



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost izvajanja ukrepa

Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Številka: 320-6/2015/44
Ljubljana, 17. julija 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost in učinkovitost izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014*.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: zavod) v delu, ki se nanaša na izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014 (v nadaljevanju: ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih), in izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo) in zavoda pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja zavoda v delu, ki se nanaša na izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014, izreklo *mnenje s pridržkom*, ker poslovanje ni bilo skladno s predpisi v naslednjih primerih:

- usposabljanje na delovnem mestu udeleženki ni omogočalo primerne zaposlitve na tem delovnem mestu po končanem usposabljanju,
- nekateri izdatki niso temeljili na ustrezni obračunski dokumentaciji,
- udeležencem programa Usposabljanje na delovnem mestu je bil v nepravilnem znesku izplačan dodatek za aktivnost in dodatek za prevoz,
- usposabljanje brezposelnih oseb ni bilo v vseh primerih v skladu z zaposlitvenimi cilji iz zaposlitvenega načrta.

Računsko sodišče je o učinkovitosti poslovanja v delu, ki se nanaša na izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, izreklo mnenje, da sta bila ministrstvo in zavod pri izvajanju tega ukrepa *delno učinkovita*.

Dolgoročno in kratkoročno načrtovanje zavoda in ministrstva je v pretežnem delu zagotavljalo, da so bili načrtovani tako dolgoročni (strateški) kot tudi kratkoročni (letni) cilji, da so kratkoročni cilji izhajali iz strateških dokumentov in da so bili cilji določljivi, merljivi, pomembni, dosegljivi in časovno opredeljeni. V nekaterih primerih pa so bili cilji časovno neopredeljeni, ker ni bilo nedvoumno določeno, na katero obdobje se nanašajo; za vse dolgoročne cilje niso bili določeni kratkoročni cilji; cilji v različnih obdobjih pa niso bili primerljivi med seboj. Pri določanju ciljev sta ministrstvo in zavod ustrezno sodelovala med sabo in s socialnimi partnerji – predstavniki delodajalcev in delojemalcev. Ministrstvo in zavod za obdobje, na katero se nanaša revizija, nista razpolagala s podatki o obsegu finančnih sredstev, ki bi bil najbolj optimalen glede na namene in cilje izvajanja ukrepov in programov Aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ) ter značilnosti oziroma potrebe brezposelnih. Ministrstvo in zavod sta pri načrtovanju ukrepa preverila izhodiščno stanje na trgu delovne sile in projekcije potreb brezposelnih in delodajalcev. Ministrstvo in zavod pri načrtovanju ukrepa nista izhajala iz analize stroškov in učinkov ukrepa v preteklosti.

Računsko sodišče ocenjuje, da so bili predpisani pogoji za vpis v Register zunanjih izvajalcev aktivnosti programov APZ ustrezni in so omogočali enakopravno obravnavo kandidatov in izbiro primernih izvajalcev. Pogoji in merila za izbiro izvajalcev programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so omogočali enakopravno obravnavo kandidatov za izvajalce in izbiro primernih izvajalcev glede na postavljene cilje ukrepa. Računsko sodišče ocenjuje, da so bili pogoji vključevanja brezposelnih oseb v posamezne programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, ki so bili določeni s katalogom ukrepov APZ, določeni ustrezno, skladno z nameni in cilji izvajanja posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Pogoji za vključitev brezposelnih oseb v posamezne programe ukrepa so se med sabo razlikovali, saj so bili določeni glede na namen in cilj posameznega programa. Znotraj posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so določeni pogoji vključevanja omogočali enakopravno obravnavo ciljnih skupin brezposelnih oseb, niso pa zagotavljali, da bi bile prednostno obravnavane tudi tiste brezposelne osebe, ki še niso bile vključene v nobenega izmed ukrepov APZ. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili v nekaterih primerih postopki izbire zunanjih izvajalcev programov APZ izvedeni s časovno zamudo, zaradi česar se vanje niso mogli vključiti vsi brezposelni, ki bi se sicer lahko. S prerazporeditvami sredstev med posameznimi programi ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih pa sta zavod in ministrstvo v letih 2013 in 2014 zagotavljala, da zaradi zamud pri izvajanju posameznih programov ukrepa ni prihajalo do večjih zastojev pri vključevanju brezposelnih oseb v ukrep kot celoto. Vključevanje v nekatere programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih po četrletjih v letu 2013 oziroma 2014 je bilo izrazito časovno neenakomerno. Časovna neenakomernost izvajanja programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je lahko ob ostalih enakih pogojih vplivala na manjšo učinkovitost porabljenih sredstev, saj se brezposelne osebe niso mogle pravočasno vključiti v posamezne programe. Zamude so bile predvsem posledica prepozne izbire izvajalcev, objektivnih težav (pomanjkljivost pravnih podlag) in nepravočasnega sprejetja poslovnega načrta zavoda ter nepravočasno sklenjenega aneksa k pogodbama o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014.

V letih 2013 in 2014 niso bila porabljena vsa sredstva, ki so bila načrtovana za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Ocenjujemo, da so sredstva ostala neporabljena predvsem zaradi prepoznega povečanja sredstev, zagotovljenih z rebalansom proračuna Republike Slovenije za leto 2013. Po oceni računskega sodišča to pomeni, da se v programa Institucionalno usposabljanje in Usposabljanje na delovnem mestu v letu 2013 ni moglo vključiti toliko brezposelnih, kot bi se jih lahko. Ministrstvo in zavod za obdobje, na katero se nanaša revizija, nista razpolagala s podatkom, koliko je bilo vseh brezposelnih oseb, ki bi se želele vključiti v programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, oziroma koliko je bilo brezposelnih oseb, ki bi jim vključitev v te programe izboljšala zaposlitvene možnosti. Zato ni mogoče ugotoviti, za koliko brezposelnih oseb bi lahko izboljšali zaposlitvene možnosti, če bi porabili vsa sredstva, ki so bila na voljo v letih 2013 in 2014. V pogodbah med ministrstvom in zavodom so bile določene medsebojne pristojnosti in obveznosti na področju financiranja in izvajanja APZ, s čimer je bilo zagotovljeno, da se naloge ministrstva in zavoda niso podvajale, temveč sta pri izvajanju APZ ustrezno sodelovala.

Zavod in ministrstvo sta v okviru svojih pristojnosti vodila ustrezne evidence o izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Za ustreznejše spremljanje izvajanja ukrepa so obstajale zakonske omejitve, ki niso omogočale spremljanja tistih brezposelnih oseb, ki niso bile vključene v katerega izmed ukrepov APZ. Za spremljanje izvajanja ukrepa sta revidiranca pridobivala podatke tudi iz evidenc drugih organov, vendar pa bi za večjo učinkovitost spremljanja ukrepa revidiranca potrebovala dostop do še nekaterih podatkov drugih organov, do katerih pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista imela dostopa.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo vmesnega vrednotenja uspešnosti in učinkovitosti ukrepov APZ, ki bi moralo biti izvedeno na polovici obdobja izvajanja ukrepov APZ in bi se moralo nanašati na leti 2012 in 2013. Pri ukrepu Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je ministrstvo vrednotilo posamezne programe glede na izhode v zaposlitev tistih brezposelnih oseb, ki so bile vključene v programe. Ministrstvo pri vrednotenju ukrepov in programov APZ ni ugotavljalo uspešnosti v smislu smotrnosti poslovanja, prav tako ni analiziralo učinkovitosti izvajanja ukrepov in programov APZ in ni proučilo vidika korelacije med usposabljanjem in izobraževanjem ter številom zaposlitev. Ministrstvo ni pripravilo povzetka opravljenih vrednotenj posameznih programov ukrepa, iz katerega bi bilo mogoče oceniti ustreznost izvajanja ukrepa kot celote posameznih programov. Iz opravljenih vrednotenj ukrepov in programov APZ prav tako ni razvidno, kako so posamezni ukrepi in programi APZ prispevali k doseganju ciljev politike zaposlovanja, kot so določeni v dolgoročnih strateških dokumentih Republike Slovenije in Evropske unije za področje zaposlovanja. Brez teh informacij pa tudi ni bila mogoča evalvacija programov in ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

Za učinkovito spremljanje izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih bi ministrstvo moralo spremljati učinke ukrepa tudi v obdobju, daljšem od enega leta, v katerem bi se lahko pokazali tudi dolgoročnejši in celoviti učinki izvajanja ukrepa v preteklem obdobju.

Na podlagi spremljanja izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ter izvedenih vrednotenj ukrepov na trgu dela, ki sta jih izvedla zunanja izvajalca, sta ministrstvo in zavod v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla nekatere izboljšave pri izvajanju ukrepa. Hkrati pa revidiranca v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista upoštevala oziroma ukrepala v zvezi z nekaterimi ugotovitvami organov Evropske unije, zunanjih izvajalcev vrednotenj izvajanja ukrepov APZ, oziroma v zvezi z lastnimi ugotovitvami.

Ministrstvo je za leti 2013 in 2014 obširno poročalo o realizaciji načrtovanih programov v okviru ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, vendar v poročilih ni bilo vseh potrebnih informacij, informacije o uspešnosti programov pa niso bile pripravljene pravočasno.

Nadzor na podlagi Zakona o urejanju trga dela izvajata ministrstvo in zavod. Ministrstvo organizira in izvaja finančni nadzor, ki je predmet revizije in obsega notranji nadzor nad namensko porabo sredstev, ter inšpekcijski nadzor. Zavod opravlja nadzor nad osebami, prijavljenimi v evidencah zavoda, in preverja namensko porabo sredstev APZ pri zunanjih izvajalcih in osebah ter delodajalcih, vključenih v ukrepe APZ. Računsko sodišče ocenjuje, da sta zavod in ministrstvo učinkovito nadzirala izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih in pri tem pridobila ustrezne dokaze o izvajanju ukrepa. Pri pregledu vzorca je računsko sodišče preverilo tudi dokaze, ki jih je zavod pridobil v zvezi z izborom izvajalcev, njihovimi prostorskimi in kadrovskimi zmogljivostmi in drugimi pogoji ter referencami. Zavod je pridobil ustrezne dokaze v zvezi z izpolnjevanjem zahtevanih pogojev od kandidatov za izvajanje posameznih programov ukrepa ali pa je izpolnjevanje pogojev preveril sam v evidencah drugih organov. Računsko sodišče ocenjuje, da sta zavod in ministrstvo v pogodbah opredelila ustrezna dokazila, na podlagi katerih sta lahko tekoče spremljala ustreznost izvajanja posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih s strani zunanjih izvajalcev, kakor tudi udeležbo posameznih brezposelnih oseb, ki so bile vključene v navedene programe. Nadzor nad izvajanjem ukrepa je bil opravljen glede na ugotovljena tveganja, pri izvajanju nadzora pa sta revidiranca ustrezno sodelovala tudi z drugimi organi.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 CILJA REVIZIJE	9
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	10
1.2.1 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	10
1.2.2 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.....	10
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE	11
1.3.1 Trg dela in registrirane brezposelne osebe.....	11
1.3.2 Zakon o urejanju trga dela in aktivna politika zaposlovanja	14
1.3.3 Ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.....	15
1.3.4 Sredstva za usposabljanje in izobraževanje.....	17
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	19
1.4.1 Revizijski pristop na področju pravilnosti	19
1.4.2 Revizijski pristop na področju učinkovitosti	19
2. PRAVILNOST IZPLAČIL ZA UKREP USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE BREZPOSELNIH	21
2.1 PROGRAMI V OKVIRU UKREPA USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE BREZPOSELNIH.....	21
2.1.1 Nacionalne poklicne kvalifikacije in institucionalno usposabljanje	21
2.1.2 Ostali programi izpopolnjevanja	23
2.1.3 Usposabljanje na delovnem mestu in delovni preizkus	24
2.1.4 Formalno izobraževanje	25
2.2 PRAVILNOST IZPLAČIL BREZPOSELNIH OSEBAM IN IZVAJALCEM USPOSABLJANJ IN IZOBRAŽEVANJ	26
3. UČINKOVITOST IZVAJANJA UKREPA USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE BREZPOSELNIH	35
3.1 NAČRTOVANJE UKREPA USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE BREZPOSELNIH	35
3.1.1 Dolgoročni cilji.....	35
3.1.2 Kratkoročni cilji	37
3.1.3 Sodelovanje pri določanju ciljev	40
3.1.4 Načrtovanje sredstev	40
3.1.5 Izhodiščno stanje na trgu delovne sile in projekcije potreb.....	42
3.1.6 Analiza ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v preteklih letih in načrtovanje tega ukrepa	43

3.2	IZVAJANJE UKREPA USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE BREZPOSELNIH	44
3.2.1	Pogoji in merila za izbiro zunanjih izvajalcev ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih in vključenih brezposelnih oseb	44
3.2.1.1	Pogoji in merila za izbiro izvajalcev programov	44
3.2.1.2	Postopek izbire delodajalcev	47
3.2.1.3	Pogoji in merila za izbor udeležencev programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	48
3.2.2	Časovna učinkovitost pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	51
3.2.3	Poraba načrtovanih sredstev za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	56
3.2.4	Sodelovanje ministrstva in zavoda	58
3.3	SPREMLJANJE UKREPA, POROČANJE O UKREPU IN NADZOR NAD IZVAJANJEM UKREPA USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE BREZPOSELNIH	58
3.3.1	Evidence o izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	59
3.3.1.1	Pridobivanje podatkov iz evidenc drugih organov	61
3.3.2	Analiziranje učinkovitosti izvedbe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	62
3.3.2.1	Vrednotenje programov in ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014	62
3.3.3	Ukrepanje na podlagi spremljanja izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	67
3.3.4	Poročanje o izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	70
3.3.4.1	Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013	70
3.3.4.2	Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014	72
3.3.5	Nadzor nad izvajanjem ukrepa in pridobivanje dokazov o izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	75
3.3.5.1	Pogodbe med ministrstvom in zavodom	76
3.3.5.2	Pogodbe z brezposelnimi osebami	77
3.3.5.3	Pogodbe z zunanjimi izvajalci	78
4.	MNENJE	83
4.1	MNENJE O PRAVILNOSTI	83
4.2	MNENJE O UČINKOVITOSTI	83
5.	PRIPOROČILO	87

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in učinkovitosti izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014 smo izvedli pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti¹ in Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, in sicer na podlagi Zakona o računskem sodišču² in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 28. 9. 2015.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o pravilnosti dela poslovanja zavoda pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ter podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja ministrstva in zavoda pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti in o učinkovitosti poslovanja.

1.1 Cilja revizije

V reviziji smo preverjali izplačila zavoda brezposelnim osebam in izvajalcem usposabljanj in izobraževanj v okviru ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Preverjali smo tudi postopek izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, kot ga izvajata ministrstvo in zavod, in sicer načrtovanje ukrepa, izvajanje ukrepa ter spremljanje in poročanje o ukrepu.

Cilja revizije sta bila:

- izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja zavoda pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih,
- izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva in zavoda pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

Da bi lahko izrekli mnenje o pravilnosti, smo preverjali skladnost poslovanja s predpisi na področju izbora izvajalcev usposabljanja in izobraževanja in napotitve brezposelnih oseb na usposabljanje in izobraževanje ter skladnost poslovanja s predpisi na področju izplačevanja sredstev za izvedbo usposabljanja in izobraževanja izvajalcem in brezposelnim osebam. Podlago za revidiranje je predstavljal izpis vseh izplačil

¹ Ministrstvo se je do 1. 6. 2013 imenovalo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Do preimenovanja je prišlo na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, 47/13).

² Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 320–6/2015/3.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

za izvedbo ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih brezposelnim osebam in izvajalcem usposabljanja in izobraževanja.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, *ali sta ministrstvo in zavod ravnala učinkovito pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih*.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo oblikovali s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali sta ministrstvo in zavod učinkovito načrtovala ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih;
- ali sta ministrstvo in zavod učinkovito izvajala ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih in
- ali sta ministrstvo in zavod učinkovito spremljala in poročala o ukrepu Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

Ministrstvo v skladu z 28. členom Zakona o državni upravi⁶ opravlja naloge na področju delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, enakih možnosti, družine, socialnih zadev, invalidskega varstva, vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja ter vojnih grobišč. V okviru ministrstva deluje pet direktorátov. Za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je odgovoren Direktorat za trg dela in zaposlovanje.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe za poslovanje ministrstva:

- mag. Andrej Vizjak, minister za delo, družino in socialne zadeve, do 20. 3. 2013,
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 20. 3. 2013 do 13. 9. 2018 in
- mag. Ksenija Klampfer, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 9. 2018.

1.2.2 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Zavod je pravna oseba javnega prava s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, določenimi z Zakonom o zavodih⁷, Zakonom o urejanju trga dela⁸ (v nadaljevanju: ZUTD) in Statutom Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje⁹ (v nadaljevanju: statut zavoda). Zavod v skladu s 74. členom ZUTD izvaja ukrepe države na trgu dela, določene v 15. členu ZUTD, in sicer:

- storitvi za trg dela in
- APZ kot javno službo,
- zavarovanje za primer brezposelnosti in
- zagotavljanje pravic iz obveznega in prostovoljnega zavarovanja za primer brezposelnosti kot javno pooblastilo.

⁶ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14.

⁷ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

⁸ Uradni list RS, št. 80/10, 21/13, 63/13, 100/13.

⁹ Uradni list RS, št. 34/08, 58/11, 50/12.

Zavod izvaja dejavnost na sedežu zavoda ter po organizacijskih enotah. Osnovne organizacijske enote zavoda so centralna služba in območne službe. Zavod ima 12 območnih služb, ki teritorialno obsegajo eno ali več upravnih enot. Območne službe poslujejo tudi prek uradov za delo, ki so na območju vseh upravnih enot.

Organi zavoda so svet zavoda, generalni direktor in strokovni svet. Svet zavoda je organ upravljanja zavoda in ima 13 članov, od katerih jih šest imenuje Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), tri delodajalska združenja, tri sindikati in enega delavci zavoda. Poslovodni organ zavoda je generalni direktor, ki ga na predlog ministra, pristojnega za delo, imenuje vlada. Generalni direktor je odgovoren za strokovnost in zakonitost dela zavoda ter zastopa in predstavlja zavod. Strokovni svet je strokovni kolegijski organ zavoda, člane strokovnega sveta imenuje svet zavoda na predlog generalnega direktorja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi za poslovanje zavoda:

- mag. Zlatka Srdoč Majer, v. d. generalne direktorice, do 14. 2. 2013 in generalna direktorica od 14. 2. 2013 do 30. 1. 2014 in
- Mavricija Batič, v. d. generalne direktorice, od 30. 1. 2014 do 30. 1. 2015 in generalna direktorica od 30. 1. 2015.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Trg dela in registrirane brezposelne osebe

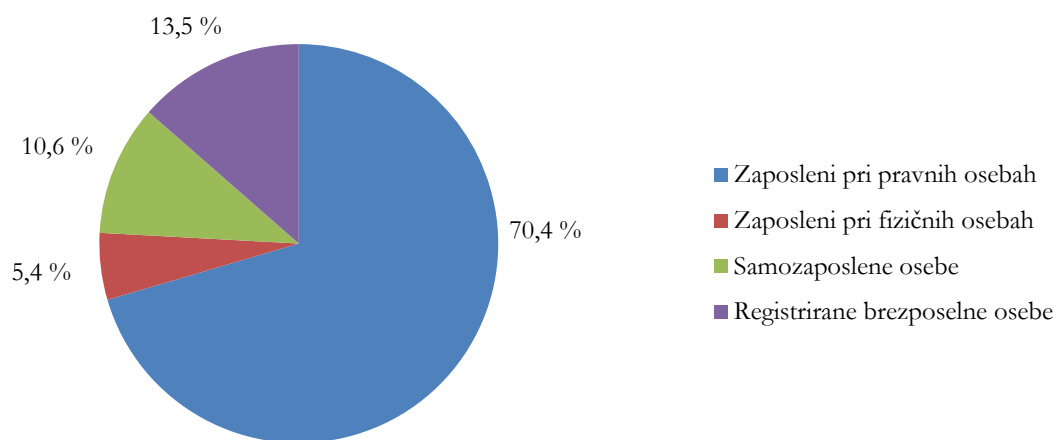
Trg dela je prostor, kjer se srečujejo iskalci zaposlitve z znanji, veščinami in delovnimi izkušnjami ter delodajalci, ki iščejo kandidate za prosta delovna mesta oziroma vrste dela.

Trg dela na ponudbeni strani sestavljata aktivno prebivalstvo, ki vključuje delovno aktivno prebivalstvo¹⁰, ter registrirane brezposelne osebe¹¹. Decembra 2013 je bilo v Republiki Sloveniji aktivnih prebivalcev 915.338, od tega 791.323 (86,5 odstotka) delovno aktivnih in 124.015 (13,5 odstotka) registriranih brezposelnih. Decembra 2014 je bilo aktivnih prebivalcev 919.416, od tega 799.958 (87 odstotkov) delovno aktivnih in 119.458 (13 odstotkov) registriranih brezposelnih. Na sliki 1 prikazujemo strukturo aktivnega prebivalstva na dan 31. 12. 2013.

¹⁰ Delovno aktivno prebivalstvo sestavljajo zaposlene in samozaposlene osebe, ki delajo na območju Slovenije.

¹¹ Registrirane brezposelne osebe so iskalci zaposlitve, ki niso v delovnem razmerju, niso samozaposleni, niso poslovodne osebe v osebni družbi ali enoosebni družbi z omejeno odgovornostjo ter zavodu, niso kmetje, niso upokojenci, nimajo statusa dijaka, vajenca, študenta ali udeleženca izobraževanja odraslih, mlajšega od 26 let, so zmožni za delo, so prijavljeni na zavodu, aktivno iščejo zaposlitev in so pripravljeni sprejeti ustrezno oziroma primerno zaposlitev, ki jim jo ponudi zavod ali drug izvajalec storitve posredovanja zaposlitve.

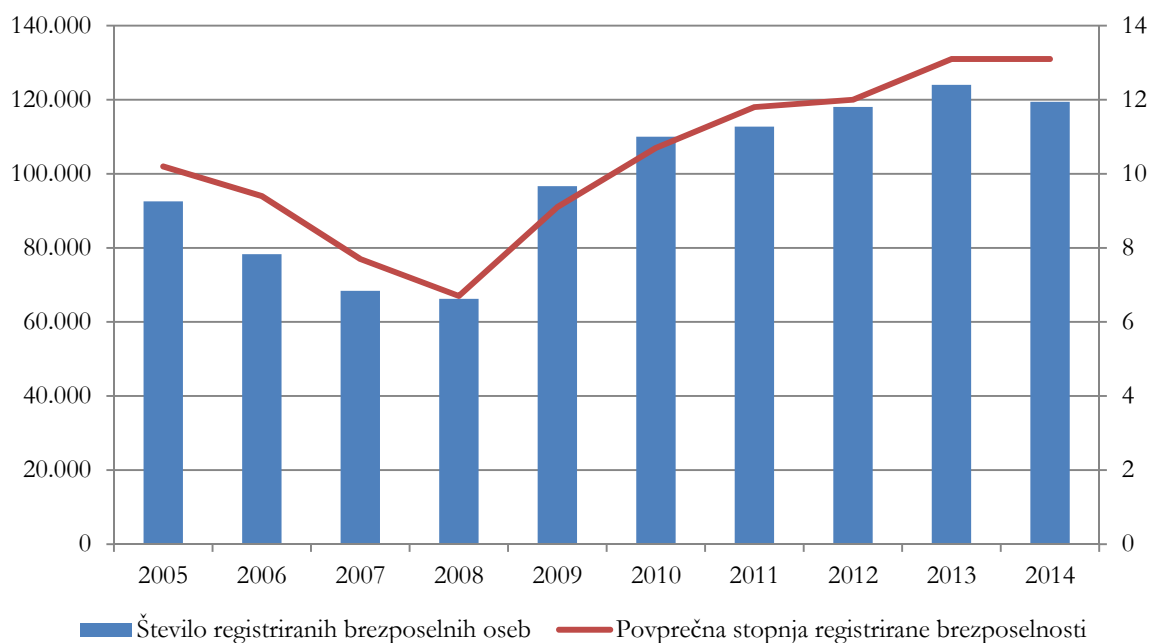
Slika 1: Struktura aktivnega prebivalstva na dan 31. 12. 2013



Vir: podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

Na sliki 2 prikazujemo gibanje števila registriranih brezposelnih oseb in povprečno stopnjo registrirane brezposelnosti¹² na trgu dela – od leta 2005 do leta 2014.

Slika 2: Število registriranih brezposelnih oseb in povprečna stopnja registrirane brezposelnosti od leta 2005 do leta 2014



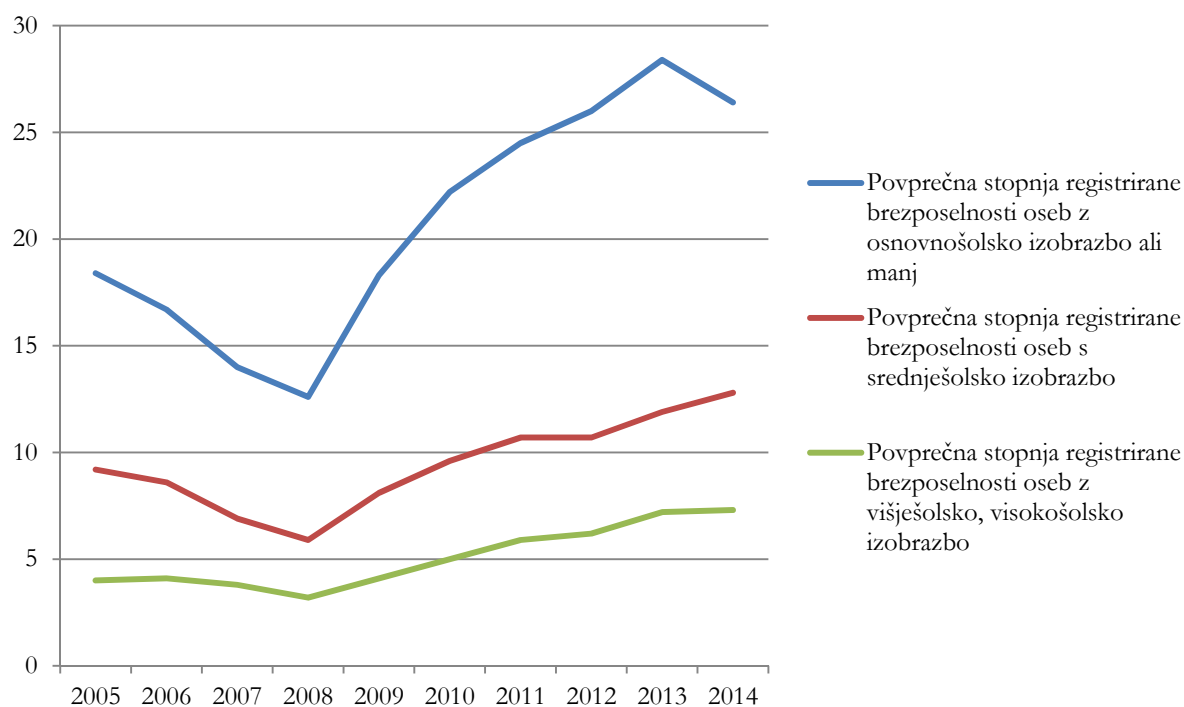
Vir: podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

¹² Odstotni delež registriranih brezposelnih med aktivnim prebivalstvom.

Zavod je v letnih poslovnih poročilih za leti 2013 in 2014 poročal, da se je v letu 2013 gospodarska kriza, v katero je slovensko gospodarstvo ponovno prešlo ob koncu leta 2011, poglobljala. Razmere na trgu dela so bile slabše kot v letu 2012. Stopnja registrirane brezposelnosti se je v letu 2013 zvišala na 13 odstotkov, kot je razvidno s slike 2. Ob koncu decembra 2013 je bilo na zavodu prijavljenih 124.015 brezposelnih oseb, kar je 5 odstotkov brezposelnih več kot ob koncu leta 2012. V letu 2014 je slovensko gospodarstvo pričelo okrevati. Nadaljeval se je trend zviševanja vrednosti industrijske proizvodnje, poleg tega se je v letu 2014 počasi izboljševal položaj gradbene dejavnosti, predvsem zaradi gradbenih del na gradbenih inženirskih objektih, ki so posledica povečanega investiranja v javno infrastrukturo s pomočjo evropskih sredstev. Neugodna gibanja na trgu dela so se zaradi povečane gospodarske aktivnosti umirila. Ob koncu leta 2014 je bilo brezposelnih 119.458 oseb, v primerjavi z decembrom 2013 je bila brezposelnost manjša za 3,7 odstotka.

Povprečna stopnja registrirane brezposelnosti se je med posameznimi skupinami brezposelnih razlikovala – večja je bila pri skupinah z nižjo stopnjo izobrazbe, prav tako je pri teh skupinah hitreje naraščala. Gibanje povprečne stopnje registrirane brezposelnosti glede na stopnjo izobrazbe v obdobju od leta 2005 do leta 2014 prikazujemo na sliki 3.

Slika 3: Povprečna stopnja registrirane brezposelnosti glede na stopnjo izobrazbe od leta 2005 do leta 2014



Vir: podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

Glede povpraševanja na trgu dela je zavod poročal, da podatkov o celotnem povpraševanju delodajalcev po delavcih od leta 2013 nima več na voljo, saj je bila aprila tega leta z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela¹³ ukinjena obvezna prijava prostega delovnega mesta pri zavodu.

¹³ Uradni list RS, št. 21/13.

Od sredine aprila 2013 so delodajalci, ki ne sodijo v javni sektor ali niso gospodarske družbe v večinski lasti države, objavo prostega delovnega mesta lahko zagotovili sami in jim o tem zavoda ni bilo več treba obveščati. Zavod je tako poročal, da so delodajalci v letu 2013 prijavili manj prostih delovnih mest kot v letu 2012, spremenila pa se je tudi struktura prostih delovnih mest. Zavod je v letu 2013 evidentiral 111.301 prosto delovno mesto, od tega je bilo 45.642 (41 odstotkov) prostih delovnih mest, za katera so delodajalci želeli sodelovanje zavoda pri iskanju kandidatov. V letu 2014 so delodajalci zavodu sporočili 84.863 prostih delovnih mest, od tega je bilo 44.433 (52,4 odstotka) prostih delovnih mest, za katera so delodajalci želeli sodelovanje zavoda pri iskanju kandidatov.

1.3.2 Zakon o urejanju trga dela in aktivna politika zaposlovanja

Ukrepe države na trgu dela ureja ZUTD. Namen ZUTD je s hitrejšim ukrepanjem države na trgu dela povečati varnost iskalcev zaposlitve, zlasti brezposelnih oseb in oseb, katerih zaposlitev je ogrožena. Povečanje varnosti in večja zaposljivost se zagotavljata tudi z ukrepi APZ.

APZ je nabor ukrepov na trgu dela, ki so namenjeni povečanju zaposlenosti in zmanjševanju brezposelnosti, večji zaposljivosti oseb na trgu dela in povečanju konkurenčnosti in prožnosti delodajalcev. Ukrepi APZ pomenijo intervencijo, namenjeno neposrednemu odpravljanju problemov na področju zaposlovanja in trga dela, ki pa morajo dosegati sinergijske učinke s sistemskimi rešitvami in ukrepi drugih sektorskih politik. Prednost pri vključevanju v ukrepe APZ imajo:

- osebe, ki prejemajo denarno nadomestilo za primer brezposelnosti ali socialnovarstvene prejemke,
- osebe iz ranljivih skupin na trgu dela ter
- brezposelne osebe, ki še niso bile vključene v noben ukrep APZ.

Brezposelne osebe in prijavljeni iskalci zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena, imajo pravico in obveznost do vključitve v ukrepe APZ na podlagi zaposlitvenega načrta.

ZUTD je opredelil pet različnih ukrepov APZ, in sicer:

- usposabljanje in izobraževanje, ki je predmet revizije;
- nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta;
- spodbude za zaposlovanje;
- kreiranje delovnih mest;
- spodbujanje samozaposlovanja.

V letih 2013 in 2014 so se ukrepi APZ izvajali na podlagi:

- Smernic za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2015 (v nadaljevanju: smernice 2012–2015), ki jih je sprejela vlada 8. 12. 2011;
- Načrta za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2013 in 2014 (v nadaljevanju: načrt ukrepov 2013–2014), sprejetega na seji vlade 7. 3. 2013 oziroma Spremembe Načrta za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2013 in 2014, sprejete na seji vlade 13. 2. 2014 (v nadaljevanju: sprememba načrta ukrepov 2013–2014),
- Kataloga ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: katalog ukrepov APZ),
- poslovnega načrta zavoda za leti 2013 in 2014.

