



REPUBLIKA SLOVENIJA

RACUNSKO SODIŠČE

Prežihova 4, 1000 Ljubljana

Telefon: 178 58 88

Telefax: 178 58 91

Na podlagi drugega odstavka 24. člena Zakona o Računskem sodišču (Ur. l. RS, št. 48/94) ter 24. in 25. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 20/95) prvostopenjski senat (v nadaljevanju: Senat I) v sestavi:

Nadja Žnidarčič Ferrari, predsednica,
Silva Jamnik, poročevalka, pooblaščen revizorka in
dr. Janez Gabrijelčič, član

izdaja naslednje

P O R O Č I L O

o r e v i z i j i

**izvajanja programov aktivne politike zaposlovanja - javna dela
pri Republiškem zavodu za zaposlovanje
- OBMOČNI ENOTI KOPER
za leta 1995, 1996 in 1997**

Številka: 1214-24/97-23

Ljubljana, 22.07.1998

K A Z A L O

I. UVOD	3
II. UGOTOVITVE	4
1. Javna dela v OE Koper v letih 1995 - 1997	4
1.1. Organizacija in vodenje javnih del v OE Koper	5
1.1.1. Kadrovska zasedba	5
1.1.2. Letno načrtovanje javnih del	5
1.1.3. Računalniško spremljanje programov javnih del	7
1.1.4. Notranji nadzor nad izvajanjem programov javnih del	7
1.1.5. Finančno-računovodsko spremljanje javnih del	8
1.2. Preskušanje izvajanja programov javnih del	12
1.2.1. Socialnovarstveni programi javnih del	14
1.2.1.1. Pomoč na domu	14
1.2.1.2. Begunski centri	15
1.2.2. Programi javne uprave, kulture, izobraževanja ter komunalne infrastrukture	17
1.2.3. Pregled prijav in odobritev programov	17
1.2.4. Opredelitev javnega dela	17
1.2.5. Trajanje udeležbe brezposelnih oseb v programih javnih del v obdobju 1995 - 1997	18
1.2.6. Upoštevanje stopnje izobrazbe pri izboru udeležencev	20
1.2.7. Upoštevanje zahtevanega števila udeležencev	24
1.2.7.1. Preveč udeležencev	24
1.2.7.2. Manj udeležencev	25
2. Ocena izvajanja javnih del v OE Koper	27
2.1. Izvajanje programov javnih del	27
2.2. Uspešnost in učinkovitost izvajanja programov javnih del	30
III. MNENJE	30
IV. PRIPOROČILA	31
V. DODATEK	32

I. U V O D

Na podlagi Sklepa o izvedbi nadzora št. 1214-24/97-1 z dne 20.11.1997 je bila uvedena revizija izvajanja programov aktivne politike zaposlovanja - javna dela za leta 1995, 1996 in 1997 pri Republiškem zavodu za zaposlovanje - Območni enoti Koper, Kmečka ulica 2, Koper (v nadaljevanju: OE Koper), ki so jo opravili revizorji: Jože Farič, Viktor Fele, Mojca Jelen in Pero Milutinovič, revizijski asistent-pripravnik, na podlagi Pooblastil št. 1214-24/97-2 z dne 20.11.1997 in št. 1214-24/97-10 z dne 13.02.1998. Revizija je bila opravljena v času od 21.11.1997 do 09.03.1998, na sedežu OE Koper in na sedežu Računskega sodišča. Po opravljeni reviziji je članica Računskega sodišča, Silva Jamnik, izdala 03.04.1998 predhodno poročilo o reviziji št. 1214-24/97-16.

Zoper predhodno poročilo je OE Koper v zakonitem roku (dne 21.04.1998) vložila pripombe. Senat I, ki ga je imenoval predsednik Računskega sodišča s Slepom št. 1214-24/97-19 z dne 22.04.1998 v sestavi:

1. Nadja Žnidarčič Ferrari, predsednica,
2. Silva Jamnik, poročevalka, pooblaščenka revizorka in
3. dr. Janez Gabrijelčič, član,

je proučil pripombe OE Koper na ugotovitve iz predhodnega poročila.

Ugotovitve, na katere ni bilo pripomb je Senat I privzel kot veljavne. V tem poročilu Senat I odgovarja na pripombe, izreka mnenje in daje priporočila k izvajanju programov javnih del.

Podatki o revidirani osebi in odgovorne osebe

V skladu z Zakonom o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, št. 5/91, 38/94 - v nadaljevanju: ZZZPB), Statutom Republiškega zavoda za zaposlovanje (v nadaljevanju: Zavod) z dne 29.09.1992, s Pogodbo št. 1 o financiranju Zavoda za leto 1995 z dne 16.03.1995 in Pogodbama št. 1/96 z dne 14.03.1996 ter št. 9600299 z dne 07.05.1996, sklenjenimi z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve, opravlja Zavod strokovne naloge izvajanja programa javnih del. Strokovne naloge se nanašajo na zaposlovanje in štipendiranje ter na izvajanje zavarovanja za primer brezposelnosti in ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ). Zavod ima območne enote, ki imajo v okviru svoje dejavnosti vsa pooblastila v pravnem prometu, ki jih izvršujejo v imenu in za račun Zavoda.

OE Koper je vpisana v register Temeljnega sodišča v Ljubljani, Enota Ljubljana, št. srg 2337/92 z dne 21.05.1992. OE Koper spremlja gibanje brezposelnosti, izvaja ukrepe APZ - v okviru teh izvaja programe javnih del, ki so opredeljeni s programom dela Zavoda (42. člen Statuta). Pri svojem delu se med drugim ravna po Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest z dne 17.05.1995 ter Pravilniku o

računovodstvu in inventuri z dne 01.01.1995. V OE Koper, v sestavi katere deluje 6 uradov za delo, je bilo konec leta 1997 zaposlenih 49 oseb.

Odgovorne osebe OE Koper v obdobju 1995 - 1997 so:

- Mira Kočever Furlan, direktorica enote, ki organizira poslovanje, opravlja pravna dejanja in sklepa pogodbe v mejah dejavnosti OE; imenovana je bila s Sklepom direktorja Zavoda 22.02.1994,
- Giuliano Nemarnik, vodja programov zaposlovanja in
- Jana Abram Dadič, svetovalka zaposlovanja, zadolžena za javna dela.

Cilj in obseg revizije

Cilj revizije je bil ugotoviti usklajenost izvajanja programov z zakoni in predpisi ter analizirati uspešnost in učinkovitost delovanja Republiškega zavoda za zaposlovanje - OE Koper v letih 1995, 1996 in 1997 na področju izvajanja programov aktivne politike zaposlovanja - javna dela. Za doseg omenjenega so bili v revizijskem postopku preskušani programi javnih del s socialnovarstvenega področja, področja komunalne infrastrukture ter področja javne uprave, kulture in izobraževanja.

II. UGOTOVITVE

1. Javna dela v OE Koper v letih 1995 - 1997

OE Koper je v letih 1995, 1996 in 1997 izvedla 257 programov javnih del v skupni vrednosti 259,7 mio SIT, v katera je bilo vključenih 822 brezposelnih oseb, in sicer (število programov, število udeležencev, porabljena sredstva):

Tabela 1: Javna dela v OE Koper v letih 1995 - 1997

Vrsta programa javnih del	Prog 1995	Udel 1995	000 SIT 1995	Prog 1996	Udel 1996	000 SIT 1996	Prog 1997	Udel 1997	000 SIT 1997
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Socialnovarstveni	32	139	39.980	37	149	54.977	40	142	57.636
Javna uprava, kultura	26	53	9.933	31	75	23.215	39	78	29.630
Ekologija, kmetijstvo	7	20	1.885	3	5	1.583	9	21	7.551
Komunalna infrastruktura	9	38	9.146	12	43	13.734	12	59	10.392
Skupaj	74	250	60.944	83	272	93.509	100	300	105.209

Vrsta programa javnih del 95-97	Programi skupaj 95-97	Udeleženci skupaj 95-97	000 SIT skupaj 95-97
	11	12	13
Socialnovarstveni	109	430	152.593
Javna uprava, kultura	96	206	62.778
Ekologija, kmetijstvo	19	46	11.019
Komunalna infrastruktura	33	140	33.272
Skupaj	257	822	259.662

K porabljenim sredstvom je potrebno prišteti še stroške usposabljanja, ki se ne vodijo ločeno za vsako zgoraj navedeno kategorijo programov javnih del, temveč skupaj (kto 2570240). Vključevanje udeleženca v program javnih del je povezano tudi z izobraževanjem in/ali usposabljanjem, za kar zagotavlja sredstva Zavod (Pogodba o izvajanju javnih del). OE Koper je tako v obravnavanem obdobju izkazala v svojih knjigah skupaj 1,6 mio SIT stroškov usposabljanja - kto 2570240, in sicer:

Tabela 2: Stroški usposabljanja

V tolarjih	
Leto	Znesek
1995	761.773,40
1996	310.722,00
1997	516.906,50
Skupaj	1.589.401,90

Po številu programov v obravnavanem obdobju so predstavljali socialnovarstveni programi 42,4 % vseh programov javnih del. Po številu udeležencev predstavljajo 52,3 % vseh udeležencev, vrednostno pa ti programi predstavljajo 58,8 % sredstev za programe javnih del.

1.1. Organizacija in vodenje javnih del v OE Koper

1.1.1. Kadrovska zasedba

V OE Koper je zaposlenih 49 oseb. Javna dela so organizirana v sektorju zaposlovanja oz. v oddelku za programe zaposlovanja. Vodja programov zaposlovanja kontrolira postopke ter pregleduje dokumentacijo, ki se nanaša na programe javnih del. Neposredno vodenje javnih del opravlja polni delovni čas strokovna svetovalka, ki izvaja strokovne naloge za programe javnih del. V uradih za delo posredujejo svetovalci zaposlitve brezposelnim osebam tudi informacije o javnih delih.

OE Koper nima svojih navodil o javnih delih, temveč pri svojem delu uporablja navodila in pravilnike, ki jih je za področje javnih del pripravil Zavod. Strokovna svetovalka za javna dela se redno udeležuje izobraževalnih seminarjev o javnih delih, ki jih organizira Zavod.

1.1.2. Letno načrtovanje javnih del

OE Koper za leto 1995 ni pripravila letnega načrta programov javnih del.

Za leto 1996 je OE Koper v poglavju IV. Javna dela letnega plana, navedla, da za leto 1996 ne predvideva zmanjšanja programov. Znesek načrtovanih sredstev za leto 1996 je bil v višini 100 mio SIT.

Iz plana za leto 1997 izhaja, da OE Koper "predvideva kontinuirano nadaljevanje več kot polovice programov (socialnovarstveni programi in programi s področja izobraževanja), tekom leta pa se bodo pojavili še ekološki, komunalni ter programi s področja turizma in kulture, ki bodo imeli krajši čas izvedbe. Za izvajanje javnih del se na terenu pojavljajo nove pobude, zato predvidevamo povečanje števila programov na 80 in ocenjujemo, da bo vanje vključenih cca. 200 udeležencev. Predvideva se poraba sredstev v višini 100 mio SIT."

Zavod ima sistem planiranja, in s tem tudi OE Koper, formalno urejen v Statutu Zavoda, in sicer v 41., 42., in 58. členu. Centralna služba Zavoda "... načrtuje ukrepe aktivne politike zaposlovanja in javna dela..." (41. člen), območna enota pa "... izvaja ukrepe aktivne politike zaposlovanja in javnih del, opredeljenih s programom dela..." (42. člen). "Zavod opredeli način uresničevanja in izvajanja nalog, programov in pravic zavarovancev ter brezposelnih oseb na osnovi programa dela. Program dela se sprejema letno in se operacionalizira po posameznih nalogah območnih enot in centralne službe zavoda." (58. člen).

