



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega
usposabljanja z delom dijakov in študentov
pri delodajalcih**



2022

4

KAKOVOSTNO
IZOBRAŽEVANJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

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

Dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih

Številka: 3264-1/2021/25

Ljubljana, 1. junija 2022

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti **Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport** (v nadaljevanju: ministrstvo) in **Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije** (v nadaljevanju: sklad) pri dodeljevanju spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela. Revizija je obsegala presojo učinkovitosti v okviru programa Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v letih 2016–2017 in v okviru programa Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da sta bila ministrstvo in sklad pri podeljevanju spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v obdobju od leta 2017 do 31. 3. 2021 **delno učinkovita**.

V okviru obeh programov (v nadaljevanju: programa PUD) je bilo v obdobju na katero se nanaša revizija skupaj na voljo 29,8 milijona EUR, od česar 80 % predstavljajo sredstva Evropskega socialnega sklada, preostali del pa zagotavlja ministrstvo v okviru državnega proračuna. Glavnina sredstev programov je namenjena izplačevanju spodbud delodajalcem, ki so izvajali praktično usposabljanje dijakov srednjih poklicnih šol in študentov višjih strokovnih šol na delovnem mestu. Dodeljevanje teh spodbud je na podlagi sklenjenih pogodb z ministrstvom izvajal sklad prek javnih razpisov.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je imelo ministrstvo za načrtovanje programov PUD podlago v predpisih in drugih nacionalnih in evropskih strateških ter izvedbenih dokumentih, pred pripravo programov PUD pa je izvedlo analizo stanja na zadevnem področju. Ministrstvo in sklad sta za merjenje uspešnosti izvajanja programov PUD določila 2 kazalnika, ki sta skladna s kazalniki, opredeljenimi v dokumentih načrtovanja izvedbe programov PUD, vendar sta le delno povezana s cilji programov PUD. Kazalnika merita enega od ciljev programov PUD, ki se nanaša na uvedbo sistema, ki bo temeljil na različnih in uveljavljenih pristopih poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Po oceni računskega sodišča pa s tema kazalnikoma ni možno spremljati doseganja drugih 2 ciljev programov PUD, ki se nanašata na lažji in hitrejši prehod dijakov in študentov na trg dela in njihovo boljšo praktično usposobljenost ter na krepitev sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu.

Ministrstvo in sklad sta opredelila terminski in finančni načrt izvajanja programov in javnih razpisov, vendar pa sklad pri izračunu sredstev za posamezen javni razpis ni upošteval dejanskih podatkov o številu dijakov in študentov, za katere so bile dodeljene spodbude v preteklih letih, pač pa je izhajal iz razpoložljivih sredstev in predhodno določenega zneska spodbude. Takšno načrtovanje je vplivalo tudi na slabšo realizacijo programa Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022 ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, saj je sklad od decembra 2018 do marca 2021, torej v 2,5 leta, dodelil manj kot polovico prvotno načrtovanih sredstev, preostala sredstva pa naj bi sklad dodelil do konca leta 2022. Do marca 2022 se je realizacija programa zvišala na 73 %. Javne razpise Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v letih 2016–2017 je sklad pretežno objavljala v rokih, pri Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022 so bile prisotne zamude, tudi zaradi epidemije covid-19.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da je bil pri vseh javnih razpisih predmet javnih razpisov povezan z namenom javnih razpisov in s cilji izvajanja programov. Tudi pogoji javnih razpisov so bili povezani s cilji izvajanja programov PUD, vendar pa je računsko sodišče ugotovilo določene pomanjkljivosti. Delodajalcem ob prijavi na javni razpis na primer ni bilo treba izkazati, da je mentor, ki ga je delodajalec dodelil dijaku, vajencu ali študentu, ustrezno usposobljen, da so dijaki in študenti opravljali praktično usposabljanje na ustrezno opremljenem delovnem mestu, da zahteva glede zaposlitve mentorja pri delodajalcu časovno ni bila ustrezno opredeljena in da je bil pogoj za zbornice, ki se je nanašal na registracijo za opravljanje dejavnosti ali obstoj javnega pooblastila na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja, neustrezno določen.

Sklad je pri nadzorih izvajanja programov PUD ugotavljal manjše število nepravilnosti, glavna nepravilnih izplačil tako po številu kot tudi po vrednosti se je nanašala na predčasno prekinjene vajeniške pogodbe. Sklad je vsem prijaviteljem, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, posredoval zahteve za vračilo, vendar pa bi po mnenju računskega sodišča to moral storiti v krajšem času po nastanku ugotovljene nepravilnosti. Pri tem je računsko sodišče še ugotovilo, da zaradi odsotnosti pogodbenih obveznosti zbornic in delodajalcev v primerih prekinitev vajeniških pogodb sklad o prekinitvah ni bil ažurno obveščen. Tudi v fazi izplačevanja spodbud delodajalcem je sklad pri več pregledanih primerih prekoračil rok za potrditev popolnih zahtevkov delodajalcev za sofinanciranje izvedenega praktičnega usposabljanja oziroma za plačilo delodajalcem.

Sklad je bil zavezan spremljati podatke o doseganju ciljev in kazalnikov programov PUD in te podatke posredovati ministrstvu, kar je tudi izvajal. Pri tem je računsko sodišče ugotovilo, da je s podatki, ki jih zbira sklad, možno ugotoviti, da se sodelovanje delodajalcev in socialnih partnerjev v izobraževalnem procesu z vidika vključenosti delodajalcev v programe PUD krepi. Pridobiti je možno tudi informacije, povezane s ciljem uvedbe sistema, ki bo temeljil na različnih uveljavljenih pristopih poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Zgolj s podatki, ki se zbirajo v okviru spremljanja izvajanja programov PUD, pa ministrstvo ne bo moglo izkazati, ali se dodeljevanje sredstev delodajalcem za izvajanje mentorstva dijaku in študentom na praktičnem usposabljanju dejansko odraža v njihovi večji praktični usposobljenosti, lažjem prehodu na trg dela in zmanjšanju razkoraka na trgu dela, torej ali je s programi PUD zagotovljena boljša usklajenost in povezanost sistema poklicnega izobraževanja s potrebami trga dela.

Računsko sodišče od ministrstva in sklada ni zahtevalo predložitve odzivnih poročil, saj sta že sprejela določene ukrepe za izboljšanje poslovanja. Računsko sodišče pa je podalo **več priporočil** za izboljšanje poslovanja, ki so vezana na oblikovanje pogojev za kandidiranje na javnih razpisih,

pogodbena določila v pogodbah, ki jih skleneta ministrstvo in sklad, in tistih, ki jih sklad sklene s prijavitelji, najpomembnejša priporočila pa se nanašajo na opredelitev kazalnikov za spremljanje doseganja ciljev in učinkov, ki naj bi jih ministrstvo s financiranjem prihodnjih programov PUD zasledovalo.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.2 Področje revizije	10
1.2.1 Pomen in ureditev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov	10
1.2.1.1 Praktično usposabljanje z delom v okviru srednješolskega izobraževanja	10
1.2.1.2 Praktično izobraževanje z delom v okviru višješolskega in visokošolskega izobraževanja	12
1.2.2 Spodbude za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela	13
1.3 Predstavitev revidirancev	20
1.3.1 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	20
1.3.2 Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije	21
1.4 Revizijski pristop	23
2. Ugotovitve	24
2.1 Načrtovanje dodeljevanja spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih	24
2.1.1 Strateški dokumenti	24
2.1.2 Načrtovanje ciljev in učinkov spodbud	29
2.1.2.1 Evropska priporočila za načrtovanje ciljev in učinkov	29
2.1.2.2 Načrtovani cilji in učinki v okviru programov PUD	31
2.1.3 Terminsko in finančno načrtovanje	37
2.1.4 Opredelitev organizacijske strukture in postopkov	40
2.2 Dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih	47
2.2.1 Časovni in finančni vidik izvajanja javnih razpisov	47
2.2.2 Vsebinski vidik izvajanja javnih razpisov	51
2.2.2.1 Predmet javnih razpisov	51
2.2.2.2 Pogoji in merila v javnih razpisih	52
2.2.2.3 Druge ugotovitve iz pregleda dodeljevanja spodbud	57
2.2.3 Vpliv epidemije covid-19	60
2.3 Spremljanje in nadziranje izvajanja spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih	61
2.3.1 Potek spremljanja in poročanja	62
2.3.1.1 Spremljanje in poročanje podatkov o doseganju ciljev in kazalnikov	62

2.3.1.2	Spremljanje in poročanje podatkov o udeležencih	65
2.3.1.3	Spremljanje učinkov programov PUD	67
2.3.2	Nadzor izvajanja in poročanja	71
3.	Mnenje	76
4.	Priporočila	79

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti dodeljevanja spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 17. 3. 2021.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije pri dodeljevanju spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴ tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva in sklada pri dodeljevanju spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 3. 2021. V tem poročilu izraz praktično usposabljanje z delom uporabljamo tako za praktično usposabljanje z delom dijakov kot tudi za praktično izobraževanje z delom študentov.

V ta namen smo v reviziji preverili, ali sta ministrstvo in sklad učinkovito:

- načrtovala dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih,
- izvajala spodbude za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih in
- spremljala in nadzirala izvajanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih.

Revizija je obsegala presojo učinkovitosti dodeljevanja spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru 2 programov, to sta programa PUD, in sicer:

- Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v letih 2016–2017 (v nadaljevanju: PUD 2016–2017),

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3264-1/2021/4 z dne 17. 3. 2021.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

- Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022 (v nadaljevanju: PUD 2018–2022).

1.2 Področje revizije

1.2.1 Pomen in ureditev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov

Praktično usposabljanje z delom prinaša številne koristi tako za delodajalce kot za udeležence. Dijaku in študentu praktično usposabljanje z neposrednim opravljanjem dela omogoča pridobivanje poklicnega znanja, zlasti pa poklicno socializacijo in razvoj osebnostnih potencialov ter poklicnih kompetenc, pomembnih za kakovost dela in uspešen razvoj kariere. Omogoča mu tudi neposreden stik s trgom dela in širjenje socialne mreže. Prav tako pomaga mladim pri hitrejšem prehodu iz izobraževanja v delo, izboljša njihovo zaposljivost in prispeva k zmanjšanju brezposelnosti mladih.

S praktičnim usposabljanjem na delovnem mestu delodajalci lahko razvijajo kader za svojo delovno organizacijo ali panogo in dobijo pedagoška znanja in podporo pri usposabljanju dijakov.

V Republiki Sloveniji so v praktično usposabljanje z delom vključeni dijaki in študenti, šole ter delodajalci in socialni partnerji, kot so zbornice, gospodarske družbe, zavodi, sindikati (v nadaljevanju: socialni partnerji), in sicer na zakonski podlagi, kot je predstavljena v nadaljevanju.

1.2.1.1 Praktično usposabljanje z delom v okviru srednješolskega izobraževanja

Poklicno in strokovno izobraževanje dijakov ureja Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju⁵ (v nadaljevanju: ZPSI-1), vajeništvo, kot posebno obliko izobraževanja v srednjem poklicnem izobraževanju, pa tudi Zakon o vajeništvu⁶ (v nadaljevanju: ZVaj). ZPSI-1 določa, da se praktično izobraževanje v poklicnem in strokovnem izobraževanju izvaja kot praktični pouk oziroma praktično usposabljanje z delom. Praktični pouk se izvaja v šoli. Praktično usposabljanje z delom pa se izvaja pri delodajalcu, del tega usposabljanja se lahko izvaja v medpodjetniškem izobraževalnem centru. Skupni obseg praktičnega pouka in praktičnega usposabljanja z delom se določi z izobraževalnim programom. V skladu z ZPSI-1 šole srednje poklicno izobraževanje izvajajo skupaj z delodajalci. Delodajalci in šole sodelujejo, da zagotovijo kakovostno izvajanje izobraževalnega programa. Delodajalec je odgovoren za kakovost praktičnega usposabljanja z delom, šola pa za kakovost izobraževalnega dela v šoli.

Bistvena prvina razvoja poklicnega izobraževanja je povezovanje izobraževanja in dela. V programih srednjega poklicnega in strokovnega izobraževanja je tako usposabljanje v realnih delovnih procesih

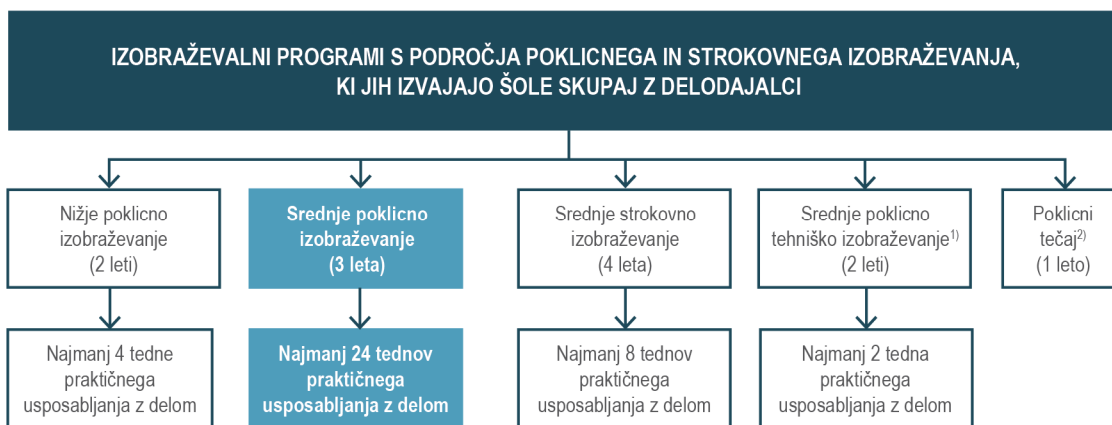
⁵ Uradni list RS, št. 79/06, 68/17 in 46/19.

⁶ Uradni list RS, št. 25/17.

sestavni del vsakega izobraževalnega programa. Dijak ima za opravljeno delo v času praktičnega usposabljanja z delom pravico do nagrade.

Obseg izobraževanja v šoli in obseg izobraževanja pri delodajalcu določata, ali se izobraževalni programi izvajajo v šolski ali v vajeniški organizaciji izobraževanja. V šolski organizaciji izobraževanja je minimalni standard praktičnega usposabljanja z delom 24 tednov⁷. V vajeniški obliki izobraževanja se udeleženec izobraževanja več kot 50 % celotnega obsega izobraževanja usposablja pri delodajalcu⁸. Slika 1 prikazuje število tednov praktičnega usposabljanja z delom v srednjem poklicnem in strokovnem izobraževanju, pri čemer so osenčeni programi tisti, ki so bili vključeni v PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022.

Slika 1 Obseg praktičnega usposabljanja z delom v okviru srednjega poklicnega in strokovnega izobraževanja



Opombi: ¹⁾ Programi poklicno-tehniškega izobraževanja so namenjeni dijakom, ki so zaključili srednje poklicno izobraževanje.

²⁾ Poklicni tečaji so namenjeni tistim, ki si želijo pridobiti strokovno izobrazbo in so končali četrti letnik gimnazije ali zaključni letnik izobraževalnega programa za pridobitev srednje strokovne izobrazbe.

Viri: ZPSI-1, izhodišča za pripravo izobraževalnih programov poklicnega in strokovnega izobraževanja.

Delodajalec mora dijakom in vajencem zagotavljati minimalne pogoje glede delovnega prostora, opreme in dejavnosti, ki so potrebni za doseganje ciljev praktičnega usposabljanja z delom, in dijaku oziroma vajencu zagotoviti mentorja. Pogoji za mentorja so določeni v ZSPI-1 in v ZVaj.⁹ Delovna

⁷ Šola lahko v dogovoru z delodajalci število tednov praktičnega usposabljanja poveča do največ 49 % obsega izobraževanja.

⁸ Dopolnjena izhodišča za pripravo izobraževalnih programov nižjega in srednjega poklicnega izobraževanja ter programov srednjega strokovnega izobraževanja. Sprejeta so bila na 154. seji Strokovnega sveta Republike Slovenije za poklicno in strokovno izobraževanje 11. 3. 2016 in dopolnjena na 175. seji Strokovnega sveta Republike Slovenije za poklicno in strokovno izobraževanje 20. 12. 2019 (v nadaljevanju: izhodišča za pripravo izobraževalnih programov poklicnega in strokovnega izobraževanja).

⁹ 31. in 31.a člen ZPSI-1, 9. člena ZVaj.

mesta, na katerih se opravlja praktično usposabljanje z delom, morajo biti verificirana¹⁰, verifikacijo pa izvajajo pristojne zbornice, ki imajo javno pooblastilo na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja.

Pravice in obveznosti šole, dijaka in delodajalca se dogovorijo v učni pogodbi. Ta je lahko individualna, to je sklenjena med delodajalcem in dijakom ter njegovimi starši oziroma zastopniki, ali kolektivna, to je sklenjena med šolo in delodajalcem. Sestavine učne pogodbe prav tako določa ZPSI-1.

Pri vajeništvu skleneta vajenec in delodajalec pred vpisom v šolo, ki izvaja izobraževalni program za vaje, vajeniško pogodbo. Vsebina pogodbe je predpisana v ZVaj. Pogodba mora biti registrirana s strani pristojne zbornice. Naloge pristojnih zbornic so prav tako določene z ZVaj. Zbornice med drugim pripravijo in objavijo razpis vajeniških delovnih mest, preverijo ustreznost delovnih pogojev in opreme na vajeniških učnih mestih glede na zahteve izobraževalnega programa, izvajajo usposabljanje mentorjev, vajencu aktivno pomagajo pri iskanju delodajalca, izvajajo pregled nad izvajanjem vajeništva, poročajo ministrstvu enkrat letno za preteklo leto in skrbijo za redno izpolnjevanje obvez delodajalcev iz vajeniških pogodb. Zbornice tudi sodelujejo s šolo in delodajalci pri pripravi načrta izvajanja vajeništva.

1.2.1.2 Praktično izobraževanje z delom v okviru višješolskega in visokošolskega izobraževanja

Praktično usposabljanje z delom študentov urejata Zakon o višjem strokovnem izobraževanju¹¹ (v nadaljevanju: ZVSI) in Zakon o visokem šolstvu¹². ZVSI določa, da morajo šole sodelovati z delodajalci, ki izvajajo praktični del izobraževanja. Študijsko leto obsega v prvem in drugem letniku 10 tednov praktičnega izobraževanja¹³.

Šola, delodajalec in študent višje strokovne šole sklenejo pogodbo o praktičnem izobraževanju, v kateri dogovorijo pravice, naloge in odgovornosti pri izvajanju praktičnega izobraževanja. Delodajalec lahko s študentom sklene pogodbo o izvajanju praktičnega usposabljanja, če ima ustrezne prostore in opremo, njegovo poslovanje obsega dejavnost poklica, za katerega se študent izobražuje, in ima zaposlenega, ki je lahko mentor študentu. Podrobnejše pogoje za prostor in opremo ter mentorje določi pristojna zbornica ali združenje delodajalcev¹⁴. ZVSI sicer tudi že med

¹⁰ Verifikacija učnih mest je postopek preverjanja ustreznosti minimalnih pogojev glede delovnega prostora, opreme in dejavnosti, ki jih mora zagotavljati delodajalec in so potrebni za doseganje ciljev praktičnega usposabljanja z delom v skladu z izobraževalnim programom.

¹¹ Uradni list RS, št. 86/04 in 100/13.

¹² Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17 in 175/20 – ZIUOPDVE.

¹³ Izhodišča za pripravo višješolskih študijskih programov, sprejel Strokovni svet Republike Slovenije za poklicno in strokovno izobraževanje na 154. seji 11. 3. 2016.

¹⁴ Minister lahko na podlagi javnega natečaja določi zbornico ali združenje delodajalcev, da kot javno pooblastilo izvajata to nalogo in tudi nalogo vodenja registra delodajalcev, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje.

samimi pogoji za opravljanje višješolske dejavnosti določa pogoje, ki so vezani na izvajanje praktičnega usposabljanja z delom¹⁵.

V okviru visokošolskega izobraževanja Zakon o visokem šolstvu posebej predvideva izobraževanje na delovnem mestu le na dodiplomski stopnji, in sicer za visokošolski strokovni študijski program, za univerzitetni študijski program pa se praktično usposabljanje z delom izvaja, če to predvideva izobraževalni program.

1.2.2 Spodbude za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela

Republika Slovenija ukrepe za izboljšanje odzivnosti sistemov izobraževanja in usposabljanja za potrebe trga dela v veliki meri podpira s sredstvi evropske kohezijske politike v okviru Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020¹⁶ (v nadaljevanju: OP EKP). Kot enega takih ukrepov je ministrstvo pripravilo tudi programa PUD¹⁷, katerih namen je zagotovitev boljše usklajenosti in povezanosti sistema poklicnega izobraževanja s potrebami trga dela prek mehanizma spodbud delodajalcem za zagotavljanje učnih mest za dijake in študente višjega strokovnega izobraževanja, v programu PUD 2018–2022 pa tudi za vajence.

Cilj programov PUD je uvedba izobraževalnega sistema v srednje poklicne in višje strokovne šole, ki bo bolj prilagojen potrebam trga dela in bo zagotavljal lažji in hitrejši prehod mladih v zaposlitev. Z nadaljevanjem izvajanja uveljavljenih modelov v programu PUD 2018–2022, pa tudi z uvedbo novih modelov praktičnega usposabljanja v šolah se naj bi krepilo sodelovanje delodajalcev in socialnih partnerjev v izobraževalnem procesu.

Predmet programov PUD je izvajanje praktičnega usposabljanja z delom na ustrezno opremljenih učnih mestih za dijake v poklicnem izobraževanju in študente višjih strokovnih šol ter pri PUD 2018–2022 tudi izvajanje novih modelov poklicnega izobraževanja v podjetjih¹⁸.

¹⁵ Šola mora imeti 1) sklenjene pogodbe z delodajalci, ki zagotavljajo praktično izobraževanje rednih študentov. Pri delodajalcih mora imeti zagotovljena tudi študijska mesta za praktično izobraževanje najmanj za polovico predvidenega števila izrednih študentov in 2) zaposlenega organizatorja praktičnega izobraževanja.

¹⁶ Dokument je potrdila Evropska komisija 16. 12. 2014. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je bil OP EKP 4-krat spremenjen. Dokument in njegove spremembe so dostopne na [http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/kljucni-dokumenti], 8. 11. 2021.

¹⁷ Programa PUD se izvajata v okviru *specifičnega cilja* 10.2.1. Prenova sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja, *prednostne naložbe* 10.2. Izboljšanje relevantnosti izobraževalnih sistemov in sistemov usposabljanja za trg dela, olajšanje prehoda iz izobraževanja v zaposlitev ter krepitev sistemov poklicnega izobraževanja in usposabljanja in njihove kakovosti, tudi z mehanizmi za napovedovanje potreb po spretnostih, prilagoditvijo učnih načrtov ter vzpostavitvijo in razvojem sistemov za učenje na delovnem mestu, vključno z dualnimi učnimi sistemi in vajeniškimi programi in *prednostne osi* 10. Znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost.

¹⁸ Gre za vajeniško obliko in za šolsko obliko izobraževanja z večjim deležem praktičnega usposabljanja pri delodajalcih (do 50 % trajanja izobraževalnih programov).

V sistemu izvajanja OP EKP se posamezni ukrepi, ki se jim odobrijo finančna sredstva, označujejo kot *način izbora operacij*¹⁹. Pri programih PUD gre za način izbora operacij *neposredna potrditev operacije*, in sicer za *program, ki ga izvaja upravičenec*²⁰. Upravičenec pri izvajanju programov PUD je sklad, ministrstvo pa ima vlogo posredniškega organa. Naloge sklada in ministrstva so podrobneje navedene v točkah 1.3 in 2.

Ministrstvo kot posredniški organ je vključeno v načrtovanje programov PUD pri oblikovanju predloga za uvrstitev programa PUD, kot neposredne potrditve operacije, v Izvedbeni načrt operativnega programa²¹ (v nadaljevanju: INOP) in skupaj s skladom v postopku priprave vloge za potrditev ustreznosti načina izbora operacij (v nadaljevanju: vloga za odločitev o podpori). Odločitev o podpori izda organ upravljanja²² in s tem odobri finančni prispevek iz OP EKP za izvajanje programa PUD. Na podlagi odločitve o podpori ministrstvo in sklad skleneta pogodbo o sofinanciranju izvedbe programa PUD in pričneta z izvajanjem programov PUD. Pri tem sklad izvaja javne razpise in dodeljuje spodbude, ministrstvo pa izvršuje plačila skladu. Ministrstvo pri izvajanju programov PUD opravlja administrativna preverjanja in preverjanja na kraju samem, enako je tudi sklad dolžan izvajati preverjanja zahtevkov za sofinanciranje prijaviteljev in izvajati preverjanja pri prejemnikih. Postopkovnik priprave programov PUD in izvedbe javnih razpisov prikazujeta Slika 6 in Slika 7.

Ministrstvo mora kot posredniški organ tudi spremljati izvajanje programov PUD in o njih poročati organu upravljanja, sklad pa je o izvajanju programov dolžan poročati ministrstvu. Spremljanje in poročanje poteka s pomočjo informacijskega sistema organa upravljanja za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov (v nadaljevanju: IS OU). Podrobneje je vsebina spremljanja in poročanja ter nadzora pri izvajanju programov PUD predstavljena v točki 2.3.

Za izvedbo PUD 2016–2017 je bilo z odločitvijo o podpori dodeljeno 8.371.449 EUR, za izvedbo programa PUD 2018–2022 pa 21.446.178 EUR²³. V višini teh zneskov sta na podlagi izdanih odločitev o podpori ministrstvo in sklad sklenila pogodbo o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2016–2017²⁴

¹⁹ Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (v nadaljevanju: uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike; Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16 – popr., 15/17, 69/17 in 67/18) za način izbora operacij določa javni razpis, javni poziv in neposredno potrditev operacij. Neposredna potrditev pomeni neposredno potrditev za projekt, skupino projektov, program, ki ga izvaja upravičenec, finančni instrument in veliki projekt.

²⁰ Podlaga za neposredno potrditev je določba 3. alineje prvega odstavka 25. člena uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike, na podlagi katere je neposredna potrditev možna, če ima operacija podlago v aktu o ustanovitvi javnega zavoda ali javnega sklada, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada).

²¹ INOP določa način doseganja specifičnih ciljev in je vsebinska in finančna razčlenitev operativnega programa. Prikaz INOP, ki je razčlenjen po prednostni osi, prednostni naložbi, specifičnem cilju, neposrednih proračunskih uporabnikih, po načinu izbora operacij, po skladih, po kohezijskih regijah, po letih in morebitnih drugih atributih, sprejme organ upravljanja in ga objavi na spletni strani skladov EU.

²² Organ upravljanja je Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje operativnega programa v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja.

²³ Odločitev o podpori za program PUD 2016–2017 št. 3032-74/2017/12 z dne 14. 9. 2017 in sprememba odločitve o podpori št. 3032-74/2017/20 z dne 30. 5. 2018. Odločitev o podpori za program PUD 2018–2022 št. 3032-7/2017/27 z dne 23. 7. 2018.

²⁴ Pogodba št. C3330-17-039002 o sofinanciranju izvedbe operacije Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v letih 2016–2017 v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 z dne 6. 10. 2017. K pogodbi sta ministrstvo in sklad v naslednjih letih sklenila še 3 anekse: Aneks št. 1 z dne 12. 10. 2017, Aneks št. 2 z dne 19. 2. 2018 in Aneks št. 3 z dne 11. 6. 2018 (v nadaljevanju: pogodba o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2016–2017).

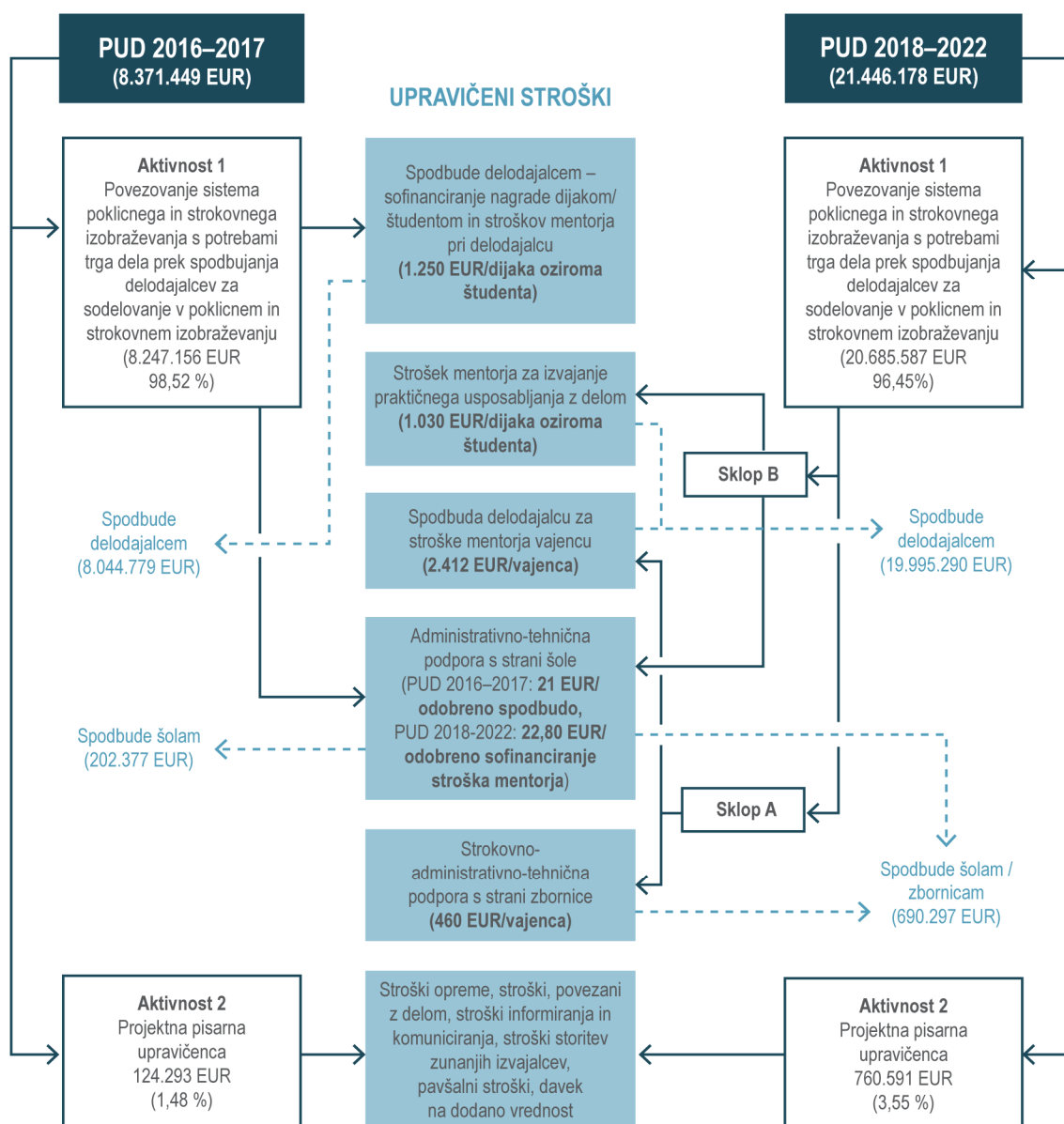
in pogodbo o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022²⁵. Po obdobju, na katero se nanaša revizija, se je pogodbeni vrednost programa PUD 2018–2022 znižala na 19.568.948 EUR²⁶.

Predmet pogodb o sofinanciranju izvedbe programov PUD je sofinanciranje upravičenih stroškov izvedbe programov, ki so določeni za 2 aktivnosti, kot prikazuje Slika 2.