Smernice za izvajanje ukrepov APZ so v skladu z drugim odstavkom 36. člena ZUTD strateški dokument, ki ga vlada po predhodnem posvetovanju z ostalimi socialnimi partnerji sprejme za plansko obdobje na podlagi programa državnih razvojnih prioritet in investicij in drugih strateških dokumentov Republike Slovenije. V smernicah se med drugim opredelijo namen in cilji izvajanja ukrepov APZ ter kazalniki za spremljanje in vrednotenje učinkovitosti ukrepov APZ.

Načrt za izvajanje ukrepov APZ je izvedbeni dokument, pripravljen na podlagi smernic za izvajanje ukrepov APZ za proračunsko obdobje, ki ga na predlog ministra, pristojnega za delo, sprejme vlada. Ministrstvo, pristojno za delo, socialne partnerje seznani z načrtom v medresorskem usklajevanju in socialni partnerji o njem lahko podajo mnenje. V načrtu za izvajanje ukrepov APZ se podrobneje kot v smernicah za izvajanje ukrepov APZ opredelijo zlasti:

- namen in cilji izvajanja ukrepov APZ v proračunskem obdobju,
- obseg in viri sredstev v skladu s proračunom Republike Slovenije (v nadaljevanju: proračun RS),
- prednostne ciljne skupine za vključevanje v ukrepe APZ,
- izvajalci ukrepov APZ,
- način spremljanja in vrednotenja ukrepov APZ.

Katalog ukrepov APZ je izvedbeni dokument načrta za izvajanje ukrepov APZ. Pripravi ga ministrstvo, pristojno za delo, in ga objavi na svoji spletni strani. Katalog ukrepov APZ vsebuje med drugim:

- nabor programov, ki so namenjeni doseganju ciljev znotraj posameznih ukrepov APZ v proračunskem obdobju; program je sestavljen iz posameznih aktivnosti za doseganje teh ciljev;
- namen programov;
- ciljne skupine programov;
- upravičene stroške programov;
- način izbora izvajalcev aktivnosti posameznih programov;
- potrebno dokumentacijo.

1.3.3 Ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

V skladu s smernicami 2012–2015 je bil cilj ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih prispevati k večji usposobljenosti aktivnega prebivalstva in s tem k možnosti, da zaseda produktivnejša delovna mesta, ki prinašajo večjo dodano vrednost.

Izobraževanje se v skladu z ZUTD izvaja kot neformalno in formalno izobraževanje. Namen neformalnega izobraževanja je večanje zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo novih znanj in kompetenc za vstop na trg dela ter uspešen razvoj kariere. Neformalno izobraževanje kot usposabljanje in izpopolnjevanje predstavlja obliko izobraževanja odraslih, ki se lahko izvaja na različne načine:

- usposabljanje (pridobitev novih znanj in kompetenc s pomočjo registriranih izvajalcev usposabljanja);
- izpopolnjevanje (dejavnost, s katero se širi in pogloblja že obstoječe znanje, spretnosti oziroma kompetence posameznika);
- usposabljanje na delovnem mestu (poteka pri delodajalcih s pretežnim obsegom praktičnega usposabljanja, izvaja se lahko tudi kot delovni preizkus).

Namen formalnega izobraževanja je večanje zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo višje ravni izobrazbe. Pomeni vključitev v javnoveljavni program za pridobitev javnoveljavne izobrazbe.

V izobraževanje se vključujejo brezposelne¹⁴ in zaposlene osebe ter delodajalci, lahko pa tudi drugi iskalci zaposlitve¹⁵. Z načrtom ukrepov 2013–2014 je bilo za leti 2013 in 2014 načrtovano kot učinek skupaj 40.428 vključitev v aktivnosti in programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, kot rezultat pa je bilo za navedeni ukrep načrtovano 6.550 zaposlitev po šestih mesecih¹⁶. S spremembo načrta ukrepov 2013–2014 je bilo število povečano na 55.527 vključitev v aktivnosti in programe ukrepa, kot rezultat pa je bilo za ta ukrep načrtovano 12.348 zaposlitev po šestih mesecih. Načrtovani učinek in načrtovani rezultat za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih za leti 2013 in 2014 prikazujemo v tabeli 1.

Tabela 1: Načrtovani učinek in načrtovani rezultat ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014

Leto	Učinek: število vključitev	Rezultat: število zaposlitev po šestih mesecih
(1)	(2)	(3)
2013	21.755 ¹⁷	3.634
2014	18.673 ¹⁸	2.916
Skupaj načrt ukrepov 2013–2014	40.428	6.550
2013	29.391 ¹⁹	5.242
2014	26.136 ²⁰	7.106
Skupaj sprememba načrta ukrepov 2013–2014	55.527	12.348

Vira: načrt ukrepov 2013–2014 in sprememba načrta ukrepov 2013–2014.

Namen ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je večanje zaposlitvenih možnosti brezposelnih s pridobitvijo višje ravni izobrazbe ali s pridobitvijo novih znanj in kompetenc za vstop na trg dela ter uspešen razvoj kariere. Pozitiven učinek programov usposabljanja in izobraževanja z vidika izhodov v zaposlitev je običajno izrazitejši na daljši rok.

S katalogom ukrepov APZ so bili za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih predvideni programi neformalnega in formalnega izobraževanja, znotraj navedenih programov pa so bili opredeljeni še naslednji podprogrami in aktivnosti (podrobneje so posamezni programi opisani v točki 2.1 tega poročila):

- Programi neformalnega izobraževanja:
 - Programi usposabljanja:
 - Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK²¹ in TPK²²,

¹⁴ Brezposelna oseba je iskalec ali iskalka zaposlitve, ki izpolnjuje pogoje, določene v 8. členu ZUTD.

¹⁵ Drugi iskalec zaposlitve je delovno aktivna ali neaktivna oseba in študent, ki išče zaposlitev.

¹⁶ Število ohranjenih zaposlitev po šestih mesecih se spremlja šest mesecev po preteku pogodbenih obveznosti.

¹⁷ Od tega 10.000 zaposlenih.

¹⁸ Od tega 10.000 zaposlenih.

¹⁹ Od tega 10.614 zaposlenih.

²⁰ Od tega 5.000 zaposlenih.

²¹ Nacionalna poklicna kvalifikacija.

²² Temeljna poklicna kvalifikacija.

- Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK;
- Programi izpopolnjevanja:
 - Institucionalno usposabljanje,
 - PUM - Projektno učenje za mlajše odrasle (v nadaljevanju: PUM)*,
 - Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe,
 - Za Pokolpje – aktivno in dejavno,
 - UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost*,
 - PUM 2013–2015*;
- Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih:
 - Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih 2011,
 - Mentorstvo za mlade*;
- Programi usposabljanja na delovnem mestu:
 - Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013*,
 - Delovni preizkus*;
- Programi formalnega izobraževanja:
 - Spodbujanje formalnega izobraževanja:
 - Programi formalnega izobraževanja v šolskih letih 2012/2013, 2013/2014 in 2014/2015*.

Večina programov se je izvajala skozi celotno obdobje, na katero se naša revizija, nekateri od programov (označeni z *) pa so se izvajali le del tega obdobja. Programa Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih, torej Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih 2011 ter Mentorstvo za mlade, je izvajal Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije in nista predmet revizije, izvajanje ostalih navedenih programov pa zagotavlja zavod z izbiro ustreznih izvajalcev.

1.3.4 Sredstva za usposabljanje in izobraževanje

Z načrtom ukrepov 2013–2014 je bilo skupaj načrtovano 155.499.910 evrov²³ za ukrepe APZ, od tega za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih 29.022.198 evrov oziroma 18,7 odstotka vseh načrtovanih sredstev. S spremembo načrta ukrepov 2013–2014 je bilo skupaj načrtovano 198.747.079 evrov²⁴ za ukrepe APZ, od tega za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih 39.979.469 evrov oziroma 20,1 odstotka vseh načrtovanih sredstev. Načrtovana sredstva za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih za leti 2013 in 2014 po virih financiranja prikazujemo v tabeli 2.

²³ Od tega 65.335.658 evrov iz integralnega proračuna in 90.164.252 evrov iz sredstev Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS).

²⁴ Od tega 81.405.565 evrov iz integralnega proračuna in 117.341.514 evrov iz sredstev ESS.

Tabela 2: Načrtovana sredstva za izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014

Leto	Integralni proračun v evrih	OP RČV 2007–2013 ¹⁾ v evrih	Skupaj sredstva v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
2013	1.210.560	13.753.810	14.964.370
2014	941.560	13.116.268	14.057.828
Skupaj načrt ukrepov 2013–2014	2.152.120	26.870.078	29.022.198
2013	659.760	15.140.000	15.799.760
2014	2.700.003	21.479.706	24.179.709
Skupaj sprememba načrta ukrepov 2013–2014	3.359.763	36.619.709	39.979.469

Opomba: ¹⁾ Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013.

Vira: načrt ukrepov 2013–2014 in sprememba načrta ukrepov 2013–2014.

Za programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je bilo v letih 2013 in 2014 porabljen skupaj 29.704.524 evrov, od tega 11.884.305 evrov v letu 2013, kar predstavlja 13,2 odstotka vseh porabljenih sredstev zavoda za vse ukrepe APZ v letu 2013 (89.941.762 evrov). Zavod je v letu 2013 porabil največ sredstev za program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013, za katerega je porabil 6.142.543 evrov oziroma 51,7 odstotka vseh porabljenih sredstev za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Druga vrednostno najpomembnejša postavka je bil program Institucionalno usposabljanje, za katerega je zavod porabil 3.120.819 evrov, kar predstavlja 26,3 vseh porabljenih sredstev za ukrep.

V letu 2014 je zavod za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih porabil 17.820.219 evrov oziroma 19 odstotkov vseh porabljenih sredstev zavoda za vse ukrepe APZ v letu 2014 (93.652.715 evrov). Vrednostno najpomembnejša programa pri ukrepu Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih sta bila tako kot v letu 2013 tudi v letu 2014 programa Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 in Institucionalno usposabljanje. Za program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 je zavod v letu 2014 porabil 9.478.639 evrov oziroma 53,2 odstotka vseh porabljenih sredstev za ukrep, za program Institucionalno usposabljanje pa je zavod v letu 2014 porabil 3.461.297 evrov, kar predstavlja 19,4 odstotka vseh porabljenih sredstev za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

Tabela 3: Realizirana sredstva za izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014

Leto	Integralni proračun v evrih	OP RČV 2007–2013 v evrih	Skupaj sredstva v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
2013	658.859	11.225.446	11.884.305
2014	1.551.855	16.268.364	17.820.219
Skupaj	2.210.714	27.493.810	29.704.524

Viri: letni poročili o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014, podatki zavoda.

1.4 Revizijski pristop

1.4.1 Revizijski pristop na področju pravilnosti

Dokaze za izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja zavoda smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil zavoda pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, ki smo ga izvedli na enotah v vzorcu, in sicer brezposelnih osebah in izvajalcih programov ukrepa. Vzorec smo določili po metodi vzorčenja po denarni enoti za skupni obseg izplačil zavoda za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, zmanjšan za vrednost stroškov plač in materialnih stroškov pri dveh programih v okviru ukrepa (PUM ter Za Pokolpje – aktivno in dejavno).

Revidirali smo pravilnost poslovanja zavoda pri izboru zunanjih izvajalcev aktivnosti programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih in pravilnost porabe sredstev za izvajanje aktivnosti programov tega ukrepa. Preverjanje pravilnosti poslovanja zavoda je temeljilo na ugotavljanju skladnosti poslovanja zavoda z ZUTD, Pravilnikom o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja²⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o izvajanju ukrepov APZ), Pravilnikom o prijavi in odjavi iz evidenc, zaposlitvenem načrtu, pravicah in obveznostih pri iskanju zaposlitve ter nadzoru nad osebami, prijavljenimi v evidencah²⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o prijavi in odjavi iz evidenc), katalogom ukrepov APZ, na ugotavljanju skladnosti poslovanja z določbami Zakona o javnem naročanju²⁷ ter skladnosti poslovanja s sklenjenimi pogodbami. Preverjanje pravilnosti poslovanja zavoda je bilo opravljeno skladno z revizijskim programom.

1.4.2 Revizijski pristop na področju učinkovitosti

Zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva in zavoda pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih smo pridobili na podlagi zbiranja, pregledovanja in presoje različnih dokumentov; s proučevanjem pravnih in strokovnih podlag; z zbiranjem, analizo in primerjavo podatkov ter s pomočjo intervjujev s predstavniki obeh revidirancev.

Za presojanje učinkovitosti poslovanja ministrstva in zavoda pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih smo se oprli na kriterije učinkovitosti, ki smo jih določili na podlagi opredeljenih tveganj. Izvajanje ukrepa smo ocenili kot učinkovito, če:

- sta ministrstvo in zavod učinkovito načrtovala ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, torej če:
 - sta načrtovala ustrezne učinke/cilje ukrepa;
 - sta ustrezno načrtovala učinke/cilje ukrepa;
 - sta ustrezno načrtovala višino sredstev, namenjenih za izvedbo ukrepa;
 - sta učinke/cilje načrtovala na podlagi ugotovljenega izhodiščnega stanja in potreb delodajalcev in brezposelnih in
 - sta učinke/cilje načrtovala na podlagi ustrezne analize ukrepa iz preteklih let;

²⁵ Uradni list RS, št. 20/12, 28/14.

²⁶ Uradni list RS, št. 106/10, 10/14.

²⁷ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

- sta ministrstvo in zavod učinkovito izvajala ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, torej če:
 - sta določila ustrezne pogoje in merila za izbiro brezposelnih in izvajalcev, ki so bili vključeni v ukrep;
 - sta aktivnosti za izvedbo ukrepa izvedla časovno učinkovito;
 - sta aktivnosti za izvedbo ukrepa izvedla tako, da so se učinkovito porabila načrtovana sredstva za ukrep in
 - sta pri izvedbi ustrezno sodelovala med seboj;
- sta ministrstvo in zavod učinkovito spremljala, poročala in nadzirala izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, torej če:
 - sta pridobila ustrezne dokaze o izvajanju ukrepa;
 - sta učinkovito nadzirala izvajanje ukrepa;
 - sta vodila ustrezne evidence o izvajanju ukrepa;
 - sta analizirala učinkovitost izvedbe ukrepa;
 - sta ustrezno ukrepala na podlagi spremljanja učinkov ukrepa in
 - sta ustrezno poročala o izvedbi ukrepa.

2. PRAVILNOST IZPLAČIL ZA UKREP USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE BREZPOSELNIH

2.1 Programi v okviru ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

V okviru ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je v letih 2013 in 2014 zavod izvajal več aktivnosti. Zaradi lažje predstavitve pravnih podlag za izvajanje aktivnosti smo jih razvrstili v skupine, kot so navedene v točkah 2.1.1 do 2.1.4 tega poročila.

2.1.1 Nacionalne poklicne kvalifikacije in institucionalno usposabljanje

Priprave na NPK in TPK v skladu s katalogom ukrepov APZ²⁸ vključujejo pridobitev tistih znanj, spretnosti in kompetenc, ki jih oseba potrebuje za pridobitev določene poklicne kvalifikacije in ki lahko naknadno vodijo v pridobitev javne listine o NPK oziroma spričevala o TPK.

Potrjevanje NPK ali TPK na podlagi preverjanja in potrjevanja strokovnega znanja, spretnosti in izkušenj, pridobljenih izven formalnega izobraževanja, udeležencem zagotavlja pridobitev javnoveljavne listine (certifikata) za NPK ali spričevala za TPK, s katerima udeleženec dokazuje usposobljenost za opravljanje poklica ali posameznih zadolžitev v okviru poklica. NPK ne omogoča pridobitve stopnje poklicne ali strokovne izobrazbe.

Z institucionalnim usposabljanjem udeleženci pridobijo funkcionalna znanja. Izvaja se v obliki različnih tečajev in drugih izobraževalnih oblik, ki jih izvajajo zunanji izvajalci (na primer tečaji tujih jezikov, tečaji računalništva, tečaji za voznike, varilce, varnostnike, računovodje in podobno). Od druge polovice leta 2013 se je v okviru programov institucionalnega usposabljanja izvajal tudi program UŽU - Usposabljanje za življenjsko uspešnost, ki ga je pred tem izvajalo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (zavod je do tedaj skrbel le za ustrezna izplačila brezposelnim osebam v programu, ne pa tudi za plačilo izvajalcem) – v njem se udeleženci izobražujejo v javnoveljavnih izobraževalnih programih, v katerih obnavljajo in pridobivajo temeljne spretnosti, povezane s splošnim opismenjevanjem, socialnimi spretnostmi, načeli vseživljenjskega učenja in aktivnega državljanstva.

²⁸ Navedbe so iz kataloga ukrepov APZ z dne 3. 12. 2012, veljavnega na začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, in so se lahko v tem obdobju tudi spremenile.

Navedene aktivnosti so se izvajale na podlagi Pogodbe o sofinanciranju programa Institucionalno usposabljanje in priprave na Nacionalne poklicne kvalifikacije, ki sta jo sklenila ministrstvo in zavod, in Pogodbe o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014.

Zunanji izvajalci za izvedbo Priprav na NPK in TPK ter Institucionalnega usposabljanja v obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili izbrani na dva načina:

- s postopkom oddaje javnega naročila iz leta 2009, na podlagi katerega je imel zavod sklenjene pogodbe z izvajalci za določene programe in območja do leta 2015;
- s postopki izbora zunanjih izvajalcev za vpis v Register zunanjih izvajalcev aktivnosti programov APZ (v nadaljevanju: Register zunanjih izvajalcev) od sredine leta 2011 (na podlagi določil 38. do 45. člena ZUTD) – izvajalci so lahko po objavi navedenega razpisa kadarkoli podali predlog za vpis v Register zunanjih izvajalcev in zavod jim je z vpisom v Register zunanjih izvajalcev priznal usposobljenost za izvajanje določenega programa na določenem območju; zavod je nato za izvedbo programov izbral izvajalca izmed registriranih zunanjih izvajalcev, ki je ponudil cenovno najugodnejšo ponudbo, ter z njim sklenil pogodbo za največ dve leti.

Potrjevanje NPK so v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajali izvajalci za ugotavljanje in potrjevanje NPK, vpisani v register izvajalcev pri Državnem izpitnem centru. Postopke za pridobitev TPK (ki so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajali samo za voznika v cestnem prometu) so izvajale pooblašene organizacije Ministrstva za infrastrukturo.

Zavod je od izvajalcev in udeležencev zahteval dokumentacijo, ki je navedena v tabeli 4, in jim na tej podlagi izplačeval stroške.

Tabela 4: Upravičeni stroški programa za izvajalce in udeležence programa ter dokumentacija, ki je bila od njih zahtevana

Aktivnost	Upravičeni stroški izvajalcev	Upravičeni stroški udeležencev
Priprave na NPK in TPK	storitev priprave za individualno vključitev	dodatek za aktivnost, dodatek za prevoz
Potrjevanje NPK in TPK	strošek postopka preverjanja in potrjevanja NPK ali TPK	dodatek za prevoz, stroški predhodnega zdravniškega pregleda
Institucionalno usposabljanje	storitev priprave za individualno vključitev	dodatek za aktivnost, dodatek za prevoz
Aktivnost	Dokumentacija izvajalcev	Dokumentacija udeležencev
Priprave na NPK in TPK	ponudba, pogodba z izvajalcem in naročilnica, dnevna evidenca prisotnosti vključenih, poročilo o uspešnosti, računi za opravljeno storitev	zaposlitveni načrt, pogodba o vključitvi, liste prisotnosti, druga dokazila na zahtevo zavoda
Potrjevanje NPK in TPK	pogodba o izvedbi storitve z dokumentacijo, račun	zaposlitveni načrt, pogodba o vključitvi z dokazili, certifikat NPK ali spričevalo TPK, druga dokazila na zahtevo zavoda
Institucionalno usposabljanje	ponudba, pogodba z izvajalcem in naročilnica, dnevna evidenca prisotnosti vključenih, poročilo o uspešnosti, računi za opravljeno storitev	zaposlitveni načrt, pogodba o vključitvi, liste prisotnosti, druga dokazila na zahtevo zavoda

Vir: katalog ukrepov APZ z dne 3. 12. 2012.

2.1.2 Ostali programi izpopolnjevanja

PUM vključuje aktivnosti, ki udeležencem pomagajo pridobiti funkcionalna znanja, potrebna za uspešno vključitev na trg dela oziroma reintegracijo v šolsko okolje in vsakdanje življenje. Program se je v začetku leta 2013 izvajal kot program, sofinanciran s strani Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (zavod je do tedaj skrbel le za ustrezna izplačila brezposelnim osebam v programu, ne pa tudi za plačilo izvajalcem). Od oktobra 2013 je zavod skrbel tudi za izbor zunanjih izvajalcev s postopki izbora prek Registra zunanjih izvajalcev, v letu 2014 je pričel s prvimi izplačili izvajalcem.

V okviru *Podpornih in razvojnih programov* se izvajajo različni programi na podlagi ponudbe izvajalca, ki je pridobil vire financiranja za izvedbo iz drugih virov, tako da stroškov izvedbe programa zavod v tem primeru ne nosi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je zavod skrbel le za izplačila denarnih dajatev in stroškov brezposelnim osebam. Precejšnje število podpornih in razvojnih programov so v navedenem obdobju izvajali medpodjetniški izobraževalni centri.

Aktivnost *Za Pokolpje – aktivno in dejavno* je namenjena motiviranju, izobraževanju, usposabljanju in spodbujanju zaposlovanja brezposelnih oseb s stalnim prebivališčem v Pokolpju. Program obsega tri sklope aktivnosti – vzpostavitev projektne pisarne, vključevanje oseb iz ciljne skupine v informiranje, izobraževanje in usposabljanje ter sodelovanje z delodajalci, identifikacija njihovih potreb in priložnosti novega zaposlovanja. Aktivnosti so izvajali izvajalci, ki so bili izbrani na drugih javnih razpisih in so se iz njih tudi financirali. Ti so morali zavodu posredovati ponudbo in po presoji znanj in veščin, ki naj bi jih brezposelne osebe pridobile, se je zavod odločil o njihovi vključitvi v različne projekte. Različne module v okviru druge aktivnosti so izvajali tudi zunanji izvajalci, vpisani v Register zunanjih izvajalcev pri zavodu, osebe iz ciljne skupine pa so vstopale v program na podlagi dogovora z zavodom ali na lastno željo.

Za navedene programe izpopolnjevanja je zavod zagotavljal njihovo izvajanje na podlagi Pogodbe o sofinanciranju operacije "Projektno učenje za mlajše odrasle (PUM)", Pogodbe o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014 ter Pogodbe o sofinanciranju operacije "Za Pokolpje – aktivno in dejavno!", ki jih je sklenil z ministrstvom.

Zavod je od izvajalcev in udeležencev zahteval dokumentacijo, kot je navedena v tabeli 5. Na tej podlagi jim je izplačeval stroške, do katerih so bili upravičeni in so prav tako navedeni v tabeli 5.

Tabela 5: Upravičeni stroški programa za izvajalce in udeležence programa ter dokumentacija, ki je bila od njih zahtevana

Aktivnost	Upravičeni stroški izvajalcev	Upravičeni stroški udeležencev
PUM	(storitev izvedbe programa) ¹⁾	dodatek za aktivnost, dodatek za prevoz
Podporni in razvojni programi	/ ²⁾	dodatek za aktivnost, dodatek za prevoz
Za Pokolpje – aktivno in dejavno	strošek storitev	dodatek za aktivnost, dodatek za prevoz
Aktivnost	Dokumentacija izvajalcev	Dokumentacija udeležencev
PUM	(pogodba z izvajalcem, dnevna evidenca prisotnosti vključenih, poročilo o uspešnosti, računi za opravljeno storitev) ¹⁾	zaposlitveni načrt, pogodba o vključitvi, liste prisotnosti, druga dokazila na zahtevo zavoda
Podporni in razvojni programi	pogodba z izvajalcem, dnevna evidenca prisotnosti vključenih, poročilo o uspešnosti ²⁾	zaposlitveni načrt, pogodba o vključitvi, liste prisotnosti, druga dokazila na zahtevo zavoda
Za Pokolpje – aktivno in dejavno	ponudba, pogodba z izvajalcem in naročilnica, dnevna evidenca prisotnosti vključenih, poročilo o uspešnosti, računi za opravljeno storitev, zahtevki za povračilo stroškov, dokazila o izplačanih stroških	zaposlitveni načrt, pogodba o vključitvi, liste prisotnosti, druga dokazila na zahtevo zavoda

Opombi: ¹⁾ Velja za aktivnost PUM za obdobje od 2013 do 2015.

²⁾ Od 12. 3. 2014 so upravičeni stroški in dokumentacija izvajalcev enaki kot za aktivnost Za Pokolpje – aktivno in dejavno.

Vir: katalog ukrepov APZ.

2.1.3 Usposabljanje na delovnem mestu in delovni preizkus

Usposabljanje na delovnem mestu se izvaja pri delodajalcih na konkretnem delovnem mestu, in sicer od enega do treh mesecev. Vključujejo se brezposelne osebe, katerih obstoječa znanja oziroma delovne izkušnje ne omogočajo neposredne zaposlitve. Delodajalci, ki so izvajali usposabljanja, so bili izbrani na podlagi javnega povabila zavoda.

Delovni preizkus se enako kot Usposabljanje na delovnem mestu izvaja pri delodajalcih na delovnem mestu v skladu s sprejeto ponudbo, v kateri je delodajalec opredelil načrt izvajanja delovnega preizkusa. Program se je izvajal v letu 2014, in sicer na podlagi javnega povabila zavoda. Delovni preizkus je v katalogu ukrepov APZ od 12. 3. 2014.

Izvajanje navedenih programov je zavod zagotavljal na podlagi Pogodbe o sofinanciranju programa "Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013" in Pogodbe o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014. Pri tem je od izvajalcev in udeležencev zahteval dokumentacijo, kot je navedena v tabeli 6. Na tej podlagi jim je izplačeval stroške, do katerih so bili upravičeni in so prav tako navedeni v tabeli 6.

Tabela 6: Upravičeni stroški programa za izvajalce in udeležence programa ter dokumentacija, ki je bila od njih zahtevana

Aktivnost	Upravičeni stroški izvajalcev	Upravičeni stroški udeležencev
Usposabljanje na delovnem mestu	strošek izvedbe usposabljanja (221/354/487 evrov za 1/2/3 mesece usposabljanja), strošek predhodnega zdravniškega pregleda v višini dejansko nastalih in izplačanih stroškov	dodatek za aktivnost, dodatek za prevoz
Delovni preizkus	strošek izvedbe delovnega preizkusa (195 evrov), strošek predhodnega zdravniškega pregleda v višini dejansko nastalih in izplačanih stroškov	dodatek za aktivnost, dodatek za prevoz
Aktivnost	Dokumentacija izvajalcev	Dokumentacija udeležencev
Usposabljanje na delovnem mestu	ponudba na javno povabilo, pogodba in z njo predpisana dokumentacija (dnevna evidenca prisotnosti, poročilo o uspešnosti)	zaposlitveni načrt, pogodba o vključitvi, liste prisotnosti, druga dokazila na zahtevo zavoda
Delovni preizkus	ponudba na javno povabilo, pogodba in z njo predpisana dokumentacija (dnevna evidenca prisotnosti, poročilo o uspešnosti)	zaposlitveni načrt, pogodba o vključitvi, liste prisotnosti, druga dokazila na zahtevo zavoda

Vir: katalog ukrepov APZ.

2.1.4 Formalno izobraževanje

Formalno izobraževanje vključuje javnoveljavne izobraževalne programe v osnovnih šolah, ki izvajajo program izobraževanja za odrasle. Šole izbere in financira Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Zavod v navedene programe (za več let) napoti brezposelne osebe, ki jim v ta namen pripadajo dodatki, ki so navedeni v tabeli 7. Zavod je program Formalnega izobraževanja zagotavljal na podlagi Pogodbe o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014. Pri tem je od udeležencev zahteval dokumentacijo in jim na tej podlagi izplačeval stroške, kot je navedeno v tabeli 7.

Tabela 7: Upravičeni stroški programa za izvajalce in udeležence programa ter dokumentacija, ki je bila od njih zahtevana

Aktivnost	Upravičeni stroški izvajalcev	Upravičeni stroški udeležencev
Formalno izobraževanje	/	dodatek za stroške izobraževanja, dodatek za prevoz
Aktivnost	Dokumentacija izvajalcev	Dokumentacija udeležencev
Formalno izobraževanje	/	zaposlitveni načrt, pogodba o vključitvi, poročila o prisotnosti, druga dokazila na zahtevo zavoda

Vir: katalog ukrepov APZ.

2.2 Pravilnost izplačil brezposelnim osebam in izvajalcem usposabljanj in izobraževanj

Po podatkih zavoda se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v aktivnosti zavoda v okviru ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih skupaj vključilo 44.210 brezposelnih oseb. Zavod je v tem obdobju izplačal 29.704.524 evrov brezposelnim osebam in izvajalcem usposabljanj in izobraževanj. Podatki o izplačilih in številu vključenih brezposelnih oseb po različnih aktivnostih, o strukturi izplačil po posameznih aktivnostih ukrepa in strukturi vključenih brezposelnih oseb so razvidni iz tabel 8 in 9.

Tabela 8: Izplačila zavoda brezposelnim osebam in izvajalcem usposabljanj in izobraževanj v letih 2013 in 2014 ter struktura izplačil

Aktivnost	Realizacija 2013 v evrih	Realizacija 2014 v evrih	Realizacija skupaj v evrih	Struktura izplačil v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)
Priprave na NPK in TPK	1.440.212	1.533.177	2.973.389	10,0
Potrjevanje NPK in TPK	239.079	376.671	615.750	2,1
Institucionalno usposabljanje	3.120.819	3.461.297	6.582.116	22,2
UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost	33.754	-	33.754	0,1
PUM	112.189	1.590.167	1.702.356	5,7
Podporni in razvojni programi	186.863	258.352	445.215	1,5
Za Pokolpje – aktivno in dejavno	529.153	205.084	734.237	2,5
Usposabljanje na delovnem mestu	6.142.543	9.478.639	15.621.182	52,6
Delovni preizkus	-	790.739	790.739	2,7
Formalno izobraževanje	79.693	126.093	0	0,0
Skupaj	11.884.305	17.820.219	29.704.524	100,0

Viri: letni poročili o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014, podatki zavoda.

Tabela 9: Število brezposelnih oseb, ki so bile vključene v aktivnosti usposabljanj in izobraževanj v letih 2013 in 2014

Aktivnost	Število vključenih 2013	Število vključenih 2014	Število vključenih skupaj	Struktura vključenih v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)
Priprave na NPK in TPK	1.872	1.971	3.843	8,7
Potrjevanje NPK in TPK	1.721	1.626	3.347	7,6
Institucionalno usposabljanje	7.242	12.535	19.777	44,7
UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost	165	-	165	0,4
PUM	66	663	729	1,6
Podporni in razvojni programi	2.016	1.245	3.261	7,4
Za Pokolpje – aktivno in dejavno	748	278	1.026	2,3
Usposabljanje na delovnem mestu	4.672	5.126	9.798	22,2
Delovni preizkus	-	1.694	1.694	3,8
Formalno izobraževanje	275	295	570	1,3
Skupaj	18.777	25.433	44.210	100,0

Vira: letni poročili o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014.

2.2.1.a V skladu s prvim odstavkom 113. člena ZUTD in v skladu s prvim odstavkom 35. člena pravilnika o prijavi in odjavi iz evidenc je zaposlitveni načrt pisni dogovor med brezposelno osebo in zavodom ali drugim izvajalcem ukrepov, v katerem skupaj opredelita zaposlitvene cilje in časovno opredelita potrebne aktivnosti brezposelne osebe pri iskanju zaposlitve in vključevanju v ukrepe APZ z namenom izboljšati zaposlitvene možnosti oziroma hitrejše zaposlitve brezposelne osebe. V skladu z 41. členom pravilnika o prijavi in odjavi iz evidenc se v zaposlitvenem načrtu zavod in brezposelna oseba med drugim dogovorita o zaposlitvenih ciljih za ustrezno oziroma primerno zaposlitev. Ustrezno in primerno zaposlitev opredeljujeta 12. in 13. člen ZUTD, v skladu s katerima je eden od pogojev, da je ustrezna ali primerna zaposlitev takšna zaposlitev na delovnem mestu, ki med drugim ni oddaljeno več kot tri ure vožnje z javnim prevoznim sredstvom ali organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja osebe do delovnega mesta in nazaj.

