



**REVIZIJSKO POROČILO O UČINKOVITOSTI SISTEMA
ZA ČRPAJNE SREDSTEV IZ EVROPSKEGA SOCIALNEGA
SKLADA ZA IZVAJANJE UKREPA 2.4 - SPODBUJANJE
PODJETNIŠTVA IN PRILAGODLJIVOSTI V LETIH 2004 IN 2005**



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POSŁANSTVO

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

**REVIZIJSKO POROČILO O UČINKOVITOSTI SISTEMA
ZA ČRPAJE SREDSTEV IZ EVROPSKEGA SOCIALNEGA
SKLADA ZA IZVAJANJE UKREPA 2.4 – SPODBUJANJE
PODJETNIŠTVA IN PRILAGODLJIVOSTI V LETIH 2004 IN 2005**



Številka: 1220-2/2005-25

Ljubljana, 11. julij 2006



Republika Slovenija je v programskem obdobju 2004-2006 v okviru Enotnega programskega dokumenta upravičena do 237 milijonov evrov oziroma skoraj 57 milijard tolarjev¹ sredstev iz strukturnih skladov Evropske unije (v nadaljevanju: EU). Za izvajanje druge prednostne naloge je za celotno triletno obdobje skupaj odmerjenih skoraj 73 milijonov evrov ali 17 milijard tolarjev.

Revidirali smo izvajanje ukrepa 2.4 – *Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*, ki se izvaja znotraj druge prednostne naloge. V tem programskem obdobju je bilo za ta ukrep predvidenih 5 milijard tolarjev sredstev Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS).

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo) ter Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: zavod) sta ukrep *spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti* v letu 2004 izvajala prek naslednjih podaktivnosti:

- 2.4.1.1 – Nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih - v sektorjih v prestrukturiranju,
- 2.4.2.1 – Nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih - v perspektivnih sektorjih,
- 2.4.3.2 – Sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva in
- 2.4.4.1 – Lokalni zaposlitveni programi.

Glede na realizacijo načrtovanih ukrepov po dveh tretjinah razpoložljivega časa ugotavljamo, da posamezne podaktivnosti predstavljajo različna tveganja za črpanje sredstev iz proračuna EU.

Pri podaktivnostih *usposabljanje in izobraževanje zaposlenih* so težave povezane predvsem s tem, da so podjetja na razpis prijavljala višje zneske, kot so jih naknadno dejansko realizirala pri izvedenih izobraževanjih in usposabljanjih. Za izvedena izobraževanja in usposabljanja, za katera so bila založena sredstva iz proračuna Republike Slovenije, pa je Evropska komisija povrnila sredstva iz ESS v celoti. Ugotavljamo, da je v primeru teh dveh podaktivnosti tveganje za črpanje sredstev ESS zanemarljivo. Zastavljena cilja glede števila oseb, vključenih v usposabljanje in izobraževanje, pa sta bila trikrat oziroma dvakrat presežena.

Pri podaktivnosti *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* je bil postopek črpanja sredstev iz ESS zapleten zaradi neprestanega spreminjanja navodil glede upravičenih stroškov ter dolgotrajnosti zbiranja dokazil o upravičenih stroških. Nejasnosti pri izvedbenih postopkih so pomembno podaljševale čas realizacije, kar ocenjujemo kot povečano tveganje za črpanje sredstev iz ESS. Zastavljeni cilj glede števila vključenih brezposelnih oseb je bil dosežen.

¹ Vsi preračuni evrov v tolarje so izvedeni po srednjem tečaju Banke Slovenije; tečajna lista št. 191 z dne 30. 9. 2005; 1evro=239,5810 tolarjev.

Postopki za črpanje sredstev ESS so bili še precej daljši pri podaktivnosti *lokalni zaposlitveni programi*, saj so bili prejemniki upravičeni do višjih zneskov. Narava podaktivnosti in dolgotrajno zbiranje dokazil o upravičenih stroških predstavljajo visoko tveganje za črpanje sredstev ESS. Zastavljeni cilj glede ustvarjenega števila novih delovnih mest je bil samo delno dosežen.

V letu 2004 na ministrstvu izvajanje ukrepa ni bilo projektno organizirano in vodeno. Prav tako ni bila zagotovljena stalnost in kakovost kadra, da bi na ukrepu delali ljudje, ki so se za to delo izobraževali in si pridobivali izkušnje pri samem izvajanju tega ukrepa. Niso bila ustrezno rešena nadomeščanja odsotnih. Ugotovili smo, da je za izvajanje pregledanih podaktivnosti značilna izrazita fluktuacija kadrov na ministrstvu in zavodu.

Kontrolno enoto za izvajanje kontrol upravičenih stroškov so na ministrstvu vzpostavili šele oktobra 2004, ko je bila za to delo imenovana ena oseba. V letu 2004 in v večini leta 2005 je bila kontrolna enota kadrovsko zelo slabo zasedena, kar je povzročalo ozko grlo v fazi, ko je nosilec proračunske postavke začel plačilnemu organu posredovati zahtevke za povračilo v proračun Republike Slovenije.

Pri pregledu izvajanja vseh pregledanih podaktivnosti smo ugotovili, da ministrstvo ne pripravlja zahtevkov za povračilo v roku, ki je predviden v Uredbi o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji² (v nadaljevanju: uredba). V skladu z uredbo bi moralo ministrstvo kot nosilec proračunske postavke v roku 30 dni po plačilu v breme sredstev strukturne politike plačilnemu organu predložiti zahtevek za povračilo z dokazilom o opravljenih kontrolah in ostalo zahtevano dokumentacijo. Ta rok je za izplačila iz ESS nerealen, saj gre v več primerih za izplačila akontacij, zbiranje dokazil o upravičenih stroških pa je zelo dolgotrajno in lahko traja tudi več mesecev ali celo let. Zaradi tega bi bilo treba razmisliti o dopolnitvi uredbe s posebnimi določbami, ki bi veljale za črpanje sredstev iz ESS.

Proti koncu leta je ministrstvo pospešilo pripravo zahtevkov za povračilo, vendar pa jih zaradi omejitev v sistemu, ki ne omogočajo priprave novega zahtevka dokler prejšnjega zahtevka plačilni organ ni vzel v obravnavo, ni bilo mogoče poslati na plačilni organ, kar je predstavljalo novo ozko grlo.

Ministrstvo in zavod bosta morala znatno izboljšati učinkovitost delovanja sistema za črpanje sredstev ESS pri revidiranih štirih podaktivnostih. Ministrstvo bi moralo presoditi, kako bi bilo za doseganje ciljev Lizbonske strategije smiselno nadaljevati z izvajanjem podaktivnosti, vendar z določenimi spremembami in izboljšavami ob istočasnem odpravljanju ugotovljenih tveganj in pomanjkljivosti. Zgolj preusmeritev podaktivnosti na financiranje iz proračuna Republike Slovenije, ki jo ministrstvo navaja kot eno od možnosti, ni najbolj ustrezna rešitev, saj za smotno porabo javnih sredstev veljajo enaka načela, ne glede na njihov vir.

Na vzroke za premajhno učinkovitost in nujno odpravo pomanjkljivosti smo želeli opozoriti predvsem zaradi novega programskega obdobja, v katerem bo Sloveniji iz sredstev strukturnih skladov na razpolago skoraj desetkrat več sredstev, kot jih je bilo v obdobju 2004-2006, zato bo potrebna čim večja usklajenost delovanja vseh vključenih v postopke črpanja sredstev.

Za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti mora Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, v katerem mora izkazati aktivnosti, in sicer za vzpostavitev sistema kontrol in kontrolnega okolja, ki mora zagotoviti preprečevanje

² Uradni list RS, št. 30/04, 48/04, 87/04, 39/05.

nastajanja napak, vključno z zagotavljanjem skladnosti podaktivnosti s pravili državnih pomoči in odpraviti zamude pri pripravi zahtevkov za povračila sredstev v proračun Republike Slovenije, ter izboljšavo informacijske podpore za spremljanje izvajanja projektov .

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 PRAVNE PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE	8
1.2 KAJ SO STRUKTURNI SKLADI.....	8
1.3 ČEMU JE NAMENJEN EVROPSKI SOCIALNI SKLAD	10
1.4 KDO JE VKLJUČEN V IZVAJANJE EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA	11
1.5 KAKO SE IZVAJA UKREP 2.4 - SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN PRILAGODLJIVOSTI	12
1.5.1 Načrtovanje aktivnosti	13
1.5.2 Izvajanje aktivnosti.....	14
1.5.3 Nadzor in poročanje.....	16
1.6 ZAKAJ IN KAKO SMO IZVAJALI REVIZIJO.....	17
2. UGOTOVITVE	19
2.1 USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE ZAPOSLENIH	19
2.2 SOFINANCIRANJE STROŠKOV SPODBUJANJA PODJETNIŠTVA.....	23
2.3 LOKALNI ZAPOSLOVITVENI PROGRAMI.....	27
2.4 SKUPNE UGOTOVITVE	30
3. MNENJE	35
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	37
5. PRIPOROČILA	39
6. PRILOGE	42
6.1 INSTITUCIJE V IZVAJANJU PREDNOSTNE NALOGE	42
6.2 FINANČNI TOKOVI.....	44
6.3 PRIKAZ STRUKTURE UKREPA 2.4 - SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN PRILAGODLJIVOSTI.....	46
6.4 DOLOČBE POGODB ZA IZVAJANJE PODAKTIVNOSTI SOFINANCIRANJE STROŠKOV SPODBUJANJA PODJETNIŠTVA	47

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

1.1 Pravne podlage za izvedbo revizije

Revizija učinkovitosti sistema za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada za izvajanje ukrepa 2.4 – *Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti* v letih 2004 in 2005 je bila določena z dopolnitvijo programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča RS v letu 2005 in programom dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča RS v letu 2006. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 19. 10. 2005.

Zakonsko podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1)³ in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije⁴ ter podrejeni predpisi.

1.2 Kaj so strukturni skladi

Strukturni skladi temeljijo na principu solidarnosti med državami članicami Evropske unije (v nadaljevanju: EU) in so finančni instrument kohezijske politike EU. Podpirajo razvoj tistih evropskih regij, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Njihov cilj je zmanjšati te razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav in regij EU. Strukturni skladi so štirje:

- **Evropski sklad za regionalni razvoj** (v nadaljevanju: ESRR) prispeva k zmanjševanju razlik v gospodarski in socialni razvitosti evropskih regij, tako da podpira vlaganja v proizvodnjo in infrastrukturo ter izobraževanje.
- **Evropski socialni sklad** (v nadaljevanju: ESS) je finančni instrument, ki je namenjen vlaganju v ljudi. Njegovo poslanstvo je zmanjševanje nezaposlenosti, spodbujanje zaposljivosti in razvijanje podjetniškega duha, vlaganje v znanje, skrb za enake možnosti in socialno vključenost vseh v trg delovne sile.
- **Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad** (v nadaljevanju: EKUJS) podpira gospodarsko prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja.
- **Finančni instrument za usmerjanje ribištva** (v nadaljevanju: FIUR) podpira prizadevanja za ravnovesje med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem, pomaga ohranjati konkurenčnost ribištva in oživlja območja, odvisna od ribištva⁵.

³ Uradni list RS, št. 11/01.

⁴ Uradni list RS, št. 91/01.

⁵ Povzeto s spletne strani <http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt.html>

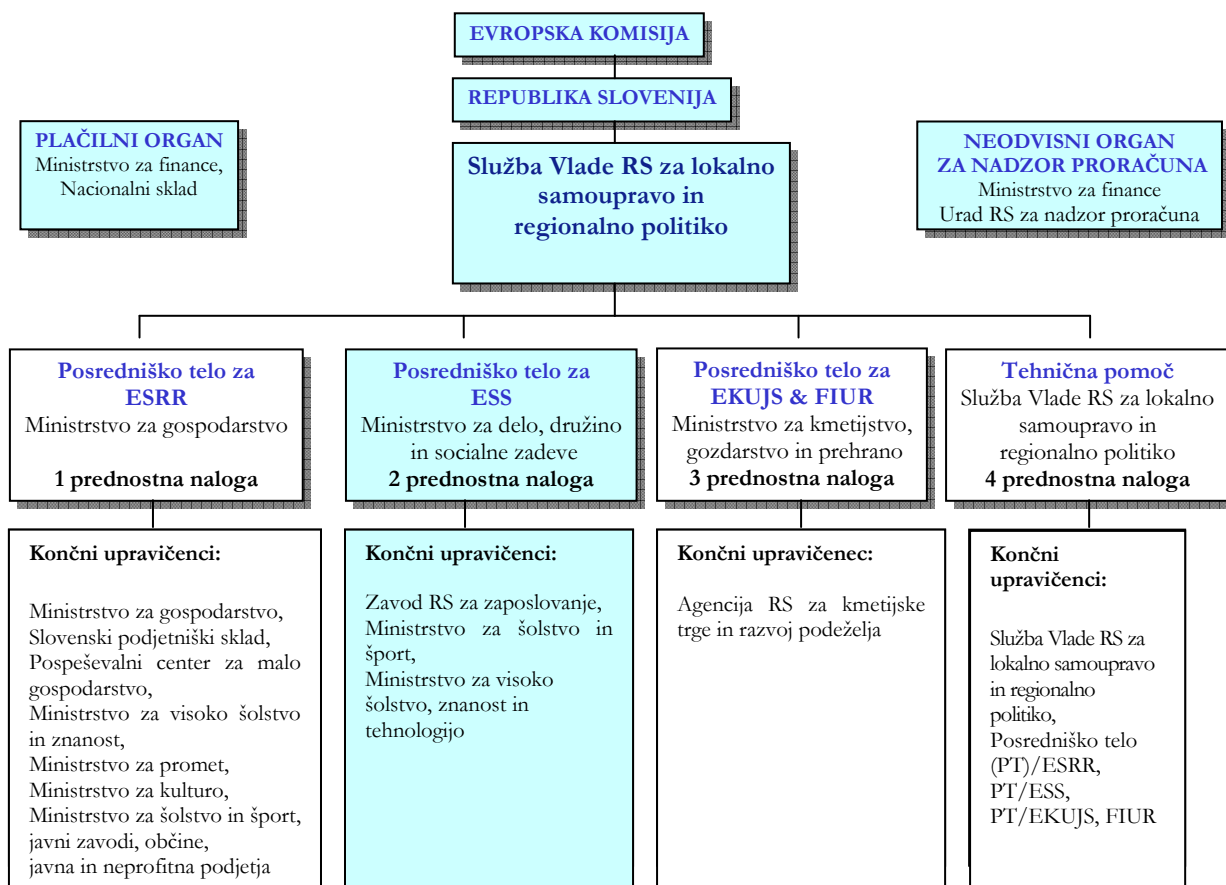
Podlaga za dodeljevanje sredstev strukturnih skladov v Republiki Sloveniji je Enotni programski dokument Republike Slovenije (v nadaljevanju: EPD) za obdobje 2004-2006. EPD je splošen strateški dokument, posamezni ukrepi pa so podrobneje opisani v Programskem dopolnilu.

V skladu z EPD so sredstva EU v Republiki Sloveniji usmerjena na štiri prednostne naloge:

- 1. prednostna naloga: Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti,
- 2. prednostna naloga: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje,
- 3. prednostna naloga: Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva,
- 4. prednostna naloga: Tehnična pomoč.

Organe, vključene v izvajanje teh prednostnih nalog, prikazuje naslednja slika:

Slika 1: Shematski prikaz institucij, vključenih v izvajanje Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije



Vir: Shematski prikaz v skladu s Programskim dopolnilom, julij 2005.

Republika Slovenija je v programskem obdobju 2004-2006 v okviru EPD upravičena do 237 milijonov evrov oziroma 57 milijard tolarjev⁶ sredstev iz strukturnih skladov. Naloge vključenih v izvajanje strukturne politike v Republiki Sloveniji so podrobneje opredeljene v Uredbi o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: uredba o izvajanju)⁷. Posamezni organi in njihove naloge so predstavljeni v Prilogi 1.

V Republiki Sloveniji je bil sprejet sistem, po katerem so vsa izplačila končnim prejemnikom sredstev iz evropskih skladov najprej založena iz proračuna Republike Slovenije. Ko so naknadno zbrana vsa ustrezna dokazila o upravičenosti stroškov in jih plačilni organ avtorizira ter potrdi tudi ustreznost postopkov, se sredstva z računov namenskih sredstev EU refundirajo na podračun proračuna Republike Slovenije. Prilivi teh sredstev se štejejo kot prihodki proračuna Republike Slovenije šele, ko so nakazani na podračun izvrševanja proračuna Republike Slovenije. Do prenosa na podračun proračuna Republike Slovenije se ta sredstva obravnavajo kot sredstva Evropske komisije in izkazujejo kot obveznosti do nje⁸. Če sredstva v dveh letih po pridobljeni pravici za prevzem (tako imenovano pravilo n+2) niso porabljena, jih je treba vrniti na račun Evropske komisije. Podroben opis finančnih tokov je predstavljen v Prilogi 2.

