



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti in učinkovitosti Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti in učinkovitosti Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji

Številka: 3265-1/2016/65

Ljubljana, 7. junija 2018

1. UVOD

V revizijskem poročilu o pravilnosti in učinkovitosti poslovanja Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji¹ je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: fundacija) izreklo mnenje s pridržkom o pravilnosti poslovanja v letih 2014 in 2015 ter ocenilo, da je bila fundacija delno učinkovita pri razdeljevanju sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam v letih 2014 in 2015.

Ker vse razkrite nepravilnosti in nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od fundacije zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Fundacija je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Gregor Kobal, vršilec dolžnosti direktorja, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti in nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF3602012D4287C4CC12582030044E73C/\\$file/FIHO_PP14-15.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF3602012D4287C4CC12582030044E73C/$file/FIHO_PP14-15.pdf)], 5. 6. 2018.

2. NEPRAVILNOSTI IN NESMOTRNOSTI TER POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Finančni načrt in javni razpis za razporeditev sredstev

2.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.1.1.b revizijskega poročila je navedeno, da se v skladu z drugo alinejo 5. člena Pravilnika o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji² (v nadaljevanju: pravilnik o merilih) preostala sredstva (odhodki, zmanjšani za znesek za delovanje fundacije) razdelijo v razmerju 65 odstotkov za invalidske organizacije (v nadaljevanju: IO) in 35 odstotkov za humanitarne organizacije (v nadaljevanju: HO), pri čemer se za vsako skupino posebej predvidi po 1 odstotek zneska za nerazporejena rezervna sredstva. V finančnih načrtih za leti 2014 in 2015 so bila sredstva razporejena IO in HO v skladu s predpisanim razmerjem, ni pa bil predviden po 1 odstotek zneska za IO in HO za nerazporejena rezervna sredstva, kar je bilo v nasprotju z drugo alinejo 5. člena pravilnika o merilih. Znesek za nerazporejena rezervna sredstva je bil predviden v predlogih sklepov oziroma v sklepih o razporeditvi sredstev v letih 2014 in 2015, ki jih je svet fundacije potrdil po objavljenem javnem razpisu oziroma po ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij.

V točki 2.2.1.1.c revizijskega poročila je navedeno, da fundacija v finančnih načrtih za leti 2014 in 2015 ni načrtovala odhodkov na način, predpisan v tretji in četrti alineji 5. člena pravilnika o merilih, saj v finančnih načrtih niso bila določena niti razmerja za razdelitev sredstev med različne vrste HO niti razmerja za razdelitev sredstev med IO in HO po namenih, to je za sofinanciranje programov in delovanja (najmanj 75 odstotkov) ter za naložbe v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje (največ 25 odstotkov). Razmerje za razdelitev sredstev med različne vrste HO na podlagi drugega odstavka 23. člena Navodila za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij³ (v nadaljevanju: navodilo za uporabo meril) določi svet fundacije na predlog komisije za HO, ki pa predloga svetu fundacije ni podala. Razmerje za razdelitev sredstev med IO in HO po namenih sta določili komisiji za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev IO in HO (v nadaljevanju: komisija za IO in komisija za HO) v predlogih sklepov o razporeditvi sredstev za leti 2014 in 2015 (torej po ocenjevanju), svet fundacije pa ga je potrdil, vendar šele s sprejetjem sklepov o razdelitvi sredstev v letih 2014 in 2015, ne pa v finančnih načrtih fundacije.

² Uradni list RS, št. 92/98, 45/05, 23/08, 9/09.

³ Sprejel ga je svet fundacije na 2. seji z dne 2. 10. 2012, spremembe na 8. seji z dne 9. 10. 2013 in 13. seji z dne 11. 9. 2014.

Pravilnik o merilih v 5. členu jasno določa, kako mora fundacija razdeliti odhodke v finančnem načrtu: med drugim se v finančnem načrtu predvidi 1 odstotek zneska kot nerazporejena rezervna sredstva posebej za IO in HO ter razmerje za razdelitev sredstev med IO in HO po namenih.

V točki 2.2.1.2.b revizijskega poročila je navedeno, da vsebina javnega razpisa v skladu s 13. členom pravilnika o merilih obsega tudi višino finančnih sredstev po namenih iz 5. člena pravilnika o merilih. Fundacija je ravnala v nasprotju s 13. členom pravilnika o merilih, saj javna razpisa za leti 2014 in 2015 nista obsegala višine sredstev po namenih iz 5. člena pravilnika o merilih, in sicer zneska nerazporejenih rezervnih sredstev v višini 1 odstotka načrtovanih sredstev za IO in HO, razmerja za razdelitev sredstev med različnimi vrstami HO ter razmerja za razdelitev sredstev IO in HO po namenih – za programe in delovanje ter naložbe.

Fundacija je morala v odzivnem poročilu izkazati začetek aktivnosti, s katerimi bo zagotovila, da bo v finančnem načrtu fundacije za leto 2019 razdelila odhodke v skladu s 5. členom pravilnika o merilih in v javnem razpisu za razporeditev sredstev fundacije v letu 2019 v skladu s 13. členom pravilnika o merilih določila višino sredstev po namenih iz 5. člena tega pravilnika.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Fundacija je začela postopek za spremembe pravilnika o merilih v delu, ki se nanaša na določbe 5. in 13. člena⁴ ter dopolnitev 4. člena⁵ pravilnika o merilih. Komisija za pripravo pravil fundacije, za pripravo pravilnika o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije in drugih splošnih aktov fundacije (v nadaljevanju: komisija za pripravo aktov) je na 1. korespondenčni seji, ki je potekala v aprilu 2018, sprejela tri sklepe za spremembe oziroma dopolnitve pravilnika o merilih, in sicer da:

- se črta tretja alineja 5. člena, ki določa, da se znesek sredstev za HO razdeli med splošne dobrotelne organizacije, organizacije za kronične bolnike in organizacije za samopomoč v razmerju, ki ga vsako leto določi svet na predlog komisije za HO;
- se v 13. členu dodajo nove alineje, in sicer predmet razpisa, navedba normativov za delovanje in naložbe, pogoji za financiranje, ocenjevanje in priprava predloga za razporeditev sredstev, posredovanje sklepa o dodelitvi sredstev in pogodbe o medsebojnih razmerjih in izplačila odobrenih sredstev;
- se v 4. členu doda nova tretja alineja, in sicer prenesena sredstva iz preteklih obračunskih obdobj.

Fundacija bo predlagane spremembe pravilnika o merilih posredovala v sprejem svetu fundacije na sejo, ki bo predvidoma po 8. 5. 2018. Fundacija je pojasnila, da je komisija za pripravo aktov spregledala potrebo po ukinitvi četrte alineje 5. člena pravilnika o merilih, ki določa, da se oblikovana sredstva za IO in HO za vsako skupino posebej razdelijo v razmerju najmanj 75 odstotkov za financiranje oziroma sofinanciranje posebnih socialnih programov in storitev ter delovanje organizacij, največ 25 odstotkov sredstev pa za naložbe v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje. Zaradi navedenega bo fundacija predlog za ukinitve četrte alineje 5. člena pravilnika o merilih podala neposredno na seji sveta fundacije (8. 5. 2018), ne da bi ga predhodno posredovala v obravnavo komisiji za pripravo aktov.

⁴ 5. člen določa način razdelitve odhodkov v finančnem načrtu fundacije, 13. člen pa obseg vsebine javnega razpisa za razporeditev sredstev organizacijam.

⁵ Določa, kaj se upošteva kot prihodek v finančnem načrtu fundacije.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Opozarjamo pa, da se v skladu z drugo alinejo 5. člena pravilnika o merilih (za to določbo fundacija v odzivnem poročilu ni navedla morebitnih predlaganih sprememb) preostali znesek⁶ v finančnem načrtu razdeli v razmerju 65 odstotkov za IO in 35 odstotkov za HO, pri čemer se za vsako skupino posebej predvidi 1 odstotek zneska kot nerazporejena sredstva že v finančnem načrtu in v javnem razpisu in ne šele pred ocenjevanjem prijavljenih finančno ovrednotenih letnih delovnih načrtov organizacij, kot je to fundacija nepravilno navedla v vsebini 2. točke javnega razpisa za razporeditev sredstev fundacije v letu 2018⁷. Navedeno mora fundacija upoštevati v finančnem načrtu fundacije za leto 2019 in v vsebini javnega razpisa za razporeditev sredstev fundacije v letu 2019.

2.2 Merila za razporejanje sredstev ter zahtevani podatki in dokazila za ocenjevanje

2.2.1 Opis nepravilnosti in nesmotrnosti

V točki 2.2.1.3.1.a revizijskega poročila je navedeno, da navodilo za uporabo meril v petem odstavku 10. člena našteva merila za ocenjevanje vzajemnosti in solidarnosti, natančneje pa ne opredeljuje elementov teh meril, zato je fundacija ravnala v nasprotju z 10. členom pravilnika o merilih, ki določa, da svet fundacije sprejme navodilo, v katerem se razčlenijo in natančneje opredelijo posamezni elementi meril iz 9. člena pravilnika o merilih. V navodilu za uporabo meril niso razčlenjeni in natančneje opredeljeni *elementi meril, na katerih temelji ocena vzajemnosti in solidarnosti*, in sicer:

- dodatno merilo za posebne socialne programe IO, s katerim se upoštevata število uporabnikov in stopnja njihove invalidnosti (četrti alineja petega odstavka 10. člena navodila za uporabo meril), in
- dodatno merilo za programe in storitve HO, ki upošteva prisotnost drugih financerjev (proračunska sredstva, državni in lokalni razpisi, mednarodni razpisi, donacije in lastni viri) in se na podlagi skupnega merila dosežene ravni socialne varnosti uporabnikov smiselno uporablja tudi za posebne socialne programe IO (peta alineja petega odstavka 10. člena navodila za uporabo meril).

Navodilo za uporabo meril tudi ne določa in definira različnih možnih ocen vzajemnosti in solidarnosti, tako kot določa in definira pri oceni potrebnosti in nepokritosti za določitev stopnje prioritete oceno učinkovitosti in oceno razvidnosti, racionalnosti in ekonomičnosti. Komisiji oblikujeta priznani delež na nivoju primerljivosti stroškov in kapacitet v skladu z 11. in 12. členom tega navodila, med drugim na podlagi izračunanih povprečnih stroškov, s primerjavami različnih podatkov in s povprečnimi medsebojnimi razmerji ali razredi stroškov med skupinami, ki so kot orientacijski normativi za posamezne vrste storitev rezultat večletnih analiz poročil IO in HO (v nadaljevanju: orientacijski normativi).

⁶ Znesek, zmanjšan za znesek, namenjen za delovanje fundacije (lahko znaša največ do 3 odstotke vseh odhodkov fundacije).