OE Koper s svojim načinom planiranja javnih del v obravnavanih letih ni v celoti izpolnila statutarne zahteve po planiranju. Iz programov dela OE Koper ni razvidna usmeritev pri sprejemanju programov javnih del v odnosu na znano populacijo brezposelnih oseb. Pripravljanje in izvajanje postopkov za uresničevanje APZ (19. člen Statuta) pa je ena izmed temeljnih nalog Zavoda oz. območne enote, ki brez ustreznega načrtovanja ne more biti ciljno vodena. Pri tem je potrebno upoštevati dejstvo, da javno delo financirata Zavod in naročnik ter tako prvenstveno postavljata cilje, ki jih mora doseči celoten program javnih del v okviru APZ. Takšno razmerje vsekakor zahteva sodelovanje in usklajevanje tudi v procesu načrtovanja. Zavod oz. OE Koper morata z načrtovanjem javnih del oblikovati jasne cilje, ki bodo vezani na strukturo brezposelnih, njihovo vključitev v javna dela oz. prehod iz javnih del v zaposlitev.

Za izboljšanje planiranja je direktor Zavoda imenoval s sklepom dne 22.09.1997 delovne skupine za finančno planiranje in spremljanje programov zaposlovanja.

OE Koper pripominja, da so pri planiranju javnih del vedno upoštevali mesečne informacije o strukturi brezposelnih. Dodaja še, da je pri planiranju javnih del pomembno tudi usklajevanje potreb po izvajanju določenih programov v okviru lokalne skupnosti.

Senat I je od OE Koper pridobil dodatno dokumentacijo - plan za leto 1996 in 1997 - in po proučitvi sprejel pripombe kot pojasnila, ki ne spreminjajo ugotovitev revizije. Senat I je ugotovil, da za leto 1995 letni plan ni bil izdelan. Ob vpogledu v letni plan javnih del za leto 1996 je ugotovil, da je v njem opredeljena le skupna višina potrebnih sredstev, program za leto 1997 je sicer nekoliko bolj natančen in opredeljuje število programov in udeležencev ter višino potrebnih sredstev, pa še vedno pomanjkljiv. Letni plani so pomanjkljivi, ker ne vsebujejo vrste del po

posameznih programih, obsega sredstev, potrebne strukture brezposelnih in njihovega števila, časa opravljanja javnih del in načina prehoda iz javnih del v zaposlitev.

1.1.3. Računalniško spremljanje programov javnih del

V OE Koper vodijo evidenco o javnih delih s pomočjo računalniškega programa, ki jim ga je posredoval Zavod. Za uporabo programa je Zavod izdelal Navodila za izvajanje javnih del - Računalniška aplikacija (3. in 4. poglavje).

Vstop v aplikacijo je zaščiten z imenom in šifro. Podatki o javnem delu se vnašajo v računalnik iz obrazca JD-01 (Prijava na razpis "Programi javnih del v letu"). Program nato omogoči izpis tripartitne pogodbe (Obr.: JD-02) in kasneje tudi aneksa k pogodbi (Obr.: JD-03). V datoteki "Iskalci" se vodi baza oseb, ki so zainteresirane, da se vključijo v javna dela. Vpis v bazo je možen le, če se iskalec že nahaja v registru oseb (register brezposelnih). Za napotitev iskalca v javno delo se lahko avtomatsko izpiše Izjava ob vključitvi v javno delo (Obr.: JD-06) in Napotilo na vključitev v javno delo (Obr.: JD-07). Za izdajo prejšnjih dveh dokumentov se avtomatsko formira baza vključenih v javna dela. Izpisi: Odločba o priznanju pravice iz ukrepov aktivne politike zaposlovanja za izvajanje javnih del (Obr.: JD-04), Odločba o podaljšanju pravice iz ukrepov aktivne politike zaposlovanja za izvajanje javnih del (Obr.: JD-05) in Odločba o prenehanju pravice iz ukrepov aktivne politike zaposlovanja za izvajanje javnih del (Obr.: JD-09), se izpišejo avtomatsko po vnosu ustreznih podatkov.

"Priprava obračuna" omogoča vnos in vodenje finančnih podatkov o javnem delu. Podatki, ki se obračunavajo mesečno, se zapisujejo v mesečno obračunsko datoteko, to pa se mora, pred vpisom podatkov za naslednji mesec, prenesti v letno datoteko. Podatkov v letni datoteki ni možno popravljati. Vnašajo se naslednji podatki: denarna pomoč, zdravniški pregled, prevoz na delo, prehrana, izobraževanje, dodatna nagrada, (stroški skupaj), pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter zdravstveno zavarovanje. Strokovni delavec za javna dela mora vsak mesec, pred mesečnim obračunom, vnesti finančne parametre za izračunavanje pravic in stroškov (zajamčeni osebni dohodek, regres za prehrano, mesečni fond dni in ur), ki jih posreduje Zavod (vodja službe za finance in računovodstvo) območnim enotam v obliki navodila. Aplikacija omogoča naslednje izpise: osebna kartica (vsi stroški vključenega v javno delo), seznam vseh vključenih v javno delo in seznam vključenih v izbranem javnem delu.

1.1.4. Notranji nadzor nad izvajanjem programov javnih del

Zavod je v Navodilu za izvajanje programa javnih del za leto 1997 opredelil način nadzora nad izvajanjem programov javnih del v poglavju 7. Statistično, analitično in finančno spremljanje ter nadzor, in sicer:

"Spremljanje in nadzor nad izvajanjem programa javnih del zagotavlja Zavod na naslednje načine:

- z izvajanjem spremljanja pri izvajalcu programa. Za vsak program je potrebno že pred začetkom izvajanja določiti na koliko časa se izvaja; vendar najmanj enkrat v času trajanja programa,

- preko povratnih informacij udeležencev (anketni vprašalniki po končanem programu),
- z vpogledom v dokumentacijo.

Odbor za izbor javnih del spremlja in nadzira kakovost izvajanja javnih del in spoštovanje pogodbenih določil partnerjev v skladu s svojim programom dela za tekoče leto.”

OE Koper izvaja sprotni - mesečni - nadzor o izvajanju programov javnih del na podlagi mesečnih poročil o izvajanju javnih del (Obr. JD-09), ki jim ga dostavljajo izvajalci programov javnih del. O nadzorih iz 1. in 2. točke Navodil OE Koper za leto 1997 nima dokumentacije niti o načrtovanju niti o izvedbi nadzorov.

1.1.5. Finančno-računovodsko spremljanje javnih del

Finančno-računovodski oddelek OE Koper spremlja gibanje javnih del v glavni knjigi na analitičnih kontih 257024, ki imajo protipostavke na kontu žiro računa. OE Koper vodi knjigovodstvo po določenih Zakona o računovodstvu in ustreznih podzakonskih aktih in po določenih Pravilnika o računovodstvu in inventuri, ki ga je sprejel upravni odbor Zavoda 20.06.1996. OE Koper vodi naslednje analitične konte programov javnih del:

- kto 2570240 - Usposabljanje,
- kto 2570241 - Denarna pomoč, prevoz, prehrana,
- kto 2570242 - Prispevek pokojninskega in invalidskega zavarovanja,
- kto 2570244 - Denarna pomoč, prevoz, prehrana, zdravniški pregled (“nadzorniki”),
- kto 2570245 - Prispevek pokojninskega in invalidskega zavarovanja (“nadzorniki”),
- kto 2570246 - Prispevek za zdravstveno zavarovanje (“nadzorniki”),
- kto 2570247 - Stimulativni del nagrade, materialni stroški (“nadzorniki”).

Tabela 3: Računovodski podatki o javnih delih v letih 1995 - 1997

V tolarjih				
Konto	Besedilo	1995	1996	1997
2570240	Usposabljanje	761.773,40	310.722,00	516.906,50
2570241	DP, prevoz, prehrana	46.230.955,37	64.520.408,70	75.471.811,98
2570242	Prispevki pok. in inval. zav.	13.711.852,00	22.170.864,50	24.355.910,45
2570244	DP, prevoz, prehrana, zdr.pregl.	-	1.270.713,60	3.181.124,30
2570245	Prispevki pok. in inval. zav.	-	326.014,00	694.663,44
2570246	Prispevki za zdr.zavarovanje	-	0,00	10.027,00
2570247	Stim. del nagrade	-	593.658,00	1.370.569,00
	Skupaj	60.704.580,77	89.192.380,80	105.601.012,70

Razlike o višini porabljenih sredstev med podatki strokovne svetovalke za javna dela, navedeni v Tabeli 1, in računovodskimi podatki, so posledica različnega načina vodenja evidence o porabljenih sredstvih; v računovodstvu po načelu finančnih prilivov in odlivov (knjižbe 110/257), v računalniški aplikaciji - Javna dela, pa po likvidiranih stroških. Tako vsebuje računovodski podatek samo zahteve za sredstva. prejeta od Centralne službe Zavoda na žiroračun in podatke iz žiroračuna nakazane obveznosti izvajalcem v obravnavanem letnem obdobju 1. januar - 31. december.

Podatek, ki ga posreduje strokovna delavka za javna dela, pa vsebuje vse stroške, ki so v določenem obdobju nastali oz. bili evidentirani v računalniški aplikaciji - Javna dela (razmejitveni mesec december, računi za zdravstvene preglede, računi za eksterno izobraževanje - usposabljanje). Razlike za pregledano obdobje so prikazane v tabeli 4:

Tabela 4: Razlike med podatki svetovalke in podatki računovodstva

V tolarjih			
Leto	Svetovalka	Računovodstvo	Razlika
1995	60.944,00	60.705,00	239,00
1996	93.509,00	89.192,00	4.317,00
1997	105.209,00	105.591,00	-382,00
Skupaj	259.662,00	255.488,00	4.174,00

Obračun stroškov programov javnih del se dela mesečno. Prav tako se na tej osnovi pripravlja mesečni zahtevek za potrebna sredstva, ki jih OE Koper nakazuje Centralna služba Zavoda. Računovodski oddelek dobi od strokovnega svetovalca za javna dela Rekapitulacijo obračuna za mesec ... s priložo Mesečni obračun firm iz naslova javnih del v mesecu ... (vsebuje podatke za vsakega posameznega udeleženca o številu ur dela ter o višini pripadajoče denarne pomoči, prehrane, prevoza, izobraževanja, zdravstvenih stroškov in zdravstvenem zavarovanju). Rekapitulacija obračuna je osnova za izdelavo zahtevka za sredstva Centralne službe Zavoda. Zahtevek je narejen na obrazcu Obračun sredstev za programe zaposlovanja in štipendiranja za izplačila dne ... in je podpisan s strani vodje oddelka in direktorja OE Koper ter poslan Zavodu pred 15-tim v mesecu. Mesečni obračun firm, iz naslova javnih del, je osnova za avtomatski izpis virmanov za nakazila sredstev izvajalcem.

Pravilnost in natančnost obračunavanja stroškov (višina denarne pomoči, višina prehrane, višina prevoza) programov javnih del, pravilnost višine zahtevka za sredstva Centralne službe Zavoda ter pravilnost nakazovanja sredstev izvajalcem, je bila preverjena s kontroliranjem mesečnih obračunov, zahtevkov in nakazil za programe javnih del za mesec junij 1997 in november 1997.

Tabela 5: Kontrolirani mesečni obračuni in zahtevki, prejem sredstev ter nakazila

V tolarjih		
Besedilo	Junij 1997	November 1997
Obračun sredstev za		
- javna dela	6.967.536,00	9.024.351,00
- nadzornike (3. člen)	317.759,00	392.363,00
- nadzornike (4. člen)	140.275,00	129.311,00
Skupaj	7.425.570,00	9.546.025,00
Datum prejema sredstev od Centr. slu. Zavoda	16.07.1997	17.12.1997
Prejeta sredstva od Centr. slu. Zavoda	7.425.570,00	9.546.025,00
Datum nakazila sredstev	16.07.1997	18.12.1997
Nakazana sredstva izvajalcem	7.425.570,00	9.560.040,00
Razlika (prejeto - nakazano)	0,00	-14.015,00

Ugotovljeno je bilo, da je OE Koper pripravljala zahtevke za potrebna sredstva, naslovljene na Centralno službo Zavoda, na dogovorjen način in v dogovorjenih rokih. Prejeta sredstva Zavoda je OE Koper, najkasneje naslednji delovni dan po

prejemu, nakazala upravičencem, t. j. izvajalcem oz. udeležencem programov javnih del. Razliko med prejetimi in nakazanimi sredstvi za mesec november, v višini 14.015,00 SIT, je OE Koper pokrila iz preveč nakazanih sredstev za prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za mesec oktober 1997. Takšne razlike so posledica zamujanj izvajalcev pri dostavljanju poročil o prisotnosti udeležencev javnih del. Poročila za takšne primere zahteva OE Koper zaradi ocenitve potrebnih sredstev.