1.3 Čemu je namenjen Evropski socialni sklad

Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: ESS) je finančni instrument, ki je namenjen vlaganju v ljudi. Med strukturnimi skladi ima ESS najdaljšo tradicijo, saj je bil ustanovljen na podlagi Rimske pogodbe iz leta 1957 z namenom izboljšanja zaposlitvenih možnosti s pospeševanjem zaposlovanja in povečevanjem prostorske in poklicne mobilnosti zaposlenih.

Njegovo poslanstvo je zmanjševanje nezaposlenosti, spodbujanje zaposljivosti in razvijanje podjetniškega duha, vlaganje v znanje, skrb za enake možnosti in socialno vključenost vseh v trg delovne sile. Med letoma 2000 in 2006 je politika ESS tesno povezana z Evropsko strategijo zaposlovanja. Ta podpira glavne cilje širše Lizbonske strategije EU iz leta 2000, ki so doseganje polne zaposlenosti, povečanje kakovosti in produktivnosti dela ter pospeševanje socialne povezanosti in vključenosti. ESS je postal najpomembnejši finančni instrument za izvajanje Evropske strategije zaposlovanja. Pomoči iz tega sklada prispevajo k izvajanju nacionalnih akcijskih programov zaposlovanja. ESS je vezni člen med politiko zaposlovanja na ravni EU in nacionalno politiko zaposlovanja.

⁶ Vsi preračuni evrov v tolarje so izvedeni po srednjem tečaju Banke Slovenije; tečajna lista št. 191 z dne 30. 9. 2005; 1 evro=239,5810 tolarjev.

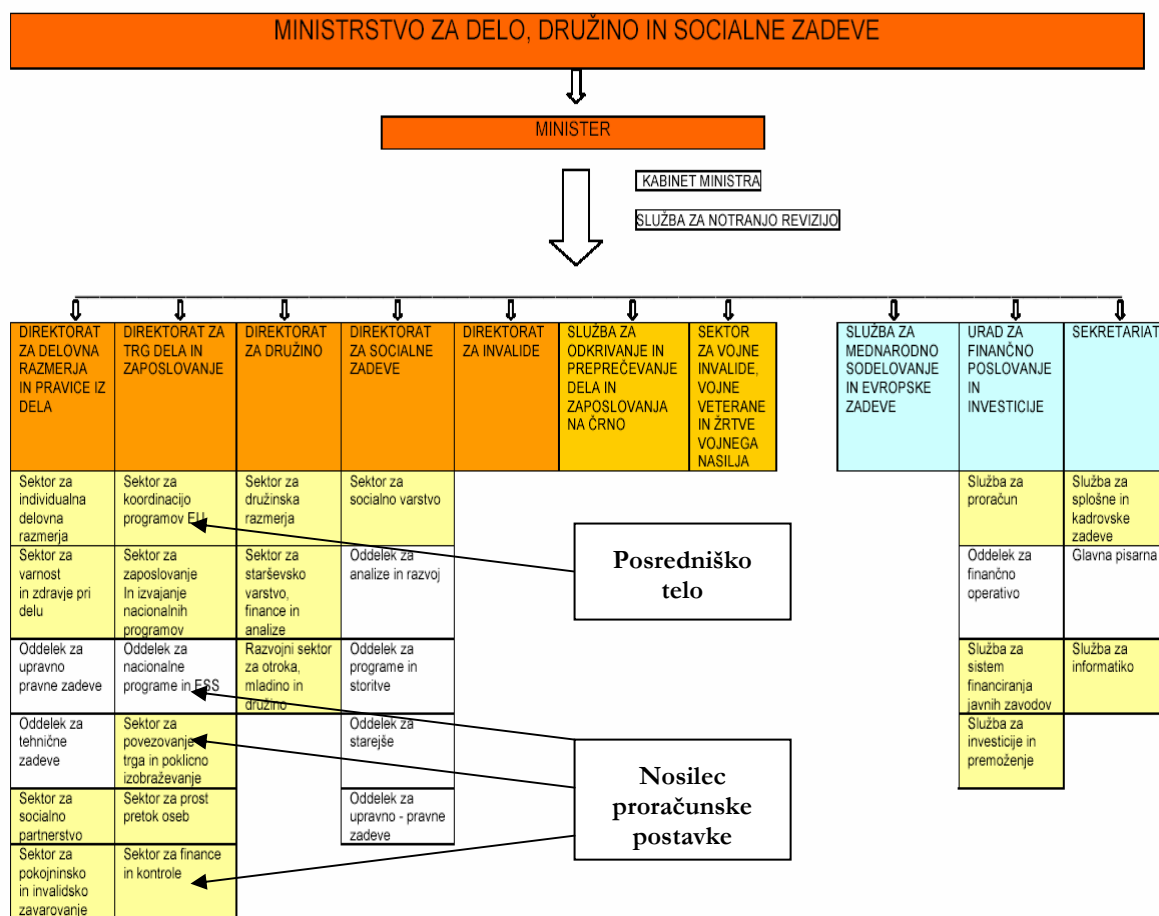
⁷ Uradni list RS, št. 30/04, 48/04, 87/04, 39/05.

⁸ 6. člen Zakona o izvrševanju proračuna RS za leti 2004 in 2005, Uradni list RS, št. 130/03, 61/05.

1.4 Kdo je vključen v izvajanje Evropskega socialnega sklada

V Republiki Sloveniji se iz ESS financira izvajanje 2. prednostne naloge - *Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje*. EPD kot posredniško telo za to nalogo opredeljuje Oddelek za trg dela, zaposlovanje in izobraževanje na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo). Ministrstvo je tudi nosilec proračunske postavke za tri od štirih ukrepov te prednostne naloge.

Slika 2: Organigram Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve



Vir: Spletna stran Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, <http://www.sigov.si/mddsz/doc/organigram05.pdf> (30. 1. 2006) z dopolnitvami.

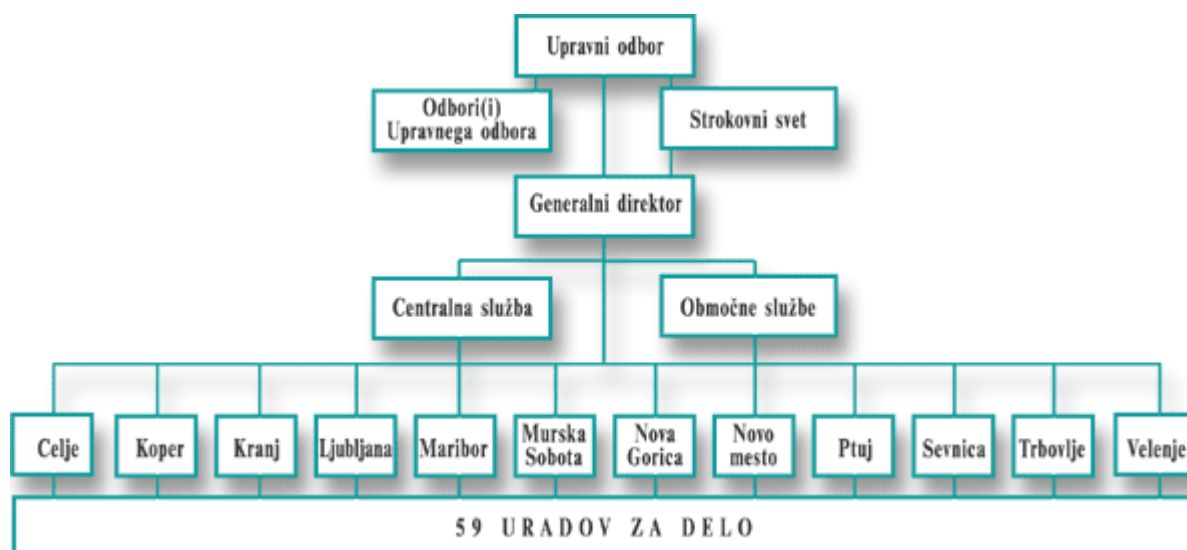
V letih 2004 in 2005 sta bili odgovorni osebi revidiranja ministra dr. Vlado Dimovski do 3. 12. 2004 in mag. Janez Drobnič od 3. 12. 2004 dalje.

Za izvajanje druge prednostne naloge je za celotno triletno obdobje skupno odmerjenih 72.674 tisoč evrov ali 17.411.392 tisoč tolarjev sredstev ESS. V skladu z EPD in Programskim dopolnilom je bilo dogovorjeno, da bo delež sofinanciranja iz ESS znašal 75 odstotkov vseh upravičenih javnih stroškov, 25 odstotkov pa bo lastne udeležbe iz proračuna Republike Slovenije. Določeni so štirje ukrepi, in sicer:

- ukrep 2.1: Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela,
- ukrep 2.2: Pospeševanje socialnega vključevanja,
- ukrep 2.3: Vseživljenjsko učenje,
- ukrep 2.4: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti.

V skladu z EPD in Programskim dopolnilom ima vlogo tako imenovanega končnega upravičenca za tri od štirih ukrepov 2. prednostne naloge Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: zavod). To pomeni, da je zavod v obdobju 2004–2006 prevzel skrb za izvajanje aktivnosti v treh ukrepih, ki se sofinancirajo iz ESS. Za izvedbo ukrepa 2.3, namenjenega vseživljenjskemu učenju, je bilo v letu 2004 odgovorno Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.

Slika 3: Organizacijska shema Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje



Vir: Spletna stran Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje,
<http://www.ess.gov.si/slo/Predstavitev/Organiziranost/Organiziranost.htm> (30. 1. 2006).

Zavod je dejavnosti opravljal prek centralne službe in prek dvanajstih območnih služb, ki imajo skupaj devetindeset uradov za delo. Ti so locirani v vseh upravnih enotah, s čimer je teritorialno pokrita celotna mreža za njegovo dejavnost.

1.5 Kako se izvaja ukrep 2.4 - Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti

Področje revizije je bilo izvajanje ukrepa 2.4 – *Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*. Ukrep je namenjen povečanju prilagodljivosti zaposlenih in podjetij pogojem svetovnega trga in trga dela, ohranjanju delovnih mest, povečevanju produktivnosti in konkurenčnosti podjetij ter dvigu ravni kvalifikacij in usposobljenosti zaposlenih.

Za celotno programsko obdobje je bilo za ta ukrep iz ESS predvidenih 5.223.417 tisoč tolarjev, kar je predstavljalo 30 odstotkov vseh predvidenih sredstev, namenjenih izvajanju 2. prednostne naloge.

1.5.1 Načrtovanje aktivnosti

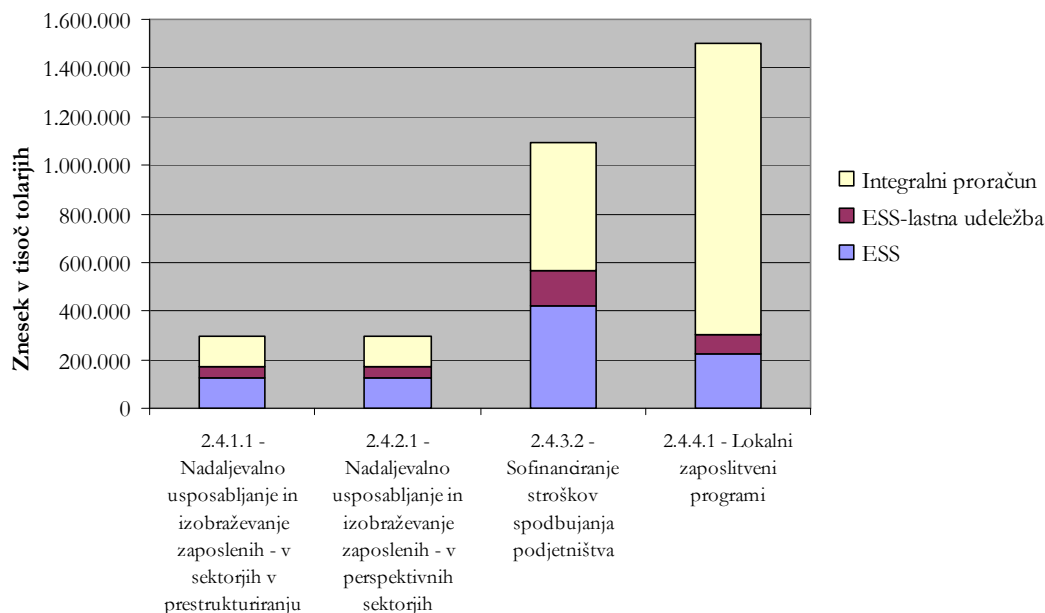
Za ta ukrep je bilo v proračunu Republike Slovenije za leto 2004 na postavkah ministrstva z veljavnim proračunom predvidenih 904.789 tisoč tolarjev sredstev ESS oziroma skupaj s slovensko udeležbo 1.206.385 tisoč tolarjev. Za posamezne aktivnosti so bila v proračunu Republike Slovenije predvidena še dodatna sredstva.

Ministrstvo je v letu 2004 v okviru tega ukrepa izvajalo štiri aktivnosti, ki so bile razdeljene še na podaktivnosti. Prikaz strukture ukrepa predstavljamo v Prilogi 3. V poročilu bomo obravnavali vse štiri podaktivnosti, ki sta jih v letu 2004 izvajala ministrstvo in zavod, in sicer:

- 2.4.1.1 – Nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih - v sektorjih v prestrukturiranju,
- 2.4.2.1 – Nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih - v perspektivnih sektorjih,
- 2.4.3.2 – Sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva in
- 2.4.4.1 – Lokalni zaposlitveni programi.

Za posamezne podaktivnosti so bili v proračunu Republike Slovenije za leto 2004 predvideni zneski, ki so predstavljeni na naslednji sliki.

Slika 4: Sredstva za izvajanje aktivnosti, načrtovana v proračunu Republike Slovenije za leto 2004 – sredstva ESS, lastne udeležbe in sredstva iz proračuna Republike Slovenije

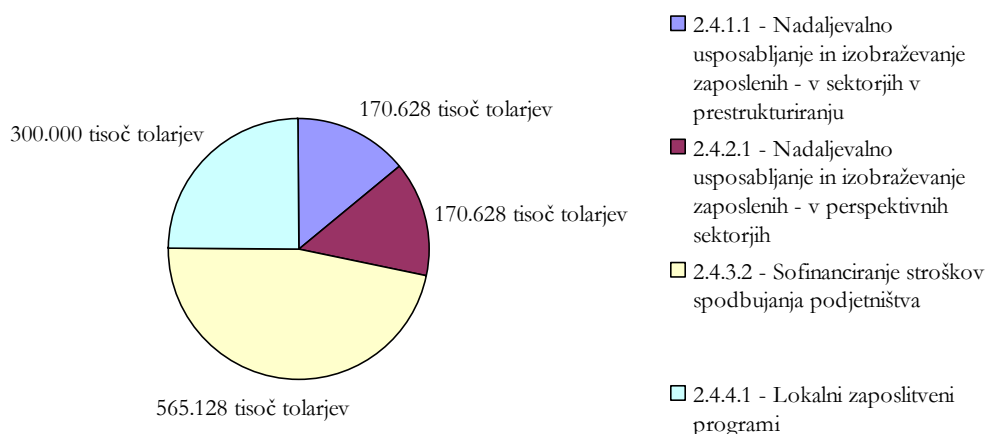


Vir: Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2004.

Vse podaktivnosti so temeljile na Programu aktivne politike zaposlovanja za leto 2004⁹ ter na shemah državnih pomoči »Programi zaposlovanja«¹⁰ SI 1/2004 in »Programi usposabljanja«¹¹ SI 2/2004, ki sta bili priglašeni na Ministrstvo za finance v decembru 2003 in dopolnjeni aprila 2004 in za kateri je Komisija za nadzor nad državnimi pomočmi ugotovila, da sta združljivi z Zakonom o nadzoru državnih pomoči¹² in ju je potrdila tudi Evropska komisija 3. 4. 2003 in dopolnitve 9. 7. 2004.

Področje revizije je bilo usmerjeno predvsem na dodeljevanje sredstev ESS. V proračunu Republike Slovenije za leto 2004 so bila ta sredstva načrtovana v zneskih, ki jih prikazuje naslednja slika.

Slika 5: Sredstva, načrtovana v proračunu Republike Slovenije za leto 2004, za štiri aktivnosti v okviru ukrepa 2.4 - sredstva ESS in lastne udeležbe



Vir: Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2004.

