



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost poslovanja Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Pravilnost in učinkovitost poslovanja Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji

Številka: 3265-1/2016/51

Ljubljana, 27. decembra 2017

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti in učinkovitosti poslovanja *Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji* (v nadaljevanju: fundacija).

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o pravilnosti poslovanja fundacije in izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja fundacije v letih 2014 in 2015.

Računsko sodišče je o *pravilnosti poslovanja* fundaciji izreklo *mnenje s pridržkom*, ker je ugotovilo, da je pri izračunu sredstev za delovanje fundacije za leto 2015 v nasprotju z Zakonom o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije upoštevala presežek prihodkov nad odhodki leta 2013, ki se lahko nameni le za financiranje programov in storitev organizacij, in zato za svoje delovanje načrtovala za 34.800 evrov preveč sredstev oziroma nad dovoljenimi 3 odstotki sredstev. Fundacija v finančnih načrtih ni razdelila in v javnih razpisih ni objavila 1 odstotka nerazporejenih sredstev, razmerja za razdelitev sredstev med različne vrste humanitarnih organizacij in razmerja za razdelitev sredstev med invalidske in humanitarne organizacije po namenih. V Navodilu za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij ni razčlenila in natančno opredelila elementov nekaterih meril za ocenjevanje finančno ovrednotenih letnih delovnih programov teh organizacij, pri ocenjevanju naložb v osnovna sredstva ter njihovo vzdrževanje pa ni upoštevala deleža zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe. Brez ustrezne podlage je dodelila dodatne točke na osnovi merila organizacijske strukture in kakovosti delovanja invalidske oziroma humanitarne organizacije oziroma zveze tudi za zvezo samo oziroma za enovito organizacijo. V sklepih o razporeditvi sredstev posamezni invalidski in humanitarni organizaciji niso navedeni nekateri poglobljeni vsebinski razlogi za sprejeti sklep in ugotovitve, ki utemeljujejo odločitev o obravnavani vlogi posamezne organizacije (za programe, naložbe in delovanje). V predlogu sklepa o razporeditvi sredstev ni utemeljen vpliv posameznih kriterijev oziroma meril za delovanje, v predlogih sklepov oziroma sklepih o dofinanciranju v letu 2014 pa ni obrazloženo, kako je pri dodelitvi dodatnih sredstev upoštevano Navodilo za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij. Fundacija je brez ustrezne pravne podlage odobrila prenos neporabljenih sredstev za naložbo v opremo v znesku 1.100 evrov invalidski organizaciji, ki ni ustrezno poročala o neporabljenih sredstvih. V nasprotju z Navodilom o razpolaganju z rezervnimi sredstvi je invalidski organizaciji dodelila rezervna sredstva za naložbo v nakup poslovnih prostorov v znesku 30.000 evrov. V nasprotju s pogodbo o zaposlitvi je direktorju izplačala 14.296 evrov preveč bruto plače, članom sveta fundacije je neupravičeno izplačala sejnine tudi za seje kolegija in inventurne komisije ter zaposlenim v strokovni službi fundacije nagrade v znesku najmanj 5.729 evrov, čeprav so delo v nadzornih skupinah opravljali v rednem delovnem času, in direktorju v znesku 1.302 evra, čeprav kot poslovodni organ v nadzorno skupino ne bi smel biti imenovan, in je pri nabavi storitev v znesku 126.996 evrov ravnala v nasprotju s predpisi o javnem naročanju.

Računsko sodišče meni, da je bila fundacija v letih 2014 in 2015 pri razdeljevanju sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam *delno učinkovita*. Fundacija ni v celoti vzpostavila ustreznega in jasnega sistema razdeljevanja sredstev, da bi zagotovila enakopravno obravnavo organizacij glede dostopa do sredstev fundacije. Fundacija ni zagotovila podlage za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij, saj v Navodilu za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij ni razčlenila in natančneje opredelila elementov oziroma kriterijev nekaterih meril za ocenjevanje posebnih socialnih programov oziroma programov, delovanja in naložb v osnovna sredstva ter njihovo vzdrževanje. Fundacija ni izdelala kriterijev, na podlagi katerih bi komisiji za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam utemeljili podane strokovne ocene vzajemnosti in solidarnosti na nivoju primerljivosti stroškov in kapacitet ter organizacijam na transparenten način obrazložili in utemeljili razloge za priznane stroške na uporabnika oziroma storitev in priznano število uporabnikov oziroma storitev glede na to, da je pretežni del sredstev za programe določen na podlagi strokovne ocene komisij z oceno vzajemnosti in solidarnosti, za katero pa niso določene definicije možnih ocen. Fundacija je komisijama za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev invalidskih in humanitarnih organizacij dopustila možnost, da pred vsakoletnim ocenjevanjem samostojno odločita o vplivu posameznih kriterijev za ocenjevanje delovanja iz Navodila za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij, ki pa jih ni ustrezno, jasno in natančno razčlenila oziroma opredelila. Fundacija ni zagotovila enakih pogojev za ocenjevanje naložb v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje, ker ni določila enotnih standardnih kriterijev v obliki najvišjih priznanih stroškov za posamezne naložbe v opremo pri invalidskih in humanitarnih organizacijah, ni izdelala kriterijev oziroma vsaj enotnih usmeritev za delo komisij glede (so)financiranja večletnih naložb v osnovna sredstva in ni določila, kako se pri ocenjevanju kot merilo upošteva delež zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe. Fundacija od invalidskih in humanitarnih organizacij tudi ni zahtevala vseh ustreznih in zadostnih podatkov in dokazil za ocenjevanje njihovih letnih delovnih programov. Sistem dodeljevanja dodatnih sredstev v primeru povečanja razpoložljivih sredstev ni bil natančno določen, zato enakopravna obravnavo invalidskih in humanitarnih organizacij ni bila zagotovljena. Čeprav bi bilo primerneje, da bi jih razporedila invalidskim in humanitarnim organizacijam, je fundacija najmanj 116.269 evrov sredstev razporedila za druge namene, poleg tega ni vzpostavila učinkovitega sistema nadzora nad porabo razdeljenih sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam, saj je nadzor uredila le v notranjem predpisu, pri tem pa sistema nadzora ni ustrezno in jasno določila.

Fundacija med revizijskim postopkom ni odpravila vseh ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*.

KAZALO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. UVOD | 8 |
| 1.1 OPREDELITEV REVIZIJE | 8 |
| 1.2 PREDSTAVITEV FUNDACIJE..... | 9 |
| 2. PRAVILNOST POSLOVANJA | 12 |
| 2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE..... | 12 |
| 2.2 UGOTOVITVE..... | 13 |
| 2.2.1 Razdeljevanje sredstev fundacije | 13 |
| 2.2.1.1 Finančni načrt..... | 15 |
| 2.2.1.2 Javni razpisi za razporeditev sredstev..... | 18 |
| 2.2.1.3 Sredstva, razporejena na podlagi javnega razpisa | 19 |
| 2.2.1.4 Povečanje razpoložljivih sredstev (dofinanciranje) | 28 |
| 2.2.1.5 Rezervna sredstva | 31 |
| 2.2.2 Sredstva za delovanje fundacije | 32 |
| 2.2.2.1 Stroški dela..... | 33 |
| 2.2.2.2 Stroški materiala in storitev..... | 34 |
| 3. UČINKOVITOST RAZDELJEVANJA SREDSTEV | 37 |
| 3.1 REVIZIJSKI PRISTOP | 37 |
| 3.2 SISTEM RAZDELJEVANJA SREDSTEV IO IN HO..... | 37 |
| 3.2.1 Klasifikacija uporabnikov in storitev ter merila in elementi meril/kriteriji za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij..... | 39 |
| 3.2.1.1 Klasifikacija uporabnikov in storitev | 39 |
| 3.2.1.2 Merila in elementi/kriteriji meril | 42 |
| 3.2.2 Zahtevani podatki in dokazila..... | 58 |
| 3.2.2.1 Podatki in dokazila za ocenjevanje programov..... | 58 |
| 3.2.2.2 Podatki in dokazila za ocenjevanje delovanja..... | 59 |
| 3.2.2.3 Podatki in dokazila za ocenjevanje naložb..... | 62 |
| 3.2.3 Sistem dodeljevanja dodatnih sredstev..... | 64 |
| 3.3 PORABA SREDSTEV ZA DRUGE NAMENE | 66 |
| 3.3.1 Razpoložljivi presežek sredstev fundacije..... | 66 |

| | | |
|-----------|-------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3.2 | Stroški za delovanje fundacije..... | 68 |
| 3.3.2.1 | Sejnine in nagrade..... | 69 |
| 3.3.2.2 | Drugi stroški za delovanje fundacije..... | 71 |
| 3.4 | NADZOR FUNDACIJE NAD PORABO RAZDELJENIH SREDSTEV..... | 72 |
| 3.4.1 | Nadzor nad poročili organizacij..... | 72 |
| 3.4.2 | Izvajanje nadzora..... | 75 |
| 4. | MNENJE | 79 |
| 4.1 | MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA..... | 79 |
| 4.2 | MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA..... | 81 |
| 5. | ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA | 84 |
| 6. | PRIPOROČILA | 86 |

1. UVOD

Revizijo poslovanja Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji v letih 2014 in 2015 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 16. 5. 2016.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja in podamo opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja fundacije s poudarkom na razdeljevanju sredstev. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja in ustreznih zagotovil za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja fundacije. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja in izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja fundacije.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje fundacije s poudarkom na razdeljevanju sredstev v letih 2014 in 2015.

Cilja revizije sta bila:

- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja fundacije in
- izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja fundacije.

Za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja smo preverili skladnost poslovanja s predpisi in notranjimi akti, ki veljajo za fundacijo kot pravno osebo javnega prava.

Mnenje o učinkovitosti poslovanja smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali je bila fundacija učinkovita pri razdeljevanju sredstev invalidskim (v nadaljevanju: IO) in humanitarnim organizacijam (v nadaljevanju: HO) v letih 2014 in 2015.*

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3265-1/2016/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev fundacije

Fundacija je bila v skladu z 8. členom Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije⁵ (v nadaljevanju: ZLPLS) ustanovljena z Odlokom o ustanovitvi fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji⁶ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) v letu 1998 kot pravna oseba javnega prava. Ustanovila jo je Republika Slovenija za trajne in splošnokoristne namene pri financiranju dejavnosti IO in HO na celotnem območju Republike Slovenije. Fundacija je nepridobitna, njeno delo je javno.

Osnovna dejavnost fundacije po 10. členu odloka o ustanovitvi, s katero uresničuje svoj namen, je financiranje oziroma sofinanciranje:

- izvajanja posebnih socialnih programov in storitev IO oziroma programov HO za reševanje socialnih stisk in težav oziroma reševanje socialnih potreb posameznikov,
- delovanja IO oziroma HO,
- naložb v osnovna sredstva IO oziroma HO ter njihovo vzdrževanje.

V skladu s 6. členom odloka o ustanovitvi ustanovitveno premoženje fundacije predstavlja 40 odstotkov navadnih imenskih delnic Loterije Slovenije, d. d. (v nadaljevanju: Loterija Slovenije), pri čemer ima fundacija kot 40-odstotni lastnik Loterije Slovenije svoje predstavnike v njenih organih upravljanja.

Organi fundacije so: svet fundacije, direktor, komisije in nadzorni odbor.

Fundacijo upravlja *svet fundacije*, katerega sestavo določa 10. člen ZLPLS. Svet fundacije ima 23 članov, od katerih 20 članov imenuje in razrešuje Državni zbor Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: državni zbor), tri člane pa Vlada Republike Slovenije⁸ (v nadaljevanju: vlada). Člani sveta fundacije opravljajo delo nepoklicno za dobo petih let in so lahko največ dvakrat zaporedoma imenovani na to funkcijo. Naloge sveta fundacije, določene v 13. členu odloka o ustanovitvi, so:

- sprejemanje pravil ter meril in pogojev za uporabo sredstev fundacije, oboje s soglasjem državnega zbora, ter drugih splošnih aktov fundacije,
- določanje finančnega načrta in sprejem zaključnega računa,
- določanje meril in pogojev za uporabo sredstev fundacije za posamezne namene,
- odločanje o razporejanju sredstev na posamezne uporabnike,
- upravljanje z delnicami Loterije Slovenije,
- gospodarjenje z nepremičninami in drugo lastnino fundacije,
- imenovanje direktorja fundacije,
- dajanje predlogov in mnenj o posameznih vprašanih ustanovitelju in direktorju fundacije in
- opravljanje drugih, z zakonom ali z aktom o ustanovitvi oziroma s pravili fundacije določenih zadev.

⁵ Uradni list RS, št. 44/96, 47/97, 102/07, 26/11, 109/11, 58/12.

⁶ Uradni list RS, št. 9/98, 76/10.

⁷ Deset članov na predlog vseh reprezentativnih in drugih IO, ki delujejo na državni ravni, in na predlog nacionalnega sveta IO, sedem članov na predlog HO, ki so vpisane v razvid HO, ter po enega člana na predlog Rdečega križa Slovenije, Slovenske Karitas in Gorske reševalne zveze Slovenije.

⁸ Po enega člana na predlog ministrstva, pristojnega za zdravje, ministrstva, pristojnega za invalidsko varstvo, in ministrstva, pristojnega za finance.

O finančnem načrtu, zaključnem računu in pravilniku, ki ureja pogoje, merila in razporeditev sredstev fundacije odloča svet fundacije z dvotretjinsko večino, druge odločitve pa sprejema z večino glasov članov sveta fundacije.

Direktor je poslovodni organ fundacije, ki v skladu s 14. členom odloka o ustanovitvi organizira in vodi poslovanje fundacije, predstavlja in zastopa fundacijo in je odgovoren za zakonitost njenega dela ter v skladu z 18. členom Pravil fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji⁹ (v nadaljevanju: pravila) tudi poroča svetu fundacije o svojem delu, predstavlja letno poročilo o delu in finančnem poslovanju fundacije državnemu zboru in opravlja druge naloge, ki mu jih določi svet fundacije. Na podlagi 23. člena pravil lahko direktor upravlja s sredstvi fundacije samo za namen in v obsegu, ki ju opredeli svet fundacije s svojimi sklepi.

V skladu s 25. členom pravil so *komisije* stalne in občasne. Komisije pripravljajo predloge gradiv za sejo sveta fundacije. Pri svetu fundacije delujejo naslednje stalne komisije:

- komisija za pripravo pravil fundacije, za pripravo pravilnika o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije in drugih splošnih aktov fundacije (v nadaljevanju: komisija za pripravo aktov),
- komisija za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev IO (v nadaljevanju: komisija za IO) in
- komisija za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev HO (v nadaljevanju: komisija za HO).

V skladu s 26. členom pravil imajo komisije sedem članov, ki jih izmed članov sveta fundacije in za čas trajanja svojega mandata imenuje in razrešuje svet fundacije.

Fundacija ima po 28. členu pravil tričlanski *nadzorni odbor*, člane imenuje svet fundacije izmed uveljavljenih strokovnjakov na področju invalidskega, socialnega in zdravstvenega varstva na podlagi predlogov vlade, Nacionalnega sveta invalidskih organizacij Slovenije (v nadaljevanju: NSIOS) in HO. Nadzorni odbor nadzira uresničevanje sklepov sveta fundacije in komisij, nadzira porabo sredstev, ki so namenjena za delo fundacije, in o svojem delu poroča svetu fundacije. Nadzorni odbor v skladu z 28.a členom pravil odloča o pritožbah posameznih IO in HO zoper sklepe sveta fundacije, s katerimi je odločeno o njihovih vlogah na javni razpis za razporeditev sredstev fundacije, pri čemer je njegova odločitev dokončna.

Fundacija mora po 17. členu odloka o ustanovitvi voditi poslovne knjige ter izdelati letno poročilo v skladu s predpisi, ki določajo vodenje poslovnih knjig in izdelavo računovodskih izkazov za zavode. Do konca marca mora predložiti poročilo o delu in finančnem poslovanju v preteklem koledarskem letu državnemu zboru, Uradu Vlade Republike Slovenije za invalide in ministrstvu, pristojnemu za področje delovanja IO in HO.

Na dan 31. 12. 2014 in 31. 12. 2015 je bilo na fundaciji skupaj z direktorjem pet zaposlenih.

Za pravilnost in učinkovitost poslovanja fundacije je v skladu s svojimi pristojnostmi odgovoren direktor fundacije. Ta odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja,

⁹ Uradni list RS, št. 9/99, 89/99, 45/05, 23/08, 9/09.

povezanega s pravilnostjo poslovanja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi fundacije:

- Štefan Kušar, direktor, do 11. 10. 2017 in
- Gregor Kobal, v. d. direktorja, od 12. 10. 2017.

2. PRAVILNOST POSLOVANJA

2.1 Obrazložitev revizije

Preverili smo skladnost poslovanja s predpisi na področju razdeljevanja sredstev fundacije in pravilnost porabe sredstev fundacije za njeno delovanje.

Pri reviziji pravilnosti razdeljevanja sredstev fundacije smo izhajali zlasti iz določil ZLPLS, odloka o ustanovitvi, pravil, Pravilnika o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji¹⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o merilih), Navodila za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij¹¹ (v nadaljevanju: navodilo za uporabo meril), Navodila o prenosih in spremembah namembnosti sredstev fundacije¹² (v nadaljevanju: navodilo o prenosih in spremembah namembnosti) in Navodila o razpolaganju z rezervnimi sredstvi¹³.

Preverjali smo, ali je fundacija pri razdeljevanju sredstev upoštevala v pravilniku o merilih predpisane deleže in razmerja za delitev odhodkov v finančnem načrtu ter razmerja za razdelitev razpoložljivih sredstev na sredstva za izvajanje programov in za delovanje v skladu z navodilom za uporabo meril, pravilnost izvedbe javnega razpisa za razporeditev sredstev, porabo presežka prihodkov nad odhodki ter ali je upoštevala merila in kriterije pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov (v nadaljevanju: letni delovni programi) po namenskih programskih sklopih (programi in storitve, delovanje, naložbe), določbe pravilnika o merilih pri pripravi sklepov o razporeditvi sredstev in določbe navodila za uporabo meril pri ocenjevanju letnih delovnih programov.

Pri presoji pravilnosti porabe sredstev fundacije za njeno delovanje smo preverili pravilnost obračuna plač in drugih stroškov dela ter stroškov materiala in storitev. Pri presoji pravilnosti obračuna plač in drugih stroškov dela smo upoštevali zlasti določbe Zakona o delovnih razmerjih¹⁴ in Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest, razporejanju in plačah zaposlenih v fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o sistemizaciji), ki napotuje na uporabo nekaterih določb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju¹⁶ (v nadaljevanju: ZSPJS). Preverjali smo

¹⁰ Uradni list RS, št. 92/98, 45/05, 23/08, 9/09.

¹¹ Sprejel ga je svet fundacije na 2. seji z dne 2. 10. 2012, spremembe na 8. seji z dne 9. 10. 2013 in 13. seji z dne 11. 9. 2014.

¹² Sprejel ga je svet fundacije na 10. seji z dne 19. 12. 2013.

¹³ Sprejel ga je svet fundacije na 7. seji z dne 8. 12. 2008 in dopolnil na 4. izredni seji z dne 5. 12. 2011.

¹⁴ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.).

¹⁵ Sprejel ga je svet fundacije na 9. seji z dne 20. 4. 2009.