²⁵ Pogodba št. C3330-18-903001 o sofinanciranju izvedbe operacije Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022 v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 z dne 21. 8. 2018. K pogodbi sta ministrstvo in sklad v naslednjih letih sklenila še 3 anekse: Aneks št. 1 z dne 17. 6. 2019, Aneks št. 2 z dne 19. 12. 201 in Aneks št. 3 z dne 1. 12. 2020 (v nadaljevanju: pogodba o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022).

²⁶ Aneks št. 4 k pogodbi o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022 z dne 28. 4. 2021.

Slika 2 Upravičene aktivnosti in stroški v okviru programov PUD



Opomba: Navedeni so načrtovani zneski programov PUD in aktivnosti. Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila načrtovana vrednost programa PUD 2018–2022 znižana na 19.568.948 EUR. V reviziji smo preverili učinkovitost dodeljevanja spodbud delodajalcem v okviru Aktivnosti 1.

Viri: pogodba o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2016–2017, pogodba o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022, Investicijski dokument za neposredno potrditev operacije Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v letih 2016–2017 (v nadaljevanju: investicijski dokument za PUD 2016–2017) z dne 13. 9. 2017 in sprememba z dne 7. 5. 2018, Investicijski dokument za NPO Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022 z dne 12. 7. 2018 (v nadaljevanju: investicijski dokument za PUD 2018–2022).

Kot je razvidno (Slika 2), je bila glavna sredstva programov namenjena za izvajanje Aktivnosti 1. V okviru Aktivnosti 1 je sklad v obdobju, na katero se nanaša revizija, objavil 3 javne razpise²⁷ znotraj

PUD 2016–2017 in 3 javne razpise znotraj PUD 2018–2022²⁸. Ciljna skupina javnih razpisov PUD 2016–2017 so bili dijaki srednjih poklicnih šol, študenti višjih strokovnih šol, delodajalci in šole. Pri javnih razpisih PUD 2018–2022 so bili kot ciljna skupina vključeni še vajenci in zbornice.

Pri vseh javnih razpisih je sklad izplačeval dve vrsti spodbud, in sicer spodbudo delodajalcem in spodbudo šolam oziroma zbornicam.

Spodbuda delodajalcem je bila dodeljena z namenom zagotavljanja učnih mest za dijake srednjega poklicnega izobraževanja in študente višjega strokovnega izobraževanja ter s programom PUD 2018–2022 še za vajence. V okviru PUD 2016–2017 so bila sredstva, ki jih je prejel delodajalec, namenjena sofinanciranju nagrade dijakom ali študentom na praktičnem usposabljanju ter sofinanciranju stroškov mentorja pri delodajalcu. V okviru PUD 2018–2022 so bila sredstva, ki jih je prejel delodajalec, namenjena sofinanciranju stroškov zaposlenega mentorja pri delodajalcu, ki je mentor dijaku oziroma študentu na praktičnem usposabljanju z delom.

Spodbuda za delodajalce je bila pri vseh javnih razpisih določena kot standardni strošek na enoto (na dijaka, študenta, ali vajenca), ministrstvo pa je za določitev višine sprejelo metodologijo²⁹. Pri javnih razpisih PUD 2016–2017 je metodologija določala višino spodbude v razponu, zato je skladno s sprejeto metodologijo končno višino spodbude delodajalcem določila ministrica, pristojna za izobraževanje³⁰, in je znašala tako za dijaka kot tudi za študenta 1.250 EUR. Pri javnih razpisih PUD 2018–2022 je spodbuda delodajalcem na podlagi metodologije določena v fiksnem znesku in je za dijaka in študenta znašala 1.030 EUR, za vajenca pa 2.412 EUR³¹.

²⁷ Javni razpis za sofinanciranje spodbud delodajalcem za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom po izobraževalnih programih za pridobitev izobrazbe v šolskem oziroma študijskem letu 2015/2016 (Uradni list RS, št. 50/17) in sprememba javnega razpisa (Uradni list RS, št. 55/17) (v nadaljevanju: JR 15/16); Javni razpis za sofinanciranje spodbud delodajalcem za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom po izobraževalnih programih za pridobitev izobrazbe v šolskem oziroma študijskem letu 2016/2017 (Uradni list RS, št. 4/18) in sprememba javnega razpisa (Uradni list RS, št. 8/18) (v nadaljevanju: JR 16/17) in Dodatni javni razpis za sofinanciranje spodbud delodajalcem za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom po izobraževalnih programih za pridobitev izobrazbe v šolskih oziroma študijskih letih 2015/2016 in 2016/2017 (Uradni list RS, št. 41/18) (v nadaljevanju: DJR 15/16 in 16/17).

²⁸ Javni razpis za krepitev sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev s srednjimi poklicnimi in višjimi strokovnimi šolami v izobraževalnem procesu v šolskem oziroma študijskem letu 2017/2018 (Uradni list RS, št. 59/18) in sprememba javnega razpisa (Uradni list RS, št. 65/18) (v nadaljevanju: JR 17/18), Javni razpis za krepitev sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev s srednjimi poklicnimi in višjimi strokovnimi šolami v izobraževalnem procesu v šolskem oziroma študijskem letu 2018/2019 (Uradni list RS, št. 17/19) (v nadaljevanju: JR 18/19) in Javni razpis za krepitev sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev s srednjimi poklicnimi in višjimi strokovnimi šolami v izobraževalnem procesu v šolskem oziroma študijskem letu 2019/2020 (Uradni list RS, št. 85/20) (v nadaljevanju: JR 19/20).

²⁹ Metodologija za določitev višine spodbude delodajalcem za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom v letih 2016–2017, št. 5442-244/2017/6, sprejeta 28. 8. 2017 (v nadaljevanju: metodologija za določitev višine spodbude 2016–2017) in Metodologija za določitev višine standardnega obsega stroškov na enoto za izvedbo programa Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022, št. 5442-245/2017/6, sprejeta 18. 6. 2018 ter spremenjena 22. 5. 2020 in 12. 4. 2021 (v nadaljevanju: metodologija za določitev višine spodbude 2018–2022).

³⁰ Na podlagi metodologije je pri javnih razpisih PUD 2016–2017 višina spodbude znašala med 490 EUR in 1.250 EUR za dijaka in med 750 EUR in 1.250 EUR za študenta. Dokončna višina spodbude za šolsko oziroma študijsko leto je bila odvisna od števila in obsega prijav na javni razpis. Pri vseh javnih razpisih je bila določena višina spodbude v znesku 1.250 EUR za dijaka oziroma študenta.

³¹ Ministrstvo je 12. 4. 2021, to je po obdobju, na katero se nanaša revizija, s spremembo metodologije dvignilo znesek spodbude delodajalcem na 1.186 EUR za dijaka in študenta in na 2.768 EUR za vajenca.

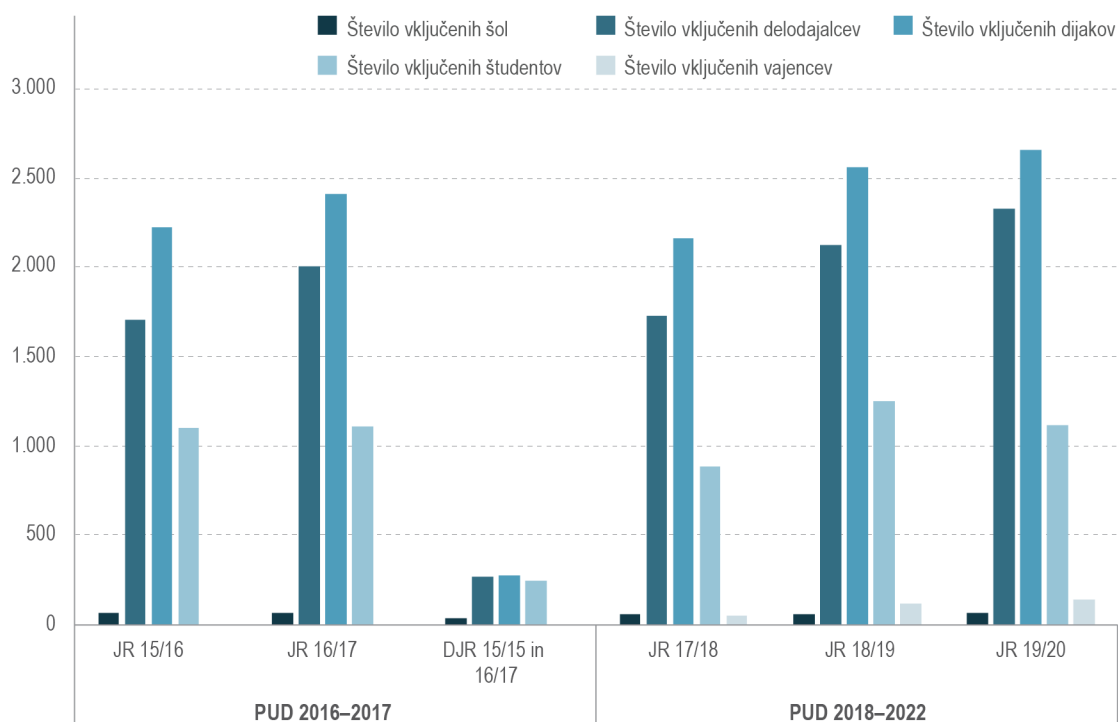
Delodajalci so prejeli spodbudo za izvajanje praktičnega usposabljanja dijakov in študentov, ki so bili vpisani v zaključni letnik in so opravili celotni program praktičnega usposabljanja z delom, ki je bil določen z izobraževalnim programom. Izobraževalni programi za dijake so morali vključevati najmanj 24 tednov praktičnega usposabljanja z delom, za študente pa 20 tednov. Spodbudo za izvajanje vajeništva pa so prejeli delodajalci za vajence, ki so bili vpisani v 1. letnik izobraževalnega programa in praktičnega usposabljanja še niso opravili v celoti, vrednost spodbude pa je veljala za celotno obdobje veljavnosti vajeniške pogodbe.

Šole so prejele spodbudo za usmerjanje, obveščanje in koordinacijo delodajalcev ter administrativno-tehnično podporo pri pripravi dokumentacije za prijavo na javne razpise, zbornica pa za registracijo in spremljanje vajeništva na podlagi posamezne vajeniške pogodbe, kot to določa ZVaj. Tudi pri spodbudi šoli oziroma zbornici gre za standardni strošek na enoto. Višina spodbude je določena z metodologijo ministrstva³². Šole so spodbudo prejele v enem delu, zbornice pa v dveh delih.

Kadar je šlo za praktično usposabljanje dijaka ali študenta, je vlogo na javni razpis podala šola, pri čemer sta šola in delodajalec nastopila kot soprijavitelja. Pri vajeništvu je vlogo na javni razpis podala zbornica, z delodajalcem pa sta nastopala kot soprijavitelja. Če je bila vloga ustrezna, ob upoštevanju razpoložljivih sredstev, je sklad izdal sklep o izboru in pozval šolo oziroma zbornico in delodajalce k podpisu pogodb o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom. Skupaj s podpisanimi pogodbami o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom so delodajalci in šole posredovali skladu tudi zahtevke za sofinanciranje, zbornica pa je posredovala le prvi del zahtevka za sofinanciranje. Drugi del zahtevka za sofinanciranje je morala zbornica skladu predložiti do 31. 8. v letu zaključka 3. letnika vajenca. Zahtevke za sofinanciranje je sklad preveril in če so bili ustrezni, jih je vključil v zahtevek za izplačilo, ki ga je posredoval ministrstvu. Ministrstvo je zahtevek za izplačilo preverilo in odobrilo ter izvedlo plačilo zahtevka na račun sklada. Sklad je moral najkasneje naslednji delovni dan po prejemu sredstev od ministrstva izvesti plačilo prijaviteljem in o tem v roku 8 dni obvestiti ministrstvo. Plačilo prijaviteljem je moral sicer izvesti v 60 dneh od potrditve popolnih zahtevkov za sofinanciranje.

Slika 3 prikazuje, v kolikšnem obsegu so bile posamezne ciljne skupine vključene v javne razpise.

³² Metodologija za določitev višine spodbude 2016–2027, metodologija za določitev višine spodbude 2018–2022.

Slika 3 Vključenost v javne razpise

Opomba: Če sta za isto prijavljeno osebo na istem razpisu sklenjeni 2 pogodbi (z dvema delodajalcema oziroma za različna izobraževalna programa), se šteje samo enkrat. Podatki o vključenih delodajalcih se nanašajo samo na različne delodajalce na posameznem javnem razpisu. Če isti delodajalec nastopa v vlogah pri več različnih vlagateljih ali celo v dveh različnih sklopih istega javnega razpisa, se šteje samo enkrat.

Vir: podatki sklada.

Kot je razvidno (Slika 3), je skozi obdobje izvajanja javnih razpisov število vključenih delodajalcev raslo, prav tako število vključenih dijakov in vajencev. Število vključenih šol se je gibalo med 60 in 67. Brez upoštevanja DJR 15/16 in 16/17 je bilo v povprečju v posamezen javni razpis vključenih 1.976 delodajalcev, 2.403 dijakov in 1.094 študentov. Pri javnih razpisih PUD 2018–2022 so bili v posamezen javni razpis v povprečju vključeni tudi 103 vajenci in pri vsakem javnem razpisu tudi 2 zbornici. Sklad je v povprečju na javni razpis sklenil 2.487 pogodb s prijavitelji.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

Na podlagi 39. člena Zakona o državni upravi³³ ministrstvo opravlja naloge na področjih predšolske vzgoje, osnovnega, srednjega, višjega in visokega šolstva, izobraževanja odraslih, znanosti, raziskovanja, športa in mladine.

Na podlagi uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike opravlja ministrstvo kot posredniški organ pri izvajanju programov PUD med drugim naslednje naloge:

- zbira in oblikuje predloge za pripravo INOP, pri čemer zaradi priprave usklajenega predloga načinov izbora operacij sodeluje z drugimi posredniškimi organi, lahko pa tudi z izvajalskimi organi in partnerji in za namene priprave usklajenega INOP z organom upravljanja;
- predhodno preverja administrativno, tehnično, finančno in vsebinsko ustreznost vloge za neposredno potrditev operacije;
- pošlje organu upravljanja vlogo za odločitev o podpori;
- po odločitvi o podpori oziroma po pravnomočnosti sklepa o izboru z upravičencem sklene pogodbo o sofinanciranju;
- izvaja administrativna preverjanja in preverjanja na kraju samem po 125. členu uredbe o evropskih strukturnih in investicijskih skladih³⁴ in preverja, da upravičenci vodijo ločeno knjigovodstvo za posamezno operacijo;
- spremlja izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poroča organu upravljanja;
- izda odredbo za izplačilo sredstev iz državnega proračuna in hkrati z izvedenim izplačilom iz državnega proračuna vzpostavi terjatev do organa za potrjevanje v višini prispevka EU po posamezni operaciji³⁵.

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

- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, do 20. 3. 2018, od 20. 3. 2018 do 13. 9. 2018 je opravljala tekoče posle;
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, od 29. 1. 2020 do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle;
- dr. Simona Kustec, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 3. 2020.

³³ 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 in 36/21.

³⁴ Uredba (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 (v nadaljevanju: uredba o evropskih strukturnih in investicijskih skladih; UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 320, s spremembami).

³⁵ Organ za potrjevanje opravlja povračila prispevka EU v državni proračun.

1.3.2 Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije

Javni sklad za razvoj kadrov in štipendije se je decembra 2016³⁶ pripojil k Javnemu jamstvenemu, preživninskemu in invalidskemu skladu Republike Slovenije in od takrat uporablja ime Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije. Ustanoviteljica sklada je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice v njenem imenu izvršuje vlada³⁷. Ustanovitveni akt sklada³⁸ določa, da je za področje delovanja sklada pristojno ministrstvo, pristojno za delo. Organa upravljanja sklada sta nadzorni svet in direktor.

Kot izhaja iz ustanovitvenega akta, je namen sklada med drugim tudi vlaganje v konkurenčnost, prenos znanja in povezovanje znanstveno-raziskovalne sfere in univerz z gospodarstvom ter izobraževalnega sistema s potrebami trga dela, za doseganje tega in drugih namenov pa sklad:

- odloča o pravicah in dodeljevanju sredstev po zakonu, ki ureja štipendiranje,
- izvaja večletne instrumente, sofinancirane iz sredstev evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ter druge ukrepe v skladu z veljavnimi mednarodnimi sporazumi,
- izvaja ukrepe in storitve po zakonu, ki ureja trg dela.

V ustanovitvenem aktu je določenih več instrumentov, s katerimi sklad izvaja svoje naloge. Med njimi je tudi dejavnost poklicnega in strokovnega izobraževanja ter dejavnost praktičnega usposabljanja. Sklad dodeljuje sredstva in druge spodbude na podlagi javnih razpisov.

Na podlagi določb ustanovitvenega akta in uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike je sklad pri izvajanju programov PUD določen za upravičenca. Kot upravičenec sklad opravlja naslednje naloge:

- po odločitvi o podpori sklene pogodbo o sofinanciranju s posredniškim organom;
- uveljavlja povračilo upravičenih izdatkov z zahtevkom za izplačilo, ki mu priloži dokazila o nastalih stroških in njihovih plačilih;
- mora preprečevati, odkrivati in odpravljati nepravilnosti ter poročati o njih;
- mora izvajati finančne popravke v povezavi s posameznimi ali sistemskimi nepravilnostmi.

Sklad je v izvajanje 10. prednostne osi OP EKP, znotraj katere se izvajata programa PUD, vključen tudi kot izvajalski organ ministrstva. Ministrstvo je skupaj z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti sklenilo tudi pogodbo s skladom o prenosu nalog posredniških organov na

³⁶ Spremembe in dopolnitve Ustanovitvenega akta Javnega jamstvenega, preživninskega in invalidskega sklada Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 84/16 in 12/17 – popr.

³⁷ V delu, ki se nanaša na vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest invalidov, sta soustanovitelja sklada Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.

³⁸ Ustanovitveni akt Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustanovitveni akt; Uradni list RS, št. 23/13, 84/16, 12/17 – popr., 23/17 in 30/19).

izvajalski organ³⁹. Pogodba o prenosu nalog posredniških organov na izvajalski organ določa, da sklad v okviru izvajanja operacij, v okviru katerih ministrov nastopa v vlogi posredniškega organa, izvaja naslednje prenesene naloge:

- preverja, da končni prejemniki sredstev vodijo ločeno knjigovodstvo za posamezno operacijo, v kolikor jih k temu zavezuje veljavna zakonodaja;
- hrani dokumentacijo v skladu z določbo 140. člena uredbe o evropskih strukturnih in investicijskih skladih in predpisi, ki urejajo hranjenje dokumentarnega gradiva;
- skrbi za pravilen in pravočasen vnos podatkov v informacijske sisteme, ki so predvideni za finančno upravljanje, spremljanje, nadziranje in vrednotenje operacij;
- zagotavlja javnost dela in obvešča domačo javnost o izvajanju evropske kohezijske politike;
- spremlja izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poroča ministrstvu;
- zagotavlja vpogled v dokumentacijo posameznih operacij in na ravni OP EKP posredniškemu organu, organu upravljanja in organu za potrjevanje⁴⁰;
- vsebinsko in finančno koordinira naloge na posameznih operacijah OP EKP;
- v primeru ugotovljenih nepravilnosti poroča ministrstvu v skladu z navodili organa upravljanja;
- zagotavlja podporo pri izvajanju drugih nalog, kot sledi iz opisa sistema upravljanja in nadzora za izvajanje OP EKP⁴¹.

Ministrstvo je prenesene naloge posredniškega organa na sklad podrobneje opredelilo v posebnih navodilih⁴².

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

- Robert Marolt, direktor, do 31. 3. 2017,
- Irena Kuntarič Hribar, direktorica, od 1. 4. 2017 do 29. 6. 2021,
- Franc Pristovšek, direktor, od 30. 6. 2021 do 6. 5. 2022,
- mag. Barbara Leder, direktorica, od 7. 5. 2022 dalje.

³⁹ Pogodba št.: 2611-15-129001 o sofinanciranju projekta tehnične podpore in prenosu nalog posredniških organov na izvajalski organ v okviru 12. prednostne osi: Tehnična pomoč – Kohezijski sklad 12.1 prednostne naložbe Tehnična pomoč – Kohezijski sklad Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014 – 2020 (TP KS – JSRSRKŠ – OP 2014-2020/0) z dne 24. 12. 2015 in se uporablja od 1. 12. 2015 (v nadaljevanju: pogodba o prenosu nalog posredniških organov na izvajalski organ); Aneks št. 1 z dne 15. 6. 2016, Aneks št. 2 z dne 26. 10. 2016, Aneks št. 3 z dne 25. 1. 2017, Aneks št. 4 z dne 14. 2. 2018 in Aneks št. 5 z dne 8. 8. 2018.

⁴⁰ Organ za potrjevanje je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance, njegova glavna naloga pa je potrjevanje, da so izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do Evropske komisije, porabljeni v skladu s pravili na področju evropske kohezijske politike.

⁴¹ Opis sistema upravljanja in nadzora za izvajanje Operativnega programa v programskem obdobju 2014–2020 za cilj "naložbe za rast in delovna mesta", [URL: <http://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/opis-sistema-1>], 28. 10. 2021.

⁴² Navodila Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za izvajanje nalog izvajalskega organa, Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije, št. 544-10/2015/16 z dne 3. 3. 2017 (v nadaljevanju: navodila za izvajanje nalog izvajalskega organa).

1.4 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti dodeljevanja spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih, strokovnih in drugih podlag ter javno dostopnih virov informacij s področja revizije,
- z zbiranjem, pregledom in presojo dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih, ter
- z intervjuji pri revidirancih in pridobivanjem pisnih pojasnil.

Dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela smo presojali na podlagi vnaprej določenih sodil in ga ocenili kot učinkovito, če sta ministrstvo in sklad, vsak v okviru svojih pristojnosti:

- učinkovito načrtovala dodeljevanje spodbud,
- učinkovito izvajala spodbude in
- učinkovito spremljala in nadzirala izvajanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih.

Poslovanje ministrstva in sklada smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njuno poslovanje v pretežnem delu skladno s sodili za presojo učinkovitosti. Poslovanje smo ocenili kot neučinkovito, če njuno poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s sodili za presojo učinkovitosti. V ostalih primerih je bilo poslovanje ocenjeno kot delno učinkovito. Podrobnejša sodila so navedena v točkah 2.1, 2.2 in 2.3.

V reviziji nismo preverjali spodbud, ki so jih prejele šole in zbornice v okviru Aktivnosti 1, izvajanja Aktivnosti 2 in spodbud, ki jih ministrstvo namenja usposabljanju mentorjev za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom in niso del programov PUD.

2. Ugotovitve

2.1 Načrtovanje dodeljevanja spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih

Da bi ugotovili, ali sta ministrstvo in sklad učinkovito načrtovala dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih, smo preverili:

- ali je imelo ministrstvo pri načrtovanju programov podlago v strateških oziroma drugih dokumentih in predpisih;
- ali sta ministrstvo in sklad določila cilje/učinke na ravni programa in javnih razpisov, ali so bili skladni s cilji/učinki v strateških dokumentih in ali sta opredelila način merjenja doseganja zastavljenih ciljev/učinkov. Poleg tega smo preverili, ali je ministrstvo pred načrtovanjem programov analiziralo stanje na področju praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov;
- ali sta ministrstvo in sklad določila terminski in finančni načrt izvajanja programov in javnih razpisov ter ali je obseg načrtovanih sredstev ustrezal ugotovljenim potrebam;
- ali sta ministrstvo in sklad opredelila organizacijske enote, ki so vključene v izvajanje programov in javnih razpisov, njihove pristojnosti in odgovornosti in ali so postopki izvajanja programov in javnih razpisov opredeljeni.

2.1.1 Strateški dokumenti

Mladi se na prehodu iz šolanja v zaposlitev pogosto soočajo s težavami. Zaradi večje brezposelnosti mladih v obdobju gospodarske krize je Evropska komisija pozvala države članice k ukrepanju. Ugotovila je tudi, da so vrzeli in neuskkljenosti v znanjih in spretnostih izrazite. Izvajalci izobraževanja na eni strani ter delodajalci in učenci na drugi strani imajo različne poglede na to, kako dobro so učenci ob zaključku šolanja pripravljeni za trg dela. Evropska komisija je zato države članice pozvala, naj si prizadevajo za zagotavljanje pridobivanja delovnih izkušenj in usposabljanje na delovnem mestu ter pomoč mladim pri iskanju dobre prve zaposlitve. Države članice se sicer razlikujejo glede razsežnosti izzivov in osnovnih vzrokov brezposelnosti mladih, vendar za večino veljajo osipništvo brez pridobljenih kvalifikacij, pomanjkanje ustreznih spretnosti in delovnih izkušenj, negotova zaposlitev, ki ji sledijo krajša obdobja brezposelnosti, omejene možnosti usposabljanja in nezadostni/neustrezni programi aktivne politike trga dela. Študije Evropske komisije kažejo, da se večji uspeh mladih na trgu dela opaža v državah, kjer večji delež mladih opravi kakovostno pripravništvo ali delovno prakso pri delodajalcih kot del formalnega izobraževanja in usposabljanja, ali v državah z uveljavljenimi sistemi vajeništev. Med javnimi organi, socialnimi partnerji in podjetniškim sektorjem se je vzpostavilo široko soglasje, da je treba poklicno izobraževanje in usposabljanje zagotavljati s kombinacijo teorije in prakse. Evropska komisija je zato usposabljanje na delovnem mestu in vajeništvo predlagala kot ključni del strategije za boj proti brezposelnosti mladih in socialni izključenosti. S tem naj bi se oblikovala ponudba delovnih mest ter povezanost izobraževanja in usposabljanja, kar naj bi bilo za mlade privlačno, saj naj bi pomenilo

konkretno možnost lažjega prehoda iz izobraževanja v zaposlitev. Za delodajalce pa naj bi pomenilo večjo mero usklajenosti izobraževanja z njihovimi potrebami in ustreznejšo obliko zaposlovanja.⁴³

Poklicno izobraževanje in usposabljanje ima rezultate na trgu dela, ima pa tudi učinke na posameznikovo produktivnost. Glavni rezultati so namreč večja udeležba na trgu dela, nižja brezposelnost, kar vpliva na finančno neodvisnost, prispeva pa lahko tudi k boljšemu psihičnemu zdravju. Zaradi poudarka na praksi in učenju na delovnem mestu ima poklicno izobraževanje in usposabljanje osrednjo vlogo na trgu dela, saj med drugim pomaga zapolniti primanjkljaj znanj in veščin dela ter opremlja dijake s potrebnim znanjem za zaposlitev.⁴⁴

Da bi spodbujale prednosti praktičnega usposabljanja z delom, so različne institucije Evropske unije že več let sprejemale različne strategije, usmeritve in priporočila. Evropska unija v okviru izvajanja evropske kohezijske politike zagotavlja tudi sofinanciranje iz Evropskega socialnega sklada⁴⁵ (v nadaljevanju: ESS) za izboljšanje odzivnosti sistemov izobraževanja in usposabljanja na potrebe trga dela, lažji prehod iz izobraževanja v zaposlitev ter okrepljene in kakovostnejše sisteme poklicnega izobraževanja in usposabljanja, vključno prek mehanizmov za napovedovanje potreb po veččinah, s prilagoditvijo učnih načrtov ter oblikovanjem in razvojem sistemov za učenje na delovnem mestu, vključno z dualnimi učnimi sistemi in vajeniškimi programi. Cilji in rezultati dodeljevanja teh spodbud so opredeljeni v operativnem programu, ki ga izdela država članica in potrdi Evropska komisija⁴⁶. Tudi v dokumentih Republike Slovenije so razvidni cilji in ukrepi na tem področju. Slika 4 prikazuje glavne strateške in druge dokumente, ki opredeljujejo področje praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela. V nadaljevanju pa so predstavljene usmeritve iz nekaterih od teh dokumentov.

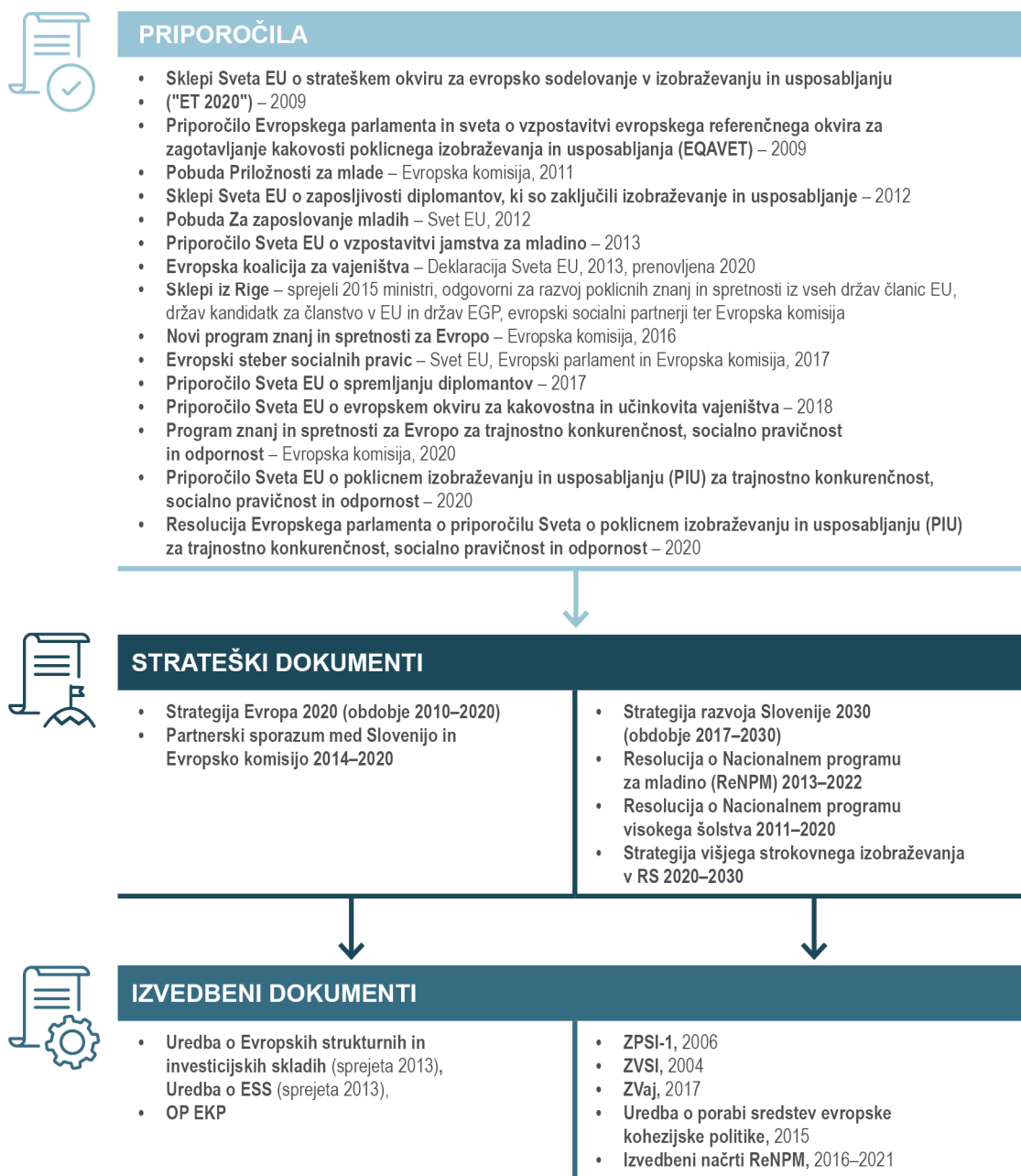
⁴³ Predlog Zakona o vajeništvu, št. 0070-43/2016/46 z dne 12. 1. 2017 (v nadaljevanju: predlog ZVaj), [URL: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/f21d02a1bd099f4bc12580a70025f4a5/\\$FILE/vajpop4-novo.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/f21d02a1bd099f4bc12580a70025f4a5/$FILE/vajpop4-novo.pdf)], 26. 10. 2021. Pobuda Evropske komisije Priložnosti za mlade z dne 20. 12. 2011, [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0933&from=lv>], 8. 7. 2021. Sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij Za zaposlovanje mladih, 5. 12. 2012, [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0727&from=EN>], 8. 7. 2021. Sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, svetu, evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij: Novi program znanj in spretnosti za Evropo – Z roko v roki za večji človeški kapital, zaposljivost in konkurenčnost, 10. 6. 2016, [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0381&from=EN>], 9. 7. 2021.