Preskus pravilnosti obračunavanja regresa za prehrano med delom je bil opravljen za mesec november 1997 za 19 udeležencev (10,7 % vseh udeležencev tega meseca), katerim je OE Koper obračunala in nakazala za 223.546,00 SIT (10,6 % vseh sredstev za prehrano tega meseca). Ugotovljene so bile naslednje nepravilnosti:

Tabela 6: Obračunavanje regresa za prehrano

						V tolarjih
Šifra javnega dela/ udeleženec	Dnevi prisotnosti	Prehrana na dan	Obračun OE	Pravilen obračun	Razlika	% napake
25125701 nov. 97		581,00				
P. E.	18		11.497,00	10.458,00	1.039,00	9,0 %
K. F.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
H. D.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
J. N.	19		12.135,00	11.039,00	1.096,00	9,0 %
J. M.	15		9.581,00	8.715,00	866,00	9,0 %
Skupaj			58.761,00	53.452,00	5.309,00	9,0 %
40165859 nov. 97		581,00				
L. D.	15		8.942,00	8.715,00	227,00	2,5 %
A. I.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
L. B.	15		9.581,00	8.715,00	866,00	9,0 %
Č. M.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
K. D.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
L. A.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
L. A.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
Č. Z.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
D. M.	19		11.497,00	11.039,00	458,00	4,0 %
R. M.	12		7.664,00	6.972,00	692,00	9,0 %
Skupaj			114.328,00	105.161,00	9.167,00	8,0 %
17135419 nov. 97		581,00				
H. V.	19		12.135,00	11.039,00	1.096,00	9,0%
Skupaj			12.135,00	11.039,00	1.096,00	9,0 %
40135723 nov. 97		581,00				
J. A.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
P. K.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
S. M.	20		12.774,00	11.620,00	1.154,00	9,0 %
Skupaj			38.322,00	34.860,00	3.462,00	9,0 %
Vse skupaj			223.546,00	204.512,00	19.034,00	8,5 %
<i>Zahtevek za vso prehrano za nov. 97</i>			<i>2.105.161,00</i>	<i>1.926.222,00</i>	<i>178.939,00</i>	<i>8,5 %</i>

V internem Navodilu službe za finance in računovodstvo Centralne službe Zavoda o izvajanju ZZZPB ter Pravilnika o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja z dne 25.11.1997 je v poglavju IV/B 4. Programi javnih del navedena pravilna višina

regresa za prehrano med delom v višini 581,00 SIT na dan. Navodilo je prejela tudi OE Koper. Pri obračunavanju prehrane je OE Koper udeležencem programov javnih del, ki so bili prisotni na delu v novembru 1997, obračunala regres za prehrano za 22 dni, čeprav je imel mesec samo 20 delovnih dni, prav tako pa je izračunala napačno višino pripadajočega zneska udeležencem, ki so bili na delu manj kot 20 dni. OE Koper je mesečni znesek za prehrano, ki je znašal za obravnavani mesec 12.775,00 SIT, razdelila na 20 dni in določila dnevni znesek v višini 638,70 SIT (razlika do 581,00 SIT predstavlja znesek, ki se vnese v davčno napoved občana). Takšno ravnanje je v nasprotju z internim Navodilom in tudi s 1. točko 2. člena Uredbe o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznajo kot odhodek (Ur. l. RS, št. 72/93, 43/94, 62/94 in 7/95). Ugotovljena nepravilnost predstavlja 8,5 % kontroliranih obračunanih sredstev za regres za prehrano. OE Koper je v kontroliranem obdobju obračunala vključenim v programe javnih del skupaj za 56.238.066,00 SIT regresa za prehrano (leta 1995: 13.686.451,00 SIT, 1996: 19.774.721,00 SIT in 1997: 22.776.894,00 SIT).

OE Koper v pripombah navaja, da so pri obračunavanju prehrane v letu 1997 upoštevali Navodilo o izvajanju zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti ter Pravilnik o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja. Tako je pri vključenih v javna dela prišlo do preplačila, in sicer 6.812,00 SIT na osebo v letu 1997. OE Koper še dodaja, da za preveč izplačana sredstva tečejo postopki za vračilo.

V pripombah OE Koper ne prereka ugotovitev, temveč pojasnjuje nastalo napako in odpravo le-te, zato Senat I ni spreminjal ugotovitev revizije.

Nadalje je bilo ugotovljeno, da OE Koper v letu 1997 od Zavoda ni pravočasno prejela sredstev za plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za vključene v programe javnih del za obdobje januar - avgust 1997 in tako ni sprotno plačevala tega prispevka, in sicer v skupni višini 16.619.660,59 SIT. Opisano ravnanje je v nasprotju s tretjim in petim odstavkom 6. člena Zakona o prispevkih za socialno varnost (Ur. l. RS, št. 5/96, 34/96, 18/96 - ZPSV), ki nalaga plačevanje prispevkov najkasneje do prvega naslednjega izplačila plač.

Tabela 7: Plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v letu 1997

Obveznost za mesec	Znesek v tolarjih	Nakazilo izvajalcem	Nakazilo na ZPIZ
Januar	2.341.563,45	20.02.1997	30.10.1997
Februar	1.971.436,14	20.03.1997	30.10.1997
Marec	2.012.324,00	17.04.1997	30.10.1997
April	2.116.836,00	22.05.1997	30.10.1997
Maj	2.261.052,00	19.06.1997	30.10.1997
Junij	2.290.356,00	17.07.1997	30.10.1997
Julij	1.929.228,00	21.08.1997	30.10.1997
Avgust	1.696.865,00	29.09.1997	30.10.1997
Zamujeno plačilo	16.619.660,59		
September	1.972.288,00	23.10.1997	30.10.1997
Oktober	2.141.105,45	20.11.1997	20.11.1997
November	2.248.628,00	18.12.1997	18.12.1997
December	2.413.546,00	09.02.1998	09.02.1998
Skupaj	25.395.228,04		

V predhodnem poročilu je bilo ugotovljeno, da OE Koper ni plačevala prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi navodil Zavoda. Dne 29.10.1997 je dobila OE Koper od Zavoda nakazanih na svoj žiroračun namenskih 18,591.948,59 SIT (vključno z zneskom prispevkov za september 1997, v višini 1,972.288,00 SIT), ki jih je naslednji dan nakazala na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (nadaljevanju: ZPIZ). ZPIZ za zamujena plačila OE Koper ni zaračunal zamudnih obresti.

OE Koper pripominja, da so zaradi začasnega financiranja prejeli sredstva za poravnavo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za udeležence javnih del šele v novembru 1997 ter so jih tudi takoj nakazali ZPIZ-u. OE Koper še pripominja, da udeleženci javnih del ne prejemajo plače, temveč denarno pomoč.

Senat I je pripombam ugodil, ker je OE Koper plačala prispevke od denarne pomoči takoj, ko je prejela sredstva od RZZ.

1.2. Preskušanje izvajanja programov javnih del

V preskušanje so bili zajeti socialnovarstveni programi, programi javne uprave, kulture in izobraževanja ter programi komunalne infrastrukture. Skupaj je bilo kontroliranih 64 programov, t. j. 24,9 % vseh programov javnih del v obdobju 1995 - 1997, v katerih je bilo udeleženih 335 brezposelnih oseb (40,8 % vseh udeležencev javnih del v obdobju 1995 - 1997). Za kontrolirane programe je OE Koper porabila skupaj 117 milijonov SIT, kar predstavlja 45,1 % porabljenih sredstev za vse programe javnih del v letih 1995 - 1997. Za posamezna poslovna leta so bili kontrolirani programi javnih del, kot je navedeno v tabelah 8 a in 8 b:

Tabela 8 a: Kontrolirani programi javnih del - 1. del

Opis	1995			1996		
	Izvedeno	Revidirano	%	Izvedeno	Revidirano	%
Socialnovarstveni programi						
- programi	32	10	31,2	37	9	24,3
- udeleženci	139	73	52,5	149	72	48,3
- sredstva (v tolarjih)	39.980	22.652	56,7	54.977	30.326	55,2
Javna uprava, izobraževanje, ...						
- programi	26	9	34,6	31	9	29,0
- udeleženci	53	39	73,6	75	25	33,3
- sredstva (v tolarjih)	9.933	5.919	59,6	23.215	7.346	31,6
Komunalna infrastruktura						
- programi	9	3	33,3	12	5	41,7
- udeleženci	38	7	18,4	43	28	65,1
- sredstva (v tolarjih)	9.146	837	9,2	13.734	11.758	85,6
Skupaj kontrolirana javna dela						
- programi	67	22	32,8	80	23	28,8
- udeleženci	230	119	51,7	267	125	46,8

- sredstva (v tolarjih)	59.059	29.408	49,8	91.926	49.430	53,8
Skupaj vsa javna dela						
- programi	74	22	29,7	83	23	27,7
- udeleženci	250	119	47,6	272	125	46,0
- sredstva (v tolarjih)	60.944	29.408	48,3	93.509	49.430	52,9

Tabela 8 b: Kontrolirani programi javnih del - 2. del

Opis	1 9 9 7			Skupaj 1995 - 1997		
	Izvedeno	Revidirano	%	Izvedeno	Revidirano	%
Socialnovarstveni programi						
- programi	40	9	22,5	109	28	25,7
- udeleženci	142	63	44,4	430	208	48,4
- sredstva (v tolarjih)	57.636	27.975	48,5	152.593	80.953	53,1
Javna uprava, izobraževanje, ...						
- programi	39	9	23,1	96	27	28,1
- udeleženci	78	16	20,5	206	80	38,8
- sredstva (v tolarjih)	29.630	7.331	24,7	62.778	20.596	32,8
Komunalna infrastruktura						
- programi	12	1	8,3	33	9	27,3
- udeleženci	59	12	20,3	140	47	33,6
- sredstva (v tolarjih)	10.392	2.877	27,7	33.272	15.472	46,5
Skupaj kontrolirana javna dela						
- programi	91	19	20,9	238	64	26,9
- udeleženci	279	91	32,6	776	335	43,2
- sredstva (v tolarjih)	97.658	38.183	39,1	248.643	117.021	47,1
Skupaj vsa javna dela						
- programi	100	19	19,0	257	64	24,9
- udeleženci	300	91	30,3	822	335	40,8
- sredstva (v tolarjih)	105.209	38.183	36,3	259.662	117.021	45,1

Revizijski postopki so obsegali pregled spoštovanja pravnih osnov pri izvajanju programov javnih del, in sicer:

- izpolnjevanje pogodbenih določil iz tripartitne pogodbe,
- izpolnjevanje kriterijev, določenih v prijavah na razpis za programe javnih del,
- čas vključitev udeležencev v programe,
- izobrazba udeležencev v programih,
- število udeležencev v programih.

1.2.1. Socialnovarstveni programi javnih del

V revizijskem postopku so bili pregledani socialnovarstveni programi, in sicer delo v begunskih centrih in pomoč na domu (starejšim, invalidom, bolnim). Socialnovarstveni programi so v letih 1995 - 1997 predstavljali 52,3 % udeležencev v vseh javnih delih v OE Koper in 58,8 % vseh porabljenih sredstev za javna dela.