¹⁶ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15.

predvsem, ali so delovna mesta in nazivi uvrščeni v ustrezne tarifne razrede ter ali je delovno mesto uvrščeno v ustrezno plačno skupino in pripadajočo podskupino v skladu z ZSPJS. Pri pravilnosti obračuna plače direktorja smo upoštevali določbe ZLPLS in pogodbe o zaposlitvi. Preverjali smo, ali je delovno mesto uvrščeno v pravilni plačni razred, ali se je vrednost plačnega razreda usklajevala na podlagi Kolektivne pogodbe za javni sektor¹⁷ (v nadaljevanju: KPJS) in ali je bila delovna uspešnost obračunana v soglasju s svetom fundacije.

Fundacija je morala kot pravna oseba javnega prava upoštevati tudi določbe Zakona o javnem naročanju¹⁸ (v nadaljevanju: ZJN-2), saj je izpolnjevala pogoj iz točke c) drugega odstavka 3. člena tega zakona¹⁹, ki je med drugim določal, da je oseba javnega prava po tem zakonu vsaka oseba, ki ima upravljavski ali nadzorni odbor, katerega več kakor polovico članov imenujejo organi Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti. Glede na to smo presojali, ali je fundacija pri oddaji naročil za material in storitve upoštevala določila ZJN-2 ter notranjega akta Navodila za naročanje materiala, blaga, storitev in osnovnih sredstev in likvidacijo faktur (v nadaljevanju: navodilo za naročanje).

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Razdeljevanje sredstev fundacije

Fundacija upravlja s sredstvi, pridobljenimi s plačevanjem koncesijskih dajatev za prirejanje iger na srečo po določbah Zakona o igrah na srečo²⁰, to je s plačili koncesijskih dajatev za trajno prirejanje klasičnih iger na srečo in za prirejanje posebnih iger na srečo, s plačili dajatev za občasno prirejanje klasičnih iger na srečo in s sredstvi, pridobljenimi z darili, volili in drugimi prihodki. V skladu z 2. členom pravil financira oziroma sofinancira trajne in splošno koristne dejavnosti, to so tisti programi in storitve, ki so v neposredno korist posameznikov, prispevajo k izboljšanju njihovega socialnega položaja oziroma preprečujejo poslabšanje in prispevajo k ustvarjanju možnosti za čim bolj neodvisno in samostojno življenje. Programi in storitve po 3. členu pravil obsegajo:

- posebne socialne programe in storitve IO, ki prispevajo zlasti k uveljavljanju človekovih pravic invalidov, vključevanju invalidov v družbo in njihovem sodelovanju v vsakdanjem življenju, nediskriminaciji invalidov, njihovem spodbujanju za opiranje na lastne moči in sposobnosti ter zagotavljanju ekonomskega, socialnega, zdravstvenega in pravnega varstva invalidov, socialne pravičnosti, enakih možnosti in avtonomnosti invalidov kot uporabnikov storitev;
- programe in storitve HO, namenjene zlasti reševanju ogroženih ljudi in življenj, lažšanju socialnih in psihosocialnih stisk in težav, izboljšanju socialnega položaja, preprečevanju poslabšanja socialnega položaja, krepitvi zdravja, preprečevanju poslabšanja zdravstvenega stanja oseb s kronično boleznijo ter ustvarjanju možnosti za čim bolj kakovostno in samostojno življenje oseb s kronično boleznijo;
- naložbe v osnovna sredstva IO in HO ter njihovo vzdrževanje in
- delovanje IO in HO.

¹⁷ Uradni list RS, št. 57/08.

¹⁸ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14. ZJN-2 je 1. 4. 2016 nadomestil nov Zakon o javnem naročanju (ZJN-3, Uradni list RS, št. 91/15).

¹⁹ ZJN-3 ima v 9. členu enako določbo.

²⁰ Uradni list RS, št. 14/11-UPB3 (11/14-popr.), 108/12.

Finančna sredstva v skladu s 4. členom pravil dodeljuje tistim organizacijam²¹, ki imajo status IO in HO in izpolnjujejo pogoje, predpisane v drugem odstavku 8. člena pravilnika o merilih²². IO oziroma HO so po 5. členu odloka o ustanovitvi društva in zveze društev, ki so na podlagi Zakona o invalidskih organizacijah²³ (v nadaljevanju: ZInvO) pridobile status IO²⁴ oziroma so na podlagi Zakona o humanitarnih organizacijah²⁵ (v nadaljevanju: ZHO) pridobile status HO²⁶. IO in HO poleg sredstev fundacije pridobivajo sredstva tudi iz drugih virov (iz državnega in občinskih proračunov, evropskih sredstev, od Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, iz članarin, donacij in lastnih prihodkov). Za pridobitev sredstev fundacije IO in HO po 5. členu pravil izdelajo letne delovne programe, pri čemer upoštevajo načrtovana sredstva fundacije in določila pravilnika o merilih. S pravilnikom o merilih so določena načela za financiranje, pogoji in merila, razmerja med sredstvi, ki se razporejajo na IO in HO, druga razmerja in kriteriji za uporabo sredstev fundacije za posamezne namene ter postopek razporeditve sredstev. Merila za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij so določena v 9. členu pravilnika o merilih, posamezni elementi teh meril pa so razčlenjeni in natančneje opredeljeni v navodilu za uporabo meril.

Fundacija je v letu 2014 organizacijam razporedila skupaj 17.765.503 evre, v letu 2015 pa 19.013.772 evrov, od tega na podlagi sklepov o razporeditvi po izvedenih javnih razpisih 15.844.903 evre v letu 2014 in 17.573.273 evrov v letu 2015. Zaradi povečanja razpoložljivih sredstev v tekočem letu je fundacija organizacijam, ki so sredstva prejele že na podlagi sklepov o razporeditvi, v skladu s 7. členom pravilnika o merilih razdelila dodatno še 1.920.600 evrov v letu 2014 in 1.440.499 evrov v letu 2015 kot dofinanciranje. Razporeditev sredstev med IO in HO je razvidna iz tabele 1.

²¹ Pojem organizacija vključuje tako IO kot HO.

²² Pogoji so na primer, da izvajajo najmanj en posebni socialni program ali program nacionalnega pomena za funkcionalno, socialno ali zdravstveno ogrožene posameznike s celotnega območja države, da se iste dejavnosti v celoti ne izvajajo v okviru javne službe, da imajo izdelan letni delovni program za naslednje koledarsko leto, iz katerega so razvidni delovanje, programi in storitve, naložbe v osnovna sredstva organizacije ter njihovo vzdrževanje, da so pravočasno posredovale poročila o izvedbi programov (v nadaljevanju: poročilo), če so prejele sredstva za preteklo koledarsko obdobje ter da izvajanje posebnih socialnih programov in storitev ni pogojeno s članstvom v IO in HO.

²³ Uradni list RS, št. 108/02.

²⁴ Po 2. členu ZInvO so to društva ali zveza društev, ki delujejo v javnem interesu na področju invalidskega varstva v skladu s tem zakonom.

²⁵ Uradni list RS, št. 98/03.

²⁶ Po 2. členu ZHO so to društva in zveze društev, v katerih člani po načelih nepridobitnosti in prostovoljnosti v javnem interesu opravljajo humanitarno dejavnost na področju socialnega in zdravstvenega varstva v skladu s tem zakonom.

Tabela 1: Razporejena sredstva IO in HO

| Organizacije | Leto 2015 | Leto 2014 | Leto 2013 | Indeks | |
|-----------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------|-----------|
| | v evrih | v evrih | v evrih | 15/14 | 14/13 |
| IO | 12.358.893 | 11.547.561 | 12.029.097 | 107 | 96 |
| Na podlagi javnega razpisa | 11.422.552 | 10.299.171 | 14.262.856 | 111 | 72 |
| Dofinanciranje/zmanjšanje ¹⁾ | 936.341 | 1.248.390 | (2.233.759) | 75 | - |
| HO | 6.654.879 | 6.217.942 | 6.477.012 | 107 | 96 |
| Na podlagi javnega razpisa | 6.150.721 | 5.545.732 | 7.679.999 | 111 | 72 |
| Dofinanciranje/zmanjšanje | 504.158 | 672.210 | (1.202.987) | 75 | - |
| Skupaj | 19.013.772 | 17.765.503 | 18.506.109 | 107 | 96 |

Opomba: ¹⁾ V letu 2013 so bila z rebalansom finančnega načrta zmanjšana sredstva vsem organizacijam.

Vir: sklepi o razporeditvi sredstev in dofinanciranju/zmanjšanju sredstev za leta 2013, 2014 in 2015.

S tako razporejenimi sredstvi je fundacija pri IO (so)financirala izvajanje 253 programov v letu 2014 in 245 programov v letu 2015 ter pri HO izvajanje 258 programov v letu 2014 in 263 programov v letu 2015.

Fundacija je poleg sredstev, navedenih v tabeli 1, dodelila organizacijam tudi rezervna sredstva, in sicer v letu 2014 skupaj 71.738 evrov (54.296 evrov IO in 17.442 evrov HO) in v letu 2015 skupaj 226.155 evrov (123.355 evrov IO in 102.800 evrov HO). Več o rezervnih sredstvih pišemo v točki 2.2.1.5 tega poročila.

2.2.1.1 Finančni načrt

V skladu s 3. členom pravilnika o merilih se finančna sredstva fundacije oblikujejo z letnim finančnim načrtom, ki ga sprejme svet fundacije najkasneje do 1. 11. tekočega leta in vsebuje načrtovane prihodke in odhodke za naslednje leto. Sprejeti letni finančni načrt fundacije je osnova za razporejanje sredstev na posamezne organizacije (6. člen pravilnika o merilih). Finančni načrt za leto 2014 je svet fundacije sprejel 9. 10. 2013, za leto 2015 pa 11. 9. 2014.

Tabela 2: Finančna načrta za leti 2014 in 2015

| Prihodki/odhodki | Leto 2015 | Leto 2014 | Leto 2013 | Indeks | |
|----------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------|-----------|
| | v evrih | v evrih | v evrih | 15/14 | 14/13 |
| Prihodki | 18.300.000 | 16.500.000 | 19.270.800 | 111 | 86 |
| Koncesijske dajatve Loterije Slovenije | 13.900.000 | 13.300.000 | 13.906.518 | 105 | 96 |
| Koncesijske dajatve Športne Loterije | 1.040.000 | 1.200.000 | 1.257.839 | 87 | 95 |
| Koncesijske dajatve prirediteljev posebnih iger na srečo | 880.000 | 800.000 | 850.193 | 110 | 94 |
| Dividende Loterije Slovenije | 1.300.000 | 1.190.000 | 3.240.922 | 109 | 37 |
| Obresti na vezana sredstva | 20.000 | 10.000 | 15.328 | 200 | 65 |
| Presežek prihodkov nad odhodki za leto 2013 | 1.160.000 | - | - | - | - |
| Odhodki | 18.300.000 | 16.500.000 | 19.270.800 | 111 | 86 |
| Sredstva za delovanje fundacije | 549.000 | 495.000 | 578.124 | 111 | 86 |
| Sredstva za IO | 11.538.150 | 10.403.250 | 12.150.239 | 111 | 86 |
| Sredstva za HO | 6.212.850 | 5.601.750 | 6.542.437 | 111 | 86 |

Vir: finančni načrti fundacije za leta 2013, 2014 in 2015.

Pretežni del načrtovanih prihodkov predstavljajo prihodki od koncesijskih dajatev od klasičnih iger na srečo, ki so bili načrtovani na podlagi ocene Loterije Slovenije, in dividende Loterije Slovenije. V letih 2014 in 2015 dejanski prihodki niso presegli načrtovanih za več kot 15 odstotkov²⁷, zato je svet fundacije na podlagi tretjega odstavka 7. člena pravilnika o merilih odobril dodatna sredstva za razdelitev tistim organizacijam, ki so izpolnile določila pravilnika o merilih, vendar za njihovo financiranje ni bilo dovolj razpoložljivih sredstev ob prvem izboru na podlagi javnega razpisa.

Odhodki v finančnem načrtu se v skladu s 5. členom pravilnika o merilih razdelijo, in sicer:

- znesek do 3 odstotkov za delovanje fundacije;
- preostali znesek se razdeli v razmerju 65 odstotkov za IO in 35 odstotkov za HO, pri čemer se za vsako skupino posebej predvidi 1 odstotek kot nerazporejena rezervna sredstva;
- znesek sredstev za HO se razdeli med splošne dobrodelne organizacije, organizacije za kronične bolnike in organizacije za samopomoč v razmerju, ki ga vsako leto določi svet fundacije na predlog komisije za HO;

²⁷ V primeru, če prihodki fundacije odstopajo od sprejetega letnega finančnega načrta za več kot 15 odstotkov, sprejme svet fundacije njegov rebalans (prvi odstavek 7. člena pravilnika o merilih).

- oblikovana sredstva za IO in HO se za vsako skupino posebej razdelijo v razmerju najmanj 75 odstotkov za financiranje oziroma sofinanciranje programov ter delovanja organizacij, največ 25 odstotkov sredstev pa za naložbe v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje.

Navedeno razmerje med sredstvi IO in HO določa tudi navodilo za uporabo meril, ki v tretjem odstavku 23. člena določa izhodišča za končno finančno ovrednotenje programov, delovanja in naložb – da se za vsako skupino organizacij (IO/HO) sredstva razdelijo posebej, in sicer najmanj 75 odstotkov sredstev za (so)financiranje posebnih socialnih programov in delovanja ter da sredstva za naložbe ne smejo presegati 25 odstotkov.

Navodilo za uporabo meril v tretjem odstavku 23. člena določa tudi, da se razpoložljiva sredstva za (so)financiranje posebnih socialnih programov in delovanja (skupaj najmanj 75 odstotkov vseh sredstev) nadalje razporedijo na del za delovanje, ki ne sme presegati 40 odstotkov, in na del za posebne socialne programe in storitve IO oziroma programe in storitve HO, ki ne sme obsegati manj kot 60 odstotkov.

2.2.1.1.a V finančnem načrtu se v skladu s prvo alinejo 5. člena pravilnika o merilih za delovanje fundacije lahko namenijo do 3 odstotki načrtovanih odhodkov. V sprejetem finančnem načrtu za leto 2015 so znašali odhodki za delovanje fundacije 549.000 evrov oziroma 3,2 odstotka načrtovanih odhodkov, zmanjšanih za znesek presežka prihodkov nad odhodki leta 2013 (torej od 17.140.000 evrov), kar je v nasprotju s prvo alinejo 5. člena pravilnika o merilih. Ugotovili smo, da je fundacija izračunala znesek sredstev za delovanje fundacije od napačne osnove, v katero je vključila tudi presežek prihodkov nad odhodki leta 2013 (v znesku 1.160.000 evrov), kar je v nasprotju s 14. členom ZLPLS, ki določa, da se presežek prihodkov nad odhodki lahko nameni za financiranje programov in storitev IO in HO in za povečanje premoženja fundacije, porabe za druge namene, na primer za financiranje delovanja fundacije, pa ZLPLS ne omogoča. Načrtovani odhodki za delovanje fundacije so bili zato previsoki za 34.800 evrov, razpoložljiva sredstva za razporeditev organizacijam, objavljena v javnem razpisu za leto 2015, pa za ta znesek prenizka.

Svet fundacije je šele po izvedenem razpisu za razporeditev sredstev v letu 2015 sprejel²⁸ finančni načrt porabe sredstev za delovanje fundacije v znesku 520.000 evrov in njegov popravek²⁹ (ta znesek je predstavljal 3,03 odstotka načrtovanih odhodkov, zmanjšanih za znesek presežka prihodkov nad odhodki leta 2013).

Ukrep fundacije

Fundacija je v finančnem načrtu za leto 2018, ki ga je sprejel svet fundacije na 4. seji z dne 10. 10. 2017, osnovo za izračun sredstev za delovanje fundacije (načrtovane odhodke fundacije) zmanjšala za presežek prihodkov nad odhodki iz preteklih let.

2.2.1.1.b V skladu z drugo alinejo 5. člena pravilnika o merilih se preostala sredstva (odhodki, zmanjšani za znesek za delovanje fundacije) razdelijo v razmerju 65 odstotkov za IO in 35 odstotkov za HO, pri čemer se za vsako skupino posebej predvidi po 1 odstotek zneska za nerazporejena rezervna sredstva. V finančnih načrtih za leti 2014 in 2015 so sredstva razporejena IO in HO v skladu s predpisanim razmerjem, ni pa predviden po 1 odstotek zneska za IO in HO za nerazporejena rezervna sredstva, kar je

²⁸ Na 15. seji dne 11. 12. 2014.

²⁹ Na 16. seji dne 19. 2. 2015.

v nasprotju z drugo alinejo 5. člena pravilnika o merilih. Znesek za nerazporejena rezervna sredstva je bil predviden v predlogih sklepov/sklepih o razporeditvi sredstev v letih 2014 in 2015, ki jih je svet fundacije potrdil po objavljenem javnem razpisu oziroma po ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij.

2.2.1.1.c Fundacija v finančnih načrtih za leti 2014 in 2015 ni načrtovala odhodkov na način, predpisan v tretji in četrti alineji 5. člena pravilnika o merilih, saj v finančnih načrtih niso določena niti razmerja za razdelitev sredstev med različne vrste HO niti razmerja za razdelitev sredstev med IO in HO po namenih, to je za sofinanciranje programov in delovanja (najmanj 75 odstotkov) ter za naložbe v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje (največ 25 odstotkov). Razmerje za razdelitev sredstev med različne vrste HO na podlagi drugega odstavka 23. člena navodila za uporabo meril določi svet fundacije na predlog komisije za HO, ki pa predloga svetu fundacije ni podala. Razmerje za razdelitev sredstev med IO in HO po namenih sta določili komisiji za IO in HO v predlogih sklepov o razporeditvi sredstev za leti 2014 in 2015 (torej po ocenjevanju), svet fundacije pa ga je potrdil, vendar šele s sprejetjem sklepov o razdelitvi sredstev v letih 2014 in 2015, ne pa v finančnih načrtih fundacije.

Pojasnilo fundacije

Razmerja najmanj 75 odstotkov za programe in delovanje ter največ 25 odstotkov za naložbe v okviru sprejemanja finančnega načrta ni mogoče določiti vnaprej, ker svet fundacije ob sprejemanju finančnega načrta, ki je podlaga za razpis za dodelitev sredstev v prihodnjem letu, ne razpolaga z evidentiranimi potrebami IO in HO za posamezna področja. Odločitev o končni razdelitvi odhodkov za programe in delovanje oziroma naložbe IO in HO je tako sprejeta, ko svet fundacije sprejme sklep o razporeditvi sredstev med IO in HO, prijavljene na razpis.

Pravilnik o merilih v 5. členu jasno določa, kako mora fundacija razdeliti odhodke v finančnem načrtu: med drugim se v finančnem načrtu predvidi 1 odstotek zneska kot nerazporejena rezervna sredstva posebej za IO in HO ter razmerje za razdelitev sredstev med IO in HO po namenih.

2.2.1.2 Javni razpisi za razporeditev sredstev

V skladu z 12. členom pravilnika o merilih svet fundacije hkrati s sprejemom letnega finančnega načrta z javnim razpisom, ki ga objavi v Uradnem listu RS, pozove IO in HO, da s finančno ovrednotenimi letnimi delovnimi programi kandidirajo za razporeditev sredstev fundacije.

Svet fundacije je 11. 10. 2013 in 19. 9. 2014 objavil javna razpisa za razporeditev sredstev IO in HO za leti 2014³⁰ in 2015³¹. Na javni razpis za leto 2014 se je prijavilo 27 IO in 85 HO, na javni razpis za leto 2015 pa 27 IO in 84 HO. Na podlagi sklepov o razporeditvi so bila za leto 2014 razdeljena sredstva 27 IO in 72 HO, za leto 2015 pa 27 IO in 76 HO.

Svet fundacije je s sprejemom finančnih načrtov fundacije za leti 2014 in 2015 za razporeditev med IO in HO predvidel 16.005.000 evrov za leto 2014 in 17.751.000 evrov za leto 2015, kar predstavlja 11-odstotno povečanje sredstev v letu 2015 glede na leto poprej.

