



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Uspešnost Ministrstva za kulturo pri pripravi in izvedbi javnih razpisov "Spodbujanje kreativnih kulturnih industrij – Center za kreativnost"



2022



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

Uspešnost Ministrstva za kulturo pri pripravi in izvedbi javnih razpisov "Spodbujanje kreativnih kulturnih industrij – Center za kreativnost"

Številka: 320-13/2021/24

Ljubljana, 6. decembra 2022

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo uspešnost **Ministrstva za kulturo** (v nadaljevanju: ministrstvo) pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za izbor operacij "Spodbujanje kreativnih kulturnih industrij – Center za kreativnost 2019" (v nadaljevanju: JR CzK 2019) in javnega razpisa za izbor operacij "Spodbujanje kreativnih kulturnih industrij – Center za kreativnost 2020–2021" (v nadaljevanju: JR CzK 2020-2021).

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo ministrstvo pri pripravi in izvedbi javnih razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 **delno uspešno**.

Ministrstvo je cilje v obeh javnih razpisih določilo delno ustrezno. Cilji so bili v javnih razpisih določeni in so izhajali iz strateških dokumentov ter operativnega programa. Samo del 1 od 4 ciljev je bil določljiv, merljiv in časovno opredeljen, zato ministrstvo za preostale cilje ni moglo natančno določiti, s kakšnimi vrednostmi so bili doseženi oziroma kakšen je učinek razpisa glede teh ciljev.

Nekateri pogoji za kandidiranje, ki jih je ministrstvo določilo v obeh javnih razpisih, niso bili jasni in preverljivi. Med pogoje je uvrstilo tudi 3 pogoje, ki jih ob odpiranju vlog ni bilo mogoče preveriti na način, kot je bil določen v razpisu in razpisni dokumentaciji. Komisiji je bila pri preverjanju izpolnjevanja enega pogoja dopuščena subjektivna presoja.

Merila za ocenjevanje obeh javnih razpisov je ministrstvo določilo na način, ki je sicer ustrezno obravnaval vse pomembnejše vidike projektov, vendar pa se vsi cilji posameznega razpisa niso odražali v merilih tako, da bi izbor projektov v največji možni meri zagotovil doseganje vseh ciljev posameznega razpisa. Oba razpisa nista vsebovala nobenega merila, ki bi neposredno naslavljalo doseganje zelenega cilja posameznega razpisa, so se pa cilji razpisov odražali v merilih posredno predvsem prek ocenjevanja vsebine projekta in aktivnosti. Posamezna merila oziroma podmerila so zahtevala večjo stopnjo subjektivne presoje kot druga. Ministrstvo razen za del sklopa A2 ni določilo določljivih in merljivih ciljev, zato ni mogoče oceniti, ali bi bilo ob pravilni uporabi pogojev in meril mogoče utemeljeno pričakovati, da bodo cilji razpisov doseženi.

Ministrstvo je v pogodbah s prejemniki sredstev določilo primerno zavezo za merjenje doseganja ciljev le za del enega cilja na ravni javnega razpisa, in sicer povečanje zaposlenosti, za preostale cilje

iz javnega razpisa pa teh zavez ni določilo. Enako velja tudi pri določitvi zavez glede poročanja podatkov, potrebnih za merjenje ciljev. Ministrstvo posledično ne bo moglo izmeriti uspešnosti obeh javnih razpisov, razen v delu, ki se nanaša na kreiranje novih delovnih mest.

Ministrstvo pri javnih razpisih v postopku obravnave in ocenjevanja vlog ni v celoti ravnalo v skladu z Uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog, Navodilom o pripravi in izvedbi postopka javnega razpisa za dodelitev nepovratnih sredstev pri porabi sredstev evropske kohezijske politike ter besedilom javnega razpisa in razpisne dokumentacije. Komisija pri 2 vlogah, ki sta bili formalno nepopolni, ni zahtevala dopolnitve vlog ter preveritve izpolnjevanja določenih splošnih pogojev za kandidiranje prijaviteljev ni izvedla v skladu z razpisno dokumentacijo. Ministrstvo je pri obeh javnih razpisih za prijavitelje, katerih vloge so bile formalno popolne, najprej izvedlo postopek ocenjevanja na podlagi meril ter šele nato preverjalo izpolnjevanje določenih razpisnih pogojev. V postopek ocenjevanja na podlagi meril so bile sprejete tudi vloge, ki niso izpolnjevale vseh razpisnih pogojev. Računsko sodišče je ugotovilo tudi pomanjkljivosti pri preverjanju upravičenosti do izplačila sredstev in pomanjkljivosti pri preverjanju dvojnega financiranja.

Računsko sodišče je ministrstvu podalo **priporočila** za izboljšanje priprave in izvedbe javnih razpisov.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predstavitev področja revizije	7
1.3 Predstavitev Ministrstva za kulturo	11
1.4 Revizijski pristop	12
2. Priprava in izvedba javnih razpisov	14
2.1 Priprava javnih razpisov	14
2.1.1 Cilji javnih razpisov	14
2.1.2 Pogoji javnega razpisa	17
2.1.3 Merila za ocenjevanje	21
2.1.4 Naknadna evalvacija doseganja ciljev	27
2.2 Izvedba javnih razpisov	29
2.2.1 Postopek izvedbe javnih razpisov	29
2.2.2 Nadzor ministrstva nad porabo dodeljenih sredstev	34
3. Mnenje	37
4. Priporočila	39

1. Uvod

Revizijo smotrnosti poslovanja smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

S sklepom o izvedbi revizije⁴ je bilo za revidiranca določeno Ministrstvo za kulturo.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za izbor operacij "Spodbujanje kreativnih kulturnih industrij – Center za kreativnost 2019"⁵ (JR CzK 2019) in javnega razpisa za izbor operacij "Spodbujanje kreativnih kulturnih industrij – Center za kreativnost 2020–2021"⁶ (JR CzK 2020-2021). Revizija se nanaša na obdobje poslovanja od 1. 2. 2019 do 30. 6. 2021.

V reviziji smo ocenili pripravo besedil obeh javnih razpisov ter preverili, kako je ministrstvo določilo cilje, pogoje za kandidiranje in merila za ocenjevanje. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo vzpostavilo primerne mehanizme za naknadno evalvacijo doseganja ciljev javnih razpisov, ali je bil postopek javnih razpisov izveden skladno s pravnimi podlagami in besedilom javnega razpisa ter ali je ministrstvo izvajalo ustrezen nadzor nad porabo sredstev upravičencev.

V reviziji smo izrekli mnenje o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnih razpisov.

1.2 Predstavitev področja revizije

Področje revizije je vezano na aktivnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnih razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, katerih skupna okvirna vrednost razpoložljivih sredstev znaša 3.090.000 EUR. Okvirna višina sredstev za izvedbo JR CzK 2019 je 880.000 EUR, okvirna višina sredstev za izvedbo JR CzK 2020-2021 je 2.210.000 EUR

Center za kreativnost (v nadaljevanju: CzK) je interdisciplinarna platforma za povezovanje, predstavljanje in razvoj kulturnega in kreativnega sektorja v Sloveniji. S svojimi programi krepi družbeno in ekonomsko vrednost sektorja ter ga aktivneje povezuje z drugimi sektorji in gospodarstvom. Skupaj z javnimi razpisi za izbor operacij "Spodbujanje kreativnih kulturnih industrij CzK" tvori

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 122/22.

⁴ Št. 320-13/2021/4 z dne 20. 7. 2021.

⁵ Uradni list RS, št. 13/19 in 22/19.

⁶ Uradni list RS, št. 9/20.

podporno okolje za razvoj kulturnega in kreativnega sektorja⁷. CzK je sestavljen iz 2 ločenih projektov, in sicer iz projekta Platforma Center za kreativnost (v nadaljevanju: Platforma CzK), ki ga vodi in izvaja Muzej za arhitekturo in oblikovanje, in projekta finančne podpore CzK – javni razpisi, ki ga izvaja ministrstvo.

Javna razpisa JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, ki ju je izvedlo ministrstvo, pomenita smiselno in neločljivo nadgradnjo Platforme CzK. V okviru Platforme CzK so bile v podporo javnima razpisoma organizirane promocija razpisa in izobraževalne aktivnosti za prijavitelje ter tudi obvezni 20 do 30 urni mentorski program za izbrane prijavitelje.

Javna razpisa sta financirali Evropska unija iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Republika Slovenija. Razmerje med sredstvi na postavkah namenskih sredstev Evropske unije za kohezijsko politiko in na postavkah slovenske udeležbe za sofinanciranje kohezijske politike je v kohezijski regiji Vzhodna Slovenija 75 % in 25 % ter v kohezijski regiji Zahodna Slovenija 70 % in 30 %.

Ministrstvo je marca 2019 objavilo javni razpis JR CzK 2019 in februarja 2020 javni razpis JR CzK 2020-2021, na katera so se lahko prijavile pravne ali fizične osebe, ki se ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo in ki ustrezajo definiciji malih in srednjih podjetij (v nadaljevanju: MSP) v skladu z Uredbo komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe⁸ (v nadaljevanju: uredba komisije EU št. 651/2014) ter so izpolnjevala določena pogoje za posamezne sklope razpisa.

Predmet obeh javnih razpisov so nepovratne spodbude za razvoj inovativnih projektov in podjetij s področja kreativnega kulturnega sektorja⁹ (v nadaljevanju: KKS), razvoj novih izdelkov, storitev in procesov pri prijaviteljih (podjetjih in drugih organizacijah) ter vzpodbujanje močnejšega sodelovanja med KKS in gospodarstvom. V okviru obeh javnih razpisov naj bi bili podprti projekti, ki nastajajo na presečišču umetnosti, kulture, trga, podjetništva in gospodarstva ter združujejo ustvarjalnost, proizvodnjo, distribucijo dobrin in storitev in proizvajajo ter razširjajo dobrine ali storitve, ki vsebujejo ali izražajo kulturne vsebine. Rezultati projektov naj bi bili na koncu tudi poslovno uresničljivi oziroma finančno merljivi in naj bi povečevali dodano vrednost ali pa naj bi bili usmerjeni v reševanje posebnih družbenih problemov in doprinali k družbenemu napredku in blaginji.

⁷ [URL: <https://czk.si/gradiva/predstavitvena-brosura-czk-2020/>], 27. 9. 2021.

⁸ UL L št. 187 z dne 26. 6. 2014, str. 1.

⁹ Kreativni kulturni sektor (KKS) ali tudi kulturne in kreativne industrije je opredeljen kot dejavnosti, ki združujejo ustvarjalnost s proizvodnjo in distribucijo dobrin in storitev. Vključujejo naslednja temeljna področja KKS: 1. Arhitektura, 2. Oglaševanje, 3. Oblikovanje in vizualne umetnosti, 4. Kulturna dediščina, arhivska dejavnost in knjižnična dejavnost, 5. Knjiga, 6. Kulturno-umetnostna vzgoja, 7. Glasbene umetnosti, 8. Uprizoritvene in intermedijske umetnosti, 9. Mediji, 10. Programska oprema in igre, 11. Film in avdiovizualna dejavnost, 12. Kulturni turizem in 13. drugo umetniško ustvarjanje. "Kulturne industrije" so tiste industrije, ki proizvajajo in distribuirajo dobrine ali storitve, ki imajo takrat, ko se razvijejo, posebni atribut, uporabo in namen, ki uteleša ali posreduje kulturno izražanje, ne glede na komercialno vrednost, ki jo lahko imajo. "Kreativne industrije" so tiste industrije, ki uporabljajo kulturo kot vložek in imajo kulturno razsežnost, čeprav so njihovi rezultati po večini funkcionalni. Te industrije zajemajo arhitekturo in oblikovanje, ki kreativne elemente vključujeta v širše procese in podsektorje, kot so grafično in modno oblikovanje ali oglaševanje.

Namen obeh javnih razpisov je:

1. podpora in razvoj inovativnih idej, podjetij oziroma projektov s področja KKS;
2. spodbujanje nastajanja in delovanja podjetij s področja KKS;
3. spodbujanje sodelovanja med KKS in gospodarstvom ter prenos novih idej v gospodarstvo;
4. spodbujanje podjetništva in podjetniških znanj v KKS skozi sodelovanje z mentorji in z vključitvami v mentorske programe;
5. dvig števila zaposlenih v podprtih projektih.

Sredstva obeh javnih razpisov so razdeljena po posameznih sklopih, in sicer:

- sklop A1 Seme – Preveritev koncepta: za snovanje/testiranje podjetniške ideje pred vstopom na trg s ciljem oblikovanja inovativnega izdelka, spodbujanje inovativnosti in novih idej v podjetjih KKS prek podpor za testiranja in izdelavo študije izvedljivosti inovativnih idej, konceptov in zasnov pred dokončnim razvojem izdelka/storitve oziroma pred vstopom na trg, in sicer v znesku do 15.000 EUR na projekt; projekti se nanašajo na razvoj novih ali izboljšanih obstoječih proizvodov, procesov ali storitev z visoko stopnjo inovativnosti in tržnim ali družbenim potencialom;
- sklop A2 Zagon – Kreativni start-up: za zagotavljanje podpore podjetjem s področja KKS v njihovi fazi hitre rasti, izboljšave poslovnih procesov ter za spodbujanje k ambicioznim inovativnim razvojnim projektom in širjenja na mednarodne trge, in sicer v znesku do 40.000 EUR na projekt; spodbuja se produkte, ki že imajo dokazano vrednost na trgu, potrebujejo pa kapital za vstop na trg, rast in širitev ter profesionalno organizacijo podjetja; MSP se v skladu z uredbo komisije EU št. 651/2014, ki delujejo v KKS in so že na trgu ter imajo potencial hitre rasti, omogoči rast, razvoj novih proizvodnih linij in posledično odpiranje novih delovnih mest;
- sklop A3 Kreativni povezovalnik: za spodbujanje sodelovanja med MSP v skladu z uredbo komisije EU št. 651/2014, ki niso s področja KKS, in KKS za globalno rast in inovacije, in sicer v znesku do 30.000 EUR na projekt; namenjeno je MSP izven KKS, ki so na trgu prisotna že dalj časa in potrebujejo inovativne prispevke, prestrukturiranje procesov, izdelkov ali storitev za širjenje trgov doma ali v tujini z vključevanjem KKS; sodelovanje MSP, ki delujejo izven KKS, s KKS spodbuja vključitev kadrov in aktivnosti KKS pri strateškem razvoju MSP (od uvajanja kreativnega managementa v poslovanje podjetja, razvoja novih in/ali nadgradnje izdelkov/storitev, procesov do strateškega odločanja) s potencialom hitre rasti in namenom vstopa na nove trge ter vključevanja v svoje procese delovanja in spodbujanja strateškega sodelovanja KKS z ostalimi gospodarskimi področji.