1.2.1.1. Pomoč na domu

Programi pomoči na domu potekajo že od leta 1992 in se od tedaj vsako leto ponavljajo. Namenjeni so starim in invalidnim osebam kot pomoč na domu ter obsegajo naslednje storitve:

- gospodinjstva pomoč,
- prinašanje kosila na dom, v dogovoru z gostinskim lokalom ali domom upokoencev,
- osebna nega in
- laična socialna pomoč.

Programske pomoči na domu izvajajo skoraj v celoti centri za socialno delo, katerim je nudenje pomoči starim in invalidnim osebam ena izmed temeljnih dejavnosti. S pomočjo javnih del širijo svoje poslanstvo tudi na populacijo izven domov. Usposabljanje se opravlja v skupinah in je obvezno za vključevanje v program. Vključeni brezposelni morajo/bi naj imeli stopnjo izobrazbe, ki jo zahteva naročnik ter občutek za delo s starimi in invalidnimi osebami.

Za obdobje 1995 - 1997 je bilo pregledanih vseh 17 programov pomoči na domu, v katerih je bilo udeleženih 130 brezposelnih oseb (30,2 % udeležencev v socialnovarstvenih programih v letih 1995 - 1997). OE Koper je za kontrolirane programe skupaj porabila 50 mio SIT (32,7 % sredstev za socialnovarstvene programe v letih 1995 - 1997). Za posamezno leto je bila opravljena kontrola programov pomoči na domu, kot je navedeno v tabeli 9:

Tabela 9: Kontrolirani programi pomoči na domu v letih 1995 - 1996

Opis	Programi	Udeleženci	Poraba v 000 tolarjih	Por. na udelež. v 000 tolarjih
1995				
Kontrolirani programi pomoči na domu	5	39	11.802	303
Vsi socialnovarstveni programi	32	139	39.980	288
% kontroliranih programov	15,6	28,1	29,5	
1996				
Kontrolirani programi pomoči na domu	6	46	20.022	435
Vsi socialnovarstveni programi	37	149	54.977	369
% kontroliranih programov	16,2	30,9	36,4	
1997				
Kontrolirani programi pomoči na domu	6	45	18.034	401
Vsi socialnovarstveni programi	40	142	57.636	406
% kontroliranih programov	15,0	31,7	31,3	
Skupaj 1995 - 1997				
Kontrolirani programi pomoči na domu	17	130	49.858	384
Vsi socialnovarstveni programi	109	430	152.593	355
% kontroliranih programov	15,6	30,2	32,7	

1.2.1.2. Begunski centri

Javna dela so se pričela izvajati na področju begunske problematike ob prihodu beguncev iz BiH. Na podlagi sklepa Ministrstva za obrambo in sklepa medresorske delovne skupine Vlade Republike Slovenije za vprašanje oskrbe in namestitve beguncev v zbirnih centrih, se je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, dne 30.04.1992, vključilo v organizirano pomoč zbirnim centrom z izvajanjem javnih del. Z ustanovitvijo Urada za priseljevanje in begunce pri Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Urad) 01.07.1992 so bile pristojnosti za organizacijo in vodenje zbirnih centrov za begunce prenesene na ta Urad. Vključeni v javno delo v zbirnih centrih opravljajo delo kot vodje zbirnega centra, pomočniki vodij, delavci, odgovorni za sanitarno higienske zadeve, dežurni delavci, vzdrževalci objektov, zdravniki, medicinske sestre, socialni delavci ipd.

OE Koper je v letih 1995, 1996 in 1997 izvajala programe javnih del v treh zbirnih centrih začasne begunce, in sicer v Kozini, Ilirski Bistrici ter Postojni. Število udeležencev, porabljena sredstva ter delež teh dveh kategorij v socialnovarstvenih in vseh programih javnih del, ki so se izvajali v OE Koper v letih 1995, 1996 in 1997, so prikazani v tabelah 10 a, 10 b in 10 c:

Tabela 10 a: Strukturni prikaz programov javnih del - begunski centri 1995

Begunski center	Število udel.	Porab. sred. (v tolarjih)	Delež v soc. var. prog.		Delež v vseh jav. del.	
			Št. udel.	Por. sred.	Št. udel.	Por. sred.
Kozina - Sežana	11	2,699.919,00	7,91 %	6,75 %	4,4 %	4,43 %
Ilir. Bistrica	10	3,793.914,00	7,19 %	9,49 %	4,0 %	6,22 %
Postojna	13	4,355.856,00	9,35 %	10,89 %	5,2 %	7,15 %
Skupaj	34	10,849.689,00	24,46 %	27,14 %	13,6 %	17,80 %
Soc. var. progr.	139	39,980.347,00				
Skupaj jav.dela	250	60,944.921,00				

Tabela 10 b: Strukturni prikaz programov javnih del - begunski centri 1996

Begunski center	Število udel.	Porab. sred. (v tolarjih)	Delež v soc. var. prog.		Delež v vseh jav.del.	
			Št. udel.	Por. sred.	Št. udel.	Por.sred.
Kozina - Sežana	8	3,527.942,00	5,37 %	6,42 %	2,94 %	3,77 %
Ilir. Bistrica	7	3,356.740,00	4,70 %	6,11 %	2,57 %	3,59 %
Postojna	11	3,418.962,00	7,38 %	6,22 %	4,04 %	3,66 %
Skupaj	26	10,303.644,00	17,45 %	18,74 %	9,56 %	11,02 %
Soc. var. progr.	149	54,977.298,00				
Skupaj jav.dela	272	93,508.271,00				

Tabela 10 c: Strukturni prikaz programov javnih del - begunski centri 1997

Begunski center	Število udel.	Porab. sred. (v tolarjih)	Delež v soc. var. prog		Delež v vseh jav. del.	
			Št. udel.	Por. sred.	Št. udel.	Por.sred
Kozina - Sež.	6	4,103.863,00	4,22 %	7,12 %	2,00 %	3,90 %
Ilir. Bistrica	5	2,931.435,00	3,52 %	5,09 %	1,70 %	2,79 %
Postojna	7	2,905.316,00	4,93 %	5,04 %	2,33 %	2,76 %
Skupaj	18	9,940.614,00	12,68 %	17,25 %	6,00 %	9,45 %
Skupaj 95-97	78	31,093.947,00	18,14 %	20,38 %	9,49 %	11,97 %
Soc. var. progr.	142	57,636.308,00				
Skupaj 95-97	430	152,593.953,00				
Skupaj jav.de.	300	105,209.761,00				
Skupaj 95-97	822	259,662.953,00				

V letih 1995, 1996 in 1997 je bilo v zbirnih centrih začasne begunce v javna dela vključenih 78 oseb, kar predstavlja 18,14 % vseh udeležencev v javnih delih s področja socialnovarstvenih programov ter 9,49 % vseh brezposelnih oseb, ki so bile vključene v vse štiri skupine javnih del v teh treh letih. Za programe Pomoč v zbirnih centrih je bilo v obdobju treh let porabljenih 31,093.947,00 SIT, kar v obravnavanem obdobju predstavlja 20,38 % porabljenih sredstev za socialnovarstvene programe in 11,97 % porabljenih sredstev za vsa javna dela.

Iz zapisanega je razviden trend zmanjševanja števila udeležencev javnih del v zbirnih centrih, kar je ob zmanjševanju števila beguncev tudi razumljivo. Pregledani so bili vsi programi javnih del v zbirnih centrih, ki so se izvajali na področju OE Koper v obdobju 1995 - 1997.

1.2.2. Programi javne uprave, kulture, izobraževanja ter komunalne infrastrukture

V revizijskem postopku je bilo pregledanih 36 programov javne uprave, kulture, izobraževanja ter komunalne infrastrukture. Programi javne uprave, kulture, izobraževanja ter komunalne infrastrukture so v letih 1995 - 1997 v OE Koper predstavljali 42,1 % udeležencev v vseh programih javnih del in 37,0 % vseh porabljenih sredstev za javna dela. V preskušeni programih je bilo udeleženi 127 brezposelnih oseb (36,7 % udeležencev v teh programih oz. 15,5 % udeležencev v vseh programih javnih del v letih 1995 - 1997, za katere je OE Koper porabila 36 mio SIT, 37,5 % sredstev teh programov oz. 13,9 % sredstev za vse programe javnih del v letih 1995 - 1997).

Za posamezno leto je bila opravljena kontrola programov javne uprave, kulture, izobraževanja ter komunalne infrastrukture, kot je navedeno v tabelah 10 a in 10 b in 10 c: Kontrolirani programi javnih del.

1.2.3. Pregled prijav in odobritev programov

V letih 1995, 1996 in 1997 so bili na javni razpis prijavljeni programi v zbirnih centrih Kozina, Postojna in Ilirska Bistrica. Naročnik pošlje prijavo programa OE Koper na predpisanem obrazcu Zavoda do 15. dne v mesecu. Strokovna komisija OE Koper obravnava vse prijave in tudi vse posebnosti, ki nastanejo ob izvajanju programov javnih del, pri tem pa upošteva specifična spoznanja okolja delovanja enote in upošteva trende pri izvajanju programov. Svoje mnenje o predlaganem programu javnega dela poda OE Koper na obrazec prijave na razpis. V primeru zbirnih centrov OE Koper ni dajala mnenj, ker naročnik prijave ni poslal na OE Koper, ampak neposredno Odboru za izbor javnih del. OE Koper je prejela od Odbora za izbor javnih del že kar odobren program. Takšen način dela je bil prisoten v vsem revidiranem obdobju.

Takšno obravnavanje predloga programa javnih del predstavlja kršitev 6. člena Navodil o izvajanju javnih del v Republiki Sloveniji iz leta 1994 (veljavnost v letu 1995 in 1996) ter 99. člena Pravilnika o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja (Ur. l. št., 71/96 - veljavnost v letu 1997). OE Koper tako ni imela vpliva na izdajo mnenja o programu, kar pomeni, da ni mogla uveljaviti strokovne presoje prijavljenega programa in je pri odobritvi prijave programa opravljala zgolj administrativno funkcijo.

1.2.4. Opredelitev javnega dela

V letu 1996 je bilo izvedeno javno delo z nazivom Urejanje arhiva OE Koper - šifra 17124002. Naročnik je bila Mestna občina Koper, izvajalec pa OE Koper. OE Koper

je predlagala odobritev programa Odboru za izbor javnih del, ki je program odobril na 48. seji. Opis programa, ki je priložen k prijavi, navaja, da bo udeležencem programa nudil strokovno pomoč Pokrajinski muzej Koper, ki sprejema v trajno hrambo del dokumentacije OE Koper. Program javnih del je potekal od 04.11.1996 do 31.12.1996. Izplačila za udeležence v programu so bila v znesku 73.771,00 SIT. Projekt se je nadaljeval v letu 1997 - šifra 17125714. Naročnik in izvajalec sta ostala ista. OE Koper je program podprla, Odbor za izbor javnih del je program odobril na 50. seji. Program javnih del je potekal od 01.01.1997 do 04.05.1997, ko se je udeleženec redno zaposlil. Izplačila za program so bila v znesku 125.592,00 SIT.

V obeh primerih je kršen drugi odstavek 94. člena Pravilnika o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja, ki določa, da programi javnih del vsebujejo aktivnosti, ki jih ni mogoče opravljati kot redno dejavnost. Arhiviranje gradiva je po Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Zavoda, ki je v uporabi od 24.04.1994 naprej, redna dejavnost v OE Koper. Koriščenje javnih sredstev v višini 199.363,00 SIT kaže na porabo v nasprotju s predpisi.

1.2.5. Trajanje udeležbe brezposelnih oseb v programih javnih del v obdobju 1995 - 1997

V revizijskem postopku je bilo ugotovljeno, da OE Koper omogoča brezposelnim vključitev v programe pomoči na domu tudi preko predpisanega časovnega roka, kar predstavlja ravnanje v nasprotju s 101. členom Pravilnika o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja.