2.2.1.2.a Ugotovili smo, da so bila razpisana sredstva za razdelitev organizacijam v letu 2015 v skupnem znesku 17.751.000 evrov prenizka za 34.800 evrov, ker je fundacija v nasprotju s 14. členom ZLPLS pri

³⁰ Uradni list RS, št. 83/13.

³¹ Uradni list RS, št. 67/14.

izračunu sredstev za delovanje fundacije upoštevala tudi presežek prihodkov nad odhodki leta 2013, načrtovani odhodki za delovanje fundacije pa so presegli dovoljeno mejo 3 odstotkov po prvi alineji 5. člena pravilnika o merilih. Razpoložljiva sredstva za razdelitev organizacijam, objavljena v javnem razpisu za leto 2015, so bila za ta znesek prenizka (povezava s točko 2.2.1.1.a tega poročila).

2.2.1.2.b Vsebina javnega razpisa v skladu s 13. členom pravilnika o merilih obsega tudi višino finančnih sredstev po namenih iz 5. člena pravilnika o merilih. Ugotovili smo, da je fundacija ravnala v nasprotju s 13. členom pravilnika o merilih, saj javna razpisa za leti 2014 in 2015 nista obsegala višine sredstev po namenih iz 5. člena pravilnika o merilih, in sicer zneska nerazporejenih rezervnih sredstev v višini 1 odstotka načrtovanih sredstev za IO in HO, razmerja za razdelitev sredstev med različnimi vrstami HO ter razmerja za razdelitev sredstev IO in HO po namenih – za programe in delovanje ter naložbe (povezava s točkama 2.2.1.1.b in 2.2.1.1.c tega poročila).

2.2.1.3 Sredstva, razporejena na podlagi javnega razpisa

Fundacija je organizacijam na podlagi javnega razpisa razporedila 15.844.903 evre v letu 2014 in 17.573.273 evrov v letu 2015, in sicer sredstva, načrtovana v finančnih načrtih (16.005.000 evrov v letu 2014 in 17.751.000 evrov v letu 2015), zmanjšana za nerazporejena rezervna sredstva po drugi alineji 5. člena pravilnika o merilih, v znesku 160.097 evrov³² v letu 2014 in 177.727 evrov³³ v letu 2015. Razdelitev sredstev med IO in HO po namenih je razvidna iz tabele 4.

Tabela 3: Sredstva IO in HO, razporejena na podlagi javnega razpisa po namenih

| Organizacija/namen | Leto 2015 v evrih | Delež v odstotkih | Leto 2014 v evrih | Delež v odstotkih | Indeks 15/14 |
|----------------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|-----------------|
| IO | 11.422.552 | 100 | 10.299.171 | 100 | 111 |
| Programi in delovanje | 10.731.966 | 94,0 | 10.264.171 | 99,7 | 105 |
| <i>Posebni socialni programi</i> | <i>8.517.260</i> | <i>79,4¹⁾</i> | <i>8.211.345</i> | <i>80,0¹⁾</i> | <i>104</i> |
| <i>Delovanje</i> | <i>2.214.706</i> | <i>20,6¹⁾</i> | <i>2.052.826</i> | <i>20,0¹⁾</i> | <i>108</i> |
| Naložbe | 690.586 | 6,0 | 35.000 | 0,3 | 1973 |
| HO | 6.150.721 | 100 | 5.545.732 | 100 | 111 |
| Programi in delovanje | 5.965.596 | 97,0 | 5.379.546 | 97,0 | 111 |
| <i>Programi</i> | <i>4.624.457</i> | <i>77,5¹⁾</i> | <i>4.138.212</i> | <i>77,0¹⁾</i> | <i>112</i> |
| <i>Delovanje</i> | <i>1.341.139</i> | <i>22,5¹⁾</i> | <i>1.241.334</i> | <i>23,0¹⁾</i> | <i>108</i> |
| Naložbe | 185.125 | 3,0 | 166.186 | 3,0 | 111 |
| Skupaj IO in HO | 17.573.273 | 100 | 15.844.903 | 100 | 111 |

Opomba: ¹⁾ Delež sredstev za programe/delovanje v skupnih sredstvih za programe in delovanje.

Vir: sklepa o razporeditvi sredstev v letih 2014 in 2015.

³² Vključno s 47 evri razlike, ki je nastala pri ocenjevanju delovanja IO in je bila prenesena v rezervni sklad za IO.

³³ Vključno z 217 evri razlike, ki je nastala pri ocenjevanju delovanja IO in je bila prenesena v rezervni sklad za IO.

Fundacija je na podlagi izvedenih javnih razpisov v letih 2014 in 2015 največ sredstev namenila za programe. Obseg sredstev, ki jih fundacija nameni za (so)financiranje naložb, je odvisen od višine razpoložljivih sredstev v finančnem načrtu in potreb organizacij po sofinanciranju programov in delovanja. Fundacija najprej zagotovi sredstva za sofinanciranje programov in delovanje organizacij, ostanek pa za sofinanciranje naložb.

Sredstva so bila razporejena IO in HO po namenih v skladu z razmerji, predpisanimi v četrti alineji 5. člena pravilnika o merilih oziroma v tretjem odstavku 23. člena navodila za uporabo meril, ki določata, da se sredstva razdelijo v razmerju najmanj 75 odstotkov za (so)financiranje posebnih socialnih programov in storitev ter delovanje organizacij, največ 25 odstotkov sredstev pa za naložbe v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje. Nadalje so bila v skladu s tretjim odstavkom 23. člena navodila za uporabo meril sredstva za delovanje in izvajanje programov in storitev razporejena na del za delovanje, ki ne presega 40 odstotkov, in na del za posebne socialne programe IO oziroma programe HO ter storitve, ki ne obsega manj kot 60 odstotkov.

2.2.1.3.1 Merila za razporejanje sredstev za programe in ocenjevanje programov

Pri ocenjevanju programov organizacij mora fundacija upoštevati merila, določena v točkah a) do d) 9. člena pravilnika o merilih.

Prednostno se v skladu z 11. členom pravilnika o merilih upoštevata nujnost programa za kompenzacijo invalidnosti (oziroma če bi se z ukinitvijo programov in storitev bistveno poslabšala socialna varnost uporabnikov ali otežilo reševanje ogroženih ljudi in življenj) in uspešno izvajanje programov v daljšem časovnem obdobju.

Za neposredno in enotno uporabo navedenih meril iz 9. člena pravilnika o merilih je svet fundacije sprejel navodilo za uporabo meril, s katerim je fundacija v skladu z 10. členom pravilnika o merilih razčlenila in natančneje opredelila posamezne elemente teh meril. Navodilo za uporabo meril v 6., 8., 10., 14. in 16. členu določa merila, na podlagi katerih komisiji pri ocenjevanju programov določita stopnjo prioritete (z oceno potrebnosti in pokritosti), oceno vzajemnosti in solidarnosti ter skupno oceno učinkovitosti, ekonomičnosti in racionalnosti.

2.2.1.3.1.a Navodilo za uporabo meril v petem odstavku 10. člena našteva merila za ocenjevanje vzajemnosti in solidarnosti, natančneje pa ne opredeljuje elementov teh meril, zato je fundacija ravnala v nasprotju z 10. členom pravilnika o merilih, ki določa, da svet fundacije sprejme navodilo, v katerem se razčlenijo in natančneje opredelijo posamezni elementi meril iz 9. člena pravilnika o merilih. Ugotovili smo, da v navodilu za uporabo meril niso razčlenjeni in natančneje opredeljeni elementi meril, na katerih temelji ocena vzajemnosti in solidarnosti, in sicer:

- dodatno merilo za posebne socialne programe IO, s katerim se upoštevata število uporabnikov in stopnja njihove invalidnosti (četrti alineja petega odstavka 10. člena navodila za uporabo meril), in
- dodatno merilo za programe in storitve HO, ki upošteva prisotnost drugih financerjev (proračunska sredstva, državni in lokalni razpisi, mednarodni razpisi, donacije in lastni viri) in se na podlagi skupnega merila dosežene ravni socialne varnosti uporabnikov smiselno uporablja tudi za posebne socialne programe IO (peta alineja petega odstavka 10. člena navodila za uporabo meril).

Navodilo za uporabo meril tudi ne določa in definira različnih možnih ocen vzajemnosti in solidarnosti, tako kot določa in definira pri oceni potrebnosti in nepokritosti za določitev stopnje prioritete oceno

učinkovitosti in oceno razvidnosti, racionalnosti in ekonomičnosti. Komisiji oblikujeta priznani delež na nivoju primerljivosti stroškov in kapacitet v skladu z 11. in 12. členom tega navodila, med drugim na podlagi izračunanih povprečnih stroškov, s primerjavami različnih podatkov in s povprečnimi medsebojnimi razmerji ali razredi stroškov med skupinami, ki so kot orientacijski normativi za posamezne vrste storitev rezultat večletnih analiz poročil IO in HO (v nadaljevanju: orientacijski normativi). Komisiji torej na tej podlagi določita oceno vzajemnosti stroškov in kapacitet, fundacija pa ni opredelila oziroma izdelala kriterijev za enotno utemeljitev podane ocene vzajemnosti in solidarnosti in razlogov za priznani delež stroškov na uporabnika/storitev in priznano število uporabnikov/storitev.

V reviziji pravilnosti poslovanja fundacije v letih 2007 in 2008³⁴ smo od fundacije zahtevali, da izdela načrt aktivnosti in določi roke ter odgovorne osebe za njihovo izvedbo, s čimer bo zagotovila pripravo takega navodila za uporabo meril, kjer bo s strokovnimi merili, kriteriji in standardi v praksi zagotovila objektivnejše ocenjevanje in razporejanje finančnih sredstev za socialne programe proslcem. Glede na ugotovitve, navedene v tej točki, menimo, da fundacija z aktivnostmi, ki jih je izvedla v okviru zahtevanih popravljanih ukrepov³⁵, ni uspela v celoti pripraviti takega navodila za uporabo meril, ki bi v praksi zagotovilo objektivnejše ocenjevanje in razporejanje finančnih sredstev za socialne programe proslcem.

2.2.1.3.2 Merila za razporejanje sredstev za delovanje in ocenjevanje delovanja

Pri ocenjevanju delovanja organizacij se upoštevajo merila za delovanje IO in HO, določena v točki e) 9. člena pravilnika o merilih:

- organizacijska struktura in kakovost delovanja organizacije oziroma zveze,
- število članstva in/ali uporabnikov,
- kakovost prijave,
- kakovost letnega poročila,
- mednarodno vključevanje,
- ocena nadzora organizacije s strani fundacije,
- urejenost obveščanja članstva in javnosti.

Navedena merila za delovanje so razčlenjena v 19. členu navodila za uporabo meril na naslednji način:

- število članstva in/ali uporabnikov ter obseg storitev je temeljno merilo za oceno delovanja in se v obliki deleža ali razreda odraža v neposredni povezavi z obsegom financiranja programov, ki določa osnovni obseg financiranja delovanja v obliki osnovnega števila točk (prvi odstavek 19. člena);
- osnovno število točk se dopolnjuje z dodatnimi točkami na podlagi organizacijske strukture in kakovosti delovanja organizacije oziroma zveze, ki se odraža s fiksnimi stroški števila pravnih oseb znotraj zveze, ki izvajajo programe fundacije, pokritosti regij, števila zaposlenih in obsega prostovoljnega dela prostovoljcev ter z dodatnimi točkami za aktivno članstvo v organih mednarodnih organizacij (drugi odstavek 19. člena);
- zaradi specifičnosti posameznih organizacij ali skupin se z ustrežno razlago lahko korigira dopolnjeno osnovno število točk na podlagi pričakovanega ali povprečnega deleža delovanja od celotne vrednosti programov v predhodnem poročilu (tretji odstavek 19. člena);

³⁴ Revizijsko poročilo *Pravilnost poslovanja Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji*, št. 1218-5/2008-27 z dne 9. 11. 2009.

³⁵ Porevizijsko poročilo, št. 1218-5/2008/36 z dne 4. 3. 2010.

- korigirano število točk se dodatno pozitivno indeksira zaradi kakovosti prijave celotne vloge ter negativno v primeru nizke kakovosti letnega poročila, slabe ocene zadnjega nadzora in slabe urejenosti obveščanja članstva in javnosti (četrty odstavek 19. člena).

2.2.1.3.2.a Fundacija je ravnala v nasprotju z 10. členom pravilnika o merilih, saj je svet fundacije sprejel navodilo za uporabo meril, v katerem pa ni razčlenil in natančneje opredelil naslednjih elementov/kriterijev meril za enotno uporabo pri ocenjevanju delovanja organizacij:

- višine deleža za izračun osnovnega obsega financiranja delovanja v obliki osnovnega števila točk (pri številu članstva in/ali uporabnikov);
- dodatnih točk pri posameznih opredeljenih kriterijih merila organizacijske strukture in kakovosti delovanja organizacije oziroma zveze, poleg tega natančno ne določa kriterija pokritosti regij ter katero število zaposlenih in kolikšen obseg prostovoljnega dela prostovoljcev se upošteva, medtem ko je za število pravnih oseb, ki izvajajo programe fundacije, določeno le njihovo število znotraj zveze;
- pričakovanega ali povprečnega deleža delovanja od celotne vrednosti programov v predhodnem poročilu;
- odstotkov, s katerimi se pozitivno indeksira kakovost prijave celotne vloge oziroma negativno indeksirajo nizka kakovost letnega poročila, slabe ocene zadnjega nadzora in slaba urejenost obveščanja članstva in javnosti.

Navedene kriterije sta na podlagi šestega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril (ločeno) določili komisiji za IO in HO po vsakoletnem ocenjevanju programov oziroma pred vsakoletnim ocenjevanjem delovanja, vpliv posameznih kriterijev pa sta posebej utemeljili šele v skupnem predlogu sklepa o razporeditvi sredstev (torej šele po izvedenem ocenjevanju, medtem ko v času javnega razpisa organizacijam niso bili znani). Menimo, da določba šestega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril, ki dopušča komisijama, da pred vsakoletnim ocenjevanjem vlog samostojno odločita o vplivu posameznih kriterijev iz prvega do petega odstavka tega člena, ne sledi določbi 10. člena pravilnika o merilih.

2.2.1.3.2.b Fundacija je ravnala v nasprotju s prvo alinejo drugega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril, ki določa, da se osnovno število točk dopolnjuje z dodatnimi točkami na podlagi organizacijske strukture in kakovosti delovanja organizacije oziroma zveze, med drugim tudi za število pravnih oseb znotraj zveze, ki izvajajo programe fundacije. Komisija za IO je namreč v letu 2015 dodelila točke tudi zvezam IO kot pravnim osebam in ne samo društvom znotraj zvez, komisiji za IO in HO pa sta v letih 2014 in 2015 dodelili točke tudi enovitim organizacijam³⁶ kot pravnim osebam brez društev, zaradi česar sta pri ocenjevanju delovanja neupravičeno dodelili skupaj 24.600 točk (HO 17.800 točk in IO 6.800 točk), organizacije pa so zato prejele najmanj 19.284 evrov več sredstev za delovanje (HO 12.738 evrov, IO 6.546 evrov).

³⁶ Predpisi, ki veljajo za fundacijo, ne definirajo pojma enovita organizacija /društvo, le iz vsebinskih navodil za izpolnjevanje prijave na razpisa v letih 2014 in 2015 (točka 1.3) je razvidno, da enovita društva lahko svoje programe prijavljajo samo na državni ravni, kar pa ne pomeni, da jih ne izvajajo lokalno, ampak da se programi v celoti koordinirajo, vodijo in z vidika strokovnosti ter odgovornosti pokrivajo izključno z državnega nivoja. Fundacija kot enovito organizacijo obravnava IO oziroma HO, ki je po Zakonu o društvih (Uradni list RS, št. 64/11-UPB2) organizirana kot društvo, ne pa kot zveza društev.

Pojasnilo fundacije

Dodatne točke za pravne osebe prejmejo zveze, pri čemer se šteje tudi pravna oseba na državni ravni (kot enakovredna enoviti organizaciji). Z vidika enakopravne obravnave v letu 2015 in v vseh nadaljnjih letih sta komisiji tudi pri enovitih organizacijah upoštevali točke za eno pravno osebo. Komisija za IO je pri ocenjevanju delovanja pri določanju dodatnih točk upoštevala podatke iz vloge in jih primerjala s podatki preteklega leta. Glede na to, da tudi zveze izvajajo posebne socialne programe in da tudi pri njih nastajajo fiksni stroški delovanja in izvajanja posebnih socialnih programov, se je komisiji zdelo smiselno, da se pri določanju dodatnih točk iz delovanja tudi zveza upošteva kot pravna oseba. Pri določanju števila pravnih oseb za leto 2015 je zato upoštevala dejansko število pravnih oseb, ki delujejo pod okriljem enega naslova (naziva) organizacije (zveza in društva, povezana v zvezo).

2.2.1.3.2.c Pri ocenjevanju kakovosti delovanja HO je komisija za HO upoštevala tudi kriterij ocene zadnjega nadzora in v primeru ocene še primerno oziroma s pridržkom ali neustrezno negativno indeksirala korigirano število točk z 10 odstotki oziroma 20 odstotki, kar pomeni, da je fundacija ob slabi oceni nadzora ustrezno zmanjšala število točk za delovanje posamezne HO. Iz poročila o izvedenih nadzorih v IO in HO v letu 2013 za leto 2012, ki je bilo podlaga za ocenjevanje v letu 2014, in iz poročila o izvedenih nadzorih v IO in HO v letu 2014 za leto 2013, ki je bilo podlaga za ocenjevanje v letu 2015, izhaja, da so nadzorne skupine v okviru enega nadzora podale HO dve oceni za leto 2012 oziroma dve oceni ter eno skupno oceno nadzora v letu 2013, kar je v nasprotju s 17. členom Pravilnika o organiziranju in izvajanju nadzora v invalidskih in humanitarnih organizacijah³⁷ (v nadaljevanju: stari pravilnik o nadzoru), ki v nadzoru posamezne organizacije določa samo eno nadzorno oceno. Komisija za HO je v letih 2014 in 2015 negativno indeksirala dve HO³⁸ zaradi slabe ocene nadzorne skupine z dne 27. 5. 2013 oziroma 22. 4. 2014, čeprav ocena nadzora nadzorne skupine ni bila določena v skladu s 17. členom starega pravilnika o nadzoru.

2.2.1.3.3 Merila za razporejanje sredstev za naložbe in ocenjevanje naložb v osnovna sredstva

Merila za dodelitev sredstev za naložbe v osnovna sredstva ter njihovo vzdrževanje, določena v točki f) 9. člena pravilnika o merilih, so:

- prostorski pogoji za opravljanje dejavnosti: posebni socialni programi, programi in storitve, delovanje,
- opremljenost prostorov in drugih objektov za delovanje organizacije,
- izkazana dejanska utemeljenost predlogov za naložbe v osnovna sredstva ter njihovo vzdrževanje,
- dejanski vpliv naložbe na omogočanje in uspešnost izvajanja dejavnosti organizacije,
- delež zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe.

Na podlagi 20. člena navodila za uporabo meril komisiji za IO in HO najprej določita pričakovani obseg financiranja posameznih naložb za obravnavano organizacijo, in sicer primerjalno z drugimi organizacijami na podlagi obsega programov v zadnjem poročilu, obsega financiranja programov in delovanja ter obsega financiranja naložb ocenjevane organizacije v zadnjih petih letih. Pri tem upoštevata posebnosti posameznih skupin in programov. Obseg naložbe lahko bistveno odstopa od pričakovanega obsega, če je naložba nujna, če bo bistveno pripomogla k izboljšanju kakovosti življenja uporabnikov ali če je bila

³⁷ Uradni list RS, št. 14/07, veljal do 17. 4. 2015; od 18. 4. 2015 velja novi Pravilnik o organiziranju in izvajanju nadzora v invalidskih in humanitarnih organizacijah (v nadaljevanju: novi pravilnik o nadzoru), ki ga je sprejel svet fundacije z dne 7. 4. 2015, spremembe z dne 22. 5. 2015.