Zavod je v letu 2014 z brezposelno osebo sklenil pogodbo o vključitvi v program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013. Pogodba je bila sklenjena za dva meseca, in sicer od 1. 8. do 30. 9. 2014 za dela komercialnega zastopnika za prodajo. Dogovorjeno je bilo, da se bo udeleženka, ki je bila doma v Kopru,

prvi mesec usposabljala na sedežu podjetja v Polzeli, drugi mesec pa na Obali. Po končanem usposabljanju je delodajalec v skladu s pogodbenimi določili predložil zavodu Poročilo o uspešnosti udeleženca na usposabljanju na delovnem mestu, z opisom pridobljenih veščin, znanj in/ali spretnosti. Iz poročila izhaja, da je udeleženka usposabljanje končala z oceno uspešno in da je osvojila ustrezno poznavanje surovin in materialov za konkretno delovno mesto, pristopila in pridobila potencialne kupce ter samostojno opravljala delo na terenu, vendar po končanem usposabljanju delovno razmerje z udeleženko usposabljanja ni bilo sklenjeno. V poročilu je bilo še zapisano, da delovno razmerje ni bilo sklenjeno zaradi nezmožnosti logističnih povezav s Primorsko.

V skladu s katalogom ukrepov APZ je namen vključitve v program Usposabljanje na delovnem mestu izboljšanje zaposlitvenih možnosti vključenih brezposelnih oseb in povečanje njihove konkurenčnosti na trgu dela ter pridobitev in krepitev sposobnosti, znanj, veščin in spretnosti. Ministrstvo je v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 poročalo, da je program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 od začetka izvajanja v letu 2012 do konca novembra 2014 dosegel 65,2-odstotni delež izhodov v zaposlitev.

Udeleženka usposabljanja se je usposabljala na delovnem mestu, ki udeleženci ni omogočalo ustrezne oziroma primerne zaposlitve na tem delovnem mestu po končanem usposabljanju, saj je bilo oddaljeno več kot tri ure vožnje z javnim prevoznim sredstvom ali organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja osebe do delovnega mesta in nazaj. Zato je bila pogodba, ki ni zagotavljala ustrezne zaposlitve, sklenjena v nasprotju s katalogom ukrepov APZ, v skladu s katerim je namen vključitve v program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 izboljšanje zaposlitvenih možnosti. Sklenitev take pogodbe je bila prav tako v nasprotju s petim odstavkom 114. člena ZUTD, ki med drugim določa, da se pri vključitvi v ukrep APZ upoštevajo možnosti za uspešen zaključek ukrepa. Udeleženci je v času usposabljanja pripadal dodatek za aktivnost v skupnem znesku 984 evrov in dodatek za prevoz iz Kopra v Polzelo v avgustu 2014 v skupnem znesku 809 evrov. Delodajalcu je za dvomesečno usposabljanje pripadal strošek izvedbe usposabljanja v znesku 354 evrov.

Vključitev brezposelne osebe v program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 na takšno delovno mesto, za katerega zaradi krajevnosti oddaljenosti od kraja delovnega mesta obstaja velika verjetnost, da po končanem usposabljanju ne omogoča ustrezne oziroma primerne zaposlitve pri delodajalcu, ocenjujemo kot nesmotrno porabo sredstev ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Skupni strošek usposabljanja je znašal 2.147 evrov.

2.2.1.b Zavod je v letu 2014 z izvajalcem sklenil Pogodbo o izvajanju aktivnosti Nacionalne poklicne kvalifikacije – Preverjanje in potrjevanje NPK. Predmet pogodbe je bilo financiranje stroškov preverjanja in potrjevanja za pridobitev certifikata o NPK za program knjigovodja za eno udeleženko. S pogodbo je bilo določeno, da bo zavod kril stroške za pridobitev certifikata o NPK v znesku do 160 evrov, izvajalec pa se je zavezal, da bo oblikoval ceno v skladu s predpisi, ki urejajo NPK, in sicer v skladu s Pravilnikom o načinu in postopku preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij²⁹. S pogodbo je bilo prav tako določeno, da bo izvajalec vodil ustrezno dnevno evidenco vključenih v preverjanje in potrjevanje.

²⁹ Uradni list RS, št. 37/10. Pravilnik je nehal veljati 3. 10. 2015 z uveljavitvijo novega Pravilnika o načinu in postopku preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij (Uradni list RS, št. 67/15).

Izvajalec je izstavil račun za opravljeno storitev v znesku 156 evrov. Iz predloženega računa ni razvidno, da bi izvajalec oblikoval ceno v skladu z metodologijo oblikovanja cene za pridobitev certifikata o NPK (nista navedeni specifikacija porabe časa za posamezne aktivnosti izvajalca in specifikacija porabe za materialne in druge stroške izvajalca ter stroške dela komisije za preverjanje in potrjevanje NPK), ki jo v prvem odstavku 11. člena opredeljuje Pravilnik o načinu in postopku preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij. Prav tako iz predložene dokumentacije ni jasno, kdaj je kandidatka opravljala preverjanje in potrjevanje NPK. Iz odločbe komisije za preverjanje in potrjevanje NPK³⁰ z dne 16. 10. 2014 izhaja, da je kandidatka opravljala preverjanje in potrjevanje 29. 9. 2014, v evidenci izvajalca o prisotnosti kandidatke pa je navedeno, da je kandidatka opravljala preverjanje in potrjevanje 14. 10. 2014.

ZUTD v 160. členu določa da zavod preverja namensko porabo sredstev APZ, dodeljenih zunanjim izvajalcem in osebam ter delodajalcem, vključenim v programe APZ.

Ker izdatek ni temeljil na ustrezni obračunski dokumentaciji, je zavod s plačilom računa ravnal v nasprotju z določbo 11. člena Pravilnika o načinu in postopku preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij. Ravnal je tudi v nasprotju s 160. členom ZUTD, ker ni preveril namenske porabe sredstev, dodeljenih zunanjemu izvajalcu. Zavod je sklenil pogodbo s kandidatko o vključitvi v aktivnost 14. 10. 2014. Glede na različno evidentiranje datuma opravljanja preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij nismo mogli ugotoviti, ali je kandidatka opravljala navedeno preverjanje in potrjevanje že 29. 9. 2014, kot izhaja iz odločbe izvajalca, ali šele 14. 10. 2014. Opozarjamo pa, da je zavod v primeru, da je kandidatka preverjanje in potrjevanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij opravljala že 29. 9. 2014, ravnal tudi v nasprotju s 15. členom pravilnika o izvajanju ukrepov APZ, ki določa, da je v primeru, ko je vključena oseba upravičena do denarnih prejemkov in stroškov, akt o vključitvi v aktivnost APZ napotnica oziroma pogodba.

2.2.1.c Zavod je v letu 2013 z izvajalcem sklenil Pogodbo o izvajanju aktivnosti Nacionalne poklicne kvalifikacije – Preverjanje in potrjevanje NPK. Predmet pogodbe je bil financiranje stroškov preverjanja in potrjevanja za pridobitev certifikata o NPK za program varnostnik za enega udeleženca. S pogodbo je bilo določeno, da bo zavod povrnil stroške za pridobitev certifikata NPK v višini do 131 evrov, izvajalec pa se je zavezal, da bo oblikoval ceno v skladu s Pravilnikom o načinu in postopku preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij.

Izvajalec je izstavil račun za opravljeno storitev v znesku 131 evrov. Iz predloženega računa ni razvidno, da bi izvajalec oblikoval ceno v skladu z metodologijo oblikovanja cene za pridobitev certifikata o NPK (nista navedeni specifikacija porabe časa za posamezne aktivnosti izvajalca in specifikacija porabe za materialne in druge stroške izvajalca ter stroške dela komisije za preverjanje in potrjevanje NPK.), ki jo opredeljuje Pravilnik o načinu in postopku preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij.

Ker izdatek ni temeljil na ustrezni obračunski dokumentaciji, je zavod s plačilom računa ravnal v nasprotju z določbo 11. člena Pravilnika o načinu in postopku preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij. Ravnal je tudi v nasprotju s 160. členom ZUTD, ker ni preveril namenske porabe sredstev, dodeljenih zunanjemu izvajalcu.

³⁰ Komisija je na podlagi prvega odstavka 19. člena Zakona o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah (Uradni list RS, št. 1/07-UPB2, 85/09) v citirani odločbi zavrnila vlogo kandidatke za izdajo certifikata, ker kandidatka ni uspešno opravila postopka preverjanja in potrjevanja.

2.2.1.d Pravilnik o izvajanju ukrepov APZ je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v tretjem odstavku 3. člena³¹ določal, da so brezposelne osebe, vključene v aktivnosti APZ, ki trajajo 100 ur ali več, upravičene do dodatka za aktivnost za vsako uro dejanske prisotnosti.

Zavod je v štirih primerih udeležencem programov Usposabljanje na delovnem mestu izplačal dodatek za aktivnost za manj ur, kot jim je pripadal glede na dejansko prisotnost na usposabljanju:

- Na podlagi sklenjene pogodbe z zavodom je bila udeleženka vključena v usposabljanje za dela samostojne strokovne delavke v obdobju od 1. 4. do 30. 6. 2014. Udeleženka se je v tem obdobju usposabljala 35 delovnih dni oziroma 269,5 ure. Zavod je udeleženci usposabljanja izplačal dodatek za aktivnost za maj 2014 za 116 ur prisotnosti in ne za 117,5 ure prisotnosti, kot je izhajalo iz liste prisotnosti udeleženke za navedeni mesec.
- Brezposelna oseba se je udeležila usposabljanja za dela umetnostnega zgodovinarja za obdobje treh mesecev, in sicer od 8. 4. do 7. 7. 2013. Udeleženec se je v tem obdobju usposabljal 62 delovnih dni oziroma 496 ur. Zavod je udeležencu usposabljanja izplačal dodatek za aktivnost za junij 2013 za 152 ur, čeprav se je udeleženec v juniju usposabljal 160 ur.
- Udeleženka se je udeležila usposabljanja za dela natakarice za obdobje dveh mesecev, in sicer od 22. 7. do 21. 9. 2014. Udeleženka je v tem obdobju opravila usposabljanje v trajanju 52 delovnih dni oziroma 356 ur. Iz liste prisotnosti za avgust 2014 izhaja, da se je udeleženka usposabljanja v tem mesecu usposabljala 168 ur, izplačan pa ji je bil dodatek za aktivnost za 164 ur, v septembru 2014 pa je udeleženka usposabljanja delala 144 ur, izplačan pa ji je bil dodatek za aktivnost za samo 120 ur.
- Udeleženka se je usposabljala za dela notarske kandidatke za obdobje dveh mesecev, in sicer od 5. 12. 2012 do 4. 2. 2013. Udeleženka je v tem obdobju opravila usposabljanje v trajanju 35 delovnih dni oziroma 281 ur. Iz liste prisotnosti za december 2012 je razvidno, da se je udeleženka v tem mesecu usposabljala 120 ur, izplačan pa ji je bil dodatek za aktivnost za 117 ur, v januarju 2013 pa se je udeleženka usposabljala 145 ur, izplačan pa ji je bil dodatek za aktivnost za 141 ur.

Zavod je z izplačilom dodatka brezposelnim osebam za manj ur aktivnosti, kot jim je pripadal glede na dejansko število ur prisotnosti na usposabljanjih, ravnal v nasprotju s tretjim odstavkom 3. člena pravilnika o izvajanju ukrepov APZ.

Pojasnilo zavoda

Zavod izplača vključeni osebi dodatek za aktivnost za vsako uro dejanske prisotnosti, vendar v skladu s pravili časovnega poteka usposabljanja, ki so objavljena v javnem povabilu in k upoštevanju katerih je delodajalec zavezan tudi v sklenjeni pogodbi o izvedbi usposabljanja.

Na podlagi preteklih izkušenj je zavod v letu 2017 spremenil javno povabilo delodajalcem za izvedbo projektov v okviru programa Usposabljanje na delovnem mestu tako, da je med drugim zagotovil večjo fleksibilnost v zvezi z dovoljenim delovnim časom brezposelnih oseb, ki se usposablajo na delovnem mestu.

2.2.1.e V skladu s prvim odstavkom 4. člena pravilnika o izvajanju ukrepov APZ, ki je veljal v obdobju, na katero se nanaša revizija³², je dodatek za prevoz pripadal brezposelnim osebam, ki so bile vključene v

³¹ Tretji odstavek 3. člena je bil spremenjen s Pravilnikom o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Uradni list RS, št. 60/15).

³² Prvi odstavek 4. člena je bil spremenjen s Pravilnikom o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Uradni list RS, št. 60/15).

aktivnosti APZ in katerih kraj stalnega ali začasnega prebivališča je bil od kraja izvajanja aktivnosti oddaljen najmanj 1 kilometer v eno smer. Višina dodatka je v skladu z navedenim pravilnikom znašala 0,13 evra za vsak kilometer.

Zavod je v dveh primerih izplačal dodatek za prevoz brezposelnim osebam v nepravilnem znesku:

- Pri programu PUM je zavod v letu 2014 brezposelni osebi neupravičeno izplačal 11 evrov dodatka za prevoz. Do nepravilnega obračuna dodatka za prevoz je prišlo, ker je bil udeleženci programa usposabljanja obračunan dodatek za prevoz tudi za dneva, ko ji povračilo prevoza ni več pripadalo, saj oseba takrat ni imela več statusa brezposelne osebe, temveč status iskalca zaposlitve.
- Zavod je brezposelni osebi v letu 2014 izplačal dodatek za prevoz za udeležbo v programu Usposabljanje na delovnem mestu. Glede na izpis razdalje med krajem bivanja in krajem usposabljanja je osebi pripadal dnevni dodatek za prevoz v znesku 4,68 evra, v pogodbi pa je bil določen dnevni dodatek za prevoz v znesku 4,42 evra. Premalo obračunan in izplačan dodatek za prevoz brezposelni osebi je znašal 6 evrov.

Zavod je z izplačilom nepravilno obračunanega dodatka za prevoz ravnal v nasprotju z določili prvega in drugega odstavka 4. člena pravilnika o izvajanju ukrepov APZ.

Pojasnilo zavoda

Do preizkušnega zneska izplačanega dodatka za prevoz pri eni brezposelni osebi je prišlo zaradi napačnega vnosa podatkov v aplikacijo ZP.net in v aplikacijo APZ.net, v kateri se pripravlja pogodba – zaradi napačnega vnosa podatkov v aplikacijo je bil tudi znesek v pogodbi napačno zapisan. Do preveč izplačanega dodatka za prevoz pri drugi brezposelni osebi je prišlo zaradi napake.

2.2.1.f Prva odstavka 12. in 13. člena ZUTD določata, da se ustrezna oziroma primerna zaposlitev določita z zaposlitvenimi cilji v zaposlitvenem načrtu. V skladu s prvim odstavkom 113. člena ZUTD je zaposlitveni načrt pisni dogovor med brezposelno osebo in zavodom ali drugim izvajalcem ukrepov, v katerem skupaj opredelita zaposlitvene cilje in časovno opredelita potrebne aktivnosti brezposelne osebe pri iskanju zaposlitve in vključevanju v ukrepe APZ z namenom čim hitrejši zaposlitvi brezposelne osebe. V skladu z določbo drugega odstavka 113. člena ZUTD se zaposlitveni cilj spremlja in dopolnjuje na vsaki obravnavi s svetovalcem zaposlitve. V prvem odstavku 114. člena ZUTD je določeno, da imajo brezposelne osebe in prijavljeni iskalci zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena, pravico in obveznost do vključitve v ukrepe APZ na podlagi zaposlitvenega načrta.

Zaposlitveni načrt obravnava poleg ZUTD tudi pravilnik o prijavi in odjavi iz evidenc. V skladu s prvim odstavkom 35. člena navedenega pravilnika se zaposlitveni načrt izdela z namenom in ciljem izboljšati zaposlitvene možnosti brezposelnih oseb in iskalcev zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena. Zaposlitveni načrt je pisni dogovor zavoda z brezposelno osebo oziroma iskalcem zaposlitve, v katerem skupaj opredelita zaposlitvene cilje in načrtujeta potrebne aktivnosti za njegovo čimprejšnjo zaposlitev.

V šestih primerih smo ugotovili, da so se brezposelne osebe udeležile programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, ki so bili v nasprotju z njihovimi zaposlitvenimi cilji, določenimi v zaposlitvenih načrtih, kar je v neskladju z določbo prvega odstavka 114. člena ZUTD.

Štiri brezposelne osebe so se udeležile programov Institucionalnega usposabljanja, ena brezposelna oseba se je udeležila programa Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013, en udeleženec pa se je udeležil programa Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK.

Usposabljanje v programu Institucionalnega usposabljanja

- Udeleženka se je udeležila programa za pridobitev pedagoško-andragoške izobrazbe, čeprav je imela v zaposlitvenem načrtu navedene naslednje zaposlitvene cilje:
 - prodajni menedžer, področni vodja prodaje,
 - kadrovski menedžer,
 - komercialni direktor za nabavo, vodja nabave,
 - menedžerji za trženje in prodajo.

Izvajanje programa je trajalo skupaj 116 dni oziroma 673 ur. V času vključitve v program je bila udeleženka upravičena do dodatka za aktivnost v znesku 1,1 evra na uro dejanske prisotnosti v programu oziroma skupaj 740 evrov. Udeleženka je bila prav tako upravičena do dodatka za prevoz v znesku 21,58 evra na dan oziroma v skupnem znesku 2.503 evre. Izvajalec programa je opravil storitev v znesku 2.033 evrov na vključeno osebo. Skupaj je bilo za usposabljanje porabljeno 5.276 evrov.

- Udeleženec se je udeležil tečaja za reševalca iz vode na bazenskih kopališčih, v zaposlitvenem načrtu pa je imel naslednje zaposlitvene cilje:
 - avtoserviser, mehanik za motorna dvokolesa,
 - oblikovalec plastike,
 - operater na CNC stroju, kovinarstvo, operater na CNC rezkalnem stroju, kovinarstvo,
 - operater na CNC stroju, kovinarstvo, operater na CNC stroju za struženje kovin, kovinarstvo,
 - tehnik za strojništvo.

Izvajanje tečaja je trajalo 10 dni oziroma 80 ur. Za čas vključitve v program je bil udeleženec upravičen do dodatka za prevoz v skupnem znesku 55 evrov, strošek izvedbe tečaja za udeleženca pa je znašal 1.370 evrov. Skupaj je bilo za usposabljanje porabljeno 1.425 evrov.

- Udeleženec je bil vključen v program usposabljanja za pridobitev vozniškega izpita kategorije D, v zaposlitvenem načrtu pa je imel udeleženec opredeljene naslednje zaposlitvene cilje:
 - gradbinci zaključnih del,
 - skladiščni manipulant in
 - voznik lahkega dostavnega vozila, za katerega je zahtevana kategorija B.

Program, ki se ga je kandidat udeležil, je trajal skupaj 17 dni oziroma 45 ur. Udeležencu programa usposabljanja je v času vključitve v program pripadal dodatek za prevoz v skupnem znesku 405 evrov, strošek usposabljanja pa je znašal 1.813 evrov. Skupaj je bilo za usposabljanje porabljeno 2.218 evrov.

Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013

- Brezposelna oseba se je na podlagi sklenjene pogodbe z zavodom udeležila usposabljanja za komercialistko za prodajo. Usposabljanje ni bilo skladno z zaposlitvenimi cilji udeleženke, saj so bili v zaposlitvenem načrtu opredeljeni naslednji zaposlitveni cilji:
 - farmacevtski tehniki in asistenti,
 - zdravstveni tehnik (zahtevnejša dela).

S pogodbo med zavodom in udeleženko usposabljanja je bilo predvideno, da bo usposabljanje trajalo tri mesece, in sicer od 18. 2. do 17. 5. 2013. Udeleženka je usposabljanje prekinila predčasno, in sicer 29. 3. 2013 po 30 dneh oziroma 240 urah usposabljanja. Ker je udeleženka usposabljanje prekinila predčasno, je bila ocenjena neuspešno. Udeleženka usposabljanja je za čas udeležbe v programu prejela dodatek za aktivnost v skupnem znesku 720 evrov in dodatek za prevoz v znesku 304 evre, skupaj 1.024 evrov.

Ta oseba se je po tem usposabljanju udeležila še enega programa usposabljanja na delovnem mestu, in sicer programa za strokovnega sodelavca za tradicionalno in dopolnilno medicino. Usposabljanje je bilo tokrat skladno z zaposlitvenimi cilji in ga je udeleženka zaključila uspešno.

- Udeleženec programa Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 se je udeležil usposabljanja za program Serviser ribiške opreme (pomočnik v trgovini), kar je bilo v neskladju z zaposlitvenima ciljema iz zaposlitvenega načrta, ki sta bila:
 - monter vodovodnih naprav in
 - vodovodni inštalater.

Udeleženec se je usposabljal tri mesece oziroma 504 ure, za kar mu je bil izplačan dodatek za aktivnost v znesku 1.512 evrov, izvajalec programa pa je usposabljanje opravil za ceno 487 evrov. Skupaj je bilo tako za usposabljanje porabljeno 1.999 evrov.

Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK

- Udeleženec je bil vključen v program gozdarski sekač, zaposlitveni cilj iz zaposlitvenega načrta navedenega udeleženca pa je bil delovodja gradbeništva.

Priprave na postopek ugotavljanja in potrjevanja NPK so trajale 10 dni oziroma 80 ur, za kar je udeležencu pripadal dodatek za prevoz v skupnem znesku 164 evrov, izvajalcu usposabljanja pa je pripadalo povračilo stroškov usposabljanja v znesku 1.132 evrov. Skupaj je bilo za usposabljanje porabljeno 1.296 evrov.

Udeležba brezposelnih oseb v programih ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, ki niso bili v skladu z njihovimi zaposlitvenimi cilji iz zaposlitvenih načrtov, predstavlja kršitev določb prvega odstavka 114. člena ZUTD in drugega odstavka 35. člena v povezavi z določbami b. in c. točke 41. člena pravilnika o prijavi in odjavi iz evidenc. Skupni znesek sredstev, porabljenih za usposabljanja, ki niso bila skladna s cilji iz zaposlitvenih načrtov, je znašal najmanj 11.455 evrov.

Pojasnilo zavoda

V skladu s 114. členom ZUTD imajo brezposelne osebe pravico in obveznost do vključitve v ukrepe APZ na podlagi zaposlitvenega načrta in ne zaposlitvenih ciljev v načrtu.

V vseh navedenih primerih so se osebe vključile v izobraževanje in usposabljanje na področju, ki ga niso poznale oziroma na katerem še niso bile dovolj usposobljene in/ali niso imele pridobljenega ustreznega oziroma zahtevanega potrdila o usposobljenosti, ki je pogoj za opravljanje določenega dela oziroma poklica, in zato ta področja še niso mogla biti opredeljena v zaposlitvenih ciljih. Zaposlitveni cilji namreč pomenijo, da je oseba že ustrezno usposobljena za zaposlitev na opredeljenih področjih zaposlitvenega cilja, kar pomeni obvezo zavoda, da stranko napotuje na razpisana delovna mesta na teh področjih, kot tudi zavezuje osebo, da na teh področjih aktivno išče zaposlitev.

Glede na to, da so vse osebe usposabljanje uspešno zaključile in pridobile zelena potrdila in certifikate, je bilo takoj po tem v svetovalni obravnavi s temi osebami dogovorjeno, da se zaposlitveni cilji v zaposlitvenem načrtu ustrezno dopolnijo.

Določbo 114. člena ZUTD, da imajo brezposelne osebe in prijavljeni iskalci zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena, pravico in obveznost do vključitve v ukrepe APZ na podlagi zaposlitvenega načrta, je treba razumeti v povezavi z določbami b. in c. točke 41. člena pravilnika o prijavi in odjavi iz evidenc. V b. točki je določeno, da zaposlitveni načrt med drugim vsebuje opredelitev ustrezne in primerne zaposlitve v skrajšanem zaposlitvenem načrtu:

- dogovor o najmanj enem zaposlitvenem cilju za ustrezno zaposlitev,

in opredelitev ustrezne in primerne zaposlitve v poglobljenem zaposlitvenem načrtu:

- dogovor o zaposlitvenih ciljih za ustrezno zaposlitev,
- dogovor o zaposlitvenih ciljih za primerno zaposlitev.

V c. točki pa je določeno, da zaposlitveni načrt med drugim vsebuje dogovor o aktivnostih za uresničevanje zaposlitvenih ciljev in o rokih za izvedbo aktivnosti v skrajšanem zaposlitvenem načrtu, ki obsega določitev obveznih načinov aktivnega iskanja zaposlitve. Iz te določbe sledi, da se aktivnosti v zaposlitvenem načrtu nanašajo na zaposlitvene cilje oziroma da aktivnosti, ki se ne nanašajo na zaposlitvene cilje oziroma se nanašajo na druge zaposlitvene cilje, kot so navedeni v zaposlitvenem načrtu, ne morejo biti sestavni del zaposlitvenega načrta. Na ta način je zagotovljeno, da se z nedvoumno povezavo med cilji in aktivnostmi v zaposlitvenem načrtu omogoči merjenje uspešnosti doseganja ciljev in učinkovitosti porabe sredstev za izvedene aktivnosti. Upoštevanje navedenih določb predpisov zato omogoča preglednost in nadzor nad porabo sredstev za izvajanje APZ.

V zvezi z navedbo zavoda, da zaposlitveni cilji pomenijo, da je oseba že ustrezno usposobljena za zaposlitev na opredeljenih področjih zaposlitvenega cilja, kar pomeni obvezo zavoda, da stranko napotuje na razpisana delovna mesta na teh področjih, kot tudi zavezuje osebo, da na teh področjih aktivno išče zaposlitev, pa ugotavljamo, da bi bilo v zaposlitvenem načrtu treba poleg zaposlitvenih ciljev, za katere je brezposelna oseba že ustrezno usposobljena, navesti tudi zaposlitvene cilje, za katere se še usposablja. Z ločitvijo obeh vrst zaposlitvenih ciljev bi bilo zagotovljeno, da bi zavod napotoval brezposelne na tista delovna mesta, za katera so usposobljeni, obenem pa bi bile tudi aktivnosti, ki se nanašajo na usposabljanje, vezane na določen cilj usposabljanja, s čimer bi bila vzpostavljena povezava med porabo sredstev in cilji, ki se jih s temi sredstvi uresničuje.

Priporočilo

V zaposlitvenem načrtu naj se navedejo vsi zaposlitveni cilji, na katere so vezane opredeljene aktivnosti in poraba sredstev. Ločeno naj se navedejo zaposlitveni cilji, za katere je brezposelna oseba že usposobljena, in cilji usposabljanja, torej tisti zaposlitveni cilji, za katere se mora še usposobiti.

3. UČINKOVITOST IZVAJANJA UKREPA USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE BREZPOSELNIH

3.1 Načrtovanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Učinkovitost načrtovanja ukrepa smo ocenjevali v skladu z merili, predstavljenimi v točki 1.4.2 tega poročila. Pri tem smo ugotavljali, ali:

- so bili cilji določljivi, merljivi, dosegljivi in časovno opredeljeni,
- so bili načrtovani tako dolgoročni (strateški) kot tudi kratkoročni (letni) cilji,
- so kratkoročni cilji izhajali iz strateških dokumentov,
- sta pri določanju ciljev ministrstvo in zavod sodelovala med sabo in s socialnimi partnerji – predstavniki delodajalcev in delojemalcev,
- je bil glede na zanimanje brezposelnih in potencialne učinke načrtovan ustrezen znesek za izvedbo ukrepa,
- sta ministrstvo in zavod pri načrtovanju ukrepa preverila izhodiščno stanje na trgu delovne sile in projekcije potreb brezposelnih in delodajalcev,
- bi delodajalci zaposlili brezposelne osebe tudi brez izvedenega ukrepa ("učinek mrtve teže"),
- sta ministrstvo in zavod pri načrtovanju ukrepa izhajala iz analize stroškov in učinkov ukrepa v preteklosti.

3.1.1 Dolgoročni cilji

V skladu z ZUTD so smernice APZ strateški dokument, ki ga vlada po predhodnem posvetovanju z ostalimi socialnimi partnerji sprejme za plansko obdobje na podlagi programa državnih razvojnih prioritet in investicij in drugih strateških dokumentov Republike Slovenije.

Dolgoročno načrtovanje se izvaja tudi na ravni Evropske unije, kar je izhodišče za dolgoročno načrtovanje posameznih držav članic. Tako je strateški dokument Evropske unije za področje trga dela Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast³³ (v nadaljevanju: strategija Evropa 2020), ki jo je sprejela

³³ Sporočilo Komisije, Evropa 2020, Bruselj, 3. 3. 2010.

[http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf], 4. 3. 2019.

Evropska komisija marca 2010. Glavni cilji, ki naj bi hkrati usmerjali dejavnosti držav članic in Evropske komisije ter so relevantni z vidika izvajanja APZ, so:

- zagotoviti 75-odstotno stopnjo zaposlenosti žensk in moških v starosti med 20 in 64 let, tudi z večjo udeležbo mladih, starejših in nizkokvalificiranih delavcev ter z boljšim vključevanjem zakonitih priseljencev;
- izboljšati izobrazbo, zlasti z zmanjšanjem stopnje osipa v šolah in povečanjem deleža prebivalstva s terciarno ali enakovredno izobrazbo (število osipnikov³⁴ pod 10 odstotkov in vsaj 40 odstotkov mladih z zaključenim terciarnim izobraževanjem);
- spodbujati socialno vključenost, zlasti z zmanjšanjem revščine (20 milijonov manj revnih ljudi do leta 2020).

Države članice so bile zavezane k dodatni določitvi nacionalnih ciljev delovne aktivnosti, ki so lahko imeli nižje ali višje vrednosti od povprečja Evropske unije, odvisno od izhodiščnih vrednosti, negativnih učinkov krize, demografskih trendov in podobno. Glavno orodje za izvajanje strategije Evropa 2020 na ravni držav so nacionalni reformni programi skupaj s programi stabilnosti in konvergence.

Tako je vlada v Nacionalnem reformnem programu 2011–2012³⁵ za cilje do leta 2020 postavila:

- dvigniti stopnjo delovne aktivnosti na 75 odstotkov prebivalcev v starosti od 20 do 64 let,
- zmanjšati število oseb, ki imajo visoko tveganje za revščino ali socialno izključenost, in sicer za 40.000 oseb glede na izhodiščno leto 2008,
- doseči, da delež zgodnjih osipnikov ne bo presegel 5 odstotkov, in
- doseči, da bo 40 odstotkov mlade generacije, stare od 30 do 34 let, imelo diplomo terciarnega izobraževanja.

V smernicah 2012–2015 so bili poleg že omenjenega nacionalnega reformnega programa med najpomembnejšimi strateškimi dokumenti, ki vplivajo na učinkovitost delovanja trga dela, navedeni naslednji dokumenti:

- Strategija razvoja Slovenije 2005–2013³⁶,
- Slovenska izhodna strategija 2010–2013³⁷,
- Konkurenčnost slovenskega gospodarstva – pregled stanja in ukrepi za izboljšanje³⁸,
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna³⁹,
- Program stabilnosti 2011⁴⁰,
- OP RČV 2007–2013.

³⁴ Osebe, ki opustijo šolanje.

³⁵ Sprejet aprila 2011;

[http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2011/01_programme/si_2011-04-19_nrp_sl.pdf]; 4. 3. 2019.

³⁶ [http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/DPK/StrategijarazvojaSlovenije_-_final.pdf]; 4. 3. 2019.

³⁷ [http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/DPK/IZHODNA_STRATEGIJA.pdf]; 4. 3. 2019.

³⁸ Sprejela vlada februarja 2011.

³⁹ Uradni list RS, št. 54/10.

⁴⁰ Sprejela vlada v letu 2011.

V smernicah 2012–2015 so bili povzeti cilji ukrepov APZ, kot so določeni v posameznih zgoraj naštetih strateških dokumentih Republike Slovenije in Evropske unije:

- prispevati k večji zaposlenosti in zaposljivosti starejših glede na to, da ima Slovenija med ostalimi državami Evropske unije eno najnižjih stopenj zaposlenih v starostnem obdobju od 55 do 64 let,
- z izvajanjem ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih prispevati k večji usposobljenosti aktivnega prebivalstva in s tem k možnosti, da zaseda bolj produktivna delovna mesta, ki prinašajo večjo dodano vrednost,
- z razvojem socialnorazvojnih projektov (socialno podjetništvo, inovativni projekti, prenovljena javna dela) prispevati k večji možnosti zaposlovanja ranljivih skupin na trgu dela,
- s spodbujanjem zaposlovanja mladih zmanjševati segmentacijo mladih na trgu dela.

Smernice 2012–2015 kot izhodiščne vrednosti⁴¹ izbranih indikatorjev za doseganje ciljev trga dela do leta 2015 navajajo:

- povečevanje deleža zaposlenih v starostnem obdobju od 20 do 64 let za 2,5 odstotne točke do leta 2015 (izhodišče 68,2 odstotka),
- povečevanje deleža zaposlenih v starostni skupini od 55 do 64 let za 4 odstotne točke do leta 2015 (izhodišče 30,3 odstotka),
- znižati stopnjo brezposelnosti mladih v starostni skupini od 15 do 24 let za 2 do 3 odstotne točke do leta 2015 (izhodišče 15,9 odstotka).