1.5.2 Izvajanje aktivnosti

Za izvajanje vseh štirih podaktivnosti v okviru tega ukrepa je ministrstvo z zavodom 15. 4. 2004 sklenilo pogodbe o izvajanju in sofinanciranju¹³. Pogodbe so bile sklenjene za čas trajanja od datuma sklenitve

⁹ Program je s sklepom št. 114-011/03-002 potrdil minister za delo, družino in socialne zadeve 5. 1. 2004, dopolnitve pa 1. 3. 2004 in 22. 7. 2004.

¹⁰ Št. priglasitve 0001-5022860-2003 in št. dopolnitve priglasitve 0001-5022860-2003/1.

¹¹ Št. priglasitve 0002-5022860-2003 in št. dopolnitve priglasitve 0002-5022860-2003/1.

¹² Uradni list RS, št. 1/00; ta zakon je prenehal veljati s sprejemom Zakona o spremljanju državnih pomoči, Uradni list RS, št. 37/04.

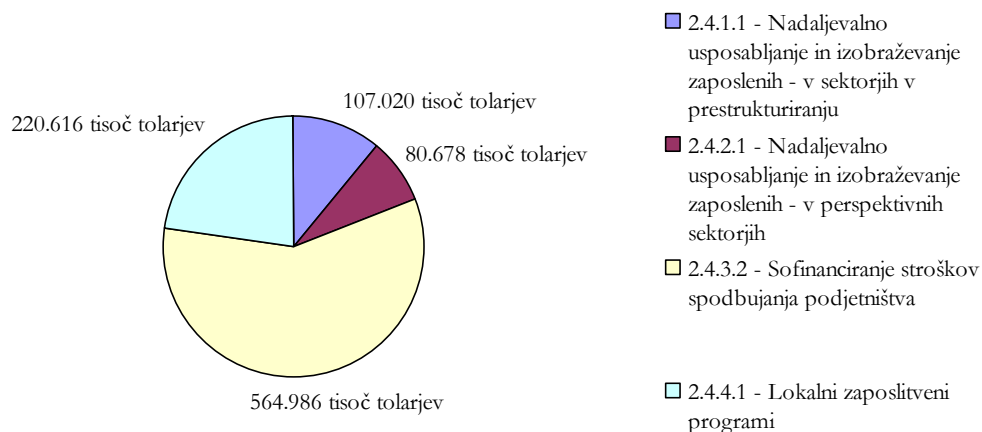
¹³ Za obe podaktivnosti usposabljanja in izobraževanja zaposlenih je bila sklenjena pogodba št. 2611-04-034021, za podaktivnost *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* pogodba št. 2611-04-034009 in za aktivnost *lokalni zaposlitveni programi* pogodba št. 2611-04-034007.

pogodbe do konca leta 2004. S pogodbami so bili med drugim opredeljeni cilji, predvideni zneski za podaktivnost, upravičeni stroški, spremljanje in poročanje ter vrste kontrol in nadzora. Prilogi pogodbam sta bili tudi Navodilo 1 in Navodilo 2 o zagotavljanju revizijske sledi, preverjanju upravičenih stroškov, črpanju sredstev iz proračuna Republike Slovenije in poročanju o realiziranih plačilih. Navodila so bila sprejeta šele naknadno v letu 2004.

Na podlagi pogodb je zavod izvajal vse postopke izbora končnih prejemnikov, z njimi sklepal pogodbe o sofinanciranju ter jim izplačeval sredstva. Zavod je odgovoren za preverjanje upravičenih stroškov in potrjevanje pravilnosti dokumentacije. Zavod odgovarja za učinkovito in gospodarno upravljanje s sredstvi, zagotavljanje revizijske sledi, hranjenje dokumentacije, izvajanje predpisanih postopkov priprave dokumentov, preverjanje in potrjevanje dokumentov ter zagotavljanje zahtevanih podatkov na vseh nivojih strokovnih služb in odgovornih oseb zavoda.

V letu 2004 je bilo za te štiri namene iz proračuna Republike Slovenije financirano le 973.301 tisoč tolarjev, kar je 80,7 odstotka predvidenih sredstev.

Slika 6: Sredstva, izplačana iz proračuna Republike Slovenije v letu 2004, za štiri podaktivnosti v okviru ukrepa 2.4 - sredstva ESS in lastne udeležbe



Vir: Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2004.

Opomba: Za podaktivnost 2.4.2.1 - *Nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih - v perspektivnih sektorjih* je bilo iz proračuna Republike Slovenije za leto 2005 izvršeno še eno izplačilo, tako da so skupna izplačila za to aktivnost po razpisu iz leta 2004 znašala 98.479 tisoč tolarjev.

Pri podaktivnosti *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* so bila iz proračuna Republike Slovenije porabljena skoraj vsa predvidena sredstva. Najslabša realizacija pa je bila pri podaktivnosti *nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih - v perspektivnih sektorjih*, kjer je bilo iz proračuna Republike Slovenije izplačanih manj kot polovica predvidenih sredstev.

Pri podaktivnostih stalnega usposabljanja in izobraževanja zaposlenih v panogah v prestrukturiranju in v perspektivnih panogah gre dejansko za dve podaktivnosti, vendar pa smo ju obravnavali skupaj, saj ju je zavod izvajal preko istega razpisa in po enakih postopkih (v nadaljevanju ju bomo poimenovali s skupnim imenom *usposabljanje in izobraževanje zaposlenih*). Podaktivnost *lokalni zaposlitveni programi* je prav tako potekala preko javnega razpisa. Oba razpisa sta bila izvedena na ravni centralne službe zavoda.

Podaktivnost *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* je potekala na osnovi programa Aktivne politike zaposlovanja, izvajale pa so jo območne službe zavoda in njihovi uradi za delo.

Za posamezne podaktivnosti je ministrstvo zavodu nakazovalo sredstva na podlagi zahtevkov za plačilo in ustreznih specifikacij zahtevka za izplačilo iz proračuna Republike Slovenije. Po prejemu sredstev je zavod izvršil plačila na račune končnih prejemnikov sredstev. Pred izplačilom sredstev končnim prejemnikom je moral zavod izvesti strokovni in upravni nadzor ter nadzor nad namensko in učinkovito porabo sredstev. Ker je šlo v primeru izplačil za izvajanje podaktivnosti *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* ter *lokalni zaposlitveni programi* za izplačevanje akontacij za pokrivanje plač in prispevkov, je večina upravičenih stroškov in s tem osnova za začetek postopka za povračilo sredstev iz evropskega proračuna nastala šele naknadno. Zavod je ministrstvu naknadno pošiljal poročila o realiziranih plačilih, ki so se nanašala na dejansko nastale upravičene stroške. Ta poročila je zavod ministrstvu pošiljal mesečno.

1.5.3 Nadzor in poročanje

Ministrstvo je moralo v skladu s 4. členom Uredbe 438/2001¹⁴ (v nadaljevanju: uredba ES 438/01) ustanoviti posebno kontrolno enoto za preverjanje zagotavljanja sofinanciranih izdelkov in storitev ter resničnosti navedenih izdatkov, pa tudi zagotavljanje upoštevanja pogojev v skladu z veljavnimi nacionalnimi predpisi in predpisi EU, ki se nanašajo zlasti na upravičenost izdatkov za pomoč iz strukturnih skladov (v nadaljevanju: kontrole po 4. členu). S tem bi moralo v obstoječi sistem nadzora vgraditi postopke za preverjanje upravičenosti in resničnosti izdatkov.

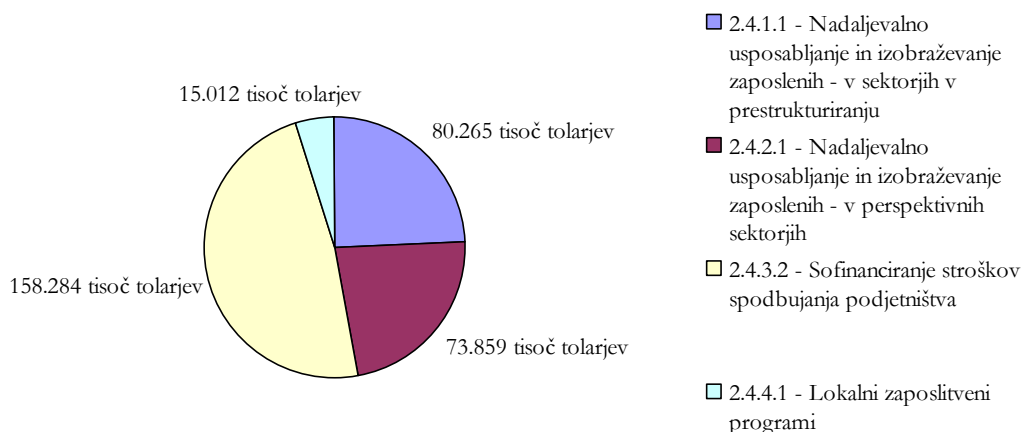
Del teh kontrol je ministrstvo preneslo na zavod, ki je v skladu z uredbo o izvajanju prav tako zadolžen za izvajanje kontrol prejetih zahtevkov za plačilo. V navodilih je ministrstvo zavod zadolžilo, da po presoji strokovnega delavca opravlja tudi preverjanja na kraju samem pri končnem prejemniku, pri tem pa zavodu ni izdalo natančnejših navodil o izvajanju teh kontrol, v katerih bi na podlagi analize tveganja za vsak ukrep posebej določilo odstotek in izbor izdatkov za kontrolo in način izvedbe kontrole na kraju samem. Zavod je te kontrole izvajal le v zelo omejenem obsegu, kar ni skladno s 4. členom uredbe ES 438/01.

Po izvršenih plačilih iz proračuna Republike Slovenije in prejetih dokazilih o upravičenih stroških mora ministrstvo plačilnemu organu predložiti zahtevek za povračilo z dokazilom o opravljenih kontrolah. Ko ta zahtevek avtorizira, izvrši povračilo iz sredstev strukturnih skladov EU v proračun Republike Slovenije, kar definiramo kot črpanje EU sredstev.

¹⁴ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. 3. 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru strukturnih skladov.

Za vse štiri podaktivnosti revidiranega ukrepa, ki sta jih ministrstvo in zavod izvajala v letu 2004, so bili do konca leta 2005 v proračun Republike Slovenije povrnjeni zneski, ki so predstavljeni na sliki 7.

Slika 7: Sredstva, povrnjena iz proračuna EU v proračun Republike Slovenije, za izplačana sredstva za štiri podaktivnosti v okviru ukrepa 2.4



Vir: podatki pridobljeni od plačilnega organa.

Črpanje je bilo najbolj učinkovito pri podaktivnostih *usposabljanje in izobraževanje zaposlenih*, največje tveganje za črpanje sredstev iz ESS pa se je pokazalo pri aktivnosti *lokalni zaposlitveni programi*. Podrobnosti predstavljamo v nadaljevanju poročila.

1.6 Zakaj in kako smo izvajali revizijo

V letu 2004 je bilo za črpanje sredstev strukturnih skladov v proračunu Republike Slovenije načrtovanih 10.886.721 tisoč tolarjev¹⁵, izplačanih pa 5.231.980 tisoč tolarjev. Plačilni organ v letu 2004 še ni avtoriziral nobenega zahtevka za povračilo, zato v tem letu v proračun Republike Slovenije še ni bilo povrnjenih sredstev, torej v letu 2004 še ni bilo črpanja.

Želeli smo preveriti, kakšni so razlogi za takšno stanje na področju črpanja sredstev, pri tem pa smo se osredotočili na ESS in izvajanje ukrepa 2.4 – *Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*. Odgovoriti smo želeli na glavno revizijsko vprašanje, ali je sistem za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada za izvajanje ukrepa 2.4 zastavljen tako, da vodi k učinkovitemu črpanju sredstev in s tem doseganju zastavljenih ciljev.

¹⁵ Ta sredstva so bila načrtovana na postavkah sredstev strukturnih skladov in lastne udeležbe in izplačana s teh postavk.

Revizijo smo izvajali na ministrstvu in na zavodu. Preverili smo potek postopkov na vzorcu izplačil za posamezno podaktivnost, ki smo ga izbrali nestatistično. Za podaktivnost *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* smo vzorec izplačil pregledali pri treh območnih službah.

Želeli smo tudi preveriti, koliko časa trajajo postopki od izvedbe razpisa oziroma vključitve v program pa do izplačila iz proračuna Republike Slovenije in podanega zahtevka za povračilo sredstev iz proračuna EU ter ali trajanje postopkov predstavlja tveganje za (ne)črpanje.

Učinkovitost sistema smo želeli preveriti zato, da bi opozorili na morebitne pomanjkljivosti, ki vplivajo tudi na to, da ministrstvo zahtevke za povračilo založenih sredstev pripravlja z zamikom. Na vzroke za premajhno učinkovitost in nujno odpravo pomanjkljivosti želimo opozoriti tudi zaradi novega programskega obdobja 2007-2013, v katerem bo Sloveniji iz sredstev strukturnih skladov na razpolago skoraj desetkrat več sredstev, kot jih je bilo v obdobju 2004-2006, zato bo potrebna večja usklajenost delovanja vseh institucij, vključenih v postopke črpanja sredstev.

Ugotovitve predstavljamo za posamezne podaktivnosti pregledanega ukrepa, nekatere ugotovitve pa se nanašajo na vse izvajane podaktivnosti.

2. UGOTOVITVE

2.1 Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih

Sofinanciranje usposabljanja in izobraževanja je potekalo preko dveh podaktivnosti, in sicer ločeno za sektorje v prestrukturiranju (podaktivnost 2.4.1.1) in perspektivne sektorje (podaktivnost 2.4.1.2). Namenjeno je zaposlenim v podjetjih, ki so upravičena do sofinanciranja v skladu z javnim razpisom. Poseben poudarek je namenjen usposabljanju za nove tehnologije, zagotavljanju enakih možnosti in dostopnosti do usposabljanja in izobraževanja.

Cilji navedenih podaktivnosti so:

- zvišati raven usposobljenosti zaposlenih z namenom ohranjanja zaposlitev in preprečevanja prehoda neustrezno usposobljenih in/ali presežnih delavcev v odprto brezposelnost,
- izboljšati prilagodljivost zaposlenih in s tem povečanje zaposlitvenih možnosti,
- spodbujanje razvoja podjetij.

Spodbude so namenjene dvigu izobrazbene ravni zaposlenih ter pridobivanju ustreznih znanj in spretnosti. Podaktivnosti sta namenjeni podjetjem in njihovim zaposlenim. V letu 2004 je bilo načrtovano, da bo v posamezno podaktivnost vključenih 853 oseb.

Podjetja so bila izbrana na podlagi skupnega razpisa, ki ga je v aprilu 2004 izvedla centralna služba zavoda. Razpis je bil razdeljen na dva sklopa. Prvi sklop je bil namenjen podjetjem v prestrukturiranju, drugi pa perspektivnim podjetjem. Ta so bila opredeljena kot tista podjetja, katerih dodana vrednost na zaposlenega je bila v zadnjih dveh letih nad povprečjem panoge in ki uvajajo novo tehnologijo in enake možnosti za izobraževanje zaposlenih ter katerih izkazani dobiček v zadnjih dveh letih narašča in je hkrati na zaposlenega nad povprečjem panoge.

Merila za izbor v podaktivnosti so bila:

- utemeljenost programa izobraževanja in usposabljanja,
- ustreznost programov izobraževanja in usposabljanja glede na vključene zaposlene osebe,
- ustreznost izvajalcev programov izobraževanja in usposabljanja,
- ustreznost finančne konstrukcije,
- zagotavljanje enakih možnosti in dostopnosti za vse zaposlene,
- ocena uporabe storitev informacijske družbe,
- ocena vpliva na okolje.

Odstotek sofinanciranja je bil določen v skladu s shemo državnih pomoči »Programi usposabljanja« in je bil odvisen od tega, ali je šlo za splošno izobraževanje ali posebno usposabljanje. Za splošno izobraževanje oziroma usposabljanje se je sofinanciranje zagotavljalo v višini 50 odstotkov upravičenih stroškov in je

lahko doseglo največ 90 odstotkov upravičenih stroškov. Sofinanciranje stroškov izvajanja posebnega usposabljanja se je lahko gibalo od 25 do največ 65 odstotkov upravičenih stroškov. Odstotek sofinanciranja je bil odvisen od tega, v katerem območju se je nahajalo podjetje, ali je šlo za malo ali veliko podjetje, večji delež sofinanciranja pa so podjetja lahko pridobila, če je šlo za usposabljanje težje zaposljivih oseb. Ta odstotek je razpisna komisija preverjala pri pregledu prijave posameznega podjetja na javni razpis.