⁴⁴ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 17. decembra 2020 o priporočilu Sveta o poklicnem izobraževanju in usposabljanju (PIU) za trajnostno konkurenčnost, socialno pravičnost in odpornost, UL C št. 445 z dne 29. 10. 2021, str. 102, [URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0373_SL.html], 23. 7. 2021.

⁴⁵ Uredba (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1081/2006 (v nadaljevanju: uredba o ESS; UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 470).

⁴⁶ V Republiki Sloveniji je ta dokument OP EKP.

Slika 4 Dokumenti načrtovanja na področju praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov



Evropska komisija je v Strategiji Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast⁴⁷ (v nadaljevanju: strategija Evropa 2020) vključila pobudo "Mladi in mobilnost", ki je namenjena povečanju uspešnosti izobraževalnih sistemov ter olajšanju vstopa mladih na trg dela. Slednje naj bi države članice in socialni partnerji spodbujali prek vajeništev, pripravništev in drugih oblik pridobivanja delovnih izkušenj. Države članice bi morale na nacionalni ravni bolje prilagoditi izide izobraževanja potrebam na trgu dela.

Svet Evropske unije (v nadaljevanju: Svet EU) je države članice leta 2012 pozval k močnejšim prizadevanjem za izboljšanje zaposlovanja mladih z namenom, da mladi v nekaj mesecih po tem, ko zapustijo šolo, prejmejo kakovostno ponudbo za zaposlitev, nadaljnje izobraževanje, vajeništvo ali

pripravištvu. Evropski strateški dokumenti oziroma dokumenti načrtovanja že nekaj let poudarjajo, da se morajo sistemi usposabljanja in izobraževanja hitro odzvati na družbene trende in potrebe na trgu dela, prepoznana pa je bila tudi potreba po razvoju in vpeljavi učinkovitejših modelov izobraževanja in dela, kot na primer modeli vajeništva in vključevanje delodajalcev v prakso. Zagotovili naj bi, da so pri načrtovanju izobraževanja in usposabljanja ustrezno upoštevale predvidene prihodnje potrebe po spretnostih in znanju ter uskladitev s potrebami trga dela. S tem naj bi države članice zagotovile, da vsi mladi, mlajši od 25 let, v obdobju 4 mesecev po tem, ko postanejo brezposelni ali prenehajo s formalnim izobraževanjem, prejmejo kakovostno ponudbo za zaposlitev, nadaljnje izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo. Svet EU je državam članicam še priporočil, da spremljajo in ocenijo vse ukrepe iz programov jamstva za mlade⁴⁸ z namenom, da bi oblikovali več z dejstvi podprtih politik na podlagi tega, kaj se je kje obneslo in zakaj ter tako zagotovili učinkovito uporabo virov.⁴⁹

Leta 2015 so ministri, pristojni za poklicno izobraževanje in usposabljanje, iz vseh držav članic Evropske unije, držav kandidatk za članstvo v Evropski uniji in držav Evropskega gospodarskega prostora, evropski socialni partnerji ter Evropska komisija sprejeli sklepe iz Rige (v nadaljevanju: sklepi iz Rige). V teh so opredelili 5 srednjeročnih ciljev za poklicno izobraževanje in usposabljanje za obdobje 2015–2020. Prvi od prednostnih ciljev predstavlja spodbujanje učenja na delovnem mestu v vseh oblikah, s posebnim poudarkom na vajeništvu, z vključevanjem socialnih partnerjev ter ponudnikov poklicnega izobraževanja in usposabljanja, pa tudi s spodbujanjem inovativnosti in podjetništva.

Strategija razvoja Slovenije 2030⁵⁰ v okviru razvojnega cilja "Znanje in spretnosti za kakovostno življenje in delo" opredeljuje pomembnost povezovanja znanosti, izobraževanja in gospodarstva za izmenjavo in prenos znanja. Strategija poudarja, da so med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili strukturna neskladja, kar je posledica vrzeli med pridobljenimi znanji in spretnostmi ter različnimi potrebami delodajalcev, to pa vodi v neučinkovito alokacijo delovne sile. Cilje naj bi med drugim dosegli z razvijanjem praktičnih in tehničnih znanj in spretnosti za izboljšanje zaposljivosti posameznika ter s povezovanjem izobraževalnega sistema z gospodarstvom v skladu s potrebami trga dela.

Slovenska Resolucija o Nacionalnem programu za mladino 2013–2022⁵¹ (v nadaljevanju: ReNPM13-22) opredeljuje prednostne naloge in ukrepe, ki so v javnem interesu v mladinskem sektorju. Mladinska politika je umeščena tudi v okvir posameznih strategij Evropske unije, predvsem strategije

⁴⁷ Sporočilo Komisije "Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast", objavljeno 3. marca 2010, COM(2010)2020 konč., [URL: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf], 15. 2. 2021.

⁴⁸ Priporočilo Sveta z dne 22. aprila 2013 o vzpostavitvi jamstva za mladino, UL C št. 120 z dne 26. 4. 2013, str.1. Izraz "jamstvo za mlade" se nanaša na situacijo, v kateri mladi prejmejo kakovostno ponudbo za zaposlitev, nadaljnje izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo v 4 mesecih po tem, ko postanejo brezposelni ali prenehajo z izobraževanjem.

⁴⁹ Tako kot opomba 48. Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo 2014–2020, št. CCI 2014SI16M8PA001-1.3, oktober 2014; [URL: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/ostalo/operativni-programi/ps-konni>], 3. 5. 2021. Sklepi Sveta z dne 12. maja 2009 o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju ("ET 2000") (UL C št. 119, z dne 28. 5. 2009, str.2).

⁵⁰ Vlada sprejela 7. 12. 2017, [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf], 13. 7. 2020.

⁵¹ Uradni list RS, št. 90/13.

Evropa 2020 v okviru pobude "Mladi in mobilnost". ReNPM13-22 med drugim določa ukrepe, ki se nanašajo na področje izobraževanja. Ukrep spodbujanja praktičnega usposabljanja pri delodajalcih naj bi tako skupaj z drugimi ukrepi prispeval k doseganju cilja izboljšanja kompetenčne opremljenosti mladih. Programa PUD predstavljata enega od ukrepov v okviru podpodročja "Preprečevanje zgodnejšega opuščanja izobraževanja pri poklicnem in strokovnem srednješolskem izobraževanju". Eden od kazalnikov za merjenje doseganja cilja je število srednješolcev, ki so vključeni v prakso pri delodajalcu. V ReNPM13-22 je v okviru področja zaposlovanja in podjetništva predvidena tudi prenova sistema poklicnega izobraževanja in pilotna uvedba vajeništva⁵², kjer je navedeno, da se v Republiki Sloveniji izobraževalni sistem premalo povezuje s trgom dela, najbolj problematično pa je strukturno neskladje med izobrazbo mladih, ki so zaključili šolanje, in povpraševanjem po kadrih na trgu dela. Program PUD v tem delu ni načrtovan. ReNPM13-22 spremljajo vsakoletni izvedbeni načrti, ki jih sprejme vlada, ki naj bi splošne cilje in usmeritve iz ReNPM13-22 zasledovali s specifičnimi ukrepi, usklajeni pa naj bi bili s proračunom Republike Slovenije. Uspešnost izvedbenega načrta merijo izvedbeni kazalniki ali kazalniki učinkov, ki so oblikovani za vsak izvedbeni ukrep posebej (več o tem v točki 2.1.2.2).

Leta 2013 se je za spodbujanje vajeništva oblikovala Evropska koalicija za vajeništva, katere namen je ponovna uvedba vajeništva v izobraževalni sistem v državah Evropske unije. Inicijativo je kasneje v tem letu s sprejemom posebne izjave povzel tudi Svet EU, s čimer spodbuja države članice, Evropsko združenje za prosto trgovino in države kandidatke Evropske unije ter več kot 230 deležnikov pri zavzemanju za izboljšanje obsega, kakovosti in podobe vajeništva. S tem je želel poudariti, da imajo lahko visokokakovostna vajeništva pozitiven doprinos k boju proti brezposelnosti mladih, in sicer s pospeševanjem pridobljenih veščin in zagotavljanjem lažjega in trajnega prehoda od izobraževanja in usposabljanja do trga dela⁵³. Vajeništvo je pripoznano kot pomemben del programov poklicnega izobraževanja in usposabljanja, zato naj bi si države članice poleg prizadevanja za visokokakovostno in raznovrstno vajeništvo prizadevale tudi za zagotovitev potrebam prilagojenega vajeništva, ki bo tudi primerno plačano⁵⁴. K uresnitvi Evropske koalicije za vajeništva je Slovenija pristopila leta 2014⁵⁵.

V Sloveniji je bilo vajeništvo po njegovi ukinitvi leta 2006 ponovno uvedeno leta 2017, s čimer je Slovenija uveljavila pobudo Evropske unije za širšo uveljavitev dualnega sistema v državah članicah za spodbujanje povečanega zaposlovanja mladih in povezavo izobraževanja s potrebami gospodarstva.

2.1.1.a Za načrtovanje programov PUD je imelo ministrstvo podlago v predpisih, strateških in izvedbenih dokumentih države ter v različnih evropskih dokumentih, iz česar izhaja, da ministrstvo izvaja program PUD na področju, ki sta ga v evropskem prostoru kot perečega prepoznala tako Evropska komisija kot Svet EU ter pri nas Državni zbor Republike Slovenije in vlada. To pomeni, da gre za izvajanje programov, ki imajo širok konsenz glede porabe sredstev za te namene. Dodeljevanje

⁵² Podpodročje "Boljše povezovanje izobraževalnega sistema s potrebami trga dela – odziven in v prihodnost usmerjen sistem izobraževanja in usposabljanja".

⁵³ Deklaracija Sveta EU, 15. 10. 2013, [URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139011.pdf], 8. 7. 2021.

⁵⁴ Tako kot opomba 44.

⁵⁵ [URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1148&langId=sl>], 26.10.2021.

spodbud delodajalcem v okviru programov PUD se namreč izvaja za zagotavljanje boljše usklajenosti in povezanosti sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela. Osnovni cilj programov PUD pa je uvedba izobraževalnega sistema v srednje poklicne in višje strokovne šole, ki bo bolj prilagojen potrebam trga dela in bo zagotavljal lažji in hitrejši prehod mladih na trg dela.

2.1.2 Načrtovanje ciljev in učinkov spodbud

2.1.2.1 Evropska priporočila za načrtovanje ciljev in učinkov

Leta 2009 sta Evropski parlament in Svet EU sprejela priporočilo o vzpostavitvi evropskega referenčnega okvira za zagotavljanje kakovosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja⁵⁶ (v nadaljevanju: okvir EQAVET⁵⁷). Okvir EQAVET je bil sprejet, da državam Evropske unije pomaga spodbujati in spremljati izpopolnjevanje njihovih sistemov poklicnega izobraževanja in usposabljanja na podlagi skupno dogovorjenih referenčnih kazalnikov. Namen predlaganih referenčnih kazalnikov je, da naj bi v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso podprli ocenjevanje in izboljševanje kakovosti sistemov in/ali izvajalcev poklicnega izobraževanja in usposabljanja, uporabljali pa naj bi se kot zbirka orodij, iz katere lahko različni uporabniki izberejo tiste kazalnike, ki najbolj ustrezajo zahtevam njihovega sistema zagotavljanja kakovosti. Cilj torej ni uvedba novih standardov, temveč podpora prizadevanjem držav članic ob ohranjanju raznolikosti njihovih pristopov. Okvir EQAVET naj bi po priporočilih Evropske komisije upoštevale in implementirale vse države članice.

Za politiko podpiranja in povečanja zaposljivosti ter izboljšanja odzivnosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja na spreminjajoče se zahteve na trgu dela sta v okviru EQAVET predlagana 2 kazalnika kakovosti:

- stopnja zaposljivosti v programih poklicnega izobraževanja in usposabljanja:
 - zaposlitveni položaj učencev v poklicnem izobraževanju in usposabljanju v določenem času po končanem usposabljanju glede na vrsto programa in posamezna merila;
 - delež zaposlenih učencev v določenem času po končanem usposabljanju glede na vrsto programa in posamezna merila;
- uporaba pridobljenih spretnosti na delovnem mestu:
 - informacije o zaposlitvi posameznikov po zaključenem usposabljanju glede na vrsto usposabljanja in individualna merila;
 - stopnja zadovoljstva posameznikov in delodajalcev s pridobljenimi veščinami in sposobnostmi.

Tudi v sklepih iz Rige je okvir EQAVET naveden kot eden od 5. ciljev. Poudarjen je nadaljnji razvoj mehanizmov za zagotavljanje kakovosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja v skladu s priporočili okvira EQAVET ter vzpostavitev neprekinjenih krogov obveščanja in povratnih

⁵⁶ Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o vzpostavitvi evropskega referenčnega okvira za zagotavljanje kakovosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja, UL C št. 155/1 z dne 8. 7. 2009, str. 1.

⁵⁷ Angl.: *European Quality Assurance in Vocational Education and Training*.

informacij v sistemih začetnega in nadaljnega poklicnega izobraževanja in usposabljanja na podlagi učnih rezultatov kot del sistemov zagotavljanja kakovosti. Države članice so se zavezale k zagotavljanju povratnih informacij o zaposljivosti diplomantov⁵⁸ poklicnega izobraževanja in usposabljanja z združevanjem podatkov o učenju, vstopu na trg dela in poklicni poti ter o razvoju zmogljivosti akterjev na nacionalni ravni. Podatke o diplomantih bi uporabili za prilagoditev učnih načrtov, poklicnih profilov in vsebine kvalifikacij poklicnega izobraževanja in usposabljanja novim gospodarskim in tehničnim zahtevam. Izpostavljeno je še, da bi se morali delodajalci iz vseh držav in sektorjev zanesti na to, da so delavci zares pridobili znanja in spretnosti, ki jih izkazujejo njihove kvalifikacije.

Svet EU je leta 2012 sprejel sklep o zaposljivosti diplomantov, ki so zaključili izobraževanje in usposabljanje⁵⁹. Svet je pozval države članice, naj na podlagi razpoložljivih virov in instrumentov spremljajo delež zaposlenih diplomantov, ki so zaključili izobraževanje in usposabljanje, da bi razširili strokovno podlago za pripravo politike glede povezovanja izobraževanja in usposabljanja na eni strani ter zaposlitve na drugi strani. Poleg tega jih je pozval tudi, naj zbirajo kakovostne informacije in primere dobre prakse, da bi dopolnili kvantitativno spremljanje ter okrepili podlago za oblikovanje politike, utemeljene na dejstvih.

Tudi v uredbi o ESS so v Prilogi 1 opredeljeni skupni kazalniki učinkov in rezultatov, ki jih morajo države članice upoštevati pri sofinanciranju naložb s sredstvi ESS. Med temi je tudi kazalnik dolgotrajnejših rezultatov o udeležencih, in sicer "udeleženci z izboljšanim položajem na trgu dela šest mesecev po zaključku sodelovanja". Udeleženci so v tej uredbi opredeljeni kot osebe, ki so neposredno upravičene do ukrepa ESS, ki se lahko identificirajo, od katerih se lahko zahteva, da navedejo njihove značilnosti, in za katere se namenijo specifični izdatki⁶⁰. V investicijskih dokumentih programov PUD je bilo predvideno, da se bodo podatki, potrebni za poročanje po Prilogi 1 uredbe o ESS, spremljali pri upravičencu, to je na skladu. Več o poročanju o udeležencih je navedeno v točki 2.3.1.2.

Svet EU je leta 2017 v priporočilu o spremljanju diplomantov⁶¹ ponovno poudaril nujnost kakovostnih informacij o tem, kaj diplomanti počnejo po pridobitvi kvalifikacije, da bi lahko razumeli vzroke težav z zaposljivostjo diplomantov v določenih regijah in gospodarskih sektorjih ali diplomantov določenih disciplin visokega šolstva ali poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter da bi našli rešitve za tovrstne težave. Svet je navedel, da je pomen takih informacij poudarjen tudi v smernicah za zagotavljanje kakovosti EQAVET in sklepih iz Rige. Svet je državam članicam ponovno priporočil, naj izboljšajo razpoložljivost in kakovost podatkov o dejavnostih diplomantov, vključno s tem, da do leta 2020 dosežejo napredek pri vzpostavitvi sistema za spremljanje diplomantov. Države članice naj bi zbirale informacije o zaposlitvi ali nadaljnjem izobraževanju in usposabljanju ter podatke o relevantnosti izobraževanja in usposabljanja za zaposlitev.

⁵⁸ *Diplomant* je za potrebe tega poročila oseba, ki zaključi katero koli raven študijskega izobraževanja oziroma poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

⁵⁹ Sklep Sveta EU z dne 11. maja 2012 o zaposljivosti diplomantov, ki so zaključili izobraževanje in usposabljanje (UL C št. 169, z dne 15. 6. 2012, str. 11).

⁶⁰ Uredba o ESS opredeljuje tudi skupne kazalnike učinka in rezultata za pobudo za zaposlovanje mladih, ki se uporabljajo za vse operacije, ki so prejele pomoč v okviru prednostne naložbe za trajnostno vključevanje mladih na trg dela, ki se ne izvaja 10 prednostne osi ampak v okviru prednostne osi 8 Spodbujanje zaposlovanja in transnacionalna mobilnost delovne sile.

⁶¹ Priporočilo sveta EU z dne 20. novembra 2017 o spremljanju diplomantov (UL C št. 423, z dne 9. 12. 2017, str.1).

Tudi za vajeništvo Svet EU navaja, da se njegovo priporočilo iz leta 2017 o spremljanju diplomantov⁶² glede izboljšanja informacij o tem, kaj diplomanti počnejo, ko zaključijo svoje izobraževanje in usposabljanje, nanaša tudi na vajence. Vajeništvo se omenja kot "zlata podlaga" v poklicnem izobraževanju in usposabljanju, saj naj bi se dve tretjini vajencev zaposlilo takoj po končanem izobraževanju. Svet EU je tako leta 2018 sprejel priporočilo o evropskem okviru za kakovostna in učinkovita vajeništva⁶³, in sicer da bi morale države članice v skladu z nacionalno zakonodajo in v tesnem sodelovanju z deležniki zagotoviti, da se programi vajeništva odzivajo na potrebe trga dela ter koristijo učencem in delodajalcem. Slednje bi se doseglo z upoštevanjem 14 ključnih meril, ki naj bi jih uporabljale države in deležniki za kakovostna in učinkovita vajeništva. Eno od meril je tudi zagotavljanje kakovosti in spremljanje vajencev ob upoštevanju okvira EQAVET. Zagotoviti bi bilo treba spremljanje zaposlovanja in poklicnega napredovanja vajencev, ob upoštevanju nacionalne in evropske zakonodaje o varstvu podatkov.

Svet EU je leta 2020 ugotovil, da je okvir EQAVET v 10 letih izvajanja sicer spodbudil reforme v nacionalnih sistemih za zagotavljanje kakovosti, vendar ni bistveno prispeval k boljši preglednosti ureditev za zagotavljanje kakovosti. Svet je zato ponovno poudaril uporabo okvira EQAVET in ga vključil tudi v to priporočilo. Med drugim je priporočil, da si države članice prizadevajo, da bi do leta 2025 dosegli naslednje cilje na ravni Evropske unije:

- delež zaposlenih diplomantov iz poklicnega izobraževanja in usposabljanja, ki naj bi v povprečju na ravni Evropske unije znašal najmanj 82 %,
- delež novih diplomantov, ki sodelujejo v učenju skozi delo (60 %), in
- delež učečih se v poklicnem izobraževanju in usposabljanju, ki sodelujejo v učni mobilnosti v tujini (8 %).

Priporočal je tudi, da se učni načrti poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter ponudbe programov in kvalifikacije redno posodabljaajo na podlagi zbiranja podatkov iz sistemov za spremljanje diplomantov ter mehanizmov za predvidevanje potreb po znanjih in spretnostih⁶⁴.

V letu 2020 je Svet EU ponovno poudaril, da je treba izboljšati spremljanje tistih, ki končajo poklicno izobraževanje in usposabljanje, saj je boljše razumevanje njihove uspešnosti na trgu dela eden najboljših načinov za oceno in izboljšanje kakovosti in relevantnosti tega izobraževanja.⁶⁵

2.1.2.2 Načrtovani cilji in učinki v okviru programov PUD

Pred pričetkom izvajanja programov PUD je ministrstvo izvedlo analizo področja za izvedbo ukrepa v okviru izvajanja OP EKP "Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami

⁶² Tako kot opomba 61.

⁶³ Priporočilo Sveta z dne 15. marca 2018 o evropskem okviru za kakovostna in učinkovita vajeništva (UL C št. 153 z dne 2. 5. 2018, str.1),
[URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/sl/ip_17_3585/IP_17_3585_SL.pdf], 2. 11. 2021.

⁶⁴ Priporočilo Sveta z dne 24. novembra 2020 o poklicnem izobraževanju in usposabljanju (PIU) za trajnostno konkurenčnost, socialno pravičnost in odpornost (UL C št. 417 z dne 2. 12. 2020, str. 1).

⁶⁵ Tako kot opomba 44.

trga dela v letih 2016–2022" (v nadaljevanju: analiza področja). V analizi področja ministrstvo ugotavlja, da je sistem poklicnega izobraževanja v Republiki Sloveniji v zadnjih 15 letih doživel velike spremembe, med drugim tudi, da so delodajalci postali enakopravni partnerji pri načrtovanju in izvajanju izobraževalnih programov. Predstavljeni so rezultati sofinanciranja spodbud delodajalcem za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom v obdobju pretekle finančne perspektive. Rezultate programov PUD v obdobju 2008–2014 je ministrstvo merilo s številom vključenih udeležencev (dijakov in študentov višjih strokovnih šol) ter številom vključenih izvajalcev (delodajalcev). V analizi področja so bili vključeni tudi rezultati ankete sklada o zadovoljstvu ključnih deležnikov med koordinatori za PUD v šolah in pri delodajalcih v sklopu programa PUD 2014 ob zaključku programskega obdobja 2007–2013⁶⁶, z namenom pridobiti predloge za izboljšanje programa PUD. V analizi področja je bil predviden finančni in terminski načrt izvedbe programa PUD 2016–2022 in kazalnika učinka in rezultata, ki sta enaka kazalnikoma, opredeljenima v OP EKP.

Potrebe za praktično usposabljanje z delom ministrstvo pridobi na podlagi poziva šolam za podajo predlogov za obseg vpisa in novih programov, ugotavlja pa tudi potrebe po določenih poklicih med delodajalci v posamezni panogi, predvsem v sodelovanju s pristojnimi zbornicami.

Programa PUD sta v OP EKP vključena pri 2. prednostni naložbi 10. prednostne osi, specifični cilj Prenova sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja. V okviru tega cilja so podprti ukrepi, osredotočeni na:

1. uveljavitev 2 novih modelov poklicnega izobraževanja, in sicer prenova modela praktičnega usposabljanja z delom, usposabljanje in izobraževanje za redke poklice; ta ukrep izvaja Center Republike Slovenije za poklicno usposabljanje (v nadaljevanju: CPI);
2. nadaljevanje izvajanja praktičnega usposabljanja pri delodajalcih prek spodbud delodajalcem za zagotavljanje učnih mest za dijake in študente višjega strokovnega izobraževanja; ta ukrep izvaja sklad prek izvajanja programov PUD;
3. promocijske dejavnosti za povečanje privlačnosti in konkurenčnosti poklicnega in strokovnega izobraževanja; ta ukrep izvaja CPI.

Pri pripravi prednostne osi v okviru izdelave OP EKP so poleg ministrstva in Službe vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko sodelovali tudi sklad, CPI, predstavniki zbornic, srednjih in višjih strokovnih šol in drugi socialni partnerji.

Programa PUD predvidevata ukrepe, usmerjene v spodbujanje zanimanja mladih za poklicno in strokovno izobraževanje, krepitev delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu, ter zagotavljata, da bodo mladi na trg dela vstopali bolj praktično usposobljeni in hitreje. S programoma naj bi se mladim zagotovilo pridobivanje praktičnih izkušenj že med izobraževanjem, s pridobljenimi novimi, specifičnimi poklicnimi kompetencami, ki naj bi jih mladi pridobili z učenjem na delovnem mestu, pa naj bi se lažje vključili na trg dela. Cilji programov PUD, navedeni v investicijskih dokumentih, so tako:

- krepitev sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu ter zagotovitev, da bodo mladi na trg dela vstopali bolj praktično usposobljeni in hitreje,

⁶⁶ Poročilo o zaključevanju programa PUD 2014, junij 2015, pripravil sklad.

- uvedba sistema, ki bo temeljil na različnih in uveljavljenih pristopih poklicnega izobraževanja in usposabljanja, večja praktična usposobljenost in zaposljivost vključenih v poklicno izobraževanje.

Ministrstvo je v sklepih o začetku postopka neposredne potrditve operacije⁶⁷ in nato v pozivih skladu za oddajo vlog za PUD 2016–2017 in za PUD 2018–2022⁶⁸ navedlo, da se bo v okviru operacije realizacija predvidenih ukrepov spremljala s kazalniki, ki jih navaja Tabela 1.

Tabela 1 Kazalniki za spremljanje in vrednotenje napredka izvajanja PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022

Kazalnik	Kohezijska regija	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost 2018 (mejni)	Ciljna vrednost 2022
10.17 Število šol, ki so vključene v različne modele poklicnega izobraževanja in usposabljanja	Vzhodna		16	40
	Zahodna		9	23
10.15 Delež šol ¹⁾ , ki so uspešno uvedle različne modele poklicnega izobraževanja in usposabljanja	Vzhodna	100	40	90
	Zahodna	100	23	90

Opomba: ¹⁾ Za namene kazalnika 10.15 so šole tiste izobraževalne institucije, ki izvajajo minimalno 1 program s področja srednjega poklicnega izobraževanja v trajanju 3 let.

Vir: poziv za oddajo vloge za PUD 2016–2017, poziv za oddajo vloge za PUD 2018–2022.

Kazalnika, ki ju predstavlja Tabela 1, sta določena že v OP EKP, in sicer kot edina kazalnika na ravni specifičnega cilja Prenova sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja. V okviru specifičnega cilja se sicer poleg programov PUD izvajajo tudi druge operacije⁶⁹.

Ministrstvo je v letu 2019 sprejelo metodologijo spremljanja kazalnikov 10.15 in 10.17⁷⁰.

Kazalnik učinka 10.17 vključuje šole, ki izvajajo vsaj 1 program srednjega poklicnega izobraževanja⁷¹. Kazalnik zajema le srednje poklicne šole, saj se prenova sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja izvaja le na področju srednjega poklicnega izobraževanja. Posamezna šola, ki je vključena v PUD 2016–2017 ali v PUD 2018–2022 ali pa v oba programa, se šteje samo 1-krat na ravni obeh programov PUD.

⁶⁷ Sklep o začetku postopka neposredne potrditve operacije za PUD 2016–2017 št. 18. 8. 2017, sprejet 28. 8. 2017, in Sklep o začetku postopka neposredne potrditve operacije za PUD 2018–2022 št. 5442-245/2017/3, sprejet 18. 6. 2018.

⁶⁸ Poziv za oddajo vloge za PUD 2016–2017 (št. 5442-244/2017/8 z dne 24. 8. 2017), Poziv za oddajo vloge za PUD 2018–2022 (št. 5442-255/2017/7 z dne 13. 6. 2018).

⁶⁹ Na primer: Promocija poklicnega izobraževanja 2016–2020, Promocija poklicnega izobraževanja 2021–2022, Prenova poklicnega izobraževanja 2016–2021.

⁷⁰ Metodologija spremljanja kazalnikov 10.15 in 10.17, sprejelo ministrstvo 3. 6. 2019.

⁷¹ Modeli srednjega poklicnega izobraževanja se razlikujejo predvsem glede trajanja praktičnega usposabljanja z delom in ciljev ter pričakovanih učnih izidov praktičnega usposabljanja z delom. Vsi modeli tvorijo nov sistem poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

Kazalnik rezultata 10.15 naj bi meril cilj vpeljave 2 novih modelov poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, torej vajeništvo in/ali drugi fleksibilnejši program praktičnega usposabljanja z delom. Prenovljen sistem poklicnega in strokovnega izobraževanja pomeni, da se v določenem deležu poklicnih šol izvaja vsaj eden od novih modelov poklicnega izobraževanja, ki se do leta 2014 še niso izvajali. V kazalniku se upoštevajo le tiste šole, pri katerih je bil uveden vsaj eden od novih programov oziroma modelov. Tudi ta kazalnik se nanaša le na srednje poklicne šole. V metodologiji spremljanja kazalnikov 10.15 in 10.17 je določeno tudi, da je glede na to, da gre pri uvedbi različnih modelov poklicnega in strokovnega izobraževanja za sistemski pristop, ki bo vpeljan na ravni celotne države, cilj ukrepa uspešna uvedba različnih modelov na veliki večini (90 %) poklicnih šol.

Poleg kazalnikov, ki so opredeljeni v OP EKP, so na področju praktičnega usposabljanja dijakov in študentov z delom nekateri kazalniki opredeljeni tudi v drugih razvojnih dokumentih. V Strategiji višjega strokovnega izobraževanja v Republiki Sloveniji za obdobje 2020–2030⁷² (v nadaljevanju: strategija višjega strokovnega izobraževanja 2020–2030) sta med drugim navedena kazalnik in aktivnost, ki sta povezana s praktičnim izobraževanjem študentov. To sta zaposljivost diplomantov in prizadevanje za zagotovitev sofinanciranja izvajanja praktičnega izobraževanja. Način merjenja izvajanja aktivnosti in kazalnikov v strategiji sicer ni opredeljen.

V izvedbenih načrtih ReNPM13-22⁷³ je vključen ukrep Spodbujanje praktičnega usposabljanja pri delodajalcih v letih 2016–2022, pri katerem je načrtovano sofinanciranje povrnitve stroškov delodajalcem za izvedbo praktičnega usposabljanja z delom za dijake srednjega poklicnega izobraževanja in stroškov za izvedbo praktičnega izobraževanja za študente višjega strokovnega izobraževanja na podlagi izvedbe javnega razpisa. V izvedbenih načrtih za leta 2016, 2017, 2018 in 2019 je bil za merjenje učinkovitosti in uspešnosti določen kazalnik število dijakov in študentov višjega strokovnega izobraževanja, ki se praktično usposablja z delom pri delodajalcih. V izvedbenem načrtu za leti 2020 in 2021 je bila dodana spodbuda za sofinanciranje stroškov mentorja vajencu v 56-tedenskem praktičnem izobraževanju z delom, ki jo prejmejo delodajalci, ki imajo z dijakom sklenjeno vajeniško pogodbo. V tem izvedbenem načrtu sta bila za merjenje učinkovitosti in uspešnosti določena kazalnika 10.17 in 10.15 iz OP EKP.

2.1.2.2.a Ministrstvo je pred pripravo programov PUD analiziralo stanje na področju praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov, kar je po naši oceni potreben predpogoj za pripravo kakovostnih programov. Za merjenje uspešnosti izvajanja programov PUD sta ministrstvo in sklad določila kazalnika 10.15 in 10.17, kot sta določena v dokumentih načrtovanja izvedbe programov PUD (na primer OP EKP). Kazalnika število šol, ki so vključene v različne modele poklicnega izobraževanja in usposabljanja, in delež šol, ki so uspešno uvedle različne modele poklicnega izobraževanja, merita enega od ciljev programov PUD, ki se nanaša na uvedbo sistema, ki bo temeljil na različnih in uveljavljenih pristopih poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Po naši oceni pa s tema kazalnikoma ni možno spremljati doseganja drugih dveh ciljev programov PUD, ki se nanašata na lažji in hitrejši prehod dijakov in študentov na trg dela in njihovo boljšo praktično usposobljenost ter

⁷² [URL: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf], 15. 2. 2021.