3.1.1.a Da bi bili cilji dosegljivi, je treba pri določanju ciljev upoštevati izhodiščno stanje na posameznem področju ter notranje in zunanje dejavnike, ki bi lahko vplivali na doseganje postavljenih ciljev.

Smernice 2012–2015, ki so bile sprejete decembra 2011, so vsebovale opravljeno analizo stanja na trgu dela za Slovenijo ter napovedi razmer na trgu dela. Za leto 2011 je bilo tako v smernicah 2012–2015 navedeno, da bo povprečno število delovno aktivnih predvidoma za 1,5 odstotka nižje kot v letu 2010. Prav tako je bilo zapisano, da se še ne pričakuje izboljšanje razmer, zato je bila za leti 2012 in 2013 napovedana stagnacija zaposlenosti ter ohranjanje relativno visoke brezposelnosti. V smernicah 2012–2015 so bili navedeni tudi zunanji dejavniki, ki so bili relevantni z vidika doseganja postavljenega cilja 75-odstotne zaposlenosti v starosti od 20 do 64 let do leta 2020.

3.1.2 Kratkoročni cilji

Letni cilji na področju APZ za leti 2013 in 2014 so bili določeni v načrtu ukrepov 2013–2014, v finančnih načrtih ministrstva za leti 2013 in 2014 in v poslovnih načrtih zavoda.

V načrtu ukrepov 2013–2014 so bili določeni učinki in rezultati, ki naj bi bili doseženi v posameznem letu:

- kot učinek je bilo opredeljeno število oseb, ki bodo vključene v izvajanje ukrepov APZ;
- kot rezultat je bilo opredeljeno število zaposlitev tistih brezposelnih oseb, ki so bile vključene v posamezne programe ukrepov APZ v letih 2013 in 2014.

⁴¹ Pri vseh izhodiščnih vrednostih so uporabljeni podatki za povprečje prve polovice leta 2011.

Načrtovano število vključitev in zaposlitev ter realizacijo vključitev in zaposlitev za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih za leti 2013 in 2014 prikazujemo v tabeli 10.

Tabela 10: Načrtovano število vključitev in zaposlitev za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014

Število brezposelnih v ukrepu	Leto 2013	Leto 2014	Skupaj
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
Načrtovane vključitve (poslovni načrt)	11.755	21.136	32.891
Načrtovane vključitve (rebalans poslovnega načrta)	15.355	20.866	36.221
Realizirane vključitve	18.777	25.897	44.674
Načrtovan izhod v zaposlitev (poslovni načrt)	3.634 ¹⁾	6.966	10.600
Načrtovan izhod v zaposlitev (poslovni načrt)	1.600 ²⁾	3.208 ³⁾	4.808
Načrtovan izhod v zaposlitev (rebalans poslovnega načrta)	4.465	6.369 ⁴⁾	10.834
Načrtovan izhod v zaposlitev (rebalans poslovnega načrta)	1.700 ⁵⁾	3.208 ⁶⁾	4.908
Realiziran izhod v zaposlitev	5.190	8.652	13.842

Opombe: ¹⁾ Število zaposlitev po šestih mesecih.

²⁾ Število zaposlitev v času izvajanja oziroma v mesecu po zaključku programa.

³⁾ Število zaposlitev v času izvajanja oziroma v treh mesecih po zaključku programa.

⁴⁾ Število zaposlitev po šestih mesecih.

⁵⁾ Število zaposlitev v času izvajanja oziroma v mesecu po zaključku programa.

⁶⁾ Število zaposlitev v času izvajanja oziroma v treh mesecih po zaključku programa.

Viri: poslovna načrta zavoda za leti 2013 in 2014, rebalansa poslovnih načrtov zavoda za leti 2013 in 2014.

3.1.2.a Cilj Načrtovan izhod v zaposlitev brezposelnih oseb po šestih mesecih v poslovnih načrtih zavoda za leti 2013 in 2014 ni bil časovno ustrezno opredeljen, saj ni bilo nedvoumno opredeljeno, ali gre za načrtovano število zaposlitev, šteto od začetka vključitev brezposelnih oseb v izvajanje programov, ali pa gre za načrtovano število zaposlitev, šteto od zaključka posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

V Poslovnem načrtu zavoda za leto 2013 in v Rebalansu poslovnega načrta zavoda za leto 2013 je bilo kot cilj opredeljeno tudi število zaposlitev v času izvajanja oziroma v mesecu po zaključku izvajanja posameznih programov, v Poslovnem načrtu zavoda za leto 2014 in v Rebalansu poslovnega načrta zavoda za leto 2014 pa je bil načrtovan cilj število zaposlitev v času izvajanja oziroma v treh mesecih po zaključku izvajanja posameznih programov. Da bi lahko ocenili napredek pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, bi morali imeti možnost primerjati dosežke v delovanju tekočega obdobja z delovanjem v preteklih obdobjih. Za zagotovitev primerljivosti meril v času pa bi bilo treba zmanjšati spreminjanje definicij meril v času na najmanjšo možno mero. Kjer pa so spremembe kljub temu potrebne, bi bilo treba oceniti njihov vpliv na obstoječe merilo, da bi bila s tem omogočena primerjava med različnimi obdobji tudi po spremembi. Opisano merilo števila zaposlitev udeležencev ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014 ni bilo določeno ustrezno, saj ni omogočalo ocenjevanja napredka pri izvajanju ukrepa.

3.1.2.b Načrtovani cilji števila zaposlitev brezposelnih oseb na podlagi udeležbe v posameznih programih ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so bili v poslovnih načrtih in rebalansih poslovnih načrtov zavoda za leti 2013 in 2014 v več primerih opredeljeni časovno neustrezno. Načrtovano število zaposlitev udeležencev programov ukrepa se je namreč v teh primerih nanašalo tako na načrtovano leto kot tudi na naslednje leto, pri čemer pa načrtovani cilji niso bili prikazani ločeno za načrtovano in za naslednje koledarsko leto.

3.1.2.c V poslovnih načrtih in rebalansih poslovnih načrtov zavoda za leti 2013 in 2014 so bili načrtovani cilji na ravni ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, v letnih poročilih ministrstva o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 pa je bilo pri navedenem ukrepu opravljeno vrednotenje z vidika posameznih programov ukrepa, ne pa tudi z vidika ukrepa kot celote. Vrednotenje je obsegalo prikaze izhodov v zaposlitev in ohranitev zaposlitve za vključitve v programe APZ, ni pa bilo opravljeno vrednotenje glede doseganja ciljev programov, saj ciljev po posameznih programih APZ ni bilo.

3.1.2.d V kratkoročnih poslovnih načrtih zavod za leti 2013 in 2014 ni načrtoval naslednjih ciljev, ki so bili pomembni za doseganje strateških oziroma dolgoročnih ciljev na trgu dela do leta 2015:

- Kot ključna indikatorja za doseganje ciljev trga dela do leta 2015 sta bila v smernicah 2012–2015 med drugim opredeljena:
 - povečanje deleža zaposlenih v starostni skupini od 55 do 64 let za 4 odstotne točke do leta 2015 (izhodišče 30,3 odstotka),
 - znižanje stopnje brezposelnosti mladih v starostni skupini od 15 do 24 let za 2 do 3 odstotne točke do leta 2015 (izhodišče 15,9 odstotka).
- V smernicah 2012–2015 je bil kot cilj izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih naveden tudi cilj, da zasedejo udeleženci navedenega ukrepa tudi bolj produktivna delovna mesta, ki prinašajo večjo dodano vrednost.
- Kot prednostna skupina pri vključevanju v ukrepe APZ je med drugim z ZUTD predvidena tudi skupina brezposelnih oseb, ki še ni bila vključena v noben ukrep APZ.
- Pri ukrepu Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je skladno z načrtom ukrepov 2013–2014 oziroma spremembo načrta ukrepov 2013–2014 ter v skladu s katalogom ukrepov APZ pri programu PUM cilj izvajanja programa poleg zaposlovanja brezposelnih oseb tudi aktiviranje mlajših odraslih in vrnitev v izobraževanje. Pri programu Za Pokolpje – aktivno in dejavno pa je skladno z navedenimi dokumenti cilj poleg zaposlovanja tudi identificiranje in aktivacija oseb na območju Pokolpja, ki so neaktivne oziroma niso zaposlene niti vpisane v evidenco brezposelnih.

Navedeni cilji iz smernic 2012–2015, ZUTD, iz načrta ukrepov 2013–2014 in kataloga ukrepov APZ niso bili načrtovani po letih, o doseganju teh strateških ciljev pa ministrstvo tudi ni poročalo v letnih poročilih.

Dolgoročno in kratkoročno načrtovanje zavoda in ministrstva je v pretežnem delu zagotavljalo, da so bili načrtovani tako dolgoročni (strateški) kot tudi kratkoročni (letni) cilji, da so kratkoročni cilji izhajali iz strateških dokumentov in da so bili cilji določljivi, merljivi, dosegljivi in časovno opredeljeni. V nekaterih primerih pa so bili cilji časovno neopredeljeni, ker ni bilo nedvoumno določeno, na katero obdobje se nanašajo; za vse dolgoročne cilje niso bili določeni kratkoročni cilji; cilji v različnih obdobjih niso bili primerljivi med seboj.

3.1.3 Sodelovanje pri določanju ciljev

Sodelovanje ministrstva in zavoda

Zavod in ministrstvo sodelujeta pri pripravi poslovnega in finančnega načrta zavoda za posamezno koledarsko leto. Zavod za koledarsko leto najprej pripravi predlog poslovnega in finančnega načrta zavoda, ki ga pred predstavitvijo na svetu zavoda uskladi z ministrstvom. Podlaga za pripravo predloga poslovnega in finančnega načrta je sprejeti državni proračun za naslednje leto.

Pred pripravo predloga poslovnega in finančnega načrta zavoda za naslednje koledarsko leto zavod najprej pripravi strokovna izhodišča, ki so podlaga za pripravo ciljev in aktivnosti zavoda za naslednje koledarsko leto. V strokovnih izhodiščih so predstavljena napovedana gospodarska gibanja, gibanje zaposlenosti in brezposelnosti z glavnimi strukturnimi značilnostmi s statističnimi podatki kot tudi glavne letne prioritete zavoda, smernice Evropske unije ter usmeritve ministrstva. Zavod in ministrstvo sodelujeta pri določitvi glavnih usmeritev in prioritet za koledarsko leto ter določita sredstva glede na ciljne skupine programov APZ. Podlago za načrtovanje sredstev programov APZ predstavljajo makroekonomski kazalniki in ocena registrirane brezposelnosti. Po potrditvi na svetu zavoda izda ministrstvo soglasje k sprejetemu poslovnemu načrtu z vključenim finančnim načrtom.

Območne službe zavoda na podlagi strokovnih izhodišč v decembru pripravijo oceno registrirane brezposelnosti na svojem območju za prihodnje leto. Območne službe pri pripravi ocene registrirane brezposelnosti izhajajo iz značilnosti in poznavanja lokalnega trga dela. Na podlagi ocen območnih služb pripravi zavod na centralni ravni oceno gibanj za Slovenijo, ki jo uskladi z območnimi službami predvsem na področju zaposlitev brezposelnih oseb in predvidenega števila brezposelnih ob koncu leta. Oceno registrirane brezposelnosti zavod uskladi še z ministrstvom.

Ključni cilji in kazalniki so v končnem predlogu kvantificirani za celotno Slovenijo, pri njihovi opredelitvi pa so upoštevane pripombe, ki so jih posredovale organizacijske enote. Območne službe so obveščene, kateri cilji in kazalci bodo na podlagi njihovih pripomb spremenjeni. Končni predlog poslovnega načrta je posredovan v potrditev ministrstvu ter v obravnavo in sprejem svetu zavoda.

Sodelovanje s socialnimi partnerji

Ker končni predlog poslovnega in finančnega načrta obravnava in sprejme svet zavoda, sodelujejo pri določanju letnih ciljev programov APZ predstavniki delodajalcev, delojemalcev in vlade. Cilji so sestavni del vsakoletnega poslovnega načrta in jih s sprejemom poslovnega načrta ti partnerji tudi potrdijo.

Pri določanju ciljev sta ministrstvo in zavod ustrezno sodelovala med sabo in s socialnimi partnerji – predstavniki delodajalcev in delojemalcev.

3.1.4 Načrtovanje sredstev

Načrt za izvajanje ukrepov APZ je izvedbeni dokument, pripravljen na podlagi smernic za izvajanje ukrepov APZ za proračunsko obdobje. Temelji na sprejetem proračunu za naslednje proračunsko obdobje in določa okvir razpoložljivih sredstev za izvajanje programov v okviru petih ukrepov APZ.

Z načrtom ukrepov 2013–2014 je bilo za leto 2013 načrtovano za izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih 14.964.370 evrov, kar je predstavljalo 15,7 odstotka vseh načrtovanih sredstev za izvajanje ukrepov APZ v letu 2013, za leto 2014 pa je bilo za ta ukrep načrtovano 24.179.709 evrov oziroma 23,1 odstotka vseh predvidenih sredstev APZ v letu 2014. V letih 2013 in 2014 so bili izvajalci ukrepov APZ zavod, Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije ter ministrstvo. Iz načrta in iz spremembe načrta ukrepov 2013–2014 ni razvidno, koliko načrtovanih sredstev za izvajanje ukrepov APZ je bilo načrtovano za posamezne izvajalce ukrepov.

Tabela 11: Načrtovana in realizirana sredstva ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014

Sredstva za izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	v evrih		
	Leto 2013	Leto 2014	Skupaj
Poslovni načrt zavoda	10.632.560	18.958.706	29.591.266
Rebalans poslovnega načrta zavoda	12.951.135	18.958.706	31.909.841
Realizacija	11.884.305	17.820.219	29.704.524
Odstotek realizacije rebalansa poslovnega načrta zavoda	91,8	94,0	93,1
Prilivi sredstev na zavod	12.256.129	17.342.593	29.598.722

Viri: poslovna načrta zavoda za leti 2013 in 2014, rebalans poslovnih načrtov zavoda za leti 2013 in 2014, letni poročili o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014, podatki zavoda.

3.1.4.a Zavod je načrtoval zneske za celoten ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih skupaj, med letom pa je prilagajal višino sredstev, ki jih bo porabil za posamezni program v okviru ukrepa, in sicer glede na oceno zavoda glede zmožnosti realizacije posameznih programov. V skladu z navedenim sta ministrstvo in zavod tudi sklepala anekse k pogodbam za izvajanje programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Tako je zavod ohranil fleksibilnost pri načrtovanju višine sredstev glede na razmere na trgu dela (zanimanje brezposelnih za poklice, izobraževanja, potrebe delodajalcev, stečaje v določenih regijah in tako dalje).

3.1.4.b Zavod in ministrstvo sta v okviru letnih poročil za leti 2013 in 2014 vrednotila ukrepe in programe APZ glede na izhode v zaposlitev udeležencev posameznih programov APZ. Izhode v zaposlitev sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljala eno leto po zaključku usposabljanja udeležencev v programih ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Glede na navedeni kriterij sta ugotovila, kateri programi so uspešnejši, ter pojasnila, da so pri drugih programih deleži izhodov nekoliko nižji, vendar pa so to programi, katerih temeljni namen ni neposredno zaposlovanje, temveč dvig znanj, kompetenc oziroma pridobitev formalne izobrazbe.

Brezposelna oseba, ki se je udeležila usposabljanj v večjem številu programov APZ, je pridobila več znanja in kompetenc za zaposlovanje, s tem pa tudi večje možnosti, da se bo zaposlila, kot če bi se udeležila usposabljanja v le enem programu APZ. Zavod in ministrstvo pri merjenju oziroma vrednotenju števila izhodov v zaposlitev pri programih ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih nista upoštevala možnosti, da je bila lahko določena oseba udeležena v več programih APZ, zato so bili lahko izmerjeni rezultati izhodov v zaposlitev po posameznih programih neustrezni.

3.1.4.c Ministrstvo in zavod nista ugotavljala obsega finančnih sredstev, ki bi bil najbolj optimalen glede na namene in cilje izvajanja ukrepov in programov APZ ter značilnosti oziroma potrebe brezposelnih. Tako ni bila opravljena primerjava učinkovitosti (razmerja med učinki in vložki v proces) med posameznimi programi APZ in na tej podlagi ni bilo določeno najbolj učinkovito razmerje med porabljenimi sredstvi in učinki teh sredstev po posameznih programih v okviru ukrepa. Pri določitvi tega razmerja bi bilo treba upoštevati tudi informacije o značilnostih in potrebah različnih skupin nezaposlenih, ki sta jih ministrstvo in zavod o teh skupinah pridobila skozi daljše obdobje izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih in vplivajo na določitev višine potrebnih finančnih sredstev na brezposelnega. Tovrstna analiza bi tako omogočila učinkovitejše načrtovanje potrebnega obsega finančnih sredstev za izvajanje programov APZ, saj bi temeljila na upoštevanju ocenjenega števila in strukture nezaposlenih.

Glede na to, da analiza učinkovitosti posameznih programov v okviru ukrepa, ki bi upoštevala značilnosti in potrebe različnih skupin brezposelnih, ni bila izvedena, ni mogoče oceniti, ali je bil načrtovan ustrezen znesek za izvedbo ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih glede na potencialne učinke ukrepa. Revidiranca pa tudi nista analizirala učinka "mrtve teže", to je tveganja, da bi delodajalci zaposlili brezposelne osebe tudi brez izvedenih ukrepov APZ.

Ministrstvo in zavod za obdobje, na katero se nanaša revizija, nista razpolagala s podatki o obsegu finančnih sredstev, ki bi bil najbolj optimalen glede na namene in cilje izvajanja ukrepov in programov APZ ter značilnosti oziroma potrebe brezposelnih.

3.1.5 Izhodiščno stanje na trgu delovne sile in projekcije potreb

Pred pripravo poslovnih načrtov za leti 2013 in 2014 oziroma pred načrtovanjem učinkov in ciljev ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014 je zavod pripravil Strokovna izhodišča za leto 2013 oziroma Strokovna izhodišča za leto 2014, v katerih je predstavil izhodiščno stanje na trgu delovne sile ter projekcije potreb brezposelnih in delodajalcev. V zvezi s tem je analiziral makroekonomske razmere, aktivnost prebivalstva, registrirano brezposelnost in strukturne značilnosti brezposelnosti.

Makroekonomske razmere

V Strokovnih izhodiščih za leto 2013 je zavod ugotavljal, da so se gospodarske razmere v Sloveniji izrazito poslabšale v drugi polovici leta 2012, zaradi česar je bilo za leto 2013 napovedano krčenje gospodarske aktivnosti za nekaj manj kot 2 odstotka. S Strokovnimi izhodišči za leto 2013 je bila predvidena gospodarska rast za leto 2014 v višini nekaj manj kot 1 odstotek. S Strokovnimi izhodišči za leto 2014 je bilo za leto 2014 predvideno krčenje gospodarske aktivnosti za nekaj manj kot 1 odstotek.

Aktivnost prebivalstva

Zavod je za leti 2013 in 2014 predvideval nadaljnje prilagajanje zaposlenosti nižji ravni gospodarske aktivnosti. Zaradi javnofinančnih težav je zavod pričakoval tudi zmanjšanje števila zaposlenih v sektorju država.

Registrirana brezposelnost

V skladu s Strokovnimi izhodišči za leto 2013 je zavod glede na jesenske napovedi Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj v primerjavi z letom 2012, ko je bilo v povprečju okrog 110 tisoč brezposelnih, za leto 2013 pričakoval 120 tisoč brezposelnih oseb. Podobno je bilo pričakovano tudi gibanje stopnje registrirane brezposelnosti, in sicer za leto 2012 v višini 11,9 odstotka ter za leto 2013 v višini 13,1 odstotka. V letu 2014 naj bi brezposelnost, podobno kot v letu 2013, ostala na razmeroma visoki ravni. Na visoko brezposelnost naj bi vplivala tudi neugodna starostna in izobrazbena struktura brezposelnih oseb. S Strokovnimi izhodišči za leto 2013 je bil glede na leto 2011 za leto 2012 pričakovan večji priliv brezposelnih oseb. Ob morebitnem poslabšanju gospodarskih razmer ter ob javnofinančni krizi pa je bil pričakovan priliv v letu 2013 višji kot v letu 2012. Pričakovane spremembe gospodarske strukture naj bi se odražale tudi na prilivu; več naj bi bilo novoprijavljenih (mladih) s terciarno izobrazbo, večji pa naj bi bil tudi priliv iz storitvenih dejavnosti, tudi iz sektorja država. S Strokovnimi izhodišči za leto 2014 predvidena povprečna registrirana brezposelnost v letih 2014 in 2015 naj bi bila okrog 120 tisoč oseb, stopnja registrirane brezposelnosti pa med 13 in 14 odstotki. Večji priliv brezposelnih oseb je bil pričakovan tudi za leto 2014, prav tako pa naj bi bilo v letu 2014 več novoprijavljenih (mladih) s terciarno izobrazbo, večji priliv pa naj bi bil tudi iz storitvenih dejavnosti, tudi iz sektorja država.

Ministrstvo in zavod sta pri načrtovanju ukrepa preverila izhodiščno stanje na trgu delovne sile in projekcije potreb brezposelnih in delodajalcev.

3.1.6 Analiza ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v preteklih letih in načrtovanje tega ukrepa

V skladu z ZUTD bi morala biti uspešnost in učinkovitost ukrepov po tem zakonu predmet predhodnega, vmesnega in končnega vrednotenja.

Ministrstvo ni razpolagalo z analizami stroškov in učinkov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v preteklosti, zato pri načrtovanju izvajanja ukrepa v letih 2013 in 2014 ni moglo izhajati iz tovrstne analize ukrepa.

Predhodno vrednotenje ukrepov, ki bi morale biti podlaga za pripravo ciljev politike zaposlovanja na srednjeročni podlagi in za pripravo smernic APZ, ni bilo opravljeno. Prav tako ni bilo opravljeno vmesno vrednotenje uspešnosti in učinkovitosti ukrepov APZ, ki bi morale biti izvedeno na polovici obdobja izvajanja politike zaposlovanja in smernic APZ, torej bi morale biti opravljeno vmesno vrednotenje za leti 2012 in 2013.

V zvezi z izvedbo vrednotenja učinkovitosti programov APZ pa je bilo v študiji Vrednotenje največjih programov aktivne politike zaposlovanja, vključno z ukrepi proti gospodarski in finančni krizi, poudarjeno, da bi bilo treba za oceno učinkovitosti programov APZ predhodno enolično določiti cilje in naloge delovanja APZ, ki bi opredeljevali želeno kakovost sistema ukrepov APZ. Dejanske (ocenjene) rezultate učinkovitosti APZ pa bi bilo nato treba primerjati z želeno učinkovitostjo in v primeru nizkih (slabih) rezultatov primerjave ukrep reorganizirati ter določiti takšen portfelj APZ, ki bi optimiziral njihove učinke.

Na problematiko neustreznega spremljanja izvajanja ukrepov APZ so v preteklosti že opozorili Svet Evropske unije v zvezi z izvajanjem Nacionalnega reformnega programa 2011–2012, Evropska komisija v okviru multilateralnih pregledov na sestankih Odbora za zaposlovanje ob koncu leta 2013 in začetku leta 2014 ter Ekonomsko-socialni svet v letu 2012 pri obravnavi Letnega poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2011.

Ministrstvo pri načrtovanju ukrepa ni izhajalo iz analize stroškov in učinkov ukrepa v preteklosti.

3.2 Izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Učinkovitost izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih smo ocenjevali v skladu z merili, predstavljenimi v točki 1.4.2 tega poročila. Pri tem smo ugotavljali, ali:

- so bili pogoji in merila za izbiro brezposelnih in izvajalcev, ki so se vključili v ukrep, ustrezni;
- so bili javni razpisi/pozivi izvedeni pravočasno, tako da so se vanje lahko vključili vsi potencialni brezposelni in izvajalci;
- so bila vsa sredstva, načrtovana za izvedbo ukrepa, tudi porabljena v skladu z načrti;
- so bili v ukrep vključeni vsi brezposelni, ki so se vanj želeli vključiti;
- so se naloge ministrstva in zavoda podvajale;
- je bil med ministrstvom in zavodom ustrezen pretok informacij.

3.2.1 Pogoji in merila za izbiro zunanjih izvajalcev ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih in vključenih brezposelnih oseb

3.2.1.1 Pogoji in merila za izbiro izvajalcev programov

Od desetih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, ki so bili predmet revizije, je zavod izbral izvajalce za šest programov kot sledi:

- izvajalce programov Institucionalnega usposabljanja in priprav na NPK je izbral na podlagi postopka oddaje javnega naročila v letu 2009, na podlagi katerega so bile sklenjene pogodbe do 30. 6. 2015, zato za te programe in območja/lokacije do zaključka sklenjenih pogodb ni podajal novih pozivov za vpis v Register zunanjih izvajalcev;
- izvajalci programov PUM in Za Pokolpje – aktivno in dejavno so bili izbrani na podlagi postopka vpisa v Register zunanjih izvajalcev po ZUTD; če zavod ni imel za določene programe in območja/lokacije že sklenjenih pogodb na podlagi javnega naročila v letu 2009, je po tem postopku izbral tudi izvajalce programov Institucionalnega usposabljanja in priprav na NPK;
- delodajalce, ki so izvajali programa Usposabljanje na delovnem mestu in Delovni preizkus, je zavod izbral na podlagi javnih povabil.

Ostale štiri programe ukrepa, ki so bili predmet revizije, pa so izvajali:

- izvajalci, vpisani v razvid izvajalcev javnoveljavnih programov vzgoje in izobraževanja pri Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (programi formalnega izobraževanja, program UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost);
- izvajalci, vpisani v register pri Državnem izpitnem centru (program Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK);
- pooblaščenice organizacije Ministrstva za infrastrukturo (program Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje TPK);

- izvajalci, ki so pridobili vire financiranja za izvedbo programa iz drugih virov in so predložili ponudbo za izvajanje programa na zavod (program Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe); največ brezposelnih oseb se je v letih 2013 in 2014 vključilo v programe, ki so jih izvajali medpodjetniški izobraževalni centri in jih je financiralo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

Register zunanjih izvajalcev

Pogoje za vpis v Register zunanjih izvajalcev določa 40. člen ZUTD, v skladu s katerim se lahko v Register zunanjih izvajalcev vpiše izbrani zunanji izvajalec, ki:

- je pravna ali fizična oseba, registrirana za opravljanje dejavnosti v Republiki Sloveniji ali drugi državi članici Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora ali v Švicarski konfederaciji, ki izkaže interes za izvajanje aktivnosti programa APZ;
- ima pravno sposobnost za izvajanje aktivnosti programov APZ, za katere podaja predlog za vpis, ki se zahteva z zakonodajo, ki ureja izvajanje te aktivnosti;
- izpolnjuje kadrovske, organizacijske, prostorske in druge pogoje, določene v javnem pozivu;
- ni v stečajnem postopku, postopku prenehanja, postopku prisilne poravnave ali v likvidaciji;
- ima poravnane vse davke in druge obvezne dajatve skladno z nacionalno zakonodajo;
- ni bil pravnomočno obsojen zaradi kaznivega dejanja v zvezi s svojim poklicnim ravnanjem;
- izvaja aktivnosti s področja tega zakona kot eno izmed dejavnosti, za katero je registriran.

Pogodba z zunanjimi izvajalci, vpisanimi v Register zunanjih izvajalcev, se sklene v skladu s 44. členom ZUTD na podlagi poziva registriranim zunanjim izvajalcem k predložitvi ponudbe za izvedbo aktivnosti posameznega programa. Pogodba se sklene z enim ali več registriranimi zunanjimi izvajalci, ki so predložili ponudbo z najnižjo ceno, za največ dve leti.

V nadaljevanju navajamo primer zahtevanih pogojev pri 1. javnem pozivu za vpis v Register zunanjih izvajalcev.

Predmet 1. javnega poziva za vpis v Register zunanjih izvajalcev sta bila dva sklopa:

- SKLOP 1 – Programi institucionalnega izobraževanja in usposabljanja,
- SKLOP 2 – Programi priprav na preverjanje in potrjevanje NPK oziroma TPK.

Zavod je v objavi 1. javnega poziva pogoje za vpis v Register zunanjih izvajalcev določil v skladu z določbo 40. člena ZUTD.

Kadrovske pogoje

V javnem pozivu za vpis v Register zunanjih izvajalcev je bilo določeno, da mora predlagatelj razpolagati s strokovno ustreznim kadrom za kakovostno in pravočasno izvedbo predmeta javnega poziva. V zvezi s tem so morali predlagatelji zagotavljati naslednje ključne osebe:

- vodjo ali organizatorja izobraževanja,
- predavatelja oziroma inštruktorja.

Vodja ali organizator izobraževanja je moral izpolnjevati naslednje pogoje:

- dosežena VII. stopnja izobrazbe (VII/1 ali VII/2),
- najmanj tri leta delovnih izkušenj na področju izobraževanja odraslih,
- status osebe v delovnem razmerju na podlagi pogodbe o zaposlitvi pri predlagatelju/izvajalcu, ki podaja predlog za vpis v register.

Predavatelj oziroma inštruktor je ustrezal pogojem, če je imel:

- ustrezno strokovno izobrazbo glede na vsebino aktivnosti programa, ki ga izvaja;
- najmanj dve leti delovnih izkušenj na področju izvajanja enakih ali primerljivih vsebin, kot jih zahteva posamezna vsebinska aktivnost programa, ki ga izvaja, kar predlagatelj opiše in navede, ter priloži dokazila oziroma potrjene reference za svoje trditve;
- opravljen strokovni izpit za pedagoško/andragoško izobrazbo, kadar predavatelj oziroma inštruktor izvaja pretežno teoretične vsebine.

Prostorski pogoji

Predlagatelji so morali razpolagati z najmanj enim prostorom za izvedbo programa, na lokaciji, za katero so oddali predlog za vpis v Register zunanjih izvajalcev. Prostor oziroma lokacija je morala biti dostopna z javnim prevoznim sredstvom z oddaljenostjo od postajališča javnega prevoza do 15 minut hoda. Predlagatelji so morali razpolagati z opremo za izvedbo teoretičnega dela izobraževanja oziroma usposabljanja, in sicer za skupino najmanj 12 udeležencev.

Organizacijski pogoji

Izvajanje programov je moralo biti zagotovljeno v slovenskem jeziku oziroma na dvojezičnem območju v italijanskem oziroma madžarskem jeziku ter v dopoldanskem času oziroma v časovnem obdobju od 8.00 do 17.00 ure.

Poleg pogojev, določenih v 40. členu ZUTD, so morali predlagatelji za vpis v register pri 1. javnem pozivu za vpis v Register zunanjih izvajalcev aktivnosti programov APZ izpolnjevati še naslednje pogoje:

- zagotovljene so morale imeti finančne vire za izvajanje aktivnosti programov APZ, za katere podajajo predlog za vpis, kar se zahteva z zakonodajo, ki ureja izvajanje te aktivnosti;
- v zadnjih dveh letih pred oddajo predloga za vpis v register niso smeli kršiti obveznosti s področja izvajanja APZ;
- k predlogu za vpis v register so morali predložiti najmanj tri potrjene reference, ki so dokazovale kakovostno in pravočasno opravljanje storitev v obdobju zadnjih treh let pred oddajo vloge in iz katerih je izhajalo, da imajo predlagatelji izkušnje s področja, ki je predmet javnega poziva in za katerega so podali predlog za vpis v register; med podanimi referencami je morala biti najmanj ena referenca s področja usposabljanja in izobraževanja odraslih.

Ocenjujemo, da so bili predpisani pogoji za vpis v Register zunanjih izvajalcev ustrezni in so omogočali enakopravno obravnavo kandidatov in izbiro primernih izvajalcev.

3.2.1.2 Postopek izbire delodajalcev

Izbira delodajalcev, ki bodo vključeni v izvajanje programov APZ, poteka v skladu s 47. členom ZUTD z javnim povabilom za zbiranje ponudb po predpisih, ki urejajo izvrševanje proračuna, če ZUTD ne določa drugače. Javno povabilo se objavi na spletnih straneh izvajalca ukrepa APZ in mora vsebovati med drugim tudi pogoje za oddajo ponudb in merila za ocenjevanje prejetih ponudb.

Delodajalci so v okviru ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih izvajali programa Delovni preizkus in Usposabljanje na delovnem mestu, za katerega v nadaljevanju opisujemo določene in uporabljene pogoje in merila v postopku njihovega izbora.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je izvajal program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013. Program se je izvajal na podlagi javnega povabila delodajalcem z dne 1. 3. 2012 in šestih sprememb tega javnega povabila.