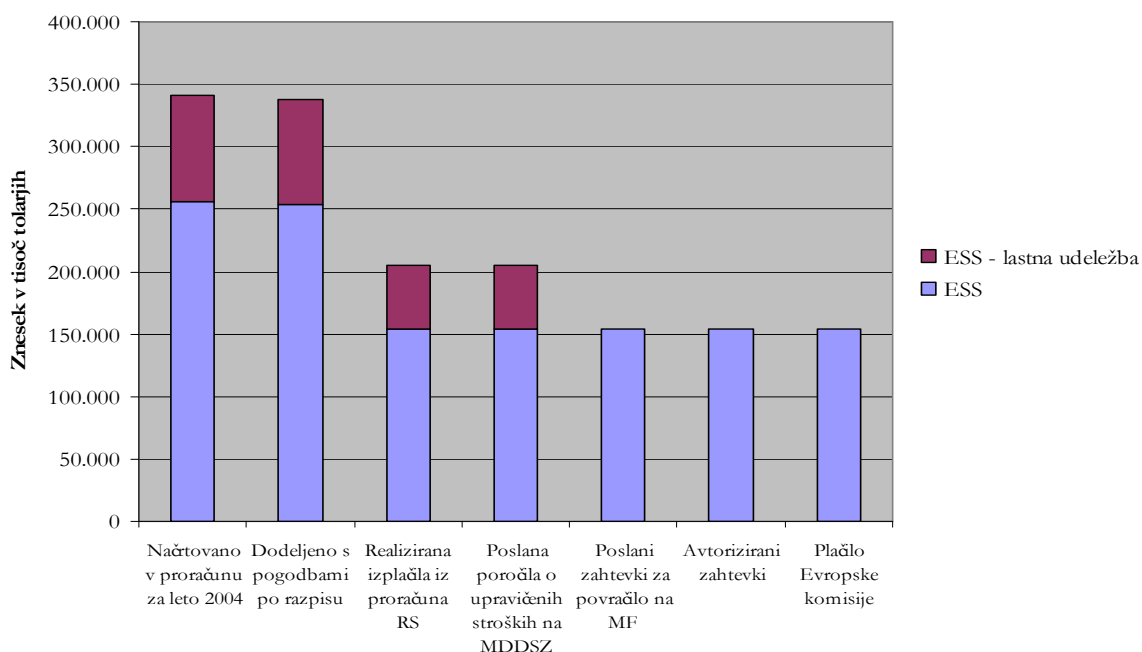
Navedene višine upravičenih stroškov so bile načrtovane kot maksimalne višine. Dejanska realizacija upravičenih stroškov in izplačil izdatkov je bila ugotovljena na podlagi potrjenih poročil in potrditve upravičenih stroškov po prejeti dokumentaciji.

Podjetja so bila lahko upravičena do sofinanciranja naslednjih stroškov:

- inštruktorja oziroma predavatelja,
- potnih stroškov inštruktorjev oziroma predavateljev in tistih, ki so se usposabljali oziroma izobraževali,
- ostalih tekočih stroškov,
- odpisa instrumentov in opreme v skladu z obsegom uporabe za namen usposabljanja oziroma izobraževanja,
- svetovanja v povezavi s projektom usposabljanja oziroma izobraževanja ter
- udeležencev usposabljanja oziroma izobraževanja.

2.1.a Pri pregledu podatkov smo ugotovili, da je v več primerih prišlo do razlik med zneski, ki naj bi bili sofinancirani v skladu s pogodbo, in dejansko izplačanimi sredstvi. Posledica tega je bila, da so bila realizirana plačila za skoraj 40 odstotkov nižja od predvidenih s pogodbo. Zneske, načrtovane v proračunu Republike Slovenije za leto 2004, ter izplačane in povrnjene zneske iz proračuna EU prikazuje slika 8.

Slika 8: Obseg sredstev za podaktivnosti *Uspostavljanje in izobraževanje zaposlenih*



Vir: podatki zavoda, ministrstva in plačilnega organa; stanje na dan 31. 12. 2005.

Opomba: Pri realiziranih izplačilih iz proračuna Republike Slovenije so prikazana vsa izplačila končnim prejemnikom, izbranim na razpisu v letu 2004, ki vključujejo tudi eno izplačilo iz proračuna Republike Slovenije v letu 2005, v skupnem znesku 98.479 tisoč tolarjev.

2.1.b Do razlike med načrtovanimi in realiziranim izplačili je prišlo med drugim tudi zato, ker je od 61 podjetij izbranih na razpisu, pogodbo o sofinanciranju podpisalo 60 podjetij, sredstva pa je dejansko koristilo le 58 podjetij. Razlogi za nekoristitev sredstev podjetij so bili neizvedba programa, ki je bil predviden v vlogi na javni razpis - pri dveh podjetjih - in zamenjava lastnika, ki je spremenil načrt izobraževanja, tako da ni bil več skladen s prijavljenim načrtom.

2.1.c Poleg tega je zavod razloge za nastale razlike med načrtovanimi, odobrenimi in porabljenimi sredstvi predstavil v Letnem poročilu o koriščenju sredstev ESS v letu 2004, in sicer:

- kratek rok za izvajanje (programov, ki so jih podjetja predvidela in so bili potrjeni);
- zakasnitev z razpisom (razpis je bil objavljen v aprilu 2004, po opravljenem izboru so izvajalci dobili pogodbe v podpis v začetku julija; čas za izvedbo dejavnosti je bil zelo omejen; v skladu s pogodbo so morala biti usposabljanja in izobraževanja izvedena v obdobju od 23. 4. do 31. 10. 2004; v tem času ima precej zaposlenih letne dopuste, izobraževalne organizacije ne izvajajo programov, zato je precej predvidenih izobraževanj ostalo nerealiziranih);
- nekateri prijavitelji so povedali, da so namerno napisali več izobraževanj, kot so jih dejansko načrtovali, v upanju, da bi pridobili vsaj nekaj sredstev;
- manj sredstev je bilo porabljenih (razen tega, da je bilo manj izvedenih izobraževanj) tudi zato, ker so delodajalci menili, da bodo povrnjene tudi plače oseb, vključenih v izobraževanje; precej izvajalcev je pod 'ostali stroški udeležencev' načrtovalo sredstva za nadomestilo plač; podjetje je bilo do navedenih

sredstev upravičeno le, ko so na mesto delavca na usposabljanju zaposlili novo osebo; v večini primerov delodajalci niso zaposlovali novih oseb (kar v prijavi dokumentaciji ni bilo natančno določeno), zato jim sredstva nadomestil plač niso bila priznana;

- v nekaterih primerih so bili stroški na predračunih višji, kot so se naknadno izkazali dejanski, nekatera izobraževanja pa so zaradi omejenega časa trajala manj ur (ali dni), kot je bilo predvideno;
- v prijavi vlagatelji niso predvideli možnega zvišanega deleža sofinanciranja (iz regij z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti, mala podjetja, vključeni invalidi), ker so pričakovali, da jim bo ta zvišani delež priznan ob izdaji pogodbe; podjetja potem niso mogla uveljavljati višjih zneskov.

Po podatkih zavoda je bilo v letu 2004 v podaktivnost *usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v sektorjih v prestrukturiranju* vključenih kar 2.495 udeležencev, v *perspektivnih sektorjih* pa 1.744 udeležencev, kar je bistveno presegalo načrtovani obseg.

2.1.č Zavod je vsa dokazila o upravičenih stroških ministrstvu poslal že do srede januarja 2005, ministrstvo pa je zahtevka za povračilo za obe podaktivnosti poslalo na Ministrstvo za finance šele v juniju 2005. Do zamika je prišlo zaradi zamud pri opravljanju kontrol po 4. členu uredbe ES 438/01. Kljub temu je Evropska komisija vsa sredstva, ki so bila izplačana iz proračuna Republike Slovenije, certificirala že do konca avgusta 2005, kar pomeni, da je bilo črpanje sredstev evropskega proračuna za izvedeni podaktivnosti v celoti izvedeno pred iztekom dveh tretjin razpoložljivega časa.

2.1.d V razpisu je bilo sicer opredeljeno, kaj sodi v splošno izobraževanje oziroma usposabljanje in kaj v posebno usposabljanje, vendar pa iz pregledanega vzorca izhaja, da prijaviteljem ni bilo povsem jasno, v katero skupino sodi določen tip aktivnosti. Zaradi tega je prihajalo do napak pri prijavi in tudi do pomot pri sestavljanju pogodb o sofinanciranju, vendar pa so bila kljub temu sredstva ob zaključku projektov dodeljena pravilno in v skladu z namenom.

Ministrstvo je pojasnilo, da je bila po njihovem mnenju razlika med splošnim izobraževanjem oziroma usposabljanjem in posebnim usposabljanjem s strokovnega vidika dovolj nazorna, kljub temu pa je zaradi napak pri prijavi na razpis v novem javnem razpisu za leti 2006 in 2007 natančneje razmejilo, kaj sodi v posamezno vrsto izobraževanj oziroma usposabljanj.

2.1.e V sklenjenih pogodbah so se v več primerih pojavljale napake. Nekatere pogodbe niso imele datuma podpisa pogodbe prejemnika sredstev oziroma niso vsebovale vseh izobraževanj in usposabljanj, ki naj bi bila sofinancirana. Po pojasnilu zavoda je besedilo pomotoma izpadlo iz pogodbe, kar kaže na pomanjkljivo in nenatančno pripravo pogodb. Ugotovili smo, da so se v pogodbah pojavljale tudi določene vsebinske napake. Zaradi tega menimo, da bi moral zavod nameniti večjo pozornost temu, da se pogodbo, ki je temeljni dokument, piše pazljivo in točno. Ugotovljene napake kažejo na pomanjkljivo delovanje notranjih kontrol, ki bi preprečevale njihovo nastajanje (podrobneje v prilogi 4).

2.1.f Dokumentacija na zavodu ni bila dovolj skrbno hranjena in urejena. V nekaterih primerih niso bili izpolnjeni obrazci o izvedenih preverjanjih. Obe ugotovitvi kažeta na pomanjkljivo hranjenje dokumentacije in neupoštevanje navodila ministrstva o zagotavljanju revizijske sledi.

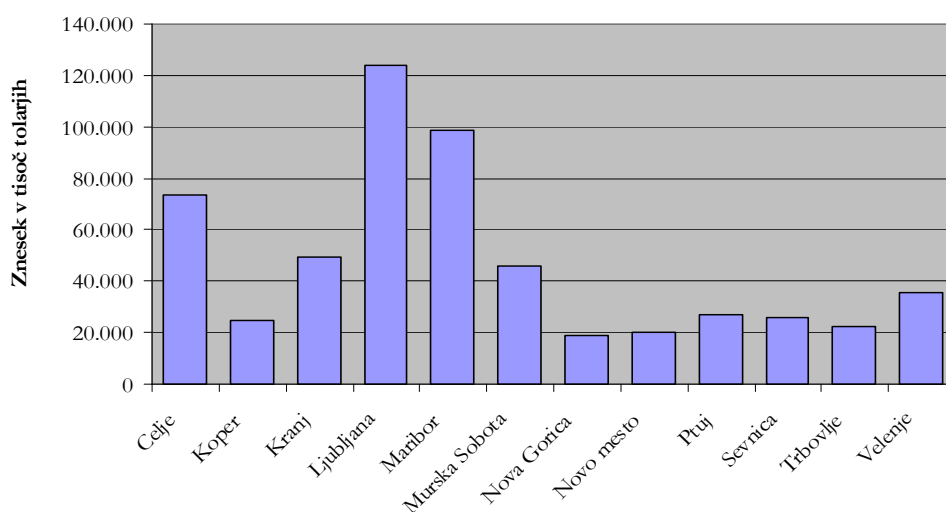
2.2 Sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva

Namen *sofinanciranja stroškov spodbujanja podjetništva* je pospeševanje podjetništva in odpiranje novih delovnih mest v malem gospodarstvu. Izvaja se v obliki enkratne nepovratne pomoči osebam, ki so se samozaposlile z zavezo ohraniti samozaposlitev najmanj dve leti. Povprečna višina sredstev, ki jo je posameznik lahko pridobil pri tej podaktivnosti, je bila okoli 488 tisoč tolarjev in je bila odvisna od območja zaposlitve v skladu s Sklepom o določitvi in razvrščanju območja z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v Republiki Sloveniji ter določanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2004¹⁶.

V *sofinanciranju stroškov spodbujanja podjetništva* je zavod vključil brezposelno osebo ali presežnega delavca na podlagi predloga za vključitev v program, ki je bil pripravljen na podlagi zaposlitvenega načrta in dokazil o realizirani samozaposlitvi.

Cilj programa je bila samozaposlitev 1.100 oseb, ki želijo uresničiti svojo poslovno idejo ter izkažejo pogoje in možnosti za takšno uresničitev. Po podatkih zavoda je bil skupni znesek dodeljenih sredstev po območnih službah v letu 2004, kot ga prikazuje slika 9.

Slika 9: Poraba sredstev ESS in lastne udeležbe po območnih službah v letu 2004

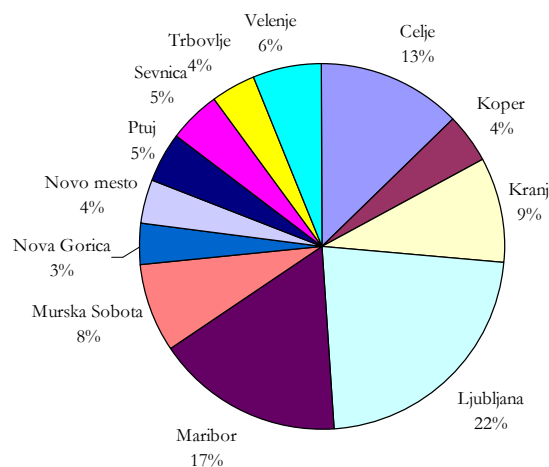


Vir: analitične evidence zavoda.

Skupno število končnih prejemnikov je bilo po posameznih območnih službah različno. Deleže prikazuje naslednja slika.

¹⁶ Uradni list RS, št. 13/04.

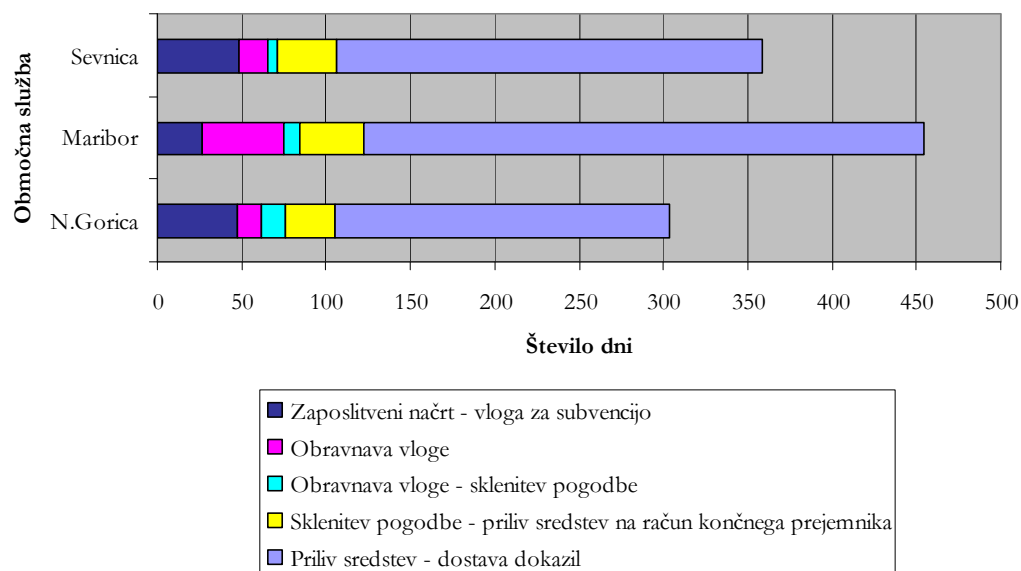
Slika 10: Število končnih prejemnikov po območnih službah zavoda v letu 2004



Vir: analitične evidence zavoda.

V reviziji smo preverjali, kako dolgo so trajali posamezni postopki. V različnih območnih službah so za izvedbo posameznih postopkov potrebovali različno časa. Trajanje postopkov od priprave zaposlitvenega načrta do dostave dokazil o upravičenih stroških prikazuje naslednja slika.

Slika 11: Povprečni časi trajanja postopkov pri izvajanju podaktivnosti spodbujanja samozaposlovanja v izbranih območnih službah



Vir: podatki, pridobljeni pri območnih službah zavoda na podlagi pregleda vzorca.