⁷³ Izvedbeni načrt Resolucije o Nacionalnem programu za mladino 2013–2022 za leti 2016 in 2017 sprejela vlada 23. 6. 2016, št. 60300-3/2016/4. Izvedbeni načrt Resolucije o Nacionalnem programu za mladino 2013–2022 za leti 2018 in 2019 sprejela vlada 6. 6. 2018, št. 60300-5/2018/4. Izvedbeni načrt Resolucije o Nacionalnem programu za mladino 2013–2022 za leti 2020 in 2021 sprejela vlada 3. 9. 2020, št. 60300-3/2020/3.

na krepitev sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu. Ministrstvo za merjenje učinkov programov PUD, ki se nanašajo na večjo usklajenost in povezanost s potrebami trga dela, ni uporabilo katerega od predlaganih kazalnikov iz evropskih priporočil, na primer iz okvirja EQAVET, s katerimi bi lahko med drugim merili stopnjo zaposljivosti v programih poklicnega izobraževanja in usposabljanja in uporabo pridobljenih spretnosti na delovnem mestu. S tem bi lahko bolje razumeli uspešnost dijakov in študentov na trgu dela, posledično pa lažje ocenili in izboljšali kakovost poklicnega, višjega strokovnega izobraževanja in vajeništva. Ministrstvo tako ni določilo kazalnikov, s katerimi bi merilo vpliv programov PUD na boljšo prilagoditev potrebam trga dela in na lažji in hitrejši prehod mladih na trg dela. Pri tem je sicer splošno pripoznano, kot je predstavljeno v točki 2.1, da sta izvajanje praktičnega usposabljanja pri delodajalcih in krepitev sodelovanja socialnih partnerjev v izobraževalnem procesu ukrepa, ki naj bi zagotavljala večjo praktično usposobljenost in s tem lažji prehod na trg dela ter zmanjšanje neskladij na trgu dela. Vendar bi po naši oceni šele širši nabor kazalnikov ministrstvu dejansko omogočal, da bi lahko spremljalo učinke programov PUD, izhajajoč iz ciljev, ki naj bi jih ti programi zasledovali.

Pojasnilo ministrstva

Niti v priporočilih Evropske komisije niti v priporočilih oziroma študijah OECD ni razvitega eksplicitnega kazalnika, s katerim bi lahko merili kakovost praktičnega usposabljanja z delom pri delodajalcih. V okviru Skupnega evropskega okvira kakovosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja – okvir kakovosti EQAVET se del kazalnikov nanaša prav na povezanost s trgom dela in gospodarstvom, pri čemer bi bil za doseganje ciljev programa PUD najprimernejši kazalnik, ki meri stopnjo zaposljivosti v programih poklicnega in strokovnega izobraževanja. Okvir kakovosti EQAVET so v svoje nacionalne sisteme poklicnega izobraževanja z večjimi ali manjšimi prilagoditvami prenesle vse države članice Evropske unije. Predpogoj za uveljavitev spremljanja zaposljivosti diplomantov je ustrezna pravna podlaga s področja varovanja osebnih podatkov. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁷⁴ je s spremembo 135.b člena vzpostavil podlago za zajemanje podatkov za statistične in znanstveno-raziskovalne namene analiziranja zaposljivosti dijakov, ki so zaključili izobraževalni program, in diplomantov višjih šol. Ta določba se je začela uporabljati junija 2019. V ta namen ministrstvo v okviru Načrta za okrevanje in odpornost načrtuje do leta 2026 vzpostaviti sistem spremljanja diplomantov srednjega poklicnega in strokovnega ter višjega strokovnega izobraževanja. Ministrstvo je na programu PUD spremljalo tudi število različnih delodajalcev, ki so se vključevali v posamezne javne razpise. Njihovo število se je skozi posamezna šolska leta povečevalo, s čimer je dosežen cilj krepitev sodelovanja delodajalcev v izobraževalnem procesu.

Načrt za okrevanje in odpornost⁷⁵ predstavlja dokument načrtovanja za uspešno okrevanje in dolgoročni razvoj države po zastoju, ki ga je povzročila pandemija covid-19. V Načrtu za okrevanje in odpornost se med drugim načrtuje projekt vzpostavitve aplikacije za spremljanje zaposljivosti diplomantov poklicnega in strokovnega izobraževanja. Z vključitvijo načrtovanega spremljanja zaposljivosti diplomantov je ministrstvo pričelo z vpeljavo sistema za spremljanje, na kar že več let

⁷⁴ Uradni list RS, št. 46/16.

⁷⁵ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/rrf/01_si-rrp_23-7-2021.pdf], 8. 11. 2021. Sprejela vlada aprila 2021, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija. Julija 2021 je prejel pozitivno oceno Evropske komisije, julija 2021 pa ga je sprejel tudi Svet EU.

opozarjajo evropske institucije v svojih priporočilih. Več o spremljanju učinkov programov PUD je navedeno v točki 2.3.1.3.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v prihodnjih programih PUD opredeli kazalnike, ki bodo skladni s cilji programa in s katerimi bo lahko merilo doseganje ciljev in učinkov programov. Pri tem naj upošteva za Republiko Slovenijo relevantna evropska priporočila.

2.1.2.2.b V okviru programov PUD je ministrstvo določilo le kazalnike za merjenje rezultatov in učinkov za srednje poklicne šole, ne pa tudi za višje strokovne šole. Te so v programa PUD vključene, ker se s programoma krepí tudi socialno partnerstvo predvsem med šolami in delodajalci. S podatki o vključenih višjih strokovnih šolah in študentih sklad razpolaga, vendar pa se ne uporabljajo pri poročanju o doseganju kazalnikov operacije. Strategija višjega strokovnega izobraževanja 2020–2030 sicer navaja tudi vzpostavitev kazalnika zaposljivost diplomantov kot enega od kazalnikov za celovito presojo višjih strokovnih šol, vendar ministrstvo tega v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni merilo.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v prihodnjih programih PUD opredeli kazalnike, s katerimi bo lahko merilo učinke izvajanja programov PUD na vseh ravneh izobraževalnih programov, ki bodo vključene v izvajanje programov PUD, pri tem pa naj ministrstvo upošteva za Republiko Slovenijo relevantna evropska priporočila.

2.1.2.2.c V povezavi z obstoječimi kazalniki za spremljanje uspešnosti izvajanja programov PUD smo v reviziji ugotovili še:

- Za PUD 2016–2017 je bila v projektni dokumentaciji načrtovana ciljna vrednost kazalnikov 10.15 in 10.17 za leto 2022, ki pa jih v okviru tega programa ni bilo mogoče doseči, saj se je PUD 2016–2017 zaključil v letu 2018. Po naši oceni bi morale ministrstvo ciljno vrednost za leto 2022 načrtovati zgolj v okviru programa PUD 2018–2022.
- Za spremljanje PUD 2016–2017 je bil predviden tudi kazalnik 10.15, h kateremu pa po naši oceni izvajanje PUD 2016–2017 ne more prispevati, saj iz metodologije spremljanja kazalnikov 10.15 in 10.17 izhaja, da se v okviru PUD 2016–2017 financira obstoječi model izvajanja programov srednjega poklicnega izobraževanja, v okviru PUD 2018–2022 pa tako obstoječi model kot novi modeli izvajanja programov srednjega poklicnega izobraževanja⁷⁶. Ministrstvo je v metodologiji spremljanja kazalnikov 10.15 in 10.17 navedlo, da sicer pričakuje, da bodo šole, ki so bile v okviru izvajanja PUD 2016–2017 vključene v obstoječi model, vključene tudi v nove modele poklicnega izobraževanja v okviru PUD 2018–2022, zaradi česar bo sklad o kazalniku 10.15 poročal ob zaključku programa PUD 2018–2022.

⁷⁶ V investicijskem dokumentu za PUD 2018–2022 je navedeno, da sta nova modela srednjega poklicnega izobraževanja vajeniška oblika izobraževanja, kjer se najmanj 50 % trajanja izobraževalnega programa udeleženec praktično usposablja z delom pri delodajalcih, ter šolska oblika, v kateri se udeleženci praktično usposablajo z delom pri delodajalcu največ do 50 % trajanja izobraževalnega programa. Po pojasnilu ministrstva sta v PUD 2018–2022 vključena 2 modela, in sicer model vajeništva in model individualizacije, ki ju v prejšnjih programih ni bilo.

- Ministrstvo je metodologijo spremljanja kazalnikov 10.15 in 10.17 izdelalo naknadno, ko je bil program PUD 2016–2017 že zaključen in ko se je PUD 2018–2022 že izvajal. To po naši oceni ni ustrezno, saj se na tak način ne zagotavlja, da se že od začetka zbirajo podatki, ki so relevantni za izračun kazalnikov oziroma za ugotavljanje uspešnosti doseganja ciljev. Tak način pomeni tudi tveganje, da se zbirajo napačni podatki ali pa se napačno poroča, do česar je prišlo pri poročanju podatkov za leto 2017 (več v točki 2.3.2.b).

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pri prihodnjih programih PUD določi metodologijo za izračun postavljenih kazalnikov pred pričetkom izvajanja programov.

2.1.3 Terminsko in finančno načrtovanje

Da se bo spodbujanje praktičnega usposabljanja pri delodajalcih financiralo s sredstvi OP EKP, je bilo potrjeno že s sprejetjem prvega INOP v letu 2015⁷⁷. Ministrstvo in sklad sta sprva načrtovala izvedbo enega programa PUD za obdobje 2016–2022. Ministrstvo je predlog takega programa v letu 2017 posredovalo v potrditev organu upravljanja. V postopku usklajevanj z organom upravljanja pa je bil program PUD 2016–2022 spremenjen, in sicer tako, da je ministrstvo predložilo organu upravljanja v potrditev program PUD 2016–2017 in nato še program PUD 2018–2022, za katera je nato organ upravljanja tudi izdal odločitvi o podpori.

V nadaljevanju prikazujemo terminski in finančni načrt izvedbe programov PUD, kot sta bila potrjena z odločitvami organa upravljanja o podpori. Z odločitvijo o podpori namreč organ upravljanja odobri finančni prispevek posameznemu načinu izbora operacij.

Za izvedbo programa PUD 2016–2017 je bilo načrtovano 8.371.449 EUR, za izvedbo programa PUD 2018–2022 pa 21.446.178 EUR. Podrobnejši finančni načrt izvedbe programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022 predstavlja Tabela 2.

⁷⁷ Odlok o izvedbenem načrtu operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 50/15, 58/15, 76/15, 1/16, 35/16 in 55/16). INOP je podlaga za prerazporeditev pravic porabe v finančne načrte neposrednih proračunskih uporabnikov.

Tabela 2 Finančni načrt programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022

			EUR
	Sredstva lastne udeležbe	EU sredstva	Skupaj
PUD 2016–2017	1.674.290	6.697.159	8.371.449
Vzhodna kohezijska regija	1.054.803	4.219.210	5.274.013
Zahodna kohezijska regija	619.487	2.477.949	3.097.436
PUD 2018–2022	4.289.236	17.156.942	21.446.178
Vzhodna kohezijska regija	2.702.219	10.808.873	13.511.092
Zahodna kohezijska regija	1.587.017	6.348.069	7.935.086
Skupaj	5.963.526	23.854.101	29.817.627

Vira: Odločitev o podpori PUD 2016–2017 z dne 14. 9. 2017 in Odločitev o podpori PUD 2018–2022 z dne 23. 7. 2018.

Primerjava načrtovanega terminskega in finančnega načrta z realiziranim je predstavljena v točki 2.2.1.

V okviru programa PUD 2016–2017 sta ministrstvo in sklad načrtovala dodeljevanje spodbud delodajalcem za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom, z izplačili v letih 2017 in 2018, in sicer za stroške spodbud, nastalih med 1. 1. 2014 in 30. 9. 2017. V pogodbi o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2016–2017 sta ministrstvo in sklad za leto 2017 prvotno predvidela izplačila v znesku 4.154.655 EUR, za leto 2018 pa 4.216.794 EUR, z zadnjim aneksom pa 2.030.597 EUR v letu 2017, v letu 2018 pa 6.340.852 EUR. Načrtovala sta izvedbo 2 javnih razpisov, in sicer:

- za šolsko leto 2015/2016, ki naj bi bil izveden septembra 2017, so bila za Aktivnost 1 načrtovana sredstva v znesku 4.088.286 EUR;
- za šolsko leto 2016/2017, ki naj bi bil izveden novembra 2017, pa so bila za Aktivnost 1 načrtovana sredstva v znesku 4.088.286 EUR.

Za vsako šolsko leto je sklad načrtoval spodbude za 4.438 dijakov in študentov. Iz investicijskega dokumenta za PUD 2016–2017 izhaja, da je sklad je pri izračunu izhajal iz razpoložljivih sredstev, namenjenih za program PUD iz takratnega INOP in povprečne spodbude delodajalcu v obdobju prejšnjega PUD ter tako dobil število dijakov in študentov, za katere se lahko dodeli spodbuda delodajalcem. Na pretekli javni razpis PUD 2013/2014 je bilo sicer prijavljenih 4.154 dijakov in študentov.

Zaradi neporabljenih sredstev na podlagi obeh javnih razpisov v okviru programa PUD 2016–2017⁷⁸ je sklad za maj 2018 načrtoval izvedbo dodatnega javnega razpisa za šolsko oziroma študijsko leto 2015/2016 in 2016/2017 za dijake in študente, za katere jim na preteklih javnih razpisih ni bila dodeljena spodbuda za isti izobraževalni program. Za spodbude za 799 dijakov in študentov je sklad za Aktivnost 1 predvidel 683.990 EUR.

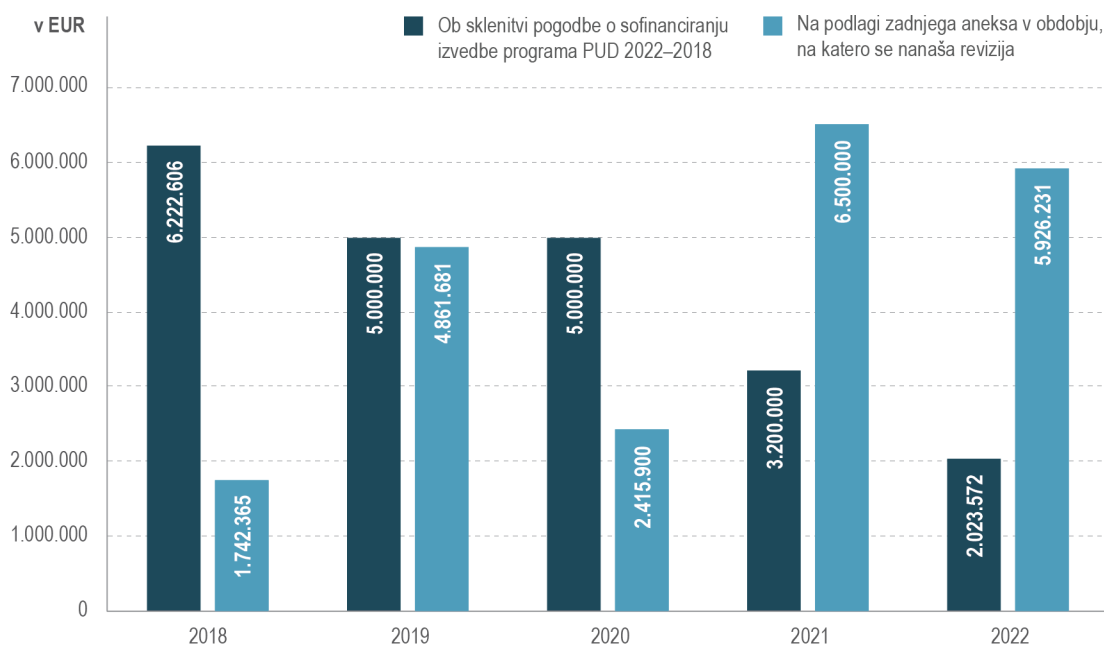
⁷⁸ Neporabljena sredstva so posledica predvsem manjšega števila prijavljenih dijakov in študentov pri JR15/16 in JR 16/17, kot je bilo načrtovano.

Metodologija za določitev višine spodbude 2016–2017 je določala višino spodbude, ki je za dijaka predvidoma znašala od 490 EUR do 1.250 EUR, za študenta pa od 750 EUR do 1.250 EUR. Dokončno višino spodbude je na podlagi števila in obsega prijav na javne razpise določila ministrica, pristojna za izobraževanje, in sicer pri vseh javnih razpisih v znesku 1.250 EUR na dijaka oziroma na študenta.

V okviru programa PUD 2018–2022 sta ministrstvo in sklad načrtovala dodeljevanje spodbud delodajalcem za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom z izplačili v letih 2018 do leta 2022, in sicer za stroške spodbud, nastalih med 1. 1. 2014 in 30. 9. 2022.

Slika 5 prikazuje izplačila, ki so bila načrtovana za posamezno leto s pogodbo o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022 in z zadnjim sprejetim aneksom k tej pogodbi v obdobju, na katero se nanaša revizija. Razvidno je, da je bila glavšina načrtovanih izplačil premaknjena proti koncu obdobja izvajanja programa (več o tem v točki 2.2.1).

Slika 5 Načrtovana izplačila v okviru programa PUD 2018–2022



Vira: pogodba o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022 in Aneks št. 3.

Sklad je v okviru programa PUD 2018–2022 načrtoval izvedbo 5 javnih razpisov, kot prikazuje Tabela 3.

Tabela 3 Načrtovani podatki glede izvedbe javnih razpisov v okviru PUD 2018–2022

Šolsko leto	Čas objave javnega razpisa	Število dijakov in študentov	Število vajencev	Sredstva za Aktivnost 1 v EUR
2017/2018	2018	5.735	60	6.194.828
2018/2019	2018	4.098	200	4.837.774
2019/2020	2019	4.079	200	4.833.071
2020/2021	2020	2.331	200	3.028.477
2021/2022	2021	1.154	200	1.791.437

Vir: investicijski dokument za PUD 2018–2022.

Iz investicijskega dokumenta PUD 2018–2022 izhaja, da je sklad pri izračunu načrtovanih sredstev za dijake in študente izhajal iz razpoložljivih sredstev iz takratnega INOP za posamezno leto, namenjenih za program PUD, in zneska spodbude delodajalcu, ki je bil določen z metodologijo ministrstva, ter tako dobil število dijakov, študentov in vajencev, za katere bi lahko zagotovili sredstva. Tako je za šolsko oziroma študijsko leto 2017/2018 načrtoval spodbude za 5.735 dijakov in študentov, v nadaljnjih letih pa, glede na zmanjševanje razpoložljivih sredstev v INOP, za vedno manj dijakov in študentov. Iz podatkov o številu dijakov in študentov, katerim je sklad odobril spodbude v že izvedenih javnih razpisih za šolsko oziroma študijsko leto 2015/2016, na primer izhaja, da je sklad odobril spodbude za 3.329 dijakov in študentov, za šolsko oziroma študijsko leto 2016/2017 za 3.524 dijakov in študentov, v okviru dodatnega javnega razpisa za obe navedeni šolski oziroma študijski leti pa še za 520 dijakov in študentov. Pri izračunu načrtovanih sredstev za vaje za prvo šolsko leto izvajanja vajeništva 2017/2018, je sklad izhajal iz podatka o vpisu dijakov s sklenjeno vajeniško pogodbo v 1. letnik izobraževanja v vajeniški obliki. V nadaljnjih letih je sklad upošteval načrtovano število vajencev iz predloga ZVaj.

Metodologija za določitev višine spodbude 2018–2022 za razliko od metodologije za določitev višine spodbude 2016–2017 ne določa višine spodbude v razponu, temveč v fiksnem znesku. Ta je za dijake in študente znašala 1.030 EUR, za vaje pa 2.412 EUR.

2.1.3.a Ugotovili smo, da sta ministrstvo in sklad opredelila terminski in finančni načrt izvajanja programov in javnih razpisov. Pri tem je sklad pri določitvi sredstev za posamezni javni razpis izhajal iz razpoložljivih sredstev za program PUD iz INOP in zneska spodbude, ne pa iz ugotovljenih potreb, na podlagi katerih bi lahko bolj realno izračunal potrebna sredstva za posamezno šolsko oziroma študijsko leto. Pri izračunu na primer ni upošteval dejanskih podatkov o številu dijakov in študentov, za katere so bile dodeljene spodbude v preteklih letih. Posledice takšnega načrtovanja so večja odstopanja v realizaciji, opisana v točki 2.2.1, posebej pri izvajanju programa PUD 2018–2022 in posledično zamik porabe sredstev proti koncu obdobja izvajanja programa, do katerega je, kot je razvidno (Slika 5), tudi prišlo.

2.1.4 Opredelitev organizacijske strukture in postopkov

Naloge posredniškega organa na ministrstvu opravlja Služba za izvajanje kohezijske politike, naloge priprave in izvajanja operacij pa opravljajo notranje organizacijske enote, ki so vsebinsko pristojne, kar je v primeru programov PUD Sektor za srednje in višje šolstvo znotraj Direktorata za srednje in

višje šolstvo ter izobraževanje odraslih. V izvajanje programov so vključene tudi druge službe ministrstva⁷⁹. Ministrstvo je pripravilo poseben priročnik na področju izvajanja kohezijske politike⁸⁰, v katerem je med drugim določilo naloge, pristojnosti in odgovornosti notranjih organizacijskih enot in posameznikov ter opredelilo postopek načrtovanja in izbora operacij, postopek preverjanja in izvajanja operacij in plačil, postopke preverjanj in potek spremljanja in poročanja o izvajanju operacij.

Sklad pri izvajanju programov PUD nastopa v vlogi upravičenca, pri izvajanju prednostne naložbe, v okviru katere se izvaja program PUD, pa nastopa tudi v vlogi izvajalskega organa. Naloge izvajalskega organa na skladu je opravljal Sektor za koordinacijo kohezijske politike, od marca 2021 dalje pa jih opravlja Oddelek za koordinacijo kohezijske politike znotraj Sektorja za podporo izvajanju dejavnosti. Naloge upravičenca opravlja Oddelek za projekte v okviru Sektorja za izvajanje dejavnosti⁸¹. V izvajanje programov so vključene tudi druge notranje organizacijske enote sklada⁸². Pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot so navedene v pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest sklada⁸³.

Naloge organizacijskih enot sklada in ministrstva so navedene tudi v opisu sistema upravljanja in nadzora pri izvajanju OP EKP.

Za izvajanje programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022 je sklad vzpostavil projektno pisarno, ki deluje znotraj Oddelka za projekte. V projektni pisarni so bile sprva zaposlene 4 osebe, v obdobju od 1. 7. 2018 do 30. 9. 2018 sta bili zaposleni 2 osebi, od 1. 10. 2018 dalje pa 5 oseb⁸⁴. Za delovanje projektne pisarne (Aktivnost 2) je sklad v okviru izvajanja programa PUD 2016–2017 namenil 119.694 EUR, v okviru izvajanja programa PUD 2018–2022 pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, 360.262 EUR.

⁷⁹ Finančna služba, pravna služba, kadrovska služba, splošna služba in glavna pisarna.

⁸⁰ Priročnik Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport na področju izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, 27. 9. 2016 in spremembe.

⁸¹ Opis sistema upravljanja in nadzora za izvajanje Operativnega programa v programskem obdobju 2014–2020 za cilj "naložbe za rast in delovna mesta".

⁸² Glavna pisarna, oddelek za pravne in kadrovske zadeve, oddelek za finance in oddelek za izterjavo.

⁸³ Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Javnem štipendijskem, razvojnem, invalidskem in preživninskem skladu Republike Slovenije z dne 30. 3. 2017 s spremembami (v nadaljevanju: pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest sklada).

⁸⁴ Končno poročilo o izvajanju programa PUD 2016–2017, str. 4, letno poročilo o izvajanju programa PUD 2016–2017 za leto 2017 in letno poročilo o izvajanju programa PUD 2016–2017 za leto 2018, letna poročila o izvajanju programa PUD 2018–2022 za leto 2018, 2019 in 2020.

Postopki izvajanja programov PUD so opredeljeni v več dokumentih. Osnovna podlaga so uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike in na njeni podlagi izdana navodila organa upravljanja⁸⁵. Ministrstvo je za izvajanje nalog posredniškega organa sklenilo sporazum z organom upravljanja⁸⁶. Postopke izvajanja programov je opredelilo tudi z internimi navodili ministrstva za upravičence⁸⁷, priročnikom na področju izvajanja kohezijske politike in navodili za izvajanje nalog izvajalskega organa. Sklad javne razpise izvaja upoštevajoč te podlage in tudi določbe ustanovitvenega akta sklada, splošnih pogojev poslovanja sklada, pogodbe o prenosu nalog posredniških organov na izvajalski organ, pogodb o sofinanciranju izvedbe programov PUD.

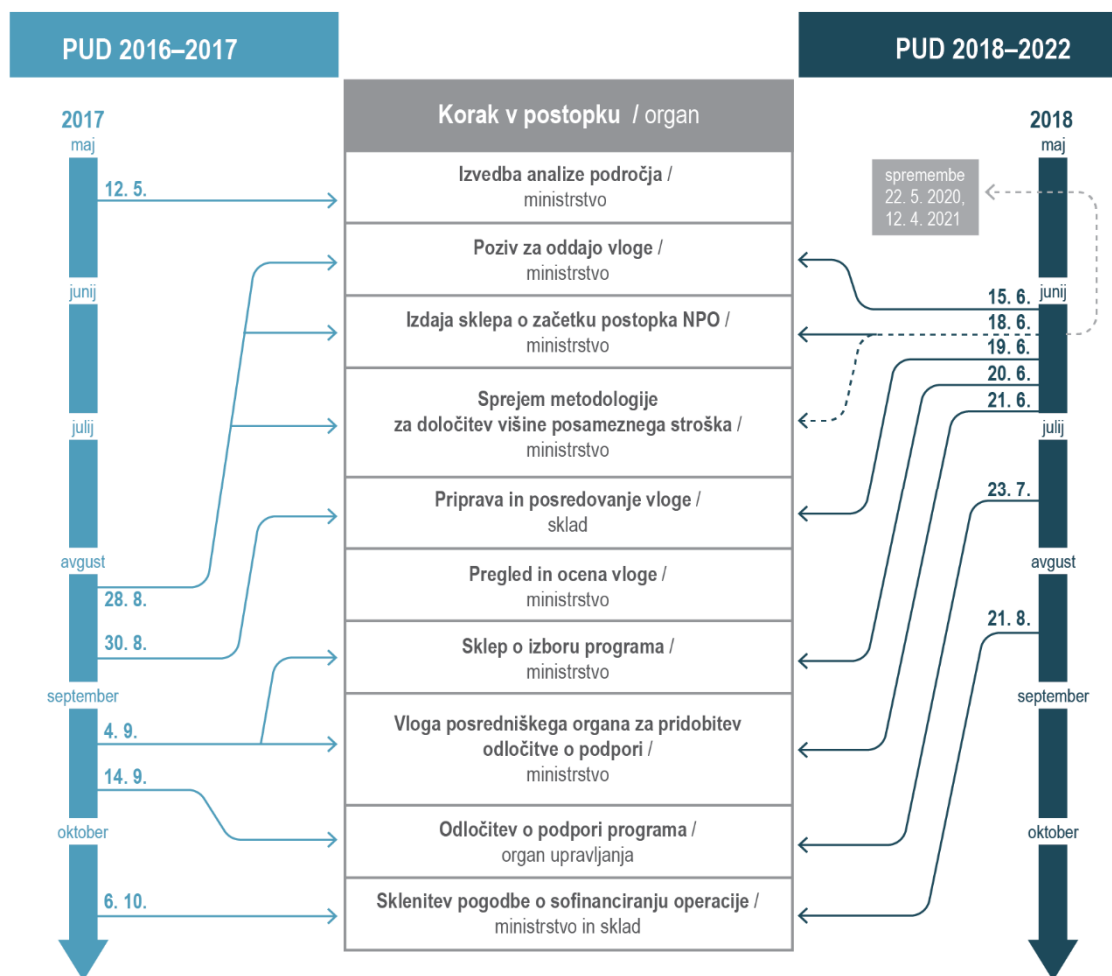
2.1.4.a Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili, da so naloge sklada in ministrstva, notranje organizacijske enote in postopki pri izvajanju programov in javnih razpisov opredeljeni v več dokumentih. Opredeljenost nalog in postopkov je po naši oceni potreben pogoj, ki omogoča učinkovito izvajanje dodeljevanja spodbud.

V nadaljevanju je predstavljen postopek priprave programov in postopek priprave in izvedbe javnih razpisov. Več o postopkih spremljanja in poročanja v okviru izvajanja programov PUD je predstavljeno točkah 2.3.1 in 2.3.2. Postopek priprave in odobritve programa v smislu neposredne potrditve operacije prikazuje Slika 6. Kot smo navedli v točki 2.1.3, sta ministrstvo in sklad sprva načrtovala pripravo enega programa PUD za obdobje 2016–2022. Ker pa ta program ni bil potrjen in se ni izvajal, Slika 6 prikazuje samo postopek priprave programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022.

⁸⁵ Predvsem Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje evropske kohezijske politike cilja Naložbe za rast in delovna mesta v programskem obdobju 2014–2020 z dne 17. 7. 2015 s spremembami, Navodila organa upravljanja za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 z dne 17. 7. 2015 s spremembami, Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 125. členu Uredbe (EU) št. 1303/2013 za programsko obdobje 2014–2020 z dne 29. 7. 2015 s spremembami in priloge k navodilom, Navodila OU za poročanje in spremljanje nepravilnosti s sredstvi evropske kohezijske politike Cilja Naložbe za rast in delovna mesta za programsko obdobje 2014–2020 z dne 24. 2. 2016 s spremembami. Vsa navodila organa upravljanja so dostopna na povezavi [URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/navodila>].

⁸⁶ Sporazum o načinu izvajanja nalog, št. 3032-17/2016/19 z dne 9. 9. 2016.

⁸⁷ Navodila Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za izvajanje operacij evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2020–2014, 19. 11. 2015, s spremembami (v nadaljevanju: navodila ministrstva za upravičence).