⁷ V skladu z določili 5. člena pravilnika o merilih se pred ocenjevanjem prijavljenih finančno ovrednotenih letnih delovnih načrtov IO in HO za vsako skupino organizacij od razpisanih zneskov odšteje po 1 odstotek sredstev kot nerazporejena sredstva, ki se porabijo v skladu z Navodili o razpolaganju z rezervnimi sredstvi.

Komisiji torej na tej podlagi določita oceno vzajemnosti stroškov in kapacitet, fundacija pa ni opredelila oziroma izdelala kriterijev za enotno utemeljitev podane ocene vzajemnosti in solidarnosti in razlogov za priznani delež stroškov na uporabnika/storitev in priznana število uporabnikov/storitev.

V točki 2.2.1.3.2.a revizijskega poročila je navedeno, da je fundacija ravnala v nasprotju z 10. členom pravilnika o merilih, saj je svet fundacije sprejel navodilo za uporabo meril, v katerem ni razčlenil in natančneje opredelil naslednjih elementov/kriterijev meril za enotno uporabo pri *ocenjevanju delovanja organizacij*:

- višine deleža za izračun osnovnega obsega financiranja delovanja v obliki osnovnega števila točk (pri številu članstva in/ali uporabnikov);
- dodatnih točk pri posameznih opredeljenih kriterijih merila organizacijske strukture in kakovosti delovanja organizacije oziroma zveze, poleg tega ni natančno določen kriterij pokritosti regij ter katero število zaposlenih in kolikšen obseg prostovoljnega dela prostovoljcev se upošteva, medtem ko je za število pravnih oseb, ki izvajajo programe fundacije, določeno le njihovo število znotraj zveze;
- pričakovanega ali povprečnega deleža delovanja od celotne vrednosti programov v predhodnem poročilu;
- odstotkov, s katerimi se pozitivno indeksira kakovost prijave celotne vloge oziroma se negativno indeksirajo nizka kakovost letnega poročila, slabe ocene zadnjega nadzora in slaba urejenost obveščanja članstva in javnosti.

Navedene kriterije sta na podlagi šestega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril (ločeno) določili komisiji za IO in HO po vsakoletnem ocenjevanju programov oziroma pred vsakoletnim ocenjevanjem delovanja, vpliv posameznih kriterijev pa sta posebej utemeljili šele v skupnem predlogu sklepa o razporeditvi sredstev (torej šele po izvedenem ocenjevanju, medtem ko v času javnega razpisa organizacijam niso bili znani). Določba šestega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril, ki dopušča komisijama, da pred vsakoletnim ocenjevanjem vlog samostojno odločita o vplivu posameznih kriterijev iz prvega do petega odstavka tega člena, ne sledi določbi 10. člena pravilnika o merilih.

V točki 2.2.1.3.3.a revizijskega poročila je navedeno, da je fundacija ravnala v nasprotju z 10. členom pravilnika o merilih, ker v navodilu za uporabo meril ni razčlenila in natančneje opredelila posameznih elementov meril iz 9. člena pravilnika o merilih za njihovo neposredno in enotno uporabo pri ocenjevanju prijavljenih *naložb v osnovna sredstva*. Navodilo za uporabo meril v prvi alineji prvega odstavka 22. člena le navaja, da morajo organizacije dejansko utemeljenost predlogov izkazati (med drugim) z dokumentacijo iz 3. točke prvega odstavka 14. člena pravilnika o merilih (navodilo napačno navaja tretji odstavek 14. člena pravilnika o merilih), ne določa pa natančno, katera dokazila morajo organizacije predložiti glede na to, da tudi pravilnik o merilih ne določa posameznih dokazil jasno in ustrezno. Fundacija je v tretji alineji 22. člena navodila za uporabo meril določila, da morajo predlogi za naložbe izkazovati delež zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe (merilo po 5. točki f) točke 9. člena pravilnika o merilih), ni pa razčlenila in natančneje opredelila elementov za enotno uporabo tega merila pri ocenjevanju naložb IO in HO. Komisiji za IO in HO pri ocenjevanju naložb IO in HO nista upoštevali deleža zagotovljenih

lastnih in drugih virov za predvidene naložbe, zato je fundacija ravnala tudi v nasprotju s 5. točko f) točke 9. člena pravilnika o merilih⁸.

V točki 3.2.1.1 revizijskega poročila je navedeno, da fundacija ni določila oziroma opredelila po vsebini (okvirno), katere vrste aktivnosti in stroškov sodijo pod posamezno vrsto uporabnikov storitev pri IO oziroma storitev pri HO znotraj posameznih skupin uporabnikov v klasifikacijah za IO in HO. Klasifikacija skupin uporabnikov pri IO pa tudi ni ustrezna, saj le delno upošteva vrsto invalidnosti. V posameznih skupinah uporabnikov (na primer invalidi s pravnim statusom, invalidi z družbenim statusom) so lahko uporabniki, ki so glede na vrsto invalidnosti primerljivi tudi z drugimi skupinami uporabnikov oziroma ki se znotraj ene skupine lahko med seboj razlikujejo glede na vrsto in/ali stopnjo invalidnosti. V skladu z vsebinskimi navodili za leti 2014 in 2015 je moral imeti vsak prijavljen program vsaj eno vrsto uporabnika v povezavi z vsaj eno storitvijo, ki so opredeljene v klasifikaciji. V primeru IO so uporabniki ene storitve z različno stopnjo invalidnosti obravnavani skupaj. IO praviloma izberejo samo eno skupino uporabnikov, ki izhaja iz njihovega temeljnega poslanstva. IO z izbiro skupine uporabnikov določijo, kateri so njihovi primarni uporabniki glede na oviranost ali bolezen ali glede na statusno urejenost, HO pa se pri izbiri skupine omejuje na področja, ki izhajajo iz njihovega osnovnega poslanstva⁹.

Glede na to, da se klasifikacija uporablja pri določitvi ocene vzajemnosti in solidarnosti, s katero se na podlagi prvega odstavka 10. člena navodila za uporabo meril določi priznani delež od pričakovanih sredstev fundacije in ima največji vpliv na višino razporejenih sredstev, bi morala fundacija uporabnike in storitve pri IO in HO določiti in zapisati v javno dostopnem dokumentu.

Kot izhaja iz vsebinskih navodil za leti 2014 in 2015, je klasifikacija storitev za HO oblikovana tako, da v čim večji meri poskuša preprečevati podvajanje uporabnikov in storitev, predvsem tistih, ki so del celovite oskrbe v dnevnem ali celodnevem varstvu (na primer nočitev s celovito oskrbo, ki vključuje tudi delavnice, svetovanja). V primeru IO je celotna klasifikacija znotraj skupin uporabnikov razdeljena na 21 različnih storitev, vendar je težje zagotoviti, da se uporabniki in storitve med programi ne podvajajo, kar je po naši oceni pogoj za pravično in vzajemno obravnavo uporabnikov storitev. Zato morajo IO, kadar bi se lahko istovrstni uporabniki s pripadajočo storitvijo v različnih programih podvajali, storitve v celoti opisati v enem programu, v primeru zvez pa morajo zagotoviti tudi čim večjo neponovljivost med lokalno in državno ravnanje (slednje pomeni, da posameznik po koriščenju neke storitve ne sme koristiti iste/primerljive storitve v enakem programu še v drugi IO). IO morajo uporabnike prevozov in osebne asistencije praviloma uporabiti samo enkrat – v ločenih programih, ki opredeljujeta le ti dve storitvi.

Storitve pri posameznih vrstah uporabnikov v klasifikaciji za IO so opredeljene preveč široko, saj zgolj povzemajo nabor posebnih socialnih programov oziroma nalog po Zakonu o invalidskih organizacijah¹⁰ in

⁸ Navedeno smo ugotovili pri naslednjih IO, ki so v vlogi za leto 2015 navedle tudi sredstva iz drugih ali lastnih virov: Zveza Sonček so. p. (v nadaljevanju: Zveza Sonček) – gradnja večnamenskega objekta na mestu nekdanjega hleva v Centru Sonček Vrtnice (111.000 evrov), Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije – investicijsko-vzdrževalna dela na objektih za ohranjanje zdravja (34.665 evrov), Zveza paraplegikov Slovenije – III. faza gradnje doma paraplegikov v Pacugu – nastanitveni objekt (21.389 evrov) in YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa (v nadaljevanju: društvo YHD) – odplačilo obroka za nakup nepremičnine (8.640 evrov).

⁹ Praviloma delujejo na samo enem izmed desetih področij neposredne pomoči uporabnikom (skupinam uporabnikov), le redke večje enovite HO in zveze izvajajo programe na več področjih.

¹⁰ Uradni list RS, št. 108/02.

ne vsebujejo nabora storitev, ki jih posamezne skupine uporabnikov potrebujejo. To potrjuje tudi primerjava s klasifikacijo za HO, ki bolj podrobno opredeljuje storitve za posamezno skupino uporabnikov. Glede na to lahko prihaja do primerov, ko IO znotraj ene vrste uporabnika lahko prijavijo več različnih aktivnosti.

Organizacije ob prijavi programa same izberejo skupino uporabnikov, vrsto uporabnika storitev/storitev oziroma same določijo, katere vsebine aktivnosti in vrste stroškov bodo uvrstile pod posamezno vrsto uporabnika pri IO oziroma storitev pri HO, saj fundacija ni definirala/predpisala oziroma bolj natančno opredelila, katere aktivnosti in vrste stroškov sodijo oziroma jih lahko organizacije ob prijavi vključijo pod posamezno vrsto uporabnika oziroma storitev iz prilog 1 in 2 navodila za uporabo meril. Zaradi navedenega lahko prihaja tudi do primerov, da organizacije prijavljajo istovrstne aktivnosti v dveh različnih vrstah uporabnikov/storitev.

Glede na to, da fundacija ni (vsaj okvirno) določila, katere aktivnosti in vrste stroškov sodijo k posameznim vrstam uporabnikov pri IO in storitev pri HO, ter da so storitve, ki pripadajo posamezni vrsti uporabnika v klasifikaciji uporabnikov in storitev za IO dokaj široko opredeljene, saj so dejansko nabor posebnih socialnih programov oziroma nalog po Zakonu o invalidskih organizacijah (vsaj primerjalno glede na storitve za HO), organizacije lahko prijavljajo istovrstne aktivnosti pod različne vrste uporabnikov pri IO oziroma storitev pri HO ali pa različne vrste aktivnosti in vrste stroškov znotraj istovrstnih uporabnikov/storitev. Zaradi navedenega smo ocenili, da izračunana povprečja in primerjave podatkov ne predstavljajo vedno realne podlage za določitev priznanega deleža od pričakovanih sredstev fundacije na ravni primerljivosti stroškov v okviru ocene vzajemnosti in solidarnosti, delo komisij pa je pri določanju te ocene oteženo.