2.2.a Iz slike je razvidno, da je do največjih odstopanj prihajalo pri obravnavi vlog, kjer se je razpon gibal od 15 do 48 dni, medtem ko je pri zbiranju dokazil o upravičenih stroških znašal od 199 do 332 dni. Območne službe v letu 2004 niso imele dovolj natančnih navodil za izvedbo postopkov, zato so odgovorne osebe v različnih območnih službah ravnale različno: proaktivno oziroma pasivno. Tako je na primer v dveh preverjenih območnih službah vloge za subvencijo odobraval sama svetovalka za zaposlovanje, v eni pa komisija. V dveh pregledanih območnih službah so povabili osebe, ki so se samozaposlile, na podpis pogodbe v prostorih območne službe, v eni območni službi pa so jim pogodbo v podpis poslali po pošti. V dveh območnih službah so osebi, ki se je samozaposlila, poslali dopis za dopolnitev vloge za subvencijo, ker je bila ta nepopolna, takoj ko so prejeli takšno nepopolno vlogo, v eni pa so počakali 30 dni, da je oseba sama dopolnila vlogo brez predhodnega poziva za dopolnitev.

2.2.b Za eno izmed pregledanih območnih služb smo ugotovili, da samostojna svetovalka za zaposlitev ni pozivala končnih prejemnikov sredstev, da posredujejo dokazila o porabi sredstev, če jih končni prejemniki niso dostavili v rokih iz pogodbe. Tako se je podaljšal čas, potreben za ustvarjanje pogojev za črpanje sredstev ESS, kar je razvidno tudi iz izračuna potrebnega časa med podpisom pogodbe in dostavo dokazil o porabi sredstev.

2.2.c Največ časa je pri tej podaktivnosti trajalo zbiranje dokazil o upravičenih stroških. Glavni razlog za to je bil, da vnaprej ni bilo nedvoumno rešeno izredno pomembno vprašanje o tem, kateri stroški so dejansko upravičeni za sofinanciranje iz sredstev ESS in vrste dokazil o nastalih stroških. To je povzročalo stalno spreminjanje posameznih pisnih navodil, kar je pomembno zmanjševalo učinkovitost delovanja območnih služb in prejemnikov sredstev, saj so za dokazovanje upravičenih stroškov morali vložiti napore, ki so presegali razumen obseg potrebnih aktivnosti. V tipskih pogodbah, ki so jih območne službe podpisovale s končnimi prejemniki sredstev, je bilo namreč najprej opredeljeno, da prejemnik dodeljena finančna sredstva lahko uporabi za plačilo prispevkov za socialna zavarovanja. Pozneje je bila ta opredelitev spremenjena, saj naj bi bili upravičeni stroški prispevki za socialno varnost, plača, od katere so bili plačani davki in prispevki, materialni stroški, drobni inventar, najem poslovnih prostorov in osnovnih sredstev, obvezne članarine in drugi stroški, ki so neposredno povezani s samozaposlitvijo in so v skladu s predpisi ESS. V letu 2005 je ministrstvo po uskladitvi različnih mnenj ponovno zožilo opredelitev upravičenih stroškov, ki naj bi zajemali le plačilo prispevkov za socialno varnost pri fizičnih osebah (s. p.) in bruto plače pri pravnih osebah (plače s prispevki in davki delodajalca), saj je šele v letu 2005 ugotovilo, da se v skladu z opredelitvijo upravičenih stroškov v shemi državnih pomoči »Programi zaposlovanja« lahko kot upravičen strošek štejejo le stroški bruto plač, le v primerih zaposlitve invalidnih oseb pa se kot upravičeni lahko štejejo tudi nekateri drugi nastali stroški.

2.2.č Za samostojne podjetnike je bilo tako potrebno skoraj eno leto za pridobitev dokazil o nastalih upravičenih stroških, medtem ko so osebe, ki so se zaposlile v družbi z omejeno odgovornostjo, lahko stroške svoje plače upravičile že veliko prej (odvisno od plače, ki so si jo dodelile). Po tem, ko je bilo razčiščeno, da so upravičeni stroški plače in prispevki za socialno varnost, se je pojavilo vprašanje, kako obravnavati fizične osebe - samostojne podjetnike, ki ne prejemajo plače. Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Davčna uprava) jim prispevke za socialno varnost obračuna na podlagi zajamčene minimalne plače (bruto obračun).

Ministrstvo je pojasnilo, da so sklenili dogovor z Davčno upravo, na podlagi katerega vzpostavljajo sistem za posredovanje dokazil o upravičenih stroških. Davčna uprava bo ministrstvu posredovala podatke o višini bruto zavarovalne osnove, višino

plačanih prispevkov in podatke, da so bili prispevki tudi dejansko plačani za določeno obdobje za vsako samozaposleno osebo, ki je vključena v podaktivnost.

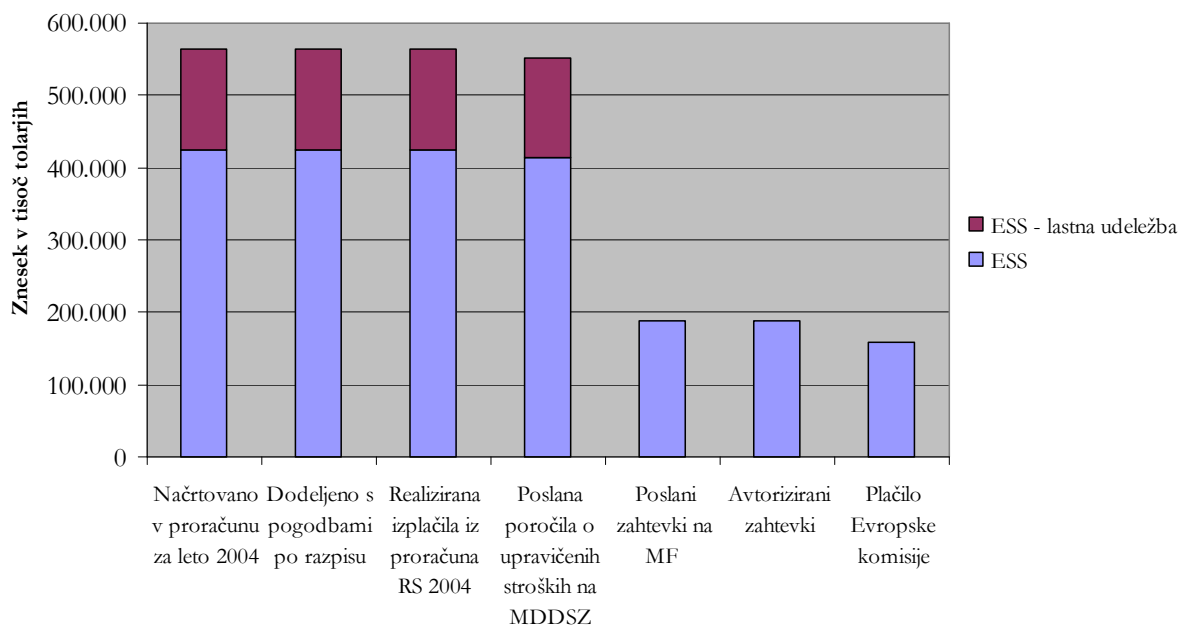
2.2.d Do konca leta 2005 so bili za to podaktivnost pripravljeni trije zahtevki za povračilo sredstev v proračun Republike Slovenije. Prvi zahtevek je plačilni organ zavrnil, saj je ministrstvo pri ponovnem preverjanju pravnih podlag in sklenjenih pogodb s končnimi prejemniki ugotovilo, da je upravičeni strošek samo plača s pripadajočimi prispevki za zaposlene v družbi z omejeno odgovornostjo ter prispevki za samostojne podjetnike ne pa tudi materialni stroški in plača za samostojne podjetnike, zato je odstopilo od zahtevka. Ministrstvo je to ugotovilo šele po enem letu izvajanja podaktivnosti v zadnji fazi, to je v fazi zahtevka za povračilo, kar je zaskrbljujoče. Naknadna uskladitev s pravili državnih pomoči je neposredno negativno vplivala na čas, potreben za vzpostavitev pogojev za povračilo sredstev ESS v proračun Republike Slovenije. Pomanjkljivo zasnovana podaktivnost in neučinkovito ravnanje ministrstva predstavlja povečano tveganje za učinkovito črpanje sredstev.

Plačilni organ je drugi in tretji zahtevek za povračilo avtoriziral, do konca leta 2005 pa je bilo povračilo sredstev v proračun Republike Slovenije izvršeno le za drugi zahtevek.

2.2.e V letih 2004 in 2005 je bilo v tipskih pogodbah, ki so jih sklepale območne službe in končni prejemniki sredstev, nerazčiščeno tudi vprašanje, koliko sredstev morajo končni prejemniki vrniti v primeru nenamenske porabe sredstev, kar vpliva na to, da interesi proračuna Republike Slovenije niso bili ustrezno zaščiteni. Podrobnosti so predstavljene v Prilogi 4.

Ministrstvo je pojasnilo, da so bile pogodbe za leto 2006 dopolnjene, tako da vsebujejo tudi zahteve za ustrezno povrnitev neupravičeno izplačanih sredstev.

Slika 12: Obseg sredstev ESS za aktivnost sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva



Vir: podatki zavoda, ministrstva in plačilnega organa; stanje na dan 31. 12. 2005.

2.2.f Iz slike je razvidno, da je bilo v proračun Republike Slovenije do konca leta 2005 povrnjenih samo 37 odstotkov sredstev, ki so bila izplačana iz proračuna Republike Slovenije za to podaktivnost. Vzroki so predvsem v dolgotrajnosti postopkov, že prej opisanih nerazčiščenih vprašanjih o upravičenih stroških in potrebnem času za nastanek upravičenih stroškov.

2.2.g Glede na to, da je v letu 2004 sredstva v tej podaktivnosti prejelo 1.156 oseb in so znašala sredstva na končnega prejemnika povprečno 488 tisoč tolarjev, lahko ugotovimo, da gre za veliko število prejemnikov relativno nizke vsote denarja, ki ga spremljajo številni administrativni postopki in dokumenti. Proces od sklenitve pogodbe med ministrstvom in zavodom za sofinanciranje stroškov zaposlovanja do pridobitve ustreznih dokazil o upravičenosti stroškov zajema 15 različnih postopkov na ravni centralne in območnih služb zavoda, pred tem je potrebno pripraviti še vse systemske dokumente na ravni ministrstva, po tem pa potekajo še postopki, potrebni za črpanje sredstev. Večina teh postopkov je potrebna tudi, ko se podaktivnost financira z nacionalnimi sredstvi. Postavlja se vprašanje razmerja med stroški opravljanja vseh teh postopkov in koristmi za končnega prejemnika sredstev, torej učinkovitosti podaktivnosti.

2.2.h V pogodbah med zavodom in končnim prejemnikom za leto 2004 ni bilo roka, do kdaj morajo končni prejemniki območni službi posredovati dokazila o porabi sredstev, kar pomeni, da v začetku vzpostavljeni sistem ni predvidel ustreznega mehanizma nadzora nad izvajanjem pogodbeno dogovorjenih obveznosti. To je bilo popravljeno v pogodbah za leto 2005, ko je bil za družbe z omejeno odgovornostjo postavljen rok 5 mesecev, za samostojne podjetnike pa 12 mesecev po podpisu pogodbe. Ti roki predvidevajo dinamiko pridobivanja dokazil o upravičenih stroških.

Ministrstvo je pojasnilo, da ta podaktivnost v novem programskem obdobju ne bo več sofinancirana iz sredstev ESS.

2.3 Lokalni zaposlitveni programi

Lokalni zaposlitveni programi so se nanašali na odpiranje novih delovnih mest za zaposlovanje brezposelnih težje zaposljivih oseb. Cilj programa je bila zaposlitev brezposelnih težje zaposljivih oseb na novo ustvarjenem delovnem mestu in zaposlitev udeležencev javnih del, ko je lokalni zaposlitveni program predstavljal nadgradnjo programa javnih del.

Programi so bili izbrani na podlagi javnega razpisa, ki ga je objavila centralna služba zavoda. Izvajalci programa so lahko bile pravne ali fizične osebe v javnem ali zasebnem sektorju, kjer so možnosti za ustvarjanje novih zaposlitev in razvoj novih aktivnosti v regijah z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti. Brezposelne osebe so bile vključene v program na podlagi pogodbe o vključitvi v projekt zaposlovanja in pogodbe o zaposlitvi, sklenjene z izvajalci programa.

Izvajanje *lokalnih zaposlitvenih programov* je potekalo v treh fazah:

- v prvi fazi je moral izvajalec izdelati elaborat programa, ki je predvideval odpiranje najmanj dveh delovnih mest oziroma enega delovnega mesta, če je bil lokalni zaposlitveni program nadgradnja programa javnih del;
- druga faza je bila namenjena usposabljanju in pridobivanju potrebnih znanj brezposelne osebe za potrebe lokalnega zaposlitvenega programa; druga faza ni bila potrebna, če je imela oseba vsa potrebna znanja;

- v tretji fazi je bila realizirana zaposlitev brezposelne osebe za določen ali nedoločen čas s pomočjo subvencije zaposlitve.

Cilj podaktivnosti je bilo spodbujanje neposrednega odpiranja novih delovnih mest za zaposlovanje brezposelnih težje zaposljivih oseb, razvoj novih dejavnosti in novih oblik dela na območjih z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v Republiki Sloveniji.

Upravičeni stroški so bili opredeljeni kot

- stroški odpiranja novih delovnih mest do največ 150 tisoč tolarjev na novo delovno mesto,
- subvencija za zaposlitev brezposelne težje zaposljive osebe za polni delovni čas za najmanj dve leti v znesku do 1 milijona tolarjev in
- subvencija za zaposlitev brezposelne težje zaposljive osebe za polni delovni čas za nedoločen čas v znesku do 1,5 milijona tolarjev.

Zaposlitev je morala biti realizirana najkasneje do 15. 11. 2004. Brezposelnim osebam, vključenim v lokalnih zaposlitvenih programih, je pripadala plača glede na stopnjo zahtevnosti dela in ostali stroški v zvezi z delom v skladu s kolektivno pogodbo, v katero je spadal izvajalec glede na njegovo dejavnost.

2.3.a Odpiranje vlog je bilo sukcesivno. Del razpisa za financiranje lokalno zaposlitvenih programov iz sredstev ESS v znesku 300.000 tisoč tolarjev je bil zaprt že na prvem odpiranju vlog zaradi razdelitve vseh načrtovanih sredstev. V nadaljevanju istega razpisa je bilo še več odpiranj vlog, na katerih so bila prijavljenim dodeljena sredstva le iz proračuna Republike Slovenije, ki so bila v sprejetem proračunu Republike Slovenije za leto 2004 načrtovana v znesku 1.200.000 tisoč tolarjev, vendar pa niso bila v celoti porabljena. Zaradi tega je bil v okviru sprememb programa aktivne politike zaposlovanja v septembru 2004 določen znižan obseg sredstev za program, in sicer 880.000 tisoč tolarjev sredstev iz proračuna Republike Slovenije. Menimo, da je ministrstvo ocenilo potrebe po sredstvih za ta namen na trgu dela, vendar ni dobro ocenilo zmožnosti delodajalcev za prijavo in realizacijo v okviru programa.

Ministrstvo je pojasnilo, da je na podlagi spremljanja izvajanja pravočasno pristopilo k prerazporeditvi sredstev.

2.3.b Prvotno je bilo načrtovano, da bo z izvajanjem te podaktivnosti ustvarjenih 200 novih delovnih mest. Na razpisu so bili izbrani izvajalci, ki naj bi zagotovili skupaj 207 novih delovnih mest. Med njimi je največji projekt predvideval kar 52 delovnih mest, vendar pa je bilo od tega dejansko realiziranih le 31 zaposlitev. Skupaj je bilo do izteka roka za realizacijo zaposlitev ustvarjenih 154 novih zaposlitev oziroma 77 odstotkov načrtovanih.

Naknadno se je namreč izkazalo, da za kar nekaj prijavljenih ni bilo mogoče zapolniti vseh predvidenih delovnih mest, saj je bil rok za realizacijo zaposlitev precej kratek, podjetja pa v tem času niso našla ustreznih kandidatov za zaposlitev. Sredstva so tako ostala neporabljena, vendar pa jih zaradi roka za sklenitev zaposlitve, določenega v razpisu, ni bilo več možno prerazporediti na tiste izvajalce, ki so bili izbrani na naslednjih odpiranjih vlog in s katerimi so bile sklenjene pogodbe o sofinanciranju iz proračuna Republike Slovenije.

2.3.c V pogodbi je bilo tudi določeno, da mora izvajalec zavodu vsake 3 mesece pošiljati plačilne liste zaposlenih v okviru lokalno zaposlitvenega programa do porabe subvencije. Nekatera podjetja so plačilne liste zavodu pošiljala redno, druga po pozivih, eno podjetje iz vzorca pa sploh ni pošiljalo plačilnih list in

tudi ni prevzemalo pozivov zavoda. Na podlagi pogodbe o izvajanju lokalno zaposlitvenega programa, sklenjene med zavodom in podjetjem, lahko zavod določi izvajalcu rok za odpravo kršitev. Če izvajalec kršitev v postavljenem roku ne odpravi, je dolžan zavodu brez poziva plačati pogodbeno kazen, zavod pa ima tudi pravico odstopiti od pogodbe.