³⁸ Slovensko združenje za pomoč pri demenci Spominčica (v letu 2014) in Društvo Altra – Odbor za novosti v duševnem zdravju (v letu 2015).

organizacija v zadnjih petih letih bistveno podpovprečno ali nadpovprečno financirana. V skladu z 21. členom navodila za uporabo meril se lahko oceni samo omejeno število naložb posamezne organizacije, če želena sredstva organizacij za naložbe bistveno odstopajo od določenega deleža sredstev za naložbe. Pri izbiri naložbe se pri posamezni organizaciji prioriteto upoštevajo investicijsko vzdrževanje, oprema za izvajanje programov in storitev ter naložbe za zagotavljanje osnovnih prostorskih pogojev, kot to določa tudi 11. člen pravilnika o merilih. Primerne naložbe se znotraj organizacije izberejo po prijavljenem vrstnem redu. Pri tem se upoštevajo tiste naložbe, ki rešujejo nepokrite prostorske pogoje za opravljanje dejavnosti (posebni socialni programi, programi in storitve, delovanje) in slabo opremljenost prostorov in drugih objektov za svojo delovanje.

Navodilo za uporabo meril v 22. členu določa dodatne pogoje za izbor naložb, ki se nanašajo na merila iz 3., 4. in 5. točke f) točke 9. člena pravilnika o merilih, in sicer da morajo predlogi za naložbe izkazovati dejansko utemeljenost predlogov z ustrežno dokumentacijo, dejanski vpliv naložbe na omogočanje in uspešnost izvajanja dejavnosti organizacije in delež zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe.

Že v reviziji pravilnosti poslovanja fundacije v letih 2007 in 2008 smo ugotovili, da fundacija ni določila ustreznih standardov ali normativov, ki bi zagotavljali objektivno ocenjevanje in vrednotenje vlog prosilcev za sofinanciranje naložb. Od fundacije smo zato zahtevali popravljalni ukrep, in sicer da izkaže začetek aktivnosti za pripravo letnih usmeritev in določitev prioritet pri sofinanciranju naložb prosilcev na podlagi normativov in standardov. Ugotovili smo, da fundacija ustreznih načrtovanih aktivnost ni izvedla v celoti, saj pri razdeljevanju sredstev v letih 2014 in 2015 ni določila enotnih standardov za istovrstne naložbe v osnovna sredstva IO in HO. Menimo, da bi navodilo za uporabo meril moralo vsebovati podlago za določitev normativov oziroma standardov za posamezne vrste naložb v osnovna sredstva ter njihovo vzdrževanje.

2.2.1.3.3.a Fundacija je ravnala v nasprotju z 10. členom pravilnika o merilih, ker v navodilu za uporabo meril ni razčlenila in natančneje opredelila posameznih elementov meril iz 9. člena pravilnika o merilih za njihovo neposredno in enotno uporabo pri ocenjevanju prijavljenih naložb v osnovna sredstva. Navodilo za uporabo meril v prvi alineji prvega odstavka 22. člena le navaja, da morajo organizacije dejansko utemeljenost predlogov izkazati (med drugim) z dokumentacijo iz 3. točke prvega odstavka 14. člena pravilnika o merilih (navodilo napačno navaja tretji odstavek 14. člena pravilnika o merilih), ne določa pa natančno, katera dokazila morajo organizacije predložiti, glede na to, da tudi pravilnik o merilih ne določa posameznih dokazil jasno in ustrežno. Ugotovili smo, da je fundacija v tretji alineji 22. člena navodila za uporabo meril določila, da morajo predlogi za naložbe izkazovati delež zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe (merilo po 5. točki f) točke 9. člena pravilnika o merilih), ni pa razčlenila in natančneje opredelila elementov za enotno uporabo tega merila pri ocenjevanju naložb IO in HO. Komisiji za IO in HO pri ocenjevanju naložb IO in HO nista upoštevali deleža zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe, zato je fundacija ravnala tudi v nasprotju s 5. točko f) točke 9. člena pravilnika o merilih³⁹.

³⁹ Navedeno smo ugotovili pri naslednjih IO, ki so v vlogi za leto 2015 navedle tudi sredstva iz drugih ali lastnih virov: Zveza Sonček so. p. (v nadaljevanju: Zveza Sonček) – gradnja večnamenskega objekta na mestu nekdanjega hleva v Centru Sonček Vrtnice (111.000 evrov), Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije – investicijsko-vzdrževalna dela na objektih za ohranjanje zdravja (34.665 evrov), Zveza paraplegikov Slovenije – III. faza gradnje doma paraplegikov v Pacugu – nastanitveni objekt (21.389 evrov) in YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa (v nadaljevanju: društvo YHD) – odplačilo obroka za nakup nepremičnine (8.640 evrov).

V postopku razporejanja sredstev fundacije lahko v skladu s prvim odstavkom 18. člena pravilnika o merilih sodelujejo tudi IO in HO, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev sredstev po tem pravilniku, in sicer tako, da se skupini IO in HO posebej medsebojno usklajujeta po načelih solidarnosti in vzajemnosti v okviru razpoložljivih sredstev. Svoje predloge ločeno posredujeta komisijama. Medsebojno usklajevanje in posredovanje pisnih predlogov se izvede najpozneje v 15 dneh po prejemu zapisnika iz 15. člena pravilnika o merilih.

Fundacija je le od NSIOS za leti 2014 in 2015 prejela predloga⁴⁰ prioriteten naložb IO, ki so združene v NSIOS, medtem ko od skupine HO predlogov ni prejela. Predloga NSIOS sta se nanašala le na naložbe, in sicer da naj se za leto 2014 namenijo največ 3 do 4 odstotki razpisanih finančnih sredstev za prioritete naložbe po predlogu posameznih IO (po vrstah naložb, brez zneskov), če so izpolnjeni kriteriji in pogoji. Za leto 2015 je NSIOS predlagal, da se za naložbe IO nameni skupaj 650.000 evrov, ter podal seznam prioriteten naložb posameznih IO (po vrstah naložb, z zneski), dogovorjen med IO na usklajevalnem sestanku IO, članic NSIOS.

Ugotovili smo, da fundacija pri izboru sofinanciranih naložb za leto 2014 ni upoštevala predloga NSIOS (glede prioritete naložb) zaradi zelo majhnega obsega razpoložljivih sredstev za naložbe (35.000 evrov oziroma 0,3 odstotka razpoložljivih sredstev). Razpoložljiva sredstva za naložbe je razdelila tistim IO (skupaj 16), ki so v preteklih petih letih pridobile manj kot 12 odstotkov sredstev za naložbe od skupne vsote dodeljenih sredstev za programe in delovanje⁴¹. Kot podlago za tako razdelitev sredstev je fundacija v sklepu o razporeditvi sredstev za leto 2014 navedla tretjo alinejo drugega odstavka 20. člena navodila za uporabo meril, ki določa, da obseg naložbe lahko bistveno odstopa od pričakovanega obsega financiranja naložb⁴², če je razvidno, da je bila organizacija v zadnjih petih letih podpovprečno ali nadpovprečno financirana. Fundacija je upoštevala predlog NSIOS za leto 2015 glede prioriteten naložb, ne pa v celoti po višini predlaganih zneskov. Na vzorčnih primerih za leto 2015 smo se prepričali, da je fundacija upoštevala prioritete IO glede vrste naložbe in v enem primeru dodelila večji znesek od predlaganega, v dveh primerih manjši znesek, v enem primeru enakega, v enem primeru pa je sredstva dodelila IO, ki ni članica NSIOS.

2.2.1.3.4 Predlog sklepa in sklep o razporeditvi sredstev fundacije ter pogodba o financiranju

Organi fundacije morajo po 3. členu navodila za uporabo meril v predlogih za razporeditev sredstev in sklepih o razporeditvi oziroma dodelitvi sredstev organizacijam obrazložiti, kako so ta navodila upoštevali pri ocenjevanju. Navodilo za uporabo meril v šestem odstavku 19. člena določa, da se komisiji ločeno za IO in HO ter v skladu z omejitvami obsega sredstev za delovanje pred vsakoletnim ocenjevanjem samostojno odločita o vplivu posameznih kriterijev in ga posebej utemeljita v skupnem predlogu sklepa razdelitve sredstev.

Na podlagi tretjega odstavka 21. člena pravilnika o merilih se posamezni organizaciji izda sklep o razporeditvi sredstev, ki mora med drugim vsebovati obrazložitev, v kateri se navedejo poglobljeni materialno-financi in vsebinski razlogi za sprejeti sklep ter ugotovitve in ocene, ki utemeljujejo odločitev o obravnavani vlogi posamezne organizacije.

⁴⁰ Predloga sta bila sprejeta na usklajevalnem sestanku z dne 28. 11. 2013 za leto 2014 in z dne 5. 11. 2014 za leto 2015.

⁴¹ V sklepu o razporeditvi sredstev za leto 2014 je napačno naveden podatek 0,12 odstotka od skupne vsote dodeljenih sredstev.

⁴² Pričakovani obseg se določi na podlagi prvega odstavka 20. člena navodila za uporabo meril.

2.2.1.3.4.a V skladu s tretjim odstavkom 21. člena pravilnika o merilih mora sklep o razporeditvi sredstev posamezni organizaciji v obrazložitvi vsebovati poglobitne materialno-finančne in vsebinske razloge za sprejeti sklep ter ugotovitve in ocene, ki utemljujejo odločitev o obravnavani vlogi posamezne organizacije. V individualnih sklepih o razporeditvi sredstev za leti 2014 in 2015 niso obrazloženi poglobitni vsebinski razlogi za sprejeti sklep ter poleg ocene niso navedene ugotovitve, ki bi utemeljevale odločitev o obravnavani vlogi organizacije (za programe in naložbe) oziroma na katerih naj bi temeljilo dodeljeno število točk po posameznih merilih za ocenjevanje programov in naložb, zato je fundacija ravnala v nasprotju s tretjim odstavkom 21. člena pravilnika o merilih. Ugotavljamo, da v individualnih sklepih:

- ni ustrezno obrazložena ocena vzajemnosti stroškov in kapacitet (glede na to, da ima največji vpliv na višino dodeljenih sredstev), saj so v sklepih navedene možne in dodeljene točke in ocene, priznani deleži po kriteriju vzajemnosti stroškov in kapacitet, dodeljeni deleži oziroma ocena pa niso utemeljeni;
- niso navedeni sklopi aktivnosti⁴³, ki so bili znotraj nekega programa izločeni pri ocenjevanju;
- niso navedeni razlogi za več kot 10-odstotno zmanjšanje ali povečanje dodeljenih sredstev fundacije (z oceno vzajemnosti in solidarnosti) glede na poročilo (za leti 2013 in 2014) ali zadnji sklep (za leti 2013 in 2014), kot to od komisij zahteva četrti odstavek 10. člena navodila za uporabo meril;
- pri posameznih (so)financiranih posebnih socialnih programih IO oziroma programih HO ni navedeno priznano število (neponovljivih) uporabnikov oziroma storitev, tako da ni jasno razvidno, koliko uporabnikov je sofinancirala fundacija, kar je pomembno predvsem za nadzor nad namensko porabo sredstev za posamezni program;

Ukrep fundacije

Fundacija je v individualnih sklepih za leto 2017 prvič navedla, da lahko IO in HO na sedežu fundacije pregledajo ocenjevalne liste, iz katerih so razvidni tudi podatki, navedeni od prve do četrte alineje te točke, oziroma iz katerih je razvidna podrobnejša opredelitev komisij, ki temelji na primerjalnih indeksih povprečnih in celotnih stroškov na storitev znotraj posameznega programa, stroškov fundacije na storitev na ravni primerljivih uporabnikov znotraj primerljivih storitev ter primerljivosti stroškov storitev z zadnjim poročilom ocenjene organizacije v skladu z navodilom za uporabo meril.

- pri posameznih (so)financiranih programih in delovanju v primeru zvez društev ni navedeno, katerim društvom, ki so kandidirala za sredstva fundacije prek enotnega letnega delovnega programa zveze, so bila sredstva dodeljena;

Ukrep fundacije

Fundacija je v individualnih sklepih o razporeditvi sredstev za leto 2016 prvič navedla tudi posamezne IO in HO, ki so kandidirale za sredstva prek zvez društev, in skupen dodeljen znesek za posamezen program na lokalni ravni. Enako je fundacija ravnala tudi v letu 2017.

⁴³ Iz Vsebinskih navodil za izpolnjevanje razpisa fundacije za leti 2014 in 2015 (v nadaljevanju: vsebinska navodila za leti 2014 in 2015) je razvidno, da ima vsak program vsaj en sklop aktivnosti, kompleksen program ima lahko več sklopov aktivnosti ali podprogramov. V sklopu aktivnosti je treba na kratko opisati, s katerimi aktivnostmi in vsebino se odgovarja na opredeljene potrebe uporabnikov in kako se aktivnosti racionalno ter ekonomično izvedejo, ter na koncu opredeliti skupne stroške dela, materiala in storitev, ki ustrezajo računovodskemu pojmovanju stroškov, in višino sredstev fundacije, ki bodo poleg drugih sredstev namenjena pokrivanju navedenih stroškov.

- pri HO, ki so v vlogah izrazile potrebo po nakupu različne opreme za izvajanje programov, fundacija v predlogu sklepa/sklepu o razporeditvi sredstev ni natančno opredelila, za katero opremo so jim bila sredstva odobrena, kar je predpogoj za učinkovit nadzor nad namensko porabo sredstev.

Ukrepi fundacije

V individualnih sklepih HO za leto 2017 je fundacija prvič natančno opredelila, za katero opremo je sredstva odobrila, in v primeru zveze tudi, za katero HO.

2.2.1.3.4.b Fundacija je ravnala v nasprotju s šestim odstavkom 19. člena navodila za uporabo meril, saj komisiji v skupnih predlogih sklepa o razporeditvi sredstev fundacije v letu 2014 in/ali letu 2015 nista utemeljili vpliva kriterijev posameznih meril za delovanje organizacij, določenih od prvega do četrtega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril. V nasprotju s tretjim odstavkom 21. člena pravilnika o merilih pa fundacija v obrazložitvah individualnih sklepov, izdanih posameznim organizacijam, ni navedla poglobitvenih materialno-financijskih in vsebinskih razlogov za sprejeti sklep ter ugotovitev in ocen, ki utemeljujejo odločitev komisij o obravnavani vlogi posamezne IO in HO (imele pa so vpliv na višino dodeljenih sredstev za delovanje), in sicer:

- pripadajočega sorazmernega deleža⁴⁴ (po prvi alineji drugega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril) glede na skupno vrednost programov za določitev osnovnega obsega financiranja delovanja v obliki osnovnega števila točk (za IO v letih 2014⁴⁵ in 2015, za HO pa v letu 2015);
- kriterija regijske pokritosti (eden od kriterijev merila organizacijske strukture in kakovosti delovanja organizacije oziroma zveze po prvi alineji drugega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril); fundacija je v sklepu o razporeditvi sredstev v letu 2014 navedla, da ta kriterij ni imel vpliva na ocenjevanje pri IO in HO zaradi nezanesljivih podatkov, vendar ni pojasnila, zakaj podatki niso bili zanesljivi; fundacija je tudi v letu 2015 kljub ugotovitvam o nezanesljivosti podatkov v preteklem letu in brez dodatnih navodil ponovno zahtevala od organizacij podatke o regijski pokritosti, ki pa jih je upoštevala le pri HO, in sicer pri društvih, ki so v 8 do 12 regijah vsak teden vsaj eno uro fizično na voljo uporabnikom (kar je tudi navedla v sklepu o razporeditvi sredstev za leto 2015), pri IO pa jih ni upoštevala; fundacija je v sklepu o razporeditvi sredstev v letu 2015 napačno navedla, da je HO povečala število točk za 5 odstotkov, saj je komisija za HO pri ocenjevanju upoštevala 4 odstotke;
- ni ustrezno obrazložila, kako je pri treh IO⁴⁶ v letu 2014 korigirala dopolnjeno osnovno število točk na podlagi pričakovanega ali povprečnega deleža delovanja od celotne vrednosti programov v predhodnem poročilu; komisija za IO je v letu 2014 glede na velika odstopanja v deležu sofinanciranja fundacije za posamezne IO in v skupnem obsegu realiziranih virov glede na celotne vire določila tri dodatne pogoje, med drugim tudi, da se dodatne točke ne upoštevajo, če je vrednost razmerja med izhodiščnim obsegom točk delovanja in najvišjo primerjalno vrednostjo delovanja med 1 in 0,66; komisija za IO je ta dodatni pogoj določila v predlogu sklepa o razporeditvi sredstev v letu 2014, fundacija pa v sklepu o razporeditvi sredstev v letu 2014, vendar smo ugotovili, da ga komisija za IO ni upoštevala najmanj pri treh IO, saj je upoštevala dodatne točke in zmanjšala izhodiščni obseg točk za delovanje za 10 odstotkov; razloga za navedeno odstopanje komisija za te IO ni posebej utemeljila

⁴⁴ Delež sta določili komisiji, in sicer za IO v višini 25 odstotkov v letu 2014 in 26 odstotkov v letu 2015, za HO pa 30 odstotkov v letu 2014 in 29 odstotkov v letu 2015.

⁴⁵ V sklepu o razporeditvi sredstev v letu 2014 sta navedena napačna določba (tretji odstavek 19. člena namesto prvi odstavek 19. člena navodila za uporabo meril) in napačen odstotek (15 odstotkov namesto 25 odstotkov).

⁴⁶ Zveza delovnih invalidov Slovenije, Zveza Sožitje – Zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju Slovenije (v nadaljevanju: Zveza Sožitje) in Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije.

v skupnem predlogu sklepa o razporeditvi sredstev v letu 2014, prav tako ga ni navedla fundacija v individualnih sklepih, posredovanih tem IO; navedla je le, da se je zaradi strukture organizacije ter načina delovanja IO odločila, da izhodiščni obseg točk za delovanje zmanjša za 10 odstotkov, ni pa navedla določenih dodatnih pogojev in razlogov, zakaj pri treh IO ni upoštevala enega od določenih dodatnih pogojev (po lestvici).

Ukrep fundacije

Fundacija je v individualnih sklepih IO in HO za leto 2017 prvič navedla pripadajoč sorazmerni delež (po prvi alineji drugega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril) in v individualnih sklepih HO navedla razlog, zakaj pri ocenjevanju delovanja ni upoštevala kriterija regijske pokritosti.

Glede na navedeno ugotavljamo, da fundacija ni v celoti realizirala popravljalnih ukrepov, izvedbo katerih smo zahtevali v reviziji pravilnosti fundacije v letih 2007 in 2008, in sicer da v predlogih sklepov in sklepih organov zagotovi obrazložitve, kako je bilo navodilo za uporabo meril upoštevano v praksi. Menimo, da bi fundacija morala obrazložiti tiste podatke/vsebinske razloge, ki vplivajo na morebitno izključitev (na primer sklopa aktivnosti znotraj programa) iz nadaljnjega ocenjevanja ter na višino dodeljenih sredstev, oziroma razloge, na podlagi katerih so se dodeljena sredstva zmanjšala ali povečala glede na preteklo leto.

Ukrep fundacije

Fundacija je v sklepih o razporeditvi sredstev za leto 2017 navedla, da so podrobnejše opredelitve komisije razvidne iz ocenjevalnih listov organizacije in jih je mogoče pregledati na sedežu fundacije.

