe za svoje delo sicer prejela neko vrsto plačila, vendar ne redno), zavod problema brezposelnosti ne rešuje sistematično in za daljše obdobje. Na podlagi tega ocenjujemo tudi, da bi lahko bilo subvencioniranje zaposlovanja dejansko rizičnih in težje zaposljivih oseb z vidika porabe javnih sredstev stroškovno učinkoviteje, saj bi bilo mogoče z enakim zneskom subvencije in z enakim obsegom namenskih sredstev doseči več zaposlitev težje zaposljivih oseb.

<sup>105</sup> Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

*Pojasnilo ministrstva*

*Ukrepi spodbujanja zaposlovanja so vezani predvsem na strukturo brezposelnih oseb, njihove kompetence in druge pomembne značilnosti, ki vplivajo na zaposljivost. Na trajnost zaposlitve in s tem na dolgoročnejši učinek posameznega ukrepa pa vpliva tudi delovno okolje delodajalca (plača, ostali delovni pogoji, tako imenovani mehki dejavniki, kot so način vodenja ipd.) ter vseživljenjska karierna orientacija, ki vpliva na motivacijo iskalcev zaposlitve. Od izvajanja ukrepov APZ je nerealno pričakovati sistemsko reševanje problema brezposelnosti, ti ukrepi so namreč le del nabora ukrepov različnih politik, ki so v pristojnosti več resorjev.*

Ugotovili smo, da sta zavod in ministrstvo pri JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 štiri ciljne skupine (ciljne skupine iz tabele 10 pod zap. št. 1, 2, 4, 5) oblikovala tako, da za brezposelno osebo, ki je bila uvrščena v katero koli izmed navedenih ciljnih skupin, evidentirana čakalna doba na prosto delovno mesto ni bila pogoj za zaposlitev. Tako je na podlagi JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 do 30. 6. 2011 zavod subvencioniral zaposlitev kar 1.092 brezposelnih oseb, ki so bile registrirane v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu manj kot tri mesece. Od teh je bilo le 59 brezposelnih oseb takih, ki so bile upravičene do denarnega nadomestila, in 96 takih, ki so bile upravičene do denarne socialne pomoči. Ocenjujemo, da zavod s tako oblikovanimi ciljnimi skupinami in kot posledica tega s subvencioniranjem zaposlitve kar 1.092 brezposelnih oseb, ki jih po naši oceni ni primerno uvrstiti v ranljive skupine brezposelnih oseb, ni ravnal gospodarno, saj bi s temi sredstvi lahko v večji meri spodbujal zaposlovanje težje zaposljivih skupin brezposelnih oseb. Zavod pri tem po naši oceni tudi ni uresničeval namena in osnovnega cilja Programa Zaposli.me, to je spodbujanja zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb.

Oceno o negospodarnosti ravnanja pri subvencioniranem zaposlovanju oseb, za katere ni bil določen pogoj, da morajo biti določeno obdobje evidentirane v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu, dodatno utemeljujemo še z oceno tveganja, da je zavod v takih primerih lahko odobril subvencije tudi za zaposlitev tistih oseb, ki so same prekinile delovno razmerje z delodajalcem prav zaradi subvencionirane zaposlitve pri drugem delodajalcu in so bile zato brezposelne zgolj za kratek čas – do sklenitve novega (subvencioniranega) delovnega razmerja. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi zavod in ministrstvo pri subvencioniranju zaposlitev z oblikovanjem ustreznih kriterijev (ciljnih skupin) in meril skupino brezposelnih oseb, ki so na prosto delovno mesto čakale manj od na primer treh mesecev (oziroma obdobja, ki bi ga zavod določil na podlagi strokovne presoje), izločila iz skupine težje zaposljivih brezposelnih oseb. Zavod je pri analizi izvajanja Programa Zaposli.me sam ugotovil, da se delež brezposelnih oseb s krajšo čakalno dobo v zadnjih letih povečuje (kar 33 odstotkov brezposelnih oseb je v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu prijavljenih manj od šestih mesecev), zato je pri JP Zaposli.me 2011 pri vseh ciljnih skupinah dodal pogoj, da mora biti oseba evidentirana v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu vsaj šest mesecev (s tem ustreza predpostavki, da je težje zaposljiva). S tem je po naši oceni zadovoljivo odpravil pomanjkljivost obeh javnih razpisov.

Zavod in ministrstvo sta v obeh javnih razpisih in javnem povabilu med ciljne skupine uvrstila tudi skupino oseb, ki so v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu prijavljene 12 mesecev v zadnjih 16 mesecih, pri JR Zaposli.me 2009 pa skupino oseb, ki so v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu prijavljene več kot 24 mesecev. S tema dvema ciljnim skupinama sta zavod in ministrstvo zajela celotno populacijo dolgotrajno brezposelnih oseb, ki sodijo med težje zaposljive osebe, hkrati pa sta tej populaciji v okviru ukrepov APZ namenila poseben ukrep, in sicer ukrep Zaposlovanje DBO, za katerega je javni razpis zavod objavil že 4. 9. 2009. V okviru tega ukrepa so, drugače kot pri ukrepu Zaposli.me, lahko kandidirali tudi netržni delodajalci. Ker je zavod ukrepa izvajal vzporedno, so tržni delodajalci dolgotrajno

brezposelno osebo lahko zaposlili pod različnimi pogoji (trajanje zaposlitve, višina subvencije; več o tem v točki 2.2.4.4).

Zavod in ministrstvo sta za ukrep Zaposli.me oblikovala širok nabor ciljnih skupin (tabela 10), za katere je zavod subvencioniral zaposlovanje pod enakimi pogoji in z enakim zneskom subvencije (razen ciljni skupini brezposelnih oseb, ki so bile med izvajanjem JR Zaposli.me 2009 v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu prijavljene več kot 24 mesecev in jih je delodajalec zaposlil za dve leti, je zavod namenil dvakrat višjo subvencijo).

Po naši oceni natančna razčlenitev ciljnih skupin nima dodane vrednosti. Ocenjujemo, da sta zavod in ministrstvo s širokim naborom ciljnih skupin po nepotrebnem otežila preglednost razpisne dokumentacije javnih razpisov in javnega povabila, zaradi česar obstaja tveganje, da sta poslabšala učinkovitost izvedbe zaposlovanja težje zaposljivih skupin brezposelnih oseb. Ocenjujemo, da bi zavod in ministrstvo v nadaljevanju ukrepa s spremembo razpisnih pogojev, tako v delu, ki določa višino subvencije, kot tudi trajanje subvencionirane zaposlitve, lahko opredelila, katere ciljne skupine brezposelnih oseb so dejansko težje zaposljive in zato bolj upravičene do subvencionirane zaposlitve. Ocenjujemo namreč, da bi bili delodajalci pripravljeni zaposliti nekatere izmed sicer subvencioniranih skupin tudi brez prejema subvencije, tako prihranjena sredstva pa bi lahko zavod porabil za bolj rizične skupine brezposelnih oseb ali za izvajanje katerega izmed drugih ukrepov APZ.

Ker sta bila oba javna razpisa široko ciljno usmerjena, smo preverili, v kakšnem deležu so bili v ukrep vključeni predstavniki posameznih ciljnih skupin. V tabeli 11 prikazujemo število in delež zaposlitev glede na skupno število brezposelnih oseb v obdobju od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2011 po posameznih ciljnih skupinah, ki so bile določene v okviru JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010.

Tabela 11: Registrirane brezposelne osebe in delež vključenih oseb znotraj ciljnih skupin od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2011

Zap. št. ciljne skupine	Ciljna skupina	Število registriranih brezposelnih oseb od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2011*	Število vključenih oseb na podlagi JR Zaposli.me 2009**	Število zaposlenih oseb na podlagi JR Zaposli.me 2010**	Skupno število zaposlenih oseb na podlagi obeh javnih razpisov**	Delež vseh vključenih oseb v okviru posamezne ciljne skupine
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(5)=(6)/(3)*100
1	Brezposelne osebe, starejše od 50 let.	76.079	992	949	1.941	2,6
2	Brezposelne osebe, mlajše od 25 let in v zadnjih šestih mesecih niso imele redno plačane zaposlitve.	23.298	953	1.141	2.094	9,0
3	Iskalci prve zaposlitve, ki so pridobili strokovno ali poklicno izobrazbo pred manj kot dvema letoma ter so vsaj šest mesecev prijavljeni v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu.	22.216	84	102	186	0,8
4	Brezposelne osebe, mlajše od 30 let, z dokončano vsaj univerzitetno izobrazbo in imajo poklic, ki se uvršča med suficitarne ter v zadnjih šestih mesecih niso imele redno plačane zaposlitve.	7.553	57	46	103	1,4
5	Brezposelne osebe, ki niso dosegle stopnje srednjega izobraževanja.	95.087	1.023	988	2.011	2,1
6	Brezposelne osebe, prijavljene v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu 12 mesecev v zadnjih 16 mesecih, razen oseb, vključenih v javna dela.	110.853	543	1.723	2.266	2,0
7	Brezposelne osebe, ki so prijavljene v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu več kot 24 mesecev.	53.858	399	-	399	0,7

Opombi:

\* Brezposelne osebe, ki so bile v obdobju od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2011 kadar koli prijavljene v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu in so izpolnjevale navedeno lastnost ciljne skupine, pri tem se ista oseba lahko pojavi v več ciljnih skupinah (podatek je pridobljen na podlagi enotne matične številke brezposelne osebe).

\*\* Brezposelne osebe so bile v program vključene na podlagi lastnosti ene same konkretne ciljne skupine, zato podvajanje števila vključenih oseb ni mogoče.

Vir: zavod.

V reviziji ni bilo mogoče potrditi, da sta zavod in ministrstvo pri načrtovanju JP Zaposli.me 2011 dejansko analizirala in smiselno upoštevala, po naši oceni sicer koristne podatke iz tabele 11. Ob upoštevanju dejstva, da je bilo v okviru JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 največ vključenih oseb znotraj ciljnih skupin pod zap. št. 1, 2, 5 in 6, najmanj pa v okviru ciljnih skupin pod zap. št. 3, 4 in 7 iz tabele 11, ni jasno, na podlagi katerih ocen sta zavod in ministrstvo pri JP Zaposli.me 2011 izločila ciljno skupino, v okviru katere je bilo zaposlovanje veliko (zap. št. 5), prav tako pa tudi ciljno skupino, v okviru katere je bilo zaposlovanje manjše (zap. št. 4).

Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi bil ukrep Zaposli.me bolj ciljno usmerjen, še posebno ob dejstvu, da je zaposlovanju dolgotrajno brezposelnih oseb namenjen poseben ukrep. Pri tem bi bilo smiselno proučiti značilnosti rizičnih skupin brezposelnih oseb in pripraviti lestvico stopenj rizičnosti, s pomočjo katere bi bilo mogoče določiti težje zaposeljive skupine brezposelnih oseb, ki so najbolj množično zastopane v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu. S tem bi lahko zavod in ministrstvo v večji meri uresničevala cilj ukrepa in dejansko spodbudila zaposlovanje težje zaposljivih brezposelnih oseb.

### 2.2.3.3 Pogoji javnih razpisov in javnega povabila za pridobitev subvencij

Ker je bilo v obeh javnih razpisih in javnem povabilu določeno, da lahko za subvencionirane zaposlitve kandidirajo le tržni delodajalci, smo preverili, kaj je bil namen te omejitve.

Zavod je navedel, da je bil v fazi načrtovanja ukrepa Zaposli.me hkrati načrtovan tudi ukrep Zaposlovanje DBO (povezava s točko 2.2.4.1). Ta je bil prvotno načrtovan le za netržne delodajalce, zaradi česar je bila postavljena omejitev ukrepa Zaposli.me izključno na preostale – tržne delodajalce.

Ocenjujemo, da omejitev nabora potencialnih delodajalcev, ki bi lahko kandidirali na obeh javnih razpisih in javnem povabilu ob cilju zaposliti čim večje število težje zaposljivih brezposelnih oseb, ni smiselna. Po naši oceni bi bil postopek razpisa oziroma povabila brez omejitve nabora možnih kandidatov krajši in cenejši (ne bi bilo preverjanja, ali je delodajalec tržni ali ne).

Ob upoštevanju pojasnila zavoda, da je bila omejitev kandidatov določena zaradi vzporednega načrtovanja in izvajanja ukrepa Zaposlovanje DBO, posebno poudarjamo, da zavod in ministrstvo pri pripravi JP Zaposli.me 2011 nista upoštevala, da je bil ukrep Zaposlovanje DBO v letu 2010 že zaključen in bi lahko vsaj pri JP Zaposli.me 2011 za možne kandidate določila tako tržne kot netržne delodajalce. To še dodatno potrjuje našo oceno, da obstaja tveganje, da zavod in ministrstvo pri pripravi javnih razpisov oziroma javnega povabila nista spremljala in upoštevala izkušenj tudi iz drugih ukrepov APZ in sta s svojimi aktivnostmi celo sama zmanjševala učinkovitost ukrepov.

Ne glede na to oceno je zavod postopek preverjanja pogoja, da so lahko kandidirali le tržni delodajalci, pri JR Zaposli.me 2010 v primerjavi z JR Zaposli.me 2009 izboljšal. Zavod je namreč prvotno (pri JR Zaposli.me 2009) izpolnjevanje tega pogoja preverjal zgolj na podlagi izjave delodajalca, kasneje (pri JR Zaposli.me 2010) pa je podatke preveril in pridobil po uradni dolžnosti z vpogledom v poslovni register Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, in sicer za vsakega vlagatelja posebej.

Ker sta bili pri JR Zaposli.me 2009 tržna orientiranost in registracija delodajalca za opravljanje dejavnosti v Republiki Sloveniji na dan predložitve vloge zadosten pogoj in je ob izpolnjevanju teh dveh pogojev

vlagatelj avtomatično izpolnjeval tudi vse ostale splošne razpisne pogoje, ocenjujemo, da obstaja tveganje, da so bila nekatera podjetja, ki so se prijavila na razpis, ustanovljena zgolj zato, da se izkoristi priložnost pridobitve subvencije in zagotovi zaposlitev brezposelni osebi zgolj za obdobje trajanja pogodbe o dodelitvi subvencije. Zavod podatkov o tem, koliko je bilo pri JR Zaposli.me 2009 takih podjetij, ki so bila na dan prijave na razpis ustanovljena le kratek čas (le nekaj mesecev) in so po preteku pogodbe o dodelitvi subvencije odpustila delavce, ni analiziral, med izvajanjem ukrepa pa je zaznal navedeno tveganje in pogoj glede trajanja registracije podjetja pri JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011 zaostri. Tako so morali biti delodajalci, če so želeli pridobiti subvencijo, od leta 2010 registrirani za opravljanje dejavnosti najmanj eno leto pred oddajo vloge za dodelitev subvencije. Ocenjujemo, da je zavod pogoj glede dolžine trajanja registracije dejavnosti delodajalca izboljšal in s tem preprečil morebitne zlorabe ustanavljanja podjetij le zaradi pridobitve subvencij za zaposlitev brezposelne osebe.

Zavod je pri JR Zaposli.me 2010 uvedel tudi pogoj, ki ga v postopku dejansko ni mogel preveriti, in sicer da "do pomoči ni upravičen izbrani vlagatelj za zaposlitev brezposelne osebe, ki je bila v obdobju 12 mesecev pred prijavo na zavodu zaposlena pri njem ali pri z njim povezani fizični ali pravni osebi". Ta pogoj je zavod nato pri JP Zaposli.me 2011 nekoliko preoblikoval, tako da se je glasil "v ukrep se ne more vključiti brezposelna oseba, ki ji je pri istem delodajalcu prenehala ali bila prekinjena pogodba o zaposlitvi in se je prijavila na zavodu, od takrat pa še ni minilo 12 mesecev".

Zavod je navedel, da bi bilo ob tem pogoju teoretično sicer možno, da bi isti delodajalec lahko ciklično, s prekinitvijo 12 mesecev s pomočjo subvencije zaposloval isto osebo, vendar zavod take delodajalce izloči. Ocenjujemo, da bi bil lahko pogoj bolj učinkovit, če se ne bi nanašal le na zaposlitev iste osebe pri istem delodajalcu, temveč bi obravnaval vse delodajalce, ki so bili kadar koli v preteklosti vključeni v ukrep in so zaposlitev kmalu po preteku pogodbe o dodelitvi subvencije prekinili.

Ker so bili cilji in pričakovani rezultati javnih razpisov in javnega povabila kratkoročno usmerjeni, hkrati pa zavod delodajalcev z ničemer ne zavezuje k ohranjanju subvencioniranih zaposlitev za daljše obdobje (tudi po preteku pogodbe o dodelitvi subvencije), ocenjujemo, da zavod nima vzvodov, s katerimi bi bilo zagotovljeno trajnejše zaposlovanje in s tem stroškovno bolj učinkovit ukrep, saj nima neposrednega vpliva na srednje in dolgoročne rezultate subvencioniranega zaposlovanja. Nekateri delodajalci, še posebno za tista delovna mesta, ki ne zahtevajo specifičnih znanj in je odpuščenega delavca mogoče hitro nadomestiti z novim, pa tako ob možnosti pridobitve subvencije za zaposlitev nove brezposelne osebe na istem delovnem mestu k zaposlovanju na daljši rok niti niso motivirani. Javna razpisa in javno povabilo namreč omogočajo, da lahko delodajalci na taka delovna mesta vsako leto s presledki, ki pa morajo biti daljši od 12 mesecev, s pomočjo subvencije zaposlijo novo, do tedaj brezposelno osebo. Ocenjujemo, da bi morala ministrstvo in zavod, ki ukrep Zaposli.me izvajata vsako leto, za bolj učinkovito porabo javnega denarja natančno proučiti, kako restriktivno oblikovati razpisne pogoje (znesek subvencije kot tudi trajanje pogodbenega obdobja), da bi dosegla dolgoročnejši učinek ali vsaj pričakovani rezultat ukrepa (30-odstotna ohranitev zaposlitev 12 mesecev po zaključku subvencioniranja). Nanj namreč s trenutno veljavnim načinom izvajanja ukrepa nimata vpliva, kar pomeni tveganje za skromen in le kratkoročni učinek.

Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi zavod in ministrstvo proučila, ali bi z določitvijo razpisnega pogoja, da "delodajalec, ki zgolj iz poslovnih razlogov odpusti delavca, ki ga je kadar koli zaposlil s pomočjo subvencije, za zaposlitev druge brezposelne osebe na isto delovno mesto ne more več prejeti subvencije

oziroma prejme manjši znesek subvencije", lahko izboljšala stroškovno učinkovitost ukrepa (ob enakem obsegu javnih sredstev zagotovitev trajnejše zaposlitve) in kako.

Pogojev JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010, da "delodajalci niso prejeli, niti niso bili v postopku za pridobitev drugih javnih sredstev, s katerimi bi bila presežena polovica celotnih stroškov zaposlitve posamezne vključene osebe", da "so v zadnjih šest mesecih delavcem izplačevali plače" ter da "vlagatelji niso povezani s fizičnimi ali pravnimi osebami, ki so v obdobju 12 mesecev pred njihovo prijavo na javni razpis iz poslovnih razlogov odpuščali delavce", zavod ni preverjal, ampak je zahteval zgolj podpisane izjave vlagateljev, ki so bile priloge k vlogam za pridobitev subvencije in v katerih je bilo določeno, da jih vlagatelji podpisujejo pod materialno in kazensko odgovornostjo. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi zavod v vlogi zahteval preverljive dokaze, oziroma jih sam pridobil iz javnih evidenc, saj vlogi priložene izjave, četudi podane pod kazensko odgovornostjo, ne dajejo zadostnega zagotovila, da so pogoji dejansko izpolnjeni.

Zavod je v JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011 v primerjavi z JR Zaposli.me 2009 omilil pogoj glede števila zaposlenih. Pri JR Zaposli.me 2009 je morala "zaposlitev oseb, za katere so delodajalci kandidirali na razpisu, predstavljati povečanje števila zaposlenih v primerjavi s povprečjem v zadnjih 12 mesecih, razen v primerih odpuščanj iz dopustnih razlogov". Pri JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011 pa delodajalci v zadnjih 12 mesecih pred mesecem oddaje vloge niso smeli zmanjševati števila zaposlenih, razen iz dopustnih razlogov, oziroma so morali zaposlene osebe, s katerimi so prekinili delovno razmerje iz drugih razlogov, nadomestiti z novimi zaposlitvami, ki pa niso predmet subvencioniranja po konkretnem javnem razpisu oziroma povabilu. Ocenjujemo, da je zavod s preoblikovanjem in dopolnitvijo tega pogoja zmanjšal možnost zlorab. Hkrati pa ocenjujemo, da pri JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011 še vedno obstaja tveganje, da delodajalec v trenutku oddaje vloge sicer izpolnjuje zahtevani pogoj, vendar število zaposlenih zmanjša takoj po odobritvi subvencionirane zaposlitve. Zavod namreč, da bi se izognil takim primerom, ni predvidel varovalke.

V okviru JR Zaposli.me 2009 je zavod preverjal izpolnjevanje navedenega pogoja le na podlagi izjav vlagateljev, v okviru JR Zaposli.me 2010 pa je podatke o tem, da delodajalci niso zmanjševali števila zaposlenih, preverjal za vsakega vlagatelja z vpogledom v evidenco ZZZS (preveritev podatkov o številu zaposlenih oseb pri vlagatelju zadnjega dne pred mesecem oddaje vloge in leto pred tem).

Po navedbi zavoda je postopek preveritve trenutno tako poenostavljen, da omogoča zavodu dnevni vpogled v evidenco ZZZS prek APZnet, poleg tega pa zavod podatke o številu zaposlenih preverja tudi na DURS. Ocenjujemo, da je preverjanje izpolnjevanja navedenega pogoja zavod izboljšal.