Zavod je pojasnil, da je bil za omenjeno podjetje uveden stečajni postopek, ki se je začel 7. 4. 2005, rok prijavnosti v stečajno maso pa naj bi potekel 14. 6. 2006.

2.3.č V pogodbah s končnimi prejemniki je bilo navedeno le, da morajo ti kot dokazilo o nastalih upravičenih stroških zavodu pošiljati plačilne liste, ne pa tudi dokazil o tem, da so plače dejansko izplačali. Kontrola o tem, da je bil upravičeni strošek, ki je izkazan na plačilni listi, tudi dejansko izplačan zaposleni brezposelni osebi, naj bi se izvajala v okviru preverjanj na kraju samem.

Ministrstvo je pojasnilo, da je kontrolna enota kontrole na kraju samem začela izvajati konec leta 2005 in je pri tem med drugim preverjala tudi, ali so bile plače dejansko izplačane.

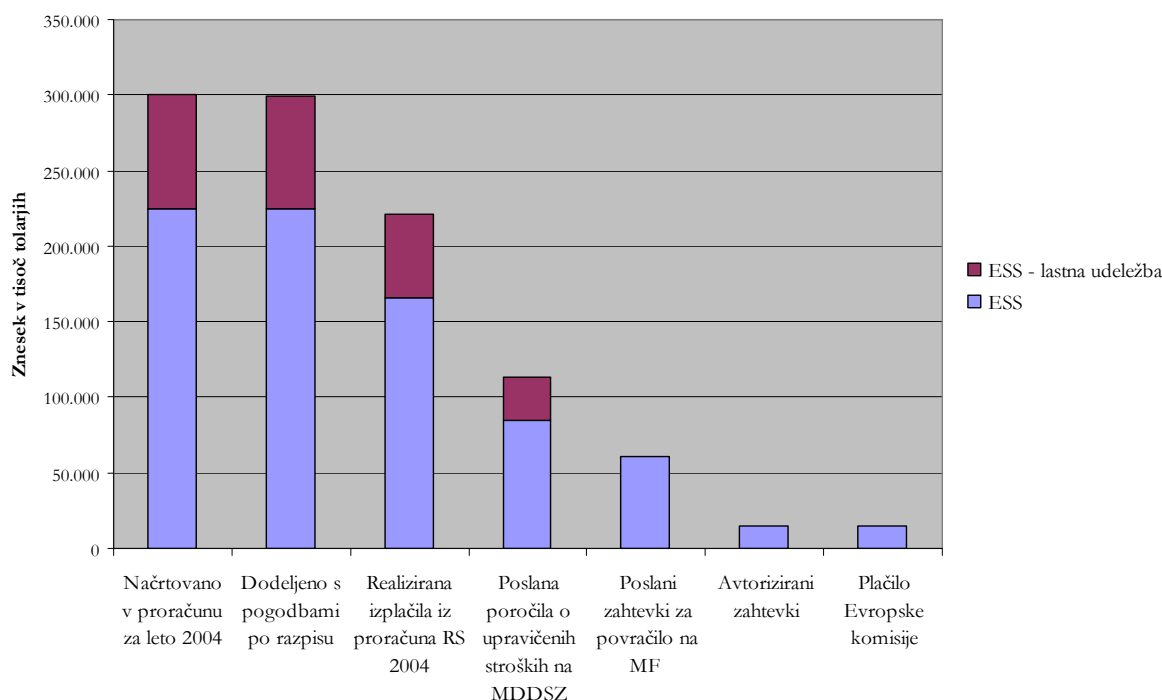
2.3.d V poročilo o realiziranih plačilih končnega prejemnika zavod posameznika vključi šele, ko je poraba subvencije v celoti dokumentirana, in ne sproti, ko dobivajo plačilne liste zaposlenih. Pri pregledu smo ugotovili, da kar pri polovici vseh pregledanih enot iz vzorca do konca leta 2005 subvencija še ni bila porabljena v celoti in zato zavod ministrstvu tudi še ni poslal poročil o realiziranih plačilih. Podjetje, ki je težje zaposljivo osebo zaposlilo za nedoločen čas, je prejelo 1.500 tisoč tolarjev nepovratnih sredstev, ki jih je lahko porabilo za plače za tega zaposlenega. Glede na to, da gre večinoma za osebe z nizko stopnjo izobrazbe, so bile te plače večinoma izplačane v višini minimalne plače, to je 117 tisoč tolarjev bruto oziroma 140 tisoč tolarjev (plače s prispevki in davki delodajalca). V tem primeru je subvencija porabljena šele po 11 mesecih, preden pa zavod pridobi vsa dokazila o upravičenih stroških, pa preteče še daljši čas. Zaradi tega menimo, da ta podaktivnost, tako kot je bila zastavljena ter zaradi pravila n+2, predstavlja veliko tveganje za črpanje iz sredstev strukturnih skladov.

2.3.e Kar nekaj zaposlenih je prekinilo delovno razmerje po svoji volji ali volji delodajalca. V tem primeru bi moral delodajalec zaposliti novo osebo ali pa vrniti sorazmerni del subvencije. Rok za zaposlitev nove osebe v pogodbah ni bil opredeljen. Določili so ga šele naknadno, in sicer bi moral izvajalec novo osebo zaposliti v roku šestih mesecev po prenehanju delovnega razmerja prejšnjega zaposlenega. V enem primeru je oseba takoj po zaposlitvi odšla na porodniški dopust. Upravičeni stroški ne nastajajo, zato se v takšnih primerih obdobje zbiranja dokazil še dodatno podaljša, pri zasnovi podaktivnosti pa ministrstvo ni predvidelo, kako bo ravnalo v takšnih primerih.

2.3.f Poleg tega je ministrstvo, potem ko je pridobilo vsa dokazila o upravičenih stroških, zamujalo s pripravo zahtevkov za povračilo. Čeprav je na primer vsa dokazila o upravičenih stroških za izvedbo prve faze, to je usposobitve delovnega mesta, ministrstvo prejelo že v začetku februarja 2005, je prvi zahtevek za povračilo na Ministrstvo za finance poslalo šele v začetku junija 2005.

2.3.g Zaradi tako dolgotrajnih postopkov je bilo iz sredstev proračuna EU do konca leta 2005 črpanih le 6,7 odstotka načrtovanih sredstev. Zneske, načrtovane v proračunu Republike Slovenije za leto 2004, ter izplačane in povrnjene zneske iz proračuna EU prikazuje naslednja slika:

Slika 13: Obseg sredstev za podaktivnost lokalno zaposlitveni programi



Vir: podatki zavoda, ministrstva in plačilnega organa; stanje na dan 31. 12. 2005.

2.3.h Posebno dolgotrajni in zapleteni so bili postopki zbiranja dokazil o upravičenih stroških za pripravo delovnega mesta, saj je morala skrbnica pogodb na zavodu izvajalce večkrat pozivati k dopolnitvam predloženih dokazil. Če je izvajalec sam opravil določene storitve, je moral zahtevek za povračilo stroškov priložiti tudi prilogo Evidenca ur. V takšnih primerih je bilo zelo težko oceniti realnost nastalih stroškov.

2.3.i Upoštevanje stroškov za usposobitev delovnega mesta pa je nepravilno tudi z vidika sheme državnih pomoči »Programi zaposlovanja«, po kateri se lahko kot upravičen strošek štejejo le stroški bruto plač in le v primerih zaposlitve invalidnih oseb tudi nekateri drugi nastali stroški.

2.3.j Med 18 pregledanimi podjetji je bila kar polovica takšnih, ki so imela manj kot 5 zaposlenih. Prav tako je šlo v nekaj primerih za novoustanovljena podjetja. Med pogoji, ki so jih morali izpolnjevati vlagatelji, je bilo sicer navedeno pozitivno poslovanje v elaboratu lokalno zaposlitvenega programa, vendar pa ni bilo predvideno preverjanje finančne bonitete prijavljenih podjetij in vsebine izkazanega pozitivnega poslovanja, kar predstavlja dodatno tveganje, da nekatera izbrana podjetja prenehajo obstojati še preden so doseženi načrtovani cilji podaktivnosti.

Ministrstvo oziroma zavod v letu 2005 te podaktivnosti nista več izvajala.

2.4 Skupne ugotovitve

2.4.a V letu 2004 na ministrstvu izvajanje ukrepa *spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*, ki se financira s sredstvi ESS, ni bilo projektno organizirano in vodeno. Minister ni imenoval odgovorne osebe, ki bi

skrbela za pravočasno in kvalitetno izvedbo tega ukrepa in za pravočasnost in kvaliteto navodil, ki jih je bilo ministrstvo kot nosilec proračunske postavke ali kot posredniško telo dolžno posredovati končnemu upravičencu. Določen je bil sicer skrbnik pogodbe med ministrstvom in zavodom, ki pa ni imel ustreznih pristojnosti in pooblastil, da bi lahko sprotno reševal probleme, ki so se pojavljali pri izvedbi tega ukrepa. Sistem črpanja sredstev ESS se je šele vzpostavljal, pri čemer je bilo posebej pomembno sprejeti kvalitetne in pravočasne odločitve.

2.4.b Prav tako ni bila zagotovljena stalnost in kakovost kadra, da bi na ukrepu delali ljudje, ki so se za to delo izobraževali in si pridobivali izkušnje pri samem izvajanju tega ukrepa. Niso bila ustrezno rešena nadomeščanja odsotnih. Ugotovili smo, da je za izvajanje pregledanih podaktivnosti značilna izrazita fluktuacija kadrov na ministrstvu in zavodu. Za podaktivnost *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* je prišlo v letu 2005 na ministrstvu do zamenjave skrbnice pogodbe, sklenjene med ministrstvom in zavodom. Poleg tega je prišlo za to podaktivnost in podaktivnosti *usposabljanje in izobraževanje zaposlenih* do zamenjave koordinatork za izvajanje na ravni centralne službe zavoda. V eni od treh revidiranih območnih služb je prišlo do zamenjave samostojne svetovalke za izvajanje podaktivnosti *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* na ravni območne službe, nova svetovalka pa se ni dodatno usposabljala za izvajanje te podaktivnosti s sredstvi ESS.

2.4.c Posledica je bila, da izkušnost in strokovnost kadra pri izvajanju tega ukrepa ni bila vedno na zadovoljivi ravni. Ministrstvo je zaposlene vključevalo v nekaj twinning projektov na področju ukrepov, ki se financirajo iz ESS, vendar lahko pri nekaterih podaktivnostih ugotavljamo, da so določena poglobljena vprašanja, ki naj bi jih ti projekti obravnavali in rešili, ostala nerešena vse do konca leta 2005 (na primer določitev upravičenih stroškov pri podaktivnosti *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva*).

2.4.č Na ministrstvu so kontrolno enoto vzpostavili šele oktobra 2004, ko je bila za to delo imenovana ena oseba. V letu 2004 in v večjem delu leta 2005 je bila kontrolna enota kadrovske zelo slabo zasedena, kar je povzročalo ozko grlo v fazi, ko je ministrstvo v vlogi nosilca proračunske postavke začelo plačilnemu organu posredovati zahteve za povračilo v proračun Republike Slovenije. Zaradi tega je prihajalo do zamud pri izvajanju kontrol po 4. členu. Priprava zahtevkov za povračilo, ki jih je ministrstvo zaradi narave podaktivnosti že tako ali tako pripravljalo z zamudo, je bila zaradi tega še upočasnjena. Enota je bila v zadnjem četrtnem letu leta 2005 okrepljena in je začela izvajati redne kontrole po 4. členu uredbe ES 438/01, vključno s kontrolami na kraju samem.

2.4.d V skladu z uredbo o izvajanju bi morale biti pred izplačilom sredstev strukturne politike iz proračuna Republike Slovenije izvršene kontrole, ki bi omogočale nemoteno izvedbo in potrditev kontrole za pripravo zahtevka za povračilo na podlagi 4. člena uredbe ES 438/01. Ministrstvo oziroma zavod kontrol po 4. členu v tej fazi postopka še ne moreta izvesti, ker pred izplačilom iz proračuna Republike Slovenije pri posameznih aktivnostih še nimata dokazil o nastalih upravičenih stroških. Zato tudi nekateri obrazci ne ustrezajo dejanskemu stanju v postopku izvajanja podaktivnosti. Tako je na primer na obrazcu za specifikacijo zahtevka za izplačilo iz proračuna Republike Slovenije, ki ga mora pripraviti zavod, zapisana posebna izjava, ki jo mora podpisati odgovorna oseba. Ta izjava naj bi potrjevala, da so bila izvedena vsa predpisana preverjanja in tudi preverjanja upravičenih stroškov. Iz navedenega izhaja, da ta izjava ne temelji na resnično opravljenih preverjanjih, saj pri podaktivnostih *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* ter *lokalno zaposlitveni programi* v tej fazi procesa zavod še ne razpolaga z dokazili o porabi pri končnem prejemniku.

2.4.e Pri izvajanju vseh pregledanih podaktivnosti se je izkazalo, da ministrstvo ne pripravlja zahtevkov za povračilo v roku, ki je predviden v uredbi o izvajanju. V skladu z uredbo o izvajanju bi moralo ministrstvo kot nosilec proračunske postavke v roku 30 dni po plačilu v breme sredstev strukturne politike plačilnemu organu predložiti zahtevek za povračilo z dokazilom o opravljenih kontrolah in ostalo zahtevano dokumentacijo. Ta rok je za izplačila iz ESS nerealen, saj gre v več primerih za izplačila akontacij. Zbiranje dokazil o upravičenih stroških je dolgotrajno in lahko v primerih revidiranega ukrepa traja tudi več mesecev ali celo let. Zaradi tega bi bilo treba dopolniti uredbo o izvajanju s posebnimi določbami, ki bi upoštevale posebnosti ESS.

Na to je ministrstvo že opozarjalo predlagatelja uredbe o izvajanju, vendar pa uredba o izvajanju do sedaj še ni bila ustrezno dopolnjena, čeprav je glede na posebnosti sklada ESS, ki izhaja tudi iz uredbe ES št. 1784/1999 o ESS¹⁷ razvidno, da je ministrstvo v primeru nekaterih aktivnosti, financiranih iz ESS, ne more izvajati.

2.4.f Kljub temu pa je ministrstvo pripravljalo zahtevke za povračilo prepočasi, saj je od prejema dokazil o upravičenih stroških od zavoda do predložitve zahtevka za povračilo plačilnemu organu preteklo več mesecev (povezava s točkami 2.1.č, 2.2.d in 2.3.g). Menimo, da bi ministrstvo moralo zahtevek za povračilo predložiti plačilnemu organu v roku 30 dni od prejema dokazil o nastanku upravičenih stroških.

2.4.g Proti koncu leta 2005 je ministrstvo pospešilo pripravo zahtevkov za povračilo, vendar pa jih zaradi omejitev v sistemu ISARR-SP¹⁸, ki ne omogočajo priprave novega zahtevka dokler prejšnjega zahtevka plačilni organ ne obravnava, ni moglo poslati na plačilni organ, kar je predstavljalo novo ozko grlo. Nosilec proračunske postavke pa pri tem nima neposrednega pregleda nad ravnanjem plačilnega organa, kar bi mu omogočalo, da bi bil sprotno obveščen o stanju zahtevkov za povračilo.

2.4.h Tveganja za črpanje sredstev ESS so pri revidiranih podaktivnostih zelo različna. Pri podaktivnostih *usposabljanje in izobraževanje zaposlenih* so težave povezane predvsem s tem, da so podjetja na razpis prijavljala višje zneske, kot so jih naknadno dejansko realizirala. Za izvedena izobraževanja in usposabljanja, za katera pa so bila založena sredstva iz proračuna Republike Slovenije, pa je Evropska komisija povrnila sredstva iz ESS v celoti. Ugotavljamo, da je v primeru teh dveh podaktivnosti tveganje za črpanje sredstev ESS zanemarljivo, zastavljena cilja glede števila oseb, vključenih v usposabljanje in izobraževanje, pa sta bila trikrat oziroma dvakrat presežena.

2.4.i Pri podaktivnosti *Sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* je bil postopek črpanja sredstev iz ESS otežen zaradi neprestanega spreminjanja navodil glede upravičenih stroškov ter nadalje zaradi dolgotrajnosti zbiranja dokazil o upravičenih stroških. Nejasnosti pri izvedbenih postopkih so pomembno podaljševale čas realizacije, kar ocenjujemo kot potencialno tveganje za črpanje sredstev iz ESS. Zastavljen cilj glede števila vključenih brezposelnih oseb je bil dosežen.