Slika 6 Postopek priprave in odobritve programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022

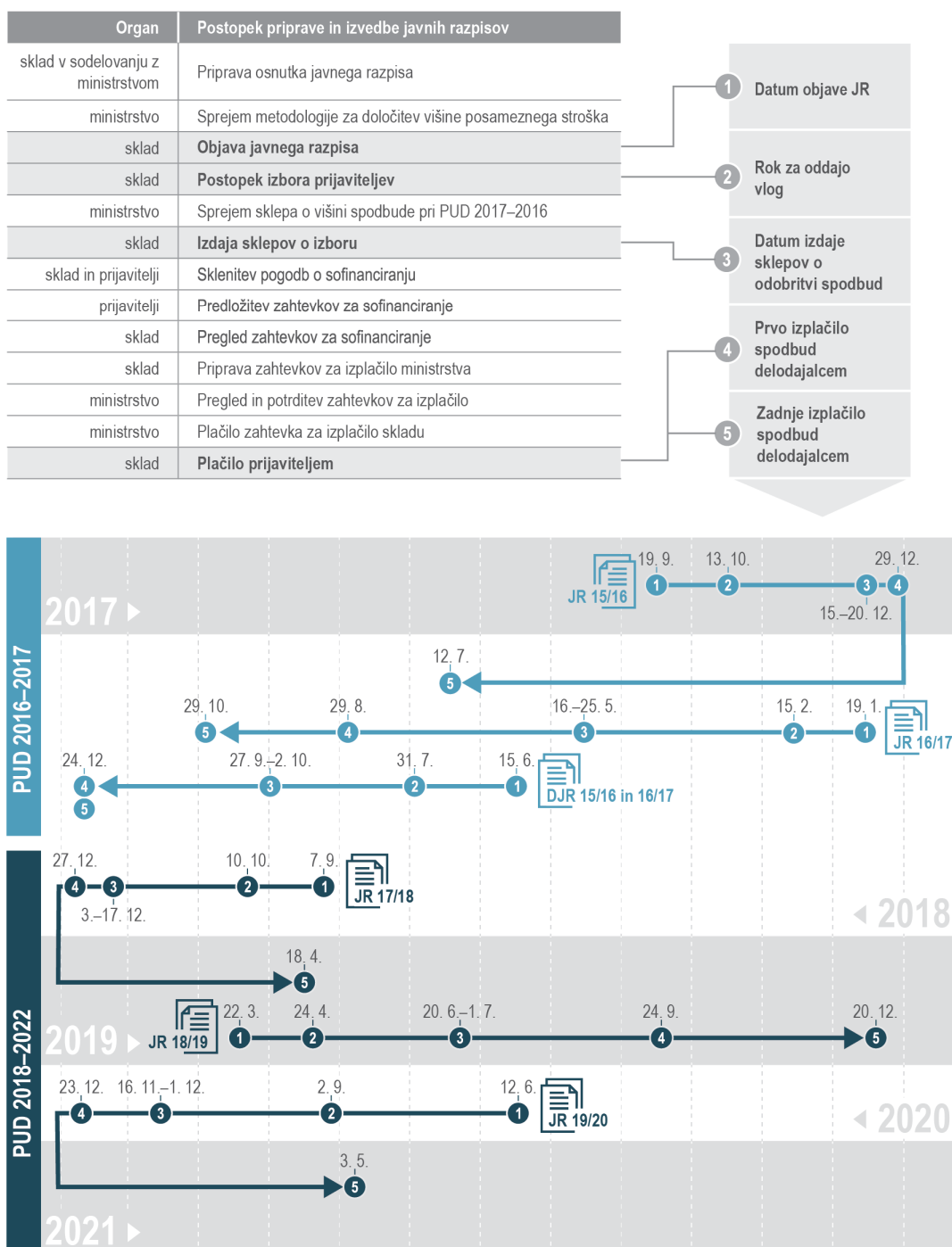
Vir: dokumentacija ministrstva in sklada.

2.1.4.b Pri obeh programih je ministrstvo v pozivu skladu za oddajo vloge za program opredelilo vsebino vloge, in sicer je morala vloga vsebovati spremni dopis, ustrezno izdelan investicijski dokument, sklep o potrditvi investicijskega dokumenta, finančni načrt in potrdilo pristojnega finančnega urada. Pri pregledu dokumentacije s področja priprave programov smo pri obeh programih ugotovili, da sta sklad in ministrstvo v postopku priprave programov usklajevala tudi besedilo javnega razpisa, kljub temu da v pozivu za oddajo vloge za program, ki ga je ministrstvo posredovalo skladu, besedilo javnega razpisa ni bilo predvideno kot del projektne vloge. Po naši oceni, bi moralo ministrstvo zaradi zagotavljanja transparentnosti v dokumentaciji (pozivu skladu) navesti vse dokumente, potrebne za popolno oddajo vloge za program.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj zaradi zagotavljanja transparentnosti v pozivu za oddajo vloge pri prihodnjih programih PUD jasno navede, da mora upravičenec kot del projektne vloge predložiti tudi osnutek javnega razpisa.

Izvajanje programov predstavlja izvajanje javnih razpisov za sofinanciranje spodbud delodajalcem za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom. Slika 7 prikazuje postopek izvajanja javnih razpisov vključno s časovno komponento izvajanja glavnih korakov pri izvedenih javnih razpisih. Postopek izvajanja javnih razpisov je enak pri obeh programih PUD.

Slika 7 Postopek priprave in izvedbe javnih razpisov

Vir: dokumentacija ministrstva in sklada.

2.1.4.c Sklad je pri izvajanju javnih razpisov upošteval določila poglavja o postopkih dodelitve sredstev iz državnega proračuna iz Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike

Slovenije⁸⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), čeprav k njegovi uporabi ni bil neposredno zavezan. Sklad je na podlagi Zakona o javnih skladih⁸⁹ (v nadaljevanju: ZJS-1) za postopke dodeljevanja spodbud sprejel splošne pogoje poslovanja⁹⁰, ki določajo, da se za izvajanje programov ali projektov, ki se sofinancirajo iz sredstev evropske kohezijske politike, uporabljajo predpisi, ki urejajo porabo sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v posameznem programskem obdobju, in predpisi, ki urejajo porabo drugih evropskih sredstev⁹¹. Poraba sredstev evropske kohezijske politike je določena z uredbo o porabi sredstev evropske kohezijske politike, ki določa 3 načine izbora operacij⁹², in sicer javni razpis, javni poziv in neposredno potrditev operacije. V primerih, ko je operacija izbrana z javnim razpisom, uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike določa, da se javni razpis izvede po predpisih, ki urejajo javne finance. Pri programih PUD pa je bila operacija izbrana kot neposredna potrditev operacije in ne kot javni razpis, operacijo pa v nadaljevanju izvaja upravičenec na način, da sredstva dodeljuje z javnimi razpisi. Postopke dodeljevanja sredstev na podlagi javnih razpisov sicer ureja pravilnik o izvrševanju proračuna, ki je izvedbeni akt Zakona o javnih financah⁹³, vendar je njegova uporaba predpisana samo za neposredne proračunske uporabnike, sklada kot posrednega uporabnika proračuna pa pravilnik o izvrševanju proračuna neposredno ne zavezuje. To pomeni, da sklad pri izvajanju javnih razpisov ni imel jasne podlage v predpisih, zato bi ga moralo ministrstvo k uporabi pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna posebej zavezati, kar pa v konkretnem primeru ni bilo izvedeno.

Pojasnilo ministrstva

Sklada, kot posrednega proračunskega uporabnika, za dodeljevanje sredstev evropske kohezijske politike programa PUD končnim prejemnikom sredstev na nacionalni ravni ne zavezuje splošen postopkovni predpis, ki bi ga moral v tem primeru uporabiti. Na nacionalni ravni je postopek za dodeljevanje javnih sredstev za tako imenovane nerazvojne programe oziroma naloge urejen v pravilniku o izvrševanju proračuna, ki pa sklada kot posrednega proračunskega uporabnika ne zavezuje neposredno. Ne glede na to ministrstvo za postopke dodeljevanja spodbud od sklada zahteva, da pri tem uporabi postopkovni predpis, torej pravilnik o izvrševanju proračuna. S tem se zagotavlja, da je postopek dodelitve sredstev končnim prejemnikom pregleden in transparenten oziroma da so spoštovana načela postopka dodelitve sredstev, določena z javnofinančno zakonodajo⁹⁴. Sklad je dolžan uporabiti pravilnik o izvrševanju proračuna v celoti, razen določb, ki jih po naravi stvari ni mogoče uporabiti, ker ni neposredni proračunski uporabnik. Te določbe sklad uporabi smiselno.

Ministrstvo ni sklada v nobenem aktu (na primer v navodilih za upravičence) formalno zavezalo k spoštovanju določb pravilnika o izvrševanju proračuna. Ministrstvo in sklad sta v pogodbi

⁸⁸ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 77/08, 8/10 – ZSKZ-B in 61/20 – ZDLGPE.

⁹⁰ Splošni pogoji poslovanja Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 35/18.

⁹¹ Podobno so določali tudi pred tem veljavni Splošni pogoji poslovanja Javnega sklada Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije, Uradni list RS, št. 91/09, 102/12 in 108/13 ter št. 007-1/2013-29 z dne 17. 12. 2013, ki so bili objavljeni na spletni strani sklada (veljavnost do 25. 5. 2018).

⁹² 23. člen uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike.

⁹³ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

⁹⁴ Načelo enakopravne obravnave, načelo zagotavljanja konkurence, načelo sorazmernosti in podobno.

o sofinanciranju izvedbe programov PUD v uvodnih določbah sicer med drugim navedla, da se pogodba sklepa tudi na podlagi pravilnika o izvrševanju proračuna kot enega od aktov, ki naj bi ga pri izvajanju pogodbenih obveznosti spoštovali obe pogodbeni stranki. Pri tem je treba uvodne določbe razumeti zgolj v kontekstu navedbe pravnih podlag, na katerih temelji sklenitev same pogodbe, obe pogodbeni stranki pa jih brez dodatnih zavez uporabljata zgolj v obsegu in na način, kot to izhaja iz določil teh pravnih podlag. To pomeni, da iz uvodnih določb še ne izhaja, da je bil sklad pri izvajanju javnih razpisov pri programu PUD formalno zavezan k spoštovanju pravilnika, ki za posredne proračunske uporabnike neposredno ne velja. Iz pojasnila ministrstva izhaja, da je neformalna zaveza obstajala, kar je posredno mogoče potrditi zaradi dejstva, da je sklad pri izvajanju javnih razpisov dejansko uporabil določbe omenjenega pravilnika, na kar se je tudi skliceval. Čeprav je sklad izvedel javne razpise na podlagi določb pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, bi ga moralo ministrstvo k temu zavezati tudi na formalen način, na primer v pogodbi o sofinanciranju izvedbe programov PUD, navodilih ali na drugi podlagi, kar bi prispevalo k večji transparentnosti izvedbe teh postopkov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v navodilih za upravičence ali v pogodbi o sofinanciranju izvedbe programov PUD jasno navede, katere podlage naj sklad uporablja v postopkih izvajanja javnih razpisov.

2.2 Dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih

Da bi ugotovili, ali sta ministrstvo in sklad učinkovito izvajala spodbude za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih, smo preverili, ali je izvajanje programov in javnih razpisov potekalo v skladu s terminskimi in finančnimi načrti, ali so bili predmet, pogoji in merila javnega razpisa po vsebini povezani z namenom in ciljem javnega razpisa in ali sta ministrstvo in sklad izvajala ukrepe za zmanjšanje vpliva epidemije covida-19 na izvajanje programov PUD.

2.2.1 Časovni in finančni vidik izvajanja javnih razpisov

Sklad je časovnico izvedbe javnih razpisov načrtoval v investicijskih dokumentih za PUD 2016–2017 in investicijskem dokumentu za PUD 2018–2022. Tabela 4 navaja načrtovane roke za objavo javnih razpisov v okviru obeh programov PUD in mesec dejanske objave posameznega javnega razpisa.

Tabela 4 Terminski načrt objav javnih razpisov za PUD 2016–2017 in 2018–2022 ter dejanske objave javnih razpisov

Program PUD	Javni razpis	Načrt objave javnega razpisa	Objava javnega razpisa
PUD 2016–2017	JR 15/16	september 2017	september 2017
	JR 16/17	november 2017	januar 2018
	DJR 15/16 in 16/17	maj 2018	junij 2018
	JR 17/18	2018	september 2018
PUD 2018–2022	JR 18/19	2018	marec 2019
	JR/19/20	2019	junij 2020
	JR 20/21	2020	april 2021
	JR 21/22	2021	februar 2022

Vir: investicijski dokument za PUD 2016–2017 in investicijski dokument za PUD 2018–2022.

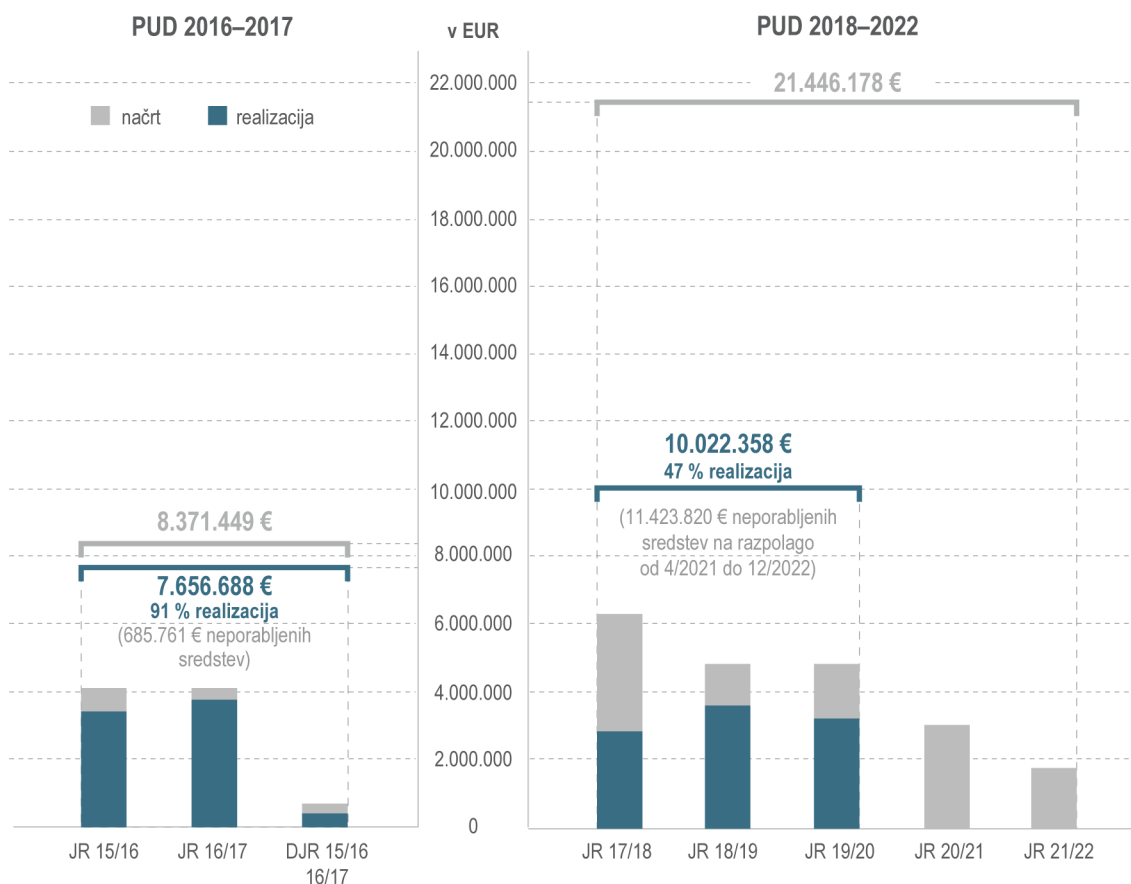
2.2.1.a Kot je razvidno (Tabela 4), je sklad javne razpise za PUD 2016–2017 pretežno objavljaval v rokih, ki jih je načrtoval. Večja odstopanja objav so bila pri objavi javnih razpisov za PUD 2018–2022. Vse 3 javne razpise v okviru PUD 2016–2017 je objavil v manj kot letu, med objavami prvih treh javnih razpisov v okviru PUD 2018–2022 pa sta minili skoraj 2 leti, kar prikazuje tudi Slika 7.

Pojasnilo sklada

Sklad je načrtoval, da se bo operacija PUD 2018–2022 pričela izvajati spomladi leta 2018, dejansko je bila potrjena julija 2018, pogodbo o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022 pa je sklad z ministrstvom sklenil konec avgusta leta 2018. Medtem je bila podaljšana še operacija PUD 2016–2017 in izveden dodatni javni razpis. V letu 2018 je sklad tako izvedel že 3 javne razpise, še četrtega javnega razpisa pa zaradi drugih aktivnosti v okviru že objavljenih javnih razpisov ne bi mogel izvesti. Zaradi kasnejše objave JR 17/18 je bil kasneje, marca 2019, objavljen tudi JR 18/19. Iz teh razlogov je sklad imel namen objaviti JR 19/20 v začetku leta 2020. Ker pa je ministrstvo maja 2020 spremenilo metodologijo za določitev višine spodbude 2018–2022, ki vpliva tudi na besedilo javnega razpisa in razpisno dokumentacijo, ter čakanja na razglasitev konca epidemije zaradi virusa SARS-CoV-2 predvsem zaradi možnosti sodelovanja šol in delodajalcev na javnem razpisu, je sklad razpis objavil šele junija 2020. Tudi JR 20/21 je bil zaradi ponovne spremembe metodologije za določitev višine spodbude 2018–2022 s strani ministrstva aprila 2021 namesto na začetku 2021, kot je sklad načrtoval, objavljen šele aprila 2021. Ker je bilo na skladu več bolniških odsotnosti zaposlenih, dela z zahtevki za vračilo zaradi prekinjenih pogodb o vajeništvu v okviru vseh preteklih javnih razpisov, je sklad objavil JR 21/22 februarja 2022.

Aktivnosti sklada pri izvajanju javnih razpisov tako niso odvisne le od sklada, temveč nanje in posledično na odstopanja od terminskega načrta za objavo javnih razpisov vplivajo tudi aktivnosti drugih akterjev, predvsem ministrstva, in druge okoliščine, v tem primeru epidemija zaradi virusa SARS-CoV-2. Posledica odstopanj rokov objav javnih razpisov od načrtovanih je v manjši realizaciji porabe finančnih sredstev od načrtovane (več o tem v nadaljevanju).

Slika 8 prikazuje načrtovana sredstva za posamezni program PUD in javne razpise ter njihovo realizacijo do 31. 3. 2021.

Slika 8 Načrtovana in realizirana sredstva v okviru programov PUD

Viri: pogodbi o sofinanciranju izvedbe programov PUD, podatki ministrstva in sklada.

Za PUD 2016–2017 so bila načrtovana skupna sredstva v znesku 8.371.449 EUR, porabljena pa so bila v znesku 7.685.688 EUR oziroma 91-odstotno. Od tega je bilo za 7.380.438 EUR izplačanih spodbud delodajalcem za praktično usposabljanje dijakov in študentov, kar predstavlja 96 % vseh izplačil na programu. V okviru posameznega JR 15/16 JR 16/17 je sklad sicer dodelil manj sredstev od načrtovanih, vendar je z DJR 15/16 in 16/17, ki sicer prvotno ni bil načrtovan, lahko dodelil več spodbud delodajalcem za spodbujanje praktičnega usposabljanja dijakov in študentov.

Za PUD 2018–2022 so načrtovana skupna sredstva v znesku 21.446.178 EUR, do marca 2021 pa so bila porabljena v znesku 10.022.358 EUR oziroma 47-odstotno. Izplačane spodbude delodajalcem so znašale 9.298.306 EUR oziroma 92,8 % izplačanih sredstev programa. Od tega so spodbude za praktično usposabljanje dijakov in študentov znašale 8.564.832 EUR, spodbude za praktično usposabljanje vajencev pa 733.474 EUR.

Z aneksom št. 4 k pogodbi o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022 je bila aprila 2021, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija, pogodbeni vrednost za izvedbo programa zmanjšana na 19.568.948 EUR. Glede na znižano vrednost programa je bila realizacija takrat 51-odstotna.

Sklad je za izvedbo JR 17/18 za Aktivnost 1 načrtoval 6.194.828 EUR, v letih 2018, 2019 in 2020 pa je izplačal sredstva v znesku 2.831.372 EUR. Zaradi realizacije načrta aktivnosti v manjšem obsegu

v letu 2018 sta ministrstvo in sklad junija 2019 po izvedbi tega javnega razpisa sklenila aneks k pogodbi o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022 in neporabljena sredstva iz leta 2018 v znesku 4.480.241 EUR prenesla v naslednja proračunska leta.

Na podlagi JR 18/19 je sklad za Aktivnost 1 dodelil 3.592.432 EUR, kar je bilo za 1.245.342 EUR manj od načrtovanih. Decembra 2019 sta ministrstvo in sklad sredstva iz leta 2019 v znesku 415.900 EUR z aneksom k pogodbi o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022 prenesla v naslednja proračunska leta, ker sta ugotovila, da sklad v letu 2019 ne bo realiziral predvidenega načrta aktivnosti.

Za Aktivnost 1 v okviru JR 19/20 je sklad načrtoval dodelitev sredstev v znesku 4.833.071 EUR, dejansko pa jih je realiziral v znesku 3.380.512 EUR⁹⁵. Ministrstvo in sklad sta decembra 2020 z aneksom k pogodbi o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2018–2022 neporabljena sredstva iz leta 2019 v znesku 138.319 EUR in neporabljena sredstva iz leta 2020 v znesku 3.000.000 EUR prenesla v naslednja proračunska leta. Ministrstvo in sklad sta v aneksu k pogodbi navedla, da so razlog za manjšo realizacijo v letu 2020 izjemne okoliščine zaradi epidemije covida-19.

Tabela 5 za posamezni javni razpis znotraj PUD 2018–2022 prikazuje obseg praktičnega usposabljanja z delom, za katerega so prijavitelji uveljavljali plačilo spodbude.

Tabela 5 Obseg uveljavljenega praktičnega usposabljanja z delom

	JR 17/18	JR 18/19	JR 19/20
Povprečje uveljavljenega praktičnega usposabljanja z delom (v %)	85,2	86,6	79,8
Izplačila za Aktivnost 1 (v EUR)	2.831.372	3.592.432	3.380.512

Vir: podatki sklada.

Tabela 5 predstavlja zneske izplačil po posameznih javnih razpisih v okviru PUD 2018–2022 za Aktivnost 1, ki v večini predstavlja izplačila spodbud delodajalcem. Dodana je še primerjava povprečja uveljavljenega praktičnega usposabljanja z delom v okviru posameznega javnega razpisa, ki predstavlja obseg dejansko izvedenih in izplačanih tednov praktičnega usposabljanja pri posameznem delodajalcu. To povprečje je tako v okviru JR 19/20 znašalo 79,8 %, leto pred tem pa 86,6 %. Glede na zakone o interventnih ukrepih zaradi epidemije (več o tem v točki 2.2.3), po katerih se je štelo praktično usposabljanje z delom v celoti za opravljeno, če dijakom in vajencem v zaključnih letnikih to ni bilo omogočeno. Razvidno je (Tabela 5), da je bilo povprečje uveljavljenega praktičnega usposabljanja z delom v okviru JR 19/20 manjše kot pri javnih razpisih pred epidemijo. Ne glede na manjši obseg pa je razlika med izplačili za Aktivnost 1 v okviru JR 18/19 in izplačili za Aktivnost 1 v okviru JR 19/20 znašala le 211.920 EUR, med načrtovanimi in realiziranimi sredstvi v okviru javnega razpisa 2019/2020 za Aktivnost 1 pa kar 1.452.560 EUR. Iz navedenega izhaja, da je manjša

⁹⁵ Znesek predstavlja vsa izplačila za Aktivnost 1 v okviru JR 19/20. Zadnje izplačilo v znesku 142.220 EUR je bilo izvedeno maja 2021, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija. Izplačila za Aktivnost 1 so do 31. 3. 2021 znašala 3.238.292 EUR.

realizacija dodeljenih spodbud v letu 2020 v manjši meri posledica epidemije covid-19 in da so največja odstopanja razvidna v procesu načrtovanja, kot je predstavljeno v točki 2.1.3.

2.2.1.b Pri finančni realizaciji dodelitve sredstev na podlagi javnih razpisov v okviru programa PUD 2016–2017 so bila manjša odstopanja realiziranih od načrtovanih sredstev. Večja odstopanja so razvidna pri izvajanju programa PUD 2018–2022. Od decembra 2018 do marca 2021, torej v 2,5 leta je sklad dodelil sredstva v znesku 10.022.358 EUR, kar je manj kot polovica od prvotno načrtovanih. Od aprila 2021 do konca leta 2022 pa naj bi sklad dodelil še preostala načrtovana sredstva. Razlog za odstopanja v okviru JR 17/18 je po naši oceni predvsem v napačnem pristopu pri načrtovanju, saj sklad pri tem ni izhajal iz analiz dodeljevanja spodbud v preteklih letih (na primer ni upošteval števila dijakov in študentov, za katere je dodelil spodbude), temveč iz razpoložljivih sredstev iz INOP v letu 2018 (več o tem v točki 2.1.3). Za ta razpis je načrtoval, da bo dodelil spodbude 5.735 dijakom in študentom, dejansko pa jih je dodelil za 3.097. Iz enakih razlogov so bila odstopanja v realizaciji tudi v okviru JR 18/19 in JR 19/20. Poleg tega po naši oceni na nižje odstopanje realizacije od načrtovanih sredstev pri PUD 2016–2017 vpliva tudi dejstvo, da je ministrstvo višino spodbude določilo v odvisnosti od razpoložljivih sredstev in števila prijaviteljev, medtem je višino spodbude pri PUD 2018–2022 določilo fiksno. To pomeni, da ministrstvo višine spodbude ni moglo več prilagajati glede na število prijav na javni razpis.

Pojasnilo ministrstva

Realizacija programa PUD 2018–2022 je marca 2022 znašala 14.264.091 EUR, kar predstavlja 73 % načrtovanih sredstev⁹⁶. Vrednost javnega razpisa za šolsko leto 2021/2022, ki je bil objavljen februarja 2022, znaša 4.700.000 EUR. Izplačila na projektu bodo potekala do konca leta 2022.

2.2.2 Vsebinski vidik izvajanja javnih razpisov

2.2.2.1 Predmet javnih razpisov

V okviru PUD 2016–2017 je bil predmet javnih razpisov izvedba praktičnega usposabljanja z delom na ustrezno opremljenih učnih mestih za dijake v poklicnem izobraževanju, ki imajo sklenjene individualne ali kolektivne učne pogodbe, in študente višjih strokovnih šol, ki imajo sklenjene pogodbe o praktičnem izobraževanju in so se v določenem šolskem oziroma študijskem letu izobraževali v zadnjem letniku.

V okviru PUD 2018–2022 je bil predmet javnih razpisov sofinanciranje izvedbe praktičnega usposabljanja oziroma izobraževanja z delom na ustrezno opremljenih učnih mestih za dijake in vaje v srednjem poklicnem izobraževanju ter študente višjih strokovnih šol⁹⁷.

⁹⁶ Glede na znižano vrednost programa.

⁹⁷ Pri sklopu A je bil predmet sofinanciranja izvedbe praktičnega usposabljanja za dijake v srednjem poklicnem izobraževanju, ki so v določenem šolskem letu vpisani v 1. letnik ter vključeni v vajeniški sistem izobraževanja. Pri sklopu B je bil predmet sofinanciranja izvedbe praktičnega usposabljanja z delom na ustrezno opremljenih učnih mestih za dijake v srednjem poklicnem izobraževanju, ki imajo sklenjene individualne ali kolektivne učne pogodbe, in študente višjih strokovnih šol, ki imajo sklenjene pogodbe o praktičnem izobraževanju in so se v določenem šolskem oziroma študijskem letu izobraževali v zadnjem letniku.

Namen javnih razpisov je bil zagotovitev boljše usklajenosti in povezanosti sistema poklicnega izobraževanja s potrebami trga dela prek mehanizma spodbud delodajalcem za zagotavljanje učnih mest za vajence, dijake srednjega poklicnega izobraževanja in študente višjega strokovnega izobraževanja.

2.2.2.1.a Za vse javne razpise ocenjujemo, da je sklad opredelil predmet posameznega javnega razpisa, ki je povezan z namenom javnih razpisov in tudi s ciljem programa, ki se nanaša na krepitev sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu, in s ciljem, da bodo mladi na trg dela vstopali bolj praktično usposobljeni in hitreje.

2.2.2.2 Pogoji in merila v javnih razpisih

V javnih razpisih znotraj programa PUD 2016–2017 in za sklop B pri javnih razpisih v okviru PUD 2018–2022 so bili določeni pogoji za kandidiranje šol, pogoji za delodajalce in pogoji za izobraževalne programe. V javnih razpisih programa PUD 2018–2022 so bili v okviru sklopa A, ki se nanaša na vajeništvo, določeni pogoji za zbornice in delodajalce in za izobraževalni program.

V javnih razpisih so bili določeni splošni pogoji za soprijavitelje⁹⁸ in pogoji, ki so bili bolj neposredno povezani z vsebino programov PUD, ki jih navaja Tabela 6.

Tabela 6 Pogoji, ki so neposredno povezani z izvajanjem programov PUD

Pogoj	
PUD 2016–2017 in sklop B pri programu PUD 2018–2022 (šolska oblika)	
Šola	Za prijavljene osebe, za katere je delodajalec izvedel praktično usposabljanje z delom oziroma praktično izobraževanje, ni bilo dodeljeno sofinanciranje za isti izobraževalni program. Dijaki in študenti, za katere je delodajalec izvedel praktično usposabljanje z delom oziroma praktično izobraževanje, so morali biti v določenem šolskem oziroma študijskem letu vpisani v zaključni letnik izobraževalnega programa, v okviru katerega so opravili praktično usposabljanje z delom oziroma praktično izobraževanje. Študentom, ki izredno študirajo, šola ni skrajšala s študijskim programom določenega obsega praktičnega izobraževanja.
Delodajalec	Za prijavljene osebe, za katere je delodajalec izvedel praktično usposabljanje z delom oziroma praktično izobraževanje, sklad na preteklih razpisih ni sofinanciral spodbude v istem izobraževalnem programu. Prijavljeni osebi je dodelil mentorja, ki je zaposlen pri tem delodajalcu. Izvršil je plačilo prijavitelji osebi v skladu s predpisi (plačilo nagrade dijakom oziroma študentom na osnovi individualne ali kolektivne učne pogodbe za dijake oziroma pogodbe o praktičnem izobraževanju za študente)⁹⁸. Z izrednimi študenti, za katere delodajalec uveljavlja spodbudo v času opravljanja praktičnega izobraževanja, ni imel sklenjene pogodbe o zaposlitvi in študenti niso delali za delodajalca prek svojega statusa s. p.

⁹⁸ Kot na primer pogoj, ki se nanaša na registracijo za opravljanje dejavnosti, pogoj, ki se nanaša na poravnavo zapadlih obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost ali v zvezi s plačili davkov, pogoj, da prijavitelj ni v postopku prisilne poravnave, stečajnem postopku ali likvidacijskem postopku, pogoj, ki je določal, da sta delodajalec, pri katerem se je dijak ali študent praktično usposabljal z delom, in šola, kjer je bil isti dijak ali študent vpisan v zaključni letnik, različna poslovna subjekta, pogoj, ki se je nanašal na to, da delodajalec oziroma odgovorna oseba delodajalca ni bila pravnomočno obsojena zaradi kaznivih dejanj v zvezi s poslovanjem.

Pogoj	
Izobraževalni program	Izobraževalni program v vseh letih izobraževanja predpisuje najmanj 912 ur oziroma 24 tednov praktičnega usposabljanja z delom (za srednje poklicno izobraževanje). Delodajalec je izvedel najmanj 3 tedne praktičnega usposabljanja z delom po učni pogodbi za dijaka v določenih 3 šolskih letih, pri čemer se upošteva samo praktično usposabljanje z delom v obdobju od 1. 1. 2014 dalje. Izobraževalni program v vseh letih izobraževanja predpisuje 800 ur oziroma 20 tednov praktičnega izobraževanja (za višješolsko strokovno izobraževanje). Delodajalec je izvedel najmanj 320 ur oziroma najmanj 8 tednov praktičnega izobraževanja po pogodbi o praktičnem izobraževanju za študenta v določenih 2 študijskih letih.
Sklop A – vajeništvo (vajeniška oblika)	
Zbornica	Vajenci, ki so z delodajalci sklenili vajeniške pogodbe in ki jih je registrirala pristojna zbornica, so bili v zadevnem šolskem letu, na katero se nanaša javni razpis, vpisani v 1. letnik srednjega poklicnega izobraževanja v vajeniški obliki. Na dan oddaje vloge je registrirana za opravljanje dejavnosti po Zakonu o gospodarskih zbornicah⁹⁹ ali na dan oddaje vloge ima podeljeno javno pooblastilo na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja¹⁰⁰.
Delodajalec	Ima z vajencem sklenjeno vajeniško pogodbo, ki jo je registrirala pristojna zbornica.
Izobraževalni program	Izobraževalni program se v vseh letih izobraževanja v najmanj 50 % izvede kot praktično usposabljanje z delom. - JR 17/18: mizar, kamnosek, oblikovalec kovin – orodjar, gastronomske in hotelske storitve. - JR 18/19: mizar, kamnosek, oblikovalec kovin – orodjar, gastronomske in hotelske storitve. - JR 19/20: oblikovalec kovin – orodjar, mizar, kamnosek, gastronomske in hotelske storitve, strojni mehanik, mehatronik operater, papirničar, slikopleskar/črkoslikar, zidar, električar, klepar – krovec in steklar.