V JR Zaposli.me 2010 je bilo določeno, da "bo z vlagatelji, ki bodo na podlagi tega razpisa upravičeni do dodelitve subvencije v vrednosti, ki dosega 28.000 evrov (torej tisti, ki so zaposlili sedem ali več brezposelnih oseb), pogodba ali aneks k pogodbi sklenjen pod odložnim pogojem, da kot sredstvo za zavarovanje svojih obveznosti predložijo menico s pooblastilom za izpolnitev in unovčenje". V primerjavi z JR Zaposli.me 2010 pa je bila pri JP Zaposli.me 2011 pogodbeno vrednost, od katere so morali delodajalci predložiti menice in menične izjave s pooblastilom, znižana na 16.000 evrov (menice so morali predložiti tisti, ki so s pomočjo subvencije zaposlili štiri ali več brezposelnih oseb). Preverili smo, zakaj je zavod z določitvijo meje pogodbenega zneska oziroma števila subvencioniranih zaposlitev vnaprej določil, da je subvencioniranje večjega števila zaposlitev pri istem delodajalcu bolj tvegano, in je take delodajalce v primerjavi s tistimi, ki so zaposlili enega do štiri osebe, strožje obravnaval.



Zavod je navedel, da predpisi sicer ne zahtevajo zavarovanja pogodbenih obveznosti (dodeljena subvencija se ne šteje kot predplačilo, pri katerem je pogoj zavarovanje pogodbene obveznosti), vendar je zavod, da bi se zmanjševalo tveganje in povečala pogodbeni disciplina, odločil, da je nad določenim skupnim zneskom izplačila smiselno zahtevati tudi sredstvo za zavarovanje obveznosti. Pri tem je navedena zneska na podlagi izkušenj ocenil kot primerna. Za uvedbo predložitve menic se je odločil zaradi preprečevanja večjih zlorab potencialnega brezobrestnega kreditiranja delodajalcev, če bi delodajalci zgolj zaradi pridobitve subvencije brezposelne osebe le začasno zaposlili in jih takoj po prejemu subvencij odpustili.

Ocenjujemo, da je zavod z določitvijo navedenega pogoja ustrezno zavaroval proračunska sredstva, dodeljena tistim delodajalcem, ki so s pomočjo subvencije zaposlili več kot sedem oseb pri JR Zaposli.me 2010 oziroma več kot štiri osebe pri JP Zaposli.me 2011, vendar pa, da bi se izognil dodatnim administrativnim stroškom, ni vzpostavil enakega sistema preprečevanja zlorab nenamenske porabe javnih sredstev tudi pri ostalih delodajalcih, ki so prejeli subvencije za manj kot štiri osebe.

#### **2.2.3.4 Merila za izbor predlagane subvencionirane zaposlitve**

Ugotovili smo, da je zavod objavil merila in način njihove uporabe pri izboru predlagane subvencionirane zaposlitve pri večjem številu predloženih vlog od razpoložljivih sredstev, ki so se med JR Zaposli.me 2009, JR Zaposli.me 2010 ter JP Zaposli.me 2011 precej razlikovala.

Kljub doslednemu upoštevanju ZUTD, ki v 47. členu določa, da mora javno povabilo vsebovati merila za ocenjevanje prejetih ponudb, ter da strokovne komisije obravnavajo predložene ponudbe po vrstnem redu njihovega prispetja do porabe razpoložljivih finančnih sredstev, ocenjujemo, da določitev ciljnih skupin in razpisnih meril v okviru JP Zaposli.me 2011 nista dosegla namena. Glede na določilo v 35. členu ZUTD, da imajo prednost pri vključevanju v ukrepe APZ osebe, ki prejemajo denarno nadomestilo za primer brezposelnosti ali socialno-varstvene prejemke, osebe iz ranljivih skupin na trgu dela in osebe, ki še niso bile vključene v noben ukrep APZ, bi bilo pričakovati, da bi zavod ob ciljnih skupinah oblikoval taka merila, ki bi pri izboru subvencioniranih zaposlitev zagotovila prednost tistim delodajalcem, ki bi želeli zaposliti brezposelno osebo iz skupin, ki jim prednost zagotavlja ZUTD. Tako pa je zavod v JP Zaposli.me 2011 z nekaterimi merili ("brezposelna oseba, starejša od 50 let", "brezposelna oseba, mlajša od 25 let in hkrati dolgotrajno brezposelna oseba", "dolgotrajno brezposelna oseba") dobesedno ponovil opredelitve ciljnih skupin, in to tako, da jih je enako ovrednotil (točkaval), kar ne predstavlja dodane vrednosti javnega povabila. Zavod je določil merila na način, da je delodajalec lahko zaposlil brezposelno osebo že, če je ustrezala vsaj eni ciljni skupini, saj je zbral minimalno potrebno število točk, če je zaposlil brezposelno osebo iz katere koli ciljne skupine. Hkrati pa so bile dodatne točke za zaposlitev (na primer zaposlitev invalida, ženske, osebe, ki je prejemnik denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, ali brezposelne osebe, ki še ni bila vključena v ukrepe APZ) lahko odločilne le pri zadnjih rokih za odpiranje vlog, če je bilo število predloženih vlog večje od razpoložljivih sredstev. Zavod je namreč vloge obravnaval po vrstnem redu njihovega prispetja, kot to določa ZUTD.

Ocenjujemo, da zavod ni dovolj proučil namena določitve meril, saj so ta določala prednost posameznih ciljnih skupin le pri obravnavi pri zadnjih rokih za odpiranje vlog, ko razpoložljivih sredstev ni bilo dovolj v primerjavi s številom vlog za subvencionirane zaposlitve. Ugotavljamo, da zavod razpisnih pogojev, kriterijev in meril ni oblikoval tako, da bi bili delodajalci dodatno spodbujeni na primer k zaposlovanju žensk (cilj glede zaposlitve 55 odstotkov žensk) ali na primer k trajnejši ohranitvi subvencioniranih

zaposlitev (cilj le 30 odstotkov ohranjenih delovnih mest 12 mesecev po zaključku ukrepa), saj delodajalci za zaposlitve, ki bi pripomogle k doseganju takih ciljev, niso imeli nobene dodatne vzpodbude.

Po drugi strani pa je zavod v JP Zaposli.me 2011 dodal merilo, da delodajalec za zaposlitev osebe iz ciljne skupine "brezposelna oseba s stalnim prebivališčem v Pokolpju" pridobi dodatnih sedem točk.

Novo merilo je bilo dodano na podlagi sprejetega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja<sup>106</sup> ter zaradi stečajev oziroma preselitve dejavnosti nekaterih podjetij in se je z njim želelo pospešiti ponovno zaposlitev brezposelnih oseb v regiji.

Ugotavljamo, da dodano merilo ni moglo vplivati na dodelitev subvencije vse do zadnjih rokov za odpiranje vlog, če je bilo število predloženih vlog večje od razpoložljivih sredstev. Ocenjevanje vlog delodajalcev na podlagi meril iz razpisa v prvi fazi razpisa, ko je bilo na razpolago dovolj sredstev glede na število prejetih vlog, je zato po naši oceni predstavljalo nepotrebno porabo časa strokovnih komisij.

### 2.2.3.5 Izvajanje ukrepa Zaposli.me

Pri JR Zaposli.me 2009 je bil postopek izvajanja ukrepa Zaposli.me<sup>107</sup> nekoliko drugačen od postopkov pri JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011. Tako je zavod pri JR Zaposli.me 2009 na podlagi vloge delodajalca v roku 45 dni po izteku roka za oddajo vlog izdal sklep o izboru in hkrati delodajalcu posredoval v podpis pogodbo o dodelitvi subvencije, ki jo je moral delodajalec podpisati v osmih dneh od poziva. Po podpisu pogodbe je moral delodajalec v 15 koledarskih dneh izbrati brezposelno osebo, ki mu jo je zavod predhodno napotil, ter v 30 dneh to osebo zaposliti.

V praksi se je pogosto zgodilo, da na razpisu izbrani delodajalci v 15 dneh niso uspeli izbrati primernih kandidatov, zato so od pogodb o dodelitvi subvencije odstopili.

Zavod je nato z JR Zaposli.me 2010 vrstni red izbora brezposelne osebe in sklenitve pogodbe o dodelitvi subvencije spremenil tako, da je postopek subvencionirane zaposlitve brezposelne osebe v okviru JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011 potekal v naslednjem zaporedju:

- delodajalec na pristojni območni službi zavoda prijavi<sup>108</sup> prosto delovno mesto, pri tem pa lahko navede ciljno skupino, iz katere želi zaposliti brezposelno osebo, oziroma določeno osebo z imenom in priimkom ter enotno matično številko občana (v nadaljevanju: EMŠO);
- zavod delodajalcu napoti brezposelno osebo glede na zahteve prijavljenega delovnega mesta, pri tem smiselno upošteva ciljno skupino ali določeno osebo, ki ju je predlagal delodajalec;
- delodajalec izmed napotenih oseb izbere kandidata in o izboru obvesti zavod ter izbranega kandidata s sporočilom o izidu posredovanja za zaposlitev;

<sup>106</sup> Uradni list RS, št. 20/11.

<sup>107</sup> Opis postopka v okviru JR Zaposli.me 2009, [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/724/Zaposli\\_me\\_2009\\_Postopek.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/724/Zaposli_me_2009_Postopek.pdf)], junij 2012.

<sup>108</sup> Prek portala eStoritev zavoda ([URL: <https://apl.ess.gov.si/ePortal/>], junij 2012) ali prek obrazca Prijava prostega delovnega mesta oziroma vrste dela, [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/1914/obrazec\\_0\\_48\\_dzs.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/1914/obrazec_0_48_dzs.pdf)], junij 2012.

- delodajalec predloži vlogo<sup>109</sup> na javni razpis oziroma predloži ponudbo<sup>110</sup> na javno povabilo, v katerih navede delovno mesto, ime in priimek ter EMŠO izbrane brezposelne osebe;
- strokovne komisije na območnih službah zavoda obravnavajo prijave v razpisnih rokih za ocenjevanje oziroma ponudbe obravnavajo tedensko;
- zavod obvesti delodajalca o izidu javnega razpisa v 45 dneh po vsakem roku za predložitev vlog oziroma obvesti delodajalca o ustreznosti in sprejemu ponudbe v 30 dneh od prispetja ponudbe na javno povabilo ter ga pozove k podpisu pogodbe o dodelitvi subvencije za zaposlitev izbranih brezposelnih oseb;
- delodajalec mora najkasneje v osmih delovnih dneh od poziva podpisati pogodbo o dodelitvi subvencije, drugače se šteje, da je ponudbo oziroma vlogo umaknil;
- delodajalec skupaj s podpisano pogodbo o dodelitvi subvencije zavodu predloži menice in menične izjave za izpolnitev in unovčenje dodeljenih sredstev po pogodbi o dodelitvi subvencije, če njena vrednost presega določen znesek;
- zavod za izbrano brezposelno osebo pripravi zaposlitveni načrt in predlog o vključitvi v ukrep ter z njo sklene pogodbo o vključitvi v ukrep;
- brezposelna oseba se odjavi iz Evidence brezposelnih oseb pri zavodu in z delodajalcem sklene pogodbo o zaposlitvi;
- delodajalec zaposli izbrano osebo najkasneje v 30 koledarskih dneh po podpisu pogodbe o dodelitvi subvencije in v 30 dneh po zaposlitvi osebe predloži zahtevek<sup>111</sup> za plačilo subvencije s priloženo kopijo pogodbe o zaposlitvi osebe, z dokazilom o obveznem pokojninskem, invalidskem, zdravstvenem zavarovanju ter o zavarovanju za starševsko varstvo in za primer brezposelnosti;
- zavod delodajalcu izplača subvencijo v enkratnem znesku v 120 dneh od predložitve zahtevka za plačilo;
- delodajalec v 45 dneh po izteku dvanajstmesečnega obdobja subvencionirane zaposlitve predloži zavodu končno poročilo<sup>112</sup> o zaposlitvi vsake brezposelne osebe.

Zavod je s spremembo postopka, pri katerem je delodajalec najprej izbral brezposelno osebo, ki jo je želel zaposliti, in šele nato sklenil z zavodom pogodbo o dodelitvi subvencije, prispeval k večji učinkovitosti postopka subvencioniranega zaposlovanja brezposelnih oseb, hkrati pa tudi k večji uspešnosti subvencioniranega zaposlovanja pri konkretnih delodajalcih. Čeprav je postopek, da je delodajalec izbral ustrezno brezposelno osebo trajal dalj časa, pa je delodajalec predložil ponudbo in sklenil pogodbo o dodelitvi subvencije šele po izbiri kandidata. Tako se je zavod izognil pripravi pogodb, ki zaradi nepravočasne izbire kandidata kasneje niso bile realizirane, zagotovljena pa je bila tudi večja zanesljivost subvencioniranih zaposlitev.

Po podatkih zavoda je trajalo obdobje od predložitve vloge delodajalca do zaposlitve brezposelne osebe v povprečju 32 dni, medtem ko so lahko od izbora brezposelne osebe do njene zaposlitve minili celo štiri

<sup>109</sup> Obrazec vloga, [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/2018/Zaposli\\_me\\_2010\\_Razpisna\\_dokumentacija\\_12\\_1\\_2011.doc](http://www.ess.gov.si/_files/2018/Zaposli_me_2010_Razpisna_dokumentacija_12_1_2011.doc)], junij 2012.

<sup>110</sup> Ponudba za izvedbo projekta v okviru programa "Zaposli.me", [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/3016/Zaposli\\_me\\_2011\\_Ponudba.doc](http://www.ess.gov.si/_files/3016/Zaposli_me_2011_Ponudba.doc)], junij 2012.

<sup>111</sup> [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/3018/Zaposli\\_me\\_2011\\_Zahtevk.doc](http://www.ess.gov.si/_files/3018/Zaposli_me_2011_Zahtevk.doc)], junij 2012.

<sup>112</sup> [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/3011/Zaposli\\_me\\_2011\\_Koncno\\_porocilo.doc](http://www.ess.gov.si/_files/3011/Zaposli_me_2011_Koncno_porocilo.doc)], junij 2012.

meseci<sup>113</sup>. Ker je bila ta čas oseba prijavljena v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu, z delom pri delodajalcu še ni smela pričeti, hkrati pa je bila v tem obdobju lahko upravičena do denarnega nadomestila za brezposelnost ali denarno socialno pomoč iz javnih sredstev. Zaradi povečanja časovne učinkovitosti in tudi prihranka pri porabi javnih sredstev ocenjujemo, da bi zavod moral opisane postopke kolikor je mogoče skrajšati. K temu bi zavod po naši oceni najbolj pripomogel s skrajšanjem časa obravnave (predvsem v delu točkovanja) vlog.

Zavod je delodajalcem v JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011 omogočil, da so že pri prijavi prostega delovnega mesta predlagali ciljno skupino ali celo določeno osebo, ki so jo želeli zaposliti. Pri tem je zavod o vključitvi osebe v ukrep odločil tako, da je proučil, ali predlagana oseba izpolnjuje pogoje, ter ali je napotitev te osebe v ukrep smiselna. Ocenjujemo, da je zavod s tem, ko je opravil prvi izbor med brezposelnimi osebami, ki naj bi bile primerne za objavljeno delovno mesto, deloma vplival na končni izbor brezposelne osebe, primerne za subvencionirano zaposlitev. Ob tem pa se postavlja vprašanje, ali bi tisti delodajalci, ki so predlagali zaposlitev določene brezposelne osebe, to osebo zaposlili tudi brez dodeljene subvencije oziroma ali bi pri zavrnitvi to osebo kasneje zaposlili tudi brez pridobitve subvencije. Zavod je med izvajanjem revizije navedel, da ne vodi evidence o tem, koliko takih brezposelnih oseb so delodajalci po zavrnitvi zavoda zaradi ocene, da predlagana oseba za subvencionirano zaposlitev ni primerna, dejansko zaposlili tudi brez subvencije. Ocenjujemo, da bi bil tak podatek zavodu lahko v pomoč pri načrtovanju ukrepa Zaposli.me v prihodnje. Z analizo takega podatka bi zavod po naši oceni lahko proučil dejansko potrebo po subvencioniranju vsake konkretne zaposlitve in na podlagi izsledkov analize uvedel sistem subvencij le za zaposlitev dejansko težje zaposljivih skupin brezposelnih oseb.

Ocenjujemo, da so bile ocene strokovnih sodelavcev zavoda glede primernosti posamezne brezposelne osebe za subvencionirano zaposlitev lahko subjektivne, poleg tega pa zaradi načina oblikovanja ciljnih skupin pri JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010, ko zavod pri nekaterih ciljnih skupinah ni določil pogoja glede dobe vpisa osebe v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu, obstaja tveganje, da sta bodisi delodajalec bodisi zavod predlagala subvencioniranje zaposlitve osebe, ki je po naši oceni ni bilo primerno uvrščati med težje zaposeljive.

Zavod je z delodajalci sklenil pogodbe o dodelitvi subvencije, z izbranimi brezposelnimi osebami pa pogodbe o vključitvi v ukrep. V okviru JR Zaposli.me 2009<sup>114</sup> (v nadaljevanju: Pogodba o dodelitvi subvencije 2009) in v okviru JR Zaposli.me 2010<sup>115</sup> (v nadaljevanju: Pogodba o dodelitvi subvencije 2010) so pogodbe z delodajalci vsebovale le navedbo števila oseb, ki jih je delodajalec zaposlil, ne pa tudi navedbe novozaposlenih oseb. Sklenjene pogodbe o dodelitvi subvencije torej niso natančno določale "predmeta" pogodbe in s tem bistvenih pogodbениh sestavin. Pomanjkljivost je zavod v JP Zaposli.me 2011 odpravil, saj so v pogodbi<sup>116</sup> (v nadaljevanju: Pogodba o dodelitvi subvencije 2011) navedene osebe, za

<sup>113</sup> Od izbora brezposelne osebe do začetka obravnave vloge delodajalca največ 30 dni, obravnava vloge največ 45 dni, od izbora do podpisa pogodbe največ 21 dni, od podpisa pogodbe do zaposlitve osebe največ 30 dni.

<sup>114</sup> Vzorec pogodbe, ki je priloga k razpisni dokumentaciji JR Zaposli.me 2009, [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/726/Zaposli\\_me\\_2009\\_Razpisna\\_dokumentacija.doc](http://www.ess.gov.si/_files/726/Zaposli_me_2009_Razpisna_dokumentacija.doc)], junij 2012.

<sup>115</sup> Vzorec pogodbe, ki je priloga k razpisni dokumentaciji JR Zaposli.me 2010, [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/2018/Zaposli\\_me\\_2010\\_Razpisna\\_dokumentacija\\_12\\_1\\_2011.doc](http://www.ess.gov.si/_files/2018/Zaposli_me_2010_Razpisna_dokumentacija_12_1_2011.doc)], junij 2012.

<sup>116</sup> Vzorec pogodbe, ki je priloga k razpisni dokumentaciji JP Zaposli.me 2011, [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/3015/Zaposli\\_me\\_2011\\_Pogodba.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/3015/Zaposli_me_2011_Pogodba.pdf)], junij 2012.

katere delodajalec prejme subvencijo za zaposlitev, z imenom in priimkom ter EMŠO. Spremljanje pogodb o dodelitvi sredstev zgolj na ravni delodajalcev, ne pa tudi na ravni posameznih brezposelnih oseb, po naši oceni tudi ni pregledno, zaradi česar obstaja tveganje za napake ali zlorabe (na primer dodelitev subvencije za zaposlitev iste brezposelne osebe dvema različnima delodajalcema).

V pogodbah o dodelitvi subvencije, sklenjenih na podlagi obeh javnih razpisov in javnega povabila, je določeno, da je namen pogodbe dosežen, če je bila zaposlitev ohranjena dvanajst mesecev (oziroma v nekaterih primerih 24 mesecev pri JR Zaposli.me 2009). Ocenjujemo, da bi moral zavod iskati rešitve za zagotavljanje čim bolj dolgotrajnega zaposlovanja oziroma ohranjanja zaposlenosti tako pri načrtovanju ukrepa kot tudi njegovem izvajanju oziroma sklepanju pogodb o dodelitvi subvencij. Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi zavod in ministrstvo proučila, ali bi bilo mogoče delodajalce spodbuditi k trajnejšemu ohranjanju subvencioniranih zaposlitev in kako (na primer podaljšanje obdobja obvezne zaposlitve ob enakem znesku subvencije, ali na primer uvesti možnost dodatne subvencije za podaljšanje zaposlitve za nadaljnjih 12 mesecev in podobno). Po naši oceni bi moral biti namen subvencioniranih zaposlitev tudi, da se zagotovi zaposlitev za čim daljši čas, in ne, da delodajalec izjemoma podaljša pogodbo o zaposlitvi po preteku obdobja, za katero je zaposlil osebo s pomočjo subvencije.

### 2.2.3.6 Nadzor nad izvajanjem ukrepa Zaposli.me

Zavod nadzira izpolnjevanje razpisnih pogojev in izpolnjevanje pogodbenih obveznosti glede ohranjanja subvencioniranih zaposlitev s pomočjo izmenjave podatkov iz uradnih evidenc ZZZS in DURS. Z izmenjavo podatkov z ZZZS mesečno spremlja ohranjanje subvencioniranih zaposlitev ter pri prekinitvah vzpostavlja terjatve do delodajalcev, pri DURS pa preverja plačevanje obveznosti delodajalcev za subvencionirane zaposlitve. Poleg tega zavod na podlagi pisnih poročil delodajalcev opravlja kontrole na kraju samem, o posameznih kršitvah pogodb o dodelitvi subvencije pa so ga v skladu z določili Pogodb o vključitvi v ukrep dolžne obvestiti tudi v ukrep vključene osebe. V pogodbah o vključitvi v ukrep je namreč določeno, da je vključena oseba o neizpolnjevanju obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi in kršitvah delodajalca dolžna nemudoma obvestiti pristojno inšpekcijo in zavod.