Višina sredstev, namenjenih za izvedbo javnega razpisa JR CzK 2019, je 880.000 EUR. Razdelitev sredstev po sklopih in kohezijskih regijah¹⁰ prikazuje Tabela 1.

¹⁰ V javnih razpisih je določeno, da se bodo operacije izvajale v kohezijski regiji Vzhodna Slovenija in kohezijski regiji Zahodna Slovenija.

Tabela 1 Pregled okvirne višine sredstev pri javnem razpisu JR CzK 2019

Sklop	Skupna vrednost v EUR	Vzhodna kohezijska regija v EUR	Zahodna kohezijska regija v EUR
1	2=3+4	3	4
A1 Seme – Preveritev koncepta	150.000	98.190	51.810
A2 Zagon – Kreativni start-up	400.000	261.840	138.160
A3 Kreativni povezovalnik	330.000	216.840	113.982
Skupaj	880.000	576.048	303.952

Vir: javni razpis JR CzK 2019.

Višina sredstev, namenjenih za izvedbo javnega razpisa JR CzK 2020-2021, je 2.210.000 EUR. Razdelitev sredstev po sklopih in kohezijskih regijah predstavlja Tabela 2.

Tabela 2 Pregled okvirne višine sredstev pri javnem razpisu JR CzK 2020-2021

Sklop	Skupna vrednost v EUR	Vzhodna kohezijska regija v EUR	Zahodna kohezijska regija v EUR
1	2=3+4	3	4
A1 Seme – Preveritev koncepta	390.000	300.000	90.000
A2 Zagon – Kreativni start-up	1.040.000	800.000	240.000
A3 Kreativni povezovalnik	780.000	600.000	180.000
Skupaj	2.210.000	1.700.000	510.000

Vir: javni razpis JR CzK 2020-2021.

V JR CzK 2019 so določena obdobja, v katerih morajo biti porabljena sredstva, in sicer je obdobje upravičenosti stroškov operacije (datum verodostojnih knjigovodskih listin) od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2020, obdobje upravičenosti izdatkov (datum plačila računov) od 1. 1. 2019 do 31. 7. 2020 ter obdobje javno upravičenih izdatkov od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2020.

Podobno so tudi v JR CzK 2020-2021 določena obdobja, v katerih morajo biti porabljena sredstva, in sicer je obdobje upravičenosti stroškov operacije (datum verodostojnih knjigovodskih listin) od 1. 1. 2020 do 30. 9. 2021, obdobje upravičenosti izdatkov (datum plačila računov) od 1. 1. 2020 do 31. 10. 2021 ter obdobje javno upravičenih izdatkov od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2021.

1.3 Predstavitev Ministrstva za kulturo

V skladu z 32.a členom Zakona o državni upravi¹¹ (v nadaljevanju: ZDU-1) ministrstvo opravlja naloge na področjih umetnosti, kulture, kulturne dediščine, filma, medijev, slovenskega jezika in verske svobode.

Javna razpisa JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 se v deležu 70 %¹² oziroma 75 %¹³ financirata s sredstvi Evropske unije za kohezijsko politiko. Pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta je ministrstvo kot posredniški organ odgovorno za izvedbo obeh javnih razpisov¹⁴.

Iz akta, ki ureja notranjo organizacijo ministrstva¹⁵, ter Priročnika Ministrstva za kulturo na področju izvajanja evropske kohezijske politike (OP 2014-2020)¹⁶ izhaja, da je bila v času objave javnih razpisov priprava in izvedba javnih razpisov v pristojnosti Direktorata za ustvarjalnost, Sektor za umetnost, ter sekretariata, ki skrbi za organizirano izvajanje nalog, ki so skupnega pomena za ministrstvo. Znotraj sekretariata delujeta tudi Služba za izvajanje kohezijske politike ter Služba za pravne in kadrovske zadeve.

Postopek javnega razpisa JR CzK 2019 je vodila komisija za izvedbo postopka javnega razpisa, ki jo je imenoval minister in je bila sestavljena iz 2 predstavnikov ministrstva, 2 predstavnikov Slovenskega podjetniškega sklada ter 30 strokovnjakov s področja kreativnih in kulturnih industrij. Postopek javnega razpisa JR CzK 2020-2021 pa je vodila komisija za izvedbo postopka javnega razpisa, ki jo je imenoval minister in je bila sestavljena iz 5 predstavnikov ministrstva in 35 strokovnjakov s področja kreativnih in kulturnih industrij. Za pripravo in objavo javnih razpisov ter razpisne dokumentacije je bila odgovorna vodja javnega razpisa, ki je bila tudi predsednica komisije za izvedbo postopka javnega razpisa.

Naloge komisije za izvedbo postopka razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-21 so bile¹⁷:

- podpis izjave o interesni nepovezanosti in varovanju podatkov;
- vodenje postopka javnega razpisa;
- pred odločitvijo o objavi javnega razpisa oceni, ali je vsebina javnega razpisa pripravljena tako, da je mogoče pričakovati uspešen javni razpis in o tem sestavi zapisnik;

¹¹ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21.

¹² V kohezijski regiji Zahodna Slovenija.

¹³ V kohezijski regiji Vzhodna Slovenija.

¹⁴ Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16 – popr., 15/17, 69/17, 67/18, 51/21.

¹⁵ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za kulturo, št. 100-56/2013 z dne 20. 5. 2013.

¹⁶ Št. 303-13/2016/14 z dne 12. 7. 2017 (Verzija 1.1), št. 303-13/2016/27 z dne 25. 11. 2019 (Verzija 1. 2) in št. 303-13/2016/30 z dne 27. 11. 2020 (Verzija 1.3).

¹⁷ Povzeto po Priročniku Ministrstva za kulturo na področju izvajanja kohezijske politike (OP 2014-2020), št. 303-13/2016/14 z dne 12. 7. 2017 (Verzija 1. 1), št. 303-13/2016/27 z dne 25. 11. 2019 (Verzija 1. 2) in št. 303-13/2016/30 z dne 27. 11. 2020 (Verzija 1. 3) ter po Navodilu o pripravi in izvedbi postopka javnega razpisa za dodelitev nepovratnih sredstev pri porabi sredstev evropske kohezijske politike (v nadaljevanju: navodilo o pripravi in izvedbi postopka), št. 303-13/2016/15 z dne 3. 8. 2017.

- podpis izjave, da je vsebina javnega razpisa pripravljena tako, da je možno pričakovati uspešen javni razpis, in da so prijaviteljem na voljo vse informacije, v katerih so navedeni pogoji za podporo za posamezno operacijo, vključno s posebnimi zahtevami za izdelke ali storitve, ki se zagotovijo v okviru operacije, finančnim načrtom in rokom izvedbe;
- priprava kontrolnega lista, na podlagi katerega bo komisija v nadaljevanju preverjala popolnost vlog ter izpolnjevanje pogojev in meril javnega razpisa;
- odpiranje pravočasno prispelih in pravilno označenih vlog in ugotavljanje njihove popolnosti (z izpolnjevanjem kontrolnega lista) glede na to, če so bili predloženi vsi zahtevani dokumenti (formalna popolnost), in priprava pozivov za dopolnitev nepopolnih vlog;
- preverjanje, če posamezne vloge, ki so popolne, izpolnjujejo pogoje javnega razpisa, z utemeljitvijo (ne)izpolnjevanja posameznih pogojev;
- ocenjevanje posamezne vloge, ki so popolne in izpolnjujejo vse pogoje javnega razpisa, na podlagi meril, ki so bila navedena v javnem razpisu, z utemeljitvijo posameznih meril;
- razvrščanje vloge glede na oceno in priprava predlogov prejemnikov sredstev;
- priprava posamičnih sklepov o izboru/neizboru/zavržbi vlog in predložitev ministru za sprejem odločitve v podpis;
- sprotno vodenje zapisnika o delu komisije.

Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so:

- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 29. 1. 2019 do 8. 3. 2019 začasno opravljal funkcijo ministra za kulturo¹⁸,
- mag. Zoran Poznič, minister za kulturo, od 8. 3. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle¹⁹,
- dr. Vasko Simoniti, minister za kulturo, od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022,
- dr. Asta Vrečko, ministrica za kulturo, od 1. 6. 2022 dalje.

1.4 Revizijski pristop

Revizijo smo izvedli tako, da smo zbirali, pregledovali in proučevali revizijske dokaze, povezane s pripravo in izvedbo razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021. Ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag s področja revizije;

¹⁸ Sklep o ugotovitvi prenehanja funkcije ministra (Uradni list RS, št. 7/19).

¹⁹ Državni zbor Republike Slovenije se je s Sklepom o prenehanju funkcije predsednika vlade in ministrov (Uradni list RS, št. 6/20) seznanil, da je Marjan Šarec obvestil predsednika Državnega zbora Republike Slovenije o svojem odstopu s funkcije predsednika vlade, zato mu je z 29. 1. 2020 prenehala funkcija predsednika vlade, s čimer preneha tudi funkcija ministrov. Na podlagi 115. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97-UZS68, 66/00-UZ80, 24/03-UZ3a, 47, 68, 69/04-UZ14, 69/04-UZ43, 69/04-UZ50, 68/06-UZ121, 140, 143, 47/13-UZ148, 47/13-UZ90, 97, 99, 75/16-UZ70a in 92/21 - UZ62a) so Marjan Šarec in ministri opravljali tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade in imenovanja novih ministrov 13. 3. 2020.

- z zbiranjem, pregledom in presojo dokumentacije obeh javnih razpisov, ki se nahaja v fizični in elektronski obliki;
- z vpogledom v zbirko dokumentarnega gradiva ministrstva ter
- z intervjuji in pisnimi vprašanji ministrstvu.

2. Priprava in izvedba javnih razpisov

V reviziji smo preverili aktivnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnih razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021. V okviru preveritve aktivnosti ministrstva pri pripravi obeh javnih razpisov smo ugotavljali, ali so bili v javnem razpisu ustrezno določeni cilji, ali so bili pogoji za kandidiranje jasni in preverljivi ter povezani s cilji javnega razpisa, ali so bila merila za ocenjevanje natančna, merljiva in povezana s cilji javnega razpisa ter ali je ministrstvo vzpostavilo primerne mehanizme za naknadno evalvacijo doseganja ciljev javnega razpisa. V okviru preveritve aktivnosti ministrstva pri izvedbi obeh javnih razpisov pa smo ugotavljali, ali je ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo veljavna postopkovna pravila ter ali je ministrstvo izvajalo ustrezen nadzor nad porabo sredstev upravičencev.

2.1 Priprava javnih razpisov

Ministrstvo je marca 2019 objavilo javni razpis JR CzK 2019 in februarja 2020 javni razpis JR CzK 2020-2021. Besedili javnih razpisov in razpisno dokumentacijo je ministrstvo objavilo tudi na svoji spletni strani²⁰.

2.1.1 Cilji javnih razpisov

V reviziji smo preverili, ali so bili v razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 ustrezno določeni cilji, torej ali so bili določeni cilji pri obeh javnih razpisih in ali so cilji izhajali iz strateških dokumentov ter operativnega programa. Poleg tega nas je zanimalo, ali je ministrstvo cilje pri obeh javnih razpisih določilo tako, da so bili določljivi, merljivi in časovno opredeljeni. Cilji predstavljajo jasno izjavo o tem, kaj želi neka organizacija s svojim delovanjem v doseči²¹.

Cilji, ki so bili določeni v razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, so izhajali iz ciljev, ki so določeni v Strateškem dokumentu Center za kreativnost²² (v nadaljevanju: strategija CzK) ter Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020²³ (v nadaljevanju: operativni program).

Cilj razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 je z vidika operativnega programa prispevati k specifičnemu cilju 1. Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetij, predvsem start-up podjetij, v okviru prednostne osi 3. Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast in

²⁰ [URL: http://mk.arhiv-spletisc.gov.si/si/javne_objave/javni_razpisi/indexafbe.html?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1911], 27. 6. 2022 in [<https://www.gov.si/zbirke/javne-objave/javni-razpis-za-izbor-operacij-spodbujanje-kreativnih-kulturnih-industrij-center-za-kreativnost-20202021/>], 27. 6. 2022.

²¹ Metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih, Ministrstvo za finance, marec 2018.

²² Muzej za arhitekturo in oblikovanje, 30. 3. 2017.

²³ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf], 27. 9. 2021.

prednostne naložbe 3.1 Spodbujanje podjetništva, zlasti z enostavnejšim izkoriščanjem novih idej v gospodarstvu in pospeševanjem ustanavljanja novih podjetij, tudi prek podjetniških inkubatorjev.

Cilj sklopa A1 Seme – Preveritev koncepta je ustvarjalno raziskovanje in inoviranje, skozi katero se inovacije, ki so zanimive za podjetja, trg, družbo in nadaljnji razvoj ali investicije sploh lahko zgodijo, ter demonstracija uporabe projektov v realnem okolju s ciljem pridobitve možnosti in referenc za komercializacijo.