Fundacija je na podlagi individualnih sklepov o razporeditvi sredstev v letih 2014 in 2015 z IO in HO podpisala pogodbe o financiranju in uporabi sredstev fundacije (v nadaljevanju: pogodbe o financiranju). Menimo, da bi iz individualnega sklepa o razporeditvi sredstev moralo biti razvidno tudi število priznanih uporabnikov oziroma storitev za posamezni program, v pogodbi o financiranju pa bi fundacija morala zahtevati, da organizacije vodijo točne evidence, ter v primeru, da sredstva za dogovorjeno število uporabnikov in storitev niso bila porabljena, določiti ustrezne sankcije.

Glede na to, da veliko IO in HO kandidira za sredstva fundacije prek zvez društev, menimo, da bi fundacija z namenom zagotavljanja transparentnosti morala vsaj s pogodbo o financiranju zavezati zveze društev, da ji posredujejo podatke, koliko od dodeljenih sredstev je zveza prerazporedila posameznim društvom.

Ukrep fundacije

Fundacija je s pogodbo o financiranju za leto 2016 (5. člen) od organizacij prvič zahtevala, da ji na podlagi sklepov o razporeditvi sredstev za leto 2016 predložijo razdelilnik sredstev, ki so jih od fundacije prejele za lokalno raven, in iz katerega mora biti razvidno, koliko sredstev in za kakšen namen so bila razdeljena med posamezna lokalna društva. Pravilno in pravočasno oddan razdelilnik je sestavi del pogodbe.

2.2.1.4 Povečanje razpoložljivih sredstev (dofinanciranje)

Na podlagi 7. člena pravilnika o merilih svet fundacije sprejme rebalans finančnega načrta, če prihodki fundacije odstopajo od sprejetega letnega finančnega načrta za več kot 15 odstotkov. Za razdelitev sredstev po rebalansu letnega finančnega načrta ni potreben nov javni razpis. V primeru povečanja razpoložljivih sredstev (tako do 15 odstotkov kot nad 15 odstotkov) glede na načrtovana sredstva v finančnem načrtu svet fundacije odobri dodatna sredstva tistim IO in HO, ki so izpolnile določila tega

pravilnika, vendar za njihovo financiranje glede na razpisana sredstva ni bilo dovolj razpoložljivih sredstev. V primeru zmanjšanja načrtovanih sredstev do 15 odstotkov svet fundacije določi sorazmerno zmanjšanje sredstev, ki so bila razporejena na posamezno IO in HO.

V postopkih izjemne razporeditve ali dodatne dodelitve sredstev posameznim IO in HO izven redne letne razporeditve sredstev se na podlagi drugega odstavka 2. člena navodila za uporabo meril smiselno uporabljajo posamezni elementi teh navodil.

Razpoložljiva sredstva fundacije so se v letu 2014 povečala za 2.000.000 evrov, v letu 2015 pa za 1.500.000 evrov. Ker se glede na načrtovana sredstva v finančnih načrtih niso povečala za več kot 15 odstotkov, ni bil potreben rebalans finančnih načrtov. Fundacija je na podlagi sprejetih sklepov o dofinanciranju organizacijam odobrila 1.920.600 evrov dodatnih sredstev v letu 2014 in 1.404.499 evrov v letu 2015. Razporeditev dodatnih sredstev po namenih je razvidna iz tabele 4.

Tabela 4: Razporejena dodatna sredstva IO in HO po namenih

| | v evrih | | |
|---------------------------|------------------|------------------|---------------------------------|
| Organizacije | Leto 2015 | Leto 2014 | Leto 2013 |
| IO | 936.341 | 1.248.390 | (2.233.759)¹⁾ |
| Posebni socialni programi | 548.558 | 716.728 | - ²⁾ |
| Delovanje | 155.157 | 246.464 | - |
| Naložbe | 232.626 | 285.198 | - |
| HO | 504.158 | 672.210 | (1.202.987)¹⁾ |
| Programi | 304.722 | 413.193 | - |
| Delovanje | 197.097 | 259.017 | - |
| Naložbe | 2.339 | 0 | - |
| Skupaj | 1.440.499 | 1.920.600 | (3.436.746) |

Opombi: ¹⁾ V letu 2013 so bila na podlagi rebalansa finančnega načrta za leto 2013 zmanjšana sredstva vsem organizacijam.

²⁾ Fundacija niti v bruto bilanci niti v analitičnih evidencah za leto 2013 ne izkazuje podatkov po posameznih namenih. Po namenih znižana sredstva na podlagi rebalansa finančnega načrta za leto 2013 so organizacije razporejale same.

Vir: sklepi o dofinanciranju/zmanjšanju sredstev za leta 2013, 2014 in 2015.

2.2.1.4.a Organi fundacije morajo v skladu s 3. členom navodila za uporabo meril pri ocenjevanju programov v predlogih za razporeditev ali dodelitev sredstev in sklepih o razporeditvi oziroma dodelitvi sredstev IO in HO obrazložiti, kako so ta navodila upoštevali pri ocenjevanju. Ugotovili smo, da komisiji v predlogih sklepov oziroma fundacija v sklepih o dofinanciranju v letu 2014 ni obrazložila, kako je bilo upoštevano navodilo za uporabo meril pri dodelitvi dodatnih sredstev. Komisiji (v predlogih sklepov) oziroma fundacija (v skupnem sklepu o dofinanciranju IO in HO v letu 2014) je navedla le, da sta komisiji

na podlagi določil pravilnika o merilih in sklepa sveta fundacije ocenili vse prijavljene letne delovne programe IO in HO v letu 2014 in pripravili predlog dofinanciranja v višini 12 odstotkov od skupne vrednosti odobrenih sredstev s sklepom o financiranju iz sredstev fundacije za leto 2014. Ugotovili smo, da sta komisiji uporabili različne kriterije za razporeditev sredstev pri IO in HO, ki pa jih v predlogih sklepov oziroma sklepih o razporeditvi dodatnih sredstev nista razkrili. IO so bile pozvane, da predložijo prioritete za programe, delovanje in naložbe, ki jih je potem komisija za IO upoštevala pri ocenjevanju, medtem ko HO k temu niso bile pozvane. Fundacija je IO dodelila dodatna sredstva v višini 12,12 odstotka od skupne vrednosti sredstev, odobrenih s sklepom o razporeditvi za leto 2014. Pri tem je komisija za IO upoštevala kriterij, da se lahko največ 50 odstotkov dodatnih sredstev nameni za investicije, medtem ko se za programe ter za delovanje omogoči do 25-odstotno povečanje sredstev glede na redni sklep o dodelitvi sredstev fundacije v letu 2014. Pri HO je komisija za HO skupni odobreni znesek za izvajanje socialnih programov iz osnovnega sklepa za leto 2014 povečala za 9,96 odstotka, skupni odobreni znesek za delovanje pa za 20,8 odstotka, kar pomeni 12,5-odstotno povečanje sredstev fundacije glede na odobrena sredstva za programe in delovanje po osnovnem sklepu.

Ukrep fundacije

Fundacija je v sklepih o dofinanciranju za leto 2015 za IO in HO obrazložila kriterije in omejitve ter pri IO tudi razrede glede na višino prejetih sredstev, ki predstavljajo osnovo za določitev obsega dofinanciranja, ki jih je določila in uporabila pri razporeditvi dodatnih sredstev IO in HO.

2.2.1.4.b Fundacija je Zvezi Sožitje v fazi dofinanciranja odobrila 46.000 evrov dodatnih sredstev v letu 2014 za nakup dveh (od štirih zaprosenih) kombiniranih vozil⁴⁷. Pri tem je upoštevala prioritete, ki jih je prejela od Zveze Sožitje za dodelitev dodatnih sredstev. Zveza Sožitje je v poročilu za leto 2014 poročala o porabi 44.900 evrov sredstev fundacije za nakup dveh kombiniranih vozil⁴⁸, kar je za 1.100 evrov manj od dodeljenih sredstev, in navedla, da bo sredstva vrnila. Nепorabljenih sredstev v poročilu za leto 2014 ni prikazala v skladu s 5. členom navodila o prenosih in spremembah namembnosti med neporabljenimi sredstvi za prenos v naslednje leto in jih niti ni vključila v obvestilo o prenosu sredstev, ki ga je v skladu s prvim odstavkom 4. člena navodila o prenosih in spremembah namembnosti posredovala fundaciji v predpisanem roku do konca januarja 2015. Zveza Sožitje sredstev ni vrnila, ampak je 21. 4. 2015 zaprosila fundacijo, da ji omogoči porabiti prenesena sredstva v znesku 1.100 evrov za nakup opreme za nabavljeno kombinirano vozilo, a pri tem ni opredelila, katere opreme. Glede na to, da Zveza Sožitje ni (v skladu s 5. členom navodila o prenosih in spremembah namembnosti) prikazala neporabljenega zneska v poročilu za leto 2014 med ostalimi neporabljenimi sredstvi za porabo v letu 2015, bi v skladu z drugim odstavkom 7. člena navodila o prenosih in spremembah namembnosti svet fundacije na predlog komisije za IO lahko zahteval uvedbo izrednega nadzora, česar pa ni storil. Fundacija je prošnji ugodila, čeprav za to ni imela ustrezne pravne podlage. Iz poročila o porabi prenesenih sredstev iz leta 2014 z dne 31. 7. 2015⁴⁹ izhaja, da je Zveza Sožitje sredstva porabila za nakup avtoradia in prevlek,

⁴⁷ Zveza Sožitje je podala vlogo na javni razpis za razdelitev sredstev v letu 2014 za sofinanciranje štirih kombiniranih vozil v znesku 103.893 evrov, fundacija je odobrila nakup dveh vozil (za Društvo Sožitje Obsotelje Kozjansko in Medobčinsko Društvo Sožitje Kranj).

⁴⁸ Kombinirano vozilo za Društvo Sožitje Obsotelje Kozjansko v znesku 21.900 evrov (ponudba v znesku 24.200 evrov) in Medobčinsko Društvo Sožitje Kranj v znesku 23.890 evrov (enako ponudbi), skupaj 45.790 evrov (od tega 44.900 evrov sredstva fundacije in 890 evrov drugi viri – donacije in sponzorstva).

⁴⁹ V skladu s 6. členom navodila o prenosih in spremembah namembnosti morajo organizacije ločeno poročati o prioritetni porabi prenesenih sredstev najkasneje do 31. 7. tekočega leta.

vendar se o tem nismo mogli prepričati, ker fundacija od organizacij dokazil o nakupu ne zahteva. V obravnavanem primeru je bila oprema, o nabavi katere poroča Zveza Sožitje (avtoradio v znesku 430 evrov z DDV), vključena že v osnovni ponudbi (24.200 evrov z DDV), priloženi k vlogi za leto 2014.

2.2.1.5 Rezervna sredstva

Fundacija je organizacijam dodelila tudi rezervna sredstva, in sicer v letu 2014 skupaj 71.738 evrov (IO 54.296 evrov in HO 17.442 evrov) in v letu 2015 skupaj 226.155 evrov (IO 123.355 evrov in HO 102.800 evrov). V obeh letih je tako dodelila IO za naložbe 169.241 evrov, za delovanje 6.140 evrov in za programe 2.270 evrov, HO pa za naložbe 58.939 evrov in za programe 61.303 evre rezervnih sredstev.

Rezervna sredstva se lahko dodelijo posamezni IO ali HO v skladu s 3. členom Navodila o razpolaganju z rezervnimi sredstvi le zaradi novih izjemnih okoliščin in nepričakovanih dogodkov, ki jih zaradi kasneje nastalih razmer ni bilo mogoče predvideti že v letnem delovnem programu IO ali HO za tekoče leto. Za izvajanje posebnih socialnih programov IO oziroma programov HO ter storitev ter za njihovo delovanje se v skladu s 4. členom Navodila o razpolaganju z rezervnimi sredstvi sredstva dodelijo le v primeru, če bi bila brez njih resno ogrožena ali bistveno okrnjena dejavnost IO oziroma HO. Za naložbe v osnovna sredstva ter njihovo vzdrževanje pa se v skladu s 5. členom Navodila o razpolaganju z rezervnimi sredstvi rezervna sredstva lahko dodelijo, če gre za nujno nadomestitev opreme zaradi kraje, uničenja ali večje okvare (zaradi katere večje popravilo ni smotrno in terja nadomestitev), nujna investicijsko-vzdrževalna dela, ki so neodložljiva zaradi odprave posledic naravnih in drugih hujših nesreč, in druge izjemne primere, pri katerih pristojna komisija presodi, da bi bilo brez dodelitve teh sredstev resno ogroženo izvajanje programov ali delovanje organizacije.

2.2.1.5.a Fundacija je Društvu Vita za pomoč po nezgodni poškodbi glave v letu 2014 odobrila 30.000 evrov sredstev iz rezervnega sklada za plačilo obroka za nakup prostorov, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 3. člena Navodila o razpolaganju z rezervnimi sredstvi, ki določa, se rezervna sredstva lahko dodelijo le za naložbe, ki jih zaradi kasneje nastalih razmer ni bilo mogoče predvideti že v finančno ovrednotenem letnem delovnem programu organizacije za tekoče leto. Naložbo je Društvo Vita prijaviло že v letnem delovnem programu za leto 2014 (v znesku 130.000 evrov⁵⁰), a je komisija za IO vlogo izločila, ker ni vsebovala zahtevane dokumentacije na podlagi 3. točke c) točke prvega odstavka 14. člena pravilnika o merilih (vloga ni vsebovala vseh potrebnih dokazil o lastništvu nepremičnine – kupoprodajna pogodba je samo delno izkazovala lastništvo, izpiski iz zemljiške knjige pa niso izkazovali lastništva, kar je ugotovila fundacija tudi v izrednem nadzoru, ki ga je po ocenjevanju vlog za leto 2014 predlagala komisija za IO). Na podlagi drugega odstavka 3. člena Navodila o razpolaganju z rezervnimi sredstvi fundacija najprej ni ugodila vlogi za dodelitev sredstev iz rezervnega sklada. Društvo Vita se je na sklep fundacije o nedodelitvi rezervnih sredstev pritožilo in se sklicevalo na nove, izjemne, nepredvidljive okoliščine, in sicer da se je uspelo dogovoriti za novo dinamiko plačil in bi v letu 2014 zadoščalo plačilo 35.000 evrov (prej 65.000 evrov), doseglo je znižanje kupnine (s 380.000 evrov na 340.000 evrov) in daljše plačilne roke. Glede na to, da je Društvo Vita načrtovalo sredstva za to naložbo že v letnem delovnem programu za leto 2014, navedenih razlogov ni mogoče uvrstiti med kasneje nastale razmere po drugem odstavku 3. člena Navodila o razpolaganju z rezervnimi sredstvi.

⁵⁰ Zaprošeni znesek se nanaša na dva obroka po 65.000 evrov v letih 2014 in 2015 (v skladu s prodajno pogodbo z dne 5. 11. 2010).

Pojasnilo fundacije

Čeprav je Društvo Vita isto naložbo prijavilo že v letnem delovnem programu za leto 2014 in se rezervna sredstva v skladu z drugim odstavkom 3. člena Navodila o razpolaganju z rezervnimi sredstvi ne morejo dodeliti, je komisija za IO to vlogo obravnavala kot izjemen primer in sredstva odobrila, ker je presodila, da bi bilo brez dodelitve teh sredstev resno ogroženo izvajanje posebnih socialnih programov organizacije. Pri tem je upoštevala dejstvo, da je bila naložba sprejeta v sofinanciranje iz sredstev fundacije že v letu 2010 za nakup prostorov dnevnega centra Društva Vita. Pogodba za nakup prostorov je bila sestavljena tako, da je nakup prostorov potekal v obliki odplačevanja letnih obrokov posojila v znesku približno 35.000 evrov. Prekinitev plačevanja letnih obrokov bi pomenila prekinitev pogodbe oziroma bi bili vsi že plačani obroki upoštevani kot letna najemnina za uporabo prostorov – s tem bi organizacija izgubila lastništvo prostorov. Do leta 2014 je bilo v omenjeno naložbo vloženo približno 200.000 evrov. Pri obravnavi vloge o letnem delovnem načrtu za tekoče leto in vloge za rezervna sredstva je komisija predlagala tudi izredni nadzor, v katerem je bilo ugotovljeno še vedno nevpisano lastništvo omenjenih prostorov v zemljiško knjigo, kar pa je Društvo Vita kasneje uredilo. Glede na navedeno je komisija za IO kljub vsemu dodelila rezervna sredstva.

2.2.2 Sredstva za delovanje fundacije

Sredstva za delovanje fundacije so bila določena v finančnih načrtih in so znašala 495.000 evrov za leto 2014 (3 odstotke odhodkov) in 549.000 evrov⁵¹ za leto 2015 (3,2 odstotka odhodkov, zmanjšanih za presežek prihodkov nad odhodki leta 2013). Realizirani odhodki za delovanje fundacije so bili v obeh letih nižji od načrtovanih in so znašali 494.420 evrov v letu 2014 (2,6 odstotka celotnih odhodkov), v letu 2015 pa 470.021 evrov (2,2 odstotka celotnih odhodkov).

Odhodki za delovanje fundacije so se z leti zmanjševali predvsem zaradi zmanjševanja stroškov materiala in storitev, katerih trend je v upadanju, saj so se v letu 2014 glede na leto 2013 zmanjšali za 26 odstotkov, v letu 2015 pa za 10 odstotkov glede na leto poprej.

⁵¹ Svet fundacije je po sprejetju finančnega načrta za leto 2015 (na 13. seji z dne 11. 9. 2014) sprejel (na 15. seji z dne 11. 12. 2014 in popravki na 16. seji z dne 19. 2. 2015) poseben Finančni načrt porabe sredstev za delovanje strokovne službe in organov fundacije v letu 2015 po stroškovnih mestih, s katerim je znižal načrtovano porabo sredstev za delovanje fundacije na 520.000 evrov, kar predstavlja 3,03 odstotka odhodkov, zmanjšanih za presežek prihodkov nad odhodki leta 2013, oziroma 2,84 odstotka odhodkov po sprejetem finančnem načrtu (18.300.000 evrov).

Tabela 5: Odhodki za delovanje fundacije

| Odhodki | Leto 2015 | Leto 2014 | Leto 2013 | Indeks | |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|
| | v evrih | v evrih | v evrih | 15/14 | 14/13 |
| Stroški materiala in storitev | 219.857 | 244.354 | 329.171 | 90 | 74 |
| Stroški dela | 226.485 | 224.784 | 218.993 | 101 | 103 |
| Amortizacija | 21.359 | 22.067 | 24.450 | 97 | 90 |
| Finančni odhodki | 60 | 256 | 455 | 23 | 56 |
| Drugi odhodki ⁵² | 2.260 | 2.959 | 2.187 | 76 | 135 |
| Celotni odhodki | 470.021 | 494.420 | 575.256 | 95 | 86 |

Vir: izkaza prihodkov in odhodkov – določenih uporabnikov za leti 2014 in 2015.

2.2.2.1 Stroški dela

Najvišjo postavko v celotnih odhodkih predstavljajo stroški dela, ki so znašali 224.784 evrov (45,5 odstotka celotnih odhodkov) v letu 2014 in 226.485 evrov (48,2 odstotka) v letu 2015, od tega največ stroški plač zaposlenih v znesku 168.736 evrov v letu 2014 in 170.047 evrov v letu 2015.

V letih 2014 in 2015 je imela fundacija poleg direktorja zaposlene še štiri delavce v strokovni službi.