Ugotovitve v točkah 3.2.1.2.1, 3.2.1.2.2. in 3.2.1.2.3 revizijskega poročila, navedene v nadaljevanju, se nanašajo na merila in kriterije za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij (programov, delovanja in naložb v osnovna sredstva IO in HO). Fundacija pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij upošteva merila, določena v 9. členu pravilnika o merilih. Za neposredno in enotno uporabo teh meril je svet fundacije leta 2012 sprejel navodilo za uporabo meril, s katerim pa ni razčlenil in natančneje opredelil elementov nekaterih meril v skladu z določbo 10. člena pravilnika o merilih. Fundacija s sprejetjem takšnega navodila za uporabo meril ni zagotovila ustrezne podlage za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij, zaradi česar smo ocenili, da ni obvladovala tveganja za neenakopravno obravnavo organizacij pri razdeljevanju sredstev v letih 2014 in 2015 oziroma glede dostopa do sredstev fundacije.

V točki 3.2.1.2.1 revizijskega poročila je navedeno, da pri ocenjevanju prijavljenih posebnih socialnih programov IO oziroma programov HO komisiji za IO in HO s pomočjo računalniške aplikacije določita stopnjo prioritete na podlagi ocen potrebnosti in nepokritosti, oceno vzajemnosti in solidarnosti ter skupne ocene učinkovitosti, ekonomičnosti in racionalnosti¹¹. Ocenjevanje programov poteka s točkovanjem, točke pa se po zaključku ocenjevanja programov preračunajo v evre¹². Na znesek razporejenih sredstev posamezni organizaciji ima največji vpliv ocena vzajemnosti in solidarnosti. Navodilo za uporabo meril določa definicije možnih ocen potrebnosti, nepokritosti, učinkovitosti ter

¹¹ Ocenjevanje programov je določeno v navodilu za uporabo meril (4. do 18. člen).

¹² Točka ima izhodiščno vrednost 1 evro. V primeru, da je število točk večje ali manjše od predvidenih sredstev za programe oziroma delovanje, se točka ustrezno prevrednoti (četrti odstavek 23. člena navodila za uporabo meril).

ocene razvidnosti racionalnosti in ekonomičnosti, ki so oblikovane na podlagi meril iz 9. člena pravilnika o merilih, določenih za posamezno oceno, ne določa pa možnih ocen vzajemnosti in solidarnosti in njihovih definicij. V petem odstavku 10. člena navodilo za uporabo meril namreč le našteva, na katerih merilih temelji skupna ocena vzajemnosti in solidarnosti¹³, natančneje pa ne opredeljuje elementov (nekaterih) meril za njihovo enotno uporabo pri določitvi ocene vzajemnosti in solidarnosti.

Ocena vzajemnosti in solidarnosti je tako določena na podlagi strokovne presoje komisij za IO in HO, ki za vsako klasificirano vrsto uporabnikov oziroma storitev v programu določita priznani delež od pričakovanih sredstev fundacije, najprej na nivoju primerljivosti stroškov in nato na nivoju primerljivosti kapacitet (števila uporabnikov oziroma storitev). Priznani delež na nivoju primerljivosti stroškov komisiji oblikujeta na podlagi orientacije:

- s povprečnimi celotnimi stroški in stroški fundacije na uporabnika oziroma storitev, in sicer na ravni primerljivih uporabnikov znotraj posameznih skupin ter primerljivosti stroškov z zadnjim poročilom ocenjevane organizacije,
- s priznanimi stroški za uporabnika/storitev v zadnjem sklepu o razporeditvi sredstev fundacije ocenjevane organizacije,
- z neposredno primerjavo s primerljivo organizacijo,
- z ustreznimi javnimi, statističnimi in drugimi objektivnimi podatki za posamezno letno obdobje in
- z orientacijskimi normativi.

Komisiji pri določitvi priznanega deleža na nivoju primerljivosti stroškov upoštevata odklone zaradi posebnosti posameznih organizacij v okviru meril, ki opredeljujejo ocenjevanje vzajemnosti in solidarnosti, vendar iz navodil ne izhajajo, v katerih primerih so mogoči odkloni in na kakšen način oziroma kako jih komisiji upoštevata pri priznavanju deleža na nivoju primerljivosti stroškov. Le iz operativnih navodil fundacije¹⁴ za delo komisij izhajajo, da so ti odkloni mogoči samo zaradi izravnave razvidne neprimerljivosti uporabnikov istovrstnih storitev z vidika veljavnega sistema invalidskega, socialnega in zdravstvenega varstva uporabnikov, dodatnih stroškov zaradi uporabnikom bolj dostopnega izvajanja (mobilnost na terenu, oddaljene lokacije in drugi stroškovno zahtevnejši in upravičeni pristopi), stopnje invalidnosti v programu pri IO in posebnih vrst uporabnikov pri HO, ki ne ustrezajo natančno možnostim v klasifikaciji, in izjemnega obsega prisotnosti drugih financiranj (predvsem javnih).

¹³ Ocena vzajemnosti in solidarnosti temelji na: skupnem splošnem merilu vzajemnosti in solidarnosti, s katerim se ugotavlja primerljiv socialni položaj ogroženih skupin in posameznikov na način, ki vključuje medsebojno pomoč in skupno prizadevanje, da se tudi s sredstvi fundacije izravnajo neugodne socialne posledice, ki so nastale zaradi invalidnosti, bolezni ali revščine, uporabnikom storitev pa ustrezna socialna varnost ni zagotovljena v veljavnem sistemu invalidskega, socialnega in zdravstvenega varstva; skupnem merilu, s katerim se upošteva programsko pokrivanje potreb ciljne populacije z vidika obsega storitev in števila uporabnikov; skupnem merilu, s katerim se upošteva programsko pokrivanje območja Republike Slovenije v smislu upoštevanja dodatnih stroškov izvajalcev in organiziranosti, ki smiselno in z vidika dostopnosti storitev svoje storitve opravljajo tudi na različnih oddaljenih in stroškovno zahtevnejših lokacijah in mobilno na terenu; dodatnih merilih za posebne socialne programe IO, s katerimi se poleg števila obsega aktivnosti in storitev ter števila obsega aktivnosti in storitev ter števila uporabnikov upoštevajo tudi stopnja njihove invalidnosti in dodatni posebni stroški, ki temeljijo na vrsti invalidnosti uporabnikov; dodatnem merilu za programe in storitve HO, ki upošteva prisotnost drugih financiranj (proračunske sredstva, državni in lokalni razpisi, mednarodni razpisi, donacije in lastni viri) in se na podlagi skupnega merila dosežene ravni socialne varnosti uporabnikov smiselno uporablja tudi za posebne socialne programe IO.

¹⁴ Navedenih navodil ni sprejel noben organ fundacije, so le delovni pripomoček komisij.

Iz dokumentacije o ocenjevanju za leti 2014 in 2015 ni razvidno, kako so se pri določitvi deleža na nivoju primerljivosti stroškov upoštevala sredstva, ki so jih organizacije prejele iz drugih virov, saj fundacija ni predpisala kriterijev, kako se pri ocenjevanju upošteva dodatno merilo za programe in storitve HO – prisotnost drugih financerjev¹⁵, ki se na podlagi skupnega merila dosežene ravni socialne varnosti uporabnikov smiselno uporablja tudi za posebne socialne programe IO. Iz ocenjevalnih listov neposredno ni bilo razvidno, kakšen vpliv ima to merilo na priznani delež zaradi primerljivosti stroškov, je pa fundacija za izbrane organizacije in vrste uporabnikov storitev/storitev pojasnila, da sta komisiji pri ocenjevanju v priznanem deležu upoštevali tudi pokritost iz drugih virov sredstev in temu prilagodili sofinanciranje fundacije.

Eden od ključnih podatkov, na katerem temelji metodologija ocenjevanja posebnih socialnih programov IO, je število neponovljivih uporabnikov. Izračuni in primerjave podatkov iz poročil in vlog IO se za potrebe ocene vzajemnosti stroškov in kapacitet posebnih socialnih programov IO delajo na neponovljivega uporabnika, ki pa določeno storitev lahko prejme večkrat v letu ali pa le enkrat. Fundacija ne razpolaga z evidencami uporabnikov, zato nismo mogli preveriti podatka o številu neponovljivih uporabnikov, ki tudi ni javno dostopen. Fundacija tudi ni predpisala enotnih evidenc neponovljivih uporabnikov, ki bi jih morale voditi IO in HO. Iz dokumentacije fundacije je razvidno, da so že leta 2014 člani sveta fundacije med predlogi, posredovanimi svetu fundacije za izboljšanje navodila za uporabo meril, predlagali razpravo o prehodu z neponovljivih na ponovljive uporabnike posebnih socialnih programov IO oziroma na storitve. V predlogu so navedli, da bi prehod na storitve, ki jih klasifikacija za IO vsebinsko navaja že sedaj, omogočil bolj realne primerjave. Iz dokumentacije komisije za pripravo aktov ni razvidno, da bi ta komisija predlog že obravnavala.

Na podlagi primerjalnih analiz istovrstnih uporabnikov storitev med različnimi IO¹⁶ oziroma istovrstnih storitev med različnimi HO¹⁷ (znotraj istih skupin uporabnikov) smo ugotovili, da fundacija s predpisano metodologijo ocenjevanja posebnih programov priznava različno višino (stroškov) sredstev na uporabnika oziroma storitev tudi za istovrstnega uporabnika pri IO oziroma storitve pri HO v okviru istovrstne skupine uporabnika, ki naj bi bile primerljive. Fundacija namreč ni določila vsaj okvirnih aktivnosti in stroškov, ki jih prizna za določeno vrsto uporabnika oziroma storitev v klasifikacijah za IO in HO, in ni oblikovala orientacijskih normativov za posamezne vrste storitev na podlagi večletnih analiz poročil organizacij ter ni določila zgornje še dopustne meje stroškov oziroma še sprejemljive vrednosti storitve (upoštevaje ekonomičnost, racionalnost, vzajemnost), ki jo fundacija še (so)financira. Vsi izračuni in primerjave podatkov iz poročil in vlog IO za potrebe ocene vzajemnosti stroškov in kapacitet posebnih socialnih programov IO se nanašajo na neponovljivega uporabnika (ki lahko koristi samo eno ali pa več istovrstnih storitev), čeprav bi bile primerjave na storitev (tako kot pri HO) bolj realen podatek. Fundacija tudi ni določila, kako se pri oceni vzajemnosti stroškov in kapacitet upošteva stopnja invalidnosti, ki je (glede na specifične uporabnike programov IO) eno od temeljnih meril za enotno/enakopravno in pravično razporeditev sredstev IO.

Fundacija ni izdelala kriterijev, na podlagi katerih bi komisiji za IO in HO utemeljili podane (strokovne) ocene vzajemnosti in solidarnosti na nivoju primerljivosti stroškov in kapacitet in s tem organizacijam na transparenten način obrazložili/utemeljili razloge za priznane stroške na uporabnika/storitev in priznано

¹⁵ Proračunska sredstva, državni in lokalni razpisi, mednarodni razpisi, donacije in lastni viri.