Cilj sklopa A2 Zagon – Kreativni start-up je z nepovratnimi sredstvi podpreti podjetja KKS s potencialom razvoja novih produktov ali storitev, rasti in kreiranje novih delovnih mest.

Cilj sklopa A3 Kreativni povezovalnik je spodbujanje strateškega sodelovanja KKS z ostalimi gospodarskimi področji. KKS bo v MSP pomagal pri:

- dvigu kakovosti njihovih storitev, izdelkov in procesov;
- razvoju novih ali izboljšanih proizvodov ali storitev z visoko inovativnostjo, tržnim ali družbenim potencialom;
- povečanju kakovosti življenja;
- spodbujanju zaposlovanja.

Javna razpisa, ki ju izvaja ministrstvo, pomenita nadgradnjo Platforme CzK. Zgoraj navedeni cilji so usklajeni predvsem z naslednjimi cilji iz strategije CzK:

- povečana stopnja izobraženosti, znanja in veščin, s tem pa tudi večja rast in razvoj KKS;
- povečanje verjetnosti za obstoj na trgu, razvoj in preplet izmenjave znanj in dobrih praks v različnih sektorjih, boljše in učinkovitejše delovanje KKS in implementacija ustreznih politik na tem področju;
- izkoriščanje potencialov novih informacijskih tehnologij in povečanje prodaje izdelkov in storitev s področja KKS.

Razpisa JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 se pretežno financirata iz sredstev Evropske unije, in sicer iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj, izvajata pa se v okviru operativnega programa. Operativni program vsebuje 14 prednostnih osi oziroma tematskih ciljev, znotraj katerih se lahko financirajo ukrepi evropske kohezijske politike. Obravnavana javna razpisa se izvajata v okviru prednostne osi: 3. Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast in prednostne naložbe: Spodbujanje podjetništva, zlasti z omogočanjem lažje gospodarske izrabe novih idej in spodbujanjem ustanavljanja novih podjetij, vključno s podjetniškimi inkubatorji. Znotraj te prednostne osi in prednostne naložbe je postavljen specifični cilj 1: spodbujanje nastajanja in delovanja podjetij, predvsem zagonskih (start-up) podjetij. Pričakovani rezultat tega cilja je povečanje podjetniške dejavnosti.

Cilj razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 (prispevati k specifičnemu cilju 1. Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetij, predvsem start-up podjetij) neposredno izhaja iz cilja operativnega programa, kjer je naveden ta specifičen cilj. Cilji posameznih sklopov pa prispevajo k doseganju specifičnega cilja.

2.1.1.a Cilj razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 je opredeljen na splošno kot prispevek k specifičnemu cilju 1. Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetij, predvsem start-up podjetij iz operativnega programa. Ni jasno, kakšen bo prispevek posameznega javnega razpisa k specifičnemu cilju in ali bo razpis prispeval k doseganju celotnega cilja ali le dela cilja. Iz cilja razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 ni razvidno, kaj želi ministrstvo doseči z razpisom (rezultat tega delovanja). Manjka tudi časovni okvir, v katerem naj bi bil cilj dosežen. Na podlagi tako določenega cilja ne bo mogoče ugotoviti, ali so bili željeni rezultati doseženi, torej ne bo mogoče izmeriti uspešnosti. Cilj zato ni določljiv, posledično tudi ni merljiv, niti ni časovno opredeljen.

2.1.1.b Iz cilja sklopa A1 je razvidno, da ministrstvo želi podpreti raziskovanje in inoviranje ter demonstracije uporabe projektov v realnem okolju. Vendar ni razvidno, kaj želi doseči s to podporo, torej ni razviden rezultat delovanja. Za ministrstvo je ključna le podpora raziskovanju in inoviranju, ne pa rezultati podpore raziskovanju in inoviranju, ki jih ministrstvo želi doseči. Manjka tudi časovni okvir, v katerem naj bi bil cilj dosežen. Na podlagi tako določenega cilja ne bo mogoče ugotoviti, ali so bili željeni rezultati doseženi, torej ne bo mogoče izmeriti uspešnosti. Cilj zato ni določljiv, posledično tudi ni merljiv, niti ni časovno opredeljen.

2.1.1.c Iz cilja sklopa A2 je v prvem delu razvidno, da želi ministrstvo podpreti podjetja KKS s potencialom razvoja novih produktov ali storitev in rasti. Vendar ni razvidno, kaj želi doseči s to podporo, torej ni razviden rezultat. Za ministrstvo je ključna le podpora podjetjem KKS s potencialom razvoja novih produktov ali storitev in rasti, ne pa rezultati te podpore, ki jih ministrstvo želi doseči. Manjka tudi časovni okvir, v katerem naj bi bil cilj dosežen. Na podlagi tako določenega cilja ne bo mogoče ugotoviti, ali so bili željeni rezultati doseženi, torej ne bo mogoče izmeriti uspešnosti. V tem delu cilj zato ni določljiv, posledično tudi ni merljiv, niti ni časovno opredeljen.

Iz drugega dela cilja sklopa A2 pa je razviden konkreten rezultat (povezava s točko 2.1.4.b), in sicer kreiranje novih delovnih mest. V tem delu je cilj določljiv in merljiv, ni pa časovno opredeljen, saj ni razvidno, koliko časa bi morala podprta podjetja ohraniti nova delovna mesta.

Pojasnilo ministrstva

Za izpolnjevanje kazalnika se upošteva trajanje zaposlitve v času trajanja sofinanciranja projekta, opredeljenega v posamezni pogodbi.

2.1.1.d Iz cilja sklopa A3 je razvidno, da želi ministrstvo podpreti strateško sodelovanje KKS z ostalimi gospodarskimi področji. V cilju je navedeno, da bo KKS v MSP pomagal na določenih področjih, niso pa navedeni konkretni rezultati te pomoči, ki jih ministrstvo želi doseči, le splošno so naštetja področja pomoči. Manjka tudi časovni okvir, v katerem naj bi bil cilj dosežen. Na podlagi tako določenega cilja ne bo mogoče ugotoviti, ali so bili željeni rezultati doseženi, torej ne bo mogoče izmeriti uspešnosti. Zato cilj ni določljiv, posledično tudi ni merljiv, niti ni časovno opredeljen.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj cilje posameznih javnih razpisov določi tako, da bodo merljivi, določljivi in časovno opredeljeni ter povezani z željenimi rezultati.

2.1.2 Pogoji javnega razpisa

V reviziji smo preverili, ali so bili v razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 pogoji za kandidiranje jasni in preverljivi ter povezani s cilji posameznega javnega razpisa.

Pogoji za kandidiranje na javnem razpisu morajo biti jasni, njihovo izpolnjevanje mora biti v celoti preverljivo (na podlagi predložene listinske dokumentacije oziroma v postopku pridobivanja podatkov po uradni dolžnosti), iz njih pa morajo nedvoumno izhajati zahteve, ki jih mora prijavitelj izpolnjevati, če želi kandidirati na javnem razpisu. Pogoji morajo biti povezani s cilji javnega razpisa tako, da je ob njihovi pravilni uporabi mogoče utemeljeno pričakovati, da bo cilj razpisa dosežen.

Ministrstvo je pri razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 navedlo pogoje javnega razpisa, ki jih je moral izpolnjevati prijavitelj, splošne pogoje za kandidiranje in pogoje, ki jih je moral izpolnjevati projekt.

Pogoje za prijavitelje navaja Tabela 3.

Tabela 3 Pogoji za prijavitelje

Prijavitelji	A1	A2	A3
Pravne ali fizične osebe, ki se ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo in ki ustrezajo definiciji MSP v skladu z uredbo komisije EU št. 651/2014 in so:	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> gospodarske družbe, registrirane po Zakonu o gospodarskih družbah 	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> samostojni podjetniki posamezniki 	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> socialna podjetja s statusom gospodarske družbe, zadruga in zavodi, ki imajo status socialnega podjetja 	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> samostojni podjetniki posamezniki, zadruga ter socialna podjetja, ki imajo status socialnega podjetja 			X
<ul style="list-style-type: none"> avtorji, samozaposleni v kulturi – ustvarjalci na področju kulture, ki opravljajo samostojno specializiran poklic s področja kulture in so vpisani v razvid samozaposlenih v kulturi pri ministrstvu 	X		
<ul style="list-style-type: none"> zadruga, društva in zasebni zavodi 	X	X	
Prijavitelj deluje na enem od področij KKS ali pa se je iz njega razvil	X		
Prijavitelj deluje v KKS tistih organizacij, ki delujejo v enem od navedenih področij KKS, navedenih v točki 2 razpisa, ali pa so se iz njega razvile		X	
Prijavitelj ne deluje na področjih KKS			X
Prijavitelj mora imeti letni promet vsaj 100.000 EUR, vsaj 2 zaposlena ter lastni izdelek oziroma storitev, ki se že prodaja na trgu			X

Vir: javna razpisa.

Splošni pogoji za kandidiranje na razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 so:

1. Prijavitelj mora izpolnjevati pogoje za prijavitelje.
2. Prijavitelj mora imeti poravnane vse obveznosti, davke in prispevke do Republike Slovenije na zadnji delovni dan v mesecu pred oddajo vloge.
3. Prijavitelju v zadnjih 2 letih od roka za oddajo vloge s pravnomočno odločbo pristojnega organa Republike Slovenije ni bila izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo.
4. Prijavitelj in njegova poslovodna oseba nista v kazenski evidenci.
5. Prijavitelj ob prijavi na razpis²⁴ oziroma zadnji delovni dan v mesecu pred oddajo vloge na razpis²⁵, nima blokiranega transakcijskega računa.
6. Prijavitelj poda izjavo glede prepovedi dvojnega financiranja, da za iste, že povrnjene upravičene stroške in aktivnosti, ki so predmet sofinanciranja v tem razpisu, ni in ne bo prejel sredstev iz drugih javnih virov (sredstev evropskega, državnega ali lokalnega proračuna).
7. Prijavitelj ima ob prijavi poravnane vse obveznosti po sklepu Evropske komisije o razglasitvi pomoči za nezakonito in nezdružljivo z notranjim trgov glede prepovedi dvojnega sofinanciranja, izdanem posameznemu prijavitelju.
8. Projekti s področja informacijske tehnologije (v nadaljevanju: IKT projekti) se lahko prijavijo v jasno izkazani povezavi s projekti in projektnimi skupinami s področja KKS ali integralnim produktom ali storitvijo. IKT projekti se nanašajo na izdelke in prakse, ki se uporabljajo za shranjevanje, zapisovanje in druge vrste obdelav informacij. Integralni izdelek ali storitev je sestavljeni izdelek ali storitev, ki v praksi pomeni kombinacijo več izdelkov in storitev ter vključujejo področje KKS.
9. Prijavitelj poda izjavo o vseh drugih pomočeh "de minimis", ki jih je že prejel na podlagi uredbe komisije ali drugih pravnih podlagah v predhodnih 2 poslovnih letih in v tekočem poslovnem letu.
10. Prijavitelj poda izjavo, ali gre za primer pripojenega podjetja ali delitve podjetja.
11. Prijavitelj poda izjavo s seznamom vseh z njim povezanih podjetij, ki skupaj štejejo za enotno podjetje.
12. Prijavitelj poda izjavo, da sodelovanje med prijaviteljem in podjetjem, ki izvaja posredniško dejavnost, ni predmet tega javnega razpisa.
13. Prijavitelj poda izjavo, da ima urejen status intelektualne lastnine. Podjetniška ideja oziroma prijavljen projekt mora temeljiti na zakonito pridobljeni pravici uporabe intelektualne lastnine.
14. Prijavitelj mora v sklopih A1, A2 in A3 v celoti zagotoviti sredstva za zaprtje finančne konstrukcije, pri tem financiranje oziroma zapiranje finančne konstrukcije sofinanciranih stroškov z leasingom oziroma kreditom ni dovoljeno.
15. Prijavitelj v sklopu A3 vključuje v projekt KKS. Podjetje ima podpisano pogodbo o sodelovanju ali zaposlitvi s podjetjem KKS ali ustvarjalcem iz KKS za ves čas izvajanja projekta in ga aktivno vključuje v izvajanje projekta.

²⁴ Zapis pogoja v razpisu JR CzK 2019.

²⁵ Zapis pogoja v razpisu JR CzK 2020-2021.

16. Izbrani prijavitelji in mentorji se obvezujejo, da bodo od začetka sofinanciranja in še vsaj 3 leta po zaključku sofinanciranja rezultate svojega dela predstavljali na dogodkih Platforme CzK, ter soglašajo z uporabo slikovnega in promocijskega gradiva ter rezultatov v promocijske namene ministrstva in Platforme Muzeja za arhitekturo in oblikovanje.
17. Prijavitelj se zavezuje, da bo pri vseh svojih predstavitev, tako v Sloveniji kakor v tujini, uporabljal logotip ministrstva, Platforme CzK in logotip EKP 2014–2021 ter bo ministrstvo, Platformo CzK in evropske sklade predstavil kot enega izmed svojih strokovnih in finančnih podpornikov. Prejemnik sredstev se zavezuje, da bo logotip ministrstva, Platforme CzK in logotip EKP 2014-2021 umestil na svojo spletno stran in v svoje promocijske materiale.