Opomba: ¹⁾ Pogoj je bil vključen samo v javne razpise v okviru PUD 2016–2017.

Vir: javni razpisi.

2.2.2.2.a Pri pregledu pogojev za kandidiranje na javnih razpisih smo ugotovili, da so povezani s cilji izvajanja programov PUD, zaradi česar ocenjujemo, da sklad usmerja porabo sredstev v doseganje ciljev programov PUD.

2.2.2.2.b Predmet javnih razpisov je pri PUD 2016–2017 opredeljen kot izvedba praktičnega usposabljanja z delom na ustrezno opremljenih učnih mestih za dijake v poklicnem izobraževanju, ki imajo sklenjene individualne ali kolektivne učne pogodbe, in študente višjih strokovnih šol, ki imajo sklenjene pogodbe o praktičnem izobraževanju in so se v določenem šolskem oziroma študijskem letu izobraževali v zadnjem letniku. V PUD 2018–2022 je bilo v predmet javnih razpisov vključeno tudi vajeništvo, in sicer je bil predmet javnega razpisa opredeljen kot sofinanciranje izvedbe praktičnega usposabljanja oziroma izobraževanja z delom na ustrezno opremljenih učnih mestih za dijake in vajence v srednjem poklicnem izobraževanju ter študente višjih strokovnih šol. Pri javnih razpisih za vajeniško obliko je bil določen pogoj za delodajalce, da imajo z vajencem sklenjeno

⁹⁹ Uradni list RS, št. 60/06, 110/09 in 77/11.

¹⁰⁰ Skladno z določili javnih razpisov je morala zbornica izpolnjevati enega od obeh pogojev.

vajeniško pogodbo, ki jo je registrirala pristojna zbornica. Vlagatelji so morali predložiti izpis iz evidence vajencev in vajeniško pogodbo, ki po naši oceni izkazuje tudi, da je delovno mesto verificirano¹⁰¹. Pri pogojih za delodajalce v šolski obliki pa smo ugotovili, da nobeden od pogojev ni bil tak, da bi zahteval, da delodajalec z izjavo ali kakorkoli drugače izkaže, da je bilo praktično usposabljanje dijaka izvedeno na verificiranem delovnem mestu¹⁰² oziroma da je delodajalec za praktično izobraževanje študenta zagotovil ustrezne pogoje in opremo¹⁰³.

Pojasnilo sklada

Vloga sklada v tem postopku ni inšpekcijska v smislu, da preverja, ali so vse določbe področnega zakona izpolnjene in na kakšen način. Je pa lahko predmet naknadnih preverjanj vse, kar bi lahko pomenilo, da so bila izplačana neupravičena sredstva.

Ustreznost delovnega mesta je po naši oceni pomemben predpogoj za izvedbo kakovostnega usposabljanja na delovnem mestu in s tem za doseganje ciljev javnih razpisov, zato bi bilo po naši oceni potrebno, da je vključena tudi med pogoje javnega razpisa.

Priporočilo

Ministrstvu in skladu priporočamo, naj med pogoje delodajalca za prijavo na javne razpise vključita tudi izjavo, da je delodajalec izvedel praktično usposabljanje z delom na ustrezno opremljenem delovnem mestu.

2.2.2.2.c Pri pogoju, da je delodajalec prijavljeni osebi dodelil mentorja, ki je zaposlen pri tem delodajalcu, je moral delodajalec z izjavo izkazati, da je dijaku dodelil mentorja. Pri tem pa delodajalcu ni bilo treba izkazati tudi, da je mentor ustrezno usposobljen oziroma da izpolnjuje pogoje, ki jih za mentorja določajo ZPSI-1, ZVaj oziroma pristojna zbornica ali združenje delodajalcev v primeru študentov¹⁰⁴. Del pogoja, da mora biti mentor zaposlen pri delodajalcu, po naši oceni s časovnega vidika tudi ni ustrezno opredeljen. Delodajalci so pri vseh javnih razpisih prejeli spodbudo za stroške mentorja za nazaj, torej za čas opravljanja praktičnega usposabljanja z delom. V času prijave na javni razpis pa ni nujno, da je mentor še vedno zaposlen pri tem delodajalcu, in po naši oceni to za dodelitev spodbude niti ni potrebno.

¹⁰¹ Ustreznost delovnih pogojev in opreme je pogoj za sklenitev pogodbe o vajeništvu, zbornica pa mora v postopku registracije vajeniške pogodbe preveriti njeno skladnost z zakonom. Delovno mesto mora biti verificirano, postopek verifikacije izvede pristojna zbornica. Zagotavljanje usposabljanja na verificiranem delovnem mestu je tudi vključeno med obveznosti delodajalca v pogodbi o vajeništvu.

¹⁰² ZPSI-1 določa, da se delovna mesta v srednjem poklicnem izobraževanju verificirajo (32.a člen), v postopku verifikacije pa se ugotavlja tudi izpolnjevanje minimalnih pogojev glede delovnega prostora, opreme in dejavnosti, ki so potrebni za doseganje ciljev praktičnega usposabljanja z delom v skladu z izobraževalnim programom.

¹⁰³ Na podlagi 50. člena ZVSI je zagotovljenost ustreznih prostorov in opreme eden od pogojev za sklenitev pogodbe o praktičnem izobraževanju študenta.

¹⁰⁴ 31. člen ZPSI-1, 9. člen ZVaj, 50. člen ZVSI.

Priporočilo

Ministrstvu in skladu priporočamo, naj med pogoje delodajalca za prijavo na javne razpise vključita tudi izjavo, da je bil mentor, ki ga je delodajalec dodelil za izvedbo praktičnega usposabljanja z delom, ustrezno usposobljen.

Ministrstvu in skladu priporočamo, naj časovno uskladi zahtevo po zaposlenosti mentorja pri delodajalcu z obdobjem opravljanja praktičnega usposabljanja z delom.

2.2.2.2.d Za dodelitev spodbude delodajalcem za sofinanciranje stroškov mentorja vajencu v javnih razpisih ni bilo posebej zahtevano, da delodajalec izkaže, da je vajencu dodelil mentorja, ker so prijavitelji morali vlogam na javni razpis predložiti vajeniške pogodbe, po ZVaj pa mora pogodba o vajeništvu vsebovati tudi osebno ime mentorja. Pri pregledu dokumentacije smo zaznali primer, ko osebno ime mentorja ni bilo navedeno v vajeniški pogodbi, ki jo je sicer registrirala pristojna zbornica. Glede na to, da je spodbuda delodajalcem za praktično usposabljanje vajencev namenjena za sofinanciranje stroškov mentorjev ter zaradi zagotovitve dodelitve mentorja vajencu, menimo, da bi moral sklad izpolnjevanje tega pogoja, podobno kot pri dijakih in študentih, preveriti tudi pri vajencih.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj v postopku preverjanja popolnosti prijav na javne razpise preveri, da je bil vajencu v vajeniški pogodbi dodeljen mentor.

2.2.2.2.e Šole, zbornice in delodajalci so morali ob prijavi na javni razpis izkazati, da za stroške, ki so predmet tega javnega razpisa, niso pridobili ali niso v postopku pridobivanja sofinanciranja istih stroškov iz drugih javnih virov, to je iz javnih finančnih sredstev evropskega, državnega ali občinskega proračuna. Sklad je kot dokazilo za preveritev izpolnjevanja pogoja zahteval izjavo o izpolnjevanju obveznih pogojev, pri vseh 3 javnih razpisih v okviru PUD 2016–2017 in pri JR 17/18, v okviru PUD 2018–2022 pa je v javnih razpisih navedel, da bo pogoj preveril tudi v aplikaciji ERAR¹⁰⁵. Že v reviziji javnega razpisa ministrstva¹⁰⁶ smo podali mnenje, da je za preveritev takšnega pogoja ključna predvsem izjava in pogodbeni zavezi prijaviteljev in da pogoja ni možno preveriti v aplikaciji ERAR. Pri JR 18/19 in 19/20 je sklad sledil mnenju računskega sodišča in zahteval le izjavo o izpolnjevanju obveznih pogojev.

2.2.2.2.f Zbornice so morale ob prijavi na javne razpise v okviru programa PUD 2018–2022 izpolnjevati enega od naslednjih 2 pogojev:

- da je na dan oddaje vloge registrirana za opravljanje dejavnosti po Zakonu o gospodarskih zborskih,

¹⁰⁵ Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji.

¹⁰⁶ Revizijsko poročilo Uspešnost Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za financiranje dejavnosti informiranja in svetovanja ter za ugotavljanje in vrednotenje neformalno pridobljenega znanja od 2016 do 2022, št. 320-6/2018/35 z dne 17. 7. 2019, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/JRazpisMIZS/JRazpisMIZS_SP.pdf], 13. 9. 2021.

- da ima na dan oddaje vloge podeljeno javno pooblastilo na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja.

ZVaj določa, da morajo imeti zbornice za izvajanje nalog po ZVaj podeljeno javno pooblastilo na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja. Ugotovili smo, da sklad možnost izpolnjevanja zgolj enega od obeh pogojev v javnih razpisih ni ustrezno opredelil, saj mora pogoj podeljenega javnega pooblastila izpolnjevati vsaka zbornica. Pri izvedenih javnih razpisih sta sicer obe zbornici, ki sta se prijavili na javne razpise, imeli podeljeno javno pooblastilo in sta ta pogoj izpopolnjevali.

2.2.2.2.g V okviru javnih razpisov za PUD 2018–2022 je bil med pogoji za zbornice naveden tudi pogoj, da so bili vajenci, ki so z delodajalci sklenili vajeniške pogodbe in ki jih je registrirala pristojna zbornica, v zadevnem šolskem letu vpisani v 1. letnik srednjega poklicnega izobraževanja v vajeniški obliki. Pri JR 17/18 in JR 18/19 bi moral sklad izpolnjevanje tega pogoja preveriti z vpogledom v CEUVIZ¹⁰⁷ in prek izjave zbornice. Pri preverjenih vlogah JR17/18 smo ugotovili, da je sklad preveril izjave zbornic, ni pa izkazal, da je izpolnjevanje pogoja preveril tudi z vpogledom v CEUIVZ. Pri preverjenih vlogah JR 18/19 smo ugotovili, da je sklad preveril vpis v CEUVIZ, v JR 19/20 pa je sklad pri tem pogoju zahteval le izjavo zbornice.

Ker gre pri programih PUD za operacije, ki so financirane v okviru izvajanja OP EKP, je pri izboru programov za sofinanciranje treba upoštevati tudi merila za izbor operacij, ki jih sprejme odbor za spremljanje operativnega programa¹⁰⁸. Ocenno skladnosti programov PUD s temi merili je izvedlo ministrstvo v postopku pregleda vlog za odobritev programov. Merila za izbor vlog, ki so bila opredeljena v javnih razpisih programov PUD, prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Merila za izbor vlog na javnih razpisih

Zapis merila za izbor	Program PUD in javni razpis
V sofinanciranje se bodo uvrstile pravočasno oddane in formalno popolne vloge, ki izpolnjujejo vse navedene pogoje za kandidiranje na javni razpis. Odpiranje vlog bo potekalo sproti po vrstnem redu prispetja vlog.	PUD 2016–2017 (JR15/16, JR 16/17, DJR 15/16 in 16/17)
Izbrane bodo vse vloge, ki bodo izpolnjevale razpisne pogoje predmetnega javnega razpisa in bodo oddane skladno z javnim razpisom in razpisno dokumentacijo. Odpiranje vlog bo potekalo sproti po vrstnem redu prispetja vlog do porabe razpoložljivih sredstev javnega razpisa.	PUD 2018–2022 (JR 17/18, JR18/19)
Izbrane bodo vloge, ki bodo glede na razpisne pogoje in formalno popolnost ustrezne, in sicer po vrstnem redu formalne popolnosti vlog do porabe sredstev. Odpiranje vlog bo potekalo sproti po vrstnem redu prispetja vlog.	PUD 2018–2022 (JR19/20)

Vir: javni razpisi v okviru PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022.

¹⁰⁷ Aplikacija ministrstva Centralna evidenca udeležencev vzgoje in izobraževanja.

¹⁰⁸ Odbor za spremljanje se sestane najmanj 1-krat letno ter pregleda izvajanje programa in napredek pri doseganju njegovih ciljev. Naloge odbora za spremljanje so določene v uredbi o evropskih strukturnih in investicijskih skladih. Odbor za spremljanje je sprejel Merila za izbor operacij v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020, oktober 2016 in več sprememb teh meril; [URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/kljucni-dokumenti>], 1. 9. 2021.

2.2.2.2.h Merila za izbor vlog na javnih razpisih, ki jih prikazuje Tabela 7, so bila izpolnjevanje razpisnih pogojev ter upoštevanje vrstnega reda vlog do porabe razločljivih sredstev. Pri obravnavanih programih PUD ni šlo za uporabo meril v klasičnem smislu, to je da se izmed vlog, ki izpolnjujejo razpisne pogoje, izberejo tiste, ki so najbolj kakovostne, kar ocenjujemo kot ustrezno, saj je bil namen izvajanja programov PUD dodeliti spodbude vsem delodajalcem, ki so izvajali praktično usposabljanje dijakov in študentov in so z oddajo vlog na javne razpise izrazili interes za pridobitev sredstev. Glede na to, da so razpoložljiva sredstva javnih razpisov presegla dodeljena, merila v tem programu niso imela vloge selekcije med ustreznimi vlogami.

2.2.2.3 Druge ugotovitve iz pregleda dodeljevanja spodbud

2.2.2.3.a Sklad je spodbude za praktično usposabljanje dijakov in študentov izplačeval za nazaj, torej po izvedenem izobraževanju na podlagi potrdila šole o opravljenem praktičnem usposabljanju pri delodajalcu. Spodbude delodajalcem za stroške mentorja vajencu pri 3 javnih razpisih v okviru programa PUD 2018–2022, ki smo jih preverili v reviziji, pa je sklad na podlagi metodologije za določitev višine spodbude 2018–2022 izplačeval vnaprej. Spodbudo je namreč dodelil za vajence, ki so bili v šolskem letu, na katero se je nanašal posamezen javni razpis, vpisani v 1. letnik izobraževalnega programa, to je še preden so vajenci opravili celotno praktično usposabljanje. V predlogu ZVaj je bilo sicer predvideno, da se bodo plačila delodajalcem vršila za nazaj po opravljenih obveznostih za posamezno šolsko leto. Vendar pa je ministrstvo v metodologiji za določitev višine spodbude 2018–2022 določilo vnaprejšnje plačilo za vsa 3 leta. V pogodbah med skladom, zbornico in delodajalcem je bilo določeno, da se bo izpolnitev pogodbenih obveznosti preverila ob zaključku 3. letnika in da bo zbornica najkasneje do 31. 8. v letu zaključka 3. letnika skladu posredovala potrdilo šole o opravljenih obveznostih vajenca glede praktičnega usposabljanja z delom.

Sklad je marca 2021 zaprosil zbornici za informacijo glede prekinjenih vajeniških pogodb v okviru JR 17/18, JR 18/19 in JR 19/20. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo po podatkih sklada predčasno prekinjenih 41 vajeniških pogodb¹⁰⁹ (34 delodajalcev)¹¹⁰. Skupni znesek nepravilnih izplačil zaradi predčasno prekinjenih pogodb je znašal 67.162 EUR. Sklad je 32 delodajalcem v juliju in avgustu 2021, to je že po obdobju, na katero se nanaša revizija, poslal pozive za vračilo sredstev v skupnem znesku 65.603 EUR¹¹¹. Sredstva so do 30. 9. 2021 vrnili vsi delodajalci razen enega. Število prekinjenih vajeniških pogodb po posameznem javnem razpisu prikazuje Tabela 8¹¹².

¹⁰⁹ 8 v okviru JR 17/18, 22 v okviru JR 18/19 in 11 v okviru JR 19/20.

¹¹⁰ Upoštevali smo vse delodajalce, pri katerih je bila prekinitev pogodb ugotovljena do 31. 3. 2021, pri čemer nismo šteli ene prekinitve vajeniške pogodbe, saj je bilo naknadno ugotovljeno, da vajeniška pogodba ni bila prekinjena.

¹¹¹ Enemu delodajalcu sklad ni podal poziva za vračilo, ker je subjekt izbrisan, v enem primeru pa sredstva za prekinjeno vajeniško pogodbo niso bila izplačana.

¹¹² Število prekinjenih vajeniških pogodb po JR 18/19 in JR 19/20, ki je navedeno v tabeli 8 ni dokončno, saj se za vajence s teh 2 javnih razpisov do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še niso zaključili izobraževalni programi. Sklad tudi še po obdobju, na katero se nanaša revizija, od zbornic prejema obvestila o prekinitvi vajeniških pogodb. Do 30. 9. 2021 je prejel obvestilo še za 10 prekinjenih vajeniških pogodb.

Tabela 8 Sklenjene in prekinjene vajeniške pogodbe pri posameznem javnem razpisu do 31. 3. 2021

	JR 17/18	JR 18/19	JR 19/20
Število sklenjenih vajeniških pogodb	51	119	140
Število prekinjenih vajeniških pogodb	8	22	11
Odstotek prekinjenih vajeniških pogodb (v %)	15,7	18,5	7,9

Viri: letna poročila o izvajanju programa PUD 2018–2022, evidenca ugotovljenih nepravilnosti sklada z dne 30. 9. 2021.

Pri tem smo ugotovili, da pogodbe med skladom, zbornico in delodajalci posebej ne navajajo, v kolikšnem času morata zbornica oziroma delodajalec v primeru prekinitve pogodbe o vajeništvu o tem obvestiti sklad in delodajalec vrniti neupravičeno prejeta sredstva¹¹³. Pri pregledanih enotah smo ugotovili, da sta v vseh primerih prekinjenih vajeniških pogodb zbornici obvestili sklad o prekinitvi šele na poziv sklada. Pri tem je pri več enotah od prekinitve pogodbe do obvestila sklada preteklo več mesecev. Ureditev, ko v pogodbi o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom ni jasno določeno, v kolikšnem času po prekinitvi vajeniške pogodbe mora zbornica o tem obvestiti sklad, in da mora zbornica skladu posredovati potrdilo šole o opravljenih obveznostih vaje najkasneje do 31. 8. v letu zaključka 3. letnika, dopušča, da sklad ni ažurno obveščen o prekinjenih vajeniških pogodbah in tako ne pristopi k izterjavi preveč plačanih sredstev od delodajalca čim prej po nastali nepravilnosti (več o tem v točki 2.3.2.g). Prikazujemo primer, ko sklad povračila od delodajalca ne bo več pridobil.

Primer

Delodajalec je v okviru JR 18/19 na podlagi pogodbe o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom za vaje oktobra 2019 prejel 2.412 EUR spodbude za strošek mentorja vajencu. Vajenec je bil v šolskem letu 2018/2019 vpisan v 1. letnik izobraževalnega programa. Po informaciji zbornice je bila vajeniška pogodba prekinjena januarja 2020, niti delodajalec niti zbornica pa o tem nista takoj obvestila sklada. Šele na poziv sklada je zbornica marca 2021 sklad obvestila o prekinjeni pogodbi. Delodajalec je bil že od novembra 2019, torej mesec po prejemu spodbude za vaje, v postopku odločanja o začetku postopka izbrisa zaradi likvidacije, januarja 2021 pa je bil na podlagi izvedenega stečajnega postopka izbrisan iz sodnega registra. Ker sklad ni bil pravočasno seznanjen s prekinitvijo pogodbe o vajeništvu in posledično z obstojem svoje terjatve, v stečajni postopek terjatve ni prijavil. Delodajalec tako ni vrnil neupravičeno prejetih sredstev zaradi predčasno prekinjene vajeniške pogodbe, kot določata JR 18/19 in pogodba o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom za vaje.

¹¹³ Določajo le, da morata zbornica in delodajalec v roku 8 dni skladu sporočiti vsako spremembo podatkov, zaradi katere je treba skleniti aneks k tej pogodbi, seznanimi sklad v 8 dneh, če bosta v likvidacijskem ali stečajnem postopku, in da mora delodajalec v primeru, da se vajeniška pogodba predčasno prekine (iz razlogov delodajalca ali vaje) ali če pogodbene obveznosti niso v celoti izpolnjene, neupravičeno prejeta sredstva vrniti skladu. Vrača se sorazmerni del sredstev glede na preostalo število tednov praktičnega usposabljanja z delom, ki niso bili opravljeni, in sicer skupaj z zakonskimi obrestmi, ki tečejo od dneva plačila sklada prijavitelja do dneva vračila sklada.

Ukrep sklada

Sklad je po obdobju, na katero se nanaša revizija, spremenil ureditev plačevanja spodbud delodajalcem pri vajeništvu. Na podlagi spremembe metodologije za določitev višine spodbude 2018–2022 v aprilu 2021 je sklad v JR 20/21 določil, da sredstev delodajalcem za opravljanje vajeništva ne bo nakazoval vnaprej za 3 šolska leta, temveč za posamezno šolsko leto na podlagi potrdila šole o opravljenem praktičnem usposabljanju vajenca, sorazmerno glede na dejansko opravljen obseg praktičnega usposabljanja v posameznem letniku.

Priporočilo

Ministrstvu in skladu priporočamo, naj pri izvajanju nadaljnjih programov PUD ohranita ureditev, da sklad spodbude delodajalcem izplačuje na podlagi potrdila šole o opravljenem praktičnem usposabljanju z delom v obdobju, za katero je spodbuda izplačana, glede na dejansko opravljen obseg praktičnega usposabljanja.

Skladu priporočamo, naj v prihodnjih pogodbah o sofinanciranju izvedbe praktičnega usposabljanja z delom za vajence natančno določi roke obveščanja zbornic in delodajalcev v primerih prekinjenih vajeniških pogodb in naj pri zbornicah periodično preverja podatke o prekinjenih vajeniških pogodbah.

2.2.2.3.b Za pridobitev spodbud za opravljanje vajeništva zbornice in delodajalci kot soprijavitelji oddajo vlogo na javni razpis za vajence, ki so v posameznem šolskem letu, na katero se nanaša javni razpis, vpisani v 1. letnik srednjega poklicnega izobraževanja. Če bo vajenec opravljal praktično usposabljanje pri več delodajalcih, se spodbuda razdeli med delodajalce glede na predvideno število tednov praktičnega usposabljanja. Vendar to velja le za primere, ko zbornica odda prijavo z vsemi predvidenimi delodajalci, pri katerih bo vajenec opravljal vajeništvo. V točki 2.2.2.3.a je prikazano število prekinjenih vajeniških pogodb v posameznem šolskem letu, za kar obstajajo različni razlogi (na primer menjava delodajalca, ukinitve pravne osebe, menjava izobraževalnega programa in drugo). V primerih, ko je vajenec prekinil opravljanje vajeništva pri delodajalcu, ki je sicer prejel sredstva za celotno ali določeno obdobje izvajanja praktičnega usposabljanja vajenca, in zamenjal delodajalca, ki kot soprijavitelj ni oddal vloge na javni razpis, slednji ni imel možnosti za sofinanciranje sorazmernega deleža opravljenega praktičnega usposabljanja vajenca. Ocenjujemo, da opisan način ni skladen z namenom spodbujanja vajeništva v Republiki Sloveniji, za kar so tudi zagotovljena sredstva.

Priporočilo

Ministrstvu in skladu priporočamo, naj za prihodnje programe PUD v primerih prekinjenih vajeniških pogodb proučita možnost vključitve in dodelitve spodbude drugim delodajalcem, pri katerih bodo vajenci nadaljevali z opravljanjem vajeništva, ob izpolnjevanju pogojev, ki sicer veljajo za delodajalce v okviru posameznega javnega razpisa.

2.2.2.3.c Sklad mora skladno s pogodbami o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom, ki jih sklene s prijavitelji, v roku 60 dni od prejema zahtevkov za sofinanciranje pregledati in potrditi popolne zahtevke za sofinanciranje oziroma pozvati soprijavitelja k morebitni dopolnitvi. Plačilo delodajalcem pa mora izvršiti v roku 60 dni od potrditve popolnih zahtevkov za sofinanciranje.

Ugotovili smo, da je sklad v več primerih ta roka prekoračil, je pa sredstva prijaviteljem nakazal praviloma isti ali naslednji dan po prejemu plačila s strani ministrstva.

2.2.3 Vpliv epidemije covida-19

V tej reviziji nismo preverjali, kako je epidemija covida-19 vplivala na izvajanje praktičnega usposabljanja z delom pri delodajalcih, ampak smo ugotavljali, kakšen je bil njen vpliv na samo izvajanje javnih razpisov v okviru PUD 2018–2022. Kljub temu so z namenom večje celovitosti v nadaljevanju najprej opisane težave pri izvajanju praktičnega usposabljanja z delom pri delodajalcih, kot jih je predstavilo ministrstvo.

Pojasnilo ministrstva

Težave pri izvajanju praktičnega usposabljanja z delom pri delodajalcih so bile različne, odvisne od specifikacij posameznih izobraževalnih programov, specifikacij posameznih delodajalcev v lokalnih okoljih, ukrepov za omejevanje epidemije in tudi od angažiranosti organizatorjev praktičnega usposabljanja z delom in ravnateljev. V nekaterih izobraževalnih programih je kljub zaprtim šolam praktično usposabljanje teklo nemoteno (na primer strojništvo, računalništvo), v nekaterih se je prekinilo (na primer gostinstvo in turizem), v nekaterih je izvedba tekla okrnjeno (na primer frizerji in trgovci). Nekatere šole so imele veliko težav pri zagotavljanju mest pri delodajalcih, predvsem pri manjših delodajalcih, v panogah, ki so bile omejene ali zaprte. Pri trgovcih so se ukvarjali s težavo, da je polovica razreda izvajala praktično usposabljanje, polovica pa ga zaradi zaprtja trgovin ni mogla izvesti. Pri kar nekaj šolah so se dijaki pri delodajalcih izmenjevali, s čimer so šole kljub okrnjenemu številu ur uspele napotiti vse dijake na praktično usposabljanje z delom. Razlike so se v istih izobraževalnih programih pojavile tudi med regijami, saj so v nekaterih regijah dijake sprejemali na praktično usposabljanje, pri drugih pa ne (na primer izobraževalni programi v zdravstvu, predšolski vzgoji).

2.2.3.a V obdobju epidemije covida-19 (od marca 2020) do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je sklad objavil 1 javni razpis (JR 19/20), in sicer junija 2020. Sklad je v letnem poročilu za leto 2020 navedel, da je bil posledica razglasitve epidemije zamik pri objavi JR 19/20 glede na prvotni časovni načrt in da je bilo treba zaradi zamika porabo dela sredstev prenesti iz proračunskega leta 2020 v leto 2021. Kasnejša objava javnega razpisa JR 19/20 je vplivala tudi na zamik pri izvedbi naslednjega JR 20/21, ki je bil namesto v letu 2020 objavljen aprila 2021. Druga posledica zaradi razmer epidemije covida-19 se nanaša na obseg opravljenega praktičnega usposabljanja z delom, ker zaradi epidemije del praktičnega usposabljanja z delom pri delodajalcih v šolskih letih 2019/2020 in 2020/2021 naj ne bi bil izveden v predpisanem obsegu. Manjši obseg izvedenega praktičnega usposabljanja z delom vpliva na višino izplačil delodajalcem, saj so delodajalci upravičeni do sofinanciranja iz javnih razpisov le v sorazmernem delu glede na dejanski obseg izvedenega praktičnega usposabljanja. Ugotovili smo, kot prikazuje Tabela 5, da je povprečni obseg izvedenega praktičnega usposabljanja z delom med javnim razpisom JR 18/19 in JR 19/20 upadel za 6,8 odstotne točke, kljub temu pa razlika v izplačilih pri teh 2 javnih razpisih ni bila bistvena.

Pojasnilo sklada

Sklad posebnih ukrepov z namenom zmanjšanja vpliva epidemije na doseganje ciljev oziroma učinkov programa in javnih razpisov ni sprejemal in izvajal. Ukrep v zvezi z zmanjšanjem vpliva epidemije na izpolnjevanje šolskih obveznosti je sprejel že zakonodajalec.

Skladno z zakonom, ki sta določala interventne ukrepe zaradi epidemije¹¹⁴, se je praktično usposabljanje z delom štelo kot v celoti opravljeno, če zaradi epidemije dijakom in vajencem v zaključnih letnikih ni bilo omogočeno praktično usposabljanje z delom pri delodajalcih in so imeli zaključene pozitivne ocene pri vseh strokovnih modulih v zaključnem letniku. S prvim sprejetim ZIUZEOP je bilo to določeno tudi za študente, od 1. 5. 2020 dalje pa na podlagi spremembe tega zakona¹¹⁵ velja samo za dijake in vajence.

Kot dodaten ukrep je ministrica za šolsko leto 2019/2020 sprejela sklep¹¹⁶, da se dijakom poklicnega in strokovnega izobraževanja ter študentom višjega strokovnega izobraževanja obseg in način izvedbe praktičnega usposabljanja z delom pri delodajalcu oziroma praktičnega izobraževanja lahko prilagodi, odločitev o prilagoditvi obsega in načina izvedbe pa sprejme ravnatelj. Tovrstni sklep je ministrica sprejela tudi za šolsko leto 2020/2021¹¹⁷, sklep pa ne velja več za študente.

2.2.3.b Ugotovili smo, da je sklad v JR 19/20 vključil določbo, da se dijakom, ki jim zaradi epidemije v zaključnih letnikih ni bilo omogočeno praktično usposabljanje z delom pri delodajalcih, to prizna kot opravljeno skladno z ZIUZEOP, ni pa bilo v javnem razpisu pojasnjeno, kaj velja za študente, kar bi bilo sicer po naši oceni koristno, saj so tudi študentje opravljali praktično usposabljanje pri delodajalcih. Šole so sicer z izjavo na obrazcu o praktičnem usposabljanju potrdile, da so vse obveznosti dijaka oziroma študenta iz naslova praktičnega usposabljanja, predpisanega z izobraževalnim programom, v celoti opravljene in da mu ne bo več treba opravljati oziroma ponavljati praktičnega usposabljanja, zaradi česar navedena nejasnost ni vplivala na izvedbo javnega razpisa.

2.3 Spremljanje in nadziranje izvajanja spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih

Da bi ugotovili, ali sta ministrstvo in sklad učinkovito spremljala in nadzirala izvajanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih, smo preverili:

- kako poteka spremljanje in poročanje o izvajanju programov in javnih razpisov, predvsem ali so k spremljanju in poročanju zavezani tako prejemniki sredstev kot tudi sklad, ali ministrstvo in sklad spremljata realizacijo programov in javnih razpisov po pričakovanih rezultatih oziroma

¹¹⁴ Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (v nadaljevanju: ZIUZEOP, Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 80/20 - ZIUOOPE, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUOPDVE, 15/21 - ZDUOP) in Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20, 175/20 - ZIUOPDVE, 82/21 - ZNB-C in 112/21 - ZNUPZ), ki velja od 24. 10. 2020 dalje.

¹¹⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP-A, Uradni list RS, št. 61/20).

¹¹⁶ Sklep o določitvi izpolnjevanja obveznosti na področju praktičnega usposabljanja z delom pri delodajalcu za dijake in vajence ter za študente višjega strokovnega izobraževanja za šolsko oziroma študijsko leto 2019/2020, št. 6036-90/2020/3 z dne 4. 5. 2020.