Preskus vključenosti udeležencev v programe pomoči na domu v letih 1995, 1996 in 1997, s pravilnikom je omejen čas vključenosti na dve leti, je zajel vse programe pomoči na domu. Ugotovitve so podane v tabeli 11:

Tabela 11 Čas vključenosti v javna dela v letu 1997 - do 31.12.1997

Šifra programa	Vključena oseba	Leto rojstva	Datum vključitve	Prekoračitev v mesecih	Znesek v tolarjih
48135736	D. N.	1966	11.07.1995	5,5	307.233,00
48135751	Du. N.	1965	01.01.1995	12	660.228,00
48135751	Ri.	1972	24.04.1995	8	417.512,00
48135751	Ku.	1968	01.01.1995	12	670.363,00
40135723	Ju.	1959	26.05.1995	7	356.358,00
40135723	Po.	1960	01.01.1995	12	676.295,00
40135723	St.	1965	01.01.1995	12	674.190,00
40135723	K. R.	1964	12.04.1995	8,5	502.271,00
Skupaj					4.264.450,00

Tako ravnanje, v nasprotju z določili Pravilnika o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja, so v OE Koper storili na podlagi navodil Zavoda. Odločitev o tem, da za udeležence socialnovarstvenih programov pomoči na domu ne velja časovna omejitev, vključitev v dolžini dveh let, je sprejel Odbor za izbor javnih del na svoji 57. seji dne 19.06.1997. S takšnim načinom spreminjanja pogojev vključevanja brezposelnih v javna dela je Zavod oz. Odbor za izbor javnih del kršil citirani pravilnik, ki ga je sprejel upravni odbor Zavoda. OE Koper pa je osmim neupravičenim udeleženkam (5,6 % udeleženk socialnovarstvenih programov v letu

1997), v nasprotju s pravilnikom, izplačala 4,264.450,00 SIT (7,4 % vseh sredstev za socialnovarstvene programe v letu 1997).

Svetovalka OE Koper, zadolžena za javna dela, je pojasnila, da gre pri programih pomoči na domu za specifične primere podaljševanja vključenih udeleženk v programe zato, ker je predvideno, da jih redno zaposlijo že v prvi polovici leta 1998.

Preskus trajanja udeležbe brezposelnih oseb v programih javnih del - begunski centri, kjer je čas vključitve omejen na dve leti, je obsegal pregled programov v letih 1995, 1996 in 1997 v centrih Kozina, Postojna in Ilirska Bistrica. Pregledani so bili sezname in podatki o začetku vključitve v program, podatki o izstopih ter podatki o novih vstopih. Ugotovitve so navedene v tabeli 12:

Tabela 12 Čas vključenosti v javna dela v letu 1997 - do 31.12.1997

Vključena oseba	Datum rojstva	Začetek udeležbe	Prekoračitev	Neuprav. izplačila v tolarjih
Zbirni center Kozina				
B. R.	1962	01.01.1995	12 mes.	652.578,00
B. T.	1948	01.09.1995	4 mes.	266.315,00
B. J.	1954	09.10.1995	2 mes. 22 dni	177.407,00
V. Z.	1964	01.07.1995	2 mes.	116.868,00
G. G.	1962	01.01.1995	12 mes.	687.539,00
Skupaj				1.900.707,00
Zbirni center Postojna				
R. M.	1964	01.01.1995	12 mes.	561.729,00
Skupaj				561.729,00
Zbirni center Ilirska Bistrica				
L. I.	1953	01.01.1995	12 mes.	566.490,00
J. R.	1968	01.01.1995	12 mes.	566.490,00
A. D.	1965	01.01.1995	8 mes.	376.675,00
S. D.	1957	01.02.1995	11 mes.	676.490,00
Skupaj				2.186.145,00
Vsi centri skupaj				4.648.581,00

V letu 1997 je bilo v zbirnih centrih začasne begunce v Kozini, Postojni in Ilirski Bistrici vključenih v javna dela tudi 10 oseb (55,6 % udeležencev programov begunski centri v letu 1997 oz. 7,0 % udeležencev v vseh socialnovarstvenih programih leta 1997) mlajših od 50 let, katerih udeležba v javnem delu je trajala več kot 2 leti. Znesek izplačil neupravičeno udeleženih za vse tri centre skupaj znaša 4,648.581,00 SIT (46,8 % sredstev programov begunski centri v letu 1997 oz. 8,1 % sredstev vseh socialnovarstvenih programov leta 1997).

Kršitve predpisanega roka trajanja udeležbe so bile ugotovljene tudi pri udeležencih v programih javne uprave, izobraževanja in kulture, kjer je čas vključitve omejen na eno leto, in sicer za dva udeleženca, ki sta skupaj neupravičeno prejela 277.234,00 SIT, in sicer:

1. F. N., roj. 1966. leta, je bila v letu 1996 udeležena v programu javnih del - Dela v knjižnici (šifra 13123053) od 09.07.1996 do 31.12.1996; imenovana je v letu 1997 sodelovala v programu - Računalniško vnašanje podatkov (šifra 13125722) od

01.01.1997 do 31.12.1997. Gre za vsebinsko isti program, z istim naročnikom - Občino Izolo in istim izvajalcem - Knjižnico Izola, le šifra in naziv programa sta spremenjena. Ugotovljena je prekoračitev predpisanega enoletnega roka udeležbe osebe v javnem delu. Imenovana bi morala končati udeležbo 09.07.1997, vendar pa je nadaljevala tudi po tem datumu; do 31.12.1997 ji je bilo neupravičeno izplačano 181.836,00 SIT;

2. R. M., roj. 1965. leta, je bila v letu 1996 udeležena v programu javnih del - Dela v knjižnici (šifra 13123053) od 10.10.1996 do 31.12.1996; v letu 1997 je bila imenovana udeležena v programu - Računalniško vnašanje podatkov (šifra 13125722). Z odločbo ji je bila dodeljena udeležba od 01.01.1997 do 31.12.1997. Gre za vsebinsko isti program z istim naročnikom - Občino Izolo, istim izvajalcem - Knjižnico Izola, le šifra in naziv programa sta spremenjena. V tem primeru je bila ugotavlja prekoračitev predpisanega enoletnega roka udeležbe osebe v javnem delu. Imenovana bi morala končati udeležbo 10.10.1997, vendar pa je nadaljevala tudi po tem datumu; do 31.12.1997 ji je bilo neupravičeno izplačano 95.398,00 SIT.

OE Koper je tako v nasprotju s predpisi dovolila 14 udeležencem vključenost v programe javnih del preko dovoljenega časovnega roka in jim tako neupravičeno izplačala skupaj 9,2 mio SIT.

OE Koper navaja, da je udeležba v socialnovarstvenih programih - pomoč starejšim na domu ter delo v zbirnih centrih nad predpisanim rokom smiselna in potrebna zaradi specifične narave dela. Delo s starejšimi je zahtevno in potreben je daljši čas usposabljanja. Podobno je z zahtevnostjo dela v zbirnih centrih. Za oba programa so obstajale oz. še obstajajo možnosti za redno zaposlitev. OE Koper še dodaja, da je v skladu z drugim odstavkom 101. člena Pravilnika o izvajanju aktivne politike zaposlovanja po strokovni presoji svetovalcev zaposlitve ustreznim osebam podaljševala vključenost v javno delo.

Pravilnik o izvajanju programa aktivne politike zaposlovanja v 101. členu določa, da je udeležencem v socialnovarstvenih programih javnih del čas vključenosti omejen na dve leti. Drugi odstavek tega člena pa časovno omejitev odpravlja za udeležence, ki so stari nad 50 let in za osebe z omejitvami pri zaposlovanju. OE Koper je dovolila podaljšano vključitev v javna dela osebam, ki niso dosegle starosti 50 let niti niso bile zdravstveno ogrožene in je s tem kršila preteklo določbo drugega odstavka 101. člena Pravilnika o izvajanju programa aktivne politike zaposlovanja. Zato Senat I pripombe ni sprejel.

1.2.6. Upoštevanje stopnje izobrazbe pri izboru udeležencev

Izbor brezposelnih oseb, primernih za napotitev v program javnega dela, opravi svetovalac za javna dela. Izbor opravi na osnovi zahtev naročnika, ki v prijavi navede potrebno stopnjo izobrazbe ter morebitne ostale zahteve. Svetovalac nato iz seznama brezposelnih oseb izbere tiste, ki izpolnjujejo zahtevane kriterije. Na podlagi 10. člena Navodil za izvajanje nekaterih ukrepov APZ veljavnih za leti 1995 in 1996, ki določajo kriterije za izbor brezposelnih oseb, je navedeno, da pri izboru brezposelnih oseb za vključitev v program javnih del OE Koper med drugim upošteva tudi brezposelne osebe ustreznih poklicnih profilov, ki v zadnjih 6-tih mesecih niso bile

vključene v katero od oblik APZ. V pravilniku za leto 1997 izrecnega določila o upoštevanju ustrezne stopnje izobrazbe ni.

Ugotovljena nespoštovanja zahtevane stopnje izobrazbe udeležencev v socialnovarstvenih programih - pomoč na domu so po letih podana v tabelah 13 a, 13 b in 13 c:

Tabela 13 a: Pregled neustrezne izobrazbe udeležencev 1995

Zap. št.	Šifra programa	Udeleženec	Zahtevana stop.izobr.	Dejanska stop.izobr.	Poraba v tolarjih
1.	17132114	P. M.	VI.	III.	502.991,50
2.		P. J.	V.	III.	382.728,00
3.		B. I.	V.	III.	137.477,00
4.		C. P.	V.	II.	243.341,00
5.	13132108	C. J.	V.	III.	486.167,00
6.		G. A.	V.	III.	546.727,00
7.	40132116	L. M.	V.	IV.	164.884,00
8.		P. K.	V.	IV.	505.907,00
9.		J. A.	V.	IV.	317.594,00
10.		S. M.	V.	III.	470.347,00
		Skupaj			3,758.163,50

Tabela 13 b: Pregled neustrezne izobrazbe udeležencev 1996

Zap. št.	Šifra programa	Udeleženec	Zahtevana stop.izobr.	Dejanska stop.izobr.	Poraba v tolarjih
1.	48133035	M. V.	V.	IV.	412.021,00
2.		R. A.	V.	IV.	574.592,00
3.	41133068	P. M.	III.	II.	235.406,00
4.	13133039	G. A.	V.	III.	628.764,00
5.		Č. J.	V.	III.	516.764,00
6.		K. E.	V.	IV.	430.506,00
7.	40133043	J. A.	V.	IV.	607.155,00
8.		P. K.	V.	IV.	602.415,00
9.		S. M.	V.	III.	555.605,00
10.	17133058	B. I.	V.	IV.	596.679,00
11.		P. M.	V.	III.	450.103,00
12.		C. P.	V.	II.	669.235,00
		Skupaj			6,279.245,00

Tabela 13 c: Pregled neustrezne izobrazbe udeležencev 1997

Zap. št.	Šifra programa	Udeleženec	Zahtevana stop.izobr.	Dejanska stop.izobr.	Poraba v tolarjih
1.	17135419	B. I.	V.	IV.	265.154,75
2.		H. V.	V.	II.	100.217,40
3.		C. P.	V.	II.	411.601,00
4.	48135758	R. A.	V.	IV.	635.503,00
5.		P. J. S.	V.	IV.	15.200,00
6.	40135723	J. A.	V.	IV.	697.150,00
7.		P. K.	V.	IV.	676.295,00
8.		S. M.	V.	III.	647.190,00
9.	13145718	P. E.	V.	IV.	604.630,00
10.		G. A.	V.	III.	705.450,00
11.		Z. L.	V.	III.	11.669,50
12.		Č. J.	V.	III.	473.765,00
13.	41135770	P. M.	IV.	II.	845.348,00
Skupaj					6,089.173,65

V letu 1995 je v programih pomoči na domu sodelovalo 10 udeležencev, ki so imeli nižjo stopnjo izobrazbe od zahtevane; od tega je 8 udeležencev vstopilo v programe na začetku leta 1995. Ob pregledu števila registrirano brezposelnih oseb v OE Koper je bilo ugotovljeno, da je v mesecu januarju 1995 znašalo število brezposelnih, ki bi po izobrazbi ustrezali razpisnim pogojem, naslednje: 1686 oseb s V. stopnjo, 260 s VI. stopnjo in 166 oseb s VII. stopnjo izobrazbe.