¹⁶ Osebna asistenca in Ohranjanje zdravja in drugi rehabilitacijski programi.

¹⁷ Uporabniki dnevnihi centrov in varstva – dnevna prisotnost uporabnikov najmanj tri ure.

število uporabnikov/storitev glede na to, da je pretežni del sredstev za programe določen na podlagi strokovne ocene komisij z oceno vzajemnosti in solidarnosti, za katero pa niso določene definicije možnih ocen.

V točki 3.2.1.2.2 revizijskega poročila je navedeno, da v 19. členu navodila za uporabo meril niso ustrezno in jasno določeni oziroma razčlenjeni in natančno opredeljeni elementi meril za ocenjevanje delovanja¹⁸, kot to zahteva 10. člen pravilnika o navodilih. 19. člen navodila za uporabo meril ne določa višine deležev, dodatnih točk, odstotkov za izračun števila točk, ki jih doprinese posamezno merilo, saj v šestem odstavku dopušča, da se komisiji za IO in HO pred vsakoletnim ocenjevanjem samostojno odločita o vplivu posameznih kriterijev iz tega člena, ki ga morata posebej utemeljiti v skupnem predlogu sklepa razdelitve sredstev, torej šele po zaključenem ocenjevanju, kar pomeni, da ob prijavi na javni razpis organizacije s temi kriteriji niso seznanjene. Ocenili smo, da navedena ureditev ni ustrezna in da glede na možnost samostojnega odločanja komisij za IO in HO o vplivu posameznih kriterijev ter ob neustrezni, nejasni in nenatančni opredelitvi posameznih elementov meril v 19. členu navodila za uporabo meril, fundacija ne obvladuje tveganja za neenakopravno obravnavo organizacij pri ocenjevanju delovanja.

Izhodiščna vrednost sredstev za delovanje oziroma osnovni obseg financiranja delovanja v obliki osnovnega števila točk se v skladu s prvim odstavkom 19. člena navodila za uporabo meril določa¹⁹ v obliki deleža od skupne vrednosti sredstev za programe (v evrih), dobljenega po zaključenem ocenjevanju programov, vendar navodilo za uporabo meril ne določa višine deleža od odobrenega zneska za programe. Komisiji sta ga na podlagi šestega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril v letih 2014 in 2015 določili samostojno in je bil različen za IO in HO (pri IO je znašal 25 odstotkov v letu 2014 in 26 odstotkov v letu 2015, pri HO pa 30 odstotkov v letu 2014 in 29 odstotkov v letu 2015). Višine deleža komisija za HO ni navedla v predlogu sklepa o razporeditvi sredstev v letu 2015, temveč je navedla, da je za izhodiščni obseg točk delovanja za posamezno organizacijo opredelila sorazmerni delež glede na predvideno vrednost sofinanciranja njenih programov, komisija za IO pa ga je v predlogu sklepa o razdelitvi sredstev za leto 2014 navedla v napačnem odstotku²⁰ (enako je ravnala fundacija v sklepih o razporeditvi sredstev za leti 2014 in 2015). Organizacije so po ocenjevanju delovanja lahko prejele več ali manj od izhodiščnih točk na podlagi kriterijev, določenih v drugem, tretjem in četrtem odstavku 19. člena navodila za uporabo meril, s katerimi se dodeljeno izhodiščno število točk lahko poveča ali zmanjša²¹, s tem pa tudi višina dodeljenih sredstev za delovanje.

Povečanja oziroma zmanjšanja izhodiščnega števila točk nimajo podlage v ustreznih in jasnih kriterijih, zaradi česar smo ocenili, da fundacija organizacij ni obravnavala enakopravno. Fundacija v navodilu za uporabo meril oziroma v javnih razpisih o razdeljevanju sredstev ni določila števila faktorjev za dodatne točke za ocenjevanje delovanja organizacij. Fundacija v navodilu za uporabo meril ni natančno opredelila regijske pokritosti statističnih regij, števila zaposlenih in števila prostovoljnih ur, ki jih je določila kot

¹⁸ Določeni v e) točki 9. člena pravilnika o merilih.

¹⁹ Tako za skupno maso sredstev, namenjeno za delovanje (v evrih), kot za izhodiščno vrednost za posamezno organizacijo (v točkah).

²⁰ 15 odstotkov namesto 25 odstotkov.

²¹ Po četrtem odstavku 19. člena navodila za uporabo meril se korigirano število točk dodatno negativno indeksira v primeru nizke kakovosti letnega poročila, slabe ocene zadnjega nadzora in slabe urejenosti obveščanja članstva in javnosti – to pomeni, da se število točk, dobljenih na podlagi določb prvega, drugega in tretjega odstavka 19. člena tega navodila, zmanjša za določen odstotek.

nekatero od elementov/kriterijev merila organizacijske strukture in kakovosti delovanja organizacije oziroma zveze. Fundacija je različno obravnavala IO in HO zato, ker komisija za IO ni enotno upoštevala korekcije dopolnjenega osnovnega števila točk pri vseh IO in ker sta komisiji za IO in HO določili različno višino odstotkov za pozitivno in negativno indeksacijo korigiranega števila točk pri IO in HO. Fundacija bi morala z natančnimi kriteriji opredeliti ocenjevanje delovanja organizacij tako, da bi z njimi pripomogla k oddaji verodostojnih, celovitih in preverljivih podatkov tako v vlogah kot v poročilih. Kakovost delovanja organizacije se kaže tudi z nadzorno oceno, ki bi morala biti upoštevana pri vseh organizacijah in imeti ustrezen pomen pri razdeljevanju sredstev.

V točki 3.2.1.2.3 revizijskega poročila je navedeno, da se pri ocenjevanju naložb uporabljajo merila iz f) točke 9. člena pravilnika o merilih, katerih elementi v navodilu za uporabo meril niso ustrezno in jasno določeni oziroma razčlenjeni in natančno opredeljeni, kot to zahteva 10. člen pravilnika o merilih. Fundacija je v letih 2014 in 2015 pri ocenjevanju naložb uporabljala posebne kriterije za najbolj pogosto prijavljene naložbe v obliki najvišje priznanih stroškov za posamezno vrsto opreme (v nadaljevanju: standardni kriteriji), ki pa niso bili določeni v navodilu za uporabo meril, s katerimi organizacije tudi niso bile seznanjene ob prijavi na javna razpisa in ki v vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015 niso bili zajeti. Nekateri uporabljeni standardni kriteriji za istovrstno opremo so se pri IO in HO razlikovali. Komisija za IO je pri ocenjevanju naložb za leto 2015 uporabila kriterij, ki ni bil določen v navodilu za uporabo meril, IO pa ob prijavi na javni razpis niso bile seznanjene z njegovo uporabo pri ocenjevanju naložb (v vsebinskih navodilih za leto 2015). Komisija za IO je namreč pričakovani obseg sredstev, določen na podlagi 20. člena navodila za uporabo meril, povečala za 5 odstotkov tistim IO, ki imajo v sestavi več društev (torej zvezam društev), ker je ugotovila, da imajo IO, ki so sestavljene iz več društev, tudi več potreb po naložbah²² kot (enovite) IO, ki v sestavi nimajo društev. Za navedeno povečanje pričakovanega obsega zvezam društev komisija za IO ni imela podlage v navodilu za uporabo meril niti v drugih notranjih predpisih fundacije. Uporabe tega kriterija komisija za IO ni navedla v predlogu sklepa o razporeditvi za leto 2015, fundacija pa tudi ne v sklepu o razporeditvi za leto 2015 in v individualnih sklepih o razporeditvi za leto 2015. Ocenili smo, da so bile nekatere IO zaradi uporabe tega kriterija v neenakem položaju v primerjavi z IO – zvezami društev, ki so zato (lahko) prejele več sredstev, čeprav imajo nekatere IO, kot je na primer Društvo distrofikov Slovenije, enote na različnih lokacijah Republike Slovenije, le da te enote niso registrirane kot društva in nimajo statusa IO. Zaradi uporabe tega kriterija pri IO so bile neenakopravno obravnavane tudi HO, ki so zveze društev.

Fundacija ni določila, kako se pri ocenjevanju posamezne naložbe upošteva delež zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe (po peti alineji f) točke 9. člena pravilnika o merilih), in ni izdelala kriterijev oziroma enotnih usmeritev za delo komisij glede (so)financiranja večletnih naložb v osnovna sredstva (predvsem glede nakupa in najema nepremičnin večje vrednosti), katerih gradnja poteka v več fazah, lahko traja več let ali pa gre za odkup na podlagi večletnih kreditnih pogodb. Fundacija bi morala z ustreznimi usmeritvami za delo komisije za IO in HO zagotoviti enake pogoje za obravnavo organizacij pri upoštevanju deleža zagotovljenih lastnih in drugih virov in pri dodeljevanju sredstev za večletne naložbe, slednje predvsem zaradi prioritarnega pokrivanja potreb organizacij na področju programov in delovanja in odvisnosti razpoložljivih sredstev fundacije od prilivov (predvsem) od koncesijskih dajatev Loterije Slovenije, d. d.

²² Imajo več prostorov za delovanje na različnih območjih Republike Slovenije in s tem povečano število potreb po naložbah za lažje izvajanje posebnih socialnih programov in za vzdrževanje obstoječih objektov ali opreme.

Fundacija pri razdeljevanju sredstev za naložbe v osnovna sredstva in vzdrževanje ni imela določenih notnih standardov in kriterijev, s katerimi bi zagotovila enakopraven dostop do sredstev fundacije in transparentno razporeditev sredstev vsem organizacijam, glede na različne standardne kriterije pa so bile IO in HO v neenakem položaju.

V točki 3.2.2.1 revizijskega poročila je navedeno, da se vsi pomembni primerjalni podatki za ocenjevanje posebnih socialnih programov IO računajo glede na število neponovljivih uporabnikov, ne pa glede na to, koliko storitev je bilo dejansko koriščenih. Fundacija za potrebe ocenjevanja programov od IO v letu 2014 še ni zahtevala podatka o številu storitev ali ponovljivih uporabnikov, začela pa je zbirati ta podatek za leto 2015, saj so morale IO v vlogah za leto 2015 poleg števila storitev navesti tudi, kako jih merijo. Za realne primerjave, potrebne za ocenjevanje posebnih socialnih programov IO, je nujen (tako kot pri HO) najmanj še podatek o številu storitev. Ocenili smo, da pri IO fundacija ne obvladuje tveganj glede pravilnosti podatka o številu neponovljivih uporabnikov in tudi glede realnosti izračunanih povprečij, ki služijo komisiji za IO kot orientacija pri ocenjevanju vzajemnosti in solidarnosti stroškov in kapacitet, katerih ocena ima največji vpliv na višino dodeljenih sredstev. Fundacija razen opredelitve neponovljivih uporabnikov ni nikjer predpisala oziroma od IO zahtevala, kakšne evidence o neponovljivih uporabnikih naj vzpostavijo in vodijo, da bi bile enotne, čeprav je ta podatek eden od ključnih v predpisani metodologiji ocenjevanja posebnih socialnih programov IO, v posameznih primerih tudi programov HO.