¹¹⁷ Sklep o določitvi izpolnjevanja obveznosti na področju praktičnega usposabljanja z delom pri delodajalcu za dijake za šolsko leto 2020/2021 (Uradni list RS, št. 67/21).

kazalnikih ter ukrepata v primeru odstopanj od načrtovanih ciljev, ali je na podlagi podatkov, ki jih zbirata sklad in ministrstvo, možno ugotoviti doseganje zastavljenih ciljev in učinkov ter ali ministrstvo redno ugotavlja in analizira cilje in učinke dodeljenih spodbud na ciljne skupine;

- kako poteka nadzor v postopku izvajanja programov PUD, predvsem ali ministrstvo nadzira spremljanje in poročanje, ki ga izvaja sklad, in ali sklad preverja podatke, ki jih pridobi od prejemnikov sredstev.

2.3.1 Potek spremljanja in poročanja

Zahteve glede spremljanja in poročanja o podprtih projektih v okviru izvajanja OP EPK so določene z uredbo o evropskih strukturnih in investicijskih skladih¹¹⁸, uredbo o ESS¹¹⁹, uredbo o porabi sredstev evropske kohezijske politike in navodili organa upravljanja¹²⁰. Ministrstvo je pripravilo usmeritve za spremljanje in vrednotenje operacij¹²¹ in dodatna navodila ministrstva za upravičence.

Navodila ministrstva za upravičence določajo, da mora upravičenec spremljati in ministrstvu zagotavljati podatke o doseganju ciljev in kazalnikov operacije in da se lahko na operacijah, ki so financirane iz ESS, spremljajo tudi podatki o udeležencih¹²².

2.3.1.1 Spremljanje in poročanje podatkov o doseganju ciljev in kazalnikov

V pogodbah o sofinanciranju izvedbe programov PUD je določeno, da sklad pri izvajanju PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022 za namen spremljanja in vrednotenja operacije¹²³ spremlja in zagotavlja podatke o doseganju ciljev in kazalnikov operacije, vključno s podatki, ki so podrobneje opredeljeni v vlogi¹²⁴, in da bo podatke o izvedbi operacije in rezultatih porabljenih sredstev zbiral in posredoval ministrstvu. Podatke mora sklad posredovati prek IS OU.

¹¹⁸ Členi 27, 54, 96 in 125.

¹¹⁹ Členi 5, 19, Priloga 1 in Priloga 2. Priloga 2 določa kazalnike rezultatov za pobudo za zaposlovanje mladih. Pobuda za zaposlovanje mladih je namenjena vsem mladim, mlajšim od 25 let, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, ki prebivajo v upravičenih regijah, ki so neaktivni ali brezposelni, vključno z dolgotrajno brezposelnimi, in so ali niso prijavljeni kot iskalci dela (16. člen uredbe o ESS). Glede na (ii) točko (a) odstavka 1. točke 3. člena uredbe o ESS v povezavi z 9. členom uredbe o evropskih strukturnih in investicijskih skladih je pobuda za zaposlovanje mladih vključena v 8. prednostno os OP EKP, kar pomeni, da kazalniki iz Priloge 2 niso relevantni za predmet revizije.

¹²⁰ Navodila organa upravljanja za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, [URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/navodila>], 23. 6. 2022.

¹²¹ Ključne usmeritve za spremljanje in vrednotenje operacij Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport v okviru Operativnega programa za izvajanje kohezijske politike za obdobje 2014–2020, 16. 8. 2017.

¹²² Udeleženci so skladno s Prilogo 1 uredbe o ESS osebe, ki so neposredno upravičene do ukrepa ESS, ki so lahko identificirane, od katerih se lahko zahteva, da navedejo svoje značilnosti, in za katere se namenijo specifični izdatki. Druge osebe se ne štejejo za udeležence.

¹²³ Skladno s 27., 54., 96. in 125. členom uredbe o evropskih strukturnih in investicijskih skladih, 5. in 19. členom ter prilogo I uredbe o ESS.

¹²⁴ Gre za podatke, ki so določeni v investicijskem dokumentu posameznega programa PUD, ki je sestavni del pogodbe.

Zahteve glede spremljanja in vrednotenja doseganja ciljev in kazalnikov so bile vključene tudi v besedila vseh 6 javnih razpisov, in sicer so bile enake pri vseh javnih razpisih¹²⁵. Tudi v pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom, ki jih je sklenil sklad s prijavitelji, je bilo določeno, da se zbornica oziroma šola zavezuje, da bo za namen spremljanja in vrednotenja praktičnega usposabljanja z delom skladno z določili evropskih uredb¹²⁶ po navodilih sklada spremljala in zagotavlja podatke o doseganju ciljev in kazalnikov programa.

2.3.1.1.a Ugotovili smo, da je bil sklad na podlagi pogodb o sofinanciranju izvedbe programov PUD zavezan spremljati podatke o doseganju ciljev in kazalnikov programov PUD (10.15 in 10.17) in te podatke posredovati ministrstvu. Prav tako so bile šole oziroma zbornice na podlagi določil javnih razpisov in tudi s pogodbami o sofinanciranju izvedbe praktičnega usposabljanja z delom zavezane spremljati in zagotavljati skladu podatke o doseganju ciljev in kazalnikov programa. Pri tem pa smo ugotovili, da podatke za kazalnika 10.17 in 10.15 pridobi sklad na podlagi vlog šol in zbornic in jih šole in zbornice ne sporočajo naknadno. Po naši oceni zato v javnih razpisih in v pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom, ki jih sklad sklene s prijavitelji, ni treba navajati dolžnosti šol in zbornic glede poročanja o teh kazalnikih.

Na podlagi pogodb o sofinanciranju izvedbe programov PUD¹²⁷ in navodil ministrstva za upravičence mora sklad ministrstvu predložiti poročila o poteku aktivnosti in rezultatih porabljenih sredstev, kot prikazuje Slika 9.

¹²⁵ Besedila vseh 6 javnih razpisov so določala, da bo šola oziroma šola in zbornica (javni razpisi PUD 2018–2022 obveznost nalagajo šolam in zbornicam) dolžna spremljati in skladu zagotavljati podatke o doseganju ciljev in kazalnikov operacije, vključno s podatki po vprašalniku, in da so kazalniki (vključno s podatki po vprašalniku), ki jih bo treba zbirati za namene spremljanja in vrednotenja izvajanja praktičnega usposabljanja z delom oziroma praktičnega izobraževanja, natančneje opredeljeni v razpisni dokumentaciji. V razpisnih dokumentacijah pa je bilo določeno, da je šola oziroma da sta šola in zbornica na podlagi določil evropskih uredb dolžni spremljati in zagotavljati skladu podatke o doseganju ciljev in kazalnikov projekta in ravnati v skladu z navodili, ki jih bo sklad naknadno sporočil oziroma posredoval šoli oziroma zbornici. Določeno je bilo še, da se v okviru projekta zasledujeta kazalnik 10.17 in kazalnik 10.15.

¹²⁶ Tako kot opomba 123.

¹²⁷ Skladno s 14. členom (v obeh pogodbah) mora sklad o poteku aktivnosti in rezultatih porabljenih sredstev v fazi izvajanja operacije poročati ministrstvu redno na 3 mesece v okviru zahtevkov za izplačilo, letno do 31. 1. za preteklo koledarsko leto in 30 dni po zaključku operacije pripraviti končno poročilo.

Slika 9 Poročanje sklada ministrstvu



Vir: pogodbi o sofinanciranju izvedbe programov PUD.

V okviru PUD 2016–2017 je sklad predložil ministrstvu 30 zahtevkov za izplačilo, od tega se je 5 zahtevkov za izplačilo nanašalo na Aktivnost 2. V okviru PUD 2018–2022 je sklad do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, predložil ministrstvu v plačilo 61 zahtevkov za izplačilo, od tega se je 28 zahtevkov za izplačilo nanašalo na Aktivnost 2.

2.3.1.1.b Pri vseh pregledanih zahtevkih za izplačilo smo ugotovili, da je sklad tako pri PUD 2016–2017 kot tudi pri PUD 2018–2022 predložil vsebinsko in finančno poročilo o izvajanju operacije. V vsebinskih poročilih je sklad poročal o številu predloženih zahtevkov za sofinanciranje šol, delodajalcev, zbornic in o doseženih vrednostih kazalnika 10.17.

2.3.1.1.c Sklad je predložil ministrstvu tudi vsa zahtevana letna poročila pri izvajanju obeh programov PUD in končno poročilo o izvajanju PUD 2016–2017¹²⁸, pri čemer je končno poročilo za PUD 2016–2017 pripravil s trimesečno zamudo¹²⁹. Ugotovili smo tudi, da sta ministrstvo in sklad med obdobjem, na katero se nanaša revizija, vsebino letnega poročila nadgrajevala. V letu 2020 je na primer sklad poročal tudi o preverjanjih, ki jih je izvedel, in o ugotovljenih nepravilnostih, obrazec za poročanje pa je predvidel tudi poročanje o izvedenih aktivnostih s področja komuniciranja in informacije o zagotavljanju enakih možnosti in nediskriminacije, kar ocenjujemo kot pozitivno nadgradnjo poročanja.

V letnih in v končnem poročilu je sklad poročal o doseženih vrednostih kazalnika 10.17 za preteklo koledarsko leto, in sicer ločeno za vzhodno in zahodno kohezijsko regijo. Dosežene vrednosti kazalnika 10.17 prikazuje Tabela 9.

¹²⁸ Za program PUD 2016–2017 je sklad pripravil letno poročilo za leto 2017 in letno poročilo za leto 2018, ob zaključku projekta pa tudi končno poročilo. Pri izvajanju programa PUD 2018–2022 je sklad do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, pripravil letna poročila za leta 2018, 2019 in 2020.

¹²⁹ V skladu s pogodbo o sofinanciranju programa PUD 2016–2017 bi moral sklad 30 dni po zaključku operacije pripraviti končno poročilo. Sklad je končno poročilo pripravil 7. 2. 2019, operacija pa je trajala do 30. 9. 2018.

Tabela 9 Vrednosti kazalnika 10.17 po posameznih kohezijskih regijah in programih PUD

Kazalnik	Kohezijska regija	Ciljna vrednost 2018	Ciljna vrednost 2022	2017 ¹⁾	2018	2019	2020
10.17 Število šol, ki so vključene v različne modele poklicnega izobraževanja in usposabljanja	Vzhodna	16	40	35	38	38	38
	Zahodna	9	23	20	22	23	23

Opomba: ¹⁾ Podatek, ki ga je posredovalo ministrstvo, saj se podatki v letnih poročilih za PUD 2016–2017 in za PUD 2018–2022 razlikujejo.

Viri: končno poročilo za PUD 2016–2017, letna poročila za PUD 2018–2022, podatki ministrstva.

Kot je razvidno (Tabela 9), je bila ciljna vrednost mejnika za leto 2018 dosežena. Ciljna vrednost za leto 2022 za zahodno kohezijsko regijo je bila dosežena v letu 2019. Za vzhodno kohezijsko regijo načrtovana vrednost kazalnika do konca leta 2020 še ni bila dosežena.

Za kazalnik rezultata 10.15 metodologija spremljanja kazalnikov 10.15 in 10.17 določa, da se spremlja na ravni specifičnega cilja v OP EKP in da se o doseženih vrednostih kazalnika poroča ob koncu izvajanja programa, to je v letu 2022. Sklad o doseganju kazalnika 10.15 zato tudi ni posebej poročal ministrstvu. V letnem poročilu za leto 2019 je sklad sicer prikazal, da je bilo v okviru JR 18/19 9 šol, ki so uvedle vajeništvo, pri ostalih javnih razpisih pa o teh podatkih ni poročal v letnih poročilih. Po podatkih sklada je sicer vajeništvo, kot eden od novih modelov poklicnega izobraževanja, potekalo na 14 srednjih poklicnih šolah, ki so prejele sredstva v okviru JR 17/18, JR 18/19 in JR 19/20.

2.3.1.2 Spremljanje in poročanje podatkov o udeležencih

Na operacijah, ki so financirane iz ESS, je treba zagotoviti tudi podatke o udeležencih. Uredba o ESS v Prilogi 1 določa skupne kazalnike učinka in rezultatov o udeležencih, pri čemer je udeleženec opredeljen¹³⁰. Podatki se zbirajo na individualni ravni, poročanje pa poteka na agregirani ravni. Za zbiranje podatkov o udeležencih je ministrstvo pripravilo poseben vprašalnik v okviru navodil ministrstva za upravičence in določilo, da se ga uporablja pri vseh operacijah, ki so sofinancirane s sredstvi ESS. Vprašalnik vključuje osnovne podatke o udeležencu¹³¹, njegovi ravni izobrazbe¹³², statusu na trgu dela¹³³ in podatek o tem, če udeleženec spada v katero od ranljivih skupin¹³⁴. Upravičenec mora podatke vnesti v IS OU, posredovati pa jih mora tudi sicer na poziv skrbnika pogodbe na ministrstvu.

V investicijskih dokumentih za programa PUD je navedeno, da so udeleženci na programu dijaki in študenti in da se bodo podatki, potrebni za poročanje po Prilogi I uredbe o ESS, spremljali pri

¹³⁰ Udeleženci so osebe, ki so neposredno upravičene do ukrepa ESS, ki so lahko identificirane, od katerih se lahko zahteva, da navedejo svoje značilnosti, in za katere se namenijo specifični izdatki. Druge osebe se ne štejejo za udeležence.

¹³¹ Ime in priimek, kontakt, spol, datum vključitve, navedba, ali je udeleženec že sodeloval v tej operaciji in izpolnil to anketo, starostna kategorija, občina stalnega prebivališča.

¹³² Nepopolne osnovna izobrazba, osnovna izobrazba, nižja poklicna in srednja izobrazba, terciarna izobrazba.

¹³³ Zaposlen, brezposeln, neaktiven (i – niti zaposlen niti nezaposlen, ii- neaktiven in se ne izobražuje in ne usposablja).

¹³⁴ Na primer invalidi, migranti, brezdomci, druge prikrajšane osebe.

upravičencu. Navedeno pa je še, da je za zadevno operacijo podatek glede kazalnikov kratkoročnega in dolgoročnega rezultata nerelevanten, saj nobeden izmed, v Prilogi 1 uredbe o ESS navedenih kazalnikov za udeležence v operaciji, ni primeren. To je pojasnjeno s tem, da je namen kazalnikov rezultata ovrednotiti spremembo v položaju posameznika, ki je posledica sodelovanja v operaciji, kar pa v primeru zadevne operacije ni relevantno, saj posameznik ne spremeni svojega položaja glede izobrazbe ali statusa na trgu dela.

Pojasnilo ministrstva

Ker ciljna skupina dijaki in študenti v operaciji PUD ne ustreza nobeni izmed referenčnih skupin¹³⁵, se skupnih kazalnikov rezultata, ki so določeni v Prilogi 1 uredbe o ESS, pri programih PUD ne spremlja. Za namen spremljanja rezultatov se izvaja vrednotenje.

V okviru programov PUD sklad v IS OU vnaša naslednje podatke o udeležencih:

- kategorija regije (podatek pridobi iz regije šole za dijake in študente ter iz vajeniške pogodbe za vajence),
- spol (podatek pridobi iz EMŠO prijavljenih oseb),
- starostna kategorija (podatek pridobi iz EMŠO prijavljenih oseb),
- raven izobrazbe (podatek pridobi iz tipa izobraževanja prijavljenih oseb, srednje poklicno izobraževanje ali višje strokovno izobraževanje),
- status na trgu dela ("neaktivni").

2.3.1.2.a Podatke o udeležencih je sklad pri prvem javnem razpisu v okviru PUD 2016–2017 pridobil na podlagi vprašalnikov, ki jih je posredoval koordinaterjem za praktično usposabljanje z delom pri vlagateljih. Na naslednjih javnih razpisih je sklad podatke pridobil iz zbranih podatkov v prejetih vlogah na vsakokratni javni razpis.

Pojasnilo sklada

Analiza zbranih podatkov na podlagi vprašalnika je pokazala, da so ti podatki neakovostni in neuporabni in da njihovo agregiranje ne bi bilo smiselno. Podatki, ki jih sklad informacijsko izlušči iz podatkov vloge, pa so zanesljivi, možno jih je agregirati in jih sklad lahko uporabi.

Ravnanje sklada, da uporabi podatke, s katerimi že razpolaga na podlagi vlog, namesto da o njih ponovno zaproša vlagatelje, ocenjujemo kot pozitivno tako z vidika zagotavljanja kakovosti podatkov kot tudi z vidika razbremenjevanja vlagateljev. Sklad te podatke iz vlog preverja (več o tem v točki 2.3.2).

2.3.1.2.b Obveznosti zbornic in šol glede zbiranja podatkov po vprašalniku so predvidene v javnih razpisih¹³⁶, niso pa tudi jasno opredeljene v pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja

¹³⁵ Navodila Evropske komisije na področju spremljanja in vrednotenja operaciji, sofinanciranih iz ESS (Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund, Guidance document, August 2018), vsebujejo definicije posameznih skupnih kazalnikov in zanje določajo referenčne skupine, to so skupine udeležencev, ki pridejo v poštev pri posameznem kazalniku.

¹³⁶ Tako kot opomba 125.

z delom, ki jih je sklad sklenil s prijavitelji¹³⁷. Tako obstajajo neskladja v obveznostih glede spremljanja in poročanja, ki so navedena v javnih razpisih ter pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja s prijavitelji in dejanskimi obveznostmi prijaviteljev. Prijaviteljem namreč od JR 16/17 dalje ni bilo treba skladu oddajati nobenih poročil oziroma sporočati podatkov o udeležencih, razen tistih, ki so bili zahtevani ob oddaji vloge na javni razpis. Za nabor obstoječih podatkov o upravičencih, ki se zbirajo v okviru programov PUD, po naši oceni ni treba navajati obveznosti glede zagotavljanja teh podatkov med obveznostmi prijavitelja v javnih razpisih in v pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom, saj sklad te podatke pridobi na podlagi vlog prijaviteljev.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj pri prihodnjih javnih razpisih v pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom uskladi in jasno zapiše oziroma izloči obveznosti prijaviteljev glede poročanja podatkov o kazalnikih 10.15 in 10.17 in podatkov o upravičencih.

2.3.1.3 Spremljanje učinkov programov PUD

V investicijskih dokumentih je navedeno, da je namen programov PUD zagotovitev boljše usklajenosti in povezanosti sistema poklicnega izobraževanja s potrebami trga dela prek mehanizma spodbud delodajalcem za zagotavljanje učnih mest za dijake, vajence in študente višjega strokovnega izobraževanja in da programa zasledujeta naslednje cilje:

- krepitev sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu ter zagotovitev, da bodo mladi na trg dela vstopali bolj praktično usposobljeni in hitreje,
- uvedba sistema, ki bo temeljil na različnih in uveljavljenih pristopih poklicnega izobraževanja in usposabljanja, večja praktična usposobljenost in zaposljivost vključenih v poklicno izobraževanje.

2.3.1.3.a S podatki, ki jih zbira sklad, po naši oceni ni možno za vse cilje ugotoviti, ali bodo z izvedbo programa doseženi, pa tudi ne, ali programa PUD dosegata svoj namen. Na podlagi podatkov je možno ugotoviti, ali se sodelovanje delodajalcev in socialnih partnerjev v izobraževalnem procesu dejansko krepi z vidika vključenosti delodajalcev v programe PUD. Kot je razvidno (Slika 3), je bilo v javne razpise PUD vključenih vedno več delodajalcev, po podatkih sklada pa je naraščalo tudi število novovključenih delodajalcev. Podatki za kazalnika 10.15 in 10.17 naj bi podajali informacije tudi o cilju uvedbe sistema, ki bo temeljil na različnih uveljavljenih pristopih poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Ugotovili pa smo, da podatki ne zagotavljajo informacij o doseganju cilja, da bi mladi na trg dela vstopili bolj praktično usposobljeni in hitreje, saj tovrstnih podatkov sklad ali ministrstvo ne zbira. Ministrstvo za te cilje tudi ni opredelilo kazalnikov in metodologije spremljanja, kot je že predstavljeno v točki 2.1.2.2. Ob zaključku programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022 tako

¹³⁷ V pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom je bilo določeno, da se zbornica oziroma šola zavezuje, da bo za namen spremljanja in vrednotenja praktičnega usposabljanja z delom skladno s 27., 54., 96. in 125. členom uredbe o evropskih strukturnih in investicijskih skladih in 5. in 19. členom ter Prilogo I uredbe o ESS v skladu z navodili sklada morala spremljati in zagotavljati podatke o doseganju ciljev in kazalnikov programa. Pri tem Priloga I uredbe o ESS vključuje skupne kazalnike učinka in rezultata za udeležence.

ministrstvo zgolj s podatki, ki se zbirajo v okviru spremljanja izvajanja programov PUD, ne bo moglo izkazati, ali se dodeljevanje sredstev delodajalcem za izvajanje mentorstva dijakom in študentom na praktičnem usposabljanju, kar predstavlja vsebinski del programov PUD, dejansko odraža v njihovi večji praktični usposobljenosti, lažjem prehodu na trg dela in zmanjšanju razkoraka na trgu dela in ali je dosežen namen programov PUD, ki je zagotovitev boljše usklajenosti in povezanosti sistema poklicnega izobraževanja s potrebami trga dela.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo podatka o spremljanju dijakov, vajencev in študentov, ki so se v pol leta po končanem izobraževanju zaposlili, koliko se jih je zaposlilo pri istem delodajalcu, kjer so opravljali PUD oziroma vajeništvo, ter o številu in odstotku dijakov, vajencev, ki so z izobraževanjem nadaljevali, v projektu PUD ne spremlja, saj so končni prejemniki sredstev iz naslova javnih razpisov PUD vlagatelji (šole in zbornice) ter delodajalci in ne osebe kot neposredni "udeleženci". Za namen spremljanja rezultatov o udeležencih se izvaja vrednotenje. Ministrstvo je decembra 2021 organu upravljanja posredovalo dopolnjen predlog vrednotenja izvajanja ukrepov povezovanja poklicnega izobraževanja z gospodarstvom, ki prispevajo k zmanjševanju neskladij med usposobljenostjo in potrebami trga dela, v katerega je vključilo tudi programa PUD.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj za prihodnje programe PUD, četudi tega ne zahtevajo pravila izvajanja evropske kohezijske politike, prouči, katere kazalnike, ki bi pokazali na dejanske učinke izvajanja programov PUD za dijake in študente, na njihovo usposobljenost in zaposljivost in tudi učinke za delodajalce, šole in zbornice, bi bilo še smiselno opredeliti in spremljati pri izvajanju programov PUD, in opredeli metodologijo spremljanja teh kazalnikov. Pri tem naj po presoji upošteva tudi kazalnike iz evropskih priporočil, kot je opisano v točki 2.1.2.1.

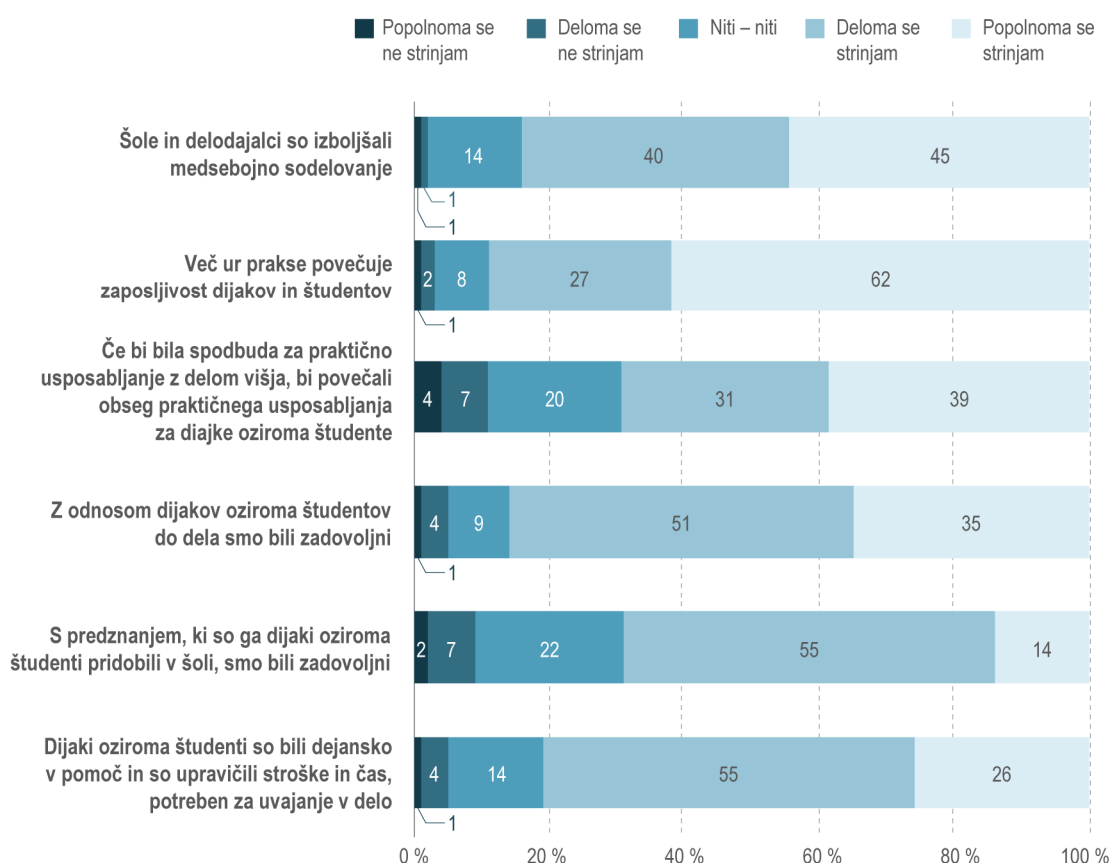
Ob zaključku izvajanja programov PUD 2013–2014 je sklad izvedel anketo med koordinatorki praktičnega usposabljanja z delom na šolah in pri delodajalcih, ki so se prijavili na javni razpis za šolsko leto 2013/2014. Namen ankete je bil izmeriti zadovoljstvo strank in pridobiti predloge za izboljšave. V okviru ankete je sklad preverjal tudi strinjanje s trditvami, ki so povezane z ugotavljanjem doseganja ciljev programov PUD, ki jih prikazujemo v spodnjem primeru¹³⁸.

¹³⁸ Rezultati ankete so bili vključeni v analizo področja, ki jo je pripravilo ministrstvo pred pričetkom izvajanja programov PUD.

Primer

Eno izmed vprašanj delodajalcem v okviru ankete za PUD 2013–2014 je bilo, ali usposabljate dijaka/študenta z namenom, da bi ga kasneje zaposlili. Na vprašanje je pritrdilno odgovorilo 57,8 % delodajalcev, ki so se odzvali na anketo. Glede na odgovore je bila ugotovitev ankete tudi, da so delodajalci imeli na praksi 2.563 oseb, od katerih so zaposlili 129 oseb, kar predstavlja 5 % vseh prijavljenih oseb. Nekateri druge odgovore iz ankete prikazuje 0.

Slika 10 Nekateri odgovori, pridobljeni na podlagi ankete



Vir: Poročilo o zaključevanju programa PUD 2014, junij 2015.

2.3.1.3.b V obdobju, na katero se nanaša revizija, sklad ali ministrstvo pri izvajanju programov PUD nista izvedla podobne ankete.

Pojasnilo ministrstva

Na različnih srečanjih so deležniki (na primer ravnatelj šol, pristojni zbornici, organizatorji praktičnega usposabljanja z delom) izražali zadovoljstvo nad izvajanjem programov PUD, o pozitivnih odzivih prijaviteljev o samem izvajanju operacije pa je ministrstvo obveščal tudi sklad. Anketo med prijavitelji bo sklad izvedel v ob zaključku PUD 2018–2022.

Ukrep sklada

Sklad je maja 2022 izvedel anketo o zadovoljstvu z javnim razpisom za šolsko leto 2020/2021.

Ministrstvo in sklad spodbujamo k izvajanju tovrstnih anket, pri čemer bi bilo po naši oceni koristno, da ministrstvo pridobi tudi mnenje dijakov in študentov o njihovi oceni izvedbe praktičnega usposabljanja pri delodajalcih in oceno izvajanja mentorstva ter pridobljenega praktičnega znanja.

Priporočilo

Ministrstvu in skladu priporočamo, naj pri izvajanju programov PUD izvajata ankete pri prejemnikih sredstev, vendar naj proučita, ali bi bila za učinkovitejše izvajanje programa morda bolj smiselna izvedba anket tudi med izvajanjem programov PUD, ne le na koncu. Ministrstvo in sklad naj za potrebe spremljanja izvajanja programov PUD proučita, na katere načine bi se lahko pridobilo tudi mnenje in ocene dijakov in študentov, ki so bili vključeni v praktično usposabljanje pri delodajalcih.

Pri spremljanju učinkov praktičnega izobraževanja z delom pri delodajalcih je sicer treba upoštevati, da ZVaj nalaga zbornicam, da izvajajo pregled nad izvajanjem vajeništva in poročajo ministrstvu 1-krat letno in CPI, da spremlja in vrednoti učinkovitost sistemskih rešitev in kakovost izvajanja vajeniške oblike izobraževanja. ZVaj določa tudi komisijo za spremljanje izvajanja vajeništva, ki jo imenuje minister, pristojen za izobraževanje, in jo sestavlja 6 članov¹³⁹. Komisija ima med drugim nalogo, da na podlagi pridobljenih poročil šol, pristojnih zbornic, vajencev, mentorjev in zaposlenih delavcev pri delodajalcih pripravi letno poročilo o izvajanju vajeništva v preteklem letu in ga posreduje ministrstvu. Komisija se je prvič sestala februarja 2020, to je po več kot 2 letih od uveljavitve ZVaj. Ministrstvo je izkazalo, da je prejelo eno poročilo ene zbornice, letnega poročila komisije pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni prejelo.

CPI je pripravil 3 vmesna in zaključno evalvacijsko poročilo o poskusnem uvajanju vajeništva¹⁴⁰. V evalvacijah so bila proučevana tudi nekatera vprašanja, ki so povezana z ugotavljanjem doseganja ciljev programa PUD, kot na primer, ali vajeniška oblika izobraževanja zagotavlja boljše zaposljivost, kakšne so namere delodajalcev in vajencev po zaključku vajeniške oblike izobraževanja, in vprašanja na področju vrednotenja znanja v vajeniški obliki izobraževanja.

Ministrstvo se s poročili seznani in po presoji upošteva njihove ugotovitve pri nadaljnjem ukrepanju.

2.3.1.3.c V obdobju, na katero se nanaša revizija, je spremljanje izvajanja vajeništva potekalo intenzivneje kot spremljanje učinkov izvajanja praktičnega usposabljanja v šolski obliki, saj je to spremljanje predvideno že z ZVaj. Vendar pa smo tudi pri spremljanju vajeništva ugotovili, da ne

¹³⁹ En na predlog pristojnih zbornic, en na predlog ministrstva, pristojnega za delo, en na predlog ministrstva, pristojnega za izobraževanje, po en na predlog sindikata, delodajalcev in šol, ki izvajajo vajeniško obliko izobraževanja. Komisijo je minister, pristojen za izobraževanje, imenoval 17. 10. 2019. Glede na določbe ZVaj bi komisija sicer morala biti imenovana v 6 mesecih po uveljavitvi ZVaj. ZVaj je stopil v veljavo 3. 6. 2017, uporabljati pa se je začel 3. 12. 2017.

¹⁴⁰ [URL: <https://cpi.si/poklicno-izobrazevanje/vajenstvo/>], 18. 8. 2021.

poteka v predvidenem obsegu, saj komisija za spremljanje izvajanja vajeništva še ne izvaja poročanja ministrstvu, kot je določeno z ZVaj.

2.3.2 Nadzor izvajanja in poročanja

Ministrstvo pri izvajanju programov PUD izvaja administrativna preverjanja in preverjanja na kraju samem, kot so opredeljena v uredbi o evropskih strukturnih in investicijskih skladih.