V letu 1996 je v programih pomoči na domu sodelovalo 12 udeležencev, ki so imeli nižjo stopnjo izobrazbe od zahtevane; od tega se jih je 11 vključilo v programe na začetku leta 1996. Ob pregledu statističnih podatkov registrirano brezposelnih oseb v OE Koper je bila ugotovljena naslednja struktura brezposelnih oseb, ki bi ustrezala razpisnim pogojem glede izobrazbe: 1659 oseb s V. stopnjo izobrazbe, 248 s VI. stopnjo in 153 oseb s VII. stopnjo izobrazbe.

V letu 1997 je bilo v programe pomoči na domu vključenih 13 brezposelnih z nižjo stopnjo izobrazbe od zahtevane; od tega se jih je 9 vključilo v programe na začetku leta 1997. Statistični podatki registrirano brezposelnih oseb na območju OE Koper v mesecu januarju 1997 pa kažejo naslednjo strukturo oseb z izobrazbo, ki bi ustrezala razpisnim pogojem: 1464 s V. stopnjo, 213 s VI. stopnjo ter 133 s VII. stopnjo izobrazbe.

Ugotovitve o nespoštovanju zahtev naročnika o stopnji izobrazbe udeležencev v socialnovarstvenih programih - begunski centri so za posamezno leto navedene v tabelah 14 a, 14 b in 14 c:

Tabela 14 a: Izobrazba udeleženca ne ustreza zahtevam naročnika 1995

Zbirni center	Vključena oseba	Stopnja izobrazbe		Trajanje udeležbe		Poraba v tolarjih
		Dejan.	Zahtev.	Začetek	Konec	
Ilirska Bistrica	I. P.	IV.	V.	01.01.1995	31.08.1995	264.457,00
Ilirska Bistrica	L. I.	IV.	V.	01.01.1995	31.12.1995	463.067,00
Ilirska Bistrica	B. T.	IV.	V.	01.01.1995	20.05.1995	192.058,00
Ilirska Bistrica	M. M.	III.	V.	03.03.1995	31.05.1995	53.485,00
Ilirska Bistrica	S. D.	IV.	V.	01.02.1995	31.12.1995	440.652,00
Skupaj						1.413.719,00

Tabela 14 b: Izobrazba udeleženca ne ustreza zahtevam naročnika 1996

Zbirni center	Vključena oseba	Stopnja izobrazbe		Trajanje udeležbe		Poraba v tolarjih
		Dejan.	Zahtev.	Začetek	Konec	
Postojna	Š. S.	III.	V.	01.01.1996	30.06.1996	249.776,00
Ilirska Bistrica	S. J.	III.	V.	01.01.1996	30.06.1996	250.263,00
Ilirska Bistrica	S. D.	IV.	V.	01.01.1996	31.12.1996	611.106,00
Skupaj						1.111.145,00

Tabela 14 c: Izobrazba udeleženca ne ustreza zahtevam naročnika 1997

Zbirni center	Vključena oseba	Stopnja izobrazbe		Trajanje udeležbe		Poraba v tolarjih
		Dejan.	Zahtev.	Začetek	Konec	
Postojna	R. M.	IV.	V.	01.01.1997	31.12.1997	561.729,00
Postojna	K. F.	III.	V.	01.01.1997	31.12.1997	667.726,00
Ilirska Bistrica	L. I.	IV.	V.	01.01.1997	31.12.1997	566.490,00
Ilirska Bistrica	S. D.	IV.	V.	01.01.1997	31.12.1997	676.490,00
Kozina - Sežana	B. R.	III.	IV.	01.01.1997	31.12.1997	652.578,00
Skupaj						3.125.013,00
Skupaj leto 1995, 1996 in 1997						5.649.877,00

V letu 1995 je v zbirnem centru Ilirska Bistrica sodelovalo 5 udeležencev, ki so imeli nižjo stopnjo izobrazbe od zahtevane; od tega so 3 udeleženci vstopili v program na začetku leta 1995. Ob pregledu števila registrirano brezposelnih oseb v OE Koper je bilo ugotovljeno, da je bilo v decembru 1994, v Upravni enoti Ilirska Bistrica, 187 registrirano brezposelnih oseb, ki so imele zahtevano stopnjo izobrazbe (V. stopnja).

V letu 1996 sta v zbirnem centru Ilirska Bistrica sodelovala 2 udeleženca, ki sta imela stopnjo izobrazbe nižjo od zahtevane. Oba udeleženca sta vstopila v program na začetku leta 1996. Ob pregledu števila registrirano brezposelnih oseb v OE Koper je bilo ugotovljeno, da je bilo v decembru 1995, v Upravni enoti Ilirska Bistrica, 180 registrirano brezposelnih oseb, ki so imele zahtevano izobrazbo (V. stopnja). V zbirnem centru Postojna je sodeloval en udeleženec, ki je imel nižjo stopnjo izobrazbe od zahtevane. Ob pregledu števila registrirano brezposelnih oseb v OE Koper je bilo ugotovljeno, da je bilo v decembru 1995, v Upravni enoti Postojna, 206 brezposelnih oseb z izobrazbo, ki so imele zahtevano stopnjo izobrazbe (V. stopnja).

V letu 1997 je sodelovalo v zbirnih centrih 5 udeležencev, ki so imeli nižjo stopnjo izobrazbe od zahtevane; vsi udeleženci so vstopili v programe na začetku leta 1997.

Ob pregledu števila registrirano brezposelnih oseb v OE Koper je bilo ugotovljeno, da je bilo v decembru 1996, v Upravni enoti Postojna, 187 registrirano brezposelnih oseb, ki so imele zahtevano izobrazbo (V. stopnja), v Upravni enoti Ilirska Bistrica pa 155 registrirano brezposelnih oseb, ki so imele zahtevano stopnjo izobrazbe (V. stopnja).

Ugotovljeno je bilo, da je OE Koper v letih 1995, 1996 in 1997 48 osebam z neustrezno stopnjo izobrazbe (t. j. 11,2 % vseh udeležencev v socialnovarstvenih programih, oz. 5,8 % udeležencev v vseh programih javnih del) neupravičeno izplačala skupaj 21,7 mio SIT (t. j. 14,2 % vseh porabljenih sredstev v socialnovarstvenih programih, oz. 8,3 % sredstev vseh programov javnih del).

OE Koper v pripombah navaja, da so bile v programe javnih del vključene osebe z nižjo stopnjo izobrazbe od zahtevane, ker je to izhajalo iz strokovne presoje izvajalca in OE Koper. Zahtevana stopnja izobrazbe s strani izvajalca je zgolj predvidevanje potrebe, ni pa to formalni pogoj za vključitev. Izvajalec nudi vključenim strokovno izpopolnjevanje in mentorstvo, saj so za vključitev v program pomembna tudi pripravljenost, afiniteta do dela, zmožnost empatije ... OE Koper še dodaja, da je bilo v času izbora na razpolago dovolj brezposelnih oseb z ustrezno stopnjo izobrazbe, vendar niso bili vsi ustreznih poklicev za zahtevano delo ali pa niso izpolnjevali ostalih pogojev, potrebnih za uspešno delo.

Senat I se strinja z navedbo v pripombah, da so se udeleženci izbirali skupaj z izvajalci, vendar pa OE Koper pri izbiri konkretnih udeležencev ni opravila vseh dejanj potrebnih za izbiro. Po proučitvi pripomb in dodatnih pojasnil, ki jih je posredovala OE Koper, Senat I ugotavlja, da so bila pri izbiri udeležencev opuščena posamezna dejanja, ki so se nanašala na opredelitev poklicnega profila in s tem povezano zahtevano stopnjo izobrazbe. S takšnim načinom delovanja je OE Koper kršila norme, določene v 10. členu Navodil za izvajanje nekaterih ukrepov aktivne politike zaposlovanja (veljavna za leti 1995 in 1996), ki določajo, da se pri izbiri brezposelnih oseb za vključitev v program javnih del med drugim upošteva tudi brezposelne osebe ustreznih poklicnih profilov, ki v zadnjih 6-tih mesecih niso bile vključene v katero od oblik aktivne politike zaposlovanja. V Pravilniku o izvajanju programa aktivne politike zaposlovanja, veljavnem za leto 1997, izrecnega določila o upoštevanju ustrezne stopnje izobrazbe ni, vendar pa sta izvajalec in naročnik zahtevo o stopnji šolske izobrazbe navedla v prijavi na razpis za programe javnih del, ki pa v obravnavanih primerih niso bile upoštevane.

1.2.7. Upoštevanje zahtevanega števila udeležencev

Naročnik javnega dela v prijavi navede število brezposelnih oseb, ki naj bi bile vključene v javno delo, kar je prav tako opredeljeno v pogodbi o izvajanju javnega dela, ki jo sklenejo območna enota Zavoda, naročnik ter izvajalec javnega dela. Morebitne spremembe, glede števila udeležencev javnega dela, morajo imeti podlago v aneksu k ustreznemu členu pogodbe o izvajanju javnega dela. Preverjeno je bilo spoštovanje 1. člena pogodbe o izvajanju javnega dela, ki med drugim določa število udeležencev javnega dela.

1.2.7.1. Preveč udeležencev

1. Ugotovljeno je, da je bilo v program pomoči na domu v letu 1996, s šifro 41133014, vključenih več udeležencev, kot je zahteval naročnik v prijavi na razpis za programe javnih del v letu 1996 in, kot je bilo dogovorjeno v ustrezni pogodbi. Naročnik je v prijavi navedel potrebo po dveh udeležencih za obdobje 12 mesecev, kar pomeni delo za skupno 24 mesecev. V program pa so bili vključeni štirje udeleženci in to skupno 31 mesecev. Od tega je bil prvi udeleženec vključen v program 12 mesecev, drugi 11 mesecev, tretji in četrti udeleženec pa vsak po štiri mesece. Zadnja dva udeleženca predstavljata presežek vključitev v program, ki znaša za tretjega udeleženca tri mesece oz. 102.598,00 SIT in za četrtega udeleženca štiri mesece oz. 255.954,00 SIT. OE Koper je ravnala v nasprotju s podpisano tripartitno pogodbo, ki jo je sklenila z naročnikom - Občino Pivka, ter izvajalcem - Centrom za socialno delo Postojna, ter tako neupravičeno potrošila 358.552,00 SIT, kar predstavlja 0,7 % sredstev za socialnovarstvene programe leta 1996.
2. V zbirnem centru Kozina je bilo od 09.10.1995 do 31.10.1995 vključenih v javno delo 7 brezposelnih oseb (v pogodbi dogovorjeno 6 udeležencev), kar je v nasprotju s 1. členom pogodbe o izvajanju tega javnega dela. B. J. je 09.10.1995 vstopila v javno delo kot 7. udeleženec. Prekoračitev števila udeležencev je trajala do 31.10.1995, ko je B. A. izstopila iz javnega dela. OE Koper je v oktobru 1995 za udeležbo B. J. v javnem delu nenamensko porabila 35.199,00 SIT.
3. Pogodba za javno delo v zbirnem centru Ilirska Bistrica za leto 1995 predvideva 8 udeležencev. Dne 01.02.1995 je v javno delo vstopila S. D., in sicer kot 9. udeleženec. 03.03.1995 je bila v javno delo vključena še M. M. Do 20.05.1995, ko je izstopil B. T. (redna zaposlitev) je bilo tako v javno delo vključenih 10 brezposelnih oseb. M. M. je iz javnega dela izstopila 31.05.1995. OE Koper je za udeležbo S. D. v javnem delu, od 01.02.1995 do 31.05.1995, nenamensko porabila 112.548,00 SIT, za udeležbo M. M., od 03.03.1995 do 31.05.1995, pa 53.485,00 SIT.
4. S pogodbo za javno delo v zbirnem centru Kozina za leto 1996 je bilo dogovorjenih 6 udeležencev. E. V. je bila kot 7. udeleženec v javno delo vključena od 02.12.1996 do 31.12.1996. OE Koper je za udeležbo imenovane v javnem delu, od 02.12.1996 do 31.12.1996, nenamensko porabila 58.993,00 SIT.