Pogoji, ki jih mora izpolnjevati projekt pri razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, so:

1. Projekt mora biti skladen z namenom, ciljem in s predmetom javnega razpisa ter s cilji operativnega programa.
2. Posamezen prijavitelj lahko na javni razpis poda največ 1 vlogo. Pri tem se upošteva ne samo podjetje vlagatelja, temveč tudi vsa njegova partnerska in povezana podjetja, kot jih določa uredba komisije.
3. Projekt mora biti v skladu z veljavno slovensko in evropsko zakonodajo.
4. Vloga mora biti v slovenskem jeziku, vsi izračuni in finančne projekcije pa v EUR.
5. Predmet javnega razpisa ni izvedba storitev, ki se izvajajo nepretrgoma oziroma za potrebe rednega delovanja prijavitelja (izvedba oglaševalske kampanje, redno oblikovanje in drugo).
6. Predmet javnega razpisa ni sofinanciranje razstavnih ali drugih projektov na področju umetnosti, kot so razstave, predstave in umetniška dela, ki jih prijavitelj lahko prijavlja na razpise ministrstva in se sofinancirajo iz proračuna na drugih razpisih.
7. Izbrani prijavitelji bodo morali sodelovati v mentorski shemi in pred podpisom pogodbe o sofinanciranju izbrati mentorja s seznama mentorjev, objavljenega na spletni strani Platforme CzK.

V razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 je določeno, da morajo biti pogoji za prijavitelje, splošni pogoji za kandidiranje in pogoji za projekt izpolnjeni in so predmet preverjanja. V primeru, da katerikoli od navedenih pogojev ni izpolnjen, se ocenjevanje po vsebinskih merilih ne izvede, vloga pa se zavrne.

2.1.2.a Ministrstvo je v razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 določilo 3 pogoje, ki niso bili jasni.

Ministrstvo pri pogoju za prijavitelja v okviru sklopa A3 (prijavitelj mora imeti letni promet vsaj 100.000 EUR, vsaj 2 zaposlena ter lastni izdelek oziroma storitev, ki se že prodaja na trgu) v razpisu in razpisni dokumentaciji ni navedlo obdobja, v katerem mora imeti podjetje letni promet vsaj 100.000 EUR ter vsaj 2 zaposlena.

Prijavitelj na sklop A2 je moral delovati v KKS tistih organizacij, ki delujejo v enem od navedenih področij KKS, navedenih v točki 2 razpisa, ali pa so se iz njega razvile. Po pojasnilih ministrstva je bilo dejansko mišljeno, da prijavitelj deluje na enem od področij KKS oziroma se je razvil iz enega od področij KKS. Torej pogoj ni jasen, saj je zahteval, da prijavitelj, ki je pravna oseba, deluje v KKS organizacij in ne da deluje na enem od področij KKS.

Nadalje je ministrstvo med splošne pogoje uvrstilo pogoj 10. Prijavitelj poda izjavo, ali gre za primer pripojenega podjetja ali delitve podjetja. Vendar v razpisu in razpisni dokumentaciji ni opredeljeno, kaj je primer pripojenega podjetja ali delitve podjetij.

2.1.2.b Ministrstvo je med pogoje razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 uvrstilo 3 pogoje, ki jih ni bilo mogoče preveriti na način, kot je bil določen v razpisu in razpisni dokumentaciji.

Tako so morali biti prijavitelji pravne ali fizične osebe, ki se ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo in ustrezajo definiciji MSP v skladu z uredbo komisije EU št. 651/2014. Ta pogoj je ministrstvo preverilo s Poslovnim registrom Slovenije, ki pa razvršča podjetja med srednja, mala in mikro podjetja po merilih iz 55. člena Zakona o gospodarskih družbah²⁶ in ne po merilih iz uredbe komisije EU št. 651/2014.

Nadalje je ministrstvo med splošne pogoje razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 uvrstilo 2 pogoja (7. Prijavitelj ima ob prijavi poravnane vse obveznosti po sklepu Evropske komisije o razglasitvi pomoči za nezakonito in nezdržljivo z notranjim trgom glede prepovedi dvojnega sofinanciranja, izdanem posameznemu prijavitelju, ter 8. IKT projekti se lahko prijavijo v jasno izkazani povezavi s projekti in projektnimi skupinami s področja KKS ali integralnim produktom ali storitvijo. IKT projekti se nanašajo na izdelke in prakse, ki se uporabljajo za shranjevanje, zapisovanje in druge vrste obdelav informacij. Integralni izdelek ali storitev je sestavljen izdelek ali storitev, ki v praksi pomeni kombinacijo več izdelkov in storitev ter vključujejo področje KKS, za kar je kot dokazilo v razpisu predvidelo zgolj izjavo prijavitelja. Po naši oceni v teh 2 primerih izjava prijavitelja ne more predstavljati ustreznega zagotovila, da sta navedena pogoja tudi dejansko izpolnjena. Pogoj 8 bi bil preverljiv v primeru, da bi ministrstvo v razpisu in razpisni dokumentaciji navedlo listinsko dokumentacijo, s katero bi prijavitelji dokazovali vsebinsko izpolnjevanje pogoja.

Poleg tega pri 8. pogoju v razpisu in razpisni dokumentaciji ni bilo opredeljeno, kaj je jasno izkazana povezava s projekti in projektnimi skupinami s področja KKS ali integralnim produktom ali storitvijo. Komisiji je bila pri preverjanju izpolnjevanja navedenega pogoja prepuščena subjektivna presoja, ali je naveden pogoj izpolnjen ali ne, zaradi česar ta pogoj ni jasen.

2.1.2.c Med pogoji razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, ki jih je moral izpolnjevati projekt, je bil tudi pogoj 3. Projekt mora biti v skladu z veljavno slovensko in evropsko zakonodajo. Pogoj se je preverjal z izjavo prijavitelja. Samo izjava prijavitelja po naši oceni ne more predstavljati ustreznega zagotovila, da je navedeni pogoj tudi dejansko izpolnjen. Predvsem pa ni verjetno, da bi na ministrstvu lahko opravili preveritev tako širokega pogoja. Zastavlja pa se tudi vprašanje pristojnosti ministrstva za presojo skladnosti projekta z vso možno zakonodajo. Zaradi navedenih razlogov pogoj ni preverljiv.

2.1.2.d 2 pogoja razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 sta postavljena tako, da bosta lahko izpolnjena šele po ocenjevanju vlog. Med splošnimi pogoji je bil določen pogoj 14. Prijavitelj mora v sklopih A1, A2 in A3 v celoti zagotoviti sredstva za zaprtje finančne konstrukcije, pri tem financiranje oziroma zapiranje finančne konstrukcije sofinanciranih stroškov z leasingom oziroma kreditom ni

²⁶ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21.

dovoljeno. Prijavitelj je dejansko zagotovil sredstva za zaprtje finančne konstrukcije šele ob izvajanju projekta, ko so bila ta potrebna. Teh sredstev mu ni bilo treba zbrati vnaprej. Projekt je moral izpolnjevati tudi pogoj 7. Izbrani prijavitelji bodo morali sodelovati v mentorski shemi in pred podpisom pogodbe o sofinanciranju izbrati mentorja s seznama mentorjev, objavljenega na spletni strani Platforme CzK. Prijavitelji so izbrali mentorja šele po ocenjevanju vlog.

Z določitvijo takšnih pogojev, katerih izpolnjevanje ni vezano na uvrstitev vlog v postopek ocenjevanja po merilih, temveč omogoča njihovo izpolnitev šele po odobritvi vlog, si je ministrstvo onemogočilo izvedbo postopka javnega razpisa na način, kot ga je predpisalo v prvem odstavku poglavja 3.3 razpisa JR CzK 2019 in v predzadnjem odstavku poglavja 3.3 razpisa JR CzK 2020-2021, in sicer da morajo biti v javnem razpisu navedeni pogoji izpolnjeni in so predmet preverjanja. V primeru, da katerikoli od navedenih pogojev ni izpolnjen, se ocenjevanje po vsebinskih merilih ne izvede, vloga pa se zavrne. Glede na to, da se navedena pogoja nanašata na izpolnitev zavez v obdobju po odobritvi vlog, preveritev izpolnjevanja teh pogojev med postopkom ocenjevanja po merilih ni bila mogoča.

2.1.2.e Ministrstvo je med pogoje razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, ki jih mora izpolnjevati projekt, uvrstilo tudi 2 zahtevi (5. Predmet javnega razpisa ni izvedba storitev, ki se izvajajo nepretrgoma oziroma za potrebe rednega delovanja prijavitelja in 6. Predmet tega javnega razpisa ni sofinanciranje razstavnih ali drugih projektov na področju umetnosti, kot so razstave, predstave in umetniška dela, ki jih prijavitelj lahko prijavlja na razpise ministrstva in se sofinancirajo iz proračuna na drugih razpisih, ki po vsebini ne predstavljata pogojev, temveč opisujeta predmet razpisa.

2.1.2.f Pogoji so povezani s cilji razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, če je ob njihovi pravilni uporabi mogoče utemeljeno pričakovati, da bodo cilji posameznega javnega razpisa doseženi. Vendar ministrstvo, razen za del sklopa A2 (za cilj kreiranja delovnih mest), ni določilo merljivih, določljivih in časovno opredeljenih ciljev (povezava s točko 2.1.1.c poročila), na podlagi katerih bi lahko ugotovili, ali so bili željeni rezultati doseženi. Ugotovili smo tudi, da ministrstvo v razpisu in razpisni dokumentaciji ni določilo posebnih pogojev, povezanih s ciljem kreiranja novih delovnih mest. Zato pogojev v nobenem primeru ni mogoče povezati s cilji posameznega javnega razpisa.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pri pripravi javnih razpisov med pogoje za kandidiranje uvrsti zgolj zahteve, ki so jasne, razumljive, uresničljive in objektivno preverljive v času oddaje vloge ter nedvoumno povezane s cilji javnega razpisa. V razpisu in razpisni dokumentaciji naj podrobno navede dokumentacijo, s katero morajo vlagatelji v vlogi dokazovati izpolnjevanje pogojev, in vnaprej določi ustrezne načine preverjanja pogojev, ki jih bo ministrstvo izvedlo po uradni dolžnosti. Pri pripravi javnih razpisov naj prouči, ali je določeno zahtevo smiselno uvrstiti med pogoje ali med pogodbene zaveze.

2.1.3 Merila za ocenjevanje

V reviziji smo preverili, ali so bila v razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 merila za ocenjevanje natančna in merljiva, povezana s cilji posameznega javnega razpisa ter usklajena z Merili za izbor operacij.

Merila za ocenjevanje morajo biti natančna in merljiva, kar pomeni, da morajo biti nedvoumna in omogočati objektivno ovrednotenje prijav. Poleg tega morajo biti merila povezana s cilji javnega razpisa tako, da je ob njihovi pravilni uporabi mogoče utemeljeno pričakovati, da bo cilj razpisa dosežen. Merila za ocenjevanje morajo biti usklajena z Merili za izbor operacij.

Merila za izbor upravičencev, ki izpolnjujejo pogoje, so bila objavljena v 4. točki javnih razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021. Javna razpisa sta določila merila po posameznih sklopih, in sicer:

- Pri sklopu A1 je bilo 6 meril za ocenjevanje pravočasnih in popolnih vlog, pri čemer so bila 3 merila razdeljena na 2 segmenta (tako imenovana podmerila). Opis in razlaga meril za ocenjevanje projektov ter ocenjevalna lestvica za posamezna merila so bili predstavljeni v razpisni dokumentaciji. Merila za sklop A1 navaja Tabela 4.

Tabela 4 Merila za sklop A1

Št.	Merila za sklop A1	Največje število točk
1.	Ocena potenciala in kompetentnosti ekipe	20
1.1	Ekipe in spekter kompetenc	10
1.2	Strategija ekipe in razumevanje projekta	10
2.	Razumevanje in relevantnost problema ter ustreznost rešitve (vključuje tudi edinstveno ponujeno vrednost, inovacije, pomembne rešitve ter možne neulovljive prednosti)	20
2.1	Hipoteza problema in koncept rešitve	10
2.2	Inovativnost poslovne ideje	10
3.	Opredelitev segmentov kupcev/ uporabnikov, validacija ter dostop do njih	10
4.	Zasnova poslovnega modela in zasnova kazalnikov	10
5.	Vzdržnost in trajnost poslovnega modela	20
5.1	Strategija trženja	10
5.2	Trajni učinek storitve/izdelka	10
6.	Inovativnost	20
SKUPAJ NAJVIŠJE MOŽNO ŠTEVILO TOČK		100

Vir: javna razpisa.

- Podobno je bilo tudi pri sklopu A2 6 meril za ocenjevanje pravočasnih in popolnih vlog, pri čemer so bila 3 merila razdeljena na 2 segmenta (tako imenovana podmerila). Opis in razlaga meril za ocenjevanje projektov ter ocenjevalna lestvica za posamezna merila so bili predstavljeni v razpisni dokumentaciji. Merila za sklop A2 navaja Tabela 5.

Tabela 5 Merila za sklop A2

Št.	Merila za sklop A2	Največje število točk
1.	Ocena potenciala in kompetentnosti ekipe	20
1.1	Ekipa in spekter kompetenc	10
1.2	Strategija ekipe in razumevanje projekta	10
2.	Razumevanje in relevantnost problema ter ustreznost rešitve (vključuje tudi edinstveno ponujeno vrednost, neulovljivo prednost ali rešitev družbenega pomena)	20
2.1	Poslovni model	10
2.2	Inovativnost poslovne ideje	10
3.	Jasna opredelitev segmentov kupcev/ uporabnikov, validacija ter dostop do njih	10
4.	Jasnost in realnost kazalnikov danes in čez 6–12 mesecev	10
5.	Vzdržnost in trajnost poslovnega modela	20
5.1	Strategija trženja	10
5.2	Trajni učinek storitve/izdelka	10
6.	Inovativnost	20
SKUPAJ NAJVIŠJE MOŽNO ŠTEVILO TOČK		100

Vir: javna razpisa.

- Pri sklopu A3 je bilo 5 meril za ocenjevanje pravočasnih in popolnih vlog, pri čemer je bilo 1 merilo razdeljeno na 2 segmenta (tako imenovana podmerila). Opis in razlaga meril za ocenjevanje projektov ter ocenjevalna lestvica za posamezna merila so bili predstavljeni v razpisni dokumentaciji. Merila za sklop A3 navaja Tabela 6.