3.2.1.2.a Poleg splošnih pogojev za kandidiranje na javnem povabilu je javno povabilo za izvajanje tega programa vsebovalo tudi pogoje glede zaposlitev po končanem usposabljanju:

- Delodajalec je moral ob oddaji ponudbe izkazati, da je zaposlil najmanj tretjino oseb, ki so usposabljanje uspešno zaključili. Za zaposlitev po končanem usposabljanju se je štelo, če je bila realizirana v roku enega meseca po zaključku usposabljanja.
- Če delodajalec pogoja glede zaposlitev po končanem usposabljanju ni izpolnil, je lahko kandidiral po poteku 12 mesecev od datuma zaključka usposabljanja zadnje osebe po prejšnjem javnem povabilu ali drugih javnih povabilih oziroma po poteku 12 mesecev od zaključka usposabljanja zadnje osebe, ki je bila v usposabljanje vključena po tem javnem povabilu.

Pogoj glede zaposlitev po končanem usposabljanju ob prvi oddani ponudbi ni veljal za delodajalce, ki:

- niso kandidirali in pridobili sredstev po prejšnjem in drugih javnih povabilih,
- so po prejšnjem in drugih javnih povabilih usposabljali manj kot tri brezposelne osebe.

Pri vsaki ponovni ponudbi delodajalca v okviru tega javnega povabila je ob upoštevanju ostalih pogojev zavod upošteval zaposlitve oseb, ki so usposabljanje uspešno zaključile po predhodno podanih ponudbah, in sicer je upošteval zaposlitve za obdobje najmanj tri mesece. Pogoj glede zaposlitev po končanem usposabljanju ob ponovni ponudbi ni veljal za delodajalce, ki so po predhodno podanih ponudbah usposabljali manj kot tri osebe.

Ocenjujemo, da je pogoj zaposlitve najmanj tretjine oseb po uspešno zaključenem usposabljanju pozitivno vplival na večje zaposlovanje udeležencev programa Usposabljanje na delovnem mestu in s tem prispeval k uresničevanju cilja zavoda, glede povečanja stopnje zaposlenosti. Pogoj ni veljal za delodajalce, ki niso kandidirali po prejšnjem in drugih javnih povabilih, in je omogočal enako obravnavo vseh delodajalcev, ki so oddali ponudbo na javno povabilo.

3.2.1.2.b Javno povabilo delodajalcem za program Usposabljanje na delovnem mestu je vsebovalo naslednja merila:

- Osnovno merilo za sprejem ponudbe:
 - vsebina predlaganega usposabljanja je usklajena s potrebami trga dela v regiji;

- usposabljanje je usmerjeno v pridobivanje novih znanj, veščin, spretnosti in delovnih izkušenj na konkretnem delovnem mestu.
- V primeru večjega števila predloženih ponudb od razpoložljivih sredstev se pri ocenjevanju upoštevajo še naslednja merila:
 - vsebina usposabljanja je primerna tudi za invalide in druge funkcionalno ovirane osebe;
 - vsebina usposabljanja spodbuja vključevanje žensk;
 - usposabljanje bo realizirano na območju A⁴², v skladu s sklepom o območjih z višjo stopnjo brezposelnosti v Republiki Sloveniji, veljavnim v času odločanja⁴³;
 - usposabljanje bo realizirano na območju B⁴⁴, v skladu s sklepom o območjih z višjo stopnjo brezposelnosti v Republiki Sloveniji, veljavnim v času odločanja;
 - usposabljanje bo realizirano na območju C⁴⁵, v skladu s sklepom o območjih z višjo stopnjo brezposelnosti v Republiki Sloveniji, veljavnim v času odločanja.

Ocenjujemo, da so objavljeni pogoji in merila za izbiro delodajalcev omogočali enakopravno obravnavo vseh ponudnikov.

3.2.1.2.c Cilj javnega povabila je bil:

- ustvariti ali izboljšati zaposlitvene možnosti vključenih brezposelnih oseb po zaključenem usposabljanju,
- povečati konkurenčnost vključenih oseb na trgu dela,
- zaposliti pri delodajalcu vsaj tretjino vključenih udeležencev, ki se bodo pri njem usposabljali na delovnem mestu.

Ocenjujemo, da so bili pogoji in merila javnega povabila določeni v skladu s cilji javnega povabila, ki so bili skladni s cilji ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

Pogoji in merila za izbiro izvajalcev programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so omogočali enakopravno obravnavo kandidatov za izvajalce in izbiro primernih izvajalcev glede na postavljene cilje ukrepa.

3.2.1.3 Pogoji in merila za izbor udeležencev programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Pogoji in merila za izbor udeležencev programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so delno določeni v ZUTD in v katalogu ukrepov APZ. V skladu s 35. členom ZUTD imajo prednost pri vključevanju v ukrepe APZ osebe, ki prejemajo denarno nadomestilo za primer brezposelnosti ali socialnovarstvene prejemke, osebe iz ranljivih skupin na trgu dela ter brezposelne osebe, ki še niso bile vključene v noben ukrep APZ, v katalogu APZ pa se prednostne skupine lahko razširijo za potrebe vključevanja brezposelnih oseb v posamezne ukrepe APZ.

⁴² V območje A se uvrščajo občine, ki imajo stopnjo brezposelnosti 14,1 odstotka ali več.

⁴³ Sklep o območjih z višjo stopnjo brezposelnosti v Republiki Sloveniji za leto 2010 (Uradni list RS, št. 70/10).

⁴⁴ V območje B se uvrščajo občine, ki imajo stopnjo brezposelnosti od 12,1 odstotka do 14 odstotkov.

⁴⁵ V območje C se uvrščajo občine, ki imajo stopnjo brezposelnosti od 10,6 odstotka do 12 odstotkov.

V 114. členu ZUTD je določeno, da imajo brezposelne osebe in prijavljeni iskalci zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena, pravico in obveznost do vključitve v ukrepe APZ na podlagi zaposlitvenega načrta, v katerem se v skladu s 113. členom ZUTD opredelijo zaposlitveni cilji. Pri vključitvi v ukrep APZ se upoštevajo zlasti stanje na trgu dela na določenem območju in v določenem poklicu, stroški vključitve, osebne, poklicne, delovne in druge sposobnosti osebe ter njena starost, možnosti za uspešen zaključek ukrepa, želje osebe, če so utemeljene in jih je smiselno upoštevati glede na možnosti za zaposlitev v določenem okolju in obdobju, socialna ali zdravstvena oviranost osebe, razpoložljiva finančna sredstva in realne možnosti zaposlitve po zaključenem ukrepu.

3.2.1.3.a Pri programih ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, so bile v katalogih ukrepov APZ določene naslednje ciljne skupine:

- Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK ter Institucionalno usposabljanje:
 - delavci v odpovednem roku po vročeni odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti, ki jim je delodajalec omogočil odsotnost z dela za vključevanje v ukrepe na trgu dela in so se prijavili pri zavodu kot iskalci zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena, in brezposelne osebe.
- Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK ter Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe:
 - brezposelne osebe.
- PUM:
 - brezposelne osebe, mlajše od 26 let, ki so opustile šolanje, in drugi iskalci zaposlitve, mlajši od 26 let.
- Za Pokolpje – aktivno in dejavno:
 - brezposelne osebe in iskalci zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena, s stalnim prebivališčem na območju Pokolpja (območje občin Kočevje, Loški Potok, Osilnica, Kostel, Črnomelj, Semič in Metlika); v začetne vsebinske sklope informiranja so se lahko vključile tudi osebe, ki niso bile aktivne na trgu dela (niso bile v evidenci zavoda), za vključitev v nadaljnje aktivnosti pa so se morale te osebe, skladno z ZUTD, prijaviti v evidenco brezposelnih oseb pri zavodu.
- UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost:
 - manj izobražene brezposelne osebe, ki želijo nadaljevati šolanje,
 - manj izobražene brezposelne osebe, motivirane za pridobitev temeljnih spretnosti in novih znanj za izvajanje dejavnosti, ki jih omogoča podeželnost,
 - brezposelne osebe, ki v vsakdanjih situacijah potrebujejo pomoč za bolj samostojno in kakovostno življenje (tudi odrasle osebe s posebnimi potrebami),
 - iskalci zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena.
- Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013:
 - brezposelne osebe, prijavljene v evidenci brezposelnih oseb na zavodu najmanj tri mesece; posamezna območna služba zavoda je lahko znotraj navedenih ciljnih skupin glede na strukturo brezposelnih in specifične trga dela v svoji regiji določila ožje ciljne skupine, kar se objavi v dodatku k javnemu povabilu.
- Delovni preizkus:
 - brezposelne osebe, stare do 29 let, prijavljene v evidenci brezposelnih oseb; v to ciljno skupino sodijo tudi brezposelni, ki so ob vključitvi že dopolnili 29 let, niso pa še dosegli starosti 30 let.

- Programi formalnega izobraževanja:
 - brezposelne osebe, ki so nadaljevale oziroma so se vključevale v programe osnovnih šol.

Ciljne skupine so predstavljale pogoje za izbor udeležencev programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Pogoji za vključitev brezposelnih oseb v posamezne programe so bili določeni glede na namen in cilj posameznega programa in so omogočali enakopravno obravnavo ciljnih skupin brezposelnih oseb.

S poslovnim načrtom in rebalansom poslovnih načrtov zavoda za leti 2013 in 2014 je bila predvidena struktura vključenih oseb v programe APZ, kot je prikazana v tabeli 12.

Tabela 12: Načrtovana struktura vključitev v letih 2013 in 2014

Struktura vključenih v ukrepe APZ ¹⁾	v odstotkih			
	Leto 2013		Leto 2014	
	Poslovni načrt	Rebalans poslovnega načrta	Poslovni načrt	Rebalans poslovnega načrta
Starejši od 50 let	20	20	21	17
Mlajši od 30 let	32	32	33	32
Dolgotrajno brezposelni	48	48	52	49
Prejemniki denarnega nadomestila	20	20	16	12
Prejemniki denarne socialne pomoči	20	20	22	22

Opomba: ¹⁾ Brezposelni so lahko vključeni v eno ali več skupin, zato seštevek vseh skupin presega 100 odstotkov.

Viri: poslovna načrta in rebalansa poslovnih načrtov zavoda za leti 2013 in 2014.

3.2.1.3.b V okviru ciljnih skupin posameznih programov APZ je zavod predvidel za leti 2013 in 2014 prednostno vključevanje brezposelnih oseb, ki prejemajo denarno nadomestilo za primer brezposelnosti ali socialnovarstvene prejemke. Zavod pa pri izbiri udeležencev programa ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ni omogočil, da bi bile prednostno obravnavane tudi tiste brezposelne osebe, ki še niso bile vključene v nobenega izmed ukrepov APZ, kot je to določeno v 35. členu ZUTD.

Ocenjujemo, da so bili pogoji vključevanja brezposelnih oseb v posamezne programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje, ki so bili določeni s katalogi ukrepov APZ, opredeljeni ustrezno, skladno z nameni in cilji izvajanja posameznih programov. Pogoji za vključitev brezposelnih oseb v posamezne programe so se med sabo razlikovali, saj so bili določeni glede na namen in cilj posameznega programa. Znotraj posameznih programov so pogoji vključevanja omogočali enakopravno obravnavo ciljnih skupin brezposelnih oseb, niso pa zagotavljali, da bi bile prednostno obravnavane tudi tiste brezposelne osebe, ki še niso bile vključene v nobenega izmed ukrepov APZ.

3.2.2 Časovna učinkovitost pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

V primerjavi s postopkom izbire z javnim naročilom postopek vpisa v Register zunanjih izvajalcev omogoča zavodu večjo fleksibilnost pri odzivanju na potrebe trga dela – ko na primer območne službe zberejo dovolj potencialnih kandidatov, ki bi se vključili v posamezen program usposabljanja ali izobraževanja, lahko zavod v roku dveh tednov pridobi ponudbe in izbere najcenejšega ponudnika ter brezposelne osebe napoti na izobraževanje. Izvajalci se lahko nemoteno prijavljajo na javni poziv za vpis v register celotno obdobje, saj poziv ni časovno omejen.

Kljub večji odzivnosti postopka izbora zunanjih izvajalcev z vpisom v register, pa je treba še vedno ustrezno spremljati razmere na trgu dela in potrebe brezposelnih oseb, da se lahko z zunanjimi izvajalci, ki so uvrščeni v register, pravočasno sklene pogodba po postopku, ki ga predpisuje ZUTD.

3.2.2.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili v nekaterih primerih postopki izbora zunanjih izvajalcev programov APZ izvedeni s časovno zamudo, zaradi česar se vanje niso mogli vključiti vsi brezposelni, ki bi se sicer lahko. S prerazporeditvami sredstev med posameznimi programi ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih pa sta zavod in ministrstvo v letih 2013 in 2014 zagotavljala, da zaradi zamud pri izvajanju posameznih programov ni prihajalo do večjih zastojev pri vključevanju brezposelnih oseb v ukrep kot celoto.

V letu 2014 je prišlo do časovne zamude pri postopku vpisa v Register zunanjih izvajalcev pri programu Za Pokolpje – aktivno in dejavno. Do zamude je prišlo pri aktivnosti projekta Aktivno načrtovanje zaposlitve, ki se je pričela izvajati šele v juniju 2014 in ne že konec leta 2013, kot je bilo načrtovano. Zaradi zamude je prišlo do odstopanja pri doseganju ciljev projekta: namesto 400 oseb se je v letu 2014 vključilo 278 brezposelnih oseb oziroma 69,5 odstotka načrtovanih vključitev. Zaradi zamude pri izvajanju projekta se je zaključek projekta podaljšal z 31. 12. 2014 na 30. 6. 2015.

V letu 2014 so se v drugi polovici marca pojavile težave v zvezi z zavarovanjem za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni, saj je nosilec obveznega zdravstvenega zavarovanja ta zavarovanja zaradi odsotnosti pravnih podlag prenehal izvajati. Zavod je v kvartalnih poročilih za leto 2014 poročal, da je bilo zaradi tega moteno vključevanje v program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 in v program Delovni preizkus. Vključevanje v navedena programa se je lahko nadaljevalo šele po ureditvi pravnih podlag. Pravilnik o spremembi Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja⁴⁶ je začel veljati 19. 4. 2014, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko pa je izdala ustrezno odločbo 25. 4. 2014. Sprememba javnega povabila delodajalcem je bila za program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 na podlagi navedenega objavljena 28. 4. 2014, za program Delovni preizkus pa je bila sprememba objavljena 23. 4. 2014.

V letu 2014 je prišlo do časovne zamude pri izvajanju programa Delovni preizkus tudi zaradi nepravočasnega sprejetja poslovnega načrta zavoda za leto 2014 in nepravočasno sklenjenega aneksa k Pogodbi o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014. Poslovni načrt zavoda je bil prepozno sprejet tudi za leto 2013 – kot posledica prepozno sprejetega načrta ukrepov 2013–2014. Načrt ukrepov 2013–2014 je sprejela vlada 7. 3. 2013. Poslovni načrt zavoda za leto 2013 je bil sprejet 13. 3. 2013, poslovni načrt za leto 2014 pa je bil sprejet 24. 2. 2014.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 28/14.

Pojasnilo ministrstva

Podlaga za pripravo in sprejem načrta ukrepov 2013–2014 je proračun RS. Glede na to, da sta bila proračuna RS za leti 2013 in 2014 sprejeta precej pozno, in sicer sprejem v Državnem zboru Republike Slovenije dne 6. 12. 2012 in objava v Uradnem listu RS 24. 12. 2012, načrta APZ za obdobje 2013–2014 pred tem ni bilo mogoče uskladiti in posredovati na vlado. Takoj po sprejemu proračunov RS za leti 2013 in 2014 je ministrstvo pristopilo k postopku priprave in medresorskega usklajevanja (resorji, ESS) dokumenta Načrt APZ 2013–2014.

Pogodba o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014 je bila z zavodom sklenjena takoj po sprejetih proračunih RS za leti 2013 in 2014, in sicer dne 14. 1. 2013. Financiranje v okviru te pogodbe je obsegalo trimesečno obdobje, in sicer januar–marec 2013. Pogodba je bila za trimesečno obdobje sklenjena z namenom, da se zagotovi kontinuiteta izvajanja programov APZ. Po sprejetem načrtu APZ je ministrstvo z zavodom sklenilo aneks št. 1, s katerim je bil določen nov obseg sredstev, in sicer za obdobje januar–december.

Pojasnilo zavoda

Kasnejše sprejetje navedenih dokumentov ni bistveno vplivalo na izvajanje programov izobraževanja in usposabljanja, saj je bila Pogodba o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014 podpisana dne 14. 1. 2013, kar je zavodu omogočilo vključevanje brezposelnih oseb z minimalnim zamikom. Neprekinjeno so se lahko izvajale aktivnosti za programe, financirane iz ESS, za katere so bile podpisane pogodbe za daljše časovno obdobje.

Aneks št. 1 k Pogodbi o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014, ki je bil pravna podlaga za izvajanje ukrepov APZ, ki so se financirali iz integralnega dela proračuna, v letu 2013, je bil sklenjen 27. 3. 2013, aneks št. 4 kot podlaga za izvajanje ukrepov APZ v letu 2014 pa je bil sklenjen, prav tako kot aneks za leto 2013 s časovno zamudo, in sicer 17. 3. 2014. Javno povabilo delodajalcem za izvedbo programa Delovni preizkus je bilo objavljeno 18. 3. 2014. Ker je bilo javno povabilo delodajalcem za izvedbo programa Delovni preizkus objavljeno 18. 3. 2014, v prvem tromesečju leta 2014 še ni bila realizirana nobena vključitev brezposelnih oseb od 2.770 predvidenih v letu 2014. V prvem polletju 2014 je bilo v program Delovni preizkus vključenih 154 mladih brezposelnih oseb, do konca septembra je znašalo število vključenih 656, v celem letu 2014 pa je bilo vključenih v program Delovni preizkus 1.694 mladih brezposelnih oseb, kar predstavlja 61,2 odstotka načrtovanih vključitev v letu 2014. Za izvajanje programa Delovni preizkus sta bila za leto 2014 sprva predvidena dva milijona evrov, zaradi časovne zamude pri izvajanju programa in manjšega zanimanja mladih za program od predvidenega so bila načrtovana sredstva za leto 2014 kasneje zmanjšana na 1,88 milijona evrov oziroma na 1,85 milijona evrov. Za navedeni program je bilo v letu 2014 porabljeno 790.739 oziroma 42,7 odstotka predvidenih sredstev.

3.2.2.b Program Delovni preizkus se izvaja v okviru izvedbenega načrta Jamstvo za mlade. Izvedbeni načrt Jamstvo za mlade predstavlja zbir ukrepov države, ki pripomorejo k doseganju cilja jamstva za mlade. Cilj je hitra aktivacija mladih, ki po šolanju stopijo na trg dela.

Ustrezna pomoč ob nastanku brezposelnosti in stalna spodbuda posamezniku pri iskanju nove zaposlitve zagotavljata hitrejšo aktivacijo in s tem izhod iz brezposelnosti v novo zaposlitev. Hitra in ustrezna aktivacija posameznika vpliva na krajšanje časa do (ponovne) zaposlitve ter zmanjšuje negativne finančne vplive za posameznika in njegovo socialno okolje. V času prijave v evidenco zavoda pa ustrezna aktivacija pomaga ohraniti delovno aktivnost, delovne navade, manjša izgubo delovnih potencialov in znanja ter preprečuje prehod v dolgotrajno brezposelnost.

Zavod je v poročilu za obdobje januar–september 2014 navedel, da je bilo predvideno, da se bodo vključevali v program Delovni preizkus mladi, ki pred vključitvijo niso bili dlje časa brezposelni – glede na to, da se lahko vključijo mladi brez predhodno predpisanega trajanja brezposelnosti. Kljub temu se jih je največ vključilo po tem, ko je bila oseba prijavljena v evidenci brezposelnih od tri do šest mesecev (27,7 odstotka vseh), šele nato so po pogostosti glede na trajanje brezposelnosti sledili prijavljeni na zavodu do tri mesece (20 odstotkov).

Jamstvo za mlade, ki ga je sprejela vlada, sledi pozivu Evropske komisije, naj države članice zagotovijo, da vsi mladi v Evropi v štirih mesecih po prenehanju šolanja ali začetku brezposelnosti dobijo kakovostno ponudbo za zaposlitev, nadaljnje izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo. Zavod je v zvezi s tem ciljem v poslovnem načrtu za leto 2014 zapisal, da bodo novoprijavljene osebe, stare do 29 let, prejele ponudbo v prvih štirih mesecih od prijave pri zavodu. Kot ponudba v prvih štirih mesecih od prijave pri zavodu za novoprijavljene osebe, stare do 29 let, je bila v poslovnem načrtu zavoda za leto 2014 opredeljena ponujena zaposlitev (tudi s pripravništvom), usposabljanje na delovnem mestu, vključitev v formalno izobraževanje ali krajšo obliko institucionalnega ali praktičnega usposabljanja v štirih mesecih po prijavi v evidenco brezposelnih oseb pri zavodu. O doseganju cilja, povezanega z Jamstvom za mlade, ministrstvo v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 ni poročalo.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v letu 2016 pripravilo ločeno, posebno Poročilo o izvajanju izvedbenega načrta Jamstva za mlade 2014–2015.

Ukrep ministrstva

V Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2015 je ministrstvo poročalo tudi o izvajanju izvedbenega načrta Jamstva za mlade 2014–2015.

3.2.2.c V tabeli 13 prikazujemo dinamiko vključevanja brezposelnih oseb v programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih po četrletjih v letih 2013 in 2014.

Tabela 13: Število vključitev¹⁾ po četrtletjih v letih 2013 in 2014 v programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Programi ukrepa v letu 2013	Leto 2013				
	jan.–mar.	apr.–jun.	jul.–sep.	okt.–dec.	jan.–dec.
Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK	447	589	180	640	1.856
Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK	314	529	262	616	1.721
Institucionalno usposabljanje	1.577	2.239	868	2.558	7.242
PUM	36	21	9	0	66
Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe	359	134	571	952	2.016
Za Pokolpje – aktivno in dejavno	334	266	147	1	748
UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost	112	53	0	0	165
Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013	880	1.447	1.181	1.164	4.672
Programi formalnega izobraževanja 2012/2013	68	7	38	162	275
Skupaj ukrep v letu 2013	4.127	5.285	3.256	6.093	18.761
Programi ukrepa v letu 2014	Leto 2014				
	jan.–mar.	apr.–jun.	jul.–sep.	okt.–dec.	jan.–dec.
Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK	460	729	210	572	1.971
Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK	396	497	375	358	1.626
Institucionalno usposabljanje	2.610	2.971	2.040	4.914	12.535
PUM	320	23	245	75	663
Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe	15	105	725	400	1.245
Za Pokolpje – aktivno in dejavno	0	39	238	1	278
Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013	1.586	1.835	1.705	0	5.126
Delovni preizkus	0	154	502	1.038	1.694
Programi formalnega izobraževanja 2012/2013	77	11	44	163	295
Skupaj ukrep v letu 2014	5.464	6.364	6.084	7.521	25.433

Opomba: ¹⁾ V poročilih za leti 2013 in 2014 niso usklajeni ustrezni podatki o številu vključenih brezposelnih oseb: v poročilu za leto 2013 znaša seštevek števila vključenih brezposelnih oseb, ki je navedeno za posamezne programe ukrepa, 18.761 vključenih brezposelnih oseb, za celoten ukrep pa je v letu 2013 število vključenih brezposelnih oseb 18.777. V poročilu za leto 2014 pa znaša seštevek števila vključenih brezposelnih oseb, ki je navedeno za posamezne programe, 25.433 vključenih brezposelnih oseb, za celoten ukrep skupaj pa je navedeno, da je bilo v letu 2014 vključeno 25.897 brezposelnih oseb.

Viri: četrtletna poročila zavoda za leti 2013 in 2014, letni poročili o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014.

Iz tabele 13 izhaja, da je bilo vključevanje v nekatere programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje po četrtletjih v letu 2013 oziroma letu 2014 izrazito časovno neenakomerno. Časovna neenakomernost izvajanja programov je lahko ob ostalih enakih pogojih vplivala na manjšo učinkovitost porabljenih sredstev, saj se brezposelne osebe niso mogle pravočasno vključiti v posamezne programe. Ohranjanje in spodbujanje aktivnosti brezposelne osebe je namreč pomembna za učinkovito prehajanje brezposelnih oseb na nova delovna mesta in preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost.

V letu 2013 izstopajo po neenakomerni dinamiki vključevanja brezposelnih oseb štirje programi, pri katerih je bilo v zadnjem četrtletju bistveno več vključitev, kot v tretjem četrtletju.

Pri programu Nacionalne poklicne kvalifikacije – priprave na NPK je bilo v zadnjem četrtletju leta 2013 za 255,6 odstotka več vključitev kot v tretjem četrtletju, v katerem pa je bilo 69,4 odstotka manj vključitev kot v drugem četrtletju leta 2013. Pri programu Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK je bilo v zadnjem četrtletju v letu 2013 za 135,1 odstotka več vključitev kot v predhodnem četrtletju, ko je bilo za 50,5 odstotka manj vključitev kot v drugem četrtletju leta 2013. Podobna dinamika vključevanja je bila v letu 2013 tudi pri programu Institucionalno usposabljanje, pri katerem je bilo v zadnjem četrtletju leta 2013 za 194,7 odstotka več vključitev kot v predhodnem četrtletju, ko je bilo za 61,2 odstotka manj vključitev kot v drugem četrtletju leta 2013.

V letu 2013 po neenakomernem časovnem vključevanju brezposelnih oseb izstopa še program Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe, pri katerem je bilo v zadnjem četrtletju 66,7 odstotka več vključitev kot v predhodnem obdobju. Časovno neustrezno izvajanje navedenih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letu 2013 je posledica prepozno sprejetega Rebalansa poslovnega načrta zavoda za leto 2013 in prepozno sklenjenega aneksa k Pogodbi o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014. Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2013 je bil objavljen 19. 7. 2013⁴⁷, Rebalans poslovnega načrta zavoda za leto 2013, s katerim so bila povečana sredstva za izvajanje programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih za 2.318.575 evrov, pa je bil sprejet šele oktobra 2013.

Iz tabele 13 lahko razberemo izrazito neenakomerno vključevanje brezposelnih oseb tudi za leto 2014, pri čemer – kot smo že opisali – pri programih Za Pokolpje – aktivno in dejavno ter Delovni preizkus v prvem četrtletju leta 2014 v programa ni bila vključena še nobena brezposelna oseba.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili v nekaterih primerih postopki izbora zunanjih izvajalcev programov APZ izvedeni s časovno zamudo, zaradi česar se vanje niso mogli vključiti vsi brezposelni, ki bi se sicer lahko. S prerazporeditvami sredstev med posameznimi programi ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih pa sta zavod in ministrstvo v letih 2013 in 2014 zagotavljala, da zaradi zamud pri izvajanju posameznih programov ni prihajalo do večjih zastojev pri vključevanju brezposelnih oseb v ukrep kot celoto. Vključevanje v nekatere programe ukrepa po četrtletjih v letu 2013 oziroma letu 2014 je bilo izrazito časovno neenakomerno. Časovna neenakomernost izvajanja programov je lahko ob ostalih enakih pogojih vplivala na manjšo učinkovitost porabljenih sredstev, saj se brezposelne osebe niso mogle pravočasno vključiti v posamezne programe. Zamude so bile predvsem posledica prepozne izbire izvajalcev, objektivnih težav (pomanjkljivosti pravnih podlag) in nepravočasnega sprejetja poslovnega načrta zavoda in nepravočasno sklenjenega aneksa k Pogodbi o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 61/13, 62/13-popr.

3.2.3 Poraba načrtovanih sredstev za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Zavod je v letu 2013 porabil 91,8 odstotka vseh načrtovanih sredstev za izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, v letu 2014 pa je za ta namen porabil 94 odstotkov vseh načrtovanih sredstev. Neporabljena načrtovana sredstva za izvajanje ukrepa so v letu 2013 znašala 1.066.830 evrov, v letu 2014 pa 1.138.487 evrov.

V poročilu za obdobje januar–junij 2013 je zavod poročal, da se je že med polletnim izvajanjem izkazalo, da prvotno dodeljena sredstva za izvedbo ukrepov APZ v letu 2013 ne bodo zadoščala za kritje vseh potreb. Največji primanjkljaj sredstev je bil evidentiran pri izvajanju programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, ki je predmet revizije, ter pri izvajanju ukrepa Spodbujanje samozaposlovanja. Zavod ni ocenil, koliko dodatnih sredstev v letu 2013 bi bilo potrebno glede na potrebe za izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. V poročilu za obdobje januar–junij 2013 je zavod poročal, da je od marca 2013 dalje že večkrat opozoril ministrstvo na potrebna dodatna sredstva za izvajanje programov Institucionalno usposabljanje in Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013⁴⁸. Sredstva za oba programa so bila povečana oktobra 2013, čeprav je bil Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2013 objavljen že julija 2013. Za program Institucionalno usposabljanje so se sredstva povečala za 866.796 evrov, za program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 pa so bila sredstva z oktobrom 2013 povečana za 1,5 milijona evrov, skupaj za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih za 2.366.796 evrov.

3.2.3.a Ne glede na to, da je zavod v polletnem poročilu za leto 2013 poročal, da je na razpolago premalo sredstev za izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih glede na potrebe brezposelnih oseb, je ostalo v letu 2013 neporabljeno 1.066.830 evrov (8,2 odstotka) načrtovanih sredstev za izvajanje ukrepa. Ocenjujemo, da so sredstva ostala neporabljena predvsem zaradi prepoznega povečanja sredstev. Ocenjujemo, da to pomeni tudi, da se v programa Institucionalno usposabljanje in Usposabljanje na delovnem mestu v letu 2013 ni moglo vključiti toliko brezposelnih, kot bi se jih lahko ob pravočasnem povečanju sredstev.

3.2.3.b Pri programu Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe stroškov izvajanja programov ne nosi ministrstvo oziroma zavod. Ministrstvo oziroma zavod pokriva samo stroške udeležencev usposabljanj, izvajanje programov financirajo izvajalci, ki so pridobili sredstva v okviru projektov, sofinanciranih s strani Evropske unije, izvajanje programov medpodjetniških izobraževalnih centrov pa financira Ministrstvo za izobraževanje, šolstvo in šport. Razpoložljiva sredstva zavoda za program Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe so v letu 2014 do marca znašala 70.000 evrov, v marcu pa so bila povečana na 200.000 evrov. V drugem četrtletju v letu 2014 se je namreč pričelo vključevanje brezposelnih oseb v programe medpodjetniških izobraževalnih centrov. Glede na večje potrebe po vključevanju brezposelnih oseb v ta program, so bila temu programu v juliju 2014 namenjena še dodatna sredstva v znesku 120.000 evrov, in sicer na podlagi prerazporeditve sredstev iz programa Delovni preizkus, kjer je zavod v prvem polletju 2014 beležil relativno majhen odziv

⁴⁸ O primanjkljaju sredstev za izvajanje programa Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 je zavod poročal tudi v kvartalnem poročilu za obdobje januar–september 2013. Povečane potrebe po sredstvih za izvajanje programa Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 je zavod pojasnil s povečanim številom vključenih brezposelnih oseb zaradi prenehanja prej sočasnega izvajanja programa Prvi izziv, ki se izvaja v okviru ukrepa Kreiranje novih delovnih mest.

delodajalcev. Zaradi prerazporeditve sredstev v okviru ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so bila sredstva za program Delovni preizkus zmanjšana za 30.000 evrov še v septembru 2014.

3.2.3.c Pri programu Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 sta bili februarja 2014 objavljeni dopolnitev in sprememba javnega povabila. Z dopolnitvijo javnega povabila je bil z namenom oživljanja proizvodne dejavnosti po stečaju ali likvidaciji dodan nov sklop, in sicer za delodajalce, ki so projekte usposabljanja v okviru programa Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 izvajali na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo: Pokolpje, Maribor s širšo okolico⁴⁹, območje občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje ter Pomurska regija. Sprememba javnega povabila se je nanašala na podaljšanje veljavnosti javnega povabila in obdobja izvajanja projektov usposabljanja ter na povečanje razpoložljivih sredstev. Za izvajanje navedenega programa so se februarja 2014 sredstva povečala za 6,0 milijonov evrov in so po povečanju znašala 9.708.418 evrov.

Zavod in ministrstvo sta med letom prerazporejala višino sredstev znotraj ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih tako, da sta prilagodila višino sredstev po posameznih programih glede na razmere na trgu dela in dinamiko izvajanja posameznih programov.

V tabeli 14 je prikazana poraba sredstev po posameznih programih ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014.