OE Koper je tako v letih 1995 in 1996 dovolila vključitev v programe javnih del več brezposelnim osebam, kot so to opredeljevale ustrezne pogodbe. Aneksi k pogodbam niso bili sklenjeni. Za udeležbo preveč vključenih oseb, 6 brezposelnih oseb, vključenih v programe skupaj 16 mesecev, je tako OE Koper nenamensko porabila 619 tisoč SIT (0,4 % sredstev vseh socialnovarstvenih programov v letih 1995 - 1997).

1.2.7.2. Manj udeležencev

1. V pogodbi o medsebojnih pravicah in obveznostih, ki so jo sklenile stranke za program pomoči na domu 03.02. 1997, šifra programa 40135723, je predvideno šestmesečno trajanje programa za 8 udeležencev. 01.07.1997 je bila pogodba dopolnjena z aneksom o podaljšanju programa še za šest mesecev, vendar za 6 udeležencev. Vse leto je bilo v program vključenih 6 udeležencev, kar pomeni 2 udeleženca po šest mesecev manj, kot je določeno v pogodbi. Svetovalka za javna dela na OE Koper je pojasnila, da so se z naročnikom ustno dogovorili, da bo v program vključenih le 6 udeležencev vse leto, in sicer zaradi pomanjkanja sredstev. V primeru spremembe pogojev, bi morale pogodbene stranke spremeniti pogodbo ali jo dopolniti z aneksom. Ker je bilo v pogodbi dogovorjeno financiranje 8 udeležencev v prvi polovici leta in ne 6, kot sta se kasneje naročnik in Zavod ustno dogovorila, so bila kršena pogodbeni določila. S takšnim ravnanjem je tako OE Koper 2 brezposelnima osebama onemogočila udeležbo v programu. Pogodba v 8. členu navaja, da se program lahko izteče pred pogodbenim rokom, če naročnik javnih del oz. Zavod ne moreta zagotoviti sredstev za izvedbo programa, ali če nastopijo drugi objektivni razlogi, vendar pa mora naročnik predčasno prekinitve napovedati mesec dni vnaprej.
2. V tripartitni pogodbi, z dne 03.02.1997, za program izvajanja pomoči na domu, s šifro 41135779, je določeno trajanje programa šest mesecev za 5 udeležencev. Ena izmed udeleženk je bila vključena v program od 01.01.1997 in je zaključila z delom v programu 20.02.1997. Center za socialno delo Postojna, kot izvajalec programa, je o tem obvestil OE Koper, ter hkrati navedel, da zanj zamenjave ne predvidevajo. Ker gre za tripartitno pogodbo je izvajalec programa kot ena od pogodbenih strank samovoljno kršil pogodbo brez obrazložitve. Svetovalka za javna dela OE Koper meni, da je verjeten razlog manjšega števila udeležencev pomanjkanje dela. OE Koper je v tem primeru dovolila spremembo pogodbenih obveznosti v nasprotju z določili pogodbe - enomesečni rok najave spremembe ter tako ni zaščitila pravic brezposelne osebe - udeleženca v programu javnih del.
3. Iz pogodbe za javno delo v zbirnem centru Postojna za leto 1995 je razvidno, da je zahtevano 11 udeležencev. B. M. je iz javnega dela izstopila 01.08.1995, P. J. in P. V. pa sta izstopila 01.09.1995. Do 31.12.1995 je bilo v javnem delu le še 8 udeležencev, kar ni v skladu s pogodbo o izvajanju javnega dela.
4. Za leto 1996 je iz pogodbe za javno delo v zbirnem centru Ilirska Bistrica razvidno, da je zahtevano 7 udeležencev. K. J. in S. J. sta iz javnega dela izstopila 30.06.1996. Do 31.12.1996 je bilo tako v javnem delu le še 5 udeležencev, kar ni v skladu s pogodbo o izvajanju javnega dela.
5. Za javno delo v zbirnem centru Kozina za leto 1997 pogodba izkazuje, da je zahtevano 6 udeležencev. V. Z. je iz javnega dela izstopila 31.08.1997 (redna zaposlitev). Tako je bilo do 31.12.1997 v javnem delu še 5 udeležencev, kar ni v skladu s pogodbo o izvajanju javnega dela.

6. Pogodba za javno delo v zbirnem centru Postojna za leto 1997 izkazuje, da je zahtevano 7 udeležencev. P. M. je iz javnega dela izstopila 28.02.1997 (redna zaposlitev). Po tem datumu je bilo v javnem delu še 6 udeležencev. 31.07.1997 je iz javnega dela izstopila še V. M. (redna zaposlitev), tako da je bilo do konca leta v javnem delu le še 5 udeležencev, kar ni v skladu s pogodbo o izvajanju javnega dela.
7. Iz pogodbe za javno delo v zbirnem centru Ilirska Bistrica za leto 1997 je razvidno, da je zahtevano 5 udeležencev. A. D. je iz javnega dela izstopila 31.08.1997 (redna zaposlitev). Do konca leta so bile v javno delo vključene še 4 brezposelne osebe, kar ni v skladu s pogodbo o izvajanju javnega dela.

O izstopih iz programa javnih del, v kolikor ni šlo za izstop zaradi redne zaposlitve, OE Koper ne vodi statistike. V ugotovljenih primerih je bilo skupaj v javnih delih za 61 manj udeleženec/mesecev, kot je bilo sklenjeno v tripartitnih pogodbah. Evidentno je, da niso bile izkoriščene vse možnosti za udejstvovanje brezposelnih oseb v programih javnih del.

2. Ocena izvajanja javnih del v OE Koper

2.1. Izvajanje programov javnih del

Revizija izvajanja programov javnih del v letih 1995 - 1997 je pokazala naslednje neusklajenosti delovanja OE Koper s primerjavo z veljavnimi predpisi:

1. pri obračunavanju prehrane je OE Koper vključenim v programe javnih del, ki so bili prisotni na delu vse dni v novembru 1997, obračunala regres za prehrano za 22 dni, čeprav je imel mesec samo 20 delovnih dni. Takšno ravnanje je v nasprotju z internim Navodilom in tudi s 1. točko 2. člena Uredbe o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznajo kot odhodek (Ur. l. RS, št. 72/93, 43/94, 62/94 in 7/95). Ugotovljena nepravilnost predstavlja 8,5 % kontroliranih obračunanih sredstev za regres za prehrano. V kontroliranem obdobju je OE Koper udeležencem obračunala v programih javnih del skupaj za 56,2 mio SIT regresa za prehrano, kar predstavlja 8,5 % oz. 4,8 mio SIT nenamensko porabljenih javnih sredstev;
2. v letih 1996 in 1997 je bila OE Koper izvajalec programa Urejanje arhiva OE Koper. Arhiviranje gradiva je redna dejavnost v OE Koper in je poraba javnih sredstev v višini 199.363,00 SIT tako v nasprotju s 94. členom Pravilnika o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja;

OE Koper v pripombah navaja, da je bila izvajalec programa Urejanje arhiva OE Koper, kar pa ni bila njihova redna dejavnost. To ni bilo sprotno arhiviranje, temveč je bilo potrebno urediti arhiv za leta 1989-95, ko se je število brezposelnih povečalo za petkrat in temu sorazmerno se je povečala dokumentacija. V aktih o

sistemizaciji RZZ ni opisa del in nalog za arhivarja, zato OE Koper tudi nima zaposlenega sodelavca za strokovno opravljanje tega dela. OE Koper je zaprosila za strokovno pomoč Pokrajinski arhiv, ki pa je lahko pri sebi hranil samo manjši del gradiva. Tako je bila, glede na omejene možnosti zaposlovanja, za ureditev arhiva edina možnost javno delo.

Naročnik programa javnega dela Urejanje arhiva OE Koper je bila Mestna občina Koper, izvajalec pa OE Koper. OE Koper je predlagala odobritev programa Odboru za izbor javnih del, ki je program odobril na svoji 48. seji. Opis programa, ki je priložen k prijavi, navaja, da bo udeležencem programa nudil strokovno pomoč Pokrajinski muzej Koper, ki sprejema v trajno hrambo del dokumentacije OE Koper. Drugi odstavek 94. člena Pravilnika o izvajanju aktivne politike zaposlovanja določa, da programi javnih del vsebujejo aktivnosti, ki jih ni mogoče opravljati kot redno dejavnost. Arhiviranje gradiva pa po 26. členu Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, ki je v uporabi od 24.04.1994 dalje, sodi v okvir redne dejavnosti OE Koper, četudi ni bilo sistemiziranega delovnega mesta, zaradi česar se ne more opravljati v programu javnih del, zato Senat I pripombe ni mogel upoštevati.

3. v letu 1997 je OE Koper ravnala v nasprotju s 101. členom Pravilnika o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja, ker je dopustila 20 udeležencem (14,1 % udeležencev socialnovarstvenih programov oz. 6,7 % udeležencev vseh programov v letu 1997) udeležbo v javnih delih nad predpisanim obdobjem ter jim izplačala skupaj 9,2 mio SIT (16,0 % sredstev socialnovarstvenih programov oz. 8,7 % sredstev vseh programov javnih del v letu 1997);
4. v letih 1995 - 1997 je OE Koper vključila v socialnovarstvene programe javnih del 48 udeležencev (11,2 % udeležencev socialnovarstvenih programov, oz. 5,8 % udeležencev v vseh programih javnih del v letih 1995 - 1997), ki so imeli nižjo stopnjo izobrazbe, kot je bila zahtevana s strani naročnika oz. izvajalca v ustreznem obrazcu za prijavo programa javnih del. V času vključevanja teh udeležencev je bilo na seznamih brezposelnih oseb na območju OE Koper dovolj oseb z ustrezno oz. zahtevano stopnjo izobrazbe. OE Koper je tem 48 udeležencem izplačala skupaj 21,8 mio SIT (14,3 % sredstev socialnovarstvenih programov oz. 8,4 % sredstev vseh programov javnih del v letih 1995 - 1997);
5. v nasprotju s sklenjenimi tripartitnimi pogodbami o izvajanju programa javnih del je bilo vključenih v programe 6 brezposelnih oseb preveč (1,4 % udeležencev socialnovarstvenih programov, oz. 0,7 % udeležencev vseh programov javnih del v letih 1995 - 1997), za udeležbo katerih je OE Koper nenamensko porabila 619 tisoč SIT (0,4 % sredstev socialnovarstvenih programov, oz. 0,2 % sredstev vseh programov javnih del v letih 1995 - 1997); oz. vključitve več brezposelnih ni uredila z aneksi k pogodbam;

OE Koper v pripombi navaja, da so bile v letu 1996 s CSD Postojna sklenjene štiri pogodbe o izvajanju javnih del, in sicer po dve za vsako od občin, ki jih pokriva CSD Postojna (Pivka in Postojna). Skupno je bilo v teh štirih programih predvidenih 15 udeležencev. Javni delavci so po potrebi prehajali v okviru iste občine iz enega programa v drugega. Število 15 ni bilo nikoli preseženo in tako je

OE Koper ostajala v okvirih predvidenega zneska za tega izvajalca. Nadalje OE Koper navaja, da je bilo v začetku leta 1995 število vključenih v zbirnih centrih Kozina in Ilirska Bistrica resda višje od števila, določenega v pogodbi, vendar pa se je zaradi sprememb v zbirnih centrih število udeležencev tekom leta zmanjšalo pod pogodbeno število. Povprečno število vključenih v celotnem obdobju je bilo nižje od pogodbenega.