Tabela 6 Merila za sklop A3

Št.	Merila za sklop A3	Največje število točk
1.	Cilji projekta	20
2.	Vključenost prijavitelja v projekt	20
3.	Razumevanje problema in ustreznost rešitve	20
3.1	Opredelitev segmentov kupcev/ uporabnikov, relevantnost za podjetje	10
3.2	Poslovna ideja	10
4.	Sodelovanje s KKS	20
5.	Inovativnost	20
SKUPAJ NAJVIŠJE MOŽNO ŠTEVILO TOČK		100

Vir: javna razpisa.

Merila razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 so usklajena²⁷ z Merili za izbor operacij v okviru operativnega programa²⁸. Pri določenih merilih so bila določena podmerila, pri vsakem je bilo možno doseči največ 10 točk. Maksimalni seštevek točk vseh podmeril posameznega merila je tvoril skupno oceno za merilo. Pri posameznih sklopih A1, A2 in A3 je bil pri merilu oziroma podmerilu določen najvišji kriterij pri ocenjevanju, prav tako so bile v obliki razlage merila za ocenjevanje projektov določene usmeritve pri ocenjevanju. Z objavo Razlage meril za ocenjevanje projektov so prijavitelji prejeli informacijo o tem, na kakšen način pripraviti vlogo oziroma katere informacije je treba v vlogi predstaviti, da bo vloga prejela višje število točk.

Razlaga meril za ocenjevanje projektov pri razpisih JR CzK 2019²⁹ in JR CzK 2020-2021³⁰ določa, da je pri posameznem merilu oziroma podmerilu (opis ocene točke 1-5) za sklopa A1 in A2 oziroma pri podmerilu (opis ocene točka 3) za sklop A3 možno prejeti točke po ocenjevalni lestvici:

- nejasno, neskladno, neustrezno, nespremenljivo; prijavitelj, ki pridobi 0 točk, ne izpolnjuje pogojev razpisa in zato ni upravičen do financiranja: 0 točk,
- pogojno sprejemljivo, slabo: 2 točki,
- sprejemljivo: 4 točke,
- delno ustrezno: 6 točk,
- ustrezno: 8 točk,
- povsem ustrezno: 10 točk.

Pri merilu inovativnost (opis ocene točka 6) za sklopa A1 in A2 oziroma (opis ocene točka 5) za sklop A3 je možno prejeti točke po ocenjevalni lestvici:

- ne izkazuje inovativnosti na nobenem nivoju: 0 točk,
- izkazuje inovativnost na 1 nivoju (na kreativnem ali poslovnem ali tržnem ali trajnostnem nivoju): 4 točke,
- izkazuje inovativnost na 2 nivojih: 16 točk,
- izkazuje inovativnost na 3 ali več nivojih: 20 točk.

Pri posameznem merilu (opis ocene točke 1, 2 in 4) za sklop A3 je možno prejeti točke po ocenjevalni lestvici:

- projekt, ki zgolj v minimalni meri ustreza danemu merilu: 5 točk,

²⁷ Merila za ocenjevanje določajo, da se ob upoštevanju predmeta vsakega posameznega izbora operacij zagotovi zastopanost nekaterih ali vseh meril za ocenjevanje: ocena kakovosti in izvedljivosti projekta (na primer sposobnost nosilcev za izvedbo projekta – človeški, materialni in finančni viri); tržni potencial projekta; vzdržnost in trajnost poslovnega modela; širši družbeni vpliv oziroma odgovor na družbene izzive in podobno; prispevek k spodbujanju regionalnega razvoja; partnerstvo, kjer je to relevantno; število novih in/ali ohranjenih delovnih mest, če je relevantno; stopnja inovativnosti predlaganega projekta; -potencial podjetja za internacionalizacijo v nadaljnjih fazah razvoja; dodana vrednost na zaposlenega, če je relevantno; prispevek k izboljšanju poslovnega okolja; prispevek k večji snovni in energetske učinkovitosti; vidik enakosti moških in žensk, kjer je to relevantno.

²⁸ [URL: http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/merila_jm_14_20_maj_2018.pdf], 14. 12. 2021.

²⁹ Prijavni obrazec, točka 6. Razlaga meril za ocenjevanje projekta.

³⁰ Razpisna dokumentacija, točka IV. Dokazila, način preverjanja pogojev, sestavine vloge prijavitelja in Razlaga meril za ocenjevanje projekta.

- projekt v omejenem obsegu ustreza merilu: 10 točk,
- projekt najbolj ustreza danemu merilu: 20 točk.

Presoja, koliko točk pri posameznem merilu oziroma podmerilu prejme vloga, je bila prepuščena posameznemu ocenjevalcu. V obeh razpisnih dokumentacijah je bilo določeno, da bosta posamezno vlogo ločeno ocenila 2 člana komisije s področja KKS. Če se bosta oceni razlikovali za 10 točk ali manj, se bo ocena oblikovala na podlagi povprečja obeh ocen. Če se bosta oceni razlikovali za več kot 10 točk, bo vlogo ocenil še tretji ocenjevalec in se bo ocena oblikovala na podlagi povprečja vseh 3 ocen. Prag števila točk, nad katerim je bilo odobreno sofinanciranje, je bil pri obeh javnih razpisih 70 ali več točk.

Ocenjujemo, da je za uspeh javnega razpisa ključno, da se skozi merila odražajo cilji javnega razpisa. Na tak način ministrstvo zagotovi, da bodo izbrani tisti projekti, ki bodo v največji možni meri zasledovali doseganje ciljev javnega razpisa. Pri tem je ključnega pomena ustrezna opredelitev ciljev na ravni javnega razpisa – če so ti cilji jasno opredeljeni, je merila razpisa možno pripraviti na način, da so neposredno povezana s cilji javnega razpisa. Jasna opredelitev – po možnosti merljivih – ciljev in iz takšnih ciljev izhajajoča merila tudi prijaviteljem omogočajo bolj natančno pripravo vloge oziroma pripravo k ciljem usmerjenega projekta.

Vsebinsko gledano je merila za sklope A1, A2 in A3 pri razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 možno razdeliti na 2 pomembnejša dela, in sicer se prek drugega³¹ in petega³² merila pri sklopu A1 in A2 oziroma tretjega³³ merila pri sklopu A3 ocenjuje vsebina projekta (prek meril se odgovarja na vprašanje, s kakšnim projektom bo prijavitelj sledil ciljem sklopov A1, A2 in A3 in kakšen je vzdržnostni oziroma trajnostni vidik projekta), prek preostalih meril pa se ocenjuje notranja skladnost projekta (prek meril se odgovarja na vprašanja, s kakšnimi viri bo prijavitelj izpeljal projekt in na kakšen način). Ocenjujemo, da je takšna struktura meril primerna, saj daje oceno tako kakovostnemu potencialu projekta kot tudi dejanski izvedljivosti projekta. Za sledenje ciljem sklopov A1, A2 in A3 je pomembno, da sta ocenjeni obe komponenti projekta, saj pričakovane učinke razpisa lahko doseže le vsebinsko dober in hkrati izvedljiv projekt.

2.1.3.a Merila za izbor projektov morajo omogočiti medsebojno primerjavo in izbor najkvalitetnejših projektov za doseganje ciljev razpisa. Največjo nepristranskost pri izboru omogočajo kvantificirana merila, vendar ta za ocenjevanje vseh vrst projektov niso vedno najbolj primerna oziroma mogoča. Merila iz razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, razen v enem primeru³⁴, niso vsebovala elementov, ki bi jih bilo mogoče objektivno izmeriti, ampak je bilo skoraj vsako merilo odvisno tudi od subjektivne presoje ocenjevalcev. Ocenjujemo, da je zaradi vsebine oziroma predmeta razpisa, ki za izbiro najprimernejših projektov zahteva tudi kvalitativno presojo ustreznosti projekta, določena stopnja subjektivnosti pri ocenjevanju projektov smiselna. Subjektivnost presoje je bila ustrezno zmanjšana z ocenjevanjem 2 oziroma 3 ocenjevalcev, ki so sestavljali strokovno komisijo, skupna ocena pa je predstavljala aritmetično povprečje ocen 2 oziroma vseh 3 ocenjevalcev. Člani strokovne

³¹ 2. Razumevanje in relevantnost problema ter ustreznost rešitve (vključuje tudi edinstveno ponujeno vrednost, inovacije, pomembne rešitve ter možne neulovljive prednosti).

³² 5. Vzdržnost in trajnost poslovnega modela.

³³ 3. Razumevanje problema in ustreznost rešitve.

³⁴ Le podmerilo 1.1. Ekipa in spekter kompetenc vsebuje elemente, ki jih je možno objektivno izmeriti.

komisije so imeli dolgoletne izkušnje na področju KKS, kar je osnova, ki omogoča strokovno presojo vsebine vlog oziroma prijavljenih projektov. Za zmanjševanje tveganja različnega pristopa k ocenjevanju je še posebej pomembno, da je bila v obeh javnih razpisih navedena Razlaga meril za ocenjevanje projektov, ki predstavlja podrobno obrazložitev posameznih meril oziroma podmeril, in kar ocenjujemo kot dobro prakso. Razlage meril za ocenjevanje projektov so prispevale k večji jasnosti meril in so zato predstavljale tudi vodilo prijaviteljem pri pripravi vlog za JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021.

Vendar tudi Razlage meril za ocenjevanje projektov niso v celoti razjasnile kriterija za določitev ocene pri posameznem merilu oziroma podmerilu. Razlage meril za ocenjevanje projektov so dale natančno informacijo, kateri vidiki vloge bodo za komisijo pomembni pri ocenjevanju v okviru posameznega merila, končna ocena vloge pa je bila še vedno rezultat subjektivnega pogleda na doseganje kriterija iz Razlage meril za ocenjevanje projektov. Ocene pri posameznih merilih oziroma podmerilih so se gibale od 0 (nejasno, neskladno, neustrezno, nespremenljivo) do 10 točk (povsem ustrezno)³⁵ oziroma od 0 (ne izkazuje inovativnosti na nobenem nivoju) do 20 točk (izkazuje inovativnost na 3 ali več nivojih)³⁶ oziroma od 5 (projekt, ki zgolj v minimalni meri ustreza danemu merilu) do 20 točk (projekt najbolj ustreza danemu merilu)³⁷, stopnjo ustreznosti pa je ocenil vsak posamezni ocenjevalec.

Razlaga meril za ocenjevanje projektov je prispevala k jasnosti meril, tako da so bili tudi prijavitelji seznanjeni s tem, kateri vidiki vloge bodo pomembni za strokovno komisijo pri ocenjevanju. Prijavitelji so lahko le pri enem podmerilu³⁸ sami objektivno ocenili, koliko točk bo dosegla vloga, pri drugih merilih oziroma podmerilih pa niso imeli možnosti sami objektivno oceniti, koliko točk bo dosegla vloga, saj je bila odločitev o tem prepuščena subjektivni presoji ocenjevalcev. Ocenjujemo, da bi bilo treba merila, pri katerih prijavitelji niso mogli sami objektivno oceniti, koliko točk bo dosegla vloga, vsaj v določenem delu objektivizirati z vnosom dodatnih, kvantificiranih meril, ki bi lahko izhajala iz zastavljenih ciljev sklopov A1, A2 in A3.

2.1.3.b Merila so povezana s cilji razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, če je ob njihovi pravilni uporabi mogoče utemeljeno pričakovati, da bodo cilji razpisa doseženi. Vendar ministrstvo, razen za del sklopa A2, ni določilo merljivih, določljivih in časovno opredeljenih ciljev, na podlagi katerih bi lahko ugotovili, ali so bili željeni rezultati doseženi. Ugotovili smo tudi, da ministrstvo v razpisni dokumentaciji ni določilo posebnih meril, povezanih s ciljem kreiranja delovnih mest. Zato meril ni mogoče povezati s cilji javnega razpisa.

³⁵ Pri sklopu A1 in A2 za merila od 1 do 5 ter pri sklopu A3 za merilo 3.

³⁶ Pri sklopu A1 in A2 za merilo 6 ter pri sklopu A3 za merilo 5.

³⁷ Pri sklopu A3 za merila 1, 2 in 4.

³⁸ 1.1. Ekipa in spekter kompetenc.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v javnih razpisih, kadar je to mogoče, med merila za ocenjevanje vključi tudi kvantificirana merila, ki bodo omogočala objektivno oceno vloge pri posameznem merilu.

2.1.4 Naknadna evalvacija doseganja ciljev

V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo vzpostavilo primerne mehanizme za naknadno evalvacijo doseganja ciljev javnih razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021. Proučili smo kazalnike, ki jih je ministrstvo določilo za presojanje doseganja ciljev razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, ter preverili, ali je ministrstvo v pogodbah z upravičenci določilo primerne zaveze za merjenje ciljev in zaveze, da jim upravičenci sporočajo podatke, potrebne za merjenje ciljev. Samo z vsemi potrebnimi podatki lahko ministrstvo vzpostavi primerne mehanizme za evalvacijo doseganja ciljev razpisov.

Ministrstvo je cilje na ravni razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 merilo s številom podprtih podjetij in povečanjem zaposlenosti³⁹. Ciljna vrednost kazalnikov pri JR CzK 2019 je bila 31 podprtih podjetij in povečanje zaposlenosti za 10 zaposlenih⁴⁰, pri JR CzK 2020-2021 pa je bila ciljna vrednost 78 podprtih podjetij in povečanje zaposlenosti za 26 zaposlenih⁴¹.