V pogodbah o dodelitvi subvencije 2009, 2010 in 2011 je določeno, da če zavod ugotovi nenamensko porabo sredstev, se z dnem te ugotovitve šteje pogodba za razvezano, delodajalec pa mora v roku 30 dni po prejemu pisne zahteve zavoda vrniti:

- sorazmeren del prejetih sredstev v vrednosti ene dvanajstine oziroma v znesku 333,33 evra za vsak manjkajoči mesec pogodbeno dogovorjene ohranitve zaposlitve, če je prišlo do prenehanja zaposlitve pred iztekom obdobja trajanja pogodbe;
- neupravičeno prejeta sredstva, če prejeta subvencija in druga javna sredstva presegajo polovico celotnih stroškov zaposlitve posamezne vključene osebe;
- celoten znesek prejetih sredstev, če je bila dokumentacija delodajalca, ki je bila podlaga za odobritev sredstev, netočna, zavajajoča, lažna ali ponarejena.

V pogodbah o dodelitvi subvencije 2010 in 2011 je zavod dodatno določil, da mora delodajalec vrniti sorazmerni del sredstev, preračunan glede na dejanski delovni čas vključene osebe, če je osebam zaposlitev spremenil na krajši delovni čas od 40 ur tedensko, in celoten znesek prejetih sredstev, če je osebam zaposlitev spremenil na krajši delovni čas od 20 ur tedensko, ali če ne plačuje plač in prispevkov ter teh kršitev ne odpravi v naknadno postavljenem roku.

V pogodbah o dodelitvi subvencije 2010 in 2011 je zavod dodal določbo, da če ugotovi kršitev pogodbe, mora delodajalec z dnem ugotovitve kršitve oziroma neuspešnega poteka roka za odpravo kršitev plačati pogodbeno kazen v višini 5 odstotkov subvencije v roku osmih dni od prejema zahteve zavoda za plačilo. Poleg tega je v Pogodbah o vključitvi v ukrep določeno, da mora vključena oseba ob ugotovljeni kršitvi pogodbe o vključitvi (odpoved pogodbe o zaposlitvi razen izredne odpovedi) zavodu plačati pogodbeno kazen v znesku 30 evrov za vsak neizpolnjen mesec zaposlitve.

Ocenjujemo, da so pogodbene obveznosti vključenih oseb za sporočanje kršitev delodajalcev zavodu ter pogodbene kazni za delodajalce in brezposelne osebe učinkovita varovalka pred morebitnimi kršitvami Pogodbe o dodelitvi subvencije in Pogodbe o vključitvi v ukrep.

Zavod vzpostavi zahtevo za vračilo (celotnega ali sorazmernega zneska subvencije in/ali pogodbene kazni) po ugotovljeni kršitvi. Zavod je na podlagi zahtev za vračilo sredstev do 30. 6. 2011 vzpostavil terjatve, navedene v tabeli 12.

Tabela 12: Terjatve zavoda iz kršitev pogodb o dodelitvi subvencij na dan 30. 6. 2011

Vrsta terjatve	v evrih		
	JR Zaposli.me 2009	JR Zaposli.me 2010	Skupaj
Znesek vzpostavljenih terjatev za vračilo subvencij	1.331.375	393.240	1.724.615
Znesek vrnjenih subvencij	500.752	167.517	668.269
Znesek obračunanih zamudnih obresti	6.598	254	6.852
Znesek vzpostavljenih terjatev za pogodbene kazni	84.646	29.285	113.931
Znesek plačanih pogodbenih kazni	25.783	8.187	33.970

Vir: zavod.

Zavod je navedel, da je v letu 2011 začel uporabljati aplikacijo Terjatve, ki je še v fazi testiranja. Pred tem je terjatve iz APZ spremljal ročno. Ocenjujemo, da bo uporaba aplikacije Terjatve pripomogla k večji učinkovitosti spremljanja terjatev, hkrati pa ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi zavod spremljal tudi razloge za kršitev pogodb in tako prihodnje razpise oziroma javna povabila ustrezneje oblikoval (z določitvijo takih pogojev, kriterijev in meril, ki bodo v čim večji meri preprečila kršitve pogodb o dodelitvi subvencij).

Pri JR Zaposli.me 2009, JR Zaposli.me 2010 in JP Zaposli.me 2011 so morali delodajalci v končnem poročilu za vsako vključeno osebo posebej potrditi izjavo o:

- številu mesecev, ko je bila vključena oseba pri delodajalcu zaposlena neprekinjeno;
- izplačevanju plač vključeni osebi na transakcijski račun in plačilu drugih prejemkov in prispevkov, v skladu z veljavnimi predpisi s področja delovnopravne, davčne in plačne zakonodaje.

Poleg podatkov delodajalcev iz končnih poročil pa zavod navedene podatke za vsako osebo, vključeno v ukrep, pridobi še pri ZZZS in DURS.

### 2.2.3.7 Učinkovitost in gospodarnost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Zaposli.me

Pri ocenjevanju učinkovitosti in gospodarnosti aktivnosti za izvedbo ukrepa Zaposli.me smo ugotovili, da sta zavod in ministrstvo:

- oblikovala širok nabor ciljnih skupin, ki sta jih, ne da bi analizirala stopnjo rizičnosti vsake ciljne skupine, enako obravnavala; med njimi so bile tudi brezposelne osebe, za katere po naši oceni obstaja tveganje, da ne sodijo v skupino težje zaposljivih brezposelnih oseb;
- uvrstila isto skupino dolgotrajno brezposelnih oseb v dva različna ukrepa in jo tako različno obravnavala;
- določila, da so lahko za pridobitev subvencije kandidirali le tržni delodajalci, s čimer sta omejila nabor potencialnih delodajalcev ter hkrati podaljšala in podražila postopke preveritve vlog;
- določila take razpisne pogoje, kriterije in merila, s katerimi delodajalcev nista zavezala k trajnejšim zaposlitvam.

Ugotovili smo, da zavod in ministrstvo nista podrobneje določila, katere ciljne skupine brezposelnih oseb so dejansko težje zaposljive, ter jim z razpisnimi pogoji, merili in kriteriji omogočila prednost pri subvencioniranem zaposlovanju. Na ta način ter z oblikovanjem razpisnih pogojev, ki bi omogočali različne višine posameznih subvencij ter podaljšanje pogodbene obveznosti ohranitve subvencionirane zaposlitve, bi zavod in ministrstvo po naši oceni lahko dosegla izboljšanje stroškovne učinkovitosti ukrepa.

Zavod in ministrstvo sta s preširokim naborom ciljnih skupin otežila obravnavo vlog delodajalcev in s tem po nepotrebnem podaljšala postopek subvencioniranega zaposlovanja, pri tem pa je bil učinek razpisov pri ocenjevanju vlog tak, kot bi bil, če ciljnih skupin sploh ne bi določila, oziroma če bi ocenjevala vloge le na zadnjih razpisnih rokih, ko je prispelo več vlog, kot je bilo razpoložljivih sredstev, zato ocenjujemo, da bi lahko bile aktivnosti zavoda in ministrstva bolj učinkovite.

Oceno o uspešnosti ukrepa Zaposli.me podajamo na podlagi podatkov, prikazanih v tabeli 13.

Tabela 13: Podatki o številu vključenih oseb po dolžini ohranitve zaposlitve na dan 30. 6. 2011

Ohranitev/prekinitev	JR Zaposli.me 2009	JR Zaposli.me 2010	Skupaj
Število oseb, zaposlenih s pomočjo subvencije	4.051	4.949	<b>9.000</b>
Število oseb, za katere so bile pogodbe o dodelitvi subvencije prekinjene v manj kot 12 mesecih	544	297	<b>841</b>
Število oseb, pri katerih je bila subvencionirana zaposlitev prekinjena ob poteku pogodbe o dodelitvi subvencije	3.892	1.711	<b>5.603</b>
Število oseb, pri katerih je bila subvencionirana zaposlitev prekinjena ob poteku pogodbe o dodelitvi subvencije, in so se ponovno prijavile v Evidenco brezposelnih oseb pri zavodu	1.912	397	<b>2.309</b>
Število oseb, ki so po izteku subvencionirane zaposlitve še zaposlene pri istem ali drugem delodajalcu*	1.805	1.192	<b>2.997</b>

Opomba:

\* Zavod lahko le ročno pridobi podatke o dolžini ohranitve zaposlitve za konkretno vključeno osebo, zato nima podatkov o dolžini trajanja ohranitve zaposlitve po preteku obdobja, za katero je delodajalec prejel subvencijo.

Vir: zavod.

Po podatkih zavoda so delodajalci v okviru JR Zaposli.me 2009 in JR Zaposli.me 2010 do 30. 6. 2011 izrazili interes po zaposlitvi 13.949 brezposelnih oseb, vendar je zavod na podlagi popolnih vlog potrdil zaposlitev za 10.636 oseb. Največ vlog je zavod zavrnil<sup>117</sup> zaradi neizpolnjevanja pogoja glede zmanjšanja števila zaposlenih v zadnjih dvanajstih mesecih ter zaradi neporavnanih davčnih obveznosti.

Do 30. 6. 2011 je zavod dodelil subvencijo za zaposlitev 9.000 brezposelnih oseb. Cilj glede števila vključenih oseb, določen v Programu Zaposli.me (7.842 oseb v letih 2009 in 2010) oziroma v obeh javnih razpisih (8.350 oseb), je bil torej dosežen. Cilj glede zastopanosti žensk, vključenih v ukrep (55 odstotkov), ni bil dosežen, saj je bilo v ukrep vključenih le 45 odstotkov žensk.

Čeprav zavod ima podatke o številu oseb, ki so pri istih ali drugih delodajalcih s pomočjo subvencije zaposlene določen čas po poteku pogodbe o dodelitvi subvencije (2.997 oseb), pa doseganja pričakovanega rezultata ukrepa Zaposli.me (30 odstotkov ohranjenih zaposlitev 12 mesecev po zaključku ukrepa) ni bilo mogoče oceniti, ker zavod nima točnih podatkov o tem, koliko časa po poteku pogodbe o dodelitvi subvencije (do 30. 6. 2011) so se subvencionirane zaposlitve ohranile (ta podatek bi lahko pridobil le z ročnim analiziranjem končnih poročil delodajalcev, kjer so ti po poteku dvanajstmesečne subvencionirane zaposlitve navedli, ali so vključeno osebo zaposlili za nedoločen čas, ji ponudili novo pogodbo o zaposlitvi za določen čas, ali ji pogodbo o zaposlitvi podaljšali za nedoločen ali določen čas, oziroma je niso podaljšali).

<sup>117</sup> Poročilo o izvajanju programa "Zaposli me/Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb", Ljubljana, februar 2011.



## 2.2.4 Ukrep Zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih oseb

Zavod je izvedel Ukrep Zaposlovanje DBO na podlagi Projekta Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb 2009/2010 (v nadaljevanju: Program DBO) in odločb SVLSRP o dodelitvi sredstev za ta program tako, da je 4. 9. 2009 izvedel javni razpis (v nadaljevanju: JR DBO 2009).

Predmet JR DBO 2009 je bilo podeljevanje subvencij tržnim in netržnim<sup>118</sup> delodajalcem v vrednosti 15.000 evrov za zaposlitev dolgotrajno brezposelne osebe za polni delovni čas za obdobje 18 mesecev ter povračilo stroškov zdravniškega pregleda, hkrati pa povračilo sredstev dolgotrajno brezposelni osebi za stroške dodatka za aktivnost in prevoza med usposabljanjem. Delodajalci so lahko s pomočjo subvencije zaposlili največ pet dolgotrajno brezposelnih oseb.

Namen JR DBO 2009 je bil s spodbujanjem subvencioniranega zaposlovanja izboljšati pogoje vstopa dolgotrajno brezposelnih oseb na trg dela, da bi dobili zaposlitev, in tako zmanjšati število dolgotrajno brezposelnih v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu za 1.000 oseb, od tega 600 žensk.

Razpisanih je bilo pet rokov za predložitev vlog, zadnji se je iztekel 31. 5. 2010, skrajni rok za predložitev popolnega zahtevka za izplačilo pa je bil 31. 10. 2011.

### 2.2.4.1 Načrtovanje ukrepa Zaposlovanje DBO

Zavod in ministrstvo sta pristopila k pripravi Programa DBO konec leta 2008 na podlagi analize strukture brezposelnih, ki je pokazala, da je bilo oktobra 2008 od 62.622 vseh registriranih brezposelnih oseb kar 50 odstotkov dolgotrajno brezposelnih.

V prvi različici Programa DBO (februar 2009) sta zavod in ministrstvo načrtovala, da lahko na javnem razpisu kandidirajo le netržni delodajalci, v zadnji različici Programa DBO<sup>119</sup>, potrjeni dva meseca pred objavo JR DBO 2009, pa sta določila, da lahko na razpisu kandidirajo tako tržni kot netržni delodajalci.

Kot smo že ugotovili v točki 2.2.3.2, sta zavod in ministrstvo dolgotrajno brezposelne osebe kot posebno ciljno skupino uvrstila že v ukrep Zaposli.me, Program DBO<sup>120</sup> pa je bil sprejet februarja 2009, torej le mesec dni kasneje od programa Zaposli.me. Ocenjujemo, da hkratna uvrstitev iste ciljne skupine z različnimi razpisnimi pogoji v dva različna ukrepa kaže na neustrezno načrtovanje. Oceno še dodatno utemeljujemo z dejstvom, da so bili dolgotrajno brezposelni v vsem obdobju izvajanja Ukrepa Zaposlovanje DBO uvrščeni tudi v ukrep Zaposli.me, poleg tega pa je zavod Ukrep Zaposlovanje DBO konec leta 2010 zaključil in ga ni nadomestil z novim, temveč so dolgotrajno brezposelne osebe še vedno uvrščene med ciljno skupino ukrepa Zaposli.me.

<sup>118</sup> Netržni subjekt za namen izvajanja ukrepov APZ/ESS je delodajalec, pri katerem čisti prihodki poslovnega izida od prodaje dosegajo manj kot 50 odstotkov poslovnih odhodkov. Upošteva se zadnji izkaz poslovnega izida za zadnje poslovno leto.

<sup>119</sup> Program "Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb 2009/2010" št. 961-7/2009 z dne 15. 7. 2009.

<sup>120</sup> Projekt "Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb 2009/2010" št. 961-7/2009 z dne 24. 2. 2009.

V Programu DBO je med cilji in kazalniki projekta naveden učinek ukrepa, to je 1.000 vključenih dolgotrajno brezposelnih oseb, od tega 600 žensk, ter rezultat ukrepa, to je ohranitev 30 odstotkov zaposlitev 12 mesecev po zaključku njegovega izvajanja.

Zavod je navedel, da so bila pri načrtovanju števila vključenih oseb upoštevana razpoložljiva sredstva, predvidena višina posamezne subvencije in stroški enomesečnega usposabljanja vključene osebe na delovnem mestu.

Ugotovili smo, da so delodajalci v vlogah na JR DBO 2009 prijavili potrebo po zaposlitvi 2.069 dolgotrajno brezposelnih oseb, zavod in ministrstvo pa sta načrtovala, da naj bi bilo v ukrep vključenih le 1.000 dolgotrajno brezposelnih oseb.

Na podlagi pogodbe med zavodom in ministrstvom je bilo prvotno (septembra 2009) za celotno obdobje izvajanja ukrepa Zaposlovanje DBO predvidenih 15.754.320 evrov. Zavod in ministrstvo sta podpisala še tri anekse, s katerimi sta nazadnje, to je februarja 2011, zmanjšala načrtovani znesek sredstev za izvedbo ukrepa za kar 32 odstotkov, na 10.712.190 evrov. Pri tem pa cilja glede števila vključenih oseb v ukrep, kljub ohranjeni višini posamezne subvencije, nista prilagodila zmanjšanemu znesku razpoložljivih sredstev.

Zavod ni opravil analize stroškovne upravičenosti subvencij za zaposlitev dolgotrajno brezposelnih oseb, ki bi predvidela odziv delodajalcev ob morebitnem zmanjšanju zneska subvencije oziroma podaljšanju pogodbenega razmerja glede zaposlitve dolgotrajno brezposelne osebe, s čimer bi lahko izboljšal razmerje med sredstvi, namenjenimi za izvajanje ukrepa, in učinki dodeljenih subvencij.

Ker v celotni populaciji brezposelnih oseb skupina dolgotrajno brezposelnih predstavlja največji posamezni delež in je hkrati tudi najbolj problematična z vidika zaposljivosti, ocenjujemo, da bi bilo smiselno izvesti analizo, ki bi pokazala, ali je s spremembo višine subvencije oziroma z izplačilom subvencije v več delih (na primer zadnja tretjina zneska subvencije bi bila izplačana, če bi delodajalec zaposlitveno razmerje podaljšal za neko določeno obdobje) in/ali s spremembo dolžine subvencionirane zaposlitve mogoče zagotoviti zanesljivejše in/ali dolgoročneje zaposlitve dolgotrajno brezposelnih oseb. Ugotavljamo, da ob pogojih, določenih v JR DBO 2009, pričakovani učinek in rezultat ukrepa v ničemer nista bila pogojena z aktivnostjo zavoda, ki nanju torej ni imel vpliva, zato obstaja tveganje, da bodo rezultati ukrepa le kratkoročni, oziroma bodo doseženi v manjšem obsegu od pričakovanega. Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi zavod z določitvijo ustreznih razpisnih pogojev, meril in kriterijev zagotovil dolgoročneje učinke ukrepa tako, da bi delodajalce z dodelitvijo subvencije spodbudil k zaposlitvi dolgotrajno brezposelnih oseb za daljše obdobje.

Ugotovili smo, da sta zavod in ministrstvo natančno določila cilje in rezultate<sup>121</sup>, vendar pa je bilo načrtovanje pričakovanega rezultata ukrepa neustrezno, saj zavod nanj ni imel vpliva. Neustreznost načrtovanja ukrepa Zaposlovanje DBO je bila tudi v tem, da sta zavod in ministrstvo ciljno skupino dolgotrajno brezposelnih oseb hkrati uvrstila v dva različna ukrepa, za kar ni bilo utemeljenih razlogov.

---

<sup>121</sup> Cilji, določeni v Programu DBO in javnem razpisu glede števila dolgotrajno brezposelnih oseb, vključenih v ukrep Zaposlovanje DBO, ter števila ohranjenih zaposlitev, so natančni, merljivi in časovno opredeljeni.

#### 2.2.4.2 Znesek subvencije pri ukrepu Zaposlovanje DBO

V primerjavi z ukrepoma Zaposli.me in Subvencije za samozaposlitev je bila pri ukrepu Zaposlovanje DBO določena višja subvencija na podlagi dejstva, da so morali delodajalci pri tem ukrepu zaposliti dolgotrajno brezposelno osebo na inovativnem projektu z natančno določenega področja, za kar naj bi bila potrebna dodatna sredstva, kadri, znanje in drugi viri. Razlog za višji znesek subvencije je tudi, da so na JR DBO 2009 lahko kandidirali netržni vlagatelji, ki za svoje celotno delovanje nimajo dovolj lastnih sredstev za plače zaposlenih na novih projektih.

S pojasnilom zavoda se ni mogoče v celoti strinjati, saj so se na JR DBO 2009 lahko prijavi tako tržni kot netržni delodajalci, res pa je, da je bilo v prvotni različici Programa DBO načrtovano, da lahko kandidirajo le netržni delodajalci, vendar pa zavod višine subvencije glede na omenjeno pojasnilo ni prilagodil tako, da bi dodelil različne subvencije tržnim in netržnim delodajalcem.

Zavod ocenjuje, da je z vidika javnih sredstev, ki so neposredno ali posredno namenjena dolgotrajno brezposelnim osebam (socialni transferi, kritje prispevkov za zdravstveno zavarovanje), višina subvencije upravičena, saj zaposlena oseba z večjo potrošnjo ter davki in prispevki prispeva v državni proračun več sredstev, kot bi prispevala, če bi bila brezposelna. Poleg tega je po oceni zavoda ukrep Zaposlovanje DBO stroškovno učinkovit, saj polovico izplačane subvencije oseba, ki je bila zaposlena s pomočjo subvencije, vrne v proračun (zavod je izračunal, da vključena oseba z minimalno plačo v 18 mesecih vrne v državni proračun 7.427 evrov<sup>122</sup>), medtem ko brezposelna oseba, ki je prejemnik denarnega nadomestila za brezposelnost (v celotnem izvajanju ukrepa je bilo takih 3 odstotke vseh vključenih v ukrep) v šestih mesecih bremeni Republiko Slovenijo za 3.913 evrov, brezposelna oseba, ki pa je prejemnik denarne socialne pomoči<sup>123</sup> (v celotnem izvajanju ukrepa je bilo takih 40 odstotkov vseh vključenih v ukrep), pa v šestih mesecih bremeni Republiko Slovenijo za 1.377 evrov. Izračun zavoda ni v celoti utemeljen, saj dolgotrajno brezposelna oseba, katere zaposlitev je zavod subvencioniral s 15.000 evri, subvencijo s plačilom davkov in prispevkov ter ob upoštevanju stroškov nadomestila za brezposelnost in denarno socialno pomoč skoraj v celoti nadomesti le, če bi ji prvih šest mesecev pripadalo nadomestilo za brezposelnost ter naslednjih 12 mesecev denarna socialna pomoč (skupaj 14.094 evrov).

#### 2.2.4.3 Merila za izbor predlagane subvencionirane zaposlitve

Pri ukrepu Zaposlovanje DBO je bila definicija dolgotrajne brezposelnosti nekoliko razširjena v primerjavi z definicijo dolgotrajno brezposelnih oseb za potrebe ukrepa Zaposli.me. Tako so se pri JR DBO 2009 v ciljno skupino dolgotrajno brezposelnih šteli tiste brezposelne osebe, ki so bile 12 mesecev v zadnjih 16 mesecih prijavljene v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu in/ali v evidenci oseb, vključenih v ukrepe APZ (v nadaljevanju: evidenca APZ).