2.2.2.1.1 Sistemizacija

Na podlagi 8. in 32. člena pravil fundacije je svet fundacije 20. 4. 2009 sprejel pravilnik o sistemizaciji, ki določa delovna mesta, razporejanje delavcev na delovna mesta, določanje plač, ugotavljanje delovne uspešnosti ter napredovanje delavcev v fundaciji. 14. člen pravilnika o sistemizaciji določa, da za nove zaposlene in razporeditve na druga delovna mesta niso dovoljena odstopanja od določenega tarifnega razreda, smeri poklicne ter strokovne izobrazbe in zahtevanih dodatnih znanj.

2.2.2.1.1.a Ugotovili smo, da je fundacija ravnala v nasprotju s 14. členom pravilnika o sistemizaciji, saj je delavko brez ustrezne izobrazbe razporedila na delovno mesto strokovni sodelavec. Fundacija je 31. 8. 2009 z delavko sklenila aneks k pogodbi o zaposlitvi, s katerim je delavko, ki ima dokončano le osnovno šolo, prerazporedila z delovnega mesta administrativni referent na delovno mesto strokovni sodelavec, za katero pa je v pravilniku o sistemizaciji zahtevana višja ali visoka izobrazba družboslovne smeri.

2.2.2.1.2 Plača direktorja fundacije

ZLPLS v 13. členu določa, da direktorja fundacije imenuje in razrešuje svet fundacije s soglasjem vlade. S pogodbo o zaposlitvi, ki jo sklene s svetom fundacije, se opredelijo pravice in dolžnosti, vlada pa lahko določi zgornjo mejo plače, ki jo prejema direktor fundacije.

⁵² Drugi odhodki so predvsem manjši stroški za takse, pristojbine, sodne postopke, nadomestilo za stavbno zemljišče in cestnine.

Direktor fundacije je s svetom fundacije sklenil pogodbo o zaposlitvi za čas mandata direktorja od 1. 1. 2012 do vključno 31. 12. 2016. Vlada je izdala soglasje k imenovanju direktorja 11. 10. 2012, do tedaj je opravljal svoje naloge kot vršilec dolžnosti. Delovno mesto direktorja fundacije je bilo na podlagi 4. člena pogodbe o zaposlitvi uvrščeno v 57. plačni razred, vrednost osnovne plače je na dan 23. 12. 2011 znašala 4.304 evre in naj bi se v skladu s pogodbo o zaposlitvi usklajevala na podlagi KPJS. Vlada pa ni odločala o določitvi zgornje meje plače, ki jo prejema direktor fundacije.

2.2.2.1.2.a Fundacija pri izračunu osnovne plače direktorja fundacije ni upoštevala uskladitve vrednosti plačnega razreda na podlagi aneksov h KPJS in plačne lestvice, ki je veljala za leti 2014 in 2015⁵³. Pri izračunu osnovne plače direktorja za leti 2014 in 2015 je fundacija upoštevala 57. plačni razred, katerega vrednost je bila določena na dan 23. 12. 2011. Fundacija je zaradi napačne višine osnovne plače direktorju fundacije v letih 2014 in 2015 obračunala skupaj 14.296 evrov preveč bruto plače, kar je v nasprotju s 4. členom pogodbe o zaposlitvi, ki določa, da se vrednost plačnega razreda usklajuje na podlagi KPJS.

2.2.2.2 Stroški materiala in storitev

Med stroški storitev, ki so v letu 2014 znašali 230.696 evrov, v letu 2015 pa 205.163 evrov, so pomembnejši predvsem stroški za sejnine članov sveta fundacije in nadzornega odbora (70.218 evrov v letu 2014 in 69.710 evrov v letu 2015), intelektualnih storitev (27.161 evrov v letu 2014 in 29.551 evrov v letu 2015), tekočega in investicijskega vzdrževanja (31.529 evrov v letu 2014 in 27.502 evra v letu 2015) in nadgradnje informacijskega sistema (21.314 evrov v letu 2014 in 10.532 evrov v letu 2015). Stroški materiala so znašali 13.685 evrov v letu 2014 in 14.694 evrov v letu 2015.

Fundacija je v letu 2014 poslovala s 74 različnim dobavitelji, s katerimi je ustvarila promet v znesku 132.831 evrov. Od tega je s tremi največjimi dobavitelji ustvarila za 65.004 evre nabav, kar predstavlja 49 odstotkov celotnega letnega prometa. V letu 2015 je poslovala z 78 različnimi dobavitelji, s katerimi je ustvarila promet v znesku 126.290 evrov, od tega s tremi dobavitelji za 58.078 evrov, kar predstavlja 46 odstotkov celotnega letnega prometa.

2.2.2.2.1 Nabava materiala in storitev

2.2.2.2.1.a Fundacija je z IT Group d. o. o. sklenila pogodbo za nedoločen čas za načrtovanje in implementacijo ter vzdrževanje informacijskega sistema FIHO Razpisi. V letu 2014 je z družbo ustvarila 39.868 evrov prometa, v letu 2015 pa 26.709 evrov. Fundacija izvajalca storitev ni izbrala na podlagi predhodno izvedenega ustreznega postopka javnega naročanja, s čimer je kršila prvi odstavek 24. člena ZJN-2, ki določa vrste postopkov javnega naročanja.

2.2.2.2.1.b Naročniki so morali na podlagi petega odstavka 24. člena ZJN-2 voditi evidenco o oddaji javnih naročil, katerih vrednost brez DDV je nižja od 20.000 evrov za blago in storitve in 40.000 evrov za gradnje, ki vključuje navedbo predmeta in vrednost javnega naročila. Ugotovili smo, da fundacija take evidence o oddaji javnih naročil ni vodila in s tem kršila peti odstavek 24. člena ZJN-2.

2.2.2.2.1.c Fundacija je postopek oddaje naročila do vrednosti 20.000 evrov brez DDV za nakup blaga in storitev ter naročila gradenj do vrednosti 40.000 evrov brez DDV podrobneje opredelila v navodilu za

⁵³ Višina osnovne plače za 57. plačni razred za leti 2014 in 2015 je bila določena v znesku 3.814 evrov na podlagi aneksov št. 6 in št. 7 h Kolektivni pogodbi za javni sektor (objavljena v Uradnem listu RS, št. 46/13, 95/14).

naročanje. Prva točka navodila za naročanje določa, da mora fundacija za naročila, ki presegajo 6.500 evrov, skleniti pogodbo in pred tem pridobiti vsaj dve ponudbi in izbrati tisto, ki je po ceni, kakovosti in ostalih pogojih najugodnejša. Fundacija v letih 2014 in 2015 za opravljanje računovodsko-finančnih storitev, pravnih storitev in vzdrževanja računalniškega sistema v skupni vrednosti 60.419 evrov ni pridobila vsaj dveh ponudb, kot to določa 1. točka navodila za naročanje, čeprav je vrednost posameznih naročil presegla 6.500 evrov.

2.2.2.2.2 Uporaba službenega vozila

Navodilo o uporabi službenega vozila v 8. členu določa, da morajo uporabniki službenega vozila za vsako opravljeno službeno pot v službene namene in za vse stroške, povezane z uporabo službenega vozila, zagotoviti evidenco (potni nalog), ki vsebuje vse zahtevane podatke, med drugim opis in namen opravljene poti, ter priložiti dokazila za nastanek drugih stroškov (račun za gorivo, čiščenje, cestnino in podobno).

2.2.2.2.2.a Fundacija je kršila 8. člen Navodila o uporabi službenih vozil, saj ni izdala potnih nalogov za službena potovanja, iz katerih bi bil razviden namen opravljenih službenih poti. Službeno vozilo je direktor fundacije v letih 2014 in 2015 uporabljal brez nalogov za službena potovanja in brez dokazil o opravljenih službenih poteh za najmanj 2.606 kilometrov.

2.2.2.2.3 Sejnine članom sveta

Stroški sejin, izplačani članom sveta fundacije, komisij in nadzornega odbora so v letu 2014 znašali 70.218 evrov (14 odstotkov vseh odhodkov), v letu 2015 pa 69.710 evrov (15 odstotkov vseh odhodkov).

Člani sveta opravljajo delo nepoklicno v skladu s 15. členom odloka o ustanovitvi in imajo pravico do povračila potnih stroškov in dnevnic oziroma do sejnine. Pravila fundacije v 29. členu določajo, da so člani sveta fundacije za udeležbo na rednih in izrednih sejah sveta fundacije, komisij in nadzornega odbora upravičeni do sejin, ki znaša 12 odstotkov minimalne bruto plače v Republiki Sloveniji na sejo⁵⁴, in povračil potnih stroškov. Predsednik sveta oziroma namestnik predsednika sveta, kadar ta vodi sejo sveta, je upravičen do sejnine, ki za 50 odstotkov presega sejnino članov sveta.

2.2.2.2.3.a Fundacija je v letih 2014 in 2015 članom sveta fundacije poleg sejin za redne in izredne seje sveta fundacije izplačala tudi najmanj 5.013 evrov sejin za osem sej kolegija in dve seji inventurne komisije za popis osnovnih sredstev fundacije, kar je v nasprotju z 29. členom pravil fundacije, ki določa izplačilo sejin samo za udeležbo na rednih in izrednih sejah sveta fundacije, komisij in nadzornega odbora.

2.2.2.2.4 Nagrade za opravljeno delo nadzornih skupin

Fundacija je za opravljanje nadzora nad namensko porabo sredstev IO in HO izplačala nagrade članom nadzornih skupin v znesku 24.304 evre v letu 2014 in 15.433 evrov v letu 2015.

Skupino za izvajanje nadzora (v nadaljevanju: nadzorna skupina) so na podlagi 8. člena starega pravilnika o nadzoru sestavljali po trije člani, in sicer član sveta fundacije, delavec strokovne službe fundacije ter zunanji strokovni sodelavec. Član nadzorne skupine je moral imeti najmanj višjo (VI.) stopnjo izobrazbe

⁵⁴ Minimalna bruto plača v Republiki Sloveniji je bila 789,15 evra v letu 2014 (Uradni list RS, št. 7/14) in 790,73 evra v letu 2015 (Uradni list RS, št. 6/15).

ali najmanj pet let delovnih izkušenj na področju invalidskega varstva, humanitarne dejavnosti ali drugega specializiranega področja, na katerem bo deloval kot član nadzorne skupine. Listo nadzornikov je določil svet fundacije. Stari pravilnik o nadzoru je v 23. členu določal, da imajo vodje in člani nadzornih skupin pravico do povračila materialnih stroškov, ki so jih imeli v zvezi z izvajanjem nadzora, ter do nagrade za opravljeno delo po merilih, ki jih določi svet fundacije.

Fundacija je izplačevala nagrade za opravljeno delo nadzorne skupine na podlagi sklepa sveta fundacije z dne 26. 2. 2007, ki je določil, da so nadzorniki za redne in izredne nadzore v IO in HO upravičeni do nagrade, ki za člane nadzornih skupin znaša dvakratnik sejnine članov sveta, ter do povračila stroškov prevoza in dnevnice po vladnem predpisu. Vodje nadzornih skupin so bili za vsak opravljen nadzor upravičeni do 227 evrov nagrade v letu 2014 in do 171 evrov v letu 2015, člani nadzornih skupin pa so bili za vsak opravljen nadzor upravičeni do 189 evrov v letu 2014 in 142 evrov v letu 2015.

2.2.2.2.4.a Fundacija je v letu 2014 trem delavkam v strokovni službi za čas opravljanja dela v nadzornih skupinah izplačala najmanj za 5.729 evrov nagrad za opravljeno delo v nadzornih skupinah. Ker pravilnik o sistemizaciji za delovno mesto strokovni sodelavec med delovnimi nalogami med drugim določa tudi sodelovanje pri nadzorih o namenski porabi sredstev, sta delavki za opravljeno delo v nadzornih skupinah prejeli plačo za redno delo. Tudi poslovna sekretarka fundacije je pri nadzorih sodelovala v okviru rednega delovnega časa in zato do posebne nagrade prav tako ni bila upravičena.

Ukrep fundacije

Fundacija je v novem pravilniku o nadzoru spremenila 23. člen tako, da do nagrad za opravljeno delo v nadzornih skupinah uslužbenci strokovne službe fundacije niso več upravičeni. V letu 2015 ni več izplačevala nagrad zaposlenim.

2.2.2.2.4.b Fundacija je v letu 2014 izplačala 1.302 evra nagrad direktorju fundacije, čeprav kot poslovodni organ na podlagi 8. člena starega pravilnika o nadzoru v nadzorne skupine ne bi smel biti imenovan, poleg tega so seje delovnih teles potekale pretežno v dopoldanskem času z zaključkom najkasneje do 16. ure, torej v času rednega dela (povezava s točko 3.3.2.1 tega poročila).

3. UČINKOVITOST RAZDELJEVANJA SREDSTEV

3.1 Revizijski pristop

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje, ali je bila fundacija učinkovita pri razdeljevanju sredstev IO in HO v letih 2014 in 2015, smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali je sistem razdeljevanja sredstev IO in HO ustrezno in jasno določen, tako da zagotavlja enakopravno obravnavo organizacij glede dostopa do sredstev fundacije;
- ali je fundacija učinkovito razdelila sredstva, to je samo za namene, za katere je bila ustanovljena, in samo za pokrivanje stroškov, ki so neposredno vezani na delovanje fundacije, in
- ali je fundacija vzpostavila učinkovit sistem nadzora nad porabo razdeljenih sredstev IO in HO.

3.2 Sistem razdeljevanja sredstev IO in HO

V reviziji smo proučevali, ali je sistem razdeljevanja sredstev IO in HO določen ustrezno in jasno, tako da zagotavlja enakopravno obravnavo organizacij glede dostopa do sredstev fundacije. Pri tem smo upoštevali, da je sistem razdeljevanja sredstev IO in HO določen ustrezno in jasno, če je:

- v navodilu za uporabo meril ustrezno in jasno določena klasifikacija uporabnikov storitev (pri IO) oziroma storitev (pri HO) ter če so določena merila in kriteriji za ocenjevanje finančno ovrednotenih letnih delovnih programov organizacij;
- fundacija od organizacij zahtevala ustrezne in zadostne podatke in dokazila ter
- v pravilniku o merilih in navodilu za uporabo meril natančno določen sistem dodeljevanja dodatnih sredstev organizacijam.

Fundacija financira oziroma sofinancira izvajanje posebnih socialnih programov in storitev IO oziroma programov in storitev HO za reševanje socialnih stisk in težav oziroma reševanje socialnih potreb posameznikov, delovanje ter naložbe v osnovna sredstva organizacij in njihovo vzdrževanje. Pravila določajo, da se iz sredstev fundacije skladno s pravilnikom o merilih (so)financirajo organizacije, ki so na podlagi ZInvO pridobile status IO oziroma so na podlagi ZHO pridobile status HO.

Pravilnik o merilih v drugem odstavku 12. člena določa, da IO in HO, ki jih sestavljajo društva, povezana v zvezo, predložijo enoten finančno ovrednoten letni delovni program (enotni letni delovni program zveze). Navodilo za uporabo meril v 24. členu določa, da IO in HO, ki jih sestavljajo društva, povezana v zvezo, v predloženih letnih delovnih programih ločeno prikažejo posebne socialne programe in storitve IO ter programe in storitve HO na državni in lokalni ravni, prav tako tudi delovanje na državni in lokalni ravni ter naložbe v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje na državni in lokalni ravni. Pravilnik o merilih ne vsebuje določbe, na podlagi katere bi morala fundacija v sklepih o razporeditvi sredstev zvezam društev

navesti tudi, za katera lokalna društva, povezana v zvezo, je zveza prejela sredstva po namenih (povezava s peto alinejo točke 2.2.1.3.4.a tega poročila), oziroma na podlagi katere bi fundacija od zveze lahko zahtevala povratno informacijo o razporeditvi dodeljenih sredstev med posamezna, v zvezo povezana lokalna društva, kar bi fundaciji omogočilo, da bi lahko nadzorovala namensko porabo sredstev fundacije vse do lokalne ravni.

Ukrep fundacije

Fundacija je v pogodbah o financiranju prvič v letu 2016 (5. člen) in nato tudi v letu 2017 (6. člen) določila, da morajo organizacije – zveze društev predložiti razdelilnik sredstev za lokalno raven, iz katerega bo razvidno, koliko sredstev in za kakšen namen je bilo razdeljeno med posamezna lokalna društva. Pravilno in pravočasno oddan razdelilnik je sestavni del pogodbe. Če organizacija ne pošlje razdelilnika, ji fundacija lahko ukine izplačevanje odobrenih sredstev za tekoče leto. Prvič je določila tudi, da je organizacija na podlagi sklepa in pogodbe odgovorna za namensko porabo sredstev, ki jih prerazporedi med posamezna lokalna društva, zato mora zagotoviti, da se z lokalnimi društvi sklenejo ustrezne pogodbe in vzpostavijo mehanizmi nadzora, ki zagotavljajo namensko porabo sredstev na lokalni ravni. V pogodbah o financiranju v letu 2017 je prvič določeno tudi, da mora namenska poraba sredstev, ki jih organizacija prerazporedi lokalnim društvom, ustrezati prijavljenemu finančno ovrednotenemu letnemu delovnemu programu in mora biti skladna s sklepom o razporeditvi in z navedenim razdelilnikom.

Ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij izvajata komisiji za IO in HO, katerih člani so imenovani izmed članov sveta fundacije. ZLPLS v 10.a členu določa, katere osebe ne morejo biti člani sveta fundacije⁵⁵. Ugotovili smo, da je bilo približno 30 odstotkov članov sveta fundacije zaposlenih v organizacijah, ki so v letih 2014 in 2015 kandidirale za sredstva fundacije. Člani sveta fundacije in nadzornega odbora so ob nastopu mandata leta 2012 podpisali izjavo o integriteti, med drugim, da se bodo pri obravnavanju in odločanju o zadevah izogibali navzkrižju interesov in da bodo nepristranski. K izogibanju konfliktov interesov zaposlene in člane organov fundacije zavezuje tudi 6. točka Kodeksa etičnih načel delovanja zaposlenih in članov organov Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji⁵⁶. Komisiji sta pred ocenjevanjem vlog za leto 2015 sprejeli sklep oziroma odločitev, da se bodo člani komisij izločili iz postopka ocenjevanja in odločanja o prejetih vlogah organizacij, katerih člani/predstavniki so, vendar iz zapisnikov sej komisij ni razvidno, ali so člani to storili. Komisija za akte je med predlogi za spremembo in dopolnitev pravilnika o merilih pripravila usklajen predlog za dopolnitev 20. člena tega pravilnika, in sicer da se član komisije izloči iz postopka ocenjevanja vlog v primeru konflikta interesov, vendar predloga v času izvajanja revizije še ni posredovala v sprejetje svetu fundacije.

⁵⁵ Člani sveta fundacije ne morejo biti osebe, ki niso polnoletne oziroma niso poslovno sposobne, opravljajo nadzor nad delom fundacije, so odgovorne osebe oziroma zastopniki v organizacijah (predsedniki, podpredsedniki, sekretarji in podobne izvršilne ter nadzorne funkcije), ki izpolnjujejo pogoje za kandidiranje za sredstva fundacije, ali so funkcionarji po predpisih s področja integritete in preprečevanja korupcije.

⁵⁶ Sprejel ga je svet fundacije na 28. redni seji z dne 23. 5. 2012. 6. točka tega kodeksa določa, da zaposleni ali člani organov fundacije svojega položaja ne smejo izrabiti za pridobitev dodatne ekonomske koristi zase. Vsako sprejemanje ali podarjanje dobrin, ki bi lahko vplivale na objektivno presojo odločitve, je prepovedano. Določilo velja tudi za družinske člane kakor prijatelje. Fundacije se s svojimi procesi in organizacijo izogiba okoliščinam, ki lahko povzročijo dvom o nepristranskosti ali vpletenosti osebnega interesa posameznikov. Vsak je zavezan k poštenemu in etičnemu delovanju ter postopanju in odločanju brez konflikta interesov.