Tabela 14: Poraba sredstev po programih ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014

	Realizacija v letu 2013 v evrih	Struktura realizacije v letu 2013 v odstotkih	Realizacija v letu 2014 v evrih	Struktura realizacije v letu 2014 v odstotkih
Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK	1.440.212	12,1	1.533.177	8,6
Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK	239.079	2,0	376.671	2,1
Institucionalno usposabljanje	3.120.819	26,3	3.461.297	19,4
PUM	112.189	0,9	1.590.167	8,9
Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe	186.863	1,6	258.352	1,4
Za Pokolpje – aktivno in dejavno	529.153	4,5	205.084	1,2
UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost	33.754	0,3	-	-
Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013	6.142.543	51,7	9.478.639	53,2
Delovni preizkus	-	-	790.739	4,4
Programi formalnega izobraževanja 2012/2013	79.693	0,7	126.093	0,7
Skupaj	11.884.305	100,0	17.820.219	100,0

Viri: letni poročili o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 in 2014, podatki zavoda.

⁴⁹ Občine Kungota, Hoče - Slivnica, Pesnica, Podvelka, Radlje ob Dravi, Ribnica na Pohorju, Ruše, Selnica ob Dravi in Mestna občina Maribor.

V ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je bilo v letih 2013 in 2014 vključenih več brezposelnih oseb, kot je bilo načrtovanih vključitev: v letu 2013 je bilo 22,3 odstotka več vključitev, kot je bilo načrtovano z Rebalansom poslovnega načrta zavoda za leto 2013, v letu 2014 pa je bilo vključenih brezposelnih oseb za 24,1 odstotka več, kot je bilo načrtovano z Rebalansom poslovnega načrta zavoda za leto 2014.

V letih 2013 in 2014 niso bila porabljena vsa sredstva, ki so bila načrtovana za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Ocenjujemo, da so sredstva ostala neporabljena predvsem zaradi prepoznega povečanja sredstev, ki so bila dodeljena z rebalansom proračuna Republike Slovenije za leto 2013. Ocenjujemo, da to pomeni, da se v programa Institucionalno usposabljanje in Usposabljanje na delovnem mestu v letu 2013 ni moglo vključiti toliko brezposelnih, kot bi se jih lahko. Ministrstvo in zavod za obdobje, na katero se nanaša revizija, nista razpolagala s podatkom, koliko je bilo vseh brezposelnih oseb, ki bi se želele vključiti v programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, oziroma koliko je bilo brezposelnih oseb, ki bi jim vključitev v programe izboljšala zaposlitvene možnosti. Zato ni mogoče ugotoviti, za koliko brezposelnih oseb bi lahko izboljšali zaposlitvene možnosti, če bi porabili vsa sredstva, ki so bila na voljo v letih 2013 in 2014.

3.2.4 Sodelovanje ministrstva in zavoda

Zavod in ministrstvo sta za izvajanje programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014, ki so se financirali iz integralnega dela državnega proračuna, sklenila Pogodbo o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014 in anekse k tej pogodbi, posebne pogodbe pa sta sklenila za programe tega ukrepa, ki so se financirali iz ESS in slovenske soudeležbe, in sicer v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013.

V navedenih pogodbah so bile določene medsebojne pristojnosti in obveznosti na področju financiranja in izvajanja APZ, s čimer je bilo na ravni pravnih podlag zagotovljeno, da bi se naloge ministrstva in zavoda ne podvajale, pri izvajanju APZ je bilo predvideno tudi ustrezno sodelovanje.

3.3 Spremljanje ukrepa, poročanje o ukrepu in nadzor nad izvajanjem ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Učinkovitost spremljanja, poročanja in nadziranja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih smo ocenjevali v skladu z merili, predstavljenimi v točki 1.4.2 tega poročila. Pri tem smo ugotavljali, ali:

- so bili pridobljeni dokazi o izvajanju ukrepa zadostni, popolni, preverljivi, pravočasno pridobljeni in ustrezno določeni v pogodbah,
- je bil nadzor opravljen glede na ugotovljena tveganja,
- so se aktivnosti nadzora podvajale,
- sta ministrstvo in zavod pri izvedbi nadzora ustrezno sodelovala z drugimi organi,
- so bile evidence ministrstva in zavoda med seboj povezljive,
- sta ministrstvo in zavod podatke, ki sta jih potrebovala pri svojem delu, pridobivala iz ustreznih evidenc drugih organov,
- so evidence ministrstvu in zavodu omogočale vse izpise, ki sta jih potrebovala pri svojem delu,
- sta ministrstvo in zavod merila skupne stroške ter učinke izvedbe ukrepa (dolgoročne in kratkoročne; med izvajanjem ukrepa in po zaključku ukrepa),

- sta ministrstvo in zavod spremljala povezavo med ohranjenimi delovnimi mesti in izobraževanjem in na tej podlagi lahko ocenila učinek porabljenih javnih sredstev za izobraževanje na zaposljivost,
- sta ministrstvo in zavod analizirala vzroke za nedoseganje ciljev oziroma učinkov,
- sta na podlagi ugotovitev spremljanja in vmesnih analiz učinkovitosti ukrepa, ta ukrep ustrezno prilagajala,
- sta ministrstvo in zavod poročala pravočasno, kratkoročno in dolgoročno in so poročila vsebovala informacije o doseganju ciljev oziroma učinkov, ki so bili na začetku zastavljeni.

3.3.1 Evidence o izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Zavod vodi evidence, predpisane z ZUTD (med drugim evidenco brezposelnih oseb, evidenco oseb, vključenih v programe APZ, evidenco iskalcev zaposlitve), kot javno pooblastilo. Na podlagi podatkov iz teh evidenc vzdržuje informacijski sistem za spremljanje gibanj na trgu dela, za statistične in raziskovalne namene ter zagotavlja javno informiranje. V evidenco oseb, vključenih v programe APZ, se osebe vpišejo na podlagi pogodbe o vključitvi v program ali napotnice.

Zavod podatke, ki jih potrebuje za izvajanje svojih pristojnosti v skladu z ZUTD, pridobiva neposredno od osebe, na katero se ti podatki nanašajo, ter brezplačno iz evidenc različnih upravljavcev (ministrstva, pristojnega za izobraževanje, ministrstva, pristojnega za obrambo, Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, Finančne uprave Republike Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, centrov za socialno delo, Inšpektorata Republike Slovenije za delo, Tržnega inšpektorata Republike Slovenije, Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, upravljavca Centralnega registra prebivalstva, Vrhovnega sodišča Republike Slovenije).

Zavod lahko zaradi preverjanja izpolnjevanja pogojev brezposelnih oseb na podlagi izpolnjene prijave osebe v evidenco brezposelnih oseb od Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve neposredno pridobiva podatke o tem, ali je oseba samozaposlena, ali je poslovodna oseba v osebni družbi in v enoosebni družbi z omejeno odgovornostjo ter zavodu.

Ministrstvo podatke, ki jih potrebuje za izvajanje ukrepov APZ po ZUTD, pridobiva neposredno od osebe, na katero se ti podatki nanašajo, ter brezplačno iz evidenc naslednjih upravljavcev: Finančne uprave Republike Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Inšpektorata Republike Slovenije za delo, Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, upravljavca Centralnega registra prebivalstva in od vseh upravljavcev zbirk podatkov, ki so vzpostavljene oziroma se obdelujejo na podlagi zakona.

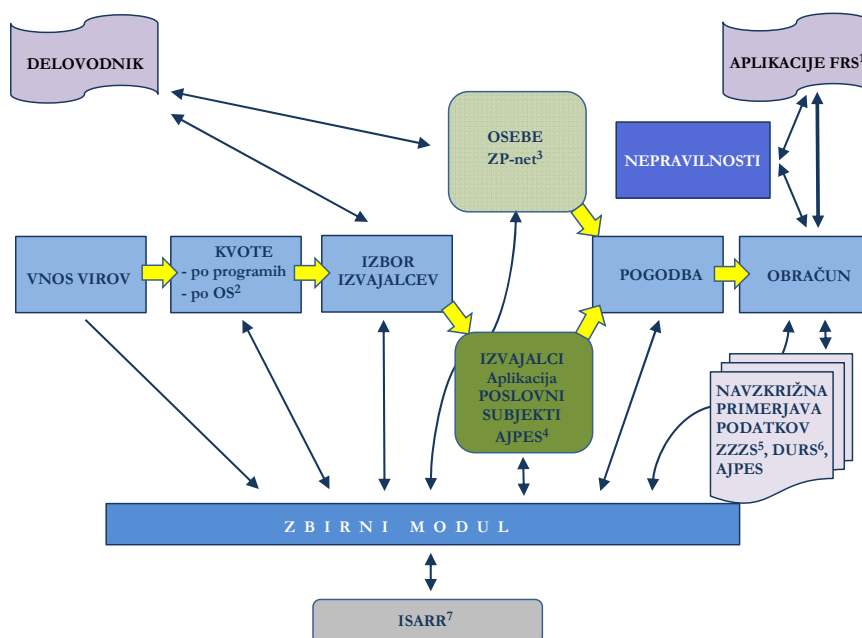
APZ.net je aplikacija zavoda, ki je povezana tudi z drugimi aplikacijami zavoda, na primer ZP.net in s finančnimi obdelavami podatkov v finančno-računovodski službi. Aplikacija APZ.net omogoča pregled nad vsemi delodajalci ter kontrolo/križanje podatkov zavoda s podatki Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve ter razčiščevanje/ukrepanje pri ugotovljenih odstopanjih. Zavod je načrtoval tudi povezavo s Finančno upravo Republike Slovenije za kontrolo izplačil plač in prispevkov ter davkov delodajalcev, da bi sproti kontroliral izpolnjevanje pogodbenih določil delodajalcev.

Podlaga za vse obravnave in obdelave podatkov brezposelnih, ki so registrirani na zavodu, je zaposlitveni načrt brezposelne osebe. Brez vnosa vseh zahtevanih podatkov v aplikacijo APZ.net in prej odobrenih sredstev na postavkah v APZ.net ni mogoče vnesti dogodkov/aktivnosti v procesu obravnave brezposelnih.

V aplikaciji APZ.net (slika 4) obstaja "sistem kontrole štirih oči", kjer delo podrejenih pregleda in odobri tudi vodja. Dnevne obdelave na APZ.net se prenesejo v Informacijski sistem Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ISARR) po on-line sistemu. Vsi zahtevki za izplačila potekajo prek ISARR. Moduli APZ.net, iz katerih je sestavljena aplikacija APZ.net, so:

- modul za vnos virov financiranja in kvot financiranja na podlagi sklenjenih pogodb (proračun RS in sredstva ESS);
- modul za izbor izvajalcev, ki bodo izvajali programe APZ;
- modul za vnos pogodb za izbrane izvajalce;
- modul za obračun za sklenjene pogodbe z izvajalci in fizičnimi osebami;
- zbirni modul, ki je namenjen vsakodnevnomu delu za uporabnike;
- modul terjatve, ki spremlja vse terjatve do izvajalcev, delodajalcev in fizičnih oseb.

Slika 4: Prikaz aplikacije APZ.net



Opombe: ¹) Finančno računovodska služba.

²) Območna služba zavoda.

³) Informacijski sistem za zavod.

⁴) Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.

⁵) Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

⁶) Davčna uprava Republike Slovenije⁵⁰.

⁷) Državni informacijski sistem, ki podpira izvajanje razvojnih programov evropske kohezijske politike po nacionalnem sistemu spremljanja in izvajanja programov kohezijske politike, usklajenem s smernicami Evropske unije (ISAAR - International Standard Archival Authority Record).

Vir: zavod.

⁵⁰ Finančna uprava Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za finance Republike Slovenije, ki je 1. 8. 2014 združil delovanje Carinske uprave Republike Slovenije in Davčne uprave Republike Slovenije.

3.3.1.1 Pridobivanje podatkov iz evidenc drugih organov

Zavod je za preverjanje izpolnjevanja pogojev pri izbiri zunanjih izvajalcev programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v evidencah drugih organov preverjal naslednje podatke:

- v evidencah Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve:
 - da je prijavitelj pravna ali fizična oseba, registrirana za opravljanje dejavnosti v Republiki Sloveniji ali drugi državi članici Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora ali v Švicarski konfederaciji, ki izkaže interes za izvajanje aktivnosti programov APZ;
 - da prijavitelj ni v stečajnem postopku, postopku prenehanja, postopku prisilne poravnave ali v likvidaciji;
 - da prijavitelj izvaja aktivnosti s področja ZUTD kot eno izmed dejavnosti, za katero je registriran;
- pri pristojnem ministrstvu oziroma drugi pristojni instituciji:
 - da ima prijavitelj pravno sposobnost za izvajanje aktivnosti programov APZ, za katere podaja predlog za vpis, ki se zahteva z zakonodajo, ki ureja izvajanje te aktivnosti;
- pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije:
 - da prijavitelj izpolnjuje kadrovske, organizacijske, prostorske in druge pogoje, določene v javnem pozivu, in sicer pogoj, da je vodja oziroma organizator izobraževanja osebe v delovnem razmerju na podlagi pogodbe o zaposlitvi pri predlagatelju/izvajalcu, ki podaja predlog za vpis v Register zunanjih izvajalcev ;
- pri Finančni upravi Republike Slovenije:
 - da ima prijavitelj poravnane vse davke in druge obvezne dajatve skladno z nacionalno zakonodajo;
- pri Ministrstvu za pravosodje:
 - da prijavitelj in njegovi zakoniti zastopniki niso bili pravnomočno obsojeni zaradi kaznivega dejanja v zvezi s svojim poklicnim ravnanjem;
- pri Inšpektoratu Republike Slovenije za delo in Finančni upravi Republike Slovenije:
 - da prijavitelj ni na seznamu delodajalcev z negativnimi referencami.

Pojasnilo zavoda

Za izvajanje programov APZ je zavod sklenil sporazume in protokole za izmenjavo podatkov z večino institucij. Želel si je boljše sodelovanje z Ministrstvom za izobraževanje, šolstvo in šport na področju evidence o šolajočih dijakih in udeležencev izobraževanja odraslih ter udeležencih univerzitetnega študija. Prav tako bi potreboval podatke o osebah, ki so direktorji in lastniki podjetij. Na podlagi ZUTD te osebe ne bi smele biti v evidenci brezposelnih oseb in vključene v programe APZ.

Zavod in ministrstvo sta v okviru svojih pristojnosti vodila ustrezne evidence o izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje. Za ustrežnejše spremljanje izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so obstajale zakonske omejitve, ki niso omogočale spremljanja tistih brezposelnih oseb, ki niso bile vključene v katerega izmed ukrepov APZ. Za spremljanje izvajanja ukrepa sta revidiranca pridobivala podatke tudi iz evidenc drugih organov, vendar pa bi za večjo učinkovitost spremljanja ukrepa potrebovala dostop do še nekaterih podatkov drugih organov, do katerih v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista imela dostopa.

3.3.2 Analiziranje učinkovitosti izvedbe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

144. člen ZUTD določa spremljanje izvajanja ukrepov APZ. V skladu z navedenim členom ministrstvo, pristojno za delo, spremlja uspešnost in učinkovitost ukrepov glede na letno dinamiko doseganja ciljev. Ob tem ugotavlja tudi prispevek posameznih ukrepov in programov APZ k doseganju ciljev politike zaposlovanja, kot so določeni v dolgoročnih strateških dokumentih Republike Slovenije in Evropske unije za področje zaposlovanja. Spremljanje poteka na podlagi rednih in izrednih poročil izvajalcev o izvajanju ukrepov države na trgu dela in na podlagi analiz učinkovitosti posameznih ukrepov v različnih časovnih obdobjih.

Ministrstvo, pristojno za delo, s poročilom o izvajanju ukrepov enkrat letno seznani vlado in ostale socialne partnerje o izvajanju ukrepov države na trgu dela v skladu s 145. členom ZUTD. V skladu z navedenim členom ZUTD bi morale to poročilo vsebovati zlasti:

- podatke o izvajanju ukrepov v preteklem letu, ki vsebujejo tudi analizo uspešnosti in učinkovitosti posameznih ukrepov in njihov prispevek k doseganju ciljev, ki so določeni v okviru proračuna Republike Slovenije, smernicah APZ in načrtu APZ;
- podatke o načrtovanih ukrepih v tekočem letu;
- podatke o doseganju ciljev evropske politike zaposlovanja;
- povzetek opravljenih vrednotenj ukrepov in programov.

3.3.2.a V zvezi z vrednotenjem uspešnosti in učinkovitosti ukrepov APZ prvi odstavek 146. člena ZUTD predpisuje predhodno, vmesno in končno vrednotenje. Z vmesnim vrednotenjem, ki se izvede na polovici obdobja izvajanja politike zaposlovanja in smernic APZ, bi morale ministrstvo ugotavljati uspešnost in učinkovitost ukrepov in njihov vpliv na dinamiko doseganja zastavljenih ciljev, ki so določeni v proračunu Republike Slovenije in smernicah APZ. Smernice APZ so bile sprejete za obdobje od leta 2012 do leta 2015, zato bi se vmesno vrednotenje moralo nanašati na leti 2012 in 2013.

Vmesnega vrednotenja uspešnosti in učinkovitosti ukrepov APZ, ki bi se nanašalo na leti 2012 in 2013, izvedeno pa bi bilo v letu 2014, ministrstvo ni opravilo.

3.3.2.b Pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, sta bili v letu 2012 opravljeni dve študiji s področja trga dela, in sicer študija Vrednotenje prednostnih usmeritev s področja trga dela, ki jih v okviru OP RČV izvaja Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve⁵¹ (v nadaljevanju: Vrednotenje prednostnih usmeritev s področja trga dela) ter študija Vrednotenje največjih programov aktivne politike zaposlovanja, vključno z ukrepi proti gospodarski in finančni krizi⁵² (v nadaljevanju: Vrednotenje največjih programov APZ).

3.3.2.1 Vrednotenje programov in ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014

V okviru letnih poročil o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 sta ministrstvo in zavod poročala o vrednotenju ukrepov in programov APZ. Pri programih ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih sta vrednotila programe glede na delež izhodov v zaposlitev tistih brezposelnih oseb, ki so se

⁵¹ OIKOS, svetovanje za razvoj, d. o. o., Kamnik, julij 2012.

⁵² EIPF, Ekonomski inštitut, d. o. o., Ljubljana, oktober 2012.

udeležile posameznih programov tega ukrepa. Obravnavano je bilo obdobje od leta 2011 do leta 2014, pri čemer v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 podatki o izhodih o zaposlitev v času poročanja še niso bili dokončni⁵³.

3.3.2.1.a Obdobje merjenja izhodov v zaposlitev je pri vrednotenju ukrepov in programov v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 opredeljeno dvoumno, saj je začetek merjenja izhodov v zaposlitev opredeljen na različnih mestih posameznega poročila različno. Začetek merjenja izhodov v zaposlitev je opredeljen tako od trenutka vstopa v določen program kot tudi od zaključka določenega programa ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih dalje.

V tabeli 15 so prikazani izhodi v zaposlitev za vključitve v obdobju od leta 2011 do leta 2014.

Tabela 15: Izhodi v zaposlitev za vključitve v obdobju 2011–2014 v odstotkih

Program	v odstotkih			
	Izhodi v zaposlitev v letu 2011	Izhodi v zaposlitev v letu 2012	Izhodi v zaposlitev v letu 2013	Izhodi v zaposlitev v letu 2014
Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK	61,9	61,4	61,4	62,3
Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK	59,9	63,7	62,9	61,6
Institucionalno usposabljanje	49,9	49,4	51,9	51,4
PUM	23,0	23,8	16,7	25,9
Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe	31,9	32,6	46,0	50,8
Za Pokolpje – aktivno in dejavno	-	33,3	42,1	53,2
Delovni preizkus	73,3	-	-	75,6
UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost	29,7	22,5	32,7	-
Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013	74,4	69,4	74,4	74,4
Usposabljanje na delovnem mestu 2009/2011	51,2	48,9	-	-
Programi formalnega izobraževanja	35,9	19,8	16,7	13,9

Viri: letna poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014, za leto 2015 in za leto 2016.

⁵³ Ministrstvo je v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela 2014 poročalo, da je vključevanje oseb v programe APZ v letu 2014 potekalo celo leto, zato je bilo v času poročanja veliko pogodb še nezaključenih in ministrstvo za njih še ni moglo spremljati izhodov v zaposlitev. Prav tako v času poročanja za vse pogodbe še ni poteklo enoletno obdobje spremljanja, zato podatki niso bili dokončni. Tudi v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela 2013 podatki za leto 2013 v poročilu še niso bili dokončni. O dokončnih podatkih za leti 2013 in 2014 je ministrstvo poročalo v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2015 oziroma za leto 2016.

Ministrstvo je ugotovilo, da sta bila glede na izhode v zaposlitev v obdobju od leta 2011 do leta 2014 najuspešnejša programa Usposabljanje na delovnem mestu in Delovni preizkus, ki sta potekala pri konkretnih delodajalcih na konkretnem delovnem mestu. Pri programu Usposabljanje na delovnem mestu so bili delodajalci zavezani, da so zaposlili vsaj tretjino vseh vključenih oseb, preden so se lahko ponovno prijavi na javno povabilo, kar bi lahko vplivalo na večjo uspešnost navedenega programa usposabljanja. Pri izhodu v zaposlitev sta bila zelo uspešna tudi programa Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprava na NPK in TPK in Potrjevanje NPK in TPK. Za druge programe je ministrstvo v opazovanem obdobju ugotovilo nekoliko manjšo uspešnost izhodov v zaposlitev, pri čemer je v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela pojasnilo, da so to programi, katerih glavni namen ni neposredno zaposlovanje, pač pa dvig znanj, kompetenc oziroma pridobitev formalne izobrazbe, ki lahko vplivajo na večje zaposlovanje v daljšem časovnem obdobju.

3.3.2.1.b Namen programa PUM je spodbujanje mlajših odraslih, ki imajo status brezposelnih oseb, ali drugih iskalcev zaposlitve, da si pridobijo veščine, ki olajšajo pot do zaposlitve, da se vrnejo v izobraževanje ter da si povečajo splošno izobraženost, formirajo poklicno identiteto in socialno-kulturno delovanje. Ministrstvo je pri vrednotenju programa ugotavljalo, da so izhodi v zaposlitev relativno nizki, in pojasnilo, da je ta program namenjen mladim osipnikom z namenom aktiviranja in dokončanja šolanja. Ni pa poročalo o številu vključenih mladih, ki bi bili s pomočjo tega programa aktivirani in bi se vrnili v šolanje oziroma bi šolanje dokončali.

Podobno je namen programa Za Pokolpje – aktivno in dejavno motiviranje, izobraževanje, usposabljanje in spodbujanje zaposlovanja brezposelnih oseb in iskalcev zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena, s stalnim prebivališčem na območju Pokolpja ter identificiranje in aktivacija oseb na območju Pokolpja, ki so neaktivne oziroma niso zaposlene niti vpisane v evidenco brezposelnih. Tudi pri tem programu je ministrstvo poročalo samo o številu zaposlitev tistih brezposelnih oseb, ki so se vključile v program in so se zaposlile, ni pa poročalo, ali je izvajanje programa pripomoglo k identificiranju in aktivaciji neaktivnih oseb na območju Pokolpja.

Zavod je s šolskim letom 2012/2013 prenehal s financiranjem formalnega izobraževanja v poklicnih in srednjih tehniških strokovnih šolah, ohranil pa je vključevanje brezposelnih oseb v programe osnovnih šol. Zaradi problematičnih ciljnih skupin izkazuje program nizke izhode v zaposlitev, ki so znašali v letu 2013 samo 14,5 odstotka.

3.3.2.1.c Ministrstvo je v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 v sklopu vrednotenja ukrepov in programov APZ vrednotilo posamezne programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih glede na delež izhodov v zaposlitev tistih brezposelnih oseb, ki so bile vključene v posamezne programe navedenega ukrepa v obdobju od leta 2011 do leta 2014. Glede na delež zaposlitev pri posameznih programih ukrepa v obdobju enega leta⁵⁴ je ugotavljalo, kateri programi imajo večji delež izhodov v zaposlitev in so zato uspešnejši. Pri opisanem ugotavljanju uspešnosti programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ne moremo govoriti o ugotavljanju uspešnosti programov v smislu smotrnosti izvajanja teh programov. Uspešnost kot del smotrnosti poslovanja se

⁵⁴ Kot smo navedli, je pri obdobju merjenja izhodov v zaposlitev v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 opredeljeno dvoumno, od kdaj naprej je ministrstvo spremljalo izhode v zaposlitev (od vključitve posameznega udeleženca v program Usposabljanja in izobraževanja dalje ali pa od trenutka zaključka posameznega programa dalje). Iz letnih poročil o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 pa jasno izhaja, da so izhodi v zaposlitev izmerjeni eno leto po zaključku posameznih programov.

namreč ukvarja z doseganjem konkretno zastavljenih ciljev in predvidenih izidov, česar pa ministrstvo pri vrednotenju ukrepov in programov APZ ni ugotavljalo. Pri presojanju uspešnosti programov je pri posameznih programih zgolj ugotavljalo delež izhodov v zaposlitev in v skladu s tem kriterijem programom z večjim deležem izhodov v zaposlitev pripisalo večjo uspešnost. Pri vrednotenju posameznih programov je za nekatere programe ugotovilo, da imajo nekoliko nižji delež izhodov v zaposlitev kot drugi. Za programe z nižjimi deleži izhodov v zaposlitev je navedlo, da so to programi, katerih namen ni neposredno zaposlovanje, pač pa dvig znanj, kompetenc oziroma pridobitev formalne izobrazbe in da se navedeni učinki kažejo pri zaposlovanju teh udeležencev usposabljanj in izobraževanj v daljšem časovnem obdobju. Za učinkovito spremljanje izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih bi zato moralo ministrstvo spremljati učinke ukrepa tudi v obdobju, daljšem od enega leta, v katerem bi se lahko pokazali tudi dolgoročnejši in celoviti učinki izvajanja ukrepa v preteklem obdobju.

Programi ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili vrednoteni niti z vidika uspešnosti (doseganja ciljev) niti z vidika učinkovitosti, prav tako tudi ni bila analizirana korelacija med usposabljanjem in izobraževanjem ter številom zaposlitev.

3.3.2.1.d Ministrstvo in zavod nista pripravila povzetka opravljenih vrednotenj posameznih programov, iz katerega bi bilo mogoče oceniti ustreznost izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih kot celote posameznih programov. Iz opravljenih vrednotenj ukrepov in programov APZ prav tako ni razvidno, kako so posamezni ukrepi in programi APZ prispevali k doseganju ciljev politike zaposlovanja, kot so določeni v dolgoročnih strateških dokumentih Republike Slovenije in Evropske unije za področje zaposlovanja. Brez teh informacij pa tudi ni bila mogoča evalvacija programov in ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

3.3.2.1.e Opravljeno vrednotenje programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih z vidika izhodov v zaposlitev pa ima poleg že navedenih še nekatere druge omejitve in pomanjkljivosti, ki jih navajamo v nadaljevanju. Z vrednotenjem posameznih programov ukrepa v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 so bili razen vrednotenja programa Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 vsi učinki z vidika izhodov v zaposlitev pripisani udeležbi brezposelnih oseb v posameznih programih, zanemarjeni pa so bili vplivi, ki lahko prav tako vplivajo na zaposlovanje brezposelnih oseb:

- S študijo Vrednotenje največjih programov APZ je bila ugotovljena omejenost potencialnih učinkov ukrepov APZ za zmanjševanje brezposelnosti, saj vplivajo na zmanjševanje brezposelnosti tudi drugi dejavniki, ki jih je treba upoštevati pri analizi ukrepov APZ. S študijo je bilo poudarjeno, da so dejavniki, ki dokazano pozitivno vplivajo na večje zaposlovanje, višja gospodarska rast, večja brezposelnost in večje število prostih delovnih mest ter ugotovljeno, da imajo programi APZ sicer na splošno pozitivne učinke, vendar pa so ti majhni, kadar jih merimo z vplivom obsega vključenih ali z višino izdatkov za programe na odliv iz brezposelnosti v zaposlitev.
- Revidiranca nista analizirala "učinka mrtve teže", to je tveganja, da bi delodajalci zaposlili brezposelne osebe tudi brez izvedenih ukrepov APZ. "Učinek mrtve teže" pri izvajanju ukrepov APZ oziroma pri izvajanju ukrepov na trgu dela prav tako ni bil analiziran s študijama Vrednotenje največjih programov APZ oziroma Vrednotenje prednostnih usmeritev s področja trga.
- Pri vrednotenju programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih glede na izhode v zaposlitev ni bila upoštevana možnost, da je bila posamezna oseba v celotnem obravnavanem obdobju lahko vključena v več različnih programov.
- Programi ukrepa so bili vrednoteni samo glede na kriterij izhoda v zaposlitev, in sicer tistih brezposelnih oseb, ki so bile vključene v posamezne programe, ohranitve zaposlitve tako zaposlenih

oseb pa ministrstvo ni spremljalo⁵⁵. Pri nekaterih programih je ministrstvo kot učinke izvajanja programov vrednotilo tudi izhode v zaposlitev, do katerih je prišlo pred zaključkom programov, in sicer ne glede na čas, ki je minil od vključitev brezposelnih oseb v programe⁵⁶. Kadar so se vključene brezposelne osebe v programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih zaposlile v krajšem času od začetka izvajanja posameznih programov, je verjetno, da so na zaposlovanje vplivali drugi dejavniki zaposlovanja in bi težko pripisali izhode v zaposlitev večji zaposljivosti udeležencev kot učinkom usposabljanj in izobraževanj.

V letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 je bilo za program Usposabljanje na delovnem mestu ugotovljeno, da je delež izhodov v zaposlitev zelo dober in je za zaključene pogodbe v letih 2011, 2012 in 2013 znašal okoli 70 odstotkov. Kot verjetna dejavnika, ki sta lahko delno vplivala na visok delež zaposlitev pri navedenem programu, je ministrstvo navedlo pogoje javnega povabila, saj so morali delodajalci za nadaljnjo prijavo na javno povabilo zaposliti vsaj tretjino udeležencev, ter možnost hkratne prijave na javno povabilo za subvencioniranje zaposlitve.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo vmesnega vrednotenja uspešnosti in učinkovitosti ukrepov APZ, kar bi moralo biti izvedeno na polovici obdobja izvajanja ukrepov APZ, nanašati pa bi se moralo na leti 2012 in 2013. Pri ukrepu Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je ministrstvo vrednotilo posamezne programe glede na izhode v zaposlitev tistih brezposelnih oseb, ki so bile vključene v programe. Ministrstvo pri vrednotenju ukrepov in programov APZ ni ugotavljalo uspešnosti v smislu smotrnosti poslovanja, prav tako ni analiziralo učinkovitosti izvajanja ukrepov in programov APZ in ni proučilo vidika korelacije med usposabljanjem in izobraževanjem ter številom zaposlitev. Ministrstvo ni pripravilo povzetka opravljenih vrednotenj posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, iz katerega bi bilo mogoče oceniti ustreznost izvajanja ukrepa kot celote posameznih programov. Iz opravljenih vrednotenj ukrepov in programov APZ prav tako ni razvidno, kako so posamezni ukrepi in programi APZ prispevali k doseganju ciljev politike zaposlovanja, kot so določeni v dolgoročnih strateških dokumentih Republike Slovenije in Evropske unije za področje zaposlovanja. Brez teh informacij pa tudi ni bila mogoča evalvacija programov in ukrepov Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

⁵⁵ Pri ukrepu Usposabljanje in izobraževanje je ministrstvo v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 poročalo o ohranitvah zaposlitev samo za program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013, vendar ne v sklopu vrednotenja programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. V Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 je ministrstvo za omenjeni program tako poročalo, da je znašal v letu 2013 kazalnik rezultata, merjen s številom zaposlitev 12 mesecev po zaključku projekta, 58,9 odstotka. Od 1.313 vključenih, ki so do konca leta 2013 že dosegli točko merjenja, je bilo namreč na 365. dan po zaključku aktivnosti zaposlenih še 774 vključenih. Navedeni kazalnik rezultata za program Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013, ki je bil prikazan v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014, je znašal 63,2 odstotka. Od 5.282 vključenih, ki so do konca obdobja poročanja že dosegli točko merjenja, je bilo namreč na 365. dan po zaključku aktivnosti zaposlenih še 3.336 vključenih.

⁵⁶ Iz Letnega poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 izhaja, da so bili kot učinki izvajanja programov vrednoteni tudi izhodi v zaposlitev, do katerih je prišlo pred zaključkom programov, in sicer so bili v letu 2013 tako vrednoteni učinki pri naslednjih programih: Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK, Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK ter Institucionalno usposabljanje. Iz Letnega poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 je razvidno, da so bili na opisan način vrednoteni naslednji programi: Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK, Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK, Institucionalno usposabljanje ter UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost.

Za učinkovito spremljanje izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih bi ministrstvo moralo spremljati učinke ukrepa tudi v obdobju, daljšem od enega leta, v katerem bi se lahko pokazali tudi dolgoročnejši in celoviti učinki izvajanja ukrepa v preteklem obdobju.