<sup>122</sup> Zavod je pri izračunu upošteval minimalno plačo, veljavno od 1. 3. 2010, saj se je glavnina vključenih v ukrep DBO zaposlila v tem obdobju.

<sup>123</sup> Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 3/07-UPB2 (23/07-popr., 41/07-popr.) in Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10) določata, da je denarna socialna pomoč, dodeljena upravičencu za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje.

#### 2.2.4.4 Pogoji javnega razpisa za pridobitev subvencij

V JR DBO 2009 je bilo določeno, da lahko na javnem razpisu kandidirajo pravne in fizične osebe (tako tržni kot netržni delodajalci) ter da subvencije za izbrane tržne delodajalce predstavljajo pomoč po pravilu *de minimis*. V JR DBO 2009 je bilo navedeno, da se tržnost ali netržnost vlagatelja presoja na podlagi izjave, če izjava o tržnosti ni priložena vlogi, pa se šteje, da je vlagatelj tržni delodajalec.

Delodajalci so morali za pridobitev subvencije za največ pet dolgotrajno brezposelnih oseb izpolnjevati naslednje splošne pogoje:

- na dan prijave na razpis so bili registrirani za opravljanje dejavnosti v Republiki Sloveniji;
- zaposlitev oseb, za katere so kandidirali, je predstavljala povečanje števila zaposlenih v primerjavi s povprečjem v zadnjih 12 mesecih<sup>124</sup>;
- v obdobju zadnjih dveh let niso kršili določil pogodbe o nenamenski porabi sredstev iz APZ;
- na dan prijave niso bili v stečajnem postopku, postopku prenehanja poslovanja, postopku prisilne poravnave ali v likvidaciji;
- niso prejeli in tudi niso bili v postopku za pridobitev drugih javnih sredstev in sredstev Evropske unije za zaposlitev brezposelne osebe, s katerimi bi skupaj s subvencijo za zaposlitev presegli skupne stroške zaposlitve posamezne vključene osebe (dvojno financiranje);
- imeli so poravnane vse davke in druge obvezne dajatve v Republiki Sloveniji.

Zavod je omejil možno število subvencioniranih zaposlitev na pet zaposlitev dolgotrajno brezposelnih oseb pri enem delodajalcu, da bi se preprečila vzpostavitev večjih terjatev pri predčasni prekinitvi zaposlitev. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi zavod vzpostavil drugačne instrumente za preprečitev tveganja neizterjave terjatev iz nenamensko porabljenih subvencij, in ne bi omejeval delodajalcev, ki so pripravljene zaposliti večje število dolgotrajno brezposelnih oseb.

Zavod je pri preveritvi izpolnjevanja pogoja glede povečanja števila zaposlenih oseb v primerjavi s povprečjem v zadnjih 12 mesecih in pogoja glede prejema drugih javnih ali evropskih sredstev za zaposlitev dolgotrajno brezposelne osebe, s katerimi bi skupaj s subvencijo presegla skupne stroške zaposlitve posamezne osebe, upošteval izjave vlagateljev. Izpolnjevanje pogoja glede pravila *de minimis* pa je na podlagi podatkov Ministrstva za finance preverjal tako, da je preveril prejem tistih javnih sredstev, ki so jih vlagatelji prejeli v obdobju zadnjih treh let pred oddajo vloge po pravilu *de minimis*.

Ocenjujemo, da zavod pogoja glede prejema javnih sredstev, ki niso smela preseči celotnega stroška zaposlitve posamezne vključene osebe (preprečitev dvojnega financiranja) ni mogel preveriti, saj ni pridobil podatka o sofinanciranju zaposlitve dolgotrajno brezposelne osebe iz morebitnih drugih virov. Tako ocenjujemo, da zavod z določitvijo razpisnih pogojev in vloge za prijavo na razpis ni preprečil morebitnega dvojnega financiranja zaposlitev dolgotrajno brezposelne osebe pri (netržnih) delodajalcih iz javnega sektorja, zato obstaja tveganje, da je zavod subvencije za zaposlitev dolgotrajno brezposelnih oseb dodelil tudi takim delodajalcem iz javnega sektorja (npr. osnovnim šolam, centrom za socialno delo in drugim javnim zavodom), ki sicer za zaposlitev oseb pridobivajo državna ali občinska sredstva na podlagi

<sup>124</sup> Razen v primerih prostovoljnega odhoda, nezmožnosti opravljanja dela, prostovoljnega skrajšanja delovnega časa, starostne upokojitve in zaradi izredne odpovedi iz krivdnih razlogov na strani delavca ter iz razloga negativne ocene poskusnega dela.

potrjene sistemizacije ali na javnem razpisu izbranega projekta. V takem primeru so bila lahko sredstva, porabljena za subvencijo za zaposlitev dolgotrajno brezposelne osebe, negospodarno porabljena.

V JR DBO 2009 je bil določen tudi poseben pogoj, da se izberejo le tisti delodajalci, ki se v svojih projektih ukvarjajo z zmanjševanjem socialnih tveganj za najbolj ranljive in socialno izključene, s krepitevijo vseh oblik varnosti, z mediacijo na različnih področjih, z motivacijo in s poklicno orientacijo brezposelnih oseb, z načrtovanjem kariere ter usposabljanjem in izobraževanjem, s projekti na področju kulture, s področjem razvoja podeželja in turizma na ekoloških kmetijah ter z varovanjem okolja.

Zavod je navedel, da je pri določitvi razpisnega pogoja glede omejitve področij dejavnosti delodajalcev izhajal iz smernic OPRČV 2007–2013, v katerih je poudarjeno spodbujanje zaposlovanja oziroma povečanja števila delovnih mest na določenih (perspektivnih) področjih. Pri pregledu OPRČV 2007–2013 smo ugotovili, da je tam navedeno, da je bilo ob pripravi razpisnega pogoja največ zaposlitev napovedanih v predelovalnih dejavnostih, gradbeništvu in trgovini, dejavnostih poslovanja z nepremičninami, najema in poslovnih storitev<sup>125</sup>. Zavod pa je JR DBO 2009 omejil na področja mediacije, usposabljanja in izobraževanja, kulture, razvoja podeželja, turizma na ekoloških kmetijah ter varovanja okolja, za kar pa ni preveril, ali na teh področjih sploh primanjkuje delovne sile.

Zavod je še navedel, da je bil namen ukrepa Zaposlovanje DBO spodbuditi tržne delodajalce pri opravljanju dejavnosti na novih področjih (da tako uresničijo mogoče nekoč zadani cilj in željo po raziskovanju in preizkušnji drugih oziroma drugačnih produktov), hkrati pa netržnim delodajalcem omogočiti izpeljavo projektov, ki se jih lotevajo, da bi nudili pomoči ranljivim skupinam. Ocenjujemo, da ciljna skupina dolgotrajno brezposelnih oseb zaradi daljše odsotnosti s trga dela, težje zaposljivosti ter pri mladih pomanjkanje delovnih izkušenj ni najprimernejša za opravljanje dejavnosti na novih področjih ter za področje raziskovanja. Prav tako pa izražamo dvom o namenu in primernosti skupine dolgotrajno brezposelnih oseb za nudenje pomoči drugim ranljivim skupinam, saj prav za skupino dolgotrajno brezposelnih obstaja največje tveganje za socialno izključenost ter ponoven vpis v Evidenco brezposelnih oseb pri zavodu po preteku pogodbenega obdobja subvencionirane zaposlitve.

Za hkratno spodbujanje perspektivnih dejavnosti in zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih oseb v teh dejavnostih bi bilo po naši oceni smiselno, da bi ministrstvo in zavod načrtovala in pripravila ukrep v sodelovanju z Ministrstvom za gospodarstvo. Ocenjujemo, da bi lahko tako bilo uresničevanje takega namena ukrepa bolj učinkovito in uspešno.

Zavod je 24. 9. 2009, to je pet dni pred prvim razpisnim rokom za predložitev vlog, na svoji spletni strani objavil<sup>126</sup> tolmačenje posameznih vsebin projekta, in sicer: "Na javnem razpisu bodo imeli prednost in bodo izbrani novi, inovativni projekti ali pristopi za boljše izvajanje navedenih dejavnosti/vsebin, oziroma ne bodo uspešni projekti, ki predstavljajo izvajanje redne dejavnosti vlagatelja (dejavnosti, ki se izvajajo že dlje časa)". Zavod je v tem tolmačenju še navedel, da "na razpisu ne bodo uspešni projekti, ki se nanašajo na izvajanje stalne dejavnosti delodajalcev, projekti, v katerih se izvajalci ukvarjajo z rednimi oblikami varovanja premoženja in ljudi, projekti institucij, ki so z zakonom pooblaščen za izvajanje mediacije, projekti, ki se nanašajo na redne oblike izobraževanja in usposabljanja, projekti, ki se izvajajo kot redne dejavnosti javnih zavodov, ki se že financirajo iz drugih sredstev, projekti vlagateljev, za katere že

<sup>125</sup> OPRČV 2007–2013, stran 28.

<sup>126</sup> [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/591/Dolgotrajno\\_brezposelni\\_ObvestiloVlagateljemTolmacenjeVsebinProjekta.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/591/Dolgotrajno_brezposelni_ObvestiloVlagateljemTolmacenjeVsebinProjekta.pdf)], junij 2012.

prejemajo državne pomoči za namen razvoja podeželja in turizma, ter projekti iz redne komunalne dejavnosti".

Ukrep Zaposlovanje DBO se je torej od drugih ukrepov razlikoval po tem, da so morali delodajalci k vlogi predložiti opis projekta, ki se je izvajal na enem od navedenih področij. Po prvem razpisnem roku za predložitev vlog je strokovna komisija za izvedbo razpisa ugotovila, da so v večini primerov vloge zavrnjene zaradi neustreznih opisov projektov (večina neizbranih vlagateljev je predstavljala opis svoje redne oziroma dalj časa trajajoče dejavnosti ter vsebine projektov, ki so se izvajali že v drugih organizacijah). Dne 11. 11. 2009, torej 19 dni pred drugim razpisnim rokom za predložitev vlog, je zato na svoji spletni strani<sup>127</sup> objavila ugotovljene razloge za zavrnitev vlog pri prvem razpisnem roku ter podala predloge za pripravo ustreznega opisa projekta v naslednjih razpisnih rokih. Pri tem je pojasnila, da "bodo na javnem razpisu uspešni tisti vlagatelji, ki bodo predstavili inovativne/nove/pilotne projekte, ki bodo imeli določeno družbeno koristno noto (zmanjševanje socialnih tveganj, krepitev vseh oblik varnosti, razvoj podeželja, ohranjanje kulturne dediščine, varovanje okolja itd)". V pojasnilu je strokovna komisija predlagala, naj vlagatelji v opisu projekta navedejo razloge za izvedbo projekta, poimenujejo projekt, konkretno opišejo aktivnosti pri izvajanju projekta, predstavijo dodano vrednost projekta, razloge, zakaj menijo, da je projekt inovativen, ter predstavijo razlike med redno dejavnostjo in predstavljenim projektom.

Zavod niti v besedilu razpisa niti v besedilu razpisne dokumentacije ni navedel, da mora biti projekt, za katerega je nameraval odobriti subvencionirano zaposlitev, "inovativen/nov/piloten". V JR DBO 2009 so bila kot pogoj za izbor delodajalcev navedena zgolj področja, v okviru katerih so morali delodajalci predstaviti svoje projekte. Zaradi nerazumevanja in napačnih interpretacij pri opisih projektov je zavod kasneje objavil tolmačenje JR DBO 2009. Tako je šele pet dni pred prvim razpisnim rokom za predložitev vlog sploh prvič javno objavil, da naj bi bili izbrani zgolj "novi, inovativni projekti, in ne projekti, ki predstavljajo izvajanje redne dejavnosti". Po naši oceni je bilo tako tolmačenje dvoumno in premalo natančno, saj bi lahko vlagatelj na primer izvajal inovativen projekt znotraj redne dejavnosti. Zaradi nejasnosti pojmov je zavod čez dva meseca javno objavil še predloge, kakšen naj bi bil opis projekta, da bi ga strokovna komisija lahko presodila kot ustreznega, zato ocenjujemo, da JR DBO 2009 ni bil dovolj natančno pripravljen.

Ocenjujemo, da so tako zavod kot tudi delodajalci pri pripravi vloge največ časa namenili predstavitvi projektov. Zaradi tveganja, da strokovna komisija ni bila ustrezno usposobljena za presojo dejanske inovativnosti projektov, ocenjujemo, da je bil čas za pregled in oceno ustreznosti opisa projektov neučinkovito porabljen in je dejansko predstavljal administrativno oviro. Ocenjujemo tudi, da se je nedomišljenost in nenatančnost JR DBO 2009 najbolj odrazila v številu zavrženih vlog. Obstaja verjetnost, da so zaradi dodatnih administrativnih ovir (dodatna komunikacija in korespondenca ter dopolnjevanja vlog) delodajalci zaposlili manj dolgotrajno brezposelnih oseb, kot bi jih, če bi bil JR DBO 2009 ustrežnejše pripravljen.

Hkrati ocenjujemo, da zavod z določitvijo pogoja glede inovativnosti projekta ni v ničemer dodatno prispeval k uresničevanju cilja ukrepa (zaposlitev 1.000 dolgotrajno brezposelnih oseb). Po naši oceni je zavod s tem pogojem dejansko postavil oviro pri zaposlovanju ciljne skupine brezposelnih oseb, zato ocenjujemo, da obstaja verjetnost, da bi bile zaposlitve dolgotrajno brezposelnih oseb na že utečenih

---

<sup>127</sup> [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/592/Dolgotrajno\\_brezposelni\\_ObvestiloVlagateljPredlogi\\_za\\_pripravo\\_ustreznega\\_projekta.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/592/Dolgotrajno_brezposelni_ObvestiloVlagateljPredlogi_za_pripravo_ustreznega_projekta.pdf)], junij 2012.

projektih delodajalcev ali v okviru izvajanja redne dejavnosti kvalitetnejše zanesljivejše in dolgotrajnejše od zaposlitev na novih, rizičnih projektih. Po naši oceni obstaja le majhna verjetnost, da bi bile prav v okviru tega ukrepa zaposlene osebe tista gonilna sila, s pomočjo katere bi nov projekt uspel in bi se s tem subvencionirana zaposlitev ohranila tudi po preteku obdobja subvencioniranja zaposlitve. Poleg tega obstaja tudi tveganje, da so delodajalci predstavili inovativnost projekta znotraj z razpisom zahtevanega področja zgolj za potrebe javnega razpisa in da je zavod na podlagi predstavljenih projektov izbral delodajalce, ki prijavljenih inovativnih projektov kasneje, po prejemu subvencije za zaposlitev dolgotrajno brezposelne osebe, niso izvajali. Zavod ni zagotovil instrumentov, s katerimi bi to tveganje preprečil, in tudi nima vzvodov za preveritev, ali je oseba iz ciljne skupine dejansko zaposlena na projektu, na podlagi katerega je zavod izbral delodajalca.

Z objavo Predlogov za pripravo ustreznega projekta, ki vsebuje oporne točke, po katerih naj bi se predstavil opis projekta, je zavod želel zagotoviti primerljivost prejetih opisov projektov. Na podlagi prejetih poročil o usposabljanju dolgotrajno brezposelnih oseb na delovnem mestu pa je primerjal opise vsebin usposabljanja novovključene osebe z vsebino predlaganega projekta oziroma predlaganega delovnega mesta znotraj projekta, na katero so kasneje zaposlili osebo. Za zaposlovanje na inovativnih projektih se z uspešno izvedbo takšnega projekta predvideva širitev delodajalčevega delovanja na nove – perspektivnejše – dejavnosti, ki omogočajo nadaljevanje zaposlitve teh oseb za dalj časa oziroma ohranjanje njihovih zaposlitev, hkrati pa dolgoročno odpira možnosti ustvarjanja novih delovnih mest.

Na podlagi podatkov zavoda<sup>128</sup>, da je bilo na podlagi JR DBO 2009 v ukrep vključenih največ oseb s VII. stopnjo izobrazbe (39 odstotkov), sledile pa so osebe s V. stopnjo izobrazbe (35 odstotkov) ter VI. stopnjo izobrazbe (9 odstotkov), ocenjujemo, da so delodajalci po bolj izobraženih osebah povpraševali prav zaradi pogoja glede inovativnosti projekta. Iz podatkov o starostni strukturi zaposlenih v okviru JR DBO 2009 hkrati razberemo, da je bilo največ zaposlitev med starostno skupino od 30 do 40 let (38 odstotkov). Podatki torej kažejo, da so delodajalci od vseh vključenih dolgotrajno brezposelnih oseb zaposlili zgolj 17 odstotkov takih s srednješolsko poklicno ali nižjo izobrazbo, skupine, ki je sicer med dolgotrajno brezposelnimi najbolj zastopana. Iz analiz zavoda iz leta 2010<sup>129</sup> namreč izhaja, da je med dolgotrajno brezposelnimi največ oseb starih nad 50 let, nizko izobraženih oseb s I. in II. stopnjo izobrazbe, invalidov, oseb s poklici za preprosta dela, ki zahtevajo nižjo izobrazbo, iskalcev prve zaposlitve ter oseb z delovno dobo, daljšo od 20 let.

#### 2.2.4.5 Izvajanje ukrepa Zaposlovanje DBO

Postopek izvedbe subvencionirane zaposlitve dolgotrajno brezposelne osebe je potekal v naslednjih fazah:

- delodajalec odda vlogo na javni razpis;
- strokovna komisija zavoda obravnava pravočasno prispelle vloge (preverjanje popolnosti vloge in izpolnjevanje pogojev vlagateljev);
- zavod najkasneje v 45 dneh od roka za oddajo vlog delodajalcu izda sklep o izboru, ki vsebuje število predvidenih zaposlitev ter obseg dodeljenih sredstev;

<sup>128</sup> Poročilo o izvajanju programa "Spodbujanje zaposlovanja DBO 2009/2010" z dne 19. 4. 2011.

<sup>129</sup> Dolgotrajno brezposelne osebe na zavodu, november 2010,  
[URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/2251/Analiza\\_DBO.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/2251/Analiza_DBO.pdf)], junij 2012.

- zavod skupaj s sklepom o izboru pošlje delodajalcu vabilo k podpisu pogodbe ter pogodbo o izvajanju programa<sup>130</sup>;
- delodajalec podpiše pogodbo o izvajanju programa najkasneje v osmih delovnih dneh od poziva (drugače se šteje, da je odstopil od podpisa pogodbe in da je umaknil vlogo);
- zavod po sklenitvi pogodbe o izvajanju programa k delodajalcu napoti primerne dolgotrajno brezposelne osebe;
- delodajalec izbere ustrezno dolgotrajno brezposelno osebo;
- delodajalec v 15 koledarskih dneh po podpisu pogodbe o izvajanju programa obvesti zavod o izbrani osebi in datumu vključitve v usposabljanje;
- zavod za izbrano osebo pripravi zaposlitveni načrt in predlog o vključitvi;
- zavod pripravi pogodbo o vključitvi v program/projekt in izbrano brezposelno osebo povabi na podpis te pogodbe;
- izbrana brezposelna oseba podpiše pogodbo o vključitvi v program;
- izbrana brezposelna oseba opravi zdravniški pregled;
- delodajalec pred pričetkom usposabljanja izbrano brezposelno osebo zavaruje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni;
- delodajalec v 30 koledarskih dneh po podpisu pogodbe o izvajanju programa in po podpisu pogodbe med izbrano brezposelno osebo in zavodom ter po pridobitvi potrdila o uspešno opravljenem predhodnem zdravniškem pregledu izbrano osebo vključi v enomesečno usposabljanje;
- delodajalec v treh delovnih dneh po zaključku usposabljanja zavodu posreduje poročilo o uspešnosti usposabljanja za vsakega udeleženca usposabljanja posebej;
- delodajalec najkasneje v 30 dneh po opravljenem zdravniškem pregledu zavodu posreduje zahtevek za povračilo stroškov zdravniškega pregleda, ki mu predloži kopijo zdravniškega spričevala, kopijo računa ter kopijo dokazila o plačilu računa;
- naslednji delovni dan po uspešno opravljenem mesečnem usposabljanju delodajalec zaposli izbrano osebo (sklenitev pogodbe o zaposlitvi);
- delodajalec v 30 dneh po zaposlitvi izbrane osebe zavodu predloži prvi zahtevek za plačilo subvencije, ki mu priloži pogodbo o zaposlitvi izbrane osebe ter dokazila o obveznem pokojninskem in invalidskem ter zdravstvenem zavarovanju, zavarovanju za starševsko varstvo in zavarovanju za primer brezposelnosti, ter najkasneje v roku 30 dni po preteku šestih mesecev zaposlitve te osebe (vendar najkasneje do 31. 10. 2011) drugi zahtevek za plačilo subvencije;
- zavod najkasneje v 120 dneh po prejemu popolnih zahtevkov delodajalcu nakaže sredstva za upravičene stroške;
- zavod izbrani brezposelni osebi za pretekli mesec izplača dodatek za aktivnost za vsako uro prisotnosti v programu ter dodatek za prevoz;
- delodajalec zavodu predloži končno poročilo o izvajanju programa za vsako vključeno osebo v roku 45 dni po izteku vsake subvencionirane zaposlitve.