Menimo, da bi fundacija lahko zagotovila bolj transparentno razdeljevanje/porabo javnih sredstev ter nepristransko in objektivno razporejanje sredstev fundacije le tako, da bi ob morebitnem konfliktu interesov na primeren način uredila tudi izločitev članov komisij iz postopka ocenjevanja vlog.

3.2.1 Klasifikacija uporabnikov in storitev ter merila in elementi meril/kriteriji za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij

Proučevali smo, ali so klasifikacija skupin uporabnikov, vrste uporabnikov in storitev, merila iz 9. člena pravilnika o merilih oziroma posamezni elementi teh meril/kriteriji za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij v navodilu za uporabo meril določeni tako, da zagotavljajo enakopravno obravnavo vseh organizacij.

3.2.1.1 Klasifikacija uporabnikov in storitev

Klasifikacija skupin uporabnikov, uporabnikov in storitev je ločeno določena za IO (v nadaljevanju: klasifikacija za IO) in HO (v nadaljevanju: klasifikacija za HO) v prilogah 1 in 2 navodila za uporabo meril. Klasifikaciji se uporabljata pri določitvi ocene vzajemnosti in solidarnosti, s katero se na podlagi prvega odstavka 10. člena navodila za uporabo meril za vsako klasificirano vrsto uporabnikov oziroma storitev v programu določi priznani delež od pričakovanih sredstev fundacije in ima največji vpliv na višino razporejenih sredstev.

V klasifikaciji za IO so uporabniki razdeljeni v sedem skupin (gibalni invalidi, senzorni invalidi, invalidi z motnjo v duševnem razvoju, invalidi s kroničnimi obolenji, invalidi s pravnim statusom, invalidi z družbenim statusom in invalidi s kombiniranimi ovirami), v klasifikaciji za HO pa v deset skupin (brezdomci, duševno zdravje, zasvojeni, povzročitelji in žrtve nasilja, materinski domovi in varne hiše, migranti in tujci, starejši in drugi ovirani, družine in posamezniki, otroci in mladostniki, kronični in drugi bolniki in lastna strokovna izobraževanja uporabnikov, svojcev in prostovoljcev, preventiva, ozaveščanje in spodbujanje prostovoljstva). Za vsako od skupin uporabnikov je v klasifikaciji za IO določenih 21 vrst uporabnikov s pripadajočo storitvijo (vse skupine uporabnikov imajo istovrstne storitve), v klasifikaciji za HO pa od najmanj osem do največ 15 vrst različnih storitev, značilnih za posamezne skupine uporabnikov. Za vsako izmed storitev HO so določeni tudi kriteriji, s katerimi se storitve merijo.

Primer skupine uporabnikov ter vrste uporabnikov in storitev (znotraj skupine) pri HO in IO

- Brezdomci – BRE so ena izmed skupin uporabnikov, za katere fundacija namenja sredstva. Zanje lahko HO izvajajo največ deset različnih storitev, ki imajo opredeljene kriterije za merjenje storitve. Navajamo nekaj primerov: za storitev zdravstvene oskrbe je kriterij pregled brezdomca; za storitev uporaba zavetišča je kriterij nočitev z delno oskrbo; za storitev ljudska kuhinja je kriterij topel obrok; za storitev trajne namestitve je kriterij nočitev s celovito oskrbo.
- Gibalni invalidi – GIB so ena izmed skupin uporabnikov, za katere lahko IO prijavi znotraj programa najmanj enega do 21 vrst uporabnikov neke storitve. Navajamo nekaj primerov: uporabnik osebne asistencije, uporabnik prevoza, uporabnik programov za ohranjanje zdravja in drugih rehabilitacijskih programov, uporabnik kulturne dejavnosti, uporabnik rekreacije in športa. Klasifikacija za IO je narejena na nivoju uporabnika s pripadajočo storitvijo in ne na nivoju storitve (ali ponovljivega uporabnika) kot pri HO, zato tudi niso opredeljeni kriteriji za merjenje storitve.

V skladu s predpisano metodologijo ocenjevanja programov se podrobno spremlja in primerja stroške posameznih vrst uporabnikov pri IO oziroma storitev pri HO, in sicer pri IO na neponovljivega uporabnika, pri HO pa na eno storitev⁵⁷. Neponovljivi uporabnik⁵⁸ je unikatni uporabnik, kar pomeni, da štejejo organizacije posameznika samo enkrat ne glede na to, kolikokrat je prejel določeno storitev oziroma bil obravnavan (lahko le enkrat ali pa večkrat). Kot navaja fundacija, naj bi bilo s takim načinom spremljanja vsaj približno mogoče primerjati, kakšna je vzajemnost pri obravnavi znotraj skupin in med skupinami uporabnikov. Organizacije lahko istega uporabnika v posamezni program prijavijo le enkrat, tudi če ta program izvaja več društev, povezanih v zvezo.

Ugotovili smo, da fundacija ni določila oziroma opredelila po vsebini (okvirno), katere vrste aktivnosti in stroškov sodijo pod posamezno vrsto uporabnikov storitev pri IO oziroma storitev pri HO znotraj posameznih skupin uporabnikov v klasifikacijah za IO in HO: klasifikacija skupin uporabnikov pri IO pa tudi ni ustrezna, saj le delno upošteva vrsto invalidnosti. V posameznih skupinah uporabnikov (na primer invalidi s pravnim statusom, invalidi z družbenim statusom) so lahko uporabniki, ki so glede na vrsto invalidnosti primerljivi tudi z drugimi skupinami uporabnikov oziroma ki se znotraj ene skupine lahko med seboj razlikujejo glede na vrsto in/ali stopnjo invalidnosti. V skladu z vsebinskimi navodili za leti 2014 in 2015 je moral imeti vsak prijavljen program vsaj eno vrsto uporabnika v povezavi z vsaj eno storitvijo, ki so opredeljene v klasifikaciji. V primeru IO so uporabniki ene storitve z različno stopnjo invalidnosti obravnavani skupaj. IO praviloma izberejo samo eno skupino uporabnikov, ki izhaja iz njihovega temeljnega poslanstva. IO z izbiro skupine uporabnikov določijo, kateri so njihovi primarni uporabniki glede na oviranost ali bolezen ali glede na statusno urejenost, HO pa se pri izbiri skupine omejuje na področja, ki izhajajo iz njihovega osnovnega poslanstva⁵⁹.

Pojasnilo fundacije

Fundacija ni posebej opisno definirala uporabnikov in storitev pri IO in HO, ampak je to pojasnila na izobraževanjih in v okviru testiranja metodologije leta 2013. Pri IO je bila kategorizacija uporabnikov opredeljena na podlagi splošno uporabljenih kategorij pri uvrščanju invalidov med gibalno ovirane invalide, invalide s komunikacijskimi ovirami, invalide s senzornimi ovirami ter osebe z motnjo v duševnem razvoju, dodane pa so bile kategorije, kot jih je opredeljeval ZInvO – invalidi s pravnim ali družbenim statusom ter invalidi s kombiniranimi ovirami, ki jih ni mogoče uvrstiti v nobeno od prej naštetih kategorij. IO z izbiro skupine določijo, kateri so njihovi primerni uporabniki glede na oviranost ali bolezen ali glede na statusno urejenost. Storitve za te uporabnike so nabor posebnih socialnih programov oziroma nalog po ZInvO. Pri HO je bila klasifikacija uporabnikov in storitev določena na podlagi uporabnikov, za katere so HO izvajale programe v obdobju pred sprejetjem novega navodila za uporabo meril.

Glede na to, da se klasifikacija uporablja pri določitvi ocene vzajemnosti in solidarnosti, s katero se na podlagi prvega odstavka 10. člena navodila za uporabo meril določi priznani delež od pričakovanih sredstev fundacije in ima največji vpliv na višino razporejenih sredstev, menimo, da bi morala fundacija uporabnike in storitve pri IO in HO določiti in zapisati v javno dostopnem dokumentu.

Kot izhaja iz vsebinskih navodil za leti 2014 in 2015, je klasifikacija storitev za HO oblikovana tako, da v čim večji meri poskuša preprečevati podvajanje uporabnikov in storitev, predvsem tistih, ki so del celovite

⁵⁷ V nekaterih primerih je število storitev enako številu neponovljivih uporabnikov.

⁵⁸ Določeno v vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015.

⁵⁹ Praviloma delujejo na samo enem izmed desetih področij neposredne pomoči uporabnikom (skupinam uporabnikov), le redke večje enovite HO in zveze izvajajo programe na več področjih.

oskrbe v dnevnem ali celodnevem varstvu (na primer nočitev s celovito oskrbo, ki vključuje tudi delavnice, svetovanja). V primeru IO je celotna klasifikacija znotraj skupin uporabnikov razdeljena na 21 različnih storitev, vendar je težje zagotoviti, da se uporabniki in storitve med programi ne podvajajo, kar je po naši oceni pogoj za pravično in vzajemno obravnavo uporabnikov storitev. Zato morajo IO, kadar bi se lahko istovrstni uporabniki s pripadajočo storitvijo v različnih programih podvajali, storitve v celoti opisati v enem programu, v primeru zvez pa morajo zagotoviti tudi čim večjo neponovljivost med lokalno in državno ravno (slednje pomeni, da posameznik po koriščenju neke storitve ne sme koristiti iste/primerljive storitve v enakem programu še v drugi IO). IO morajo uporabnike prevozov in osebne asistencije praviloma uporabiti samo enkrat – v ločenih programih, ki opredeljujeta le ti dve storitvi.

Storitve pri posameznih vrstah uporabnikov v klasifikaciji za IO so opredeljene preveč široko, saj zgolj povzemajo nabor posebnih socialnih programov oziroma nalog po ZInvO in ne vsebujejo nabora storitev, ki jih posamezne skupine uporabnikov potrebujejo. To potrjuje tudi primerjava s klasifikacijo za HO, ki bolj podrobno opredeljuje storitve za posamezno skupino uporabnikov. Ugotovili smo, da prihaja do primerov, ko IO znotraj ene vrste uporabnika lahko prijavijo več različnih aktivnosti, kot sledi iz primera v nadaljevanju.

Primer različnih vrst aktivnosti znotraj ene storitve IO

IO so v letih 2014 in 2015 v okviru uporabnika storitve "X. Ohranjanje zdravja in drugi rehabilitacijski programi" prijavljale pet različnih vrst aktivnosti: obnovitveno rehabilitacijo, letovanje uporabnikov s socialnimi aktivnostmi, izobraževanja, delavnice, svetovanja in materialno pomoč, ohranjanje zdravja v zdraviliščih ali lastnih objektih ter (ena IO) tudi prehranske in druge dodatke. Posamezne IO so prijavile eno, dve ali več od navedenih aktivnosti znotraj skupine istovrstnih uporabnikov. Posamezne aktivnosti pa so po vrsti in višini stroškov med IO (lahko) zelo različne.

Organizacije ob prijavi programa same izberejo skupino uporabnikov, vrsto uporabnika storitev/storitev oziroma same določijo, katere vsebine aktivnosti in vrste stroškov bodo uvrstile pod posamezno vrsto uporabnika pri IO oziroma storitev pri HO, saj fundacija ni definirala/predpisala oziroma bolj natančno opredelila, katere aktivnosti in vrste stroškov sodijo oziroma jih lahko organizacije ob prijavi vključijo pod posamezno vrsto uporabnika oziroma storitev iz prilog 1 in 2 navodila za uporabo meril. Zaradi navedenega lahko prihaja tudi do primerov, da organizacije prijavljajo istovrstne aktivnosti v dveh različnih vrstah uporabnikov/storitev, kot je razvidno iz primerov, opisanih v nadaljevanju.

Primeri prijave istovrstne aktivnosti v dveh različnih vrstah uporabnikov storitev pri IO

- Združenje multiple skleroze Slovenije je v programu Obnovitvena in socialna rehabilitacija v letih 2014 in 2015 prijavilo aktivnost "ohranjanje zdravja v zdraviliščih ali lastnih objektih" pod uporabnika storitve GIB – V. Nega in fizična pomoč iz priloge 1 navodila za uporabo meril, čeprav bi po vsebini ta aktivnost bolj sodila pod uporabnika storitve GIB – X. Ohranjanje zdravja in obnovitvena rehabilitacija, kamor so take vrste aktivnosti prijavile preostale IO.
- Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije je v programu Psihosocialna in fizična pomoč ter nega gluhih, naglušnih in gluhoslepih, katerega vsebina (psihosocialna in fizična pomoč gluhim, naglušnim) in obseg⁶⁰ sta bila v letih 2014 in 2015 podobna, izvajala istovrstno aktivnost, ki jo je v letu 2014 (in preteklih letih) prijavila pod uporabnika storitve SEN – IV. Osebna asistenca, v letu 2015 pa pod SEN – V. Nega in fizična pomoč.

⁶⁰ 159 uporabnikov v letu 2014 in 160 v letu 2015, strošek v obeh letih 41.897 evrov.

Pojasnilo fundacije

Komisija za IO je pri določanju deleža odobrenih sredstev fundacije na uporabnika pri Združenju multiple skleroze Slovenije (kljub temu da je aktivnost "obranjanje zdravja v zdraviliščih ali lastnih objektih" prijavilo pod storitev V. Nega in fizična pomoč namesto pod storitev X. Obmanjanje zdravja in obnovitvena rehabilitacija, kar je glede na vsebino bolj ustrezno) sledila vsebini aktivnosti oziroma programa in upoštevala povprečje in primerljivost v okviru storitve V. Nega in fizična pomoč, ki je bila po oceni komisije bolj primerna. Kljub temu da je IO prijavila program pod storitev V. Nega in fizična pomoč v skupini uporabnikov GIB, je komisija za IO dodelila sredstva v primerjavi s storitvijo X. Obmanjanje zdravja in obnovitvena rehabilitacija. V letu 2014 je na primer dodelila 143,5 evra na uporabnika, povprečje za storitev pod V. v skupini GIB je bilo 285,85 evra na podlagi poročila za leto 2013 oziroma 306,95 evra na podlagi vloge za leto 2014, za storitev pod X. v skupini GIB pa je bilo 117,07 evra na podlagi poročila za leto 2013 oziroma 168,56 evra na podlagi vloge za leto 2014.

Glede na to, da fundacija ni (vsaj okvirno) določila, katere aktivnosti in vrste stroškov sodijo k posameznim vrstam uporabnikov pri IO in storitev pri HO, ter da so storitve, ki pripadajo posamezni vrsti uporabnika v klasifikaciji uporabnikov in storitev za IO dokaj široko opredeljene, saj so dejansko nabor posebnih socialnih programov oziroma nalog po ZInvO (vsaj primerjalno glede na storitve za HO), organizacije lahko prijavljajo istovrstne aktivnosti pod različne vrste uporabnikov pri IO oziroma storitev pri HO ali pa različne vrste aktivnosti in vrste stroškov znotraj istovrstnih uporabnikov/storitev. Zaradi navedenega ocenjujemo, da izračunana povprečja in primerjave podatkov ne predstavljajo vedno realne podlage za določitev priznanega deleža od pričakovanih sredstev fundacije na nivoju primerljivosti stroškov v okviru ocene vzajemnosti in solidarnosti, delo komisij pa je pri določanju te ocene oteženo.

3.2.1.2 Merila in elementi/kriteriji meril

Fundacija pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij upošteva merila, določena v 9. členu pravilnika o merilih. Za neposredno in enotno uporabo teh meril je svet fundacije leta 2012 sprejel navodilo za uporabo meril, s katerim pa ni razčlenil in natančneje opredelil elementov nekaterih meril v skladu z določbo 10. člena pravilnika o merilih (povezava s točkami 2.2.1.3.1.a, 2.2.1.3.2.a in 2.2.1.3.3.a tega poročila). Fundacija s sprejetjem takšnega navodila za uporabo meril ni zagotovila ustrezne podlage za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij, zaradi česar ocenjujemo, da ni obvladovala tveganja za neenakopravno obravnavo organizacij pri razdeljevanju sredstev v letih 2014 in 2015 oziroma glede dostopa do sredstev fundacije. Navedeno oceno potrjujejo ugotovitve iz primerov ocenjevanja programov, delovanja in naložb, navedenih v nadaljevanju.

3.2.1.2.1 Merila in kriteriji za ocenjevanje programov organizacij

Pri ocenjevanju prijavljenih posebnih socialnih programov IO oziroma programov HO komisiji s pomočjo računalniške aplikacije določita stopnjo prioritete na podlagi ocen potrebnosti in nepokritosti, oceno vzajemnosti in solidarnosti ter skupno oceno učinkovitosti, ekonomičnosti in racionalnosti⁶¹. Ocenjevanje programov poteka s točkovanjem, točke pa se po zaključku ocenjevanja programov preračunajo v evre⁶². Za vsako od navedenih ocen so v navodilu za uporabo meril določena merila iz 9. člena pravilnika o merilih, ki se upoštevajo pri določitvi definicij ocen oziroma na katerih temelji posamezna ocena.

⁶¹ Ocenjevanje programov je določeno v navodilu za uporabo meril (4. do 18. člen).

⁶² Točka ima izhodiščno vrednost 1 evro. V primeru, da je število točk večje ali manjše od predvidenih sredstev za programe oziroma delovanje, se točka ustrezno prevrednoti (četrti odstavek 23. člena navodila za uporabo meril).

Na število dodeljenih točk oziroma znesek razporejenih sredstev posamezni organizaciji ima največji vpliv ocena vzajemnosti in solidarnosti, zato jo v nadaljevanju obravnavamo podrobneje. Na število točk programa, zbranih po oceni vzajemnosti in solidarnosti, neposredno vpliva ocena učinkovitosti ter razvidnosti racionalnosti in ekonomičnosti, saj jih lahko zmanjša ali poveča. Pri oceni učinkovitosti program lahko doseže tri nivoje učinkovitosti: 3. nivo 100 odstotkov, 2. nivo 90 odstotkov in 1. nivo 80 odstotkov točk, zbranih po oceni vzajemnosti in solidarnosti stroškov in kapacitet. Ocena razvidnosti ekonomičnosti in racionalnosti z oceno "dobra" ohranja, z oceno "delna" pa za 5 odstotkov zmanjšuje delež točk, ki je bil pridobljen pri oceni učinkovitosti. Ocena "manj ustrezni kriteriji" pa za 50 odstotkov zmanjša število zbranih točk na podlagi ocene učinkovitosti. Komisiji pri oceni učinkovitosti ter razvidnosti racionalnosti in ekonomičnosti upoštevata merila, določena v drugem odstavku 14. oziroma 16. člena navodila za uporabo meril. Stopnja prioritete⁶³ ne vpliva na višino dodeljenih sredstev, lahko pa vpliva na izključitev programov, ki so dosegli nižjo stopnjo prioritete in jih zaradi premalo razpoložljivih sredstev fundacija ne sprejme v sofinanciranje⁶⁴. Ocena vzajemnosti in solidarnosti se pri ocenjevanju dodeli za vsako klasificirano vrsto uporabnikov oziroma storitev v prilogah 1 in 2 navodila za uporabo meril, medtem ko se določita stopnja prioritete in ocena učinkovitosti ter razvidnosti racionalnosti in ekonomičnosti za posamezni program (z najmanj enim uporabnikom storitve pri IO ali storitvijo pri HO).

Navodilo za uporabo meril določa definicije možnih ocen potrebnosti, nepokritosti, učinkovitosti ter ocene razvidnosti racionalnosti in ekonomičnosti, ki so oblikovane na podlagi meril iz 9. člena pravilnika o merilih, določenih za posamezno oceno, ne določa pa možnih ocen vzajemnosti in solidarnosti in njihovih definicij. V petem odstavku 10. člena navodilo za uporabo meril namreč le našteva, na katerih merilih temelji skupna ocena vzajemnosti in solidarnosti⁶⁵, natančneje pa ne opredeljuje elementov (nekaterih) meril za njihovo enotno uporabo pri določitvi ocene vzajemnosti in solidarnosti (povezava s točko 2.2.1.3.1.a tega poročila).