2.1.4.a Kazalnik število podprtih podjetij po pojasnilih ministrstva meri število podjetij, ki so jim bila izplačana sredstva. Ta kazalnik ni primeren za merjenje ciljev razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, ker je le posredno povezan s cilji razpisa. Iz tega kazalnika izhaja le namen ministrstva, da prek razpisa izplača sredstva 31 oziroma 78 upravičencem, ne pa rezultat, torej cilj, ki bi ga z izplačanimi sredstvi želelo doseči.

Cilje so določili tudi upravičenci sami. Upravičenec je moral v vlogi za razpis JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 v točki C oziroma D sam opredeliti cilje operacije. Pri opredelitvi ciljev so sicer morali upoštevati aktivnosti, ki so predmet sofinanciranja⁴², ne pa tudi ciljev razpisa. Aktivnosti pa so bile precej široko opredeljene in tako omogočale določitev palete različnih ciljev za vsako operacijo. Dejansko so upravičenci v točki C oziroma D kot cilje določili aktivnosti, ki jih bodo opravili⁴³ in jih je nato ministrstvo sofinanciralo, ne pa rezultatov, ki jih želijo doseči. V obrazcu pogodbe o sofinanciranju, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, je navedeno⁴⁴, da upravičenec upravičenost stroškov v obdobju sofinanciranja dokazuje z dokazili o doseženih kazalnikih oziroma ciljnih, ki so bili potrjeni v vlogi prijavitelja. Če upravičenec ne predloži zahtevanih dokazil o upravičenosti stroškov, ministrstvo zavrne zahtevek za izplačilo. Glede na to, da so upravičenci za izplačilo sredstev morali dokazati, da so dosegli cilje, navedene v vlogi, pomeni, da je ministrstvo s

³⁹ Ministrstvo v JR CzK 2019 ni objavilo ciljev razpisa, v JR CzK 2020-2021 pa je objavilo cilje v točki 16 razpisa.

⁴⁰ Tabela F iz Vloge za odločitev o podpori za javni razpis JR CzK 2019 z dne 26. 2. 2019.

⁴¹ Tabela F iz Vloge za odločitev o podpori za javni razpis JR CzK2020-2021 z dne 10. 2. 2020.

⁴² Točka 2.3 razpisa.

⁴³ Izdelava načrta prodaje, razvoj orodja za iskanje klientov, trženje, nadgraditev spletne strani in drugo.

⁴⁴ 11. in 12. člen pogodbe o sofinanciranju.

kazalnikom število podprtih podjetij le izmerilo število upravičencev, ki so bili izbrani na razpisu in dosegli cilje, torej opravili aktivnosti, ki so jih sami opredelili in so jim bila za to izplačana sredstva. S kazalnikom število podprtih podjetij ministrstvo niti ni izmerilo, koliko od upravičencev, vključenih v razpisa JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, je doseglo cilje, ki so si jih zadali, temveč le absolutno število financiranih podjetij. Cilje oziroma aktivnosti, ki jih bodo opravili, so dejansko določili upravičenci sami za vsako operacijo posebej, ne pa ministrstvo za celoten razpis, torej se je sledilo ciljem upravičencev in ne ciljem ministrstva.

Ministrstvo je del cilja sklopa A2 – kreiranje novih delovnih mest pri obeh javnih razpisih merilo s povečanjem zaposlenosti. Pri tem so se upoštevali zaposleni, ki so imeli sklenjeno delovno razmerje za polni delovni čas za vsa obdobja poročanja oziroma trajanja projekta. Ministrstvo je spremljalo kazalnik le do izplačila zadnjega zahtevka (povezava s točko 2.1.1.c). Torej je moral upravičenec zaposlovati novega zaposlenega le v času, ko je njegove stroške dela financiralo ministrstvo. Tako je bila zaposlenost lahko povečana le med trajanjem operacije, nato pa je lahko zopet upadla. Kazalnik je ustrezen.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj za vsak cilj definira ustrezen kazalnik za presojanje doseganja cilja, ki naj bo neposredno povezan s ciljem.

Ministrstvo je določilo 2 kazalnika za merjenje ciljev na ravni celotnega javnega razpisa JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, in sicer število podprtih podjetij in povečanje zaposlenosti. V obrazcu pogodbe o sofinanciranju je določeno⁴⁵, da upravičenec pri vsakem zahtevku za izplačilo poroča o doseganju kazalnika število podprtih podjetij⁴⁶, za sklop A2 pa še o doseganju kazalnika povečanje zaposlenosti. Poleg tega pri vsakem zahtevku za izplačilo poroča tudi o doseganju kazalnikov, kot jih je sam določil v vlogi za razpis.

V obrazcu pogodbe o sofinanciranju⁴⁷ je sicer predvideno, da bo upravičenec še 3 leta po zaključku operacije ministrstvu dostavljal poročila o doseganju kazalnikov, vendar ti podatki ne služijo oceni doseganja ciljev razpisa JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 in v zvezi z njimi ni vzpostavljena nobena obveza za upravičenca.

2.1.4.b Ministrstvo, razen za del sklopa A2, ki se nanaša na kreiranje novih delovnih mest (za ta del cilja je zagotovljeno tudi poročanje upravičencev o doseganju cilja), ni določilo ustreznih ciljev in primernih kazalnikov za merjenje ciljev, zato ni vzpostavilo primerne mehanizma za naknadno evalvacijo doseganja ciljev razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021. Ministrstvo posledično ne bo moglo izmeriti uspešnosti razpisa, razen v delu, ki se nanaša na kreiranje novih delovnih mest.

⁴⁵ 6. člen.

⁴⁶ Kazalnik iz pogodbe o sofinanciranju.

⁴⁷ 16. člen.

2.1.4.c Upravičenci so na podlagi pogodbe o sofinanciranju pri vsakem zahtevku poročali tudi o doseganju kazalnikov, ki so jih določili sami v vlogi za razpis za svojo operacijo. Torej se je to poročanje nanašalo na cilje upravičencev, ki so bili določeni za vsako operacijo posebej, ne pa na cilje razpisa, ki jih je določilo ministrstvo. Poročanje o doseganju navedenih ciljev zato ne more prispevati k evalvaciji doseganja ciljev razpisa.

2.2 Izvedba javnih razpisov

Ministrstvo je bilo odgovorno za izvedbo javnih razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021. Za pripravo in izvedbo razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 je ministrstvo imenovalo strokovni komisiji za pripravo in izvedbo postopka javnega razpisa. Na razpis JR CzK 2019 je pravočasno prispelo 150 vlog. Komisija za vodenje postopka javnega razpisa je ugotovila, da je bilo 11 vlog (7,3 %) formalno popolnih in primernih za ocenjevanje, preostalih 139 vlog (92,7 %) pa je bilo formalno nepopolnih in so jih morali prijavitelji dopolniti. Vsebinska ustreznost prijav se je preverjala za 150 vlog⁴⁸.

Na razpis JR CzK 2020-2021 je pravočasno prispelo 278 vlog. Komisija za vodenje postopka javnega razpisa je ugotovila, da je bilo 142 vlog (51,1 %) formalno popolnih in primernih za ocenjevanje, preostalih 136 vlog (48,9 %) pa je bilo formalno nepopolnih in so jih morali prijavitelji dopolniti. Vsebinska ustreznost prijav se je preverjala za 278 vlog⁴⁹.

2.2.1 Postopek izvedbe javnih razpisov

V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo pri izvedbi razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 spoštovalo veljavna postopkovna pravila, pri čemer smo ugotavljali, če so bile spoštovane zahteve, določene s predpisi, besedilom javnega razpisa in razpisno dokumentacijo.

Postopek za dodelitev sredstev je predpisan v Uredbi o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog⁵⁰ (v nadaljevanju: uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev), in sicer od 3. do 14. člena. Postopek poteka javnega razpisa in način izbora je podrobneje določen v javnem razpisu in navodilu o pripravi in izvedbi postopka.

2.2.1.a Komisija je pri pregledu prispelih vlog na razpisa JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 najprej preverjala formalno popolnost vlog oziroma ali vsebujejo vse obvezne sestavine, kot jih določa 10. točka besedila javnega razpisa. Komisija je 2 vlogi prijaviteljev štela kot formalno popolni, čeprav nista vsebovali vseh obveznih sestavin, kot jih določa 10. točka besedila javnega razpisa.

⁴⁸ Zapisniku o odpiranju JR CzK 2019, št. 5441-40/2019 z dne 16. 5. 2019.

⁴⁹ Zapisnik o zaključku ocenjevanja za Javni razpis za izbor operacij Spodbujanja kreativnih kulturnih industrij – Center za kreativnost 2020–2021, št. 5441-158/2019/18 z dne 18. 8. 2020.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 56/11.

Ugotovili smo, da:

- vloga prijavitelja na razpis JR CzK 2020-2021 ni imela izpolnjene točke D prijavnega obrazca, kjer so vpisane aktivnosti v okviru operacije, ki so predmet sofinanciranja, in pokazatelj uspešnosti operacije; zato iz vloge ni natančno razvidno, kaj bi moral prijavitelj narediti, da bi pridobil sredstva razpisa (povezava na točko 2.2.2.a);
- vloga prijavitelja na razpis JR CzK 2019 ni imela ustrezno izpolnjene Izjave o izpolnjevanju in sprejemanju razpisnih pogojev, in sicer v točki 9 glede podane izjave o vseh drugih pomočeh "de minimis", ki jih je že prejel na podlagi Uredbe komisije (EU) št. 1407/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči de minimis⁵¹ ali drugih pravnih podlag "de minimis" v predhodnih dveh poslovnih letih in v tekočem poslovnem letu, točki 10 glede podane izjave, ali gre za primer pripojenega podjetja ali delitve podjetja⁵², in točki 11 glede podane izjave s seznamom vseh z njim povezanih podjetij, ki skupaj štejejo za enotno podjetje; Zato iz vloge ni razvidno, ali je prijavitelj prejel pomoč "de minimis" v predhodnih dveh poslovnih letih in v tekočem poslovnem letu, ali gre za primer pripojenega podjetja ali delitve podjetja ter ali gre za primer povezanega podjetja.

Komisija v navedenih 2 primerih ni ravnala v skladu s 5. točko obeh razpisov, iz katere izhaja, da bo komisija najprej preverila pravočasnost, pravilno označbo in formalno popolnost vloge. Vloga se šteje kot formalno popolna, če vsebuje popolno izpolnjene, podpisane in žigosane obrazce, priloge, izjave ter dokazila, ki so naštetja v 10. točki razpisov.

Komisija bi morala na podlagi 20. točke obeh razpisov v roku 8 dni po končanem odpiranju vlog pisno pozvati k dopolnitvi tiste prijavitelje, katerih vloge formalno niso popolne. Prepozne in nepopolne vloge, ki jih prijavitelji ne bi dopolnili v skladu s pozivom za dopolnitev, bi morala s sklepom zavreči.

2.2.1.b Ministrstvo je v razpisu JR CzK 2019 pri preverjanju zahtevanega pogoja: 2. Prijavitelj mora imeti poravnane vse obveznosti, davke in prispevke do Republike Slovenije na zadnji delovni dan v mesecu pred oddajo vloge od prijaviteljev zahtevalo, da predložijo potrdilo ali svojo izjavo⁵³, da za namene tega razpisa dovoljujejo ministrstvu pridobiti podatke iz uradne evidence. Ministrstvo je na podlagi izjave o izpolnjevanju navedenega pogoja samo po uradni dolžnosti⁵⁴ opravilo poizvedbo na Finančni upravi Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS) o poravnanih davkih in drugih obveznih dajatvah in predloženih obračunih davčnih odtegljajev. Ugotovili smo, da je ministrstvo za vse prijavitelje preverjalo dejstva o poravnanih obveznostih, davkih in prispevkih do Republike Slovenije na dan 30. 4. 2019, to je na zadnji delovni dan v mesecu pred rokom za oddajo vlog⁵⁵ in ne na zadnji

⁵¹ UL L 352 z dne 24. 12. 2013.

⁵² V navedenem primeru se vse prejšnje pomoči "de minimis" kateregakoli združenja ali pripojenega podjetja upoštevajo pri ugotavljanju, ali nova pomoč "de minimis" novemu ali prevzemnemu podjetju presega dovoljeno zgornjo mejo.

⁵³ Pooblastilo za potrebe preverjanja podatkov pri FURS.

⁵⁴ Po določbah 66. in 139. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE) vlogi ni treba prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, ki jih vodijo upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil. Uradna oseba, ki vodi postopek, si preskrbi po uradni dolžnosti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ki je pristojen za odločanje.

⁵⁵ Dne 6. 5. 2019.

delovni dan v mesecu glede na dejansko oddajo vlog prijaviteljev. Ugotovili smo, da je 15 prijaviteljev oddalo vlogo na javni razpis v aprilu 2019, zato bi zanje moralo ministrstvo izpolnjevanje pogoja preverjati na dan 29. 3. 2019, to je zadnji delovni dan v mesecu pred oddajo vloge. Za teh 15 prijaviteljev ni mogoče potrditi, da so imeli na zadnji delovni dan v mesecu pred oddajo vloge poravnane vse obveznosti, davke in prispevke do Republike Slovenije.

2.2.1.c Na podlagi Zapisnika o zaključku ocenjevanja razpisa JR CzK 2019⁵⁶ smo ugotovili, da je komisija na podlagi meril ocenila s točkami tudi 9 vlog, ki niso izpolnjevale razpisnih pogojev⁵⁷, in sicer:

- 9 prijaviteljev ni imelo poravnanih vseh obveznosti, davkov in prispevkov do Republike Slovenije;
- 1 prijavitelj ni predložil potrdila, da nima blokiranega transakcijskega računa na dan oddaje vloge 6. 5. 2019.