Zavod je za izvajanje ukrepa Zaposlovanje DBO oktobra 2009 zagotovil tri dodatna delovna mesta za koordinatorje, ki so bili zadolženi za izbor vlog (od oktobra 2009 do decembra 2010), spremljanje stanja vlog (število prejetih, popolnih, nepopolnih vlog in nato število prejetih vlog s predvidenimi zaposlitvami, ter v tej povezavi predvidena poraba sredstev), pripravo zahtevkov za plačila, mesečno spremljanje izvajanja programa ter sodelovanje pri pripravi polletnih in letnih poročil.

<sup>130</sup> Vzorec pogodbe o izvajanju programa Spodbujanje zaposlovanja DBO, [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/588/Dolgotrajno\\_brezposelni\\_RazpisnaDokumentacija.doc](http://www.ess.gov.si/_files/588/Dolgotrajno_brezposelni_RazpisnaDokumentacija.doc)], junij 2012.



Postopke izbire delodajalcev, prijavljenih na vseh pet razpisnih rokov, je izvedla strokovna komisija zavoda na 40 sejah. Odpiranje in preverjanje popolnosti vlog je komisija zavoda izvedla v dveh do treh dneh. Postopek se je nadaljeval z vnosom vlagateljev v aplikacijo APZnet, ki je trajal dva do tri dni. Hkrati je bilo opravljeno preverjanje izpolnjevanja razpisnih pogojev s pomočjo uradnih evidenc zavoda (izpolnjevanje pogodb APZ, odprte terjatve) ter Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (preverjanje izjave o netržnosti). Popolne vloge je strokovna komisija preverila z vidika ustreznosti projektov in po potrebi vlagatelje pozvala k pojasnitvi projektov ter ponovno obravnavala ustreznost projektov v dopolnitvah vlog. Nazadnje je komisija obravnavala pritožbe. Sklep o izboru je zavod izdal vlagateljem v povprečju v 28 dneh, medtem ko je komisija obravnavo pritožb izvedla v 48 dneh.

Ocenjujemo, da bi zavod postopek izvedbe subvencioniranega zaposlovanja lahko izvedel bolj učinkovito. Strokovna komisija je pri obravnavi vlog namenila veliko časa presoji ustreznosti opisa projekta ter pozivu delodajalcev k dopolnjevanju opisov projektov. Prav tako bi lahko bilo manj časa porabljenega pri preverjanju izpolnjevanja pogojev, predvsem pri zbiranju podatkov o *de minimis* pomočeh na Ministrstvu za finance, ki jih zavod ni mogel uporabiti pri preverjanju pogoja glede presegevanja pridobljenih javnih sredstev v primerjavi s skupnim obsegom stroškov zaposlitve dolgotrajno brezposelnih oseb.

Ocenjujemo, da je zavod z določitvijo razpisnih pogojev, ki niso bili neposredno povezani s ciljem ukrepa, zapletel in otežil postopke preverjanja izpolnjevanja razpisnih pogojev. Na neučinkovitost postopka kaže tudi učinek celotnega izvajanja JR DBO 2009, saj je bilo od 1.285 prejetih vlog zgolj 37,6 odstotka (483 vlog) ustreznih in izbranih<sup>131</sup> za zaposlitev dolgotrajno brezposelnih oseb.

Postopek subvencioniranega zaposlovanja bi bil lahko krajši, če bi zavod dolgotrajno brezposelno osebo k delodajalcu napotil že pred sklenitvijo pogodbe o izvajanju programa. Tako pa je zavod, kot pri JR Zaposli.me 2009, tudi pri JR DBO 2009 z vrstnim redom postopka, ko je z delodajalcem najprej sklenil pogodbo o izvajanju programa in mu šele nato napotil brezposelne osebe v izbor, zavlekel postopek zaposlitve. Ocenjujemo, da je pri tem obstajalo tveganje, da je zavod po nepotrebnem sklenil pogodbo o izvajanju programa z delodajalcem, ki kasneje ni izbral primerne kandidata in je od pogodbe odstopil.

Zavod je sklepal pogodbe posebej z delodajalci in posebej z dolgotrajno brezposelnimi osebami, saj so morale izbrane brezposelne osebe najprej opraviti usposabljanje, in sicer, ko še niso bile zaposlene pri delodajalcu. Tako so pogodbe z delodajalcem o izvajanju programa vsebovale zgolj navedbo števila oseb, ki jih je delodajalec zaposlil, ne pa natančnih podatkov o brezposelnih osebah, zaposlenih v okviru ukrepa Zaposlovanje DBO. Po naši oceni "predmet" pogodb o izvajanju programa ni bil natančno določen. Po drugi strani pa je bilo v pogodbi o izvajanju programa med obveznostmi zavoda določeno, da "se zavod zavezuje, da bo udeležencem usposabljanja na podlagi izpolnjene in potrjene liste prisotnosti, ki mu jo bo posredoval delodajalec, izplačal denarne dajatve v obliki dodatka za aktivnost in dodatka za prevoz, in sicer v skladu s pogodbo, ki jo bo zavod sklenil s posameznim udeležencem, na udeležencev tekoči račun". Ocenjujemo, da navedeno določilo ne sodi v pogodbo z delodajalcem, temveč v pogodbo med zavodom in brezposelno osebo, vključeno v usposabljanje v okviru ukrepa Zaposlovanje DBO.

Ocenjujemo, da bi bilo mogoče postopek subvencioniranih zaposlitev dolgotrajno brezposelnih oseb pri nadaljevanju izvajanja ukrepa Zaposlovanje DBO skrajšati in s tem zagotoviti hitrejšo zaposlitev dolgotrajno brezposelnih oseb, predvsem s skrajšanjem posameznih postopkov (postopka obravnave vlog

<sup>131</sup> Poročilo o izvajanju programa "Spodbujanje zaposlovanja DBO 2009/2010" z dne 19. 4. 2011.

delodajalcev ter postopka sklepanja pogodb z delodajalci in izbranimi brezposelnimi osebami) ter z zamenjavo vrstnega reda posameznih postopkov (napotitve brezposelnih oseb k delodajalcu ter sklenitve pogodbe o izvajanju programa).

#### 2.2.4.6 Nadzor nad izvajanjem ukrepa Zaposlovanje DBO

V pogodbi o izvajanju programa je bilo določeno, da zavod spremlja zaposlitve dolgotrajno brezposelnih oseb z mesečnim preverjanjem zaposlitev s križanjem podatkov o zaposlitvah z ZZZS.

V pogodbi o izvajanju programa je bilo določeno, da mora delodajalec v roku 30 dni po prejemu pisne zahteve zavodu vrniti sredstva, če ta ugotovi nenamensko porabo, z dnem te ugotovitve pa se pogodba šteje za razvezano. Delodajalec mora vrniti sorazmeren del prejetih sredstev v znesku 833,33 evra za vsak manjkajoči mesec pogodbeno dogovorjene ohranitve zaposlitve, če je prišlo do prenehanja zaposlitve pred iztekom 18 mesecev od dneva zaposlitve. Delodajalec mora v skladu s pogodbo vrniti neupravičeno prejeta sredstva, če je ugotovljeno, da prejeta subvencija in/ali druga prejeta javna sredstva za iste upravičene stroške presegajo skupne stroške zaposlitve posamezne vključene osebe oziroma celoten znesek prejetih sredstev, če je bila dokumentacija delodajalca, ki je bila podlaga za odobritev sredstev, netočna ali zavajajoča.

Če izvajalec sredstev ne vrne v roku, tečejo zakonite zamudne obresti, ki so obračunane od dne zamude do dne vračila.

V pogodbi o izvajanju programa je bilo določeno, da če zavod ugotovi kršitev določb te pogodbe, mora izvajalec z dnem ugotovitve kršitve oziroma neuspešnega poteka roka za odpravo kršitev plačati pogodbeno kazen v višini 5 odstotkov izplačane subvencije v roku osmih dni od prejema zahteve zavoda za plačilo, pri morebitni zamudi pa kazen skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi.

Ocenjujemo, da je zavod s pogodbenimi določili vzpostavil ustrezne varovalke za preprečitev zlorab pri zaposlovanju dolgotrajno brezposelnih oseb.

V obdobju trajanja ukrepa Zaposlovanje DBO je zavod opravil kontrole na kraju samem pri enajstih delodajalcih za 32 vključenih oseb. Zavod je ugotovil nenamensko porabo dodeljenih sredstev subvencije pri vključitvi deset dolgotrajno brezposelnih oseb v ukrep Zaposlovanje DBO (torej v kar 31 odstotkih nadzorovanih vključenih oseb). V tabeli 14 prikazujemo stanje vzpostavljenih terjatev zavoda do delodajalcev.

Tabela 14: Stanje terjatev do prejemnikov subvencij na podlagi JR DBO 2009 na dan 30. 6. 2011

v evrih

Stanje terjatev	Znesek
Vzpostavljene terjatve za vračilo sorazmernega dela subvencij	256.927
Zapadle neplačane terjatve za vračilo sorazmernega dela subvencije	146.025

Vir: zavod.

Zavod je navedel, da nima podatkov o vseh zaračunanih in vseh plačanih zamudnih obrestih za nevrnjeni sorazmerni del sredstev po pogodbah o dodelitvi subvencije za zaposlitev dolgotrajno brezposelnih oseb.

Od skupnega zneska vzpostavljenih terjatev v znesku 256.927 evrov je bila terjatev le do enega delodajalca v znesku 1.875 evrov vzpostavljena na podlagi izvedenega nadzora oziroma izvedene kontrole na kraju samem, terjatve do 25 delodajalcev v znesku 99.920 evrov pa je zavod vzpostavil na podlagi sporočil delodajalcev o prekinitvi pogodb. Ostale terjatve so bile vzpostavljene na podlagi ugotovitev zavoda ali na podlagi sporočila zaposlene osebe, vključene v ukrep, ki ga je zavod preveril.

Nadzor nad izpolnjevanjem pogodbene obveznosti zaposlitve se od junija 2011 dnevno izvaja z vzpostavljeno dnevno izmenjavo (poizvedbo) med zavodom in ZZZS. Skrbnik ukrepa znotraj aplikacije APZnet dnevno prejme vsa obvestila o spremembah pri zavarovanju oseb, zaposlenih prek subvencioniranih programov, kar lahko sproti še dodatno preveri in ukrepa. Do junija 2011 je izmenjava podatkov med zavodom in ZZZS potekala mesečno in tako je bilo mogoče enkrat mesečno preveriti vse ugotovljene spremembe, ki niso bile v skladu s pogodbo, in ustrezno ukrepati.

Do 30. 6. 2011 je zavod ugotovil kršitev pogodb o dodelitvi subvencije pri treh delodajalcih in jim naložil plačilo pogodbenih kazni v znesku 4.125 evrov, ki pa jih delodajalci do določenega roka še niso plačali.

#### 2.2.4.7 Učinkovitost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Zaposlovanje DBO

Pri ocenjevanju učinkovitosti in gospodarnosti aktivnosti za izvedbo ukrepa Zaposlovanja DBO smo ugotovili, da je zavod:

- določil razpisni pogoji za preprečitev dvojnega financiranja zaposlovanja dolgotrajno brezposelne osebe, katerega izpolnjevanje pa ni bilo preverljivo;
- določil razpisni pogoji, s katerim je omejil področja dejavnosti in projekte, na katerih so delodajalci lahko zaposlili dolgotrajno brezposelne osebe, pogoj pa ni bil neposredno povezan s cilji ukrepa;
- zaradi ne dovolj natančno pripravljene javnega razpisa kasneje objavil dodatno obrazložitev in tolmačenje glede ustreznosti področij in projektov, zato pa je bil postopek obravnave vlog zaradi pozivanja delodajalcev k dopolnitvam vlog in presojanja ustreznosti opisov projektov časovno manj učinkovit.

Po naši oceni je zavod sam postavil administrativno oviro, s katero je zmanjšal učinkovitost izvajanja subvencioniranega zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb, hkrati pa ni analiziral možnosti za spremembo zneska subvencije, s čimer bi lahko izboljšal stroškovno učinkovitost ukrepa.

Pri ocenjevanju uspešnosti ukrepa Zaposlovanje DBO smo upoštevali podatke zavoda, da je bilo v letu 2009 realiziranih 138 vključitev, od tega 87 žensk (63 odstotkov vseh vključenih), v letu 2010 pa 556 vključitev, od tega 352 žensk (63,3 odstotka vseh vključenih). Glavni razlog za manjše število vključitev (le 694 od načrtovanih 1.000 zaposlitev) in s tem za nedoseganje cilja so po ugotovitvah<sup>132</sup> zavoda neustrezno pripravljene projekti delodajalcev.

<sup>132</sup> Poročilo o izvajanju programa "Spodbujanje zaposlovanja DBO 2009/2010" z dne 19. 4. 2011.

Na podlagi teh podatkov ocenjujemo, da zavod ni bil uspešen pri doseganju zadanega učinka ukrepa, torej vključitvi 1.000 dolgotrajno brezposelnih oseb v ukrep, dosežen pa je bil cilj glede 60-odstotne vključitve žensk.

Po stanju na dan 30. 6. 2011 je na zavod prispelo 1.285 vlog delodajalcev, v katerih so vlagatelji predlagali zaposlitev 2.069 oseb. Komisija je obravnavala 1.259 vlog (več vlog istega vlagatelja je komisija združila v eno), od katerih je izbrala 483 vlog.

Od izbranih 483 vlog delodajalcev za 731 dolgotrajno brezposelnih oseb, je bilo z izvajalci sklenjenih 448 pogodb za 694 zaposlitev<sup>133</sup>. Zavod je ugotovil, da je glavni razlog za manjše število sklenjenih pogodb (v primerjavi s številom izbranih) predvsem uveljavitev Zakona o minimalni plači<sup>134</sup>, na podlagi katerega je bila minimalna bruto plača marca 2010 s 597,43 evra povišana na 734,15 evra. Ob povečanju stroška plač ter hkrati nespremenjeni višini subvencije so se nekateri delodajalci namreč odločili, da izbrane brezposelne osebe ne zaposlijo.

Od 694 dolgotrajno brezposelnih oseb, ki so z delodajalci sklenile pogodbe o zaposlitvi, je zavod poročal o kar 78 predčasnih prekinitvah pogodb o zaposlitvi. Razlogi zanje so bili predvsem poslovni razlogi delodajalca ter kršenje pogodbenih obveznosti in nenamenska poraba sredstev, na strani vključene osebe pa pridobitev ugodnejše zaposlitve ter kršitve pogodb.

Do 30. 6. 2011 je 18-mesečna pogodbeno obveznost potekla za 27 vključenih oseb. Glede na podatke o zaposlenih na dan 5. 9. 2011 (torej dva meseca po izpolnjeni pogodbeni obveznosti) je zaposlitev pri istem delodajalcu obdržalo 15 oseb (55,6 odstotka oseb)<sup>135</sup>. Na podlagi teh podatkov med izvajanjem revizije še ni bilo mogoče oceniti, ali bo načrtovan rezultat ukrepa Zaposlovanje DBO (30 odstotkov ohranjenih zaposlitev 12 mesecev po poteku pogodbene obveznosti) dosežen.

Na vprašanje, ali zavod ugotavlja glavne razloge za (ne)ohranitev zaposlitve za osebe, ki so se po 18 mesecih po prejemu subvencije ponovno prijavile v Evidenco brezposelnih oseb pri zavodu, je zavod navedel, da vzrokov za nastalo stanje ne ugotavlja sistematično, temveč svetovalec območne enote zavoda s to osebo zgolj opravi razgovor.

## 2.2.5 Ukrep Subvencije za samozaposlitev

Ukrep Subvencije za samozaposlitev je zavod v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajal na podlagi Programa Subvencije za samozaposlitev v letu 2009 (v nadaljevanju: Program samozaposlitev 2009) in Programa Subvencije za samozaposlitev 2010 (v nadaljevanju: Program samozaposlitev 2010), ki določa izvajanje subvencioniranja samozaposlitev za obdobje od leta 2010 do vključno leta 2013. Na podlagi

---

<sup>133</sup> Poročilo o izvajanju programa "Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb 2009/2010" z dne 20. 4. 2011, [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/2419/POROCILO\\_O\\_IZVAJANJU\\_PROGRAMA\\_DBO\\_20092010\\_april%202011.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/2419/POROCILO_O_IZVAJANJU_PROGRAMA_DBO_20092010_april%202011.pdf)], junij 2012.

<sup>134</sup> Uradni list RS, št. 13/10.

<sup>135</sup> Do 30. 6. 2011 bi sicer pogodbeno obveznost izpolnila še ena oseba, vendar je bila pogodba predčasno prekinjena.

Programa samozaposlitev 2009 sta zavod in ministrstvo sklenila Pogodbo o izvajanju programa samozaposlitev 2009, na podlagi Programa samozaposlitev 2010 pa Pogodbo o izvajanju programa samozaposlitev 2010, v katerih sta določila znesek potrebnih sredstev za načrtovano število subvencij za samozaposlitev. Ministrstvo in zavod obeh programov kasneje nista dopolnjevala, vendar pa sta znesek potrebnih sredstev spremenila s sklenitvijo treh aneksov k prvi pogodbi ter enega aneksa k drugi pogodbi (tabela 15).

Namen ukrepa Subvencije za samozaposlitev je ustvarjanje novih zaposlitvenih možnosti s spodbujanjem podjetništva v obliki subvencij za samozaposlitev v novoustanovljenih poslovnih subjektih<sup>136</sup> ter neprekinjena ohranitev samozaposlitve za obdobje najmanj dveh let oziroma enega leta. Ciljna skupina ukrepa so brezposelne osebe in osebe v postopku izgubljanja zaposlitve.

Zavod je izplačal subvencijo v enkratnem znesku 4.500 evrov osebam iz ciljne skupine, ki so se najkasneje v 90 dneh po uspešno zaključenih pripravah na samozaposlitev (opravljen zaposlitveni načrt, pridobljeno pozitivno mnenje o poslovni ideji od leta 2010 in opravljena udeležba na delavnici usposabljanja za podjetništvo "Priprava na samozaposlitev") za polni delovni čas samozaposlile<sup>137</sup> v novoustanovljenem poslovnem subjektu s sedežem na območju Republike Slovenije, če je bilo na dan podpisa zaposlitvenega načrta ugotovljeno, da izpolnjujejo naslednja pogoja:

- v zadnjih 12 mesecih niso bile samozaposlene;
- v zadnjih petih letih niso prejele sredstev iz subvencije za samozaposlitev (ta pogoj je bil dodan v Programu samozaposlitev 2010).

Osnovne podatke iz obeh programov samozaposlitev v letih 2009 in 2010 prikazujemo v tabeli 15.

---

<sup>136</sup> Za poslovni subjekt se šteje novoustanovljeno podjetje (gospodarska družba, ki je ustanovljena največ tri mesece pred datumom samozaposlitve brezposelne osebe oziroma osebe v postopku izgubljanja zaposlitve, in samostojni podjetnik posameznik).

<sup>137</sup> Ukrep se po Programu samozaposlitev 2010 ne izvaja v poslovnih subjektih, ustanovljenih v sektorjih ribištva, ribogojstva, premogovništva, primarne proizvodnje kmetijskih proizvodov ter podjetjih v težavah, ki niso upravičena do pomoči *de minimis*.

Tabela 15: Osnovni podatki iz Programa samozaposlitev 2009 in Programa samozaposlitev 2010

Podatki iz programa	Program samozaposlitev 2009	Program samozaposlitev 2010
Načrtovana sredstva v evrih	5.000.000 evrov (85 odstotkov sredstev zagotovi ESS, 15 odstotkov pa državni proračun).	33.750.000 evrov (85 odstotkov sredstev zagotovi ESS, 15 odstotkov pa državni proračun).
Načrtovana sredstva v evrih (zadnja sprememba)	21.748.500 evrov (85 odstotkov sredstev zagotovi ESS, 15 odstotkov pa državni proračun).	37.014.000 evrov (85 odstotkov sredstev zagotovi ESS, 15 odstotkov pa državni proračun).
Obdobje financiranja	Leti 2009 in 2010 (za osebe, vključene v ukrep v letu 2009).	Leta 2010, 2011, 2012 in 2013.
Cilj programa	Samozaposlitev 1.111 brezposelnih oseb, od tega 40 odstotkov žensk.	Samozaposlitev 7.500 brezposelnih oseb, od tega 40 odstotkov žensk.
Cilj programa (zadnja sprememba)	Samozaposlitev 4.833 brezposelnih oseb, od tega 40 odstotkov žensk.	Samozaposlitev 8.674 brezposelnih oseb, od tega 40 odstotkov žensk do leta 2013.
Upravičen strošek	Subvencija v znesku 4.500 evrov za dvoletno samozaposlitev ter stroški izvedbe delavnice za samozaposlitev.	Subvencija v znesku 4.500 evrov za enoletno samozaposlitev (do septembra 2011) ter za dvoletno samozaposlitev <sup>138</sup> (od septembra 2011) ter stroški izvedbe svetovalnega intervjuja in delavnice za samozaposlitev.
Rezultat programa	Ohranitev 60 odstotkov ustvarjenih delovnih mest 12 mesecev po zaključku izvajanja ukrepa.	Ohranitev 70 odstotkov samozaposlitev 12 mesecev po zaključku izvajanja ukrepa.

Vira: Program samozaposlitev 2009 in Program samozaposlitev 2010 s pripadajočimi aneksi.

### 2.2.5.1 Načrtovanje ukrepa Subvencije za samozaposlitev

Načrtovanje ukrepa subvencije za samozaposlitev je potekalo ob sodelovanju zavoda in ministrstva. Osnutek besedila programa subvencije za samozaposlitev je v začetni fazi načrtovanja pripravil zavod in ga v nadaljevanju uskladal z ministrstvom.

Cilj glede števila samozaposlitev s pomočjo subvencije sta zavod in ministrstvo določila na podlagi:

- ocene območnih služb zavoda, ki ugotavljajo interes po samozaposlitvah na podlagi individualnih obravnav pri svetovalcih za zaposlitev;

<sup>138</sup> Sprememba objavljena na spletnih straneh zavoda [URL: <http://www.ess.gov.si/obvestila/obvestilo?aid=333>], junij 2012.