Fundacija je za leti 2014 in 2015 od IO za posamezni posebni socialni program zbirala tudi podatek o oceni deleža uporabnikov glede na stopnjo invalidnosti (samostojni, delno samostojni, nesamostojni). Navedenih pojmov ni definirala, zato IO ob prijavi na javni razpis niso imele enotnih navodil za določanje te ocene, ki so jo morale navesti pri posameznem prijavljenem posebnem socialnem programu, komisija za IO pa je pri določitvi ocene vzajemnosti in solidarnosti razpolagala z oceno organizacij, ki ni bila pripravljena na enakih podlagah.

V točki 3.2.2.2 revizijskega poročila je navedeno, da je v vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015, ki jih je fundacija priložila ob javnem razpisu za leti 2014 in 2015, navedeno, da stroške delovanja predstavljajo administrativni stroški organizacij. Stroški delovanja se delijo na operativne odhodke²³ (material in storitve), osebne prejemke²⁴ in odhodke za upravljanje ter organizacijske in strokovne storitve²⁵. Ugotovili smo, da v vlogah organizacije navedejo načrtovan znesek odhodkov, in sicer za operativne odhodke, osebne prejemke in upravljanje ter organizacijske in strokovne dejavnosti, za vse vire financiranja ter za del, ki naj bi ga sofinancirala fundacija, vendar brez podrobne specifikacije. Iz vloge fundacija ne more natančno ugotoviti, za katere stroške delovanja organizacija pričakuje (so)financiranje fundacije, saj je naveden pavšalni znesek stroškov. Ker fundacija od organizacij ne zahteva podrobne specifikacije stroškov za delovanje, ocenjujemo, da fundacija ne obvladuje tveganj, da se stroški delovanja organizacij in stroški posebnih socialnih programov IO oziroma programov HO podvajajo.

²³ Operativne odhodke predstavljajo material in storitve HO za najširši in splošni management zaposlenih in prostovoljcev (kadrovska vprašanja, obligacijska razmerja, spremljanje), stroški računovodenja, pravne službe, zbiranje donacij in sponzorstev, javljanje na razpise in poročanje o porabi sredstev, druge splošne obveznosti do državnih organov in služb in druge splošne naloge.

²⁴ Osebne prejemke predstavljajo stroški dela po pogodbah o delovnem razmerju, nagrade in druga dela za delovanje organizacije.

²⁵ To so stroški za delovanje organov in drugih delovnih teles, stroški za povezovanje znotraj in zunaj organizacije, članarine za mednarodne in druge povezave, za raziskave in študije ter za strokovna izobraževanja.

Fundacija je v javnem razpisu za razporeditev sredstev fundacije v letih 2014 in 2015 od organizacij, ki se prvič prijavljajo na razpis, zahtevala, da k vlogi priložijo (tudi) fotokopijo odločbe o pridobitvi statusa IO oziroma HO, od ostalih organizacij pa je to zahtevala v javnem razpisu za razporeditev sredstev v letu 2013. Iz odločb o pridobitvi statusa IO je razvidno, katera društva so bila povezana v zvezo, iz odločb o pridobitvi statusa HO pa to ni razvidno (v posameznih primerih je razvidno le skupno število), zato pri HO odločbe o pridobitvi statusa HO niso primerno dokazilo za preverjanje podatka o številu pravnih oseb, povezanih v HO (zveze). Fundacija ni imela dokazil, iz katerih bi bilo razvidno, da sta komisija za IO in komisija za HO preverjali podatke o številu pravnih oseb, ki so jih zveze društev navedle v svojih vlogah.

Fundacija je neenakopravno obravnavala organizacije (IO v letu 2014, HO v letih 2014 in 2015) pri dodeljevanju točk za število pravnih oseb v enovitih organizacijah. Dodatno točko za število pravnih oseb v enovitih organizacijah je priznala le nekaterim IO in HO (slednje so v svojih vlogah napačno navedle, da imajo eno osebo znotraj zveze), pri zvezah HO pa je dodatne točke določila na podlagi vlog HO brez ustreznih dokazil in preveritev, ki bi dokazovale dejansko število pravnih oseb znotraj zvez.

V točki 3.2.2.3 revizijskega poročila je navedeno, da dokazila, ki jih morajo organizacije predložiti za posamezno naložbo, opredeljuje pravilnik o merilih v 3. točki prvega odstavka 14. člena, vendar v nekaterih primerih nejasno in neustrezno, zato se lahko različno razlagajo posamezni pojmi, tako pri organizacijah ob pripravi letnih delovnih programov, kot pri delu komisij pri ocenjevanju posameznih naložb. Fundacija je v prvi alineji 22. člena navodila za uporabo meril opredelila, kako se izkaže (eno od meril) dejanska utemeljenost predlogov za naložbe²⁶, in sicer med drugim tudi s predložitvijo ustreznih dokumentacije iz 3. točke prvega odstavka 14. člena pravilnika o merilih²⁷. Sklicevanje na pravilnik o merilih v teh primerih ni ustrezno, saj bi morala fundacija za nekatere naložbe bolj natančno določiti, katere dokumente morajo organizacije predložiti, da bodo ustrezni in da bi jih komisiji lahko enotno opoštevali kot dokazila pri ocenjevanju naložb.

Eno od dokazil za investiranje v objekte in zemljišča so tudi dokazila o urbanistični in gradbeni urejenosti oziroma o lastništvu (3. točka c) točke prvega odstavka 14. člena pravilnika o merilih), vendar pravilnik o merilih ne določa jasno, za katera dokazila gre v teh primerih. Konkretnih dokazil ne določa niti navodilo za uporabo meril niti niso bila določena v vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015. Komisiji sta pri ocenjevanju za leti 2014 in 2015 uporabljali kot delovni pripomoček dokument Kriteriji za investicije, v katerem je kot dokazilo o urbanistični in gradbeni urejenosti oziroma lastništvu treba priložiti gradbeno dovoljenje, pogodbo o dolgoročnem najemu oziroma izkazati lastništvo. Fundacija organizacij ni seznanila, katere dokumente morajo priložiti vlogi. Pravilnik o merilih ne predpisuje potrebnih dokazil pri najemu nepremičnine in po vsebini ne opredeljuje elaborata o socialni in ekonomski upravičenosti naložb, ki ga morajo organizacije priložiti v primerih pripravljanih del za naložbe v objekte in zemljišča ter investiranja v objekte in zemljišča. V primerih naložb IO²⁸ so organizacije prilagale elaborate o socialni in ekonomski upravičenosti naložb, ki so se razlikovali po vsebini, fundacija pa organizacijam ni posredovala

²⁶ Merilo po 3. točki f) točke 9. člena pravilnika o merilih.

²⁷ Navodilo za uporabo meril napačno navaja tretji odstavek 14. člena pravilnika o merilih.

²⁸ Društvo Vita (za odplačilo obroka za nakup prostorov v letih 2014 in 2015), društvo YHD (za odplačilo obroka kredita za nakup poslovnih prostorov v letu 2014), Zveza paraplegikov Slovenije (Dom paraplegikov v Pacugu – nastanitveni objekt – III. faza gradnje v letu 2015), Zveza Sonček (gradnja večnamenskega objekta na mestu nekdanjega hleva v Centru Sonček Vrtnice v letu 2015).

enotnih usmeritev za pripravo takih elaboratov. Eni IO²⁹ je fundacija v letih 2014 in 2015 (so)financirala skupaj 56.000 evrov za že prej začeto večletno naložbo na podlagi poslovnega načrta iz leta 2006, zaradi česar obstaja utemeljen dvom o realni vrednosti prijavitelne naložbe, ki kaže na primer slabe prakse pri (so)financiranju večletnih naložb.

Glede na to, da pravilnik o merilih ne definira ustrezno in jasno dokazil za posamezne vrste naložb, navodilo za uporabo meril pa napotuje na uporabo pravilnika o merilih (ki tudi v tem delu ni jasen in ustrezen), fundacija ne obvladuje tveganja neenakopravne obravnave organizacij pri ocenjevanju naložb. Enake pogoje za obravnavo vseh organizacij pri dodeljevanju sredstev za naložbe bi fundacija zagotovila z jasnejšimi določbami javnega razpisa oziroma z ustrezno dopolnitvijo/spremembo pravilnika o merilih.

HO, ki v vlogah navedejo potrebo po različnem številu opreme za različne lokacije, ne navedejo prioritete liste opreme, čeprav se v skladu s tretjim odstavkom 21. člena navodila za uporabo meril primerne naložbe znotraj organizacije izberejo po prijavljenem vrstnem redu. Poleg tega HO v vlogi – brez ustrezne specifikacije, priložijo večje število predračunov in ne navedejo lokacij namestitve te opreme. HO niso predložile vseh predračunov glede na zaproseni znesek ter so v vlogah priložile več predračunov za isto naložbo brez ustreznih obrazložitvev. Zaradi navedenega prihaja do primerov, ko fundacija pri nadzoru ne more ugotoviti namenske porabe.

Komisija za HO pri organizacijah, ki so v vlogah izrazile potrebo po nakupu različne opreme za izvajanje programov, v predlogu sklepa o razporeditvi sredstev ni natančno opredelila, za katero opremo so jim bila sredstva odobrena. Prav tako tega ni storila fundacija v sklepu o razporeditvi sredstev oziroma v individualnih sklepih, ki jih prejmejo organizacije.

Fundacija je morala v odzivnem poročilu predložiti spremembe in dopolnitve notranjih aktov, s katerimi bo zagotovila, da bodo razčlenjeni in natančno opredeljeni posamezni elementi/kriteriji vseh meril za ocenjevanje programov, delovanja in naložb in da bo s tem zagotovljena ustrezna podlaga za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij (programov, delovanja in naložb), vključno z natančno določitvijo ustreznih dokazil in podatkov, potrebnih za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Fundacija je novembra 2017 (pred ocenjevanjem letnih delovnih programov organizacij za leto 2018) v sodelovanju z zunanjim sodelavcem pripravila Orientacijske normative za vsa področja humanitarnih uporabnikov v programu FIHO Razpisi in Sistemizirana pojasnila k skupnemu priznanemu deležu vzajemnosti kapacitet in stroškov na ravni celotnega programa za ocenjevalni list in sklep o razporeditvi sredstev. Komisija za HO se je z navedenima dokumentoma, ki sta še delovna osnutka, seznanila na 15. seji dne 29. 11. 2017, pri ocenjevanju letnih delovnih programov HO za leto 2018 pa nista bila uporabljena, ker predlagane dopolnitve še niso sestavni del aktov fundacije oziroma niso vključene v programu FIHO Razpisi. Fundacija je pojasnila, da sta bila delovna osnutka navedenih dokumentov posredovana komisiji za pripravo aktov, vendar iz predloženih dokazil to ni razvidno. Fundacija je

²⁹ Zveza paraplegikov Slovenije za Dom paraplegikov v Pacugu.

predložila dokazilo³⁰ o posredovanju navedenih dokumentov predsednici komisije za IO in pojasnila, da se je komisija za IO z njimi seznanila na 30. seji dne 13. 4. 2018³¹.