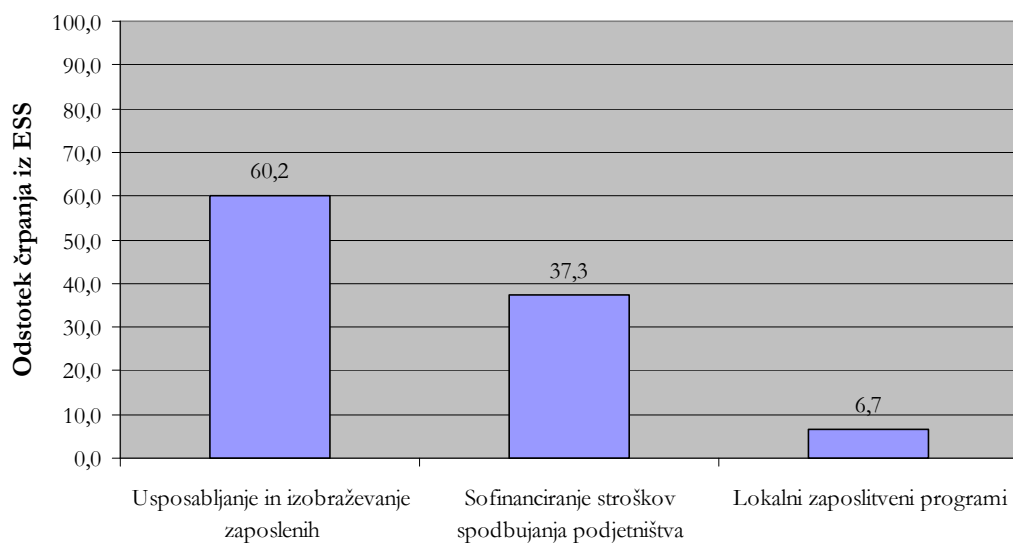
2.4.j Postopki za črpanje sredstev ESS so bili še precej daljši pri podaktivnosti *lokalni zaposlitveni programi*, saj so bili prejemniki upravičeni do višjih zneskov. Narava podaktivnosti in dolgotrajno zbiranje dokazil o upravičenih stroških predstavljajo visoko tveganje za črpanje sredstev ESS. Tudi zastavljeni cilj glede ustvarjenega števila novih delovnih mest je bil samo delno dosežen.

¹⁷ Uredba (ES) št. 1784/1999 Evropskega parlamenta in sveta z dne 12. 7. 1999 o Evropskem socialnem skladu.

¹⁸ Sistem ISARR-SP je referenčni informacijski sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju EPD.

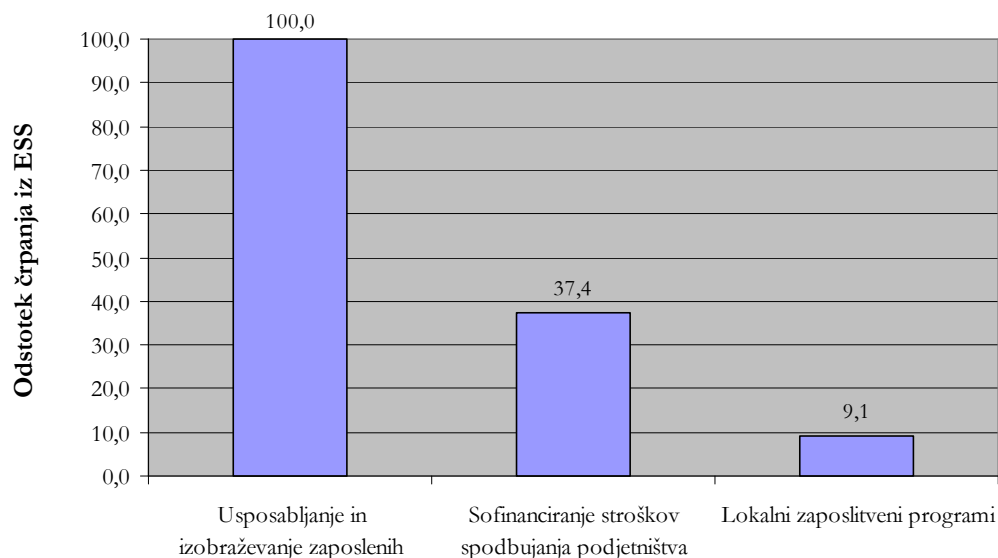
2.4.k Črpanje sredstev ESS je bilo za posamezne podaktivnosti zelo različno. Odstotek črpanja sredstev za posamezne podaktivnosti glede na sredstva, ki so bila načrtovana in založena iz proračuna Republike Slovenije, prikazujeta naslednji sliki.

Slika 14: Odstotek črpanja sredstev ESS do 31. 12. 2005 glede na načrtovana sredstva v proračunu Republike Slovenije v letu 2004



Vir: podatki, pridobljeni med revizijo na ministrstvu, zavodu in od plačilnega organa.

Slika 15: Odstotek črpanja sredstev ESS do 31. 12. 2005 glede na založena sredstva iz proračuna Republike Slovenije v letu 2004



Vir: podatki, pridobljeni med revizijo na ministrstvu, zavodu in od plačilnega organa.

2.4.l Problem nastaja tudi pri vzpostavitvi informacijskega sistema. Sistem ISARR-SP, ki bi ga moral vzpostaviti organ upravljanja, še vedno ni dostopen ministrstvu kot nosilcu proračunske postavke, ampak poteka vnos podatkov preko Agencije za regionalni razvoj. Do zamud prihaja tudi pri vzpostavitvi ESF modula¹⁹, za katerega je odgovorno ministrstvo. Pogoji modula je posodobitev računalniških sistemov na zavodu, kjer se veliko aplikacij izvaja še v zastarelem operacijskem sistemu DOS. Ministrstvo in zavod pripravljata posodobitev informacijskega sistema, tako da bi lahko nove računalniške rešitve začele delovati v začetku leta 2007.

2.4.m Pri izvajanju podaktivnosti, pri katerih upravičeni stroški niso bili le plače ali prispevki, se je v več primerih pojavilo vprašanje, ali je v konkretnem primeru davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) upravičeni strošek ali ne. V skladu z Uredbo Evropske komisije²⁰ DDV ni upravičeni strošek, razen kadar ga dejansko in dokončno nosi končni upravičenec ali posamezni prejemnik v okviru programov pomoči. DDV, ki ga je mogoče na kakršen koli način izterjati, ne more veljati za upravičenega do povračila, četudi ga končni upravičenec ali posamezni prejemnik dejansko ne izterja. DDV, ki ga končni upravičenec ali posamezni prejemnik ne more izterjati na podlagi uporabe posebnih nacionalnih predpisov, predstavlja upravičeni izdatek. Zaradi tega večkrat prihaja do zapletov, saj na zavodu nimajo navodil, kako naj v posameznem primeru ravnajo.

¹⁹ ESF modul je informacijski sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju 2. prednostne naloge iz EPD.

²⁰ Uredba Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. 7. 2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov ter Uredba komisije (ES) št. 448/2004 z dne 10. 3. 2004 o spremembi Uredbe (ES) št. 1685/2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/2003 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz strukturnih skladov, in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1145/2003.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost sistema za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada za izvajanje ukrepa 2.4 – *Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti* v letih 2004 in 2005. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij²¹. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Preizkušanje smo izvajali po vnaprej pripravljenih revizijskih programih. Menimo, da nam pridobljeni dokazi omogočajo, da podamo mnenje o učinkovitosti sistema za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada za izvajanje ukrepa 2.4 – *Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti* v letih 2004 in 2005.

V sistem za črpanje sredstev strukturnih skladov so vključene naslednje institucije:

- organ upravljanja,
- posredniško telo,
- nosilec proračunske postavke,
- končni upravičenec,
- plačilni organ in
- neodvisni organ za finančni nadzor.

Za izvedbo druge prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije, ki jo sofinancira Evropski socialni sklad, in s tem tudi ukrepa 2.4 – *Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*, je odgovorno Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Revizijo smo izvedli na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve ter Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, ki ga je ministrstvo določilo kot končnega upravičenca.

Menimo, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve kot posredniško telo in kot nosilec proračunske postavke pri vzpostavitvi sistema za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada za izvajanje ukrepa 2.4 – *Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti* v primeru izvajanja nekaterih podaktivnosti ni ravnalo dovolj učinkovito, kar je razvidno iz naslednjih ugotovitev:

- v letu 2004 na ministrstvu izvajanje ukrepa 2.4 – *Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*, ki se financira s sredstvi ESS, ni bilo projektno organizirano in voden; v sistemu ni bila predvidena odgovorna oseba, ki bi skrbela za pravočasno in kvalitetno izvedbo tega ukrepa in navodil, ki jih je bilo ministrstvo kot nosilec proračunske postavke ali kot posredniško telo dolžno posredovati končnemu upravičencu (točka 2.4.a);

²¹ Uradni list RS, št. 41/01.

- ni bila zagotovljena stalnost in kakovost kadra, ki bi se za to delo posebej izobraževal in si pridobival izkušnje pri samem izvajanju tega ukrepa (točka 2.4.b);
- ministrstvo ni pravočasno vzpostavilo kontrolne enote ter tudi ni zagotovilo ustrezne kadrovske zasedbe te enote, zato je prihajalo do zamud pri izvajanju kontrol po 4. členu uredbe ES 438/01 in s tem do zamud pri predlaganju zahtevkov za povračilo na plačilni organ (točke 2.4.č, 2.4.d, 2.4.e, 2.4.f);
- ministrstvo pri podaktivnostih *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva in lokalni zaposlitveni programi* ni enolično opredelilo pojma upravičenih stroškov, kar je pomembno vplivalo na podaljšanje časa za zbiranje dokazil o upravičenih stroških (točki 2.4.i, 2.4.j);
- ministrstvo ni vzpostavilo ESF modula, ki bi mu omogočal lažje spremljanje izvajanja aktivnosti (točka 2.4.l).

Glede na navedene ugotovitve menimo, da bi moralo ministrstvo znatno izboljšati učinkovitost delovanja sistema za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada pri revidiranih štirih podaktivnostih. Pri tem naj upošteva različne stopnje tveganja za črpanje sredstev, ugotovljene pri posameznih revidiranih podaktivnostih.

Na vzroke za premajhno učinkovitost in nujno odpravo pomanjkljivosti in nepravilnosti smo želeli opozoriti predvsem zaradi novega programskega obdobja 2007-2013, v katerem bo Sloveniji iz strukturnih skladov na razpolago skoraj desetkrat več sredstev, kot jih je bilo v obdobju 2004-2006, zato bo potrebna čim večja učinkovitost in usklajenost delovanja vseh vključenih v postopke črpanja sredstev.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve mora v roku 90 dni od prejema revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, ter
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo mora izvesti naslednje aktivnosti:

- zagotoviti, da bo zavod pri pripravi pogodb o sofinanciranju vgradil sistem kontrol, ki bodo preprečevale nastajanje napak (točka 2.1.e);
- vzpostaviti sistem kontrol, ki bo zagotovil, da bodo ob snovanju posameznih podaktivnosti pravočasno in ustrezno upoštevane tudi sheme državnih pomoči (točki 2.2.d in 2.3.i);
- imenovati odgovorno osebo, ki bo skrbela za izvajanje ukrepa in pripravo navodil in ki bo imela tudi ustrezna pooblastila in pristojnosti za reševanje problemov (točka 2.4.a);
- zagotoviti, da bodo ustrezno rešena nadomeščanja odsotnih in izvedeno potrebno izobraževanje (točka 2.4.b);
- kontrolna enota ministrstva mora pripraviti načrt izvajanja kontrol po 4. členu uredbe 438/01, tako da v prihodnje zaradi tega ne bo več prihajalo do zamud pri pripravi zahtevkov za povračilo (točka 2.4.č);
- ustrezno popraviti obrazce za specifikacijo zahtevkov iz proračuna Republike Slovenije, tako da bodo ustrezali dejanskemu stanju (točka 2.4.d);
- predlagati spremembo uredbe o izvajanju, tako da bo vsebovala tudi posebnosti sklada ESS in da jo bo ministrstvo lahko tudi dejansko izvajalo (točka 2.4.e);
- organu upravljanja mora predlagati, da vzpostavi ustrezen sistem s plačilnim organom, tako da bi imelo ministrstvo sprotno informacijo o stanju zahtevkov za povračilo (točka 2.4.g);
- pripraviti časovno opredeljen program vzpostavitve ESF modula ter imenovati odgovorno osebo za njegovo realizacijo (točka 2.4.l).

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1.

Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²². Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

²² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočamo:

1. Izvajanje podaktivnosti naj se projektno vodi. Pri tem naj vse institucije zagotovijo stabilno kadrovske zasedenost na delovnih mestih, ki naj imajo poleg odgovornosti tudi ustrezno pristojnost. Prav tako naj zagotovijo sistem nadomeščanja zaposlenih, ki izvajajo pomembne postopke, tako da ne bodo nastajali zastoji v primeru dopustov, bolezni ali drugih odsotnosti. Zagotovljen naj bo prenos znanja in usposabljanja.
2. Ministrstvo naj vnaprej nedvoumno in enoznačno opredeli vsebino upravičenih stroškov za posamezno podaktivnost. Pri tem mora upoštevati omejitve iz shem državnih pomoči, ki so povezane z izvajanjem posamezne podaktivnosti in ki jih je ministrstvo kot resorno pristojen organ tudi pripravilo in priglasilo Ministrstvu za finance oziroma Evropski komisiji. Tudi pri pripravi shem državnih pomoči naj poskrbi za to, da bodo vsi elementi sheme natančno določeni in nedvoumni.
3. Ministrstvo naj zagotovi krajši odzivni čas za reševanje morebitnih nejasnosti in verodostojne odgovore na vprašanja, s katerimi se srečuje zavod pri izvajanju posameznih podaktivnosti.
4. Predlagamo, da odgovorni na ministrstvu razmislijo o tem, ali je umestitev podaktivnosti *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* v ukrep, ki je namenjen podjetjem, ustrezna ali pa bi pomoč za te namene zagotavljali v okviru ukrepov, ki so namenjeni brezposelnim in pri katerih ni omejitev iz sheme državnih pomoči. To priporočilo kaže povezati tudi z ugotovitvijo 2.2.g glede stroškov in koristi te podaktivnosti.
5. Predlagamo, da na ministrstvu preverijo, ali bi bilo podaktivnost *lokalno zaposlitveni programi* smiselno izvajati tudi v prihodnje oziroma v kakšni obliki. Pri tem je potrebno oceniti potreben čas za zalaganje iz proračuna Republike Slovenije in temu ustrezno predvideti časovni zamik potencialnih prilivov iz proračuna EU. Ministrstvo bi moralo na razpisu preverjati tudi realnost programov in ustreznost bonitete podjetij.
6. V primeru ESS gre pri izplačilih večinoma za manjše zneske, zato bi veljalo razmisliti, ali je glede na številne nejasnosti pri definiciji upravičenosti smiselno, da se DDV - ne glede na določila predpisov EU - priznava kot upravičen strošek. Predlagamo tudi, da ministrstvo razmisli o priznavanju upravičenih stroškov, kadar so zelo težko dokazljivi (npr. vzpostavitev delovnega mesta v primeru lokalni zaposlitvenih programov) in te odločitve sprejme pred začetkom izvajanja aktivnosti.
7. Ministrstvo naj zagotovi, da bo centralna služba zavoda na osnovi pogodbe z ministrstvom in navodil ministrstva za tekoče leto pravočasno izdala vsa interna navodila za izvajanje posamezne

podaktivnosti. Za izvajanje podaktivnosti *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* naj navodila zajemajo vse postopke, pri katerih obstaja neenotnost izvajanja med območnimi službami (npr. obravnavanje vlog za sofinanciranje, obveščanje končnih prejemnikov in pozivanje k dopolnitvam ter prilaganju dokazil o upravičenih stroških).