- pričakovanega priliva v brezposelnost in povprečne strukture brezposelnih oseb;
- izkušenj zavoda pri izvajanju aktivnosti iz predhodnih let.

Zavod je navedel, da pri podatkih o pričakovanem gibanju števila brezposelnih upošteva napovedi UMAR, medtem ko prihodnjo strukturo brezposelnih načrtuje na podlagi podatkov o trenutni strukturi brezposelnih iz Evidence brezposelnih oseb pri zavodu ter napovedi delodajalcev, ki jih pridobijo svetovalci zavoda.

Ugotovili smo, da je zavod načrtoval število v ukrep vključenih žensk za zagotovitev enakih možnosti med spoloma. Glede na zastavljeni cilj vključiti v ukrep vsaj 40 odstotkov žensk od vseh načrtovanih vključitev, smo preverili, ali je zavod načrtoval posebne aktivnosti za spodbujanje samozaposlovanja žensk in s tem doseganja tega cilja (kot na primer določitev finančne kvote posebej za samozaposlitve žensk in posebej za samozaposlitve moških in zaustavitev odobravanja subvencij moškim, ko je njim namenjena kvota realizirana). Ugotovili smo, da zavod posebnih aktivnosti za spodbujanje žensk k vključitvi v ukrep ni načrtoval in tudi ni izvajal. Ta cilj je zavod določil zgolj na podlagi "evropskih podlag in horizontalne prednostne naloge Enakih možnosti, ki se zasleduje skozi črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada".

Pri pregledu podatkov o številu načrtovanih in dejansko realiziranih samozaposlitev ter načrtovani in realizirani porabi sredstev smo ugotovili, da je zavod porabil skoraj vsa razpoložljiva sredstva ter pri zagotovitvi dodatnih sredstev ministrstva presegal število načrtovanih samozaposlitev v posameznem letu (več v točki 2.2.5.5). Tako se je na primer kljub načrtovanim<sup>139</sup> 2.556 samozaposlitvam v letu 2010 v tem letu samozaposlilo kar 3.289 posameznikov, v letu 2011 pa je zavod vsa prvotno načrtovana sredstva za samozaposlitev 3.194 brezposelnih porabil že v prvih treh mesecih koledarskega leta.

Zavod je navedel, da je skupno število načrtovanih vključitev temeljilo tudi na obsegu razpoložljivih sredstev za izvajanje programa. Pri ugotovljenem povečanju zanimanja brezposelnih oseb za vključitev v ukrep je zavod o tem obvestil ministrstvo ter predlagal povečanje obsega razpoložljivih sredstev ter s tem vključitev v program.

Ministrstvo in zavod v fazi načrtovanja števila samozaposlitev nista opravila analize prednosti in slabosti samozaposlitev v primerjavi z ostalimi oblikami rednih in začasnih zaposlitev, s katero bi bilo mogoče bolj natančno načrtovati delež subvencij za samozaposlitev, v primerjavi s sredstvi, namenjenimi drugim ukrepom na področju APZ, temveč sta dinamiko samozaposlitev načrtovala predvsem na podlagi izkušenj o vključevanju brezposelnih oseb v ukrep Subvencije za samozaposlitev iz preteklih let, trenutnega povpraševanja po subvencijah ter razpoložljivosti finančnih sredstev. Kljub dejstvu, da je vse od leta 2009 interes po subvencijah presegal načrtovano število subvencij (obseg zagotovljenih sredstev in s tem omejeno število možnih vključitev v ukrep), je zavod načrtovanje števila vključitev ocenil kot "ustrezno", ter "da bodo sredstva za subvencioniranje samozaposlitev, načrtovana v proračunu za leti 2011 in 2012, načeloma omogočila subvencioniranje načrtovanega števila samozaposlitev, skupaj s sredstvi ESS".

Zavod je pri ukrepu Subvencije za samozaposlitev v letu 2010 v primerjavi z letom 2009 spremenil obveznost glede dolžine trajanja subvencionirane samozaposlitve, in sicer z dveh let na eno leto. Pri tem ni pripravil niti analize glede pričakovanega učinka spremembe ukrepa niti analize glede finančnih posledic za

<sup>139</sup> Program samozaposlitev 2010.

državni proračun. Zavod pri načrtovanju navedene spremembe tudi ni upošteval zakonitosti delovanja trga dela, saj ni analiziral dejanskega stanja in morebitnih pričakovanih sprememb na trgu dela (izhodiščno ter pričakovano stanje glede povečanja števila brezposelnih oseb in s tem povezane spremembe povpraševanja po vključitvi v ukrep).

Zavod je (ne da bi opravil analizo pričakovanih sprememb na trgu dela) predvideval, da naj bi bil v gospodarski krizi obseg samozaposlovanja manjši in je tako želel spodbuditi brezposelne osebe k uresničitvi njihove poslovne ideje in zmanjšati riziko neuspešne realizacije samozaposlitev za pogodbeno obdobje po pogodbi o dodelitvi subvencije za samozaposlitev. Ne glede na to, da zavod v nobenem dokumentu ni izkazal oziroma utemeljil navedene spremembe, je jeseni 2011 pogodbeno obveznost glede trajanja subvencionirane samozaposlitve znova podaljšal na dve leti.

Ocenjujemo, da spremembi trajanja subvencionirane samozaposlitve z dveh na eno leto in ponovno na dve leti nista bili ustrezno načrtovani, saj je že v letu 2009, ko je zavod subvencioniral dvoletne samozaposlitve kljub gospodarski in finančni krizi, interes posameznikov po samozaposlitvi presegal zagotovljena sredstva za izvajanje ukrepa. Zavod in ministrstvo sta torej napačno predvidela, da naj bi v letu 2010 zmanjšanju števila zaposlenih v podjetjih sledilo zmanjšanje števila novih samozaposlitev. Gospodarska kriza je namreč povzročila prav nasprotno: delavci, ki so izgubili redno zaposlitev v podjetjih, ter mladi, ki zaradi upadanja gospodarske rasti niso našli prostih delovnih mest na trgu delovne sile, so poslovne priložnosti ter predvsem socialno varnost v večji meri iskali prav v ukrepu Subvencije za samozaposlitev. Po podatkih zavoda je bilo po poteku 24-mesečne pogodbene obveznosti ohranjenih več kot 80 odstotkov samozaposlitev, pričetih v letu 2009 (več v točki 2.2.5.5), kar kaže, da tveganja glede neuspešne realizacije samozaposlitev po pogodbi o dodelitvi subvencije za samozaposlitev pri dvoletnem pogodbenem razmerju ni bilo mogoče potrditi.

Zavod je ob spremembi dolžine trajanja subvencionirane samozaposlitve z dveh na eno leto ohranil enak znesek subvencije za samozaposlitev (4.500 evrov) in tako celo ob povečanem interesu za subvencionirane samozaposlitve zelo poslabšal stroškovno učinkovitost ukrepa Subvencije za samozaposlitev. Iz tabele 16 namreč izhaja, da so osebe, ki so za samozaposlitev prejele subvencijo v enakem znesku (4.500 evrov), ob predpostavki minimalne plače, zaradi različnega obdobja trajanja subvencionirane samozaposlitve v javne blagajne vplačale različne zneske prispevkov in akontacije dohodnine. Tako so tisti, ki so subvencijo prejeli leta 2009, v obdobju dvoletne pogodbene obveznosti ohranitve samozaposlitve za prispevke in akontacijo dohodnine skupaj vplačali 8.058 evrov, samozaposleni leta 2010 so v obdobju enoletne pogodbene obveznosti vplačali 4.951 evrov, samozaposleni od septembra 2011 pa bodo za ponovno vzpostavljeno dvoletno obveznost ohranitve samozaposlitve skupno vplačali kar 10.090 evrov (tabela 16).



Tabela 16: Primerjava zneskov vplačil prispevkov in akontacije dohodnine ob predpostavki izplačevanja minimalne plače samozaposlenega in upoštevanju različnega obdobja subvencionirane samozaposlitve

Minimalna plača v obdobju	Minimalna plača – 2. bruto	Prispevki na minimalno plačo (skupno 16,10 odstotka)	Minimalna plača – 1. bruto	Prispevki na minimalno plačo (skupno 22,10 odstotka)	Akontacija dohodnine (18 odstotkov od minimalne plače)	Prispevki in akontacija dohodnine skupaj	v evrih
							Prispevki in akontacija dohodnine skupaj v celotnem pogodbenem obdobju
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=(2)+(4)+(5)	(7)
<b>Od 1. 8. 2009</b>	693,62	96,19	597,43	132,03	107,54	335,76	8.058,24
<b>Od 1. 3. 2010</b>	852,35	118,20	734,15	162,25	132,15	412,60	4.951,20
<b>Od 1. 1. 2011</b>	868,54	120,44	748,10	165,33	134,66	420,43	10.090,32

Vir: zavod.

Zavod pri načrtovanju spremembe trajanja subvencionirane samozaposlitve ni opravil analize stroškovne upravičenosti subvencij za samozaposlitev, ki bi predvidela ravnanje udeležencev ob morebitnem znižanju oziroma zvišanju zneska subvencije ter ravnanje ob morebitnem podaljšanju ali skrajšanju trajanja subvencionirane samozaposlitve. Kljub temu pa podatki iz tabele 16 kažejo, da je Republika Slovenija od posameznega samozaposlenega s pomočjo subvencije za samozaposlitev z vplačili prispevkov in akontacije dohodnine prejela v javne blagajne več sredstev, kot je bil dejanski strošek subvencije za samozaposlitev.

Na podlagi našega zaprosila je zavod pripravil tudi primerjavo stroška Republike Slovenije za primer brezposelnosti s stroškom subvencije za samozaposlitev. Izračuni zavoda temeljijo na morebitnih prejemkih, prejetih od Republike Slovenije za primer brezposelnosti, v primerjavi z vplačili davkov in prispevkov samozaposlenih. Tako je povprečno mesečno denarno nadomestilo za brezposelno osebo (najbolj tipični prejemnik subvencije za samozaposlitev je star med 25 in 40 let) znašalo 652 evrov, oziroma povprečno šestmesečno nadomestilo 3.912 evrov. Če pa oseba ni bila prejemnik denarnega nadomestila, pa je bila lahko ob izpolnjevanju pogojev upravičena do prejemanja denarne socialne pomoči, ki je znašala 229 evrov na mesec oziroma 1.374 evrov za šest mesecev. Posameznik, ki se po izteku prejemanja denarnega nadomestila za brezposelne ni zaposlil in je prejemal še denarno socialno pomoč, je lahko v letu dni prejel skupaj 5.290 evrov. Ta celotni prejemek je Republiki Sloveniji predstavljal bistveno večji strošek od stroška subvencije za samozaposlitev (celo brez upoštevanja plačanih prispevkov in akontacije dohodnine samozaposlenega). S tega vidika ocenjujemo, da je bilo načrtovanje zneska subvencije za samozaposlitev ustrezno, saj je na podlagi pregleda povprečne višine prejemkov iz denarnega nadomestila za brezposelne osebe in vplačil samozaposlenih oseb v javne blagajne razvidno, da je ukrep subvencije za samozaposlitev lahko stroškovno učinkovito orodje za zmanjševanje brezposelnosti in javnih izdatkov, povezanih z nadomestili za brezposelne osebe.

Ocenjujemo, da bi morala zavod in ministrstvo ukrep Subvencije za samozaposlitev načrtovati na podlagi analize in primerjave učinkov vseh ukrepov APZ, in na podlagi rezultatov take analize določiti znesek subvencije za samozaposlitev ter skupni znesek potrebnih sredstev. Po naši oceni bi bilo z vidika

stroškovne učinkovitosti bolj smiselno več sredstev nameniti tistim ukrepom, ki dajejo boljše rezultate glede trajanja ohranitve (samo)zaposlitve ter glede višine davčnih prihodkov, ki jih posamezne oblike zaposlitev zagotovijo v javnih blagajnah.

Ugotovili smo, da sta zavod in ministrstvo v okviru ukrepa Subvencije za samozaposlitev natančno določila cilje in rezultate (cilji so merljivi, dosegljivi ter časovno in finančno opredeljeni). Kljub temu pa načrtovanje števila vključitev zgolj na podlagi povpraševanja in razpoložljivosti sredstev brez pripravljene strategije ali opravljene analize "potrebnega" obsega subvencioniranja samozaposlitev in stroškovne učinkovitosti subvencije v primerjavi s spodbudami za ostale oblike rednih ali začasnih zaposlitev ne moremo oceniti kot ustrezno.

### 2.2.5.2 Ciljna skupina pri ukrepu Subvencije za samozaposlitev

Ciljna skupina ukrepa Subvencije za samozaposlitev so brezposelne osebe ter osebe v postopku izgubljanja zaposlitve. Zavod je leta 2010 dodal dva nova pogoja, in sicer da je moralo biti za osebe iz ciljne skupine za pridobitev subvencije na dan podpisa zaposlitvenega načrta ugotovljeno, da v zadnjih petih letih od zavoda niso prejele sredstev iz subvencije za samozaposlitev in da v zadnjih 12 mesecih niso bile samozaposlene. Uvedbo dodatnih pogojev ocenjujemo kot ustrezno, saj sta zavod in ministrstvo pogoja uvedla kljub temu, da zavod tovrstnih "zlorab" ni zaznal, ocenila pa sta, da obstaja tveganje, da bi osebe lahko v obdobju gospodarske krize, ko je zagotavljanje likvidnosti postalo eden od glavnih problemov zasebnega sektorja, zlorabile ukrep tako, da bi zaprle poslovni subjekt (ali s. p.), ter nato po vključitvi v ukrep za samozaposlitev zaradi pridobitve subvencije za samozaposlitev ponovno ustanovile nov poslovni subjekt.

Zavod in ministrstvo pri načrtovanju in spremljanju izvajanja ukrepa Subvencije za samozaposlitev nista preverila tveganja tako imenovane "mrtve teže", torej tveganja, da je Republika Slovenija dodelila subvencijo za samozaposlitev osebam, ki bi se samozaposlile tudi, če subvencije ne bi prejele. Po naši oceni obstaja tudi tveganje, da nekatere osebe zgolj zaradi pridobitve subvencije (prostovoljno ali celo v dogovoru z delodajalcem) prekinejo delovno razmerje z delodajalcem in enako delo (lahko tudi za istega delodajalca) opravljajo v okviru novega poslovnega subjekta takoj po prejemu subvencije za samozaposlitev. Zavod in ministrstvo za take primere nista uvedla varovalke oziroma v Program samozaposlitev 2010 nista dodala pogojev, ki bi omejevali tako imenovan učinek "mrtve teže", s katerimi bi preprečila subvencioniranje samozaposlovanja navidezno oziroma začasno brezposelnih oseb. Taka varovalka bi bila po naši oceni na primer obvezna prijava prosilca za subvencijo v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu v neprekinjenem obdobju vsaj nekaj mesecev (kot je na primer določen pogoj pri ukrepu Zaposli.me). Poleg tega obstaja tudi tveganje, na katero je opozorila Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, in sicer, da so v praksi pogoste nove (prve) "zaposlitve" diplomantov, ki jim delodajalci ponudijo sodelovanje le ob pogoju mesečnega izstavljanja računov samostojnega podjetnika (več v točki 2.2.5.4). Na zavodu so navedli, da bodo proučili uvedbo predlagane varovalke (obvezne prijave prosilca za subvencijo v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu v neprekinjenem obdobju vsaj nekaj mesecev) pri izvajanju ukrepa v letu 2012.

Ocenjujemo, da bi morala zavod in ministrstvo pri določanju ciljne skupine v okviru ukrepa Subvencije za samozaposlitev oceniti in analizirati tveganja za pojav "mrtve teže" ter rezultate analiz upoštevati pri morebitnih spremembah ukrepa.

### 2.2.5.3 Izvajanje ukrepa Subvencije za samozaposlitev

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je število dodeljenih subvencij za samozaposlitev naraščalo (tabela 7).

Tabela 17: Število registriranih brezposelnih oseb, ki so se samozaposlile s pomočjo subvencije

Leto	2008	2009	2010	do 30. 6. 2011
Število oseb, ki so se samozaposlile	1.599	4.330	5.148	3.194 <sup>140</sup>

Vir: zavod<sup>141</sup>.

Hkrati s številom oseb, ki so se samozaposlile s pomočjo subvencije za samozaposlitev, je naraščal tudi obseg dela svetovalcev območnih enot zavoda, administrativnih nalog in spremljevalnih aktivnosti, ki so bile vključene v proces pridobitve subvencije za samozaposlitev.

Ukrep Subvencije za samozaposlitev je od leta 2008 potekal v obliki delavnic za podjetništvo, od leta 2010 pa tudi s presojo poslovnih idej potencialnih podjetnikov. Ukrep se je tako izvajal v okviru dveh sklopov povezanih aktivnosti:

- pomoč pri samozaposlitvi, v okviru katere se izvaja svetovalni intervju za presojo kandidatove poslovne ideje (v nadaljevanju: svetovalni intervju), in delavnica "Priprava na samozaposlitev" (v nadaljevanju: delavnica);
- subvencija za samozaposlitev.

Svetovalni intervju in delavnico so izvajali zunanji izvajalci, ki jih je zavod izbral v postopku oddaje javnega naročila. V razpisni dokumentaciji<sup>142</sup> je zavod javno naročilo razdelil v 24 sklopov, posebej na svetovalni intervju in izvedbo delavnic, vsakega na 12 območjih (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Sevnica, Trbovlje in Velenje). Opredeljena je bila zgornja meja oziroma maksimalna cena za posamezno storitev, končno ceno pa je ponudnik določil po postopku s pogajanjem z naročnikom, ki jih je zavod izvedel, če je v skladu z merili več ponudnikov za posamezni sklop zbralo enako število točk. Ponudniki v postopku zbiranja ponudb konkurenčnih ponudnikov niso poznali in so bili pred pogajanjem seznanjeni le s tem, da je za posamezni sklop več ponudnikov doseglo enako število točk in da se po pogajanjih izbere tisti ponudnik, ki ponudi najnižjo ceno.

Zavod je od ponudnikov zahteval, da za izvedbo obeh aktivnosti zagotovijo lastne kadre in prostor (priložiti so morali reference, opis delovnih izkušenj in navesti stopnjo izobrazbe predavateljev) ter v

<sup>140</sup> Polletno poročilo 2011 Koriščenje sredstev ESS, OPRČV 2007–2013, ministrstvo, julij 2011 (v nadaljevanju: polletno poročilo 2011).

<sup>141</sup> Poročilo o izvajanju aktivnosti spodbujanje samozaposlovanja v letu 2010, februar 2011, [URL: [http://www.ess.gov.si/\\_files/2422/Porocilo\\_o\\_izvajanju\\_aktivnosti\\_SZ\\_2010\\_23\\_2\\_2011.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/2422/Porocilo_o_izvajanju_aktivnosti_SZ_2010_23_2_2011.pdf)], junij 2012.

<sup>142</sup> Razpisna dokumentacija za oddajo javnega naročila za izvedbo svetovalnega intervjuja za presojo kandidatove poslovne ideje ter delavnic priprava na samozaposlitev, klasifikacijska številka JN: 961-5/2010, zavod, 29. 1. 2010.

prijavi izpolnijo obrazec z izjavami o nekaznovanosti, o neuvredbi stečajnega postopka ali postopka prisilne poravnave, o razpolaganju s potrebnimi finančnimi viri, plačanih vseh davkih, prispevkov in drugih obveznosti ter izjavo o registraciji storitev, ki so predmet razpisa. V postopku ocenjevanja ponudb zavod ni preverjal izjave, da imajo ponudniki poravnane vse davke in prispevke ter vse druge obvezne dajatve v skladu s predpisi Republike Slovenije, kjer imajo svoj sedež.

Tveganju, da kadri posameznih ponudnikov kljub naštetim referencam, priloženim v ponudbi, na delavnicah ne bi predstavili ustreznih vsebin, se je zavod delno izognil tako, da je od ponudnikov zahteval prilogo k ponudbi z natančno vsebino delavnice. Tako so ponudniki predložili že izdelano gradivo, ki naj bi ga ob izboru predstavili slušateljem delavnice. Zavod je v ponudbi priloženo gradivo pregledal in ocenil, ali vsebuje zahtevano vsebino v skladu z določili razpisne dokumentacije. Izvedbo javnega naročila izbora zunanjih izvajalcev svetovalnih intervjujev in delavnic smo ocenili kot zadovoljivo<sup>143</sup>.

Pregledali smo tudi dokumentacijo v zvezi s postopkom vključitve posameznika v ukrep, kjer so večino operativnega dela opravili svetovalci na območnih službah zavoda, ki so bili tudi skrbniki pogodb o dodelitvi subvencije za samozaposlitev.

Postopek vključitve v ukrep se prične s predložitvijo vloge prosilca za prejem subvencije za samozaposlitev (oziroma z osebno najavo interesa prosilca za samozaposlitev). Območni svetovalec zavoda prosilca povabi na intervju, izdelava zaposlitveni načrt, pripravi predlog za vključitev v ukrep in pogodbo o vključitvi v program. Po sklenitvi pogodbe območni svetovalec zavoda napoti prosilca na svetovalni intervju, ki poteka v prostorih zunanjega izvajalca. Prosilec na svetovalnem intervjuju predstavi svojo poslovno idejo, zunanji izvajalec-svetovalec pa to poslovno idejo presodi ter izdelava pisno objektivno oceno oziroma presojo, ki mora pokazati, kakšna sta posameznikov motiv in interes, da se samozaposli, katere prednostne veščine poseduje ter kakšna je njegova tako imenovana "poslovna žilica". Izvajalec mora izdati poročilo, ki vsebuje oceno, ali je posameznikova poslovna ideja dovolj izdelana, da bo samozaposlitev uspešna<sup>144</sup>.