Komisija za pripravo aktov se je na 3. seji dne 22. 3. 2018 seznanila z zahtevami računskega sodišča. Ker je ocenila, da bo pri pripravi sprememb in dopolnitev notranjih aktov glede metodologije ocenjevanja letnih delovnih programov organizacij treba upoštevati specifike IO in HO, je na sestanku 5. 4. 2018 predsednika komisije za IO in komisije za HO pozvala k posredovanju pisnih predlogov za dopolnitev oziroma spremembe navodila za uporabo meril. Na tem sestanku naj bi konkretno obravnavali³² dopolnitve meril in kriterijev za ocenjevanje vlog na podlagi javnega razpisa, razjasnili razumevanje upoštevanja poročila o porabi sredstev za nazaj pri pripravi količnikov za ocenjevanje po prijavi in razjasnili pomen povprečnih podatkov, ki so lahko izhodišče za ocenjevanje programov, delovanja in naložb, vendar se sprejeta stališča na tem sestanku ne nanašajo na morebitne predloge konkretnih sprememb/dopolnitev predpisane metodologije ocenjevanja programov, delovanja in naložb organizacij, ampak le na predlagane spremembe 3., 5. in 13. člena pravilnika o merilih³³, ki jih je nato v obliki sklepov sprejela komisija za pripravo aktov na 1. korespondenčni seji³⁴ in posredovala v sprejem svetu fundacije ter so navedeni v točki 2.1.2 tega poročila. Izpostavljena je bila resnost projekta v primeru sprememb metodologije ter podan pomislek o vključitvi normativov v besedilo javnega razpisa, da morajo biti ob objavi javnega razpisa znani posamezni normativi. Vprašljiva je smiselnost sklopov v metodologiji, na podlagi katere komisiji za IO in HO prek spletne aplikacije izvajata ocenjevanje posameznih programov organizacij. Zaradi zahtevnosti in raznolikosti organizacij pa je treba čim prej pričeti z aktivnostmi za pripravo predloga normativov za ocenjevanje delovanja.

2.2.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Glede na vsebino in zahtevnost ureditve področja razdeljevanja sredstev IO in HO ocenjujemo izkazane popravljalne ukrepe kot *delno zadovoljive*. Delovna osnutka Orientacijski normativi za vsa področja humanitarnih uporabnikov v programu FIHO Razpisi in Sistemizirana pojasnila k skupnemu priznanemu deležu vzajemnosti kapacitet in stroškov na ravni celotnega programa za ocenjevalni list in sklep o razporeditvi sredstev sta bila pripravljena že novembra 2017, zato ocenjujemo, da je komisija za IO prepozno obravnavala navedena delovna osnutka (13. 4. 2018) in da je bila seja komisije za pripravo aktov (22. 3. 2018) sklicana prepozno. Fundacija je pojasnila, da sta bila navedena dokumenta posredovana komisiji za pripravo aktov, a iz posredovanih dokazov ni razvidno, kdaj sta ji bila posredovana ter ali in kdaj ju je komisija za pripravo aktov obravnavala.

Iz delovnega osnutka Orientacijskih normativov za vsa področja humanitarnih uporabnikov v programu FIHO Razpisi je razvidno, da se orientacijski normativi oblikujejo na podlagi podatkov, zbranih za tekoče poročilo, čeprav je v peti alineji prvega odstavka 11. člena navodila za uporabo meril določeno, da se

³⁰ Elektronsko sporočilo z dne 18. 1. 2018.

³¹ Zapisnika o seji nismo prejeli, ker je bila navedena seja sklicana po roku za predložitev dopolnitve odzivnega poročila (12. 4. 2018).

³² Glede na teme razgovora, ki so razvidne iz vabila z dne 28. 3. 2018.

³³ Določbe teh členov se nanašajo na prihodke fundacije v finančnem načrtu, razdelitev odhodkov v finančnem načrtu fundacije in vsebino besedila javnega razpisa.

³⁴ Z dne 6. 4. 2018, 9. 4. 2018 in 10. 4. 2018.

priznani delež na ravni primerljivosti stroškov oblikuje med drugim tudi na podlagi orientacije s povprečnimi medsebojnimi razmerji ali razredi stroškov med skupinami, ki so kot orientacijski normativi za posamezne vrste storitev rezultat večletnih analiz poročil IO in HO.

Fundacijo opozarjamo, da mora nadaljevati z odpravljanjem ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti do njihove dokončne in celovite odprave, tako da bo zagotovila ustrezno (pravno) podlago za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij (programov, delovanja in naložb), da bodo razčlenjeni in natančno opredeljeni posamezni elementi/kriteriji vseh predpisanih meril za ocenjevanje programov, delovanja in naložb, vključno z natančno določitvijo ustreznih dokazil in podatkov, potrebnih za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij.

2.3 Plača direktorja fundacije

2.3.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.2.1.2.a revizijskega poročila je navedeno, da fundacija pri izračunu osnovne plače direktorja fundacije ni upoštevala uskladitve vrednosti plačnega razreda na podlagi aneksov h Kolektivni pogodbi za javni sektor in plačne lestvice, ki je veljala za leti 2014 in 2015³⁵. Pri izračunu osnovne plače direktorja za leti 2014 in 2015 je fundacija upoštevala 57. plačni razred, katerega vrednost je bila določena na dan 23. 12. 2011. Fundacija je zaradi napačne višine osnovne plače direktorju fundacije v letih 2014 in 2015 obračunala skupaj 14.296 evrov preveč bruto plače, kar je v nasprotju s 4. členom pogodbe o zaposlitvi, ki določa, da se vrednost plačnega razreda usklajuje na podlagi Kolektivne pogodbe za javni sektor³⁶.

Fundacija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je začela postopek za vračilo preveč izplačanih plač direktorju v skladu s 190. členom Obligacijskega zakonika³⁷ (v nadaljevanju: OZ) in plačo direktorju začela obračunavati v skladu s pogodbo o zaposlitvi.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Fundacija je nekdanjemu direktorju fundacije 20. 3. 2018 posredovala dopis, s katerim ga je seznanila z višino zneska preveč izplačanih plač za obdobje, na katero se nanaša revizija (leti 2014 in 2015). Fundacija mu je na uskladitvenem sestanku 29. 3. 2018 predstavila izračun preveč izplačanih plač in mu pojasnila, da bo do njega vzpostavila terjatve za vračilo preveč izplačanih plač in nadaljevala postopke za vračilo preveč izplačanih plač. Fundacija ga je ponovno povabila na sestanek 17. 4. 2018³⁸, da bi se uskladili in dogovorili o načinu oziroma časovnici vračanja preveč izplačanih plač.

Svet fundacije je z novim direktorjem sklenil pogodbo o zaposlitvi s petletnim mandatom, s pričetkom 12. 10. 2017. Delovno mesto novega direktorja fundacije je na podlagi 4. člena pogodbe o zaposlitvi uvrščeno v 59. plačni razred, katerega vrednost je na dan 12. 10. 2017 za polni delovni čas znašala 4.283,14 evra in se na podlagi navedene določbe usklajuje na podlagi Zakona o delovnih

³⁵ Višina osnovne plače za 57. plačni razred za leti 2014 in 2015 je bila določena v znesku 3.814 evrov na podlagi aneksov št. 6 in št. 7 h Kolektivni pogodbi za javni sektor (objavljena v Uradnih listih RS, št. 46/13 in 95/14).

³⁶ Uradni list RS, št. 57/08.

³⁷ Uradni list RS, št. 97/07-UPB1.

³⁸ To je po roku za predložitev dopolnitve odzivnega poročila (12. 4. 2018).

razmerjih³⁹ in Kolektivne pogodbe za dejavnost zdravstva in socialnega varstva⁴⁰. Fundacija je delovno mesto novega direktorja uvrstila v kar za dva plačna razreda višji plačni razred od plačnega razreda nekdanjega direktorja⁴¹, dokaj visoko je uvrščeno tudi glede na direktorje drugih oseb javnega prava⁴², pri katerih je najvišji 60. plačni razred in med katerimi so direktorji javnih agencij in skladov uvrščeni predvsem v 57. plačni razred. Fundacija je novemu direktorju obračunala plačo v skladu s pogodbo o zaposlitvi⁴³.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Fundacija je vzpostavila terjatev za preveč izplačane plače do prejšnjega direktorja, ni pa z njim sklenila dogovora o vračilu preveč izplačanih plač oziroma ni predložila dokazila, iz katerega bi bilo razvidno, da je začela z aktivnostmi za vložitev tožbe za vračilo preveč izplačanih plač v skladu z OZ. Ocenjujemo, da bi v času od izdaje revizijskega poročila do priprave odzivnega poročila fundacija lahko začela z izvedbo konkretnih postopkov za zagotovitev vračila preveč izplačanega zneska plač v skladu s 190. členom OZ.

2.4 Nabava storitve – načrtovanje, implementacija in vzdrževanje informacijskega sistema

2.4.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.2.2.1.a revizijskega poročila je navedeno, da je fundacija z IT Group d. o. o. sklenila pogodbo za nedoločen čas za načrtovanje in implementacijo ter vzdrževanje informacijskega sistema FIHO Razpisi. V letu 2014 je z družbo ustvarila 39.868 evrov prometa, v letu 2015 pa 26.709 evrov. Fundacija izvajalca storitev ni izbrala na podlagi predhodno izvedenega ustreznega postopka javnega naročanja, s čimer je kršila prvi odstavek 24. člena Zakona o javnem naročanju⁴⁴ (v nadaljevanju: ZJN-2), ki določa vrste postopkov javnega naročanja.

Fundacija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je začela aktivnosti za izbiro izvajalca storitve načrtovanja in implementacije ter vzdrževanja informacijskega sistema FIHO Razpisi v skladu s predpisi o javnem naročanju.

³⁹ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.).

⁴⁰ Uradni list RS, št. 15/94, 57/95, 19/96, 56/98, 76/98, 102/00, 60/08, 75/08, 107/11, 40/12, 46/13, 106/15, 46/17.

⁴¹ Vlada Republike Slovenije ni določila zgornje meje njegove plače, čeprav bi jo lahko določila na podlagi 13. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije.