3.3.3 Ukrepanje na podlagi spremljanja izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

3.3.3.a Na podlagi spremljanja izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ter izvedenih vrednotenj ukrepov na trgu dela, ki sta ju izvedla zunanja izvajalca, sta ministrstvo in zavod v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla nekatere izboljšave pri tem ukrepu.

- Zavod je s šolskim letom 2012/2013 prenehal s financiranjem formalnega izobraževanja v poklicnih in srednjih tehniških strokovnih šolah. Od septembra 2012 se brezposelne osebe vključujejo le v programe osnovnih šol. Podlaga za ukrepanje so bile ugotovitve v študiji Vrednotenje prednostnih usmeritev s področja trga dela.
- V letu 2013 je zavod poglobil sodelovanje z združenji delodajalcev, predvsem z Gospodarsko zbornico Slovenije in Obrtno-podjetniško zbornico Slovenije, ter z njimi pričel preverjati vsebino posameznih programov. Na podlagi spremljanja podatkov o potrebah na trgu dela in ugotavljanja deficitarnih poklicev, je zavod v letih 2013 in 2014 spodbujal vključevanje brezposelnih oseb v programe, ki so udeležence usposabljali za deficitarne poklice. Tako je zavod v letu 2013 razvil 20 novih programov⁵⁷, v letu 2014 pa 27 novih programov⁵⁸, ki so bili pripravljeni v sodelovanju z delodajalci in so odgovarjali potrebam trga dela.

⁵⁷ V okviru Institucionalnega usposabljanja se je začelo v letu 2013 izvajati naslednjih 20 novih programov: S kuharska akademija, Ponudnik tradicionalnih izdelkov, pridelkov in storitev, MIG/MAG varilec s certificiranjem usposobljenosti varilca, TIG varilec s certificiranjem usposobljenosti varilca, Cevar/cevarka, Osnove sestavljanja in izdelave kabljskih setov, krmilnih in razvodnih omar, Tehnolog – programer CNC strojev za odrezovanje kovin, Usposabljanje za zavarovalnega zastopnika, Družabnik/družabnica za starejše osebe, Usposabljanje za preizkus strokovne usposobljenosti za strojnika krožne žičnice, Usposabljanje za preizkus strokovne usposobljenosti za strojnika vlečnice, Francoski jezik I–VI, Madžarski jezik – osnovni, Osnove suhomontažne gradnje, Preizkus znanja zavarovalnega posrednika, UŽU – Izzivi podeželja, Most do izobrazbe, Usposabljanje za preizkus strokovne usposobljenosti za nadzornike smučišč, Obdobno strokovno izpopolnjevanje varnostnega osebja s preizkusom strokovne usposobljenosti, Usposabljanje za skladiščnike, Fasader/fasaderka.

⁵⁸ V okviru Institucionalnega usposabljanja se je začelo v letu 2014 izvajati naslednjih 21 novih programov: Hišnik z osnovnimi znanji elektrikarja/vzdrževalec elektronaprav, Oblikovalka tekstilnih izdelkov z elementi tradicionalne tekstilne dediščine, Pridobitev spričevala ECDL – modul AM5 – podatkovne zbirke – napredna stopnja, Pridobitev spričevala ECDL (evropsko računalniško spričevalo) – modul AM6 – predstavitev – napredna stopnja, Redno usposabljanje voznikov – obnovitev kode 95, UŽU - Usposabljanje za življenjsko uspešnost Moj korak (UŽU-MK), Usposabljanje s področja IKT za delo s starejšimi, Prodajna akademija, usposabljanje za pomožna dela na področju elektroinstalacij, Programer spletnih programov, Sistemski administrator, Ali sem za podjetništvo?, Od A do Ž o socialnem podjetništvu, Želim postati podjetnik – Ali znam tržiti sebe?, Priprava poslovnega načrta z analizo trga, program računalniškega opismenjevanja oseb s posebnimi potrebami, Francoski jezik V, Operater naprav CNC, Prostorsko modeliranje CAD/CAM, Uspešna prijava in izvedba projekta, Usposabljanje na področju strojništva in metalurgije. V letu 2014 se je začelo izvajati šest novih programov tudi v okviru priprav na NPK: Čebelar, Izdelovalec aranžerskega materiala, Zeliščar, Oblikovalec in urejevalec okolja z rastlinami, Upravlavec strojev v proizvodnji, Dietni kuhar.

- V letu 2013 je začel zavod tesneje sodelovati z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport pri financiranju vključevanja brezposelnih oseb v praktične programe, ki jih izvajajo medpodjetniški izobraževalni centri, z namenom pridobitve praktičnih znanj.
- Ministrstvo je v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 poročalo tudi o ukrepih, ki jih je Slovenija že opravila med pregledi, izvedenimi v obdobju 2013–2014, in sicer glede priporočil za starejše delavce (Evropska komisija je potrdila napredek pri implementaciji ukrepov APZ za starejše), predstavilo je tudi Garancijo za mlade (Evropska komisija je poudarila zahtevo po evalvaciji ukrepov, pričakovala pa je še končno evalvacijo učinkov reform). Ministrstvo je skupaj z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport predstavilo tudi ukrepe za večjo privlačnost poklicnega izobraževanja ter usklajevanja ponudbe in potreb. Na tem področju je Evropska komisija poudarila, da so bili že izvedeni določeni ukrepi na področju aktivacije, kot na primer vseživljenjska karierna orientacija, kljub temu pa je ocenila, da ni napredka na področju izdelave učinkovitega sistema napovedovanja prihodnjih potreb na trgu dela.
- Evropska komisija je v poročilu o napredku Slovenije v letu 2014 ocenila, da je pri priporočilu, ki vključuje tudi trg dela, opazen napredek. Pozitivno je ocenila tudi ukrepanje na področju zaposlovanja mladih in izvajanja izvedbenega načrta Jamstvo za mlade. V poročilu je navedeno, da se stanje na trgu dela sicer izboljšuje, vendar pa sta dolgotrajna brezposelnost ter udeležba starejših in nižje izobraženih delavcev na trgu dela še vedno problem.

3.3.3.b Na podlagi spremljanja ukrepov APZ pa revidiranca v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista upoštevala oziroma ukrepala v zvezi z nekaterimi ugotovitvami organov Evropske unije, zunanjih izvajalcev vrednotenja izvajanja ukrepov APZ, oziroma v zvezi z lastnimi ugotovitvami.

- V zvezi s spremljanjem učinkov ukrepov je bila s študijama Vrednotenje prednostnih usmeritev s področja trga dela in Vrednotenje največjih programov APZ poudarjena potreba po dolgoročnem spremljanju učinkov ukrepov APZ. Do enakega zaključka glede nujnosti dolgoročnega spremljanja učinkov programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je prišlo tudi ministrstvo, in sicer v okviru opravljenih vrednotenja programov tega ukrepa v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014. Za šest⁵⁹ izmed desetih programov, ki so se izvajali v letih 2013 in 2014, je namreč ministrstvo ugotovilo, da so izhodi v zaposlitev v obdobju enega leta po zaključku programov nižji kot pri ostalih štirih⁶⁰ najuspešnejših programih. Nižje izhode pri omenjenih programih ukrepa je pojasnilo z namenom teh programov, ki ni neposredno zaposlovanje, pač pa dvig znanj, kompetenc oziroma pridobitev formalne izobrazbe, kar vpliva na večjo zaposljivost brezposelnih oseb v daljšem časovnem obdobju. Ne glede na ugotovitve zunanjih izvajalcev in revidirancev v zvezi s potrebo tudi po dolgoročnem spremljanju učinkov ukrepov in programov APZ je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljalo samo kratkoročne učinke programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.
- Ministrstvo pri vrednotenju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ne spremlja učinkovitosti izvajanja ukrepa, čeprav je bila nujnost spremljanja učinkovitosti izvajanja ukrepov APZ

⁵⁹ To so naslednji programi ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih: Institucionalno usposabljanje, PUM, Vključitev brezposelnih oseb v podpirne in razvojne programe, Za Pokolpje – aktivno in dejavno, UŽU – Usposabljanje za življenjsko uspešnost ter Programi formalnega izobraževanja.

⁶⁰ To so naslednji programi: Usposabljanje na delovnem mestu, Delovni preizkus, Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK ter Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK.

že večkrat izpostavljena. Potreba po spremljanju učinkovitosti in uspešnosti izvajanja ukrepov APZ pa izhaja tudi iz ZUTD.

- V Priporočilu Sveta Evropske unije v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2011⁶¹ je bilo za ukrepanje v obdobju 2011–2012 s področja zaposlovanja med drugim dano tudi priporočilo, da naj se oceni učinkovitost ukrepov zavoda.
- V zvezi s poročanjem o doseganju ciljev evropske politike zaposlovanja v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 je bilo navedeno, da je Evropska komisija v okviru Odbora za zaposlovanje poudarila, da položaj v Sloveniji zahteva učinkovito APZ, tudi z ustreznim financiranjem. Kot že eno leto pred tem je Evropska komisija ponovila pričakovanje po celoviti in redni evalvaciji programov APZ, ki bi lahko merila učinkovitost programov APZ.
- Na problematiko je prav tako opozoril ESS v letu 2012 pri obravnavi Letnega poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2011. Socialni partnerji so opozorili, da to poročilo ne vsebuje analize stanja in učinkov vloženih sredstev, prikaza obstoječega sistema ter smernic oziroma predlogov za nadaljnji razvoj, opozorili pa so tudi na pomanjkanje vsebinske evalvacije in učinkov.
- Spremljanje izvajanja ukrepov APZ opredeljuje že ZUTD, v skladu s katerim bi moralo ministrstvo, pristojno za delo, spremljati tako uspešnost kot učinkovitost ukrepov APZ. S poročilom o izvajanju ukrepov po tem zakonu ministrstvo, pristojno za delo, enkrat letno seznani vlado in ostale socialne partnerje, poročilo pa bi moralo vsebovati med drugim tudi analizo uspešnosti in učinkovitosti posameznih ukrepov in njihov prispevek k doseganju ciljev, ki so določeni v okviru proračuna RS, smernicah APZ in načrtu APZ.
- Potreba po spremljanju učinkovitosti programov in ukrepov APZ izhaja tudi iz smernic 2012–2015 in poslovnih načrtov zavoda za leti 2013 in 2014, v katerih je kot strateška usmeritev zavoda navedeno tudi povečanje učinkovitosti programov oziroma ukrepov APZ.
- S študijo Vrednotenje največjih programov APZ je bilo izpostavljeno, da bi bilo treba za oceno učinkovitosti programov APZ predhodno enolično določiti cilje in naloge delovanja APZ (na primer glede na vložena sredstva na udeleženca ukrepa APZ), ki bi tako opredeljevali želeno kakovost sistema ukrepov APZ. Indikator učinkovitosti sistema APZ bi lahko dobili s primerjavo dejanske (ocenjene) učinkovitosti APZ in želene učinkovitosti (oziroma želene kakovosti) APZ. Za povečanje učinkovitosti ukrepov APZ bi bilo treba torej najprej natančno določiti realne cilje in naloge posameznih ukrepov in programov APZ. Dejanske (ocenjene) rezultate učinkovitosti APZ pa bi bilo nato treba primerjati z želeno učinkovitostjo in v primeru nizkih (slabih) rezultatov primerjave ukrep reorganizirati ter določiti takšen portfelj APZ, ki bi optimiziral njihove učinke.
- S študijo Vrednotenje največjih programov APZ, ki je bila opravljena v letu 2012 za sedem izmed desetih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, ki so se izvajali v letih 2013 in 2014, je bilo ugotovljeno, da je udeležba v programu pozitivno vplivala na zaposlovanje pri dveh programih, in sicer pri programu Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK ter programu Delovni preizkus. Ne glede na ugotovljen pozitiven vpliv izvajanja programa Delovni preizkus na zaposlovanje, se je navedeni program izvajal v letu 2011, v letih 2012 in 2013 pa se program ni izvajal. Program Delovni preizkus se je začel spet izvajati v letu 2014 v okviru izvedbenega načrta Jamstvo za mlade. Da je program Delovni preizkus poleg programa Usposabljanje na delovnem mestu najuspešnejši program po kriteriju deleža izhodov v zaposlitev v obdobju enega leta po zaključku programa, je ugotovilo tudi ministrstvo z navedbo v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 v okviru opravljenih vrednotenj ukrepov in programov za obdobje 2011–2014.

⁶¹ [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0805:FIN:SL:PDF>], 4. 3. 2019.

- V Nacionalnem reformnem programu 2011–2012, ki je bil sprejet na podlagi strategije Evropa 2020, je kot eno izmed tako imenovanih ozkih grl za gospodarsko rast navedena tudi neustreznost usklajevanja potreb trga dela in kvalifikacij. Na področju revizije je pri tem pomemben velik delež delavcev, ki nima kvalifikacij, ki bi ustrezale sodobnim zahtevam oziroma potrebam trga dela in bi zahtevale vlaganje v usposabljanje za dvig ključnih kompetenc s ciljem višje dolgotrajne zaposljivosti. V zvezi s tem je bilo v Priporočilu Sveta Evropske unije za leto 2011 za ukrepanje v obdobju 2011–2012 s področja zaposlovanja dano tudi priporočilo, naj se vzpostavi sistem za napovedovanje v zvezi z znanjem in veščinami ter kompetencami, potrebnimi za doseganje odzivnega trga dela. Podobno je bilo v študiji Vrednotenje prednostnih usmeritev s področja trga dela izpostavljeno, da morajo resorji, odgovorni za razvoj, in socialni partnerji, skleniti dogovor o ciljih razvoja kompetenc na delovnem mestu in njihovem pomenu za konkurenčnost Slovenije. Iz letnih poročil o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 ni razvidno, da bi revidiranca izvajala kakšne aktivnosti na tem področju.

Na podlagi spremljanja izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ter izvedenih vrednotenj ukrepov na trgu dela, ki sta ju izvedla zunanja izvajalca, sta ministrstvo in zavod v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla nekatere izboljšave pri izvajanju tega ukrepa. Hkrati pa revidiranca v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista upoštevala oziroma ukrepala v zvezi z nekaterimi ugotovitvami, do katerih so prišli organi Evropske unije, zunanja izvajalca vrednotenja izvajanja ukrepov APZ, oziroma v zvezi z lastnimi ugotovitvami.

3.3.4 Poročanje o izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

3.3.4.a Ministrstvo je v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leti 2013 in 2014 poročalo, da je bilo v letu 2013 realiziranih 12.256.129 evrov za izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih oziroma da je bilo v letu 2014 za navedeni ukrep realizirano 17.342.593 evrov. O enakem realiziranem znesku ukrepa je poročal tudi zavod v letnih poslovnih poročilih za leti 2013 in 2014. Navedeni zneski se nanašajo na sredstva, ki jih je ministrstvo izplačalo zavodu za izvajanje ukrepa. Od teh sredstev je zavod za izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letu 2013 porabil 11.884.305 evrov oziroma 91,8 odstotka načrtovanih, v letu 2014 pa 17.820.219 evrov oziroma 94 odstotkov od načrtovanih sredstev za ta ukrep.

3.3.4.1 Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013

V Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 je ministrstvo poročalo, da je bilo v ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letu 2013 vključenih 18.777 brezposelnih oseb, ukrep pa je v letu 2013 zaključilo 16.348 vključenih oseb. Poročalo je, da se je med vsemi vključenimi v ukrep v letu 2013 v roku šestih mesecev po zaključku pogodbenih obveznosti do 31. 12. 2013 zaposlilo 5.190 oseb. Rezultat, o katerem je ministrstvo poročalo, še ni bil dokončen, saj se do 31. 12. 2013 rok šestih mesecev po zaključku pogodbenih obveznosti za vse vključene brezposelne osebe v ukrep v letu 2013 še ni iztekel.

V tabeli 16 je prikazano načrtovano in realizirano število vključitev in zaposlitev brezposelnih oseb pri ukrepih APZ v letu 2013.

Tabela 16: Načrtovane in realizirane vključitve brezposelnih oseb pri ukrepih APZ v letu 2013

Ukrep	Rebalans načrta 2013 ¹⁾		Realizacija 2013			
	Število vključenih brezpos. oseb	Število zaposlitev brezpos. oseb	Število vključenih brezpos. oseb	Število zaposlitev brezpos. oseb	Odstotek realizacije vključenih brezpos. oseb	Odstotek realizacije zaposlitev brezpos. oseb
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=((4)/(2))*100	(7)=((5)/(3))*100
Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	15.355	4.465	18.777	5.190	122,3	116,2
Spodbude za zaposlovanje	4.903	4.903	4.989	4.989	101,8	101,8
Kreiranje novih delovnih mest	5.550	5.420	5.847	5.789	105,4	106,8
Spodbujanje samozaposlovanja	7.200	3.280	9.041	4.293	125,6	130,9
Skupaj	33.008	18.068	38.654	20.261	117,1	112,1

Opomba: ¹⁾ Rebalans poslovnega načrta zavoda za leto 2013.

Vira: Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013, Rebalans poslovnega načrta zavoda za leto 2013.

Načrtovano in realizirano strukturo vključenih brezposelnih oseb glede na prednostno vključevanje brezposelnih oseb v ukrepe APZ v letu 2013 prikazujemo v tabeli 17.

Tabela 17: Struktura vključenih brezposelnih oseb v programe APZ v letu 2013

Prednostna skupina	Načrtovano	Realizirano	Uspešnost v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=((3)/(2))*100
Stari 50 let ali več	6.601	6.243	94,6
Mlajši od 30 let	10.562	12.803	121,2
Dolgotrajno brezposelni	15.843	14.494	91,5
Prejemniki denarnega nadomestila	6.601	4.989	75,6
Prejemniki denarne socialne pomoči	6.601	8.769	132,8

Vir: Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013.

3.3.4.1.a V Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 ministrstvo ni poročalo o deležu vključenih tistih brezposelnih oseb, ki še niso bile vključene v noben ukrep APZ in predstavljajo v skladu s 35. členom ZUTD eno izmed prednostnih skupin pri vključevanju v ukrepe APZ. Predvideno število vključenosti navedene prednostne kategorije brezposelnih oseb iz 35. člena ZUTD tudi ni bilo prikazano v poslovnem načrtu zavoda za leto 2013.

3.3.4.1.b Na ravni programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je ministrstvo za leto 2013 poročalo tudi o številu in deležu uspešno zaključenih pogodb udeležencev usposabljanj. Delež uspešno zaključenih pogodb je v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 primerjalo s kazalnikom uspešnosti v višini 80 odstotkov, o katerem je v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 poročalo kot o zastavljenem kazalniku, čeprav navedeni kazalnik ni bil načrtovan v Poslovnem načrtu zavoda za leto 2013 oziroma v Rebalansu poslovnega načrta zavoda za leto 2013.

Doseganje ciljev evropske politike zaposlovanja

V okviru Letnega poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 je ministrstvo poročalo tudi o doseganju ciljev evropske politike zaposlovanja. Podlago za izvajanje nacionalnih politik trga dela za doseganje strateških ciljev Evropske unije do leta 2020, določenih v okviru strategije Evropa 2020, predstavlja Evropska strategija zaposlovanja. V zvezi z doseganjem ciljev evropske politike zaposlovanja je ministrstvo v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 poročalo v Skupnem poročilu o zaposlovanju kot integralnem delu Letnega poročila o rasti v Evropski uniji.

3.3.4.1.c Ministrstvo v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 ni poročalo o konkretno doseženi stopnji delovne aktivnosti v starosti od 20 do 64 let v Sloveniji v letu 2013. Prav tako se v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 ni opredelilo glede realnosti ciljne vrednosti 75-odstotne stopnje delovne aktivnosti do leta 2020 in morebitnega potrebnega popravka navedene ciljne vrednosti.

3.3.4.1.d Starostna struktura mlajših in starejših brezposelnih, o kateri je ministrstvo poročalo v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013, ni vključevala istih starostnih razredov za omenjeni kategoriji brezposelnih, kot so bili navedeni pri načrtovanih ciljeh zaposlovanja do leta 2015 v smernicah 2012–2015. V Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 je ministrstvo poročalo o deležu mladih in starejših med vsemi brezposelnimi osebami konec leta 2013, ni pa poročalo o stopnji brezposelnosti med mladimi oziroma o stopnji zaposlenosti med starejšimi osebami, kot sta bila opredeljena cilja v smernicah 2012–2015. V Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 prav tako ni bilo predstavljeno, ali je izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letu 2013 prispevalo, da so se udeleženci zaradi usposabljanj in izobraževanj zaposlili na bolj produktivna delovna mesta z večjo dodano vrednostjo.

3.3.4.2 Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014

V Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 je ministrstvo poročalo, da je bilo v ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letu 2014 vključenih 25.897 brezposelnih oseb, od katerih se jih je do 31. 12. 2014 zaposlilo 8.652.

V tabeli 18 je prikazano načrtovano in realizirano število vključitev in zaposlitev brezposelnih oseb pri ukrepih APZ v letu 2014.

Tabela 18: Načrtovane in realizirane vključitve brezposelnih oseb pri ukrepih APZ v letu 2014

Ukrep	Rebalans načrta 2014		Realizacija 2014			
	Število vključenih brezpos. oseb	Število zaposl. brezpos. oseb	Število vključenih brezpos. oseb	Število zaposl. brezpos. oseb	Odstotek vključenih brezpos. oseb	Odstotek zaposlitev brezpos. oseb
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	$(6)=((4)/(2))*100$	$(6)=((5)/(3))*100$
Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih	20.866	6.369	25.897	8.652	124,1	135,8
Spodbude za zaposlovanje	3.883	3.883	3.777	3.777	97,3	97,3
Kreiranje novih delovnih mest	8.650	8.650	7.329	7.316	84,7	84,6
Spodbujanje samozaposlovanja	217	217	725	725	334,1	334,1
Skupaj	33.616	19.119	37.728	20.470	112,2	107,1

Vira: Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014, Rebalans poslovnega načrta zavoda za leto 2014.

Načrtovana in realizirana struktura vključenih brezposelnih oseb v letu 2014 glede na prednostne skupine vključevanja je prikazana v tabeli 19.

Tabela 19: Struktura vključenih brezposelnih oseb v programe APZ v letu 2014

Prednostna skupina	Načrtovano	Realizirano	Uspešnost v odstotkih
(1)	(2)	(3)	$(4)=((3)/(2))*100$
Stari 50 let ali več	5.715	5.747	100,6
Mlajši od 30 let	10.757	15.502	144,1
Dolgotrajno brezposelni	16.472	17.293	105,0
Prejemniki denarnega nadomestila	4.034	4.572	113,3
Prejemniki denarne socialne pomoči	7.396	10.540	142,5

Vira: Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 in Rebalans poslovnega načrta zavoda za leto 2014.

3.3.4.2.a Tako kot za leto 2013 tudi za leto 2014 v letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela ni bilo prikazano število brezposelnih oseb, ki še niso bile vključene v noben ukrep APZ. V skladu s 35. členom ZUTD so namreč prednostna skupina poleg skupin, ki so prikazane v tabeli 19, tudi tiste brezposelne osebe, ki še niso bile vključene v nobenega izmed ukrepov APZ. Načrtovano število vključenih oseb iz navedene prednostne skupine prav tako ni bilo prikazano v Poslovnem načrtu zavoda za leto 2014.

3.3.4.2.b Na ravni programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je bilo tudi za leto 2014 poročano o številu in deležu uspešno zaključenih pogodb udeležencev usposabljanj. Delež uspešno zaključenih pogodb je bil tudi za leto 2014 primerjan s kazalnikom uspešnosti v višini 80 odstotkov, čeprav navedeni kazalnik ni bil načrtovan v Poslovnem načrtu zavoda za leto 2014 oziroma v Rebalansu poslovnega načrta zavoda za leto 2014.

Doseganje ciljev evropske politike zaposlovanja

Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 je vključevalo tudi poročanje o doseganju ciljev evropske politike zaposlovanja iz Skupnega poročila o zaposlovanju Evropske unije za leto 2015⁶².

3.3.4.2.c Ministrstvo v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 ni poročalo o konkretno doseženi stopnji delovne aktivnosti v starosti od 20 do 64 let v Sloveniji v letu 2014.

3.3.4.2.d Starostna struktura mlajših in starejših brezposelnih, o kateri je ministrstvo poročalo v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 in tudi v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013, ni zajemala istih starostnih razredov za omenjeni kategoriji brezposelnih, kot so bili navedeni pri načrtovanih ciljih zaposlovanja do leta 2015 v smernicah 2012–2015. V Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 je ministrstvo prav tako poročalo o deležu mladih in starejših med vsemi brezposelnimi osebami konec leta 2014, ni pa poročalo o stopnji brezposelnosti med mladimi oziroma o stopnji zaposlenosti med starejšimi osebami, kot sta bila kot cilja opredeljena v smernicah 2012–2015. V Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 prav tako kot v Letnem poročilu o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2013 ni bilo predstavljeno, ali je izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letu 2013 prispevalo, da so se udeleženci zaradi usposabljanj in izobraževanj zaposlili na bolj produktivna delovna mesta z večjo dodano vrednostjo.

3.3.4.2.e V skladu s 145. členom ZUTD ministrstvo, pristojno za delo, s poročilom o izvajanju ukrepov po tem zakonu enkrat letno seznani vlado in ostale socialne partnerje. Poročili o izvajanju ukrepov države na trgu dela za obdobje, na katero se nanaša revizija, sta bili pripravljeni v maju tekočega leta za preteklo leto, ESS in vlada pa sta se s poročili seznanila junija tekočega leta za preteklo leto. Rezultati izvajanja ukrepov bi morali biti razpoložljivi pravočasno, da bi bilo mogoče pravočasno zasledovati napredek v delovanju. Informacije o ustreznosti izvajanja programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih s potencialnimi predlogi o potrebnih evalvacijah programov tega ukrepa oziroma programov APZ za obdobje, na katero se nanaša revizija, niso bile pripravljene pravočasno, saj so bile v maju tekočega leta na razpolago informacije o uspešnosti programov za predpreteklo leto.

Ministrstvo je za leti 2013 in 2014 sicer obširno poročalo o realizaciji načrtovanih programov v okviru ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, vendar v poročilih ni bilo vseh potrebnih informacij, informacije o uspešnosti programov pa niso bile pripravljene pravočasno.

⁶² [<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+6142+2015+INIT&l=sl>], 4. 3. 2019.

3.3.5 Nadzor nad izvajanjem ukrepa in pridobivanje dokazov o izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Nadzor po ZUTD izvajata ministrstvo in zavod. Ministrstvo organizira in izvaja finančni nadzor (nadzor nad namensko porabo sredstev) in inšpekcijski nadzor, zavod pa opravlja nadzor nad osebami, prijavljenimi v evidencah zavoda, in preverja namensko porabo sredstev APZ pri zunanjih izvajalcih in osebah ter delodajalcih, vključenih v ukrepe APZ. O obsegu in vsebini izvedenega nadzora mora zavod enkrat letno poročati ministrstvu.

Namen nadzora nad osebami, prijavljenimi v evidencah zavoda, je preverjanje izpolnjevanja pogojev za uveljavitev in ohranitev statusa brezposelne osebe in pogojev za vodenje v drugih evidencah zavoda, izpolnjevanje obveznosti, dogovorjenih v zaposlitvenem načrtu, izpolnjevanje obveznosti iz sklenjenih pogodb o vključitvi v programe APZ, pravočasnega in točnega sporočanja sprememb podatkov, izpolnjevanja pogojev za uveljavitev in ohranitev pravice do denarnega nadomestila in preverjanje pravočasnega in točnega sporočanja sprememb o drugih dohodkih, ki jih brezposelna oseba prejema v času uživanja denarnega nadomestila.

Nadzore brezposelnih oseb izvaja zavod predvsem na podlagi vzorčenj in izborov skupin brezposelnih oseb po posameznih območnih službah. Predloge za nadzor brezposelnih oseb, pri katerih imajo svetovalci zaposlitve težave pri preverjanju izpolnjevanja obveznosti, lahko podajo tudi pristojni uradi za delo. Prav tako pa so nadzori opravljeni tudi na podlagi utemeljenih prijav, ki jih po več komunikacijskih poteh prejema zavod (anonimne prijave, prek Kontaktnega centra, Službe za pravne zadeve in podobno). Nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti oseb v evidencah zavoda opravlja zavod tudi v sodelovanju in z izmenjavo podatkov z Inšpektoratom Republike Slovenije za delo, centri za socialno delo ter drugimi institucijami.

Nadzore nad namensko porabo sredstev APZ ter izpolnjevanje pogodbenih obveznosti izvaja zavod na podlagi podanih predlogov za nadzor skrbnikov pogodb iz območnih služb in skrbnikov programov APZ na Centralni službi, z navedbo konkretnih razlogov za uvedbo nadzora. Zavod izvaja nadzore od leta 2014 naprej tudi na podlagi utemeljenih prijav (tudi anonimnih), ki jih podajajo predvsem udeleženci programov kot tudi drugi viri.

Izvajanje nadzora v letih 2013 in 2014

Prioritetna naloga področja nadzora v letih 2013 in 2014 so bili nadzori nad izpolnjevanjem obveznosti brezposelnih oseb iz sklenjenih zaposlitvenih načrtov. V letih 2013 in 2014 se je nadaljeval trend prenosa težišča dela iz nadzorov pogodb pri pravnih in fizičnih osebah na brezposelne osebe. Zavod je v navedenih letih usmeril vzorčenje nadzora k nadzoru brezposelnih oseb, ki so opravljale oziroma imele poklic, ki je bil iskan na trgu dela, zaradi česar je obstajalo večje tveganje za kršitev pogodbenih obveznosti brezposelnih oseb. V obeh revidiranih letih so po številu nadzorov predstavljali nadzori brezposelnih oseb 93 odstotkov vseh uvedenih nadzorov. V letu 2013 je zavod evidentiral skupaj 635 predlogov za nadzor, v letu 2014 pa je bilo podanih 659 predlogov za nadzor.

Najpogostejši razlogi za uvedbo nadzora v letih 2013 in 2014 so bili:

- sum dela oziroma zaposlitve na črno in s tem povezane razpoložljivosti brezposelne osebe za zaposlitev,

- neizpolnjevanje dogovorjenih obveznosti brezposelnih oseb iz zaposlitvenega načrta,
- neizpolnjevanje obveznosti pravnih in fizičnih oseb iz pogodb o izvajanju programov zaposlovanja (kršenje delovnopravne zakonodaje, nenamenska poraba denarnih sredstev) in
- v letnem programu dela načrtovani nadzori tveganih programov.

Pri Komisiji Vlade Republike Slovenije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno je bilo v letu 2002 dogovorjeno medsebojno sodelovanje inšpekcijskih služb in zavoda glede ukrepanja v zvezi z brezposelnimi osebami, ki so delale ali bile zaposlene na črno. Zavod je skrbnik računalniške aplikacije, s katero spremlja omenjene postopke, podatke analitično obdeluje, o realizaciji programa pa letno poroča ministrstvu. Za osebe, vodene v evidencah zavoda, je zavod preverjal podana dejstva iz posredovanih prijav in na podlagi naknadno ugotovljenih dejstev iz evidenc zavoda ter pridobljenih podatkov iz dodatnih zaprosil inšpekcijskih služb ustrezno ukrepal oziroma kršitelje prenehal voditi v evidenci brezposelnih oseb.

Način izvajanja nadzora nad osebami, prijavljenimi v evidencah zavoda, podrobneje ureja pravilnik o prijavi in odjavi iz evidenc.

3.3.5.1 Pogodbe med ministrstvom in zavodom

3.3.5.1.a Integralni proračun

S Pogodbo o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014 sta ministrstvo in zavod določila pristojnosti in odgovornosti za izvajanje in financiranje ukrepov na trgu dela, ki so se v letih 2013 in 2014 zagotavljali iz integralnega dela državnega proračuna. V skladu s sklenjeno pogodbo je moral skrbnik pogodbe pri zavodu nemudoma obvestiti skrbnika pogodbe ministrstva o vseh pomembnejših odstopanjih pri izvajanju ukrepov na trgu dela po vsebini in obsegu sredstev. V primeru večjih odstopanj od načrtovanih je zavod pripravil predlog sprememb financiranja izvajanja ukrepov na trgu dela z obrazložitvami predlaganih sprememb in načrtovanih učinkov sprememb ter jih posredoval ministrstvu v uskladitev in potrditev. Na podlagi potrjenih sprememb sta pogodbeni stranki sklenili aneks k pogodbi.