Ocenjevanje vlog prijaviteljev, ki niso izpolnjevali pogojev, določenih v 3.2 točki javnega razpisa, ni bilo v skladu z drugim odstavkom točke 3.3 javnega razpisa, ki določa, da se v primeru, da katerikoli od navedenih pogojev ni izpolnjen, ocenjevanje po vsebinskih merilih ne izvede⁵⁸, vloga pa se zavrne.

Med izbranimi prijavitelji sta bila posledično 2, ki nista izpolnjevala splošnega razpisnega pogoja iz točke 3.2 razpisa, saj nista imela poravnanih vseh obveznosti, davkov in prispevkov do Republike Slovenije⁵⁹. Ministrstvo je navedenima prijaviteljema na podlagi pogodbe o sofinanciranju operacije dodelilo 15.000 EUR in 30.000 EUR, skupaj 45.000 EUR.

2.2.1.d Pri razpisu JR CzK 2019 je iz predložene dokumentacije razvidno, da se je večina pozivov za dopolnitev vlog nanašala na predložitev izjav (pooblastil) prijaviteljev, s katerimi se je ministrstvu dovolilo, da je samo pridobilo podatke iz uradnih evidenc Inšpektorata Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju: IRSD), Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: MP) in FURS. Ugotovili smo, da je bilo le pooblastilo za potrebe preverjanja podatkov pri FURS del razpisne dokumentacije, ostala pooblastila za preverjanje podatkov na MP oziroma IRSD pa niso bila del razpisne dokumentacije. Menimo, da je razlog za veliko število dopolnitev vlog tudi pomanjkljiva oziroma nerazumljiva razpisna dokumentacija v delu, ki se nanaša na dokazila in izjave (pooblastila) za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc, saj je morala razpisna komisija, ki je pregledala 150 vlog prijaviteljev, kar za 139 vlog zahtevati njihovo dopolnitev. Pri JR CzK 2020-2021 je bila pomanjkljivost v zvezi s predložitvijo pooblastil za preverjanje podatkov po uradni dolžnosti odpravljena.

2.2.1.e Na podlagi Zapisnika o zaključku ocenjevanja razpisa JR CzK 2019 je razvidno, da je bilo vseh 150 vlog prijaviteljev ocenjenih s strani komisije. Iz predloženih ocenjevalnih listov za pregledane primere je razvidno, da je bilo ocenjevanje projektov na podlagi meril izvedeno v obdobju od 14. 6.

⁵⁶ Št. 5441-40/2019 z dne 16. 7. 2019.

⁵⁷ Odgovor FURSA na zaprosilo ministrstva za posredovanje podatkov o plačanih davkih in drugih dajatvah in predloženih obračunih davčnih odtegljajev, št. DT 0211-8/2019-9 z dne 2. 7. 2019.

⁵⁸ Enako je določeno tudi v navodilu o pripravi in izvedbi postopka (št. 303-13/2016/15 z dne 3. 8. 2017).

⁵⁹ Odgovor FURSA na zaprosilo ministrstva za posredovanje podatkov o plačanih davkih in drugih dajatvah in predloženih obračunih davčnih odtegljajev, št. DT 0211-8/2019-9 z dne 2. 7. 2019.

do 19. 6. 2019, iz predloženih dokazil FURS⁶⁰, IRSD⁶¹ in MP⁶² o izpolnjevanju pogojev prijaviteljev pa je razvidno, da jih je ministrstvo prejelo šele po tem, ko so bili prijavljeni projekti že ocenjeni na podlagi meril. Torej je komisija izpolnjevanje navedenih pogojev preverila šele po ocenjevanju posameznih vlog prijaviteljev na podlagi meril. Navedeno ni v skladu z 8. alinejo četrtega odstavka 3. člena navodila o pripravi in izvedbi postopka in z drugim odstavkom točke 3.3 javnega razpisa, ki določata, da komisija ocenjuje posamezne vloge, ki so popolne in izpolnjujejo vse pogoje javnega razpisa, na podlagi meril, ki so bila navedena v javnem razpisu.

2.2.1.f Ugotovili smo, da je ministrstvo pri razpisu JR CzK 2020-2021 preverjalo izpolnjevanje 2 pogojev le pri izbranih 85 prijaviteljih in ne pri vseh 278 prispelih vlogah. Tako je le za izbrane prijavitelje preverilo pogoj, ali imajo poravnane vse obveznosti, davke in prispevke do Republike Slovenije, ter pogoj, ali prijavitelj in njena poslovodna oseba niso v kazenski evidenci. Navedeno ravnanje ni v skladu s 7. alinejo četrtega odstavka 3. člena navodila o pripravi in izvedbi postopka in s predzadnjim odstavkom točke 3.3 javnega razpisa, ki določata, da komisija preveri, če posamezne vloge, ki so popolne, izpolnjujejo pogoje javnega razpisa.

Med izbranimi prijavitelji sta bila posledično tudi 2, ki nista izpolnjevala splošnega razpisnega pogoja iz točke 3.2 razpisa, saj nista imela poravnanih vseh obveznosti, davkov in prispevkov do Republike Slovenije⁶³. Ministrstvo je navedenima prijaviteljema dodelilo 29.998 EUR in 30.000 EUR, skupaj 59.998 EUR.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je za oba prijavitelja med revizijo 11. 1. 2022 preverilo, da sta imela pred podpisom pogodbe poravnane vse obveznosti, davke in prispevke do Republike Slovenije.

2.2.1.g Ugotovili smo, da ministrstvo pri razpisu JR CzK 2020-2021 za vseh 278 prijaviteljev ni preverilo pogoja, da jim s pravnomočno odločbo pristojnega organa ni bila izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo.

Nadalje smo pri istem razpisu ugotovili, da ministrstvo za 3 prijavitelje, ki so bili naknadno izbrani zaradi nadomeščanja odstopov nekaterih prijaviteljev, ni preverilo izpolnjevanja 2 pogojev. Tako ni preverilo pogoja, ali imajo poravnane vse obveznosti, davke in prispevke do Republike Slovenije, ter pogoja, ali prijavitelj in njena poslovodna oseba niso v kazenski evidenci.

V navedenih primerih ministrstvo ni ravnalo v skladu s 7. alinejo četrtega odstavka 3. člena navodila o pripravi in izvedbi postopka in predzadnjim odstavkom točke 3.3 razpisa, ki določata, da morajo biti pogoji, navedeni v javnem razpisu pod točko 3, izpolnjeni in so predmet preverjanja. V primeru, da katerikoli od navedenih pogojev ni izpolnjen, se ocenjevanje po vsebinskih merilih ne izvede, vloga pa se zavrne.

⁶⁰ 26. 6., 28. 6 in 1. 7. 2019.

⁶¹ 11. 7. 2019.

⁶² 21. 6. 2019.

⁶³ Odgovor FURSA na zaprosilo ministrstva za posredovanje podatkov o plačanih davkih in drugih dajatvah in predloženih obračunih davčnih odtegljajev, št. DT 0211-8/2020-14 z dne 1. 10. 2020.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je med revizijo dne 24. 1. 2022 za oba upravičenca preverilo, da sta imela na dan 29. 5. 2020 poravnane vse obveznosti, davke in prispevke do Republike Slovenije.

2.2.1.h Ministrstvo je pri izvedbi razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 prekoračilo 60-dnevni rok za sprejem odločitve o dodelitvi sredstev ter za obveščanje prijaviteljev o (ne)izboru, kar ni v skladu z 12. členom uredbe o postopkih, merilih in načinih dodeljevanja sredstev in besedilom javnega razpisa. V 12. členu uredbe o postopkih, merilih in načinih dodeljevanja sredstev je določeno, da predstojnik oziroma oseba, ki jo predstojnik pooblasti za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev, sprejme odločitev o dodelitvi sredstev v roku, ki ne sme biti daljši od 60 dni od datuma odpiranja vlog, in da mora neposredni uporabnik v roku, ki je bil naveden v objavi javnega razpisa, obvestiti vse prijavitelje o odločitvi glede dodelitve sredstev. V besedilu razpisov⁶⁴ JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 je bilo navedeno, da bodo prijavitelji s sklepom ministra oziroma pooblaščenec osebe o izidu javnega razpisa obveščeni v roku 60 dni od odpiranja vlog.

Ugotovili smo, da je minister odločitev o (ne)izboru upravičencev pri:

- JR CzK 2019 sprejel prepozno, in sicer je sklepe o (ne)izboru ministrstvo sprejelo 5. 8. 2019, kar je 83. dan od datuma odpiranja vlog⁶⁵;
- JR CzK 2020-2021 sprejel prepozno, in sicer je sklepe o izboru ministrstvo sprejelo 11. 9. 2020, kar je 87. dan od datuma odpiranja vlog⁶⁶, sklepe o ne izboru pa 15. in 17. 9. 2020, torej 91. in 93. dan od datuma odpiranja vlog.

Prijavitelji so bili zaradi prepozno sprejetih odločitev ministra o izidu razpisov JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 obveščeni po poteku roka, določenega z javnim razpisom.

2.2.1.i Ministrstvo pred izdajo sklepov o izboru na podlagi predložene dokumentacije ni preverilo izpolnjevanja vseh zahtev javnega razpisa, ki so v fazi preveritve upravičenosti do izplačil vplivale na presojo, ali so prijavitelji dejansko upravičeni do izplačila sredstev v skladu z določbami razpisa. Ni razvidno, da bi bilo pred izdajo sklepa o izboru operacije preverjeno izpolnjevanje zahtev iz točke 8.1 razpisa glede upravičenih stroškov. Posledično je bila odobrena vloga prijavitelja BTT TEKSTIL družba za proizvodnjo, storitve in trgovino d.o.o. (v nadaljevanju: družba BTT), ki je ob prijavi skupaj s prijavnim obrazcem oddala tudi avtorsko pogodbo s fizično osebo⁶⁷ (v nadaljevanju: avtorska pogodba) za celoten znesek sofinanciranja. Avtorska pogodba je bila sklenjena z družinskim članom zastopnika upravičenca, zato bi strošek storitve tega zunanje izvajalca v skladu s točko 8.1 razpisa JR CzK 2020-2021 predstavljal neupravičeni strošek. Ministrstvo bi na podlagi predložene dokumentacije lahko oziroma moralo razbrati, da operacija ne izpolnjuje vseh zahtev javnega razpisa. Ker pa tega ni storilo, je sprejelo sklep o izboru operacije in s prijaviteljem sklenilo pogodbo o sofinanciranju operacije (povezava s točko 2.2.2.a).

⁶⁴ Točka 21. javnega razpisa.

⁶⁵ Odpiranje vlog je bilo izvedeno 14. 5. 2019.

⁶⁶ Odpiranje vlog je bilo izvedeno 15. in 16. 6. 2020.

⁶⁷ Št. 001/2020 o sodelovanju pri realizaciji in distribuciji projekta "maske usta-nos družine modelov Mk, osebni samozaščitni komplet (OSK) in ostale zaščitne opreme" z dne 20. 2. 2020.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vzpostavi sistem pregleda vlog, s katerim bo pred sprejetjem sklepov o izboru operacij preverilo vse ključne dejavnike, ki vplivajo na to, ali so upravičenci na podlagi predložene dokumentacije lahko upravičeni do izplačila sredstev.

2.2.2 Nadzor ministrstva nad porabo dodeljenih sredstev

V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo izvajalo ustrezen nadzor pri namenski porabi sredstev upravičencev pri razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021, pri čemer smo ugotavljali, če je preverjalo namensko porabo sredstev v skladu z javnim razpisom oziroma pogodbo, če je od upravičencev zahtevalo vračilo sredstev v primerih ugotovljene nenamenske porabe sredstev ter če je preverjalo, ali je upravičenec dostavljal letna poročila o doseganju kazalnikov učinka.

Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014-2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta v tretjem odstavku 10. člena določa, da posredniški organ v okviru načina izbora operacij in izvajanja operacij izvaja administrativna preverjanja po 125. členu Uredbe št. 1303/2013/EU⁶⁸. Administrativna preverjanja določajo Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 125. členu Uredbe (EU) št. 1303/2013 za programsko obdobje 2014-2020⁶⁹. Ministrstvo je preverjanje namenske porabe sredstev izvajalo v okviru administrativnega preverjanja vsakega izstavljenega zahtevka za izplačilo (v nadaljevanje: ZZI) upravičenca in vso spremljajočo dokumentacijo ter s pomočjo kontrolnih listov, ki jih je predpisal organ upravljanja. Ministrstvo je upravičenost prijavljenih stroškov in izdatkov⁷⁰ ter dokazila preverjalo na podlagi Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020⁷¹, ki podrobno opredeljuje vse vrste upravičenih stroškov ter dokazila za njihovo upravičenost.

Ministrstvo je v 2 primerih⁷² pri ugotovljeni nenamenski porabi sredstev od upravičencev zahtevalo vračilo sredstev.

V reviziji smo izvedli preveritve izplačil in ugotovili zlasti pomanjkljivosti pri preverjanju upravičenosti do izplačila sredstev in pomanjkljivosti pri preverjanju dvojnega financiranja.

2.2.2.a Družba BTT se je prijavila na razpis JR CzK 2020-2021, in sicer na sklop A3, z operacijo, ki je obsegala razvoj, oblikovanje, proizvodnjo, trženje in prodajo zaščitne opreme za večkratno uporabo (plašči, kape, maske in zaščita za čevlje) na področju medicine in zdravstva ter vzpostavitev servisa

⁶⁸ Kontrolni list za izvedbo administrativnega preverjanja po 125. členu Uredbe (EU) št. 1303/2013 (zahtevek za izplačilo).

⁶⁹ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/nup_verzija_6_februar_2022.pdf], junij 2022.

⁷⁰ Upravičeni stroški in izdatki so tiste vrste stroškov in izdatkov operacije, ki jih je ministrstvo potrdilo v pogodbi o sofinanciranju.

⁷¹ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/nus_verzija-1-12_podpisano-1.pdf], junij 2022.