⁴² Ki jih je ustanovila država in se pretežno financirajo iz državnega proračuna ali blagajne obveznega zdravstvenega zavarovanja (priloga 1 Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 68/17, 4/18).

⁴³ Plačilni listi za oktober 2017 (sorazmerni del od 12. 10. do 31. 10. 2017) in januar 2018.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14. ZJN-2 je 1. 4. 2016 nadomestil nov Zakon o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-3), Uradni list RS, št. 91/15.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Fundacija je na usklajevalnem sestanku 22. 3. 2018 direktorju IT Group d. o. o. predstavila zahteve računskega sodišča po izvedbi javnega razpisa za izbiro izvajalca storitve načrtovanja in implementacije ter vzdrževanja informacijskega sistema FIHO Razpisi. Za pomoč pri izvedbi postopka javnega naročila je 23. 3. 2018 zaprosila zunanega strokovnjaka, družbo Praetor d. o. o., od nje je 28. 3. 2018 pridobila ponudbo za izpeljavo javnega razpisa in se 10. 4. 2018 dogovorila, da izbere ustrezen postopek javnega naročila⁴⁵, pripravi sklep o začetku postopka javnega naročila in razpisno dokumentacijo za javno naročilo⁴⁶ ter pripravi tudi vse potrebno za prenos materialnih avtorskih pravic na fundacijo.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.5 Evidenca o oddaji javnih naročil

2.5.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.2.2.1.b revizijskega poročila je navedeno, da so naročniki po ZJN-2 morali na podlagi petega odstavka 24. člena ZJN-2 voditi evidenco o oddaji javnih naročil, katerih vrednost brez DDV je nižja od 20.000 evrov za blago in storitve in 40.000 evrov za gradnje, ki vključuje navedbo predmeta in vrednost javnega naročila. Fundacija take evidence o oddaji javnih naročil ni vodila in je s tem kršila peti odstavek 24. člena ZJN-2.

Fundacija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je vzpostavila evidenco o oddaji naročil, za katera glede na vrednost ni treba izvesti postopka javnega naročanja po ZJN-3.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Fundacija je s 1. 1. 2018 vzpostavila evidenco o oddaji javnih naročil, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3, z navedbo vrste predmeta in vrednosti javnega naročila.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

⁴⁵ Iz uradnega zaznamka sestanka (10. 4. 2018) z direktorjema IT Group d. o. o. in Praetor d. o. o. je med drugim razvidno, da se bo izbral optimalen postopek javnega naročila med običajnim postopkom objave javnega naročila in postopkom s pogajanjem brez predhodne objave v skladu s 46. členom ZJN-3 (za slednjega je treba pripraviti ustrezne tehnične razloge s časovno komponento za migracijo podatkov, razvoj in testiranje aplikacije ter izobraževanje vseh uporabnikov aplikacije).

⁴⁶ Morebitne sklenjene pogodbe z navedeno družbo ni posredovala.

2.6 Izbira izvajalcev storitev na podlagi notranjega navodila

2.6.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.2.2.1.c revizijskega poročila je navedeno, da je fundacija postopek oddaje naročila do vrednosti 20.000 evrov brez DDV za nakup blaga in storitev ter naročila gradenj do vrednosti 40.000 evrov brez DDV podrobneje opredelila v Navodilu za naročanje materiala, blaga, storitev in osnovnih sredstev in likvidacijo faktur (v nadaljevanju: navodilo za naročanje). 1. točka navodila za naročanje določa, da mora fundacija za naročila, ki presegajo 6.500 evrov, skleniti pogodbo in pred tem pridobiti vsaj dve ponudbi in izbrati tisto, ki je po ceni, kakovosti in ostalih pogojih najugodnejša. Fundacija v letih 2014 in 2015 za opravljanje računovodsko-finančnih storitev, pravnih storitev in vzdrževanja računalniškega sistema v skupni vrednosti 60.419 evrov ni pridobila vsaj dveh ponudb, kot to določa 1. točka navodila za naročanje, čeprav je vrednost posameznih naročil presegla 6.500 evrov.

Fundacija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je začela aktivnosti za izbiro izvajalcev računovodsko-finančnih storitev, pravnih storitev in vzdrževanja računalniškega sistema v skladu z navodilom za naročanje.

2.6.2 Izkazani popravljani ukrep

Fundacija je 19. 3. 2018 posredovala povpraševanje dvema potencialnima izvajalcema računovodsko-finančnih storitev in 22. 3. 2018 prejela ponudbi od ponudnikov Računovodske storitve Perme, Cvetka Perme, s. p., (izvajalec storitve v obdobju, na katero se nanaša revizija) in IPMA storitve d. o. o., Ljubljana. Fundacija je pojasnila, da postopek izbire najboljšega ponudnika še poteka.

Fundacija je tudi obvestila odvetnico ,s katero je poslovala na podlagi Dogovora o višini odvetniške nagrade za opravljanje pravnih storitev , da s 1. 11. 2017 sporazumno prekinja ta dogovor, ker v času sklenjenega dogovora ni bilo toliko potreb fundacije po odvetniških storitvah, da bi tudi v prihodnje upravičevale plačilo pavšalnih mesečnih zneskov. Fundacija je pojasnila, da v letu 2018 ni potrebovala pravnih storitev.

Za vzdrževanje računalniškega sistema je 13. 12. 2017 pridobila ponudbo družbe Business Solutions d. o. o., dne 27. 3. 2018 pa je izvedla usklajevalni sestanek z direktorjem GURU d. o. o., obstoječim skrbnikom računalniškega sistema, kjer mu je predstavila zahteve računskega sodišča in se z njim dogovorila za pripravo nove ponudbe za vzdrževanje računalniške infrastrukture, ki bo obsegala različne sklope in obseg vzdrževanja računalniške infrastrukture. Fundacija je pojasnila, da postopek izbire najboljšega ponudnika še poteka.

2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Opozarjamo pa, da mora fundacija v primernem času zaključiti začete aktivnosti za izbiro izvajalcev računovodsko-finančnih storitev in storitev vzdrževanja računalniškega sistema.

2.7 Sejnine članov sveta fundacije in nadzornega odbora

2.7.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.3.2.1 revizijskega poročila je (med drugim) navedeno, da je sedem članov sveta fundacije in član nadzornega odbora v rednem delovnem razmerju v društvih oziroma zvezah društev, ki se neposredno⁴⁷ oziroma posredno prek zveze društev⁴⁸ financirajo iz sredstev fundacije.

Seje sveta fundacije, nadzornega odbora in komisije za HO so bile v letih 2014 in 2015 pretežno sklicane v dopoldanskem času in so se končale najkasneje do 16. ure. Seje komisije za IO so bile večinoma zaključene do 17. ure. Prav tako so bili nadzori nadzornih skupin pri IO in HO opravljeni v dopoldanskem času. Komisija za pripravo aktov se je v letu 2015 sestala na osmih sejah v popoldanskem času med 14. in 20. uro. Fundacija je sedmim članom sveta fundacije in članu nadzornega odbora izplačala najmanj 70.527 evrov sejin in nagrad za seje organov fundacije in nadzornih skupin.

Fundacija ne obvladuje tveganja glede dvojnega financiranja članov sveta fundacije in nadzornega odbora, da so za isti (delovni) čas poleg sejnine oziroma nagrade prejeli tudi plačo za redno delo pri svojih delodajalcih, katerih sredstva za delovanje v celoti ali delno zagotavlja fundacija. O problematiki dvojnega financiranja uslužbencev IO in HO, ki poleg sejin in nagrad prejemajo tudi plačo, je na 17. seji razpravljal tudi svet fundacije⁴⁹, vendar je zaključil, da fundacija s svojimi akti ne more urejati te problematike in da je morebitno dvojno financiranje v takih primerih povezano predvsem z integriteto posameznika.

Fundacija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je storila vse potrebno za preprečevanje dvojnega plačila dela članov sveta fundacije in nadzornega odbora, zaposlenih v IO in HO.

2.7.2 Izkazani popravljalni ukrep

Fundacija je za preprečevanje dvojnega plačila dela članov sveta fundacije in nadzornega odbora, zaposlenih v IO in HO, pripravila izjavo, v kateri se vsak član sveta fundacije in nadzornega odbora opredeli oziroma navede razloge, zaradi katerih ni podvržen dvojnemu plačilu.

2.7.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

⁴⁷ Novi Paradoks – Slovensko društvo za kakovost življenja, Zveza Sožitje, Društvo distrofikov Slovenije, Slovenska Karitas, Društvo za nenasilno komunikacijo, Društvo revmatikov Slovenije, Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije, združenje Ozara.

⁴⁸ Društvo MDSS Koper – Associazione INVI Capodistria.

⁴⁹ Z dne 7. 4. 2015.

2.8 Nadzor nad poročili organizacij

2.8.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.4.1 revizijskega poročila je navedeno, da morajo IO in HO uporabljati pridobljena sredstva namensko in smotrno v skladu s sprejetim letnim finančno ovrednotenim delovnim programom in brez vnaprejšnjega soglasja sveta fundacije sredstev ne smejo uporabiti za drug namen (26. člen pravilnika o merilih). Fundaciji morajo dostaviti letna poročila o finančni realizaciji programov do konca februarja za preteklo leto na predpisanih obrazcih, v katerih se prikažejo tudi neporabljena sredstva (kot že zagotovljeni viri za financiranje programov v načrtu za prihodnje leto), ki jih je treba porabiti prioritarno v naslednjem letu (23. člen pravilnika o merilih).

Fundacija v nobenem internem aktu ni določila, kdo preverja poročila o realizaciji, ter načina in kriterijev njihovega preverjanja, čeprav imajo podatki o realizaciji programov in o delovanju organizacij⁵⁰ pomemben vpliv na indekse, ki jih komisiji upoštevata pri oblikovanju ocene vzajemnosti in solidarnosti pri ocenjevanju programov v vlogah na prihodnjih javnih razpisih (11. in 12. člen navodila za uporabo meril), ter na korekcijo števila točk pri ocenjevanju delovanja. Glede na to fundacija ne obvladuje tveganja za neenakopravno obravnavo poročil o realizaciji, ki jih posredujejo organizacije.

Za IO je v letu 2014 zbirno poročilo o nadzoru nad poročili pripravila komisija za IO, v letu 2015 pa strokovna služba fundacije⁵¹, za HO pa je zbirno poročilo o nadzoru nad poročili za obe leti pripravila komisija za HO⁵². Iz zbirnih poročil o nadzoru nad poročili je razvidno, da sta komisiji oziroma strokovna služba v poročilih preverjale predvsem razliko med odobrenimi in porabljenimi sredstvi, ali so organizacije o ugotovljeni razliki predhodno obvestile svet fundacije, ali so v primeru drugačne porabe sredstev od predhodno odobrene pridobile soglasje sveta fundacije, ali so posredovale fundaciji obvestilo o prenosu sredstev ter ali so o porabi sredstev iz rezervnega sklada poročale na ločenih obrazcih. Niso pa preverjale in s poročili primerjale vsebinskega in finančnega dela vloge za programe, delovanje in naložbe.