8. Ministrstvo naj predlaga spremembo uredbe o izvajanju na način, da bi določala rok za predložitev zahtevka za povračilo v 30 dneh od prejema dokazil o nastalih upravičenih stroških.
9. Menimo, da bi moral biti vzpostavljen sprotni dostop nosilca proračunske postavke do aktivnosti plačilnega organa, tako da bi imel nosilec proračunske postavke vedno informacijo o tem, v kakšni fazi obdelave na plačilnem organu so posamezni zahtevki za povračilo. Sosledje obravnave zahtevkov za povračilo ne sme predstavljati ozkega grla. Ministrstvo naj predlaga ustrezno izboljšavo sistema organu upravljanja.
10. Ministrstvo naj skupaj z zavodom zagotovi, da se računalniške aplikacije za podporo izvajanju posameznih aktivnosti čim prej spremenijo v obliko (ESF modul), ki bo omogočala njihovo nadaljnje povezovanje s sistemom ISARR.
11. Ministrstvo in zavod naj z Davčno upravo Republike Slovenije ter Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje čim prej vzpostavi sistem za dostop do podatkov o izplačanih plačah in prispevkih, ki bi bistveno olajšali preverjanje nastanka upravičenih stroškov pri izvajanju podaktivnosti *sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva* oziroma pomembno zmanjšali obseg potrebnih administrativnih postopkov in dokumentacije.
12. Ministrstvo naj zagotovi pravočasen sprejem skrbno izbranih aktivnosti, ki bodo financirane iz ESS v novem programskem obdobju 2007-2013. Pri izboru naj upošteva izkušnje izvajanja EPD. Posebno pozornost naj nameni pravočasni odpravi vzrokov za ugotovljene pomanjkljivosti, da se ne bi ponovile v naslednjem programskem obdobju. Glede na zahtevnost priprave in izvajanja revidiranih podaktivnosti ter dosežen napredek pri odpravljanju nejasnosti in pomanjkljivosti sistema izvajanja tako ministrstva in zavoda kot potencialnih prejemnikov sredstev naj ministrstvo ponovno prouči, ali je res smiselno opustiti dve od štirih revidiranih podaktivnosti za financiranje iz sredstev ESS. Ministrstvo naj presodi, ali ne bi bilo zaradi pomena aktivnosti za doseganje ciljev Lizbonske strategije bolj smiselno nadaljevati z njihovim izvajanjem z določenimi spremembami in izboljšavami ob istočasnem odpravljanju ugotovljenih tveganj in pomanjkljivosti. Menimo, da zgolj preusmeritev aktivnosti na financiranje proračuna Republike Slovenije ni ustrezna in ne zadostna rešitev, saj za smotrno porabo javnih sredstev veljajo enaka načela, ne glede na njihov vir. Prenos podaktivnosti v financiranje iz proračuna Republike Slovenije ne bi smel pomeniti, da se poraba javnih sredstev za isti namen in nadzor nad upravičenimi stroški ne izvaja dosledno.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno s povratnico;
2. Dr. Vlado Dimovski, priporočeno;
3. Državni zbor Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhiv, tu.

6. PRILOGE

Priloga 1

6.1 Institucije v izvajanju prednostne naloge

Institucije, ki so vključene v izvajanje 2. prednostne naloge, izvajajo svojo vlogo v skladu z Uredbo o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji.

Organ upravljanja je Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj oziroma njena notranja organizacijska enota. Odgovoren je za upravljanje EPD in učinkovito ter pravilno črpanje sredstev iz strukturnih skladov v okviru EPD. Organ upravljanja poroča Evropski komisiji in je njen uradni sogovornik.

Plačilni organ je telo, ki ga določi država članica. Plačilni organ prejme plačila od Evropske komisije in pripravi zahtevek za plačilo (tj. zahtevek do skupnosti). V Sloveniji je to notranja organizacijska enota Ministrstva za finance.

Nadzorni organ izvaja neodvisen nadzor, ki zajema 5 odstotkov izplačanih sredstev. To je obvezen nadzor, določen z uredbami EU. V Sloveniji je to Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance. Organ za finančni nadzor pripravi načrt nadzora in lahko izvede nadzor kateregakoli telesa ali operacije.

Posredniško telo je odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD. V skladu z usmeritvami organa upravljanja vodi medresorsko usklajevanje za izbor projektov EPD ali programov na nivoju pristojne prednostne naloge, ki je predmet sofinanciranja posameznega strukturnega sklada. Pri tem mora zagotavljati skladnost s horizontalnimi prednostnimi nalogami EU, merljivost učinkov in doseganje zastavljenih ciljev. Posredniško telo za ESS je notranja organizacijska enota Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Nosilec proračunske postavke je neposredni uporabnik proračuna Republike Slovenije, ki ima v posebnem delu proračuna Republike Slovenije zagotovljena sredstva strukturne politike. Deluje v skladu z navodili organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa ter v skladu s sklenjenimi sporazumi in drugimi akti. Nosilca proračunskih postavk v 2. prednostni nalogi sta:

- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in
- Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport v letu 2004 (z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²³ pa Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo).

Končni upravičenec je neposredni ali posredni proračunski uporabnik v skladu s predpisom ministra za finance, ki odobri državno pomoč ali izvede projekt. Končni upravičenec je dolžan spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca proračunske postavke ter sklenjene sporazume in druge akte. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje je končni upravičenec za ukrepe 1, 2 in 4 v okviru 2. prednostne naloge, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport pa je končni upravičenec za ukrep 3.

Končni prejemnik je prejemnik sredstev strukturne politike.

²³ Uradni list RS, št. 123/04.

Priloga 2

6.2 Finančni tokovi

Dodeljene pravice porabe sredstev strukturnih skladov so rezultat pogajanj Republike Slovenije z Evropsko komisijo. Republika Slovenija je za prilive iz evropskih skladov odprla račune kot namenske podračune v okviru enotnega zakladniškega računa države pri Banki Slovenije. Vodi jih Uprava RS za javna plačila.

Evropska komisija po potrditvi EPD v skladu s pogodbo o pristopu na ta račun nakaže predplačilo v višini 16 odstotkov prispevkov iz skladov za zadevno pomoč, in sicer v prvem proračunskem letu 10 odstotkov in v naslednjem 6 odstotkov. Plačilni organ je zadolžen za prejemanje plačil iz sredstev strukturnih skladov EU od Evropske komisije in vodenje obrestnega računa za posamezni strukturni sklad ter evidence o vseh transakcijah.

V proračunu Republike Slovenije so za posamezno leto na proračunskih postavkah sredstev strukturnih skladov in slovenske udeležbe pri nosilcih proračunskih postavk načrtovani zneski, ki se bodo uporabljali za namene strukturne politike. S teh postavk se zalagajo sredstva, izplačana končnim prejemnikom, do črpanja sredstev strukturnih skladov.

Nosilci proračunskih postavk ali končni upravičenci izvedejo izbor projektov in programov za sofinanciranje iz sredstev EU ter sklenejo pogodbe s končnimi prejemniki. Končni prejemniki za opravljene dobave in storitve izdajo račun oziroma zahtevek za plačilo. Nosilec proračunske postavke oziroma končni upravičenec izvede kontrolo po 4. členu uredbe ES 438/01.

Po opravljeni kontroli proračunski uporabnik – nosilec proračunske postavke izvede plačilo iz proračuna Republike Slovenije končnemu prejemniku²⁴ v skladu z določili veljavnega zakona o izvrševanju proračuna in pravnika, ki ureja postopke za izvrševanja proračuna²⁵.

²⁴ Pri ESS gre v nekaterih primerih za izplačila avansov, zato je kontrole po 4. členu uredbe ES 438/01 mogoče izvesti šele po prejemu dokazil o nastalih upravičenih stroških.

²⁵ Če je končni upravičenec hkrati nosilec proračunske postavke, pripravi zahtevek za plačilo končni prejemnik na podlagi predloženih dokazil o plačanih upravičenih stroških, navedenih v pogodbi ali računovodski dokumentaciji enake dokazne moči, in ga posreduje končnemu upravičencu. Nosilec proračunske postavke izvrši plačilo.

Če končni upravičenec ni nosilec proračunske postavke, pripravi končni upravičenec zahtevek za izplačilo iz proračuna Republike Slovenije na podlagi potrjenih dokazil končnega prejemnika o upravičenih stroških v skladu s pogodbo med končnim upravičencem in končnim prejemnikom in ga posreduje nosilcu proračunske postavke v skladu s pogodbo o sofinanciranju in izvajanju. Nosilec proračunske postavke izvrši plačilo končnemu upravičencu v breme sredstev strukturne politike, končni upravičenec pa takoj izvrši plačilo končnemu prejemniku.

Če je končni upravičenec hkrati končni prejemnik in ni nosilec proračunske postavke, posreduje zahtevek za plačilo nosilcu proračunske postavke, ki izvrši plačilo.

Če je nosilec proračunske postavke končni upravičenec in hkrati končni prejemnik, izvrši plačilo po pogodbi o izvedbi izvajalca.

Ko so zbrana vsa ustrezna dokazila o nastalih upravičenih stroških in opravljene vse kontrole po 4. členu uredbe ES 438/01, nosilec proračunske postavke pripravi zahtevek za povračilo in ga skupaj z ustrezno dokumentacijo predloži plačilnemu organu.

Plačilni organ avtorizira zahtevek za povračilo in izvede povračilo z namenskega podračuna pri Banki Slovenije v proračun Republike Slovenije, kar poimenujemo črpanje sredstev. Pred avtorizacijo mora izvesti ustrezne kontrole po 9. členu uredbe ES 438/01²⁶.

Plačilni organ pripravi zahtevek za plačilo Evropske komisije in ga predloži Evropski komisiji v refundacijo.

Dodatna pojasnila:

Sredstva strukturne politike so pravice porabe, zagotovljene na postavkah namenskih sredstev EU za strukturno politiko in na postavkah slovenske udeležbe za strukturno politiko, določene v proračunu Republike Slovenije.

Sredstva strukturnih skladov EU so namenska sredstva EU na deviznih računih plačilnega organa za namene izvajanja strukturne politike.

²⁶ S temi kontrolami predvsem preverja, da:

- so organ upravljanja, posredniško telo in nosilci proračunskih postavk izpolnili zahteve iz uredbe 1260/1999,
- predloženi zahtevki za povračilo prikazujejo program ali projekt, ki je bil ustrezno izbran, in vključuje samo upravičene stroške, ki so podprti s plačanimi računi ali računovodsko dokumentacijo enake dokazne moči, navedenimi v izjavi o opravljeni kontroli 4. člena uredbe 438/01,
- so ustrezni finančni podatki v sistemu spremljanja popolni in pravilni,
- ni bilo nikakršnih splošnih ovir za izvršitev povračila iz strukturnih skladov.

6.3 Prikaz strukture ukrepa 2.4 - Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti

Ministrstvo je v letu 2004 v okviru tega ukrepa izvajalo štiri aktivnosti, in sicer:

- 2.4.1 – Nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih - v sektorjih v prestrukturiranju,
- 2.4.2 – Nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih - v perspektivnih sektorjih,
- 2.4.3 – Usposabljanje in pomoč pri ustanavljanju podjetij ter
- 2.4.4 – Razvoj novih oblik zaposlovanja.

Izvajanje posameznih aktivnosti je potekalo prek podaktivnosti. Vsako od aktivnosti *nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v sektorjih v prestrukturiranju* in *nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v perspektivnih sektorjih* je ministrstvo izvajalo prek ene podaktivnosti, ki je nosila isti naziv kot aktivnost.

Aktivnost *2.4.3 - usposabljanje in pomoč pri ustanavljanju podjetij* je ministrstvo izvajalo preko dveh podaktivnosti, in sicer:

- 2.4.3.1 - Pomoč pri samozaposlovanju in
- 2.4.3.2 - Sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva.

Prvo podaktivnost je v letu 2004 izvajal Podjetniški center za malo gospodarstvo, vendar ne s sredstvi ESS, temveč samo s sredstvi proračuna Republike Slovenije, zato te podaktivnosti v reviziji nismo pregledovali. Revidirali smo samo drugo podaktivnost, ki jo je izvajal zavod preko svojih območnih služb in uradov za delo in je bila financirana iz sredstev ESS.

Za aktivnost *2.4.4 – razvoj novih oblik zaposlovanja* je bilo predvideno, da se bo izvajala preko dveh podaktivnosti, in sicer:

- 2.4.4.1 - Lokalni zaposlitveni programi in
- 2.4.4.2 - Zaposlovanje starejših nad 50 let.

Druge podaktivnosti ministrstvo in zavod v letu 2004 še nista izvajala, zato smo v reviziji pregledovali le podaktivnost *lokalno zaposlitveni programi*.

Priloga 4

6.4 Določbe pogodb za izvajanje podaktivnosti sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva

V tipskih pogodbah, ki so jih sklepale območne službe in končni prejemniki sredstev, ni bilo natančno določeno, koliko sredstev morajo končni prejemniki vrniti v primeru nenamenske porabe sredstev. Za nenamensko porabo sredstev se v skladu z 8. členom pogodbe šteje:

- »če prejetih sredstev ne porabi za namene, napisane v pogodbi,
- ne ohrani samozaposlitve najmanj dve leti oziroma ne dokaže, da mu je izpolnitev te obveznosti postala nemogoča zaradi razlogov, za katere ni odgovoren in jih ni mogoče pripisati njegovi krivdi,
- ne zagotovi preostalih finančnih sredstev, potrebnih za celovito realizacijo predloženega programa samozaposlitve in pride zato do prekinitve samozaposlitve,
- predloži dokazila, v katerih so navedeni lažni ali netočni podatki oziroma so podatki ponarejeni ali namenoma izpuščeni«.

»V primeru nenamenske porabe sredstev je prejemnik v roku 30 dni od prejema poziva dolžan vrniti vsa oziroma sorazmeren del prejetih sredstev na podračun enotnega zakladniškega računa zavoda, in sicer skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi, ki so obračunane od dneva nakazila do dneva vračila sredstev.«

Območne službe zavoda so v primeru nenamenske porabe sredstev v letih 2004 in 2005 uporabljale navodilo centralne službe²⁷. V skladu s tem navodilom obsegajo sredstva, ki jih zavod terja, vsa ali del prejetih sredstev, ki je sorazmeren delu neizpolnjenih obveznosti v revaloriziranem oziroma ustreznem znesku skupaj s pogodbeno dogovorjenimi obrestmi. Delno vračilo sredstev skupaj s pogodbeno dogovorjenimi obrestmi omogoča sklep upravnega odbora zavoda.

Nadalje pogodba opredeljuje vzpostavitev terjatve do končnega prejemnika, pri čemer ni določeno, kdo vzpostavlja terjatev in kolikšna je obrestna mera od zamude dalje, saj pogodbe vsebujejo izraz pripadajoče zamudne obresti in ne zakonske.

Vse pogodbe v letih 2004 in 2005 med nenamenskost uvrščajo neohranitev zaposlitve za dve leti, vendar pa so posledice nenamenske porabe sredstev v pogodbah različne; dve pogodbi imata v 8. členu opredeljeno, da se v primeru nenamenske porabe sredstev vrnejo vsa pridobljena sredstva po pogodbi z zakonskimi zamudnimi obrestmi, pri čemer lahko zavod v takem primeru tudi odstopi od pogodbe (10. člen), dve pogodbi pa opredelujeta, da mora končni prejemnik v primeru nenamenskosti vrniti vsa ali le sorazmeren del sredstev (8. člen). Kolikšen del znaša sorazmerni del v pogodbi ni opredeljeno.

Nadalje dva tipa pogodb v letu 2004 za primer kršitve pogodbe zahtevata vrnitev vseh sredstev (8. člen), drugi dve tipski pogodbi pa za primer kršitve pogodbe zahtevata plačilo pogodbene kazni (9. člen), in sicer najprej v znesku 100 tisoč tolarjev, če kršitev ni odpravljena, pa še nadaljnjih 200 tisoč tolarjev, skupaj torej največ 300 tisoč tolarjev. Iz pogodbe ni natančno razvidno, za kakšen namen je dogovorjena

²⁷ Postopek izterjave neupravičeno prejetih zneskov iz zaposlovanja – 1. dopolnitev, od 31. 3. 2003; št. navodila 051 039/1. dopolnitev; veljavnost navodila od 15. 4. 2003 dalje.

pogodbena kazen, ali za zamudo ali neizpolnitev, kar pa je pomembno s stališča zahtevka za povračilo plačanih zneskov. Če je pogodbena kazen dogovorjena za primer zamude, lahko namreč zavod zahteva pogodbeno kazen in izpolnitev obveznosti, če pa je dogovorjena za primer neizpolnitve, pa je mogoče zahtevati le pogodbeno kazen ali le izpolnitev, vsekakor pa ne obojega hkrati (251. člen Obligacijskega zakonika²⁸). Zavod lahko v primeru neizpolnitve iz pogodbene kazni zahteva 300 tisoč tolarjev na podlagi sklenjene pogodbe, za preostanek pa lahko sodno uveljavlja razliko do popolne odškodnine po splošnih pravilih o povračilu škode.

Poleg tega dve tipski pogodbi predvidevata tudi pogodbeno kazen za zamudo z izpolnitvijo, dve pa ne. To pomeni, da zamuda pri nekaterih končnih prejemnikih pomeni plačilo pogodbene kazni, pri drugih pa mora zavod uveljaviti povračilo škode po splošnih pravilih Obligacijskega zakonika.

²⁸ Uradni list RS, št. 83/01.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE • THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 5800 • fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 5880 • fax: +386 (0) 2 250 5896