⁷² OP20.05016.i00009 in OP20.05018.i00005.

za to opremo. Operacija je bila izbrana za sofinanciranje v znesku 30.000 EUR. Ministrstvo in družba BTT sta sklenila Pogodbo o sofinanciranju operacije "JR CzK 2020/21 – Zaščitni izdelki na področju medicine, zdravstva, zobozdravstva in nege za večkratno uporabo iz funkcionalnih tekstilij"⁷³. Družba BTT je 1. 3. 2021 izstavila prvi ZZI⁷⁴, ki so mu bili priloženi računi po avtorski pogodbi v znesku 30.000 EUR. Zahtevek je bil zavržen, saj je ministrstvo ugotovilo, da je avtor družinski član zastopnika družbe BTT, zato na podlagi točke 8.1 razpisa ta strošek ni bil upravičen (povezava na točko 2.2.1.i). Nadzor ministrstva v tem delu ocenjujemo kot uspešen, vendar opozarjamo, da je ministrstvo izplačilo zavrnilo na podlagi dokazila, ki ga v fazi prijave ni prepoznalo kot neustreznega.

Družba BTT je 26. 5. 2021 ponovno izstavila ZZI⁷⁵ v znesku 30.000 EUR. Tokrat je k zahtevku priložila račun za oblikovanje plaščev, kap in etiket podjetja iz tujine⁷⁶ v znesku 6.000 EUR, 2 računa za proizvodne storitve v skupnem znesku 12.586 EUR ter več računov za material v skupnem znesku 11.414 EUR. Pri računih ni bilo dokazil o opravljenih storitvah in dobavljenem materialu, zato ni mogoče potrditi dobave materiala in izvedbe storitev. Ministrstvo je upravičencu za sofinanciranje stroškov, ki niso bili skladni z odobreno vlogo, izplačalo 30.000 EUR. Menimo pa, da zaradi pomanjkljivosti pri obravnavi vlog, to je zaradi neizpolnjene točke D prijavnega obrazca, kjer so vpisane aktivnosti v okviru operacije, ki so predmet sofinanciranja, in pokazatelj uspešnosti operacije, iz vloge ni natančno razvidno, kaj bi moral prijavitelj narediti, da bi pridobil sredstva razpisa (povezava s točko 2.2.1.a). Zaradi opisane napake ministrstvo tudi pri nadzoru ni moglo preveriti, ali so bile navedene aktivnosti opravljene in ali se računi iz ZZI nanašajo na te aktivnosti.

2.2.2.b Ministrstvo je pri obeh javnih razpisih JR CzK 2019 in JR CzK 2020-2021 glede zahtevanega pogoja, da prijavitelj za iste upravičene stroške in aktivnosti, ki so predmet sofinanciranja v razpisu, ni in ne bo prejemal sredstev iz drugih javnih virov (sredstva evropskega, državnega ali lokalnega proračuna), od prijaviteljev zahtevalo, da predložijo podpisano in žigosano izjavo. Vsebinsko preveritev morebitnega nastanka dvojnega financiranja je ministrstvo opravilo pred izplačilom sredstev na podlagi posameznih ZZI.

V kontrolnem listu za izvedbo administrativnega preverjanja⁷⁷ je določeno, da se pri ZZI obstoj dvojnega financiranja preveri v aplikaciji/programu ERAR⁷⁸, e-MA⁷⁹, MFERAC⁸⁰ in drugih evidencah ter na podlagi ločenega knjigovodstva. Ugotovili smo, da ministrstvo skrbnici pogodbe ni zagotovilo stalnega dostopa do aplikacij/programov MFERAC in e-MA in da informacijski program e-MA samodejno ne opozarja, da je upravičenec že prejemnik sredstev na drugem programu, ki je

⁷³ Z dne 10. 12. 2020 in Aneks št. 1. z dne 6. 4. 2021.

⁷⁴ OP20.06865.i00001 z dne 1. 3. 2021.

⁷⁵ OP20.06865.i00002 z dne 26. maja 2021.

⁷⁶ Filter, obrt za svetovanje i dizajn, Hrvaška.

⁷⁷ Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006, UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 320.

⁷⁸ Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji.

⁷⁹ Aplikacija, namenjena podpori izvajanja evropske kohezijske politike 2014–2020.

⁸⁰ Enoten računovodski sistem.

sofinanciran s strani Evropske unije. Z izvedenim nadzorom je lahko ministrstvo preverilo zgolj, ali je prijavitelj že prejemnik drugih javnih sredstev, ni pa moglo preveriti, za kateri namen ali projekt oziroma za katere upravičene stroške je sredstva prejel.

Prepoved dvojnega financiranja je ena izmed ključnih komponent zakonitosti financiranja projektov s proračunskimi sredstvi oziroma sredstvi evropske kohezijske politike, zato je pomembno, da proračunski uporabniki izvajajo ukrepe, s katerimi se zagotavlja spoštovanje te prepovedi.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vladi predlaga nadgraditev in medsebojno povezljivost informacijskih sistemov⁸¹, ki se uporabljajo kot podpora za preverjanje obstoja dvojnega financiranja operacij, da bodo onemogočali vnos oziroma nadaljnjo obdelavo zahtevkov za izplačilo upravičenih stroškov, ki so že bili predmet financiranja iz drugih javnih virov.

⁸¹ Kot so ERAR, MFERAC (enoten računovodski sistem), e-MA (aplikacija, namenjena podpori izvajanja evropske kohezijske politike 2014–2020).

3. Mnenje

Revidirali smo uspešnost poslovanja **Ministrstva za kulturo** pri pripravi in izvedbi javnih razpisov "Spodbujanje kreativnih kulturnih industrij – Center za kreativnost 2019" in "Spodbujanje kreativnih kulturnih industrij – Center za kreativnost 2020–2021" v obdobju od 1. 2. 2019 do 30. 6. 2021. Ugotovili smo, da je bilo Ministrstvo za kulturo pri pripravi in izvedbi javnih razpisov **delno uspešno**.

Ocenili smo, da so bili cilji v obeh javnih razpisih določeni delno ustrezno. Cilji so bili v obeh javnih razpisih določeni in so izhajali iz strateških dokumentov ter operativnega programa. Ugotovili pa smo, da je bil samo del enega cilja od 4 določljiv, merljiv in časovno opredeljen, zato ministrstvo za preostale cilje ne more natančno določiti, kako in s kakšnimi vrednostmi so bili doseženi oziroma kakšen je učinek razpisa glede teh ciljev.

Nekateri pogoji za kandidiranje, ki jih je ministrstvo določilo v obeh javnih razpisih, niso bili jasni in preverljivi, saj iz njih niso nedvoumno izhajale zahteve, ki so jih morali prijavitelj izpolnjevati, če so želeli kandidirati na javnem razpisu. Ministrstvo je med pogoje uvrstilo tudi 3 pogoje, ki jih ob odpiranju vlog ni bilo mogoče preveriti na način, kot je bil določen v razpisu in razpisni dokumentaciji. Komisiji je bila pri preverjanju izpolnjevanja enega pogoja prepuščena subjektivna presoja, ali je navedeni pogoj izpolnjen ali ne, zaradi česar ocenjujemo, da je pogoj v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji nejasen. 2 pogojev v fazi preverjanja izpolnjevanja pogoja ni bilo mogoče preveriti, saj sta se nanašala na izpolnitev zavez v obdobju po odobritvi vlog. Ministrstvo je med pogoji navedlo tudi 2 zahtevi, ki po vsebini ne predstavljata pogojev, temveč opisujeta predmet razpisa. Ministrstvo razen za del sklopa A2 Zagon – Kreativni start-up ni določilo določljivih in merljivih ciljev, zato ni mogoče oceniti, ali bi bilo ob pravilni uporabi pogojev mogoče utemeljeno pričakovati, da bodo cilji razpisov doseženi.

Merila za ocenjevanje obeh javnih razpisov so bila določena na način, ki je sicer ustrezno obravnaval vse pomembnejše vidike projektov, vendar pa se vsi cilji posameznega razpisa niso odražali v merilih na način, da bi izbor projektov v največji možni meri zagotovil doseganje vseh ciljev posameznega razpisa. Oba razpisa nista vsebovala nobenega merila, ki bi neposredno naslavljalo doseganje zelenega cilja posameznega razpisa, so se pa cilji razpisov v merilih odražali posredno predvsem prek ocenjevanja vsebine projekta in aktivnosti, s katerimi naj bi se dosegali cilji posameznih projektov. Ocena izpolnjevanja posameznih meril oziroma podmeril je zahtevala večjo stopnjo subjektivne presoje kot pri drugih. Merila so sicer bila jasno določena, vendar so imeli prijavitelji le pri enem podmerilu možnosti sami objektivno oceniti, koliko točk bo dosegla vloga, pri ostalih merilih oziroma podmerilih pa je bila odločitev o tem prepuščena presoji ocenjevalcev, ki pa je bila vseeno objektivizirana z več ocenjevalci. Ocenjujemo, da bi bilo treba merila, pri katerih prijavitelji niso mogli sami objektivno oceniti, koliko točk bo dosegla vloga, vsaj v določenem delu objektivizirati z vnosom dodatnih, kvantificiranih meril, ki bi lahko izhajala iz zastavljenih ciljev sklopov A1, A2 in A3. Ministrstvo razen za del sklopa A2 ni določilo določljivih in merljivih ciljev, zato ni mogoče oceniti, ali bi bilo ob pravilni uporabi meril mogoče utemeljeno pričakovati, da bodo cilji razpisov doseženi.

Ministrstvo pri obeh javnih razpisih, razen za del sklopa A2, ni določilo ustreznih ciljev in primernih kazalnikov za merjenje ciljev. V pogodbah s prejemniki sredstev je določilo primerno zavezo za merjenje doseganja ciljev le za del enega cilja na ravni javnega razpisa, in sicer povečanje zaposlenosti, za preostale cilje iz javnega razpisa pa teh zavez ni določilo. Enako velja tudi pri določitvi zavez glede sporočanja podatkov, potrebnih za merjenje ciljev. Ministrstvo posledično ne

bo moglo izmeriti uspešnosti obeh razpisov, razen v delu, ki se nanaša na kreiranje novih delovnih mest.

Ministrstvo pri obeh javnih razpisih v posameznih primerih pri postopku obravnave in ocenjevanja vlog ni ravnalo v skladu z Uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog, Navodilom o pripravi in izvedbi postopka javnega razpisa za dodelitev nepovratnih sredstev pri porabi sredstev evropske kohezijske politike ter besedilom javnega razpisa in razpisne dokumentacije. Komisija pri 2 vlogah, ki sta bili formalno nepopolni, ni zahtevala dopolnitve vlog. Preveritve izpolnjevanja določenih splošnih pogojev za kandidiranje prijaviteljev niso bile izvedene v skladu z razpisno dokumentacijo. Ministrstvo je pri obeh javnih razpisih za prijavitelje, katerih vloge so bile formalno popolne, najprej izvedlo postopek ocenjevanja na podlagi meril ter šele nato preverjalo izpolnjevanje določenih razpisnih pogojev. V postopek ocenjevanja na podlagi meril so bile sprejete tudi vloge, ki niso izpolnjevale vseh razpisnih pogojev; v 4 primerih so bila sredstva po teh vlogah tudi odobrena. Pri obveščanju prijaviteljev o (ne)izboru je ministrstvo prekoračilo roke za obveščanje. Ministrstvo pred izdajo sklepov o izboru na podlagi predložene dokumentacije ni preverilo izpolnjevanja vseh zahtev javnega razpisa, ki so v fazi preveritve upravičenosti do izplačil vplivale na presojo, ali so prijavitelji dejansko upravičeni do izplačila sredstev v skladu z določbami razpisa.

Ugotovili smo tudi pomanjkljivosti pri preverjanju upravičenosti do izplačila sredstev in pomanjkljivosti pri preverjanju dvojnega financiranja.

4. Priporočila

Ministrstvu za kulturo priporočamo, naj pri pripravi in izvedbi prihodnjih javnih razpisov:

- natančno definira cilje posameznih javnih razpisov tako, da bodo merljivi, določljivi in časovno opredeljeni ter povezani z željenimi rezultati;
- med pogoje za kandidiranje uvrsti zgolj zahteve, ki so jasne, razumljive, uresničljive in objektivno preverljive v času oddaje vloge ter nedvoumno povezane s cilji javnega razpisa. V razpisu in razpisni dokumentaciji naj podrobno navede dokumentacijo, s katero morajo vlagatelji v vlogi dokazovati izpolnjevanje pogojev, in vnaprej določi ustrezne načine preverjanja pogojev, ki jih bo ministrstvo izvedlo po uradni dolžnosti. Pri pripravi javnih razpisov naj prouči, ali je določeno zahtevo smiselno uvrstiti med pogoje ali med pogodbene zaveze;
- kadar je to mogoče, med merila za ocenjevanja vključi tudi kvantificirana merila, ki bodo omogočala objektivno oceno vloge pri posameznem merilu;
- za vsak cilj definira kazalnik za presojanje doseganja cilja, ki je neposredno povezan s ciljem;
- vzpostavi sistem pregleda vlog, s katerim bo pred sprejetjem sklepov o izboru operacij preverilo vse ključne dejavnike, ki vplivajo na to, ali so upravičenci na podlagi predložene dokumentacije lahko upravičeni do izplačila sredstev;
- vladi predlaga nadgraditev in medsebojno povezljivost informacijskih sistemov, ki se uporabljajo kot podpora za preverjanje obstoja dvojnega financiranja operacij, da bodo onemogočali vnos oziroma nadaljnjo obdelavo zahtevkov za izplačilo upravičenih stroškov, ki so že bili predmet financiranja iz drugih javnih virov.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za kulturo,
2. dr. Jerneju Pikalu,
3. mag. Zoranu Pozničju,
4. dr. Vasku Simonitiju,
5. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si