Zavod za vsako fazo postopka (torej ob izraženem interesu brezposelne osebe za pridobitev subvencije za samozaposlitev pred izvedbo svetovalnega intervjuja, pred udeležbo brezposelne osebe na delavnici ter pred dejansko samozaposlitvijo osebe) pripravi nove napotitvene dokumente, po opravljenem svetovalnem intervjuju in pridobljenem pozitivnem mnenju pa glede realizacije poslovne ideje prosilca za subvencijo območni svetovalec zavoda izdelava nov zaposlitveni načrt ter pripravi nov predlog za vključitev v ukrep in novo pogodbo o vključitvi v program. Na podlagi izdelanih novih dokumentov in podpisane pogodbe z zavodom območni svetovalec zavoda napoti prosilca za subvencijo na tridnevno delavnico, ki poteka v učilnicah zunanjih izvajalcev, opremljenih z ustrežno opremo za delo s 15 do 20 udeleženci hkrati. Na delavnicah, katerih vsebina je enaka ne glede na prosilčev poklic, starost, izkušnje ali doseženo stopnjo izobrazbe, udeleženci prejmejo pripravljeno gradivo in se v treh dneh seznanijo z osnovnimi informacijami s področja podjetništva, ki naj bi jim bile v pomoč pri njihovem bodočem poslovanju (financiranje podjetja, predstavitev podpornega okolja za podjetnike). Po zaključeni delavnici udeleženci delavnic prejmejo zgolj potrdilo o udeležbi na delavnici, pridobljenega znanja pa jim ni jim treba izkazati.

---

<sup>143</sup> Pri pregledu razpisne dokumentacije in prijav prijaviteljev nismo presojali pravilnosti postopkov izbire izvajalca.

<sup>144</sup> Javno naročilo za izvedbo svetovalnega intervjuja in delavnic.

Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi zunanji izvajalci vsebine delavnic v večji meri prilagodili konkretnim potrebam udeležencev in jih bolj ciljno usmerili. Po naši oceni bi bilo tudi smiselno, da bi udeleženci ob zaključku delavnice dokazali pridobljeno znanje.

Za izvedbo svetovalnega intervjuja in delavnice zavod prizna upravičeni strošek prevoza osebe na delavnico, upravičeni strošek zunanjega izvajalca za izvedbo delavnice pa je cena storitve za eno osebo v skladu s pogodbo o izvedbi svetovalnih intervjujev in cena storitve za skupino v skladu s pogodbo o izvedbi delavnic med zavodom in zunanjim izvajalcem.

Za osebo, ki je zaključila delavnico, se nato v okviru drugega sklopa aktivnosti za pridobitev subvencije za samozaposlitev na sedežu območne enote zavoda pripravi nov (tretji) zaposlitveni načrt in predlog za vključitev v program Subvencija za samozaposlitev (posebej po Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti<sup>145</sup> in posebej po ZUTD).

V 90 dneh po zaključeni delavnici se oseba samozaposli v novoustanovljenem podjetju in v 30 dneh po samozaposlitvi zavodu predloži vlogo za izplačilo subvencije. Za samozaposlitev se šteje:

- zaposlitev kot poslovodna oseba oziroma direktor v (so)lastniški gospodarski družbi (samo v novoustanovljenih gospodarskih subjektih, to je poslovnih subjektih, ki so bili ustanovljeni po podpisu zaposlitvenega načrta za vključitev v program za pridobitev subvencije);
- pridobitev statusa samostojnega podjetnika posameznika (s. p.);
- pridobitev statusa osebe, ki z osebnim delom samostojno opravlja dejavnost na podlagi odločbe pristojnega organa oziroma vpisa v register samostojnih dejavnosti.

Ko zavod preveri in potrdi podatke poslovnega subjekta, podane na vlogi za izplačilo subvencije, z osebo in novoustanovljenim poslovnim subjektom sklene Pogodbo o dodelitvi subvencije za samozaposlitev. Samozaposlena oseba nato zavodu predloži zahtevek za izplačilo subvencije za samozaposlitev, ta pa praviloma enkrat mesečno izstavi ministrstvu zahtevek za izplačilo sredstev subvencij.

Zavod sredstva, ki jih prejme isti ali najkasneje naslednji delovni dan, nakaže na tekoči račun poslovnega subjekta.

Ocenjujemo, da so bila med izvajanjem revizije administrativna opravila zavoda v postopku od izraženege interesa posameznika iz ciljne skupine po dodelitvi subvencije za samozaposlitev do izplačila subvencije, neučinkovita. Postopek vključitve osebe v ukrep Subvencije za samozaposlitev zaradi končne samozaposlitve brezposelne osebe je namreč vključeval vsaj tri intervjuje prosilca za subvencijo za samozaposlitev pri območnem svetovalcu zavoda, na podlagi katerih so ti pripravili vsaj tri zaposlitvene načrte, sklenili vsaj tri različne pogodbe, pregledali in izvedli kontrolo vloge in zahtevka za izplačilo subvencije (hkrati od zavoda in kontrolne službe ministrstva), ter udeležbo brezposelne osebe na svetovalnem intervjuju in delavnici, ki sta potekala pri zunanjem izvajalcu. V tem času pa je moral prosilec za subvencijo za samozaposlitev ostati vpisan v Evidenci brezposelnih oseb pri zavodu in, če je želel prejeti subvencijo, v tem času ni smel pričeti z opravljanjem dejavnosti.

---

<sup>145</sup> Uradni list RS, št. 107/06-UPB1.

V zvezi s tem smo preverili, ali je zavod izvajal aktivnosti za povečanje učinkovitosti in zmanjšanje administrativnih postopkov ter s tem povezanih stroškov, in katere. Zavod je poudaril, da se obsega administrativnega dela zaveda in da je bilo med izvajanjem revizije na sestanku svetovalcev za samozaposlitev iz območnih služb zavoda dogovorjeno, da se za program Pomoč pri samozaposlitvi prouči možnost priprave enega zaposlitvenega načrta za presojo poslovne ideje in delavnico, vendar iz zapisnika sestanka ne izhaja, da bi zavod določil rok za skrajšanje administrativnega postopka oziroma natančneje določil način oziroma odgovorne osebe za pripravo enotnega zaposlitvenega načrta.

Osebi, napoteni na svetovalni intervju in delavnico, je zavod kot upravičeni strošek priznal strošek prevoza na delavnico, zunanjemu izvajalcu pa ceno storitve svetovalnega intervjuja za posamezno osebo (v skladu s pogodbo za svetovalni intervju) in ceno storitve izvedbe delavnice za skupino udeležencev (v skladu s pogodbo za delavnico). Zavod je upravičene stroške svetovalnih intervjujev izplačal zunanjim izvajalcem na podlagi pisnega poročila o izvedenih intervjujih in kopij individualnih pisnih poročil (ocene poslovnih idej) ter izstavljenega računa za opravljene storitve, upravičene stroške izvedbe delavnic pa na podlagi kopij potrdil o opravljenih delavnicah za vsakega udeleženca, ki so jih morali zunanji izvajalci predložiti k računu za izvedbo delavnice.

Preverili smo, ali je zavod izdelal analizo stroškovne učinkovitosti svetovalnih intervjujev in delavnic, ki so jih opravili izbrani zunanji izvajalci (razmerje med stroški in uporabnostjo predstavljenih vsebin), hkrati pa morebitno primerjavo stroškov izvedbe delavnic v režiji zunanjih izvajalcev s stroški izvedbe delavnic v lastni režiji, če bi, glede na obsežnost izvajanja delavnic, zavod to dejansko zmožal (izvedba intervjujev in delavnic v prostorih območnih enot zavoda in v izvedbi uslužbencev zavoda). Po naši oceni namreč obstaja tveganje, da različni zunanji izvajalci svetovalnih intervjujev in delavnic niso zagotavljali enake kakovosti storitev. Po naši oceni bi zato zavod z izvedbo svetovalnih intervjujev in delavnic v lastni režiji vsem udeležencem, ne glede na lokacijo ali svetovalca, lahko zagotovil bolj primerljivo kakovost storitev ter enake kriterije pri ocenjevanju poslovnih idej.

Zavod analize stroškovne učinkovitosti svetovalnih intervjujev in delavnic ni opravil, a je kljub temu ocenil, da je bilo izvajanje delavnic učinkovito. Oceno je utemeljil s tem, da naj bi brezposelne osebe z informacijami, pridobljenimi na delavnicah, učinkoviteje uresničile svojo poslovno idejo, kot bi jo, če se delavnic ne bi udeležile. Po mnenju zavoda svetovalci na zavodu niso usposobljeni za izvedbo svetovalnih intervjujev, medtem ko so izbrani zunanji izvajalci bolj kompetentni za izvedbo delavnic in s tem za podajanje specifičnih podjetniških znanj kot svetovalci na zavodu.

Ocenjujemo, da zavod ne bi smel financirati večkratne (ponovljene) udeležbe oseb na svetovalnih intervjujih in delavnicah, ki so se intervjujev in delavnic enkrat že udeležile, a se v določenem roku niso uspele samozaposliti. Tako bi zmanjšal stroške ponovljenih administrativnih postopkov ter s tem zagotovil večjo učinkovitost in gospodarnost postopka subvencionirane samozaposlitve. Drugi možni način za izboljšanje učinkovitosti postopka samozaposlitve pa je po naši oceni podaljšanje roka, v katerem se mora brezposelna oseba samozaposliti (trenutni pogoj za prejem subvencije je samozaposlitev v 90 dneh po zaključeni delavnici). Zavod je pojasnil, da je bil navedeni rok določen zaradi omejevanja podaljševanja postopka samozaposlitve in zagotovitve pravočasnega angažiranja sredstev, namenjenih za izplačilo subvencije.

Čeprav zavod spremlja vzroke primerov zamujenega roka za samozaposlitev (ti so pretežno zaposlitev za določen čas oziroma zaposlitev, ki se pri posamezniku kasneje izkaže za neustrezno, bolezen ali nesreča,

dolgi postopki za pridobitev potrdil potrebnih za samozaposlitev ipd.), pa možnosti podaljšanja zahtevanega roka za samozaposlitev po zaključeni delavnici ali priznanja potrdila o pozitivno ocenjeni poslovni ideji in udeležbi na delavnici tudi po zahtevanem roku zavod do konca leta 2011 ni proučil, a je navedel, da namerava možnost podaljšanja zahtevanega roka za samozaposlitev proučiti in ga glede na ugotovitve ustrezno vključiti med zahtevane pogoje pri izvajanju ukrepa v letu 2012.

V polletnem poročilu 2011 je zavod tudi ugotovil, da postopki preverjanja podatkov po uradni dolžnosti po oddaji vloge za subvencijo za samozaposlitev in pred sklepanjem pogodbe za dodelitev subvencije za samozaposlitev trajajo predolgo. Aktivnosti, s katerimi bi postopke preverjanja podatkov skrajšal, zavod računskemu sodišču ni predstavil.

#### 2.2.5.4 Nadzor nad izvajanjem ukrepa Subvencije za samozaposlitev

V reviziji smo preverili, ali zavod in ministrstvo spremljata tveganja in zaznavata morebitne kršitve delovne zakonodaje pri (samo)zaposlovanju iskalcev prve zaposlitve, analizirata vzroke za prenehanje samozaposlitev prejemnikov subvencije in ob predčasni prekinitvi samozaposlitve vzpostavita ustrezne terjatve do prejemnikov sredstev, ter ali glede na izsledke nadzorov ukrepata, in kako.

Glede na to, da dolgotrajno brezposelne osebe in iskalci prve zaposlitve predstavljajo kar 42,3 odstotka<sup>146</sup> prejemnikov subvencije za samozaposlitev, smo ocenili, da obstaja tveganje, da se nekateri za samozaposlitev odločijo tudi zaradi težje zaposljivosti starejših oziroma pomanjkanja prostih delovnih mest za iskalce prve zaposlitve. Predvsem za skupino iskalcev prve zaposlitve ocenjujemo, da obstaja tveganje, da podjetniškega okolja in njegovega delovanja še ne poznajo dovolj in lahko kritična ocena poslovne ideje strokovnjaka, podana na svetovalnem intervjuju, ter vsebina delavnice pomembno prispevata k odločitvi posameznika glede samozaposlitve, zato smo preverili, ali zavod spremlja potek in izvaja nadzor nad izvajanjem svetovalnih intervjujev (ali intervjuje izvajajo kadri, ki so jih izbrani zunanji izvajalci predstavili v ponudbah na javni razpis, ali izvajalci podajajo v razpisu zahtevane vsebine in izpolnjujejo prostorske pogoje), in kako.

Zavod je navedel, da je osebni, neposredni nadzor nad izvajanjem svetovalnega intervjuja sestavni del dela svetovalcev iz območnih služb zavoda, ki ga opravijo vedno ob začetku izvajanja svetovalnih intervjujev pri posameznem izvajalcu in predvsem takrat, kadar zaznajo nezadovoljstvo vključenih oseb. V takem primeru nadzor ponovijo tako, da so svetovalci prisotni na intervjuju in tako neposredno ugotovijo, kakšna je kvaliteta intervjuja.

Zavod izvajanja svetovalnih intervjujev v obdobju, na katero se nanaša revizija, torej ni sistematično spremljal na način, ki bi omogočal pripravo ocene zavoda o posameznih izvajalcih. Zavod smo vprašali, ali je opravil analizo izkušenj z v letu 2010 uvedenimi svetovalnimi intervjuji ter analizo o tem, ali so zunanji izvajalci pri presoji poslovnih idej dovolj kritični. Podatke o deležu poslovnih idej udeležencev, ki so bile na svetovalnih intervjujih ocenjene kot neprimerne, je zavod zbral le enkrat, in sicer septembra 2010. Na podlagi teh podatkov, ki so izkazovali, da en izmed zunanjih izvajalcev nobene poslovne ideje ni ocenil kot neprimerne, je zavod izvajalce svetovalnih intervjujev opozoril na pomembnost presoje poslovnih idej. Ali so izvajalci svetovalnih intervjujev kakor koli spremenili kriterije za ocenjevanje poslovnih idej, pa zavod po tem opozorilu ni preveril.

<sup>146</sup> Poročilo o izvajanju aktivnosti spodbujanje samozaposlovanja v letu 2010, zavod, februar 2011.

Po naši oceni bi zavod s poglobljeno oceno o podani vsebini ter povratno informacijo udeležencev svetovalnih intervjujev o preverjanju njihove poslovne ideje lahko učinkoviteje zagotavljal primerljivo kvaliteto izvajanja svetovalnih intervjujev med različnimi izvajalci. Zavod je avgusta 2011 med udeleženci svetovalnih intervjujev pričel izvajati anketo, da bi ugotovil, ali je preveritev poslovne ideje dovolj temeljita in morebitni nasveti dejansko koristijo uporabnikom.

Spremljanje in nadzor nad izvajanjem delavnic je nekoliko lažje izvajati od nadzora svetovalnih intervjujev, saj je nenajavljen obisk zavoda pri izvajalcu lažje izvedljiv. Nadzor nad izpolnjevanjem pogodbenih obveznosti izvajalcev delavnic izvaja Služba za nadzor zavoda, prav tako pa zavod pri izvedbi delavnic od izvajalcev zahteva poročila o izvedbi delavnic ter ob zaključku delavnice izvede anketo o uspešnosti delavnice. Poleg opisanega nadzora preverjanje kadrovskih in prostorskih pogojev zagotavljajo tudi svetovalci zavoda iz območnih služb, kadar se odločijo za podpis pogodb o vključitvi na delavnico z brezposelnimi osebami na prvi dan izvedbe delavnice, vendar pred dejanskim pričetkom delavnice na lokaciji, kjer se delavnica izvaja.

Zavod z nadzorom, poročili in kontrolami skuša oblikovati reference o zunanjih izvajalcih. Zavod naj bi vse dosedanje izkušnje (reference) uporabil pri izbiri zunanjih izvajalcev svetovalnih intervjujev in delavnic za obdobje od 2012, ki je potekal konec leta 2011 prek registra po ZUTD<sup>147</sup>. Prvi del poziva za vpis v Register za izvedbo presoje poslovnih idej in delavnic je namenjen preverjanju zahtevanih referenc za vpis izvajalcev v Register, drugi del poziva pa izboru konkretne ponudbe za izvedbo priprav na samozaposlitev med izvajalci, vpisanimi v Register.

Zavod redno (mesečno) obvešča ministrstvo o številu vključenih oseb v priprave na samozaposlitev ter številu sklenjenih pogodb o dodelitvi subvencij in številu izplačanih subvencij. Zahteve za plačilo subvencij iz sredstev ESS zavod preverja na podlagi kontrolnih list, ki jih je predpisalo ministrstvo, Služba za kontrolo ministrstva pa opravi administrativno kontrolo na podlagi 5-odstotnega vzorca izbranih pogodb oziroma oseb (zavod mora ministrstvu posredovati v pregled celotno dokumentacijo za posamezno v vzorec izbrano osebo, vključeno v program). Na podlagi kontrole vzorca ministrstvo potrdi zahtevek zavoda za izplačilo, pripravi odredbo za izplačilo in jo posreduje Ministrstvu za finance v izplačilo.

Zavod pripravi tudi polletna in letna poročila o izvajanju ukrepa in doseženih kazalnikih, v katerih predstavi podatke o številu in strukturi (starostna, izobrazbena, obdobje brezposelnosti osebe itn.) vključenih oseb v priprave na samozaposlitev ter tudi dejansko izplačanih subvencij. Poročila tako ministrstvu, vladi in državnemu zboru omogočajo informiranost o številu vključenih in porabi sredstev, ocenjujemo pa, da navedeni subjekti od zavoda ne pridobijo ustreznih informacij o rezultatih ukrepa, to je o povprečni dolžini trajanja subvencionirane zaposlitve oziroma ohranitve statusa samozaposlenega, glavnih razlogih za prenehanja samozaposlitev po izteku pogodb o dodelitvi subvencije za samozaposlitev, predvsem pa ne pridobijo konkretnih predlogov za morebitne izboljšave ukrepa.

---

<sup>147</sup> Register zunanjih izvajalcev aktivnosti programov APZ (v nadaljevanju: Register). Eden izmed pogojev za vpis v Register izvajalcev je, da vlagatelji niso smeli kršiti pogodbe z zavodom s področja izvedbe posamezne storitve (področje APZ) – ob ugotovljenih kršitvah se izvajalec dve leti po ugotovljeni kršitvi ne more vpisati v Register.



Preverili smo, ali je zavod med izvajanjem revizije spremljal glavne razloge za odločitev posameznika za prekinitev samozaposlitve, tako med trajanjem pogodbenega razmerja z zavodom kot tudi po njem. Ocenjujemo namreč, da bi zavod s poznavanjem glavnih razlogov za prekinitev samozaposlitev program delavnic lahko bolje prilagodil in s predstavitvijo glavnih tveganj že v fazi priprav posameznikov na samozaposlitev lahko izboljšal učinkovitost in uspešnost ukrepa. Po navedbi zavoda so se posamezniki največkrat odločili za prekinitev samozaposlitve pred izpolnitvijo pogodbenih obveznosti po pogodbi o dodelitvi subvencije zaradi pridobitve redne zaposlitve, zdravstvenih razlogov, plačilne nediscipline, neuspešnih poslovnih projektov, upokojitve, po zaključku pogodbenih obveznosti pa zavod več ne spremlja razlogov za prenehanje samozaposlovanja. Ob tem je zavod navedel, da naj bi SVLSRP kot organ upravljanja pripravljala izvedbo vrednotenja prednostnih usmeritev in razvojnih prioritet s področja trga dela, ki jih v okviru OPRČV 2007–2013 izvaja ministrstvo.

Tveganja, da naj bi nekateri delodajalci "zaposlovali" le, če je posameznik samostojni podjetnik (kljub temu, da pri delodajalcu dejansko opravlja 40-urni delovnik, vendar brez pravice do dopusta in bolniške odsotnosti), na kar že dalj časa opozarja ZSSS, zavod ni zaznal. Zavod smo tudi vprašali, ali je zaznal tveganje, da nekatera podjetja v dogovoru z zaposleno osebo prekinejo delovno razmerje, da se ta posameznik samozaposli in prejme subvencijo za samozaposlitev, njegov edini vir zaslužka pa še vedno ostaja nekdanji delodajalec, pri katerem sedaj ta oseba kot samostojni podjetnik opravlja enaka dela v enakem obsegu, to je 40 ur tedensko. Zavod je navedel, da je njegova naloga brezposelnim osebam omogočiti čimprejšnjo aktivacijo oziroma ponovno vključitev na trg dela in da navedenih tveganj ne zaznava, saj nima vpogleda v poslovanje poslovnih subjektov, ki so jih ustanovile osebe, vključene v ukrep Subvencija za samozaposlitev. Zavod zato tudi ni izvedel aktivnosti za preprečitev morebitnih tovrstnih zlorab ukrepa, saj meni, da je glede kršitev delovnopravne zakonodaje pristojen IRSD.

Ocenjujemo, da bi zavod in ministrstvo morala pripraviti primerjalno analizo med različnimi oblikami zaposlitev, s katero bi proučila višino plačanih prispevkov in davkov ob enaki neto plači zaposlenega oziroma samozaposlenega ter primerjala pravice, ki izhajajo iz delovnopravne zakonodaje. Šele nato bi zavod in ministrstvo dejansko lahko prilagodila in med seboj uskladila posamezne ukrepe APZ, saj zavod (ne da bi opravil tako analizo) meni, da trenutna (celostna) ureditev samozaposlovanja ter ukrep Subvencije za samozaposlitev niti delodajalcev niti delojemalcev ne spodbuja k sodelovanju zgolj zato, ker bi bila ta oblika davčno ugodnejša.