V okviru administrativnih preverjanj ministrstvo preveri predložene zahteve za izplačilo in spremljajočo dokumentacijo. Ključne vsebine preverjanj so podrobneje opredeljene v navodilih organa upravljanja¹⁴¹, med njimi pa sta tudi preverjanje doseganja zastavljenih ciljev in kazalnikov ali ključnih faz izvajanja operacije in pravilnost, popolnost in ažurnost podatkov o operaciji v IS OU. Ministrstvo pri Aktivnosti 1 izvaja vzorčno administrativno kontrolo s soglasjem organa upravljanja, pri Aktivnosti 2 pa 100-odstotno administrativno kontrolo¹⁴².

2.3.2.a Pri pregledu zahtevkov za izplačilo, na katerih je sklad uveljavljal plačilo zahtevkov za sofinanciranje delodajalcev, smo ugotovili, da je ministrstvo v okviru izvajanja administrativnih kontrol moralo preveriti pravilnost in popolnost podatkov v IS OU in tudi napredek pri izvajanju operacije¹⁴³. Preverjanja je ministrstvo dokumentiralo z izpolnitvijo kontrolnih listov.

2.3.2.b Preverjanja na kraju samem sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala tako ministrstvo kot tudi organ upravljanja, revizijski organ pa je izvedel revizijo operacije za oba programa PUD¹⁴⁴. S pregledi niso bile ugotovljene nepravilnosti s finančnim učinkom. V letu 2018 je pregled na kraju samem izvedel organ upravljanja in ugotovil, da je dosežena vrednost kazalnika 10.17 ob pregledu znašala 40 za vzhodno kohezijsko regijo in 23 za zahodno kohezijsko regijo in da je tako dosežena vrednost kazalnika že preseгла načrtovano. Pri tem smo ugotovili, da je sklad med številom šol, o katerih je poročal, vključil tudi višje strokovne šole in je tako za leto 2017 poročal napačno, saj so ciljne vrednosti kazalnikov določene le za srednje poklicne šole, ne pa tudi za višje strokovne šole. Iz letnih poročil za naslednja leta izhaja, da je sklad sporočal podatke o srednjih poklicnih šolah, kakor določa tudi metodologija spremljanja kazalnikov 10.17 in 10.15. Ministrstvo je nato v letu 2020 izvedlo dodatni pregled na terenu, pri katerem je bil predmet nadzora samo pregled spremljanja in poročanja kazalnikov. V pregled so bila vzeta dokazila za kazalnike 10.17,

¹⁴¹ Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 125. členu Uredbe (EU) št. 1303/2013 za programsko obdobje 2014–2020 z dne 29. 7. 2015 s spremembami in priloge k navodilom.

¹⁴² Vzorec je pri programu PUD 2016–2017 znašal 20 % predloženih listin v okviru posamezne vrste stroška, v PUD 2018–2022 pa 15 % zapisov pod posameznim standardnim stroškom na enoto v zahtevku za izplačilo.

¹⁴³ Ministrstvo je preverjalo, ali napredek operacije sledi vsebinskemu in terminskemu planu doseganja kazalnikov (rezultata in učinka), navedenih v pogodbi o sofinanciranju/odločitvi o podpori, ali je upravičenec z izvedbo operacije dosegel zastavljene kazalnike rezultata in kazalnike učinka, ali je vsebinsko poročilo skladno z vsebino listin, ki so vključene v zahtevek za izplačilo (seznam računov), in v okviru JR 19/20 tudi, ali je upravičenec na zahtevek za izplačilo vnesel dosežene vrednosti načrtovanih kazalnikov.

¹⁴⁴ Ministrstvo: Končno poročilo o izvedenem pregledu na kraju samem, št. 0631-4/2020/6 z dne 25. 2. 2020, Poročilo o izvedenem dodatnem pregledu operacije na terenu, št. 060-35/2019-53 z dne 10. 9. 2020; organ upravljanja: Končno poročilo o izvedenem pregledu na kraju samem, št. 0603-2/2018/5 z dne 23. 5. 2018; revizijski organ: Poročilo o opravljeni reviziji operacije Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v letih 2016–2017, št. R019-46 z dne 17. 12. 2019, Poročilo o opravljeni reviziji operacije Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022, št. R020-51 z dne 3. 7. 2020.

10.15 in za skupne kazalnike za udeležence. Ob pregledu dokazil ni bilo ugotovljenih pomanjkljivosti ali nepravilnosti.

Nadzor, ki ga izvaja sklad kot upravičenec, je podrobneje določen v navodilih za upravičence. Ta navodila določajo, da pristojna oseba upravičenca izvede 100-odstotno administrativno preverjanje vsakega zahtevka za sofinanciranje z vsemi prilogami in da upravičenec po potrebi, razen če je s pogodbo o sofinanciranju določeno drugače, spremlja izvedbo operacije na terenu (v nadaljevanju: preverjanja na terenu). Dolžnosti sklada glede izvajanja nadzora v odnosu do prijaviteljev so konkretnije opredeljene v pogodbah o sofinanciranju izvedbe programov PUD, ki sta jih sklenila sklad in ministrstvo, in v pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom, ki jih je sklenil sklad s prijavitelji.

2.3.2.c Ugotovili smo, da so bila določila glede izvedbe nadzora v pogodbi o sofinanciranju izvedbe programa PUD 2016–2017 ožja kot za program PUD 2018–2022. Sklad je namreč v okviru programa PUD 2016–2017 izvajal preverjanja na terenu samo pri delodajalcih, pri programu PUD 2018–2022 pa so v preverjanja na terenu vključeni delodajalci, šole in zbornice, s čimer je sklad zagotovil popolnejše izvajanje nadzora, saj je v preverjanja na terenu vključil vse prejemnike sredstev.

2.3.2.d Sklad ima za izvajanje administrativnih preverjanj zahtevkov za sofinanciranje posamezne kontrole vgrajene že v svoj informacijski sistem, s katerim obdeluje vloge na javni razpis in zahtevke za sofinanciranje prijaviteljev¹⁴⁵. Sklad je predložil interna navodila za pregledovanje pogodb o sofinanciranju, potrdil o opravljenem PUD in zahtevkov za sofinanciranje, v katerih ima opredeljene tudi posamezne preveritve in kontrolna vprašanja, ki jih uporablja pred pripravo sklepov v informacijskem istemu sklada. Kljub temu smo pri pregledu ugotovili, da v enem primeru v okviru JR 15/16 preveritev, ali sta obseg dejansko izvedenega praktičnega usposabljanja z delom in obseg izvedenega praktičnega usposabljanja z delom, za katero se zahteva plačilo, enaka, ni bila ustrezno izvedena. Sklad je namreč plačal delodajalcu za več opravljenih tednov praktičnega usposabljanja z delom, kot je bilo navedenih na potrdilu o opravljenem praktičnem usposabljanju. Pri javnih razpisih v okviru PUD 2018–2022 šole v obrazec potrdilo o opravljenem praktičnem usposabljanju z delom ne vpisujejo več datumov opravljanega praktičnega usposabljanja z delom, ampak morajo vpisati dejansko število tednov opravljanja praktičnega usposabljanja z delom po posameznem letniku. To spremembo ocenjujemo kot pozitiven korak pri zagotavljanju pravilnosti preveritev, ki jih izvaja sklad.

2.3.2.e Pri pregledu pogodb, ki jih je sklad sklenil s prijavitelji, smo ugotovili, da te nalagajo prijaviteljem obveznosti, ki omogočajo skladu in ministrstvu izvajanje nadzora¹⁴⁶.

¹⁴⁵ V sistem so vgrajena različna opozorila, ki se nanašajo na preveritev seznama prijavljenih dijakov, študentov in vajencev, na podatke o vlagatelju, na pregled podpisanih pogodb o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom in zahtevkov za sofinanciranje.

¹⁴⁶ Prijavitelji morajo na primer hraniti vso originalno dokumentacijo v zvezi s programom kot dokazila za potrebe nadzora in spremljanja na ravni programa, omogočiti skladu, ministrstvu in drugim nadzornim institucijam izvesti tehnični, administrativni in finančni nadzor, predložiti vse dokumente, ki izkazujejo resničnost, pravilnost in skladnost upravičenih stroškov, v primeru preverjanj na terenu morajo omogočiti vpogled v računalniške programe, listine in postopke v zvezi z izvajanjem aktivnosti v okviru javnega razpisa.

Za preverjanje na terenu je sklad pripravil poseben Pravilnik o preverjanju izvajanja aktivnosti prejemnikov sredstev iz Evropskega socialnega sklada¹⁴⁷, ki opredeljuje način in postopek preverjanja izvajanja aktivnosti prejemnikov sredstev. Med ključnimi vsebinami preverjanj sta določena tudi nadzor nad namensko porabo sredstev, namenjenih za izvajanje aktivnosti projekta, ter realizacija in ustreznost (tudi vsebinska in finančna ustreznost) aktivnosti v skladu s pogodbo¹⁴⁸.

Sklad vodi evidenco o postopkih preverjanja. Iz te evidence je razvidno, da je pri izvajanju PUD 2016–2017 sklad izvedel preverjanja pri 10 delodajalcih. Znesek pregledanih zahtevkov za sofinanciranje je znašal 89.558 EUR. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je v okviru izvajanja PUD 2018–2022 sklad izvedel preverjanja na terenu pri 2 šolah, 2 zbornicah in 9 delodajalcih. Znesek pregledanih zahtevkov za sofinanciranje je znašal 78.594 EUR, od tega se je 91,9 % nanašalo na izplačila delodajalcem. Preverjanja je sklad izvedel za JR 17/18 in JR18/19. Za JR 19/20 je sklad načrtoval izvedbo pregledov na terenu pri 8 prejemnikih v skupnem znesku 28.933 EUR.

2.3.2.f Sklad pri izvajanju preverjanja izdela zapisnik o izvedenem preverjanju, za pregled pa uporablja tudi pomožne kontrolne liste. Pri pregledu zapisnikov o preverjanju na terenu smo ugotovili, da je sklad pri obeh programih preveril, ali so podatki in dokazila o prijavljenih spodbudah dostopni in se ujemajo s podatki na zahtevkih za sofinanciranje, ali se stroški nanašajo na prijavljeno spodbudo in so dejansko nastali, ali se lahko izloči sum dvojnega sofinanciranja. Pri PUD 2016–2017 je sklad izvajal preverjanja na terenu samo pri delodajalcih. Pri tem je preveril tudi, ali je bila nagrada izplačana, ali je bil izplačan pravilni znesek nagrade, ali je bil mentor dodeljen in zaposlen, ali je bilo plačilo mentorju izvedeno. Pri programu PUD 2018–2022 je sklad izvajal preverjanja na terenu pri šolah, zbornicah in delodajalcih. Pri šolah je preverjal med drugim tudi, ali je prijavljena oseba vpisana v zaključni letnik v šolskem letu, ali je prijavljena oseba v celoti opravila praktično usposabljanje z delom in ali je sofinanciranje ustrezno, pri zbornicah, ali je vajeniška pogodba registrirana in ali je vajenec voden v evidenci vajencev, pri delodajalcih, ali je sklenjena učna pogodba/pogodba o praktičnem usposabljanju in ali je mentor dodeljen in zaposlen.

Sklad vodi tudi evidenco ugotovljenih nepravilnosti, v katero vključi vse nepravilnosti, ki so bile ugotovljene pri preverjanjih na terenu ali pa kako drugače. Tabela 10 prikazuje glavne podatke o obsegu ugotovljenih nepravilnostih.

¹⁴⁷ Št. 070-14/2017-1 z dne 28. 9. 2017.

¹⁴⁸ Dodatno so vsebine preverjanja tudi izvedba in ustreznost sofinanciranih storitev ali dobav blaga glede na uveljavljanje stroškov, spoštovanje predpisov glede informiranja in obveščanja; ustreznost hranjenja in arhiviranja dokumentacije ter revizijska sled; pridobivanje povratnih informacij glede učinkovitosti in izboljševanja razpisov sklada.

Tabela 10 Obseg ugotovljenih nepravilnosti v okviru PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022 do 31. 3. 2021

	PUD 2016–2017	PUD 2018–2022
Znesek izplačil prejemnikom za Aktivnost 1 (v EUR)	7.565.994	9.662.096
Znesek pregledanih zahtevkov za sofinanciranje na terenu (v EUR)	89.558	78.594
Znesek ugotovljenih nepravilnosti ob pregledih na terenu (v EUR)	625	2.381
Znesek drugače ugotovljenih nepravilnosti (v EUR)	0	68.014 ¹⁾
Znesek vseh ugotovljenih nepravilnosti (v EUR)	625	70.396
Delež nepravilnih izplačil, ugotovljenih pri pregledih na terenu (v %)	0,697	3,03
Delež vseh nepravilnih izplačil (v %)	0,008	0,729
Število prejemnikov, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti	1	34
Število prejemnikov, ki so jim bili posredovani pozivi za vračilo	1	33
Število prejemnikov, ki so sredstva vrnili	1	32

Opomba: ¹⁾ O nepravilnostih je bil sklad obveščen s strani zbornic in v enem primeru s strani prejemnika.

Vir: preglednica preverjanj izvajanja operacija ESS 2014–2020, evidenca ugotovljenih nepravilnosti 30. 9. 2021.

Sklad je ugotovil naslednje vrste nepravilnosti: mentor ni bil zaposlen pri delodajalcu (v 3 primerih), osebi, za katero je delodajalec prejel sofinanciranje praktičnega izobraževanja, delodajalec ni izplačal nagrade (v 1 primeru), prijavljena oseba je praktično usposabljanje z delom opravljala pri drugem delodajalcu (v 1 primeru), predčasna prekinitev vajeniške pogodbe (41 prekinitev)¹⁴⁹. Znesek nepravilnosti zaradi predčasno prekinjenih pogodb predstavlja 94,6 % vseh ugotovljenih nepravilnosti v okviru programov PUD v obdobju, na katero se nanaša revizija.

2.3.2.g Sklad je vsem prijaviteljem, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, posredoval zahtevek za vračilo, vendar pa bi po naši oceni to moral storiti v krajšem času po nastanku ugotovljene nepravilnosti. Od datuma, ko je bila ugotovljena nepravilnost, do datuma, ko je sklad pozval prijavitelja k vračilu, je namreč v 2 primerih preteklo več kot leto dni, pri ostalih pa v povprečju 5 mesecev (154 dni). Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, sklad ni imel odprtih terjatev do prijaviteljev, vsi pozvani prijavitelji razen enega so skladu sredstva vrnili.

2.3.2.h V postopku pregleda zahtevkov za sofinanciranje smo ugotovili, da sklad preverja podatke, ki jih sporočajo prejemniki.

Pojasnilo sklada

Nekatere podatke, ki jih v postopku pridobivanja in izplačevanja sredstev sporočijo prejemniki, sklad preveri pri pregledovanju vlog, in sicer prek zaprosila pristojnim organom za razkritje iz uradnih evidenc (na primer iz evidence Finančne uprave Republike Slovenije), v nekatere evidence vpogleda sam (na primer v evidenco Ajpes, Evidenco vzgojno-izobraževalnih zavodov in vzgojno-izobraževalnih programov), nekatere podatke pa preveri pri pregledih na kraju samem (na primer z vpogledi v originalne učne pogodbe, poročila o opravljenem praktičnem usposabljanju z delom, pogodbe o zaposlitvi mentorjev, podatke o vpisu iz CEUVIZ).

¹⁴⁹ Evidenca ugotovljenih nepravilnosti sklada z dne 30. 9. 2021.

Ocenjujemo, da je pravilnost podatkov o vključenih šolah, o vključenih delodajalcih, dijakih, študentih zagotovljena, saj sklad podatke o prijaviteljih preveri s podatki, ki so na voljo v uradnih evidencah in izvorni dokumentaciji prijaviteljev.

2.3.2.i Obdelava zbranih podatkov za potrebe spremljanja in poročanja je po naši oceni zahtevna, saj se lahko na primer isti delodajalec pojavi v več vlogah, na enem ali več javnih razpisih, isti dijak ali študent opravlja praktično usposabljanje pri več delodajalcih, ista šola poda več vlog. Zato lahko pride do sporočanja različnih podatkov za isto informacijo¹⁵⁰ ali pa je pri posameznih podatkih potrebnih več metodoloških pojasnil¹⁵¹.

Priporočilo

Ministrstvu in skladu priporočano, naj pri prihodnjih programih PUD vnaprej opredelita, katere podatke o vključenih ciljnih skupinah naj sklad zagotavlja na ravni posameznih javnih razpisov, in določita metodologijo spremljanja teh podatkov.

¹⁵⁰ V letnem poročilu programa PUD 2016–2017 za leto 2017 je na primer navedeno, da je bilo v zahodni kohezijski regiji pri kazalniku 10.17 v letu 2017 vključenih 23 šol, v letnem poročilu programa PUD 2018–2022 za leto 2020 je navedeno, da je bilo teh šol 19, po podatkih, ki jih je posredovalo ministrstvo med izvajanjem revizije, pa je bilo vključenih 20 šol.

¹⁵¹ Na primer ista oseba ali delodajalec se šteje 1-krat ali 2-krat.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost dodeljevanja spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v obdobju od leta 2017 do 31. 3. 2021. Revizijo smo izvedli pri Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport in pri Javnem štipendijskem, razvojnem, invalidskem in preživninskem skladu Republike Slovenije. Mnenje smo oblikovali na podlagi presoje, ali sta ministrstvo in sklad učinkovito načrtovala dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih, ali sta učinkovito izvajala ter učinkovito spremljala in nadzirala izvajanje teh spodbud. Dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih smo preverili pri 2 programih, in sicer programu Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v letih 2016–2017 (PUD 2016–2017) in programu Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022 (PUD 2018–2022).

Menimo, da sta bila ministrstvo in sklad pri dodeljevanju spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v obdobju od leta 2017 do 31. 3. 2021 **delno učinkovita**.

Za **načrtovanje programov PUD** je imelo ministrstvo podlago v predpisih, v strateških in izvedbenih dokumentih države ter v različnih evropskih dokumentih, pred pripravo programov PUD pa je izvedlo tudi analizo stanja na zadevnem področju. Ministrstvo in sklad sta za merjenje uspešnosti izvajanja programov PUD določila 2 kazalnika, ki sta skladna s kazalniki, opredeljenimi v dokumentih načrtovanja izvedbe programov PUD, vendar pa le delno povezana s cilji programov PUD. S tema kazalnikoma namreč ni možno spremljati, kaj se je z dijaki oziroma študenti dogajalo po zaključku šolanja, predvsem ali je njihov prehod na trg dela lažji in hitrejši, ali so bili boljše praktično usposobljeni, niti ali se sodelovanje delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu krepi, kar so tudi cilji programov PUD. Ministrstvo za merjenje večje usklajenosti in povezanosti s potrebami trga dela ni uporabilo katerega od že predlaganih kazalnikov iz evropskih priporočil. Kljub splošnemu priznavanju izvajanja praktičnega usposabljanja pri delodajalcih in krepitev sodelovanja socialnih partnerjev v izobraževalnem procesu kot ukrepov, ki naj bi zagotavljala večjo praktično usposobljenost in s tem lažji prehod na trg dela ter zmanjšanje neskladij na trgu dela, bi po našem mnenju šele širši nabor kazalnikov ministrstvu dejansko omogočal, da bi lahko spremljalo učinke programov PUD, izhajajoč iz ciljev, ki naj bi jih ti programi zasledovali. Zaznali smo še nekatere druge pomanjkljivosti, kot na primer, da je ministrstvo sprejelo metodologijo spremljanja kazalnikov, ko se je en program PUD že zaključil, drugi pa se je že izvajal, da je ministrstvo določilo le kazalnike za merjenje rezultatov in učinkov za srednje poklicne šole, ne pa tudi za višje strokovne šole, ki so prav tako vključene v programe PUD, in da so bile načrtovane ciljne vrednosti kazalnikov pri programu PUD 2016–2017 za čas, ko je bil program že zaključen.

Ministrstvo in sklad sta opredelila terminski in finančni načrt izvajanja programov in javnih razpisov. Pri tem pa je sklad pri izračunu sredstev za posamezen javni razpis izhajal iz razpoložljivih sredstev za program in predhodno določenega zneska spodbude, ne pa iz ugotovljenih potreb, saj na primer ni upošteval dejanskih podatkov o številu dijakov in študentov, za katere so bile dodeljene spodbude v preteklih letih. Naloge sklada in ministrstva ter postopki in notranje organizacijske enote pri izvajanju programov in javnih razpisov so opredeljeni. Vendar pa ministrstvo v svojih navodilih ali

v pogodbah o sofinanciranju izvedbe programov PUD, ki ju je sklenilo s skladom, ni jasno navedlo, kateri predpis bi moral sklad upoštevati pri izvajanju javnih razpisov, ne glede na to pa je sklad v postopkih upošteval določbe pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

Pri **izvajanju programov PUD** je sklad javne razpise za PUD 2016–2017 pretežno objavljali v rokih, ki jih je načrtoval, večja odstopanja objav od terminskega načrta so bila pri objavi javnih razpisov za PUD 2018–2022. Tudi pri finančni realizaciji so bila odstopanja realiziranih sredstev od načrtovanih sredstev manjša v okviru programa PUD 2016–2017. Pri izvajanju programa PUD 2018–2022 pa je sklad do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, to je v 2,5 leta, dodelil sredstva v znesku 10.022.358 EUR, kar je manj kot polovica (47 %) od prvotno načrtovanih. Razlogi za to so predvsem v neučinkovitem načrtovanju predvidenih sredstev za posamezen javni razpis, fiksno določeni višini spodbude delodajalcem, v manjši meri pa tudi zaradi izjemnih okoliščin kot posledica epidemije covid-19.

Pri vseh javnih razpisih je bil predmet javnega razpisa povezan z namenom javnega razpisa in s ciljem krepitve sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu in ciljem, da bodo mladi na trg dela vstopali bolj praktično usposobljeni in hitreje. Tudi pogoji javnih razpisov so bili povezani s cilji izvajanja programov PUD, vendar pa smo pri nekaterih pogojih ugotovili določene pomanjkljivosti. Delodajalcem ob prijavi na javni razpis ni bilo treba izkazati, da je mentor, ki ga je delodajalec dodelil dijaku, vajencu ali študentu, ustrezno usposobljen in da so dijaki in študenti opravljali praktično usposabljanje na ustrezno opremljenem delovnem mestu, kar sta po našem mnenju osnovna predpogoja za kakovostno izvedbo praktičnega usposabljanja z delom. Ugotovili smo še nekatere druge pomanjkljivosti pri razpisnih pogojih, na primer neustrezno časovno opredelitev zahteve glede zaposlitve mentorja pri delodajalcu, odsotnost preveritve sklada, ali je delodajalec vajencu dodelil mentorja, in neustrezno določen pogoj za zbornice, da so bodisi registrirane za opravljanje dejavnosti po zakonu o gospodarskih zbornicah bodisi da imajo podeljeno javno pooblastilo na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja, saj morajo slednji pogoj na podlagi zakona o vajeništvu izpolnjevati vse zbornice. Kot merilo za izbor vlog na javnih razpisih je bilo določeno, da so izpolnjeni razpisni pogoji ter da se upošteva vrstni red oddaje vlog do porabe razpoložljivih sredstev, kar je bilo ustrezno glede na namen izvajanja obravnavanih programov PUD. Glede na to, da so razpoložljiva sredstva javnih razpisov presegla dodeljena, merila v tem programu niso imela vloge selekcije med ustreznimi vlogami.

Sklad je bil na podlagi pogodb o sofinanciranju izvedbe programov PUD zavezan **spremljati** podatke o doseganju ciljev in kazalnikov programov PUD in te podatke posredovati ministrstvu, kar je sklad skladno s pogodbenimi določili tudi izvajal. Tudi šole oziroma zbornice so morale spremljati in zagotavljati skladu podatke o doseganju ciljev in kazalnikov programa, vendar pa je sklad te in druge podatke pridobil iz njihovih vlog, zaradi česar po našem mnenju navedba teh obveznosti prijaviteljev v pogodbi o sofinanciranju izvedbe praktičnega usposabljanja z delom ni potrebna. Sklad preverja podatke, ki jih sporočajo prejemniki.

S podatki, ki jih zbira sklad v okviru spremljanja in poročanja, pa po našem mnenju ni možno ugotoviti, ali bodo z izvedbo programa doseženi vsi cilji, pa tudi ne, ali programa PUD dosežata svoj namen. Ob zaključku programov PUD tako ministrstvo zgolj s podatki, ki se zbirajo v okviru spremljanja izvajanja programov PUD, ne bo moglo izkazati, ali se dodeljevanje sredstev delodajalcem za izvajanje mentorstva dijakom in študentom na praktičnem usposabljanju, kar predstavlja vsebinski del programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022, dejansko odraža v njihovi večji praktični usposobljenosti, lažjem prehodu na trg dela in zmanjšanju razkoraka na trgu dela,

torej ali je s programi PUD zagotovljena boljša usklajenost in povezanost sistema poklicnega izobraževanja s potrebami trga dela.

Nadzore nad izvajanjem in poročanjem o programih PUD ministrstvo in sklad izvajata v obliki administrativnih preverjanj in s pregledi na terenu. Sklad je pri izvajanju programov PUD ugotovil manjše število nepravilnosti. Delež nepravilnih izplačil za Aktivnost 1 je pri obeh programih znašal manj kot 1 %. Glavnina nepravilnih izplačil tako po številu kot tudi po vrednosti se je nanašala na predčasno prekinjene vajeniške pogodbe. Ugotovili smo, da je sklad na podlagi metodologije za določitev višine spodbude delodajalcem za stroške mentorja vajencu v preverjenih javnih razpisih izplačeval vnaprej, preden so vajenci opravili praktično usposabljanje. Pri tem pa smo ugotovili, da zaradi odsotnosti pogodbenih obveznosti zbornic in delodajalcev v primerih prekinitev vajeniških pogodb sklad o prekinitvah ni bil ažurno obveščen. Zaradi takšnega načina izplačevanja spodbud je moral sklad v primerih prekinjenih vajeniških pogodb zahtevati vračilo izplačanih sredstev. Sklad je vsem prijaviteljem, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, posredoval zahtevek za vračilo. Vsi prijavitelji, razen enega, so sredstva vrnili. Vendar pa bi po našem mnenju sklad moral posredovati zahteve v krajšem času po nastanku ugotovljene nepravilnosti, saj je v 2 primerih za to potreboval več kot leto dni, pri ostalih pa v povprečju 5 mesecev. Tudi v fazi izplačevanja spodbud delodajalcem smo v več pregledanih primerih ugotovili, da je sklad prekoračil rok za potrditev popolnih zahtevkov delodajalcev za sofinanciranje izvedenega praktičnega usposabljanja oziroma rok za plačilo delodajalcem po potrditvi popolnih zahtevkov delodajalcev.

Na podlagi vsega navedenega pri dodeljevanju spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja smo ocenili, da sta bila ministrstvo in sklad delno učinkovita tako pri načrtovanju, izvajanju kot tudi pri spremljanju in nadziranju dodeljevana teh spodbud. Po našem mnenju je treba posebno pozornost nameniti določitvi ustreznega sistema merjenja in spremljanja učinkov teh spodbud na večjo praktično usposobljenost vključenih dijakov in študentov, na njihov lažji prehod na trg dela in na ugotavljanje doprinosa teh spodbud k zmanjšanju razkoraka med poklicnim izobraževanjem in potrebami trga dela.

4. Priporočila

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- v prihodnjih programih PUD opredeli kazalnike, ki bodo skladni s cilji programa in s katerimi bo lahko merilo doseganje ciljev in učinkov programov; pri tem naj upošteva za Republiko Slovenijo relevantna evropska priporočila;
- v prihodnjih programih PUD opredeli kazalnike, s katerimi bo lahko merilo učinke izvajanja programov PUD na vseh ravneh izobraževalnih programov, ki bodo vključene v izvajanje programov PUD, pri tem pa naj upošteva za Republiko Slovenijo relevantna evropska priporočila;
- pri prihodnjih programih PUD določi metodologijo za izračun postavljenih kazalnikov pred pričetkom izvajanja programov;
- zaradi zagotavljanja transparentnosti v pozivu za oddajo vloge pri prihodnjih programih PUD jasno navede, da mora upravičenec kot del projektne vloge predložiti tudi osnutek javnega razpisa;
- v navodilih za upravičence ali v pogodbi o sofinanciranju izvedbe programov PUD jasno navede, katere podlage naj sklad uporablja v postopkih izvajanja javnih razpisov;
- za prihodnje programe PUD, četudi tega ne zahtevajo pravila izvajanja evropske kohezijske politike, prouči, katere kazalnike, ki bi pokazali na dejanske učinke izvajanja programov PUD za dijake in študente, na njihovo usposobljenost in zaposljivost in tudi učinke za delodajalce, šole in zbornice, bi bilo še smiselno opredeliti in spremljati pri izvajanju programov PUD, in opredeli metodologijo spremljanja teh kazalnikov. Pri tem naj po presoji upošteva tudi kazalnike iz evropskih priporočil.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport in Javnemu štipendijskemu, razvojnemu, invalidskemu in preživninskemu skladu Republike Slovenije priporočamo, naj:

- med pogoje delodajalca za prijavo na javne razpise vključita tudi izjavo, da je delodajalec izvedel praktično usposabljanje z delom na ustrezno opremljenem delovnem mestu;
- med pogoje delodajalca za prijavo na javne razpise vključita tudi izjavo, da je bil mentor, ki ga je delodajalec dodelil za izvedbo praktičnega usposabljanja z delom, ustrezno usposobljen;
- časovno uskladita zahtevo po zaposlenosti mentorja pri delodajalcu z obdobjem opravljanja praktičnega usposabljanja z delom;
- naj pri izvajanju nadaljnjih programov PUD ohranita ureditev, da sklad spodbude delodajalcem izplačuje na podlagi potrdila šole o opravljenem praktičnem usposabljanju z delom v obdobju, za katero je spodbuda izplačana, glede na dejansko opravljen obseg praktičnega usposabljanja;
- za prihodnje programe PUD v primerih prekinjenih vajeniških pogodb proučita možnost vključitve in dodelitve spodbude drugim delodajalcem, pri katerih bodo vajenci nadaljevali z opravljanjem vajeništva, ob izpolnjevanju pogojev, ki sicer veljajo za delodajalce v okviru posameznega javnega razpisa;
- pri izvajanju programov PUD izvajata ankete pri prejemnikih sredstev, vendar naj proučita, ali bi bila za učinkovitejše izvajanje programa morda bolj smiselna izvedba anket tudi med izvajanjem programov PUD, ne le na koncu. Za potrebe spremljanja izvajanja programov PUD naj proučita, na katere načine bi se lahko pridobilo tudi mnenje in ocene dijakov in študentov, ki so bili vključeni v praktično usposabljanje pri delodajalcih;

- pri prihodnjih programih PUD vnaprej opredelita, katere podatke o vključenih ciljnih skupinah naj sklad zagotavlja na ravni posameznih javnih razpisov, in določita metodologijo spremljanja teh podatkov.

Javnemu štipendijskemu, razvojnemu, invalidskemu in preživninskemu skladu Republike Slovenije priporočamo, naj:

- v postopku preverjanja popolnosti prijav na javne razpise preveri, da je bil vajencu v vajeniški pogodbi dodeljen mentor;
- v prihodnjih pogodbah o sofinanciranju izvedbe praktičnega usposabljanja z delom za vajence natančno določi roke obveščanja zbornic in delodajalcev v primerih prekinjenih vajeniških pogodb in pri zbornicah periodično preverja podatke o prekinjenih vajeniških pogodbah;
- pri prihodnjih javnih razpisih v pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom uskladi in jasno zapiše oziroma izloči obveznosti prijaviteljev glede sporočanja podatkov o kazalnikih 10.15 in 10.17 in podatkov o upravičencih.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
2. Javnemu štipendijskemu, razvojnemu, invalidskemu in preživninskemu skladu Republike Slovenije, priporočeno;
3. dr. Maji Zalaznik, priporočeno;
4. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
5. Robertu Maroltu, priporočeno;
6. Ireni Kuntarič Hribar, priporočeno;
7. Francu Pristovšku, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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