Ravnanje OE Koper v primeru programa javnih del pomoči na domu, šifra 41133014, ni bilo skladno s pogodbo, ki jo je sklenila z naročnikom - Občino Pivka in izvajalcem - CSD Postojna, ker je vključila v javna dela dve udeleženci več, kot je to dovoljevala pogodba. Enako nepravilno, t. j. v nasprotju s podpisanimi tripartitnimi pogodbami, je OE Koper ravnala tudi v primerih izvajanja programov javnih del v zbirnem centru Kozina v letu 1995, zbirnem centru Ilirska Bistrica v letu 1995 ter zbirnem centru Kozina v letu 1996. V vseh treh primerih je OE Koper dopustila udeležbo štirim udeležencem več, kot je bilo to dogovorjeno v pogodbah. Zato je Senat 1 pripombo sprejel le kot pojasnilo, ki ne spreminja ugotovitev revizije.

6. OE Koper ni izkoristila možnosti udeležbe v dogovorjenih programih javnih del za 61 udeleženec/mesecev;

OE Koper navaja, da trditev, da niso izkoristili možnosti udeležbe v programih javnih del za 61 udeležencev v obdobju kontroliranih treh let, ni pravilna. Vključitev manj delavcev, kot je bilo določeno v pogodbah, je posledica objektivnih okoliščin (npr. odhod beguncev). Po mnenju OE Koper bi vztrajanje pri pogodbenem številu vključenih v programe, čeprav ne bi bilo dela, pomenilo neupravičeno porabo sredstev.

OE Koper ni spoštovala pogodbenih dogovorov in je število vključenih spreminjala na podlagi ustnih dogovorov (program 40135723). Število vključenih bi smela OE Koper spremeniti na podlagi vnaprejšnje enomesečne napovedi. Enako je ravnala OE Koper v primeru programa št. 41135779, ko je oseba vključena v program po enem mesecu in 20 dneh izstopila iz programa, CSD Postojna pa ni zahteval zamenjave. OE Koper bi morala, ko je ugotovila objektivne okoliščine, ustrezno spremeniti pogodbo, česar pa ni storila, zato Senat I pripombe ni sprejel.

7. OE Koper izvaja mesečni nadzor nad izvajanjem programov javnih del na podlagi mesečnih poročil o izvajanju javnih del, ki ji ga dostavljajo izvajalci programov javnih del. Druge vrste nadzorov, ki so opredeljeni in zapisani v Navodilu za izvajanje programa javnih del za leto 1997, OE Koper v letu 1997 ni izvedla.

OE Koper v pripombah navaja, da so opravljali nadzore nad opravljenim delom pri izvajalcih, vendar o tem nimajo zapisov. Nadzor nad brezposelnimi pa so opravljali svetovalci zaposlitve.

V Navodilu za izvajanje programa javnih del za leto 1997 sta spremljanje in nadzor nad izvajanjem programa javnih del naložena območnim enotam in se zagotavljata z izvajanjem spremljanja pri izvajalcu programa. Za vsak program je potrebno že pred začetkom izvajanja določiti na koliko časa se bo nadzor izvajal, vendar pa najmanj enkrat v času trajanja programa. Nadzor se opravlja tudi preko povratnih informacij udeležencev (anketni vprašalniki po končanem programu). OE Koper dokazil o takšnih nadzornih dejanjih nima, zato Senat I pripombe ni mogel upoštevati.

2.2. Uspešnost in uèinkovitost izvajanja programov javnih del

Čeprav je zaposlitev maksimalni in za vse udeležence politike zaposlovanja tudi najpomembnejši cilj, ki ga je mogoče doseči s programi javnih del, pa je vsekakor potrebno upoštevati tudi ostale cilje programov javnih del. Ti cilji so v Navodilu za izvajanje javnih del (izdal Zavod na podlagi Pravilnika o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja 15.07.1996) opisani kot temeljni cilji. V tem Navodilu je navedeno, da je temeljni cilj javnih del:

"preprečevati demoralizacijo brezposelnih, ohranjanje in razvijanje delovnih navad, znanj in veščin brezposelnih, zagotavljanje socialne varnosti brezposelnih in spodbujanje povpraševanja po delovni sili, vzpodbujanje k samozaposlovanju na podobnih delih, odpiranje novih tržnih niš, preprečevanje prehoda presežnih delavcev v odprto brezposelnost in spodbujanje razvoja lokalnih skupnosti."

Ugotavljanje oz. merjenje izvrševanja teh ciljev je zaradi odsotnosti potrebnih meril ter njihove globalne in kompleksne zastavitve zelo oteženo oz. onemogočeno. Prav tako je na podlagi letnih planov OE Koper o programih javnih del v letih 1995, 1996 in 1997 ugotavljanje uspešnosti izvedbe načrtovanih nalog nezadovoljivo.

Ocenjevanje učinkovitosti programov javnih del samo z ekonomskimi merili bi povzročilo izkrivljanje. Z državnoproračunskega vidika ter s predpostavko, da so bila opravljena dela potrebna, je tak način opravljanja dela cenejši za 30 % od redno zaposlenega delavca (vključeni v program javnega dela dobi plačilo v višini 70 % plače, ki bi jo prejemal redno zaposleni delavec!). Zato je bolj kot ekonomski vidik, učinkovitost izvajanja nalog in gospodarnost ravnanja na področju organiziranosti izvajanja programa javnih del (za izvedbo programa je zadolžen in usposobljen izvajalec), potrebno iskati rešitev na področju priprave brezposelne osebe v vključevanje v program, s končnim ciljem prehoda v redno zaposlitev.

Iz javnih del sta v letih 1995 - 1997 prešla v redno zaposlitev skupaj 102 udeleženca javnih del, kar predstavlja 12,4 % vseh udeležencev. Tako se je v obravnavanem obdobju vsak osmi udeleženec javnih del uspel redno zaposliti. Podrobneje je podana statistika prehodov v redno zaposlitev v tabeli 15:

Tabela 15: Prehod iz javnih del v zaposlitev

Besedilo	1995	1996	1997	Skupaj
Socialnovarstveni programi				
- število prehodov v redno zaposlitev	15	26	20	61
- % prehodov od vseh udeležencev teh programov	10,8 %	17,4 %	14,1 %	14,2 %
- stroški / prehod v zaposlitev (v 000 tolarjih)	2.665	2.115	2.882	2.502
Programi v javni upravi, izobraževanju, kulturi, turizmu				
- število prehodov v redno zaposlitev	2	17	11	30
- % prehodov od vseh udeležencev teh programov	3,8 %	22,7 %	14,1 %	14,6 %
- stroški / prehod v zaposlitev (v 000 tolarjih)	4.967	1.366	2.694	2.093
Naravovarstveni, kmetijski in gozdarski programi				
- število prehodov v redno zaposlitev	0	0	1	1
- % prehodov od vseh udeležencev teh programov	0	0	4,8 %	2,2 %
- stroški / prehod v zaposlitev (v 000 tolarjih)	-	-	7.551	11.019
Programi v komunalni infrastrukturi				
- število prehodov v redno zaposlitev	2	3	5	10
- % prehodov od vseh udeležencev teh programov	5,3 %	7,0 %	8,5 %	7,1 %
- stroški / prehod v zaposlitev (v 000 tolarjih)	4.573	4.578	2.078	3.327
Skupaj programi javnih del:				
- število vseh prehodov v redno zaposlitev	19	46	37	102
- % prehodov od vseh udeležencev vseh programov	7,6 %	16,9 %	12,3 %	12,4 %
- stroški / prehod v zaposlitev (v 000 tolarjih)	3.208	2.033	2.843	2.546

Učinkovitost porabe javnih sredstev, merjena s številom prehodov v redno zaposlitev, je največja v socialnovarstvenih programih in v programih v javni upravi, izobraževanju, kulturi in turizmu. Naravovarstveni, kmetijski in gozdarski programi ter programi v komunalni infrastrukturi, pa v obravnavanem obdobju izkazujejo daleč podpovprečne rezultate učinkovitosti v odnosu na celoto javnih del v OE Koper.

III. M N E N J E

O izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja - javna dela pri Republiškem zavodu za zaposlovanje - Območni enoti Koper za leta 1995, 1996 in 1997 izreka Senat I **mnenje s pridržkom**.

Obrazložitev:

Na izrek mnenja so vplivale naslednje nepravilnosti:

1. neustrezno in nezadostno planiranje javnih del, ker ne vsebujejo vrste del po posameznih programih, obsega sredstev, potrebne strukture brezposelnih in njihovega števila, časa opravljanja javnih del in načina prehoda iz javnih del v zaposlitev;

2. pri izvajanju programov javnih del so bila nenamensko porabljen sredstva v skupni višini 5,4 mio SIT (nepravilen obračun prehrane za 4,8 mio SIT in vključitev več udeležencev kot določajo pogodbe - 0,6 mio SIT);
3. v programih javnih del so bili udeleženci vključeni nad predpisanim časovnim rokom, za kar je bilo neupravičeno plačano 9 mio SIT;
4. pri vključevanju brezposelnih oseb se ni spoštovalo zahtevane stopnje izobrazbe.

IV. P R I P O R O Č I L A

Senat I Republiškega zavodu za zaposlovanje - Območni enoti Koper priporoča, da:

1. v sklepu o napotitvi (v program javnih del) navede višino nagrade, ki pripada vključeni brezposelni osebi za delo v programu,
2. zahteva od naročnika in izvajalca programa javnih del podroben opis vsebine programa in zagotovi, da program ne vsebuje rednih aktivnosti izvajalca,
3. zahteva od naročnika natančen opis nalog, z obrazloženo zahtevo po določeni poklicni usposobljenosti udeleženca,
4. izboljša razmerje prehoda iz javnih del v zaposlitev, zlasti na naravovarstvenem, kmetijskem, gozdarskem in infrastrukturnem področju.

P r a v n i p o u k

Zoper to Poročilo je, po tretjem odstavku 24. člena Zakona o Računskem sodišču (Ur.l. RS, št. 48/94), v 30 dneh od vročitve, možen pisni ugovor na Računsko sodišče Republike Slovenije, Prežihova ulica 4, Ljubljana.

Predsednica Senata I
Nadja Žnidarčič Ferrari

Vročiti:

- Republiškega zavodu za zaposlovanje
- Območni enoti Koper
- Kmečka ulica 2, 6104 Koper;
- priporočeno s povratnico;

- arhivu.

V. D O D A T E K

Uporabljeni predpisi

1. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, št. 38/94); t. j. temeljni zakon, na osnovi katerega izvaja OE Koper programe javnih del;
2. Navodilo o izvajanju javnih del v Republiki Sloveniji za leto 1994 - št. 111-01-02/93, Ministrstvo z dne 12.10.1993; Navodilo je bilo uporabljeno tudi v letih 1995 in 1996;
3. Pravilnik o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja (Ur. l. RS, št. 71/96); pravilnik uporablja_Zavod v letu 1997;
4. Pravilnik o načinu in vsebini vodenja evidence iskalcev zaposlitve in evidence o brezposelnih osebah (Ur. l. RS, št. 44/95), oz. predpisan način vodenja evidenc oseb s statusom brezposelne osebe;
5. Poslovnik o delu Odbora za izbor javnih del - sprejel upravni odbor Zavoda 24.02.1995 na osnovi Statuta Zavoda; poslovnik določa način dela in naloge Odbora;
6. Statut Zavoda, sprejel upravni odbor 29.09.1992;
7. Navodilo za izvajanje programov javnih del za interno uporabo - izdal Zavod v letu 1996; v letu 1997 je Zavod izdal nova interna navodila, glede na uveljavitev Pravilnika o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja, s pričetkom veljavnosti 01.01.1997.