Zavod je v obdobju trajanja subvencionirane samozaposlitve preverjal ohranjanje samozaposlitve z izmenjavo podatkov z ZZZS. Če je prišlo do odstopanj oziroma če se je ugotovilo, da je prišlo do prekinitve samozaposlitve, je zavod vzpostavil terjatev do poslovnega subjekta v skladu s pogodbo o dodelitvi subvencije za samozaposlitev, prejemnik subvencije pa je bil solidarno s poslovnim subjektom odgovoren za izpolnitev pogodbenih obveznosti. Tako je zavod v obdobju od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2011 vzpostavil terjatve do 1.319 prejemnikov subvencij za samozaposlitev (podatek ne obsega le samostojnih podjetnikov, temveč vse oblike samozaposlitve) v skupnem znesku 2.196.319 evrov. Do septembra 2011 je izterjal za 723.494 evrov ali 32,9 odstotka vseh vzpostavljenih terjatev. V letu 2011 je zavod začel uporabljati aplikacijo Terjatve, s katero lahko bolj učinkovito spremlja izterjavo.

Ugotovili smo, da zavod terjatev ni vzpostavil, če prejemnik subvencije za samozaposlitev v celotnem pogodbenem obdobju ni izstavil nobenega računa za opravljeno storitev. Tak primer namreč ni v nasprotju s sklenjeno pogodbo o samozaposlitvi, tudi sicer je cilj ukrepa zgolj samozaposlitev za obdobje enega oziroma dveh let. Zavod tako ni spremljal prometa poslovnih subjektov, ki so bili ustanovljeni v

okviru ukrepa Subvencije za samozaposlitev, kar pomeni, da ni poznal števila brezposelnih oseb, ki so subvencijo za samozaposlitev izkoristile le za pridobitev sredstev za prispevke za zdravstveno ter pokojninsko in invalidsko zavarovanje in v obdobju enega leta kot samostojni podjetniki niso izdali nobenega računa oziroma je njihov mesečni promet znašal manj od minimalne plače.

Služba za nadzor zavoda je izvajala kontrole na kraju samem v skladu z letnim načrtom. Po potrebi je kontrolo na kraju samem pri poslovnem subjektu opravila tudi Služba za kontrolo ministrstva.

Po izteku subvencionirane samozaposlitve je poslovni subjekt posredoval pristojni območni službi zavoda končno poročilo glede subvencionirane samozaposlitve.

### 2.2.5.5 Učinkovitost in gospodarnost izvedenih aktivnosti ter uspešnost ukrepa Subvencije za samozaposlitev

Pri ocenjevanju učinkovitosti in gospodarnosti aktivnosti pri izvedbi ukrepa Subvencije za samozaposlitev smo ugotovili:

- zavod je z uvedbo dveh novih pogojev za dodelitev subvencije za samozaposlitev zmanjšal možnosti za zlorabe ukrepa;
- postopek vključitve osebe v ukrep je vključeval vsaj tri intervjuje, na podlagi katerih so svetovalci pripravili vsaj tri različne zaposlitvene načrte in tri različne pogodbe, zavod pa kljub poznavanju te administrativne ovire med izvajanjem revizije ni pristopil k optimizaciji postopka;
- zavod ni spremljal mnenj in predlogov udeležencev svetovalnih intervjujev in delavnic v zvezi s podanimi vsebinami in glavnih razlogov za prekinitev posameznih samozaposlitev v obdobju trajanja pogodbene obveznosti ohranitve samozaposlitve in po njenem izteku, s čimer bi lahko sproti izboljševal posamezne aktivnosti;
- zavod in ministrstvo pri načrtovanju in izvajanju ukrepa nista analizirala učinka "mrtve teže", torej tveganja, da so subvencijo za samozaposlitev prejele tudi osebe, ki bi se samozaposlile tudi, če subvencije ne bi prejele;
- zavod in ministrstvo sta trajanje pogodbene obveznosti ohranitve samozaposlitve spreminjala z dveh let na samo eno leto ter nazaj na obdobje dveh let brez opravljene analize sprememb v stroškovni učinkovitosti tako spremenjenih pogojev subvencioniranja samozaposlitev.

Ocenjujemo, da bi postopek subvencioniranega samozaposlovanja lahko potekal hitreje, ob manjših administrativnih ovirah in boljši odzivnosti zavoda na zbrane povratne informacije o poteku ter o uporabnosti posredovanih vsebin na svetovalnih intervjujih in delavnicah ter bil tako bolj učinkovit. Ker zavod učinka "mrtve teže" ni preveril, brez opravljene analize pa je ob enaki višini subvencije za samozaposlitev tudi spreminjal pogodbeno obdobje ohranitve samozaposlitve in s tem stroškovno učinkovitost ukrepa, ocenjujemo tudi, da obstaja tveganje, da sredstva, namenjena subvencioniranju samozaposlitev, niso bila porabljena gospodarno.

Pri ocenjevanju uspešnosti ukrepa Subvencije za samozaposlitev smo upoštevali cilj ministrstva in zavoda, določen v Programu samozaposlitev 2009, in sicer zaposlitev 4.833 brezposelnih oseb, ter v Programu samozaposlitev 2010, in sicer zaposlitev 8.674 brezposelnih oseb. Ugotovili smo, da sta zavod in ministrstvo vsako leto, obravnavano v reviziji, dosegla zadani cilj. Kljub temu pa je zavod v zadnjih petih letih le v letu 2008 v celoti dosegel tudi cilj glede 40-odstotne vključitve žensk (v preostalih letih je bila od 37 do 39,5-odstotna).

V Programu samozaposlitev 2009 je bil določen rezultat ukrepa, in sicer 60-odstotna ohranitev ustvarjenih delovnih mest 12 mesecev po preteku dvoletne pogodbene obveznosti ohranitve samozaposlitve, v Programu samozaposlitev 2010 pa 70-odstotna ohranitev ustvarjenih delovnih mest 12 mesecev po preteku enoletne pogodbene obveznosti ohranitve samozaposlitve<sup>148</sup>.

Kljub temu, da vse pogodbe, ki so jih posamezniki, ki so se samozaposlili in prejeli subvencijo, podpisali z zavodom v letu 2009 in 2010, med izvajanjem revizije še niso bile zaključene, smo ugotovili, da sta zavod in ministrstvo dosegala načrtovane rezultate<sup>149</sup>, saj je delež samozaposlenih, ki so ohranili samozaposlitev, tudi v 12 mesecih po poteku pogodbenega obdobja presegel 60 odstotkov za samozaposlene v letu 2009 in 70 odstotkov za samozaposlene v letu 2010 (tabela 18).

Tabela 18: Delež ohranitve ustvarjenih delovnih mest 12 mesecev po preteku pogodbenega obdobja (izračun za že zaključene pogodbe na dan 30. 8. 2011)

Leto samozaposlitve	Število sklenjenih pogodb o dodelitvi subvencije	Število prekinitev samozaposlitve v obdobju trajanja pogodbe o dodelitvi subvencije	Število ohranjenih samozaposlitev v obdobju trajanja pogodbe o dodelitvi subvencije	Delež ohranjenih samozaposlitev v obdobju trajanja pogodbe o dodelitvi subvencije v odstotkih	Število samozaposlenih na dan 30. 8. 2011	Delež ohranjenih samozaposlenih na dan 30. 8. 2011 v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)/(2)*100
2009	4.330	665	2.779	80,7*	3.418	78,9
2010	5.148	268	1.679	86,2*	4.557	88,5

Opomba:

\* Delež, preračunan le na zaključene pogodbe.

Vir: zavod.

Ugotovili smo tudi, da je število dodatnih zaposlitev, ki so jih ustvarili samozaposleni, ki so od zavoda za samozaposlitev prejeli subvencijo, v letu 2010 že presegló število prekinitev samozaposlitev v obdobju trajanja pogodbene obveznosti (tabela 19).

<sup>148</sup> Od septembra 2011 je trajanje pogodbenega razmerja, v katerem mora prejemnik subvencije samozaposlitev ohraniti, ponovno podaljšano na vsaj dve leti po podpisu pogodbe.

<sup>149</sup> Pri ugotovitvi smo upoštevali le tiste samozaposlene, pri katerih je od izteka pogodbene obveznosti samozaposlitve poteklo več kot 12 mesecev.

Tabela 19: Število dodatnih zaposlitev, ki so jih ustvarili samozaposleni (podatki na dan 27. 10. 2011)

Leto samozaposlitve	Število vseh ohranjenih samozaposlitev	Število dodatno zaposlenih po poslovnih subjektih			Skupno število dodatno zaposlenih
		Od 1 do 3	Od 4 do 10	Nad 10	
2008	920	136	51	25	212
2009*	2.424	379	105	28	512
2010*	2.162	227	57	74	358

Opomba:

\* Program Subvencija za samozaposlitev, ki se je izvajal v letu 2009 in 2010, še ni zaključen v celoti (pogodbena obveznost ohranitve samozaposlitve še ni zaključena).

Vir: zavod.

Preverili smo, ali so samozaposleni, ki zaposlujejo nove delavce, za to dodatno spodbujeni, saj bi z novimi zaposlitvami, kljub tistim, ki status samozaposlenih prekinejo, lahko celo presegli število prvotno zaposlenih s pomočjo subvencije za samozaposlitev.

Vsak poslovni subjekt, če izpolnjuje pogoje javnih povabil oziroma javnih razpisov, lahko kandidira za sredstva APZ (na primer za subvencijo v okviru ukrepa Zaposli.me), ki so namenjena tako dodatnemu zaposlovanju kot usposabljanju in izobraževanju.

### 3. MNENJE

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o uspešnosti in učinkovitosti izbranih ukrepov za ohranjanje obstoječih delovnih mest in spodbujanje zaposlovanja v obdobju od 1. 1. 2008 do 28. 5. 2012. Revidirali smo pet ukrepov Republike Slovenije, in sicer dva interventna ukrepa s področja ohranjanja obstoječih delovnih mest – ukrep Delno subvencioniranje polnega delovnega časa in ukrep Delno povračilo nadomestila plače – ter tri ukrepe s področja spodbujanja zaposlovanja: ukrep Zaposli.me, ukrep Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb 2009/2010 in ukrep Subvencije za samozaposlitev.

*V reviziji smo pri Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve ter Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje iskali odgovore na vprašanja, ali so bili ukrepi, ki so bili predmet revizije, ustrezno načrtovani in uspešno izvedeni, ali so bile aktivnosti, povezane z izvajanjem teh ukrepov, učinkovite in izvedene gospodarno ter ali je Republika Slovenija z izvedenimi ukrepi omilila posledice gospodarske in finančne krize oziroma izboljšala zaposlenost ciljnih skupin na trgu dela.*

*Menimo, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje v reviziji obravnavanih ukrepov nista v celoti ustrezno načrtovala.*

Največja slabost načrtovanja ukrepov je bila, da v fazi načrtovanja ni bilo ugotovljeno izhodiščno stanje – obseg zmanjšanja naročil zaradi gospodarske krize in število ogroženih delovnih mest pri obeh interventnih ukrepih ter interes delodajalcev in brezposelnih oseb po subvencioniranem (samo)zaposlovanju pri ukrepih s področja spodbujanja zaposlovanja –, ni bila opravljena analiza učinkov že izvedenih in predvidenih posameznih ukrepov, predvsem analiza ohranitve delovnih mest po zaključku izvajanja interventnih ukrepov oziroma ohranitve subvencioniranih zaposlitev po zaključku izvajanja ukrepov za spodbujanje zaposlovanja, in za to porabljenih sredstev, predvsem pa ni bila opravljena primerjava razmerja med stroški in učinki posameznih ukrepov. Neustrezno in nerealno načrtovanje – nerealno število vključenih oseb v ukrep in nerealna višina potrebnih sredstev za izvedbo ukrepa glede na dane okoliščine – obeh interventnih ukrepov pripisujemo nepripravljenosti Republike Slovenije na zaostrene razmere poslovanja ob gospodarski in finančni krizi in nujnosti ukrepanja ter s tem povezanim pomanjkanjem ustreznih podatkov in časa za pripravo potrebnih analiz.

*Hkrati pa menimo, da sta Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje v fazi načrtovanja in priprave obeh interventnih ukrepov delovala učinkovito, saj sta interventna zakona uspela pripraviti v kratkem obdobju in ob uspešnem sodelovanju socialnih partnerjev.*

Načrtovanje pričakovanih rezultatov v reviziji obravnavanih ukrepov bi bilo ustreznejše, če bi Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje načrtoval in vzpostavil take instrumente, s pomočjo katerih bi neposredno spodbujal delodajalce in samozaposlene k ohranjanju subvencioniranih zaposlitev za daljše časovno obdobje.

*Menimo, da sta bila interventna ukrepa uspešno izvedena, saj so cilji glede števila ohranjenih delovnih mest med izvajanjem interventnih ukrepov oziroma šest mesecev po zaključku izvajanja teh ukrepov doseženi.*

*Na področju spodbujanja zaposlovanja sta bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, dva od treh v reviziji obravnavanih ukrepov izvedena uspešno. Tako so bili pri ukrepu Zaposli.me in ukrepu Subvencije za samozaposlitev zadani cilji glede števila vključenih oseb oziroma števila samozaposlitev doseženi, prav tako pa je bil dosežen pričakovani rezultat glede ohranitve samozaposlitev po preteku izvajanja ukrepa. Cilj glede števila v ukrep vključenih oseb v okviru ukrepa Zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih oseb ni bil dosežen. Mnenja o doseganju dolgoročnejših rezultatov pri ukrepih Zaposli.me in Zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih oseb pa ni mogoče podati, ker Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje podatkov o številu ohranjenih delovnih mest tudi po zaključku pogodbe 12 mesecev oziroma 18 mesecev po izteku subvencionirane zaposlitve med izvajanjem revizije še ni imel.*

*Menimo, da so bile aktivnosti razen usposabljanja delavcev v okviru ukrepa Delno povračilo nadomestila plače, povezane z izvajanjem obeh interventnih ukrepov, učinkovite in izvedene gospodarno.*

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje sta pri obeh interventnih ukrepih z uspešnim sodelovanjem s socialnimi partnerji in vzpostavljenim učinkovitim nadzornim mehanizmom nad izvajanjem ukrepov prispevala k učinkoviti izvedbi aktivnosti. Hkrati pa ukrep Delno povračilo nadomestila plače v delu, ki se nanaša na usposabljanje delavcev, ni bil učinkovit, ker podjetja usposabljanj niso izvedla v načrtovanem obsegu, zato tudi namenska sredstva za usposabljanje niso bila porabljena.

*Menimo, da bi lahko bile aktivnosti pri izvajanju ukrepov za spodbujanje zaposlovanja bolj učinkovite in bolj gospodarne. Možnosti za izboljšave so v skrajšanju postopkov ter pripravi analiz rezultatov izvedenih in načrtovanih ukrepov, predvsem pa v primerjavi učinkov in rezultatov med posameznimi ukrepi in njihovem upoštevanju pri izvajanju nadaljnjih aktivnosti.*

Postopki obravnave vlog v okviru ukrepa Zaposli.me so bili zaradi preširokega nabora ciljnih skupin in neustreznega oblikovanja razpisnih pogojev, kriterijev in meril neučinkoviti. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje bi z ustrežnejšim oblikovanjem pogojev, kriterijev in meril za izbor brezposelnih oseb in delodajalcev v okviru v reviziji obravnavanih ukrepov s področja spodbujanja zaposlovanja lahko v večji meri zmanjšala tveganje učinka "mrtve teže", to je tveganje, da so se s pomočjo subvencije zaposlile tiste osebe, ki bi se zaposlile oziroma samozaposlile tudi, če subvencije ne bi prejele, ter tako prispevala k bolj gospodarni rabi namensko dodeljenih sredstev. Tako Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje subvencij ne bi dodelil za zaposlitev ali samozaposlitev oseb, za katere bi ocenil, da jih ni mogoče uvrstiti med težje zaposljive. Po naši oceni bi bil postopek subvencioniranega zaposlovanja bolj učinkovit in gospodaren (krajši in cenejši ob istem rezultatu) tudi, če Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje pri zaposlovanju dolgotrajno brezposelnih oseb ne bi omejil potencialnih delodajalcev z zahtevo zaposlovanja zgolj na tako imenovanih inovativnih projektih in v okviru določenih področij ter če bi se usposabljanja izvedla le ob dejanski potrebi delodajalca in po možnosti šele po zaposlitvi izbrane brezposelne osebe.

Aktivnosti, povezane s spremljanjem in nadzorom nad izvajanjem interventnih ukrepov ter ukrepov za spodbujanje zaposlovanja, zagotavljajo predvsem administrativni nadzor izpolnjevanja pogojev upravičencev do izplačil in v manjši meri spremljanje dejanskega izvajanja (samo)zaposlitev in

pripravljalnih aktivnosti (izvedba usposabljanj v podjetjih, izvedba svetovalnih intervjujev in delavnic) ter glavnih vzrokov za slabše ali boljše doseganje ciljev od načrtovanih, zato *menimo, da kontrolne aktivnosti niso bile dovolj učinkovite.*

Na podlagi izvedene revizije *menimo, da je Republika Slovenija z izvedenimi ukrepi sicer začasno in v omejenem obsegu omilila posledice gospodarske in finančne krize oziroma izboljšala zaposlenost ciljnih skupin na trgu dela.* Kljub ukrepom pa je število brezposelnih v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, naraščalo, kar je mogoče pripisati nadaljevanju in poglobljanju gospodarske in finančne krize.

Ukrepi Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, načrtovani in izvedeni tako, da zagotavljajo predvsem doseganje kratkoročnih učinkov, pričakovani dolgoročni rezultati ukrepov pa so bili skromno zastavljeni in brez učinkovitih instrumentov, s katerimi bi Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje lahko dejansko vplival na njihovo doseganje. Obstaja tveganje, da bodo zato učinki ukrepov le kratkoročni, še posebno učinki obeh interventnih ukrepov, ki sta ju Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje načrtovala ob predvidevanju, da naj bi gospodarska kriza trajala največ eno leto, in s katerimi so se podjetja izognila odpuščanju delavcev le za kratko obdobje trajanja ukrepa.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje sta doseganje ciljev in pričakovanih rezultatov spremljala preveč poenostavljeno in nista analizirala rezultatov načrtovanih in že izvedenih ukrepov, predvsem pa nista analizirala stroškovne upravičenosti zneskov subvencij ter učinka "mrtve teže". Tako ni bilo ocenjeno število oseb, ki bi jih bili delodajalci, tudi če ne bi prejeli subvencije, pripravljeni obdržati v delovnem razmerju oziroma jih zaposliti. Ohranitve delovnih mest zato ni mogoče v celoti pripisati zgolj izvajanju obeh interventnih zakonov, števila novih zaposlitev pa tudi ne zgolj izvajanju vseh treh v reviziji obravnavanih ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Po naši oceni sta Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje z interventnima ukrepoma zanesljivo zagotovila le začasno ohranitev delovnih mest (zgolj v obdobju izvajanja ukrepov). Prav tako zaposlitev brezposelne osebe v okviru ukrepa Zaposli.me in ukrepa Zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih oseb v večini primerov ni dolgotrajna, saj so zaposleni po izteku obdobja subvencionirane zaposlitve pogosto ponovno vključeni v Evidenco brezposelnih oseb pri zavodu, zato *menimo, da sta Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje z izvedenimi interventnimi ukrepi zgolj začasno omilila posledice gospodarske in finančne krize, z izvajanjem subvencioniranega zaposlovanja brezposelnih oseb pa nista trajneje izboljšala zaposlenosti ciljnih skupin na trgu dela. Trajnejši učinke (ohranitev zaposlitve) smo zaznali le pri subvencioniranju samozaposlitev.*

## 4. PRIPOROČILA

*Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje priporočamo, naj vsak v okviru svojih pristojnosti in ob ustreznem sodelovanju:*

- pri načrtovanju ukrepov izvajata in v večji meri uporabita podatke analiz glede izhodiščnega stanja in analiz pričakovanih rezultatov ukrepov, predvsem pa primerjata rezultate analiz načrtovanih ciljev in pričakovanih rezultatov že izvedenih posameznih ukrepov in na tej podlagi razpoložljiva sredstva, ter aktivnosti usmerita k bolj učinkovitim ukrepom;
- pri ukrepih aktivne politike zaposlovanja določita take pogoje, kriterije in merila, ki bodo razlikovali med zaposlovanjem težje in lažje zaposljivih brezposelnih oseb in bodo delodajalce spodbujali k zaposlovanju za daljše obdobje;
- pri ukrepih aktivne politike zaposlovanja določita take pogoje, kriterije in merila, s katerimi bosta prispevala k zmanjšanju tveganja "učinka mrtve teže";
- proučita, ali bi bilo mogoče pri izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja poenostaviti in skrajšati postopke dodeljevanja subvencij in kako ter s tem omogočiti čim hitrejšo zaposlitev in samozaposlitev brezposelnih oseb ter s tem prihranek javnih sredstev za nadomestila za brezposelnost in socialne transfere brezposelnim osebam;
- natančno porazdelita in razmejita naloge v zvezi z nadzorom nad izvajanjem ukrepov ter zagotovita obveščanje drugih javnih institucij, ki sofinancirajo poslovanje delodajalcev in samozaposlenih, o kršiteljih;
- izvedeta aktivnosti, potrebne za čim hitrejšo vzpostavitev sprotnega preverjanja podatkov pri Davčni upravi Republike Slovenije;
- Vlado Republike Slovenije, Državni zbor Republike Slovenije in splošno javnost poleg doseženih ciljev obveščata tudi o uspešnosti doseganja predvidenih dolgoročnih rezultatov posameznih ukrepov.

### Pravni pouk

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

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor



Poslano:

1. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
2. Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, priporočeno;
3. Marjeti Cotman, priporočeno;
4. Dr. Ivanu Svetliku, priporočeno;
5. Mariji Poglajen, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
7. arhivu, tu.

*Bdimo nad potmi javnega denarja*

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

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