Zavod je v skladu s sklenjeno pogodbo na podlagi in v okviru prevzetih obveznosti zavoda posredoval na ministrstvo zahtevek za izplačilo sredstev iz proračuna in s pogodbo določene priloge po posameznih ukrepih trga dela z ustrezno specifikacijo zahtevka za izplačilo iz proračuna. Zahtevki, ki jih je zavod posredoval na ministrstvo, so morali v skladu s pogodbo o izvajanju ukrepov na trgu dela podrobneje izkazovati zapadle obveznosti po programih oziroma aktivnostih ter prejemnikih in vrstah stroškov, iz naslova katerih so pri izvajalcih že bile prejete in potrjene izstavljene listine prejemnikov oziroma upravičencev do sredstev, ki so zapadle v plačilo na določen dan.

S pogodbo o izvajanju ukrepov na trgu dela je bilo določeno, da so pri realizaciji ukrepov APZ dopustna odstopanja od ocene učinkov, izkazane v sprejetem načrtu APZ za leti 2013 in 2014, za največ 15 odstotkov od letne ravni. V primeru večjih odstopanj je moral zavod predlagati ministrstvu spremembe izvajanja aktivnosti v okviru ukrepov trga dela.

Glede na sklenjeno pogodbo o izvajanju ukrepov na trgu dela je moral zavod v skladu s strokovnimi normami in predpisi za področje računovodskega evidentiranja vseh predpisanih dokumentov in za zaključni račun zagotoviti preglednost vseh računovodskih evidenc, povezanih s plačili po posameznih programih oziroma aktivnostih v okviru ukrepov na trgu dela, in sicer do ravni listin za prevzem obveznosti in plačil po

posameznih listinah, ki so se nanašale na posamezno osebo, vključeno v projekt v okviru programov oziroma aktivnosti, ali na drugo fizično ali pravno osebo, ki je bila prejemnik sredstev. Za namene medletnega spremljanja izvajanja ukrepov na trgu dela je zavod posredoval ministrstvu kvartalna poročila.

3.3.5.1.b Evropski socialni sklad

Za programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, ki so se financirali v letih 2013 in 2014 iz ESS, sta ministrstvo in zavod sklenila posebno pogodbo za vsak posamezen program (povezava s točko 2.1 tega poročila).

Finančni nadzor nad izvajanjem ukrepov APZ, ki jih izvaja zavod, na ministrstvu opravlja Služba za kontrole, ki deluje v okviru Urada za izvajanje kohezijske politike, ki koordinira programiranje, izvajanje, poročanje, vrednotenje in nadzor nad skladi evropske kohezijske politike. Služba za kontrole izvaja administrativno kontrolo stroškov, ki nastanejo v okviru programov APZ, sofinanciranih s strani ESS⁶³. V okviru administrativne kontrole Služba za kontrole pregleda vsak strošek in vsa pripadajoča dokazila, ki dokazujejo, da je strošek res nastal. Ob izvedbi kontrole se izpolni kontrolni list, ki predstavlja dokazilo o tem, da so bili stroški na zahtevku res pregledani in potrjeni kot upravičeni. Poleg administrativne kontrole Služba za kontrole izvaja tudi kontrole na kraju samem v skladu s planom kontrol, ki ga pripravi organ za upravljanje.

V primeru programov ESS, ki se izvajajo v okviru APZ, Služba za kontrole s soglasjem organa upravljanja izvaja vzorčno administrativno kontrolo, zavod pa izvaja preverjanje vseh zahtevkov za izplačilo. To pomeni, da zavod pregleda vsak strošek in pripadajoča dokazila, ministrstvo pa to izvede na vzorcu. Z vzorčno kontrolo je Služba za kontrole ministrstva nadzirala, ali je zavod, ki je opravljal 100-odstotno preverjanje vse dokumentacije, ki je bila podlaga za obračun stroškov, opravljal ta nadzor kakovostno.

3.3.5.2 Pogodbe z brezposelnimi osebami

3.3.5.2.a Evidenca brezposelnih oseb in zaposlitveni načrt

Pogoj za vključitev brezposelnih oseb v programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je, da so te osebe vpisane v evidenco brezposelnih oseb, ki jo v skladu z ZUTD vodi zavod. Po vpisu v evidenco brezposelnih oseb se izdela za vsako brezposelno osebo zaposlitveni načrt z namenom in ciljem izboljšanja zaposlitvene možnosti brezposelnih oseb. Brezposelne osebe se vključijo v ukrepe APZ na podlagi zaposlitvenega načrta v skladu z opredeljenimi zaposlitvenimi cilji.

3.3.5.2.b Sklepanje pogodb

Akt o vključitvi v aktivnost APZ je skladno s pravilnikom o izvajanju ukrepov APZ napotnica ali pogodba. Vrsta akta za vključitev se opredeli v katalogu ukrepov APZ. Pogodbo o vključitvi sklene izvajalec

⁶³ Služba za kontrole izvaja navedeno kontrolo v skladu z Navodili organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL L, št. 371 z dne 27. 12. 2006) ter z Navodilom Službe za kontrolo posredniškega telesa Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES v okviru ESS za OP RČV2007–2013.

ukrepov APZ z osebo v primeru, ko je ta upravičena do denarnih prejemkov in povračila stroškov. Pri pregledu izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so bile v vseh pregledanih primerih brezposelne osebe upravičene do denarnih prejemkov ali povračil stroškov, zato je bil v vseh pregledanih primerih akt o vključitvi v posamezne programe sklenjena pogodba med zavodom in brezposelno osebo, na podlagi katere so bile brezposelne osebe napotene k izbranim izvajalcem programov.

3.3.5.2.c Pogodbene zaveze brezposelnih oseb

Zavod je s pogodbami z udeleženci usposabljanj in izobraževanj za vse programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih zavezal udeležence:

- da se bodo redno udeleževali usposabljanj oziroma izobraževanj, ki jih bodo dokončali v pogodbeno določenem roku;
- da ne bodo prekinili udeležbe v programih brez soglasja zavoda oziroma bodo zavod takoj obvestili o nastanku utemeljenih objektivnih razlogov, zaradi katerih jim je redno udeleževanje usposabljanja onemogočeno, ter mu predložili dokaze o obstoju teh razlogov.

Pri nekaterih programih ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih⁶⁴ je zavod kandidate za usposabljanje oziroma izobraževanje s pogodbami dodatno zavezal, da se bodo v predvidene programe ukrepa dejansko vključili oziroma bodo najkasneje v roku treh dni pred začetkom usposabljanja sporočili svetovalcu zaposlitve, če se ga zaradi utemeljenih objektivnih razlogov ne bi mogli udeležiti. Navedena pogodbeni zaveza za kandidate usposabljanj in izobraževanj je bila pomembna z vidika časovne učinkovitosti izvajanja ukrepa, saj je zavod lahko v primeru odpovedi predlaganih kandidatov za vključitve v programe, pravočasno vključil druge ustrezne brezposelne osebe.

3.3.5.3 Pogodbe z zunanjimi izvajalci

3.3.5.3.a Evidenca prisotnosti

Udeležbo brezposelnih oseb pri izvajanju vseh programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je zavod nadziral z nadzorom dnevnih evidenc prisotnosti posameznih udeležencev v programih. Evidence prisotnosti so morali izvajalci ali udeleženci programov predložiti zavodu mesečno, v nekaterih primerih pa tudi v krajšem obdobju⁶⁵. Pri programih formalnega izobraževanja so skladno s

⁶⁴ Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK, Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe, Za Pokolpje – aktivno in dejavno, Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 ter Delovni preizkus.

⁶⁵ V skladu s sklenjenimi pogodbami z zavodom so morali izvajalci programov Usposabljanje na delovnem mestu in Delovni preizkus predložiti zavodu poročila o prisotnosti udeležencev v programu do drugega delovnega dne v mesecu za vsak pretekli mesec, ko je potekalo usposabljanje oziroma ko se je izvajal Delovni preizkus. Pri programih Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK, PUM in Programih formalnega izobraževanja so morali udeleženci oziroma izvajalci programov predložiti evidence o prisotnosti najkasneje do 5. dne v mesecu za pretekli mesec, pri programu Za Pokolpje – aktivno in dejavno pa je moral izvajalec programa predložiti poročilo o prisotnosti do 15. v mesecu za pretekli mesec. Pri programih Institucionalno usposabljanje, Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK ter Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe pa so izvajalci programov v skladu s sklenjenimi pogodbami z zavodom pošiljali zavodu poročila o prisotnosti udeležencev na usposabljanju, kadar je usposabljanje trajalo več kot 30 dni, in sicer najkasneje do 5. dne v mesecu za pretekli mesec, v primerih krajšega trajanja usposabljanja pa so izvajalci programov poročila o prisotnosti udeležencev pošiljali v roku osmih dni po zaključku usposabljanj.

sklenjenimi pogodbami med zavodom in udeleženci izobraževanj vodili dnevno evidenco prisotnosti na izobraževanju udeleženci izobraževanja, ki so morali evidenco prisotnosti tudi predložiti zavodu. Evidenco prisotnosti, ki so jo vodili udeleženci programov formalnega izobraževanja, so morali v skladu s sklenjenimi pogodbami med zavodom in udeleženci izobraževanja podpisati predavatelji, evidenco pa je morala potrditi tudi odgovorna oseba izobraževalne organizacije. Pri programu Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK so vodili evidenco prisotnosti udeležencev izvajalci programa, zavodu pa so morali predložiti evidenco udeleženci. Pri ostalih programih ukrepa so skladno s sklenjenimi pogodbami med zavodom in izvajalci programov vodili dnevno evidenco prisotnosti udeležencev usposabljanj izvajalci usposabljanj, ki so evidenco v skladu s sklenjenimi pogodbami tudi predložili zavodu.

3.3.5.3.b Evidenca mentorstva

Programa Usposabljanje na delovnem mestu in Delovni preizkus se izvajata pri konkretnih delodajalcih na konkretnih delovnih mestih. S pogodbami med zavodom in delodajalci je bilo za navedena programa določeno, da usposabljanje poteka pod strokovnim vodstvom mentorja. Mentor je skrbel za strokovno vodenje in ustrezno izvajanje usposabljanja oziroma delovnega preizkusa v odobreni vsebini in v obsegu, ki je bil potreben, da je bil dosežen namen usposabljanja oziroma delovnega preizkusa, o opravljenem mentorstvu pa so delodajalci v skladu s sklenjenimi pogodbami z zavodom morali voditi evidenco opravljenih ur mentorstva. V skladu s sklenjenimi pogodbami z zavodom so delodajalci poleg evidence prisotnosti udeležencev vodili na enak način tudi evidenco opravljenih ur mentorstva, ki so jo predlagali skupaj z evidenco prisotnosti udeležencev na zavod.

3.3.5.3.c Dokazila o uspešnosti udeležencev v programih Usposabljanja in izobraževanja brezposelnih

Ob zaključku usposabljanja ali izobraževanja so izvajalci programov v skladu s sklenjenimi pogodbami morali posredovati Poročila o uspešnosti udeležencev in druga spričevala, iz katerih je bila razvidna uspešnost udeleženih brezposelnih oseb v programih. Poročila o uspešnosti udeležencev so morali izvajalci predložiti zavodu pri izvajanju petih programov: pri programih Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013 in Delovni preizkus so morali izvajalci programov predložiti Poročila o uspešnosti udeležencev najkasneje v roku 30 dni po zaključku posameznega usposabljanja oziroma delovnega preizkusa, pri programih Institucionalno usposabljanje, Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK ter Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe pa je bil rok za predložitev Poročil o uspešnosti udeležencev osem dni po zaključku posameznih programov.

Udeleženci, ki uspešno zaključijo program Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK, pridobijo javnoveljavno listino (certifikat) za NPK ali spričevalo za TPK, s katerim udeleženec dokazuje usposobljenost za opravljanje poklica ali posameznih zadolžitev v okviru poklica. Izvajalec navedenega programa je moral udeležencu izdati certifikat oziroma spričevalo v roku osmih dni po uspešno opravljenem preverjanju oziroma potrjevanju, zavodu pa je moral posredovati ustrezno kopijo najkasneje v roku osmih dni po izdaji.

Pri programih formalnega izobraževanja je zavod preverjal uspešnost udeležencev v programu na podlagi potrdil o opravljenih obveznostih, ki so jih morali udeleženci izobraževanja v skladu s sklenjenimi pogodbami z zavodom predložiti zavodu v osmih dneh po zaključeni aktivnosti. Udeleženci formalnega izobraževanja so morali zavodu prav tako predložiti potrdilo o vpisu, ob zaključku izobraževanja pa so udeleženci pridobili javnoveljavno formalno izobrazbo. V primeru, da udeleženci ne bi dokončali izobraževanja v roku, ki ga je določil izvajalec programa ali pa zavod, je moral udeleženec zavod pisno zaprositi za podaljšanje roka za izpolnitev obveznosti.

Pri programu PUM izvajalcem v skladu s sklenjenimi pogodbami z zavodom glede uspešnosti udeležencev v programu ni bilo treba posebej pripravljati poročil o uspešnosti udeležencev. Izvajalci programa so bili zadolženi za vodenje dnevne evidence prisotnosti udeležencev na obrazcih, določenih s pogodbo, v katerih so poročali o izvedenih dejavnostih pri posameznih udeležencih v obdobju usposabljanja, iz česar je bilo razvidno tudi sodelovanje, motiviranost in uspešnost posameznih udeležencev programa.

Podobno so bili tudi izvajalci programa Za Pokolpje – aktivno in dejavno pogodbeno zadolženi za vodenje evidence o dnevnih aktivnostih za vsakega udeleženca v programu, v roku petih dni po zaključku programa pa so morali zavodu posredovati končno poročilo za vsakega udeleženca programa.

3.3.5.3.d Obračunska dokumentacija

Pri pregledu vzorca smo preverili dokaze, ki jih je zavod pridobil v zvezi z izborom izvajalcev, njihovimi prostorskimi, kadrovskimi zmogljivostmi in drugimi pogoji ter referencami. Zavod je pridobil ustrezne dokaze v zvezi z izpolnjevanjem zahtevanih pogojev od kandidatov za izvajanje posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ali pa je izpolnjevanje pogojev preveril sam v evidencah drugih organov.

Zavod opravlja 100-odstotno kontrolo vse dokumentacije, ki je podlaga za obračun stroškov. Za vsak posamezen program je zavod z izvajalci podpisal pogodbo o izvajanju in v okviru te predpisal obvezno dokumentacijo, ki je podlaga za izplačilo. Pred izplačilom posameznega stroška, tako izvajalcu kot osebi, zavod preverja, ali so izpolnjene pogodbene obveznosti.

Zavod izvaja tudi spremljanje na kraju samem, torej pri izvajalcih, in sicer v času trajanja programa. Pri tem preveri dokumentacijo, ki se nanaša na posamezno pogodbo, hkrati pa opravi tudi pogovor z izvajalcem in udeleženci. Skrbniki pogodbe na območnih službah opravljajo spremljanje na kraju samem predvsem po naključnem vzorcu, vedno pa takrat, ko pride do pritožb brezposelnih oseb. Za enotno izvedbo spremljanja so organizirani sestanki zaposlenih na delovnem področju ter pripravljeni Opomniki za izvajanje spremljanj na kraju samem z obrazci ključnih točk preverjanj za posamezne programe. O izvedbi spremljanj se vodi evidenca, ugotovitve pa se upoštevajo ob pripravi novih programov.

3.3.5.3.e Rok za izstavitev zahtevka ali računa

Pri večini programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih⁶⁶ je bilo s pogodbami med zavodom in izvajalci programov določeno, da je rok za izstavitev računov oziroma zahtevkov za izplačilo najkasneje 30 dni po zaključku programov. Pri programu PUM je bilo s pogodbami določeno, da bo zavod izvajalcem kril stroške izvajanja programa mesečno pod pogojem, da bodo imeli v obračunskem mesecu ves čas vključenih minimalno 18 udeležencev. Pri programu Za Pokolpje – aktivno in dejavno so izvajalci v skladu s pogodbami obračunali storitve oziroma nastale stroške za obdobje celega koledarskega meseca, račune za opravljene storitve in zahteve za povračilo stroškov dodatka za prevoz udeležencem programa pa so predložili zavodu najkasneje v roku 15 dni po preteku tega obdobja. Pri programih Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe ter Programih formalnega izobraževanja pa stroški izvajanja niso bremenili zavoda.

⁶⁶ Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013, Delovni preizkus, Institucionalno usposabljanje, Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK ter Nacionalne poklicne kvalifikacije – Potrjevanje NPK in TPK.

3.3.5.3.f Obveščanje in soglasja zavoda pri izvajanju programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih

Poleg pogodb, sklenjenih med zavodom in izvajalci programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, z natančno opredeljenim poročanjem in s tem povezano predložitvijo obračunske dokumentacije je zavod s pogodbami zavezal izvajalce pri večini programov, da so ga obveščali tudi o dogodkih in okoliščinah, do katerih je prišlo po sklenitvi pogodb, in jih zavod zato ni mogel vnaprej načrtovati. Z navedenimi pogodbami o izvajanju posameznih programov je zavod zavezal izvajalce programov:

- Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2013:
 - pred prekinitvijo usposabljanja za vsakega udeleženca iz razlogov na strani izvajalcev morajo obvezno pridobiti soglasje zavoda in ga s tem namenom nemudoma pisno obvestijo o nameravani prekinitvi in v obvestilu utemeljijo razloge zanjo;
 - o prekinitvi usposabljanja, do katere bi prišlo iz razlogov na strani posameznega udeleženca, izvajalci pisno obvestijo zavod najkasneje v roku treh dni od dne, ko so izvedeli za razlog prekinitve;
 - izvajalci takoj obvestijo zavod o vseh morebitnih spremembah, ki bi nastale po oddaji ponudbe in bi jo v času trajanja usposabljanja kakorkoli spreminjale (na primer sprememba mentorja, statusne spremembe, sprememba delovnega časa);
 - izvajalci bodo uveljavili spremembe iz prejšnje alineje (razen statusnih sprememb) le ob predhodnem soglasju zavoda.
- Delovni preizkus:
 - v primeru, da bi pri posameznem udeležencu ali delodajalcu nastopili objektivni razlogi, zaradi katerih delovnega preizkusa ne bi mogli nadaljevati oziroma uspešno dokončati, morajo delodajalci to zavodu javiti v treh dneh od dne, ko so izvedli za razlog.
- Institucionalno usposabljanje, Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK ter PUM:
 - izvajalci pisno javijo vse prekinitve udeležbe v programu v roku osmih dni;
 - izvajalci zavod takoj pisno obvestijo o vsaki spremembi kadrovske zasedbe izvajalcev programa in/ali o spremembi prostorskih pogojev, navedenih v ponudbi na razpis⁶⁷ oziroma v predlogu za vpis v register⁶⁸, in zagotovijo, da bi bile tudi vse naknadne spremembe skladne z določili javnega naročila oziroma javnega poziva za vpis v register;
 - izvajalci zavod obvestijo o morebitnih za delo motečih udeležencih in mu prepustijo odločitev o morebitni izključitvi iz programa.
- Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK (samo pri postopku izbora zunanjih izvajalcev prek Registra zunanjih izvajalcev):
 - pravočasno, najkasneje pred zaključkom aktivnosti, izvajalci obvestijo zavod o vsaki spremembi, ki bi se nanašala na trajanje vsake posamezne aktivnosti.

⁶⁷ Pri programih Institucionalno usposabljanje ter Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK.

⁶⁸ Pri programih Institucionalno usposabljanje, Nacionalne poklicne kvalifikacije – Priprave na NPK in TPK ter PUM.

- Za Pokolpje – aktivno in dejavno:
 - izvajalci zavod takoj pisno obvestijo o vsaki spremembi kadrovske zasedbe izvajalcev programa in/ali o spremembi prostorskih pogojev, navedenih v predlogu za vpis v register, in zagotovijo, da bi bile tudi vse naknadne spremembe skladne z določili javnega naročila oziroma javnega poziva za vpis v register.
- Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe:
 - izvajalci pisno sporočijo vse prekinitve v roku osmih dni.

Nadzor po ZUTD izvajata ministrstvo in zavod. Ministrstvo organizira in izvaja finančni nadzor, ki je predmet revizije in obsega notranji nadzor nad namensko porabo sredstev, ter inšpekcijski nadzor. Zavod opravlja nadzor nad osebami, prijavljenimi v evidencah zavoda, in preverja namensko porabo sredstev APZ pri zunanjih izvajalcih in osebah ter delodajalcih, vključenih v ukrepe APZ. Ocenjujemo, da sta zavod in ministrstvo učinkovito nadzirala izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih in pridobila pri tem ustrezne dokaze o izvajanju ukrepa. Pri pregledu smo preverili tudi dokaze, ki jih je zavod pridobil v zvezi z izborom izvajalcev, njihovimi prostorskimi, kadrovskimi zmogljivostmi in drugimi pogoji ter referencami. Zavod je pridobil dokaze v zvezi z izpolnjevanjem zahtevanih pogojev od kandidatov za izvajanje posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ali pa je izpolnjevanje pogojev preveril sam v evidencah drugih organov. Ocenjujemo, da sta zavod in ministrstvo v pogodbah ustrezno opredelila dokazila, na podlagi katerih sta lahko tekoče spremljala, kako so zunanji izvajalci izvajali posamezne programe in tudi udeležbo posameznih brezposelnih oseb, ki so bile vključene v programe. Nadzor nad izvajanjem ukrepa je bil opravljen glede na ugotovljena tveganja, pri izvajanju nadzora pa sta revidiranca sodelovala tudi z drugimi organi.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje* v delu, ki se nanaša na izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014.

4.1 Mnenje o pravilnosti

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih v letih 2013 in 2014 ni posloval v skladu s predpisi in drugimi akti v naslednjih primerih:

- usposabljanje na delovnem mestu je bilo v nasprotju z Zakonom o urejanju trgu dela in Katalogom ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ker udeleženci ni omogočalo primerne zaposlitve na tem delovnem mestu po končanem usposabljanju – točka 2.2.1.a;
- v nasprotju z Zakonom o urejanju trgu dela ni preveril namenske porabe sredstev, dodeljenih zunanjemu izvajalcu in v nasprotju s Pravilnikom o načinu in postopku preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij, ker izdatek ni temeljil na ustrezni obračunski dokumentaciji – točki 2.2.1.b in 2.2.1.c;
- udeležencem programa Usposabljanje na delovnem mestu je bil v nepravilnem znesku izplačan dodatek za aktivnost in dodatek za prevoz, kar je v nasprotju s Pravilnikom o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja – točki 2.2.1.d in 2.2.1.e;
- usposabljanje brezposelnih oseb ni bilo v skladu z zaposlitvenimi cilji iz zaposlitvenega načrta, kar je v nasprotju z Zakonom o urejanju trga dela – točka 2.2.1.f.

Razen vpliva navedenih nepravilnosti, menimo, da je Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje v vseh pomembnih pogledih v delu, ki se nanaša na izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, posloval v skladu s predpisi.

4.2 Mnenje o učinkovitosti

Revidirali smo *učinkovitost poslovanja Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih* v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014.

Menimo, da sta bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo in zavod *delno učinkovita* pri izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

Dolgoročno in kratkoročno načrtovanje zavoda in ministrstva je v pretežnem delu zagotavljalo, da so bili načrtovani tako dolgoročni (strateški) kot tudi kratkoročni (letni) cilji, da kratkoročni cilji izhajajo iz strateških dokumentov in da so cilji določljivi, merljivi, pomembni, dosegljivi in časovno opredeljeni. V nekaterih primerih pa so bili cilji časovno neopredeljeni, ker ni bilo nedvoumno določeno, na katero obdobje se nanašajo; za vse dolgoročne cilje niso bili določeni kratkoročni cilji; cilji v različnih obdobjih pa niso bili primerljivi med seboj. Pri določanju ciljev sta ministrstvo in zavod ustrezno sodelovala med sabo in s socialnimi partnerji – predstavniki delodajalcev in delojemalcev. Ministrstvo in zavod za obdobje, na katero se nanaša revizija, nista razpolagala s podatki o obsegu finančnih sredstev, ki bi bil najbolj optimalen glede na namene in cilje izvajanja ukrepov in programov APZ ter glede na značilnosti oziroma potrebe brezposelnih. Ministrstvo in zavod sta pri načrtovanju ukrepa preverila izhodiščno stanje na trgu delovne sile in projekcije potreb brezposelnih in delodajalcev. Ministrstvo in zavod pri načrtovanju ukrepa nista izhajala iz analize stroškov in učinkov ukrepa v preteklosti.

Ocenjujemo, da so predpisani pogoji za vpis v Register zunanjih izvajalcev ustrezni in so omogočali enakopravno obravnavo kandidatov in izbiro primernih izvajalcev. Pogoji in merila za izbiro izvajalcev programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so omogočali enakopravno obravnavo kandidatov za izvajalce in izbiro primernih izvajalcev glede na postavljene cilje ukrepa. Ocenjujemo, da so bili pogoji vključevanja brezposelnih oseb v posamezne programe, ki so bili določeni s katalogi ukrepov APZ, opredeljeni ustrezno, skladno z nameni in cilji izvajanja posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Pogoji za vključitev brezposelnih oseb v posamezne programe so se med sabo razlikovali, saj so bili določeni glede na namen in cilj posameznega programa. Znotraj posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih so pogoji vključevanja omogočali enakopravno obravnavo ciljnih skupin brezposelnih oseb, niso pa zagotavljali, da bi bile prednostno obravnavane tudi tiste brezposelne osebe, ki še niso bile vključene v nobenega izmed ukrepov APZ. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili v nekaterih primerih postopki izbire zunanjih izvajalcev programov APZ izvedeni s časovno zamudo, zaradi česar se vanje niso mogli vključiti vsi brezposelni, ki bi se sicer lahko. S prerazporeditvami sredstev med posameznimi programi ukrepa pa sta zavod in ministrstvo v letih 2013 in 2014 zagotavljala, da zaradi zamud pri izvajanju posameznih programov ni prihajalo do večjih zastojev pri vključevanju brezposelnih oseb v ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih kot celoto. Vključevanje v nekatere programe po četrtertletjih v letu 2013 oziroma letu 2014 je bilo izrazito časovno neenakomerno. Časovna neenakomernost izvajanja programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je lahko ob ostalih enakih pogojih vplivala na manjšo učinkovitost porabljenih sredstev, saj se brezposelne osebe niso mogle pravočasno vključiti v posamezne programe. Zamude so bile predvsem posledica prepozne izbire izvajalcev, objektivnih težav (pomanjkljivosti pravnih podlag) in nepravočasnega sprejetja poslovnega načrta zavoda in nepravočasno sklenjenih aneksov k Pogodbi o izvajanju in financiranju ukrepov na trgu dela za leti 2013 in 2014.

V letih 2013 in 2014 niso bila porabljena vsa sredstva, ki so bila načrtovana za ukrep Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Ocenjujemo, da so sredstva ostala neporabljena predvsem zaradi prepoznega povečanja sredstev, ki so bila dodeljena z Rebalansom proračuna Republike Slovenije za leto 2013. Ocenjujemo, da se v programa Institucionalno usposabljanje in Usposabljanje na delovnem mestu v letu 2013 ni moglo vključiti toliko brezposelnih, kot bi se jih lahko. Ministrstvo in zavod za obdobje, na katero se nanaša revizija, nista razpolagala s podatkom, koliko je bilo vseh brezposelnih oseb, ki bi se želele vključiti v programe, oziroma koliko je bilo brezposelnih oseb, ki bi jim vključitev v programe ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih izboljšala zaposlitvene možnosti. Zato ni mogoče ugotoviti, za koliko brezposelnih oseb bi lahko izboljšali zaposlitvene možnosti, če bi porabili vsa sredstva,

ki so bila na voljo v letih 2013 in 2014. V pogodbah med ministrstvom in zavodom so bile določene medsebojne pristojnosti in obveznosti na področju financiranja in izvajanja APZ, s čimer je bilo zagotovljeno, da se naloge ministrstva in zavoda niso podvajale, temveč sta pri izvajanju APZ ustrezno sodelovala.

Zavod in ministrstvo sta v okviru svojih pristojnosti vodila ustrezne evidence o izvajanju ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih. Za ustrežnejše spremljanje izvajanja ukrepa so obstajale zakonske omejitve, ki niso omogočale spremljanja tistih brezposelnih oseb, ki niso bile vključene v katerega izmed ukrepov APZ. Za spremljanje izvajanja ukrepa sta revidiranca pridobivala podatke tudi iz evidenc drugih organov, vendar pa bi za večjo učinkovitost spremljanja ukrepa potrebovala dostop do še nekaterih podatkov drugih organov, do katerih v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista imela dostopa.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo vmesnega vrednotenja uspešnosti in učinkovitosti ukrepov APZ, ki bi moralo biti izvedeno na polovici obdobja izvajanja ukrepov APZ in bi se moralo nanašati na leti 2012 in 2013. Pri ukrepu Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih je ministrstvo vrednotilo posamezne programe glede na izhode v zaposlitev tistih brezposelnih oseb, ki so bile vključene v programe. Ministrstvo pri vrednotenju ukrepov in programov APZ ni ugotavljalo uspešnosti v smislu smotrnosti poslovanja, prav tako ni analiziralo učinkovitosti izvajanja ukrepov in programov APZ in ni proučilo vidika korelacije med usposabljanjem in izobraževanjem ter številom zaposlitev. Ministrstvo ni pripravilo povzetka opravljenih vrednotenj posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje, iz katerega bi bilo mogoče oceniti ustreznost izvajanja ukrepa kot celote posameznih programov. Iz opravljenih vrednotenj ukrepov in programov APZ prav tako ni razvidno, kako so posamezni ukrepi in programi APZ prispevali k doseganju ciljev politike zaposlovanja, kot so določeni v dolgoročnih strateških dokumentih Republike Slovenije in Evropske unije za področje zaposlovanja. Brez teh informacij pa tudi ni bila mogoča evalvacija programov in ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih.

Za učinkovito spremljanje izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih bi ministrstvo moralo spremljati učinke ukrepa tudi v obdobju, daljšem od enega leta, v katerem bi se lahko pokazali tudi dolgoročnejši in celoviti učinki izvajanja ukrepa v preteklem obdobju.

Na podlagi spremljanja izvajanja ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih ter izvedenih vrednotenj ukrepov na trgu dela, ki sta ju izvedla zunanja izvajalca, sta ministrstvo in zavod v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla nekatere izboljšave pri izvajanju ukrepa. Hkrati pa revidiranca v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista upoštevala oziroma ukrepala v zvezi z nekaterimi ugotovitvami, do katerih so prišli organi Evropske unije, zunanja izvajalca vrednotenj izvajanja ukrepov APZ, oziroma v zvezi z lastnimi ugotovitvami.

Ministrstvo je za leti 2013 in 2014 obširno poročalo o realizaciji načrtovanih programov v okviru ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih, vendar v poročilih ni bilo vseh potrebnih informacij, informacije o uspešnosti programov pa niso bile pripravljene pravočasno.

Nadzor po Zakonu o urejanju trga dela izvajata ministrstvo in zavod. Ministrstvo organizira in izvaja finančni nadzor, ki je predmet revizije in obsega notranji nadzor nad namensko porabo sredstev, ter inšpekcijski nadzor. Zavod opravlja nadzor nad osebami, prijavljenimi v evidencah zavoda, in preverja

namensko porabo sredstev APZ pri zunanjih izvajalcih in osebah ter delodajalcih, vključenih v ukrepe APZ. Ocenjujemo, da sta zavod in ministrstvo učinkovito nadzirala izvajanje ukrepa Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih in pri tem pridobila ustrezne dokaze o izvajanju ukrepa. Pri pregledu vzorca smo preverili tudi dokaze, ki jih je zavod pridobil v zvezi z izborom izvajalcev, njihovimi prostorskimi, kadrovskimi zmogljivostmi in drugimi pogoji ter referencami. Zavod je pridobil ustrezne dokaze v zvezi z izpolnjevanjem zahtevanih pogojev od kandidatov za izvajanje posameznih programov ukrepa Usposabljanje in izobraževanje ali pa je izpolnjevanje pogojev preveril sam v evidencah drugih organov. Ocenjujemo, da sta zavod in ministrstvo v pogodbah opredelila ustrezna dokazila, na podlagi katerih sta lahko tekoče spremljala ustreznost izvajanja posameznih programov s strani zunanjih izvajalcev in tudi udeležbo posameznih brezposelnih oseb, ki so bile vključene v navedene programe. Nadzor nad izvajanjem ukrepa je bil opravljen glede na ugotovljena tveganja, pri izvajanju nadzora pa sta revidiranca ustrezno sodelovala tudi z drugimi organi.

5. PRIPOROČILO

Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje priporočamo, naj se v zaposlitvenem načrtu navedejo vsi zaposlitveni cilji, na katere so vezane opredeljene aktivnosti in poraba sredstev. Ločeno naj se navedejo zaposlitveni cilji, za katere je nezaposlena oseba že usposobljena, in cilji usposabljanja, torej tisti zaposlitveni cilji, za katere se mora še usposobiti.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
2. Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, priporočeno;
3. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
4. dr. Anji Kopač Mrak, priporočeno;
5. mag. Zlatki Srdoč Majer, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
7. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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