Fundacija je morala v odzivnem poročilu predložiti notranji akt, v katerem je natančno opredelila pristojnosti in način preveritve poročil o izvedbi programa organizacij.

2.8.2 Izkazani popravljalni ukrep

Komisija za pripravo aktov je na 3. seji dne 22. 3. 2018 določila okvirno časovnico, na podlagi katere bo spremembe in dopolnitve notranjega akta glede pristojnosti in načina preveritve poročil organizacij o porabi sredstev fundacije posredovala svetu fundacije v sprejetje do januarja 2019. Iz zapisnika sestanka 5. 4. 2018, ki ga je (po pojasnilu fundacije glede na časovnico) fundacija sklicala s predsedniki komisij

⁵⁰ Število izvedenih storitev oziroma število uporabnikov.

⁵¹ Poročilo o poročilih invalidskih organizacij o realizaciji finančno ovrednotenih letnih delovnih programov iz sredstev fundacije za leto 2014 z dne 19. 3. 2015 in Poročilo o poročilih invalidskih organizacij o realizaciji finančno ovrednotenih letnih delovnih programov iz sredstev fundacije za leto 2015 z dne 16. 5. 2016.

⁵² Poročilo o poročilih humanitarnih organizacij o realizaciji finančno ovrednotenih letnih delovnih programov iz sredstev fundacije za leto 2014 z dne 19. 3. 2015 in Poročilo o poročilih invalidskih organizacij o realizaciji finančno ovrednotenih letnih delovnih programov iz sredstev fundacije za leto 2015 z dne 26. 4. 2016.

za IO in HO ter komisije za pripravo aktov, ni razvidno, da bi se bolj konkretno dogovorili glede načina ureditve pristojnosti in preveritve poročil o izvedbi programa organizacij.

2.8.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nezadovoljiv*. Ocenjujemo, da bi fundacija morala v času od izdaje revizijskega poročila do priprave odzivnega poročila pripraviti vsaj osnutek sprememb in dopolnitev notranjega akta, s katerim bi natančno opredelila pristojnosti in način preveritve poročil o izvedbi programa organizacij.

2.9 Izvajanje nadzora – sestava nadzornih skupin in natančna določitev kriterijev za določanje nadzornih ocen

2.9.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.4.2 revizijskega poročila je navedeno, da fundacija, v skladu s 36. členom Pravil fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji⁵³ (v nadaljevanju: pravila) zagotavlja nadzor nad namensko porabo dodeljenih sredstev IO in HO za delovanje, izvajanje programov in storitev ter za naložbe, financirane iz sredstev fundacije, prek svojih organov in strokovne službe ali pooblaščenih strokovnih organizacij. Nadzor obsega pregled stanja in podatkov o porabi sredstev, ugotavljanje ustreznosti in pravilnosti dela izvajalcev programov in storitev ter kakovosti in obsega opravljenega dela. Nadzor vključuje tudi inštruktažno svetovanje ter priporočila za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Organ, ki opravi nadzor, sestavi o tem poročilo in ga dostavi svetu fundacije. Natančnejšo ureditev nadzora v skladu s 36.a členom pravil je urejal Pravilnik o organiziranju in izvajanju nadzora v invalidskih in humanitarnih organizacijah⁵⁴ (v nadaljevanju: stari pravilnik o nadzoru). Stari in novi pravilnik o nadzoru določata organizacijo in način izvajanja nadzora v IO in HO, katerih dejavnosti (so)financira fundacija. Najmanj enkrat v treh letih se opravi redni nadzor pri vseh IO in HO, ki jih financira fundacija.

Fundacija zagotavlja nadzor z nadzornimi skupinami, ki so sestavljene iz člana sveta fundacije, delavca strokovne službe fundacije in strokovnega delavca za področje invalidskega oziroma socialnega varstva in/ali strokovnega sodelavca za področje računovodstva ali revizije. Vodjo, ki je član sveta fundacije, in člane nadzorne skupine imenuje direktor na podlagi sprejete liste nadzornikov, ki jo določi svet fundacije.

Direktor fundacije je v nadzorne skupine imenoval tudi nekatere člane sveta fundacije, ki hkrati sodelujejo pri razdeljevanju oziroma potrjujejo razdeljevanje sredstev fundacije in odločajo tudi o ukrepih nadzornih skupin, ki so predstavniki v komisijah za razdeljevanje sredstev IO in HO, ki ocenjujejo in predlagajo razporeditev sredstev, ter so predsedniki v nadzornih skupinah, ki opravljajo nadzor nad temi sredstvi. Fundacija s sprejetjem takega pravilnika o nadzoru in z načinom imenovanja nadzornih skupin ni zagotovila neodvisnosti dela nadzornih skupin in ni preprečila morebitnega konflikta interesov njihovih članov.

⁵³ Uradni list RS, št. 9/99, 89/99, 45/05, 23/08, 9/09.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 14/07, veljal do 17. 4. 2015; od 18. 4. 2015 velja novi Pravilnik o organiziranju in izvajanju nadzora v invalidskih in humanitarnih organizacijah (v nadaljevanju: novi pravilnik o nadzoru), ki ga je sprejel svet fundacije z dne 7. 4. 2015, spremembe z dne 22. 5. 2015.

Nadzorne skupine o poteku nadzora pripravijo nadzorni zapisnik, po opravljenem nadzoru pa nadzorno poročilo. Sestavni del nadzornega poročila je tudi nadzorna ocena, ki je določena v 17. členu starega in novega pravilnika o nadzoru in je izražena v stopnjah zgledno, primerno, še primerno, s pridržkom in neustrezno.

Nadzorne skupine so za leti 2014 in 2015⁵⁵ organizacijam podale ločeni oceni za vsebinski in finančni del nadzora ter nato določile skupno oceno, kar je v nasprotju s 17. členom starega in novega pravilnika o nadzoru, ki ne opredeljuje treh ocen nadzora, temveč določa samo eno oceno.

Fundacija je morala v odzivnem poročilu predložiti spremembe in dopolnitve novega pravilnika o nadzoru, s katerimi bo določila ustrezno sestavo nadzornih skupin in natančno določila kriterije za določanje nadzornih ocen.

2.9.2 Izkazani popravljalni ukrep

Komisija za pripravo aktov je na 3. seji dne 22. 3. 2018 določila okvirno časovnico, na podlagi katere bo svetu fundacije predložila v sprejetje dopolnitev novega pravilnika o nadzoru do marca 2019. Iz zapisnika sestanka 5. 4. 2018, ki ga je (po pojasnilu fundacije glede na časovnico) fundacija sklicala s predsedniki komisij za IO in HO ter komisije za pripravo aktov, ni razvidno, da bi se bolj konkretno dogovorili glede ureditve sestave nadzornih skupin in natančne določitve kriterijev za določanje nadzornih ocen.

2.9.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nežadovoljiv*. Ocenjujemo, da bi v času od izdaje revizijskega poročila do priprave odzivnega poročila fundacija morala pripraviti vsaj osnutek sprememb in dopolnitev novega pravilnika o nadzoru, s katerim bo določila ustrezno sestavo nadzornih skupin in natančno določila kriterije za določanje nadzornih ocen.

⁵⁵ Poročilo o izvedenih nadzorih v invalidskih in humanitarnih organizacijah v letu 2015 za leto 2014, ki ga je obravnaval svet fundacije 15. 9. 2015, in Poročilo o izvedenih nadzorih v invalidskih in humanitarnih organizacijah v letu 2016 za leto 2015, ki ga je obravnaval svet fundacije 21. 9. 2016.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o pravilnosti in učinkovitosti poslovanja Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji v letih 2014 in 2015 izdelala Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil vršilec dolžnosti direktorja Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, Gregor Kobal, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.1, 2.4, 2.5, 2.6 in 2.7, ki jih je sprejela Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, *zadovoljivi*.

Ocenjujemo, da izkazana popravljalna ukrepa, opisana v točki 2.8 (nadzor nad poročili organizacij) in točki 2.9 (sestava nadzornih skupin in natančna določitev kriterijev za določanje nadzornih ocen), ki ju je sprejela Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, *nista zadovoljiva*, ker ni predložila:

- sprememb in dopolnitev notranjega akta, v katerem bi natančno opredelila pristojnosti in način preveritve poročil o izvedbi programa organizacij, ter
- sprememb in dopolnitev Pravilnika o organiziranju in izvajanju nadzora v invalidskih in humanitarnih organizacijah, s katerimi bi določila ustrezno sestavo nadzornih skupin in natančno določila kriterije za določanje nadzornih ocen.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točki 2.2 (spremembe in dopolnitve notranjih predpisov, s katerimi bo zagotovljena ustrezna podlaga za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij, vključno z določitvijo ustreznih dokazil in dodatkov za ocenjevanje) in točki 2.3 (plača direktorja), ki jih je sprejela Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, *delno zadovoljivi*, ker:

- ni predložila ustreznih sprememb in dopolnitev notranjih aktov, temveč samo delovne osnutke notranjih aktov, s katerimi bo zagotovila, da bodo razčlenjeni in natančno opredeljeni posamezni elementi/kriteriji vseh meril za ocenjevanje programov, delovanja in naložb in da bo s tem zagotovljena ustrezna podlaga za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij (programov, delovanja in naložb), vključno z natančno določitvijo ustreznih dokazil in podatkov, potrebnih za ocenjevanje, ter

- je izvedla le del potrebnih aktivnosti za začetek postopka za vračilo preveč izplačanih plač nekdanjega direktorja.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NEPRAVILNOSTI IN NESMOTRNOSTI

Nepравilnosti in nesmotrnosti, opisane v točkah 2.8 in 2.9, za katere Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji ni izkazala zadovoljivih popravljalnih ukrepov, se nanašajo na nadzor nad poročili o izvedbi programa organizacij ter na določitev ustrezne sestave nadzornih skupin in natančno določitev kriterijev za določanje nadzornih ocen. Nepравilnosti in nesmotrnosti, opisane v točkah 2.2 in 2.3, za katere Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji ni izkazala v celoti zadovoljivih popravljalnih ukrepov, se nanašajo na spremembe in dopolnitve notranjih predpisov, s katerimi bo zagotovljena ustrezna podlaga za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij, vključno z določitvijo ustreznih dokazil in dodatkov za ocenjevanje, ter na vračilo plače nekdanjega direktorja.

Nepравilnosti in nesmotrnosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji v odzivnem poročilu ni izkazala *zadovoljivih popravljalnih ukrepov* za odpravo nepravilnosti in nesmotrnosti, opisanih v točkah 2.2, 2.3, 2.8 in 2.9.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču⁵⁶ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁵⁷ Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji kršila obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 91/01.

*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