⁶³ Komisiji podata oceni potrebnosti in nepokritosti v skladu z definicijami ocen potrebnosti in nepokritosti, pri določitvi katerih so upoštevana merila iz 9. člena pravilnika o merilih, določena v drugem odstavku 6. člena in drugem odstavku 8. člena navodila za uporabo meril.

⁶⁴ Po pojasnilu fundacije do navedenih izločitev programov še ni prišlo.

⁶⁵ Ocena vzajemnosti in solidarnosti temelji na: skupnem splošnem merilu vzajemnosti in solidarnosti, s katerim se ugotavlja primerljiv socialni položaj ogroženih skupin in posameznikov na način, ki vključuje medsebojno pomoč in skupno prizadevanje, da se tudi s sredstvi fundacije izravnavajo neugodne socialne posledice, ki so nastale zaradi invalidnosti, bolezni ali revščine, uporabnikom storitev pa ustrezna socialna varnost ni zagotovljena v veljavnem sistemu invalidskega, socialnega in zdravstvenega varstva; skupnem merilu, s katerim se upošteva programsko pokrivanje potreb ciljne populacije z vidika obsega storitev in števila uporabnikov; skupnem merilu, s katerim se upošteva programsko pokrivanje območja Republike Slovenije v smislu upoštevanja dodatnih stroškov izvajalcev in organiziranosti, ki smiselno in z vidika dostopnosti storitev svoje storitve opravljajo tudi na različnih oddaljenih in stroškovno zahtevnejših lokacijah in mobilno na terenu; dodatnih merilih za posebne socialne programe IO, s katerimi se poleg števila obsega aktivnosti in storitev ter števila obsega aktivnosti in storitev ter števila uporabnikov upoštevajo tudi stopnja njihove invalidnosti in dodatni posebni stroški, ki temeljijo na vrsti invalidnosti uporabnikov; dodatnem merilu za programe in storitve HO, ki upošteva prisotnost drugih financerjev (proračunske sredstva, državni in lokalni razpisi, mednarodni razpisi, donacije in lastni viri) in se na podlagi skupnega merila dosežene ravni socialne varnosti uporabnikov smiselno uporablja tudi za posebne socialne programe IO.

Ocena vzajemnosti in solidarnosti je tako določena na podlagi strokovne presoje komisij za IO in HO, ki za vsako klasificirano vrsto uporabnikov oziroma storitev v programu določita priznani delež od pričakovanih sredstev fundacije, najprej na nivoju primerljivosti stroškov in nato na nivoju primerljivosti kapacitet (števila uporabnikov oziroma storitev). Priznani delež na nivoju primerljivosti stroškov komisiji oblikujeta na podlagi orientacije:

- s povprečnimi celotnimi stroški in stroški fundacije na uporabnika oziroma storitev, in sicer na ravni primerljivih uporabnikov znotraj posameznih skupin ter primerljivosti stroškov z zadnjim poročilom ocenjevane organizacije;
- s priznanimi stroški za uporabnika/storitev v zadnjem sklepu o razporeditvi sredstev fundacije ocenjevane organizacije,
- z neposredno primerjavo s primerljivo organizacijo,
- z ustreznimi javnimi, statističnimi in drugimi objektivnim podatki za posamezno letno obdobje in
- z orientacijskimi normativi.

Komisiji pri določitvi priznanega deleža na nivoju primerljivosti stroškov upoštevata odklone zaradi posebnosti posameznih organizacij v okviru meril, ki opredeljujejo ocenjevanje vzajemnosti in solidarnosti, vendar iz navodil ne izhaja, v katerih primerih so mogoči odkloni in na kakšen način oziroma kako jih komisiji upoštevata pri priznavanju deleža na nivoju primerljivosti stroškov. Le iz operativnih navodil fundacije⁶⁶ za delo komisij izhaja, da so ti odkloni mogoči samo zaradi izravnave razvidne neprimerljivosti uporabnikov istovrstnih storitev z vidika veljavnega sistema invalidskega, socialnega in zdravstvenega varstva uporabnikov, dodatnih stroškov zaradi uporabnikom bolj dostopnega izvajanja (mobilnost na terenu, oddaljene lokacije in drugi stroškovno zahtevnejši in upravičeni pristopi), stopnje invalidnosti v programu pri IO in posebnih vrst uporabnikov pri HO, ki ne ustrezajo natančno možnostim v klasifikaciji, in izjemnega obsega prisotnosti drugih financerjev (predvsem javnih).

Priznani delež na nivoju primerljivosti kapacitet pa se oblikuje v skladu z razpoložljivimi sredstvi v letnem finančnem načrtu fundacije in glede na organiziranost, ki izhaja iz zadnjega poročila organizacije o porabi sredstev fundacije. Komisija najprej preveri povečanje števila uporabnikov/storitev glede na poročila iz predpreteklega leta. Nadalje preveri realnost in možnost načrtovanega obsega glede na potrebne druge finančne vire ter druge strokovne zahteve. Glede na pričakovan obseg uporabnikov/storitev, potreb in zmožnost organizacije po širitvi, ki omogoča optimalno izvajanje programa, odloči o obsegu priznanih uporabnikov/storitev, ki se odraža v deležu glede na prijavljeno število uporabnikov/storitev.

Iz dokumentacije o ocenjevanju⁶⁷ za leti 2014 in 2015 ni razvidno, kako so se pri določitvi deleža na nivoju primerljivosti stroškov upoštevala sredstva, ki so jih organizacije prejele iz drugih virov, saj fundacija ni predpisala kriterijev, kako se pri ocenjevanju upošteva dodatno merilo za programe in storitve HO – prisotnost drugih financerjev⁶⁸, ki se na podlagi skupnega merila dosežene ravni socialne varnosti uporabnikov smiselno uporablja tudi za posebne socialne programe IO. Na podlagi podatkov iz poročil organizacij za leti 2014 in 2015 smo ugotovili, da je delež sredstev fundacije v vseh izkazanih prihodkih vseh IO predstavljal 46 odstotkov v obeh letih, pri HO pa le 13,5 odstotka v letu 2014 in 15,2 odstotka v letu 2015. Deleži sredstev fundacije v vseh prihodkih posameznih organizacij pa so se precej razlikovali saj

⁶⁶ Navedenih navodil ni sprejel noben organ fundacije, so le delovni pripomoček komisije.

⁶⁷ Ocenjevalni listi organizacij, analize strokovne službe, izpisi iz računalniške aplikacije in drugo.

⁶⁸ Proračunska sredstva, državni in lokalni razpisi, mednarodni razpisi, donacije in lastni viri.

so bili pri posamezni IO v razponu od 17,0 odstotkov do 95,6 odstotka, pri posamezni HO pa v razponu 0,8 odstotka do 100 odstotkov. Iz ocenjevalnih listov neposredno ni razvidno, kakšen vpliv ima to merilo na priznani delež zaradi primerljivosti stroškov, je pa fundacija za izbrane organizacije in vrste uporabnikov storitev/storitev pojasnila, da sta komisiji pri ocenjevanju v priznanem deležu upoštevali tudi pokritost iz drugih virov sredstev in temu prilagodili sofinanciranje fundacije.

Eden od ključnih podatkov, na katerem temelji metodologija ocenjevanja posebnih socialnih programov IO, je število neponovljivih uporabnikov. Izračuni in primerjave podatkov iz poročil in vlog IO se za potrebe ocene vzajemnosti stroškov in kapacitet posebnih socialnih programov IO delajo na neponovljivega uporabnika, ki pa določeno storitev lahko prejme večkrat v letu ali pa le enkrat. Ugotovili smo, da fundacija ne razpolaga z evidencami uporabnikov, zato nismo mogli preveriti podatka o številu neponovljivih uporabnikov, ki tudi ni javno dostopen. Fundacija tudi ni predpisala enotnih evidenc neponovljivih uporabnikov, ki bi jih morale voditi IO in HO. Iz dokumentacije fundacije je razvidno, da so že leta 2014 člani sveta fundacije med predlogi, posredovanimi svetu fundacije za izboljšanje navodila za uporabo meril, predlagali razpravo o prehodu z neponovljivih na ponovljive uporabnike posebnih socialnih programov IO oziroma na storitve. V predlogu so navedli, da bi prehod na storitve, ki jih klasifikacija za IO vsebinsko navaja že sedaj, omogočil bolj realne primerjave. Iz dokumentacije komisije za pripravo aktov ni razvidno, da bi ta komisija predlog že obravnavala.

Pojasnilo fundacije

Fundacija ni predpisala enotnih evidenc, ki bi jih morale voditi IO in HO, saj jih lahko preveri v nadzoru.

Na podlagi primerjalnih analiz istovrstnih uporabnikov storitev med različnimi IO⁶⁹ oziroma istovrstnih storitev med različnimi HO⁷⁰ (znotraj istih skupin uporabnikov) smo ugotovili, da fundacija s predpisano metodologijo ocenjevanja posebnih programov priznava različno višino (stroškov) sredstev na uporabnika oziroma storitev tudi za istovrstnega uporabnika pri IO oziroma storitve pri HO v okviru istovrstne skupine uporabnika, ki naj bi bile primerljive. Fundacija namreč ni določila najmanj okvirnih aktivnosti in stroškov, ki jih prizna za določeno vrsto uporabnika oziroma storitev v klasifikacijah za IO in HO, in ni oblikovala orientacijskih normativov za posamezne vrste storitev na podlagi večletnih analiz poročil organizacij, niti ni določila zgornje še dopustne meje stroškov oziroma še sprejemljive vrednosti storitve (upoštevaje ekonomičnost, racionalnost, vzajemnost), ki jo fundacija še (so)financira. Vsi izračuni in primerjave podatkov iz poročil in vlog IO za potrebo ocene vzajemnosti stroškov in kapacitet posebnih socialnih programov IO se nanašajo na neponovljivega uporabnika (ki lahko koristi samo eno ali pa več istovrstnih storitev), čeprav bi bile primerjave na storitev (tako kot pri HO) bolj realen podatek. Fundacija tudi ni določila, kako se pri oceni vzajemnosti stroškov in kapacitet upošteva stopnja invalidnosti, ki je (glede na specifične uporabnike programov IO) eno od temeljnih meril za enotno/enakopravno in pravično razporeditev sredstev IO.

Pri ocenjevanju letnih delovnih programov za leto 2014 fundacija še ni razpolagala s poročili IO in HO za leto 2013, zato je pri ocenjevanju upoštevala poročila za leto 2012, ki so bila pripravljena po stari metodologiji. Šele poročila IO in HO za leto 2013 so bila prvič pripravljena v skladu z novo metodologijo, po predpisani klasifikaciji uporabnikov in storitev in uporabljena pri ocenjevanju letnih delovnih

⁶⁹ Osebna asistenca in Ohranjanje zdravja in drugi rehabilitacijski programi.

⁷⁰ Uporabniki dnevnihi centrov in varstva – dnevna prisotnost uporabnikov najmanj tri ure.

programov za leto 2015. Orientacijskih normativov za posamezne vrste storitev na podlagi večletnih analiz poročil organizacij v letih 2014 in 2015 zato še ni bilo mogoče izdelati.

Fundacija ni izdelala kriterijev, na podlagi katerih bi komisiji utemeljili podane (strokovne) ocene vzajemnosti in solidarnosti na nivoju primerljivosti stroškov in kapacitet in s tem organizacijam na transparenten način obrazložili/utemeljili razloge za priznane stroške na uporabnika/storitev in priznано število uporabnikov/storitev, glede na to, da je pretežni del sredstev za programe določen na podlagi strokovne ocene komisij z oceno vzajemnosti in solidarnosti, za katero pa niso določene definicije možnih ocen.

Pojasnilo fundacije

V letu 2014 je strokovna služba na zaprosilo članov komisije za IO pripravila izpis aktivnosti v posameznih programih, na podlagi katerega bi se lahko začel oblikovati katalog storitev za IO. S tega seznama je bilo razvidno izredno veliko število različnih aktivnosti v posameznih IO, ki niso bile primerljive. Fundacija znotraj veljavne metodologije namreč nima predpisanih storitev oziroma uporabnikov, zato je imela komisija za IO pogosto težave pri določanju deleža vzajemnosti stroškov. S ciljem izdelave kataloga storitev oziroma definicije posamezne storitve/vrste uporabnika se je komisija za IO odločila, da v javnem razpisu za leto 2015 v aplikaciji odpre tudi rubriko "število storitev", saj bi s tem podatkom lažje določila delež vzajemnosti stroškov na uporabnika. Na ta način bi pridobila informacijo, kaj IO uvrščajo pod posamezno storitev. Proces izdelave kataloga storitev je zaradi različnih vrst invalidnosti in otežene medsebojne primerljivosti storitev dolgotrajen proces. Komisija za IO je na 126. seji dne 29. 6. 2016 razpravljala o možnosti uvedbe storitev pri IO ter strokovni službi fundacije naročila, da izvede med IO, ki so sofinancirane iz sredstev fundacije, poizvedovanje o vrstah storitev, ki jih posamezni posebni socialni programi vključujejo oziroma jih IO izvajajo za svoje uporabnike, vendar fundacija poziva IO še ni poslala. Rezultati vseh tako evidentiranih storitev bi bili podlaga za ponovni poizkus kategorizacije storitev IO, s podrobnejšo opredelitvijo, kaj je vsebina posamezne storitve za posamezno od navedenih skupin uporabnikov v klasifikaciji za IO.

Na podlagi podatkov iz ocenjevalnih listov ocenjujemo, da število točk⁷¹, ki sta jih komisiji dodelili organizacijam za programe, oziroma delež točk za programe v skupnem številu točk za vse programe IO/HO ostaja vsako leto približno na enaki ravni. Komisija za IO je pri ocenjevanju programov dodelila 27 IO v letu 2014 skupno 8.144.560 točk, v letu 2015 pa 7.627.153 točk, od tega je v obeh letih prejelo šest IO približno 66 odstotkov vseh točk. Komisija za HO pa je v letu 2014 dodelila 71 HO 5.164.373 točk, v letu 2015 pa 75 HO 5.221.245 točk.

⁷¹ Ker vrednost točk v letih 2014 in 2015 ni bila enaka 1, smo primerjali le število točk.

Tabela 6: Število točk pri ocenjevanju programov

| IO/HO | Leto 2015 | Delež | Leto 2014 | Delež | Leto 2013 | Delež | Indeks | |
|------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------|------------|
| | število točk | v odstotkih | število točk | v odstotkih | število točk | v odstotkih | 15/14 | 14/13 |
| IO | | | | | | | | |
| ZDSSS ¹⁾ | 983.102 | 12,9 | 1.013.478 | 12,4 | 1.131.655 | 12,2 | 97 | 90 |
| ZDIS ²⁾ | 971.842 | 12,7 | 1.013.138 | 12,4 | 1.101.553 | 11,9 | 96 | 92 |
| Zveza Sožitje | 921.175 | 12,1 | 1.012.433 | 12,4 | 1.046.762 | 11,3 | 91 | 97 |
| Ostale IO skupaj | 4.751.034 | 62,3 | 5.105.511 | 62,8 | 5.967.353 | 64,6 | 93 | 86 |
| Skupaj IO | 7.627.153 | 100,0 | 8.144.560 | 100,0 | 9.247.323 | 100,0 | 94 | 88 |
| HO | | | | | | | | |
| Slovenska Karitas | 1.064.972 | 20,4 | 1.022.968 | 19,8 | 978.090 | 19,5 | 104 | 105 |
| Rdeči križ Slovenije | 960.936 | 18,4 | 950.106 | 18,4 | 898.784 | 17,9 | 101 | 106 |
| Združenje Šent ³⁾ | 512.255 | 9,8 | 505.959 | 9,8 | 497.032 | 9,9 | 101 | 102 |
| Ostale HO skupaj | 2.685.191 | 51,4 | 2.685.340 | 52,0 | 2.637.594 | 52,6 | 100 | 102 |
| Skupaj HO | 5.223.354 | 100,0 | 5.164.373 | 100,0 | 5.011.500 | 100,0 | 101 | 103 |

Opombe: ¹⁾ Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije.

²⁾ Zveza delovnih invalidov Slovenije.

³⁾ ŠENT – Slovensko združenje za duševno zdravje (v nadaljevanju: združenje Šent).

Vir: podatki fundacije.

Glede na dokaj zapleten postopek ocenjevanja posebnih socialnih programov IO in programov HO menimo, da bi fundacija lahko pripravila podlage za večletno financiranje nosilnih posebnih socialnih programov IO in programov HO. S tem bi zagotovila stabilnost njihovega financiranja, zmanjšala število sej komisije za IO in HO (in tudi stroške njunega delovanja, vključno s sejinami), saj bi tako vsako leto ocenjevala le nove programe organizacij, nosilne pa le vsakih nekaj let.

Pojasnilo fundacije

Člani sveta fundacije so že podali pobude za prehod na večletno financiranje, vendar fundacija za to še nima ustreznih pravnih podlag. Postavljajo se dileme, kot na primer delitev finančnega načrta na nove in stare organizacije, nestabilna realizacija finančnega načrta in večje spremembe proračuna iz leta v leto, problem vsakoletnega financiranja naložb in večji tvegani preskoki v obseg sredstev fundacije za posamezno organizacijo ob enkratnem ocenjevanju za več let in nepredvidljivi obseg finančnega načrta fundacije za prvo leto ocenjevanja. Komisija za pripravo aktov je pripravila spremembe in dopolnitve pravilnika o merilih, na podlagi katerih bo fundacija lahko izvedla večletno financiranje nosilnih programov organizacij.

Komisija za akte se po 20. seji z dne 20. 10. 2015, na kateri je oblikovala zadnji predlog sprememb in dopolnitev pravilnika o merilih, do maja 2017 ni več sestala, in tudi ni zagotovila, da bi bil predlog posredovan svetu fundacije v obravnavo in sprejem.

Priporočilo

Fundaciji priporočamo, naj za (so)financiranje najpomembnejših oziroma nosilnih posebnih socialnih programov IO in programov HO pripravi spremembo Pravilnika o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, ki bo omogočila tudi večletno financiranje, in ga posreduje v soglasje državnemu zboru.

3.2.1.2.2 Merila in kriteriji za ocenjevanje delovanja organizacij

Pri ocenjevanju delovanja se uporabljajo merila iz e) točke 9. člena pravilnika o merilih. Ugotovili smo, da elementi teh meril v 19. členu navodila za uporabo meril niso ustrezno in jasno določeni oziroma razčlenjeni in natančno opredeljeni, kot to zahteva 10. člen pravilnika o navodilih (povezava s točko 2.2.1.3.2.a tega poročila). 19. člen navodila za uporabo meril ne določa višine deležev, dodatnih točk, odstotkov za izračun števila točk, ki jih doprinese posamezno merilo, saj v šestem odstavku dopušča, da se komisiji za IO in HO pred vsakoletnim ocenjevanjem samostojno odločita o vplivu posameznih kriterijev iz tega člena, ki ga morata posebej utemeljiti v skupnem predlogu sklepa razdelitve sredstev, torej šele po zaključenem ocenjevanju, kar pomeni, da ob prijavi na javni razpis organizacije s temi kriteriji niso seznanjene. Menimo, da navedena ureditev ni ustrezna, in da glede na možnost samostojnega odločanja komisij o vplivu posameznih kriterijev in ob neustrezni, nejasni in nenatančni opredelitvi posameznih elementov meril v 19. členu navodila za uporabo meril fundacija ne obvladuje tveganja za neenakopravno obravnavo organizacij pri ocenjevanju delovanja.

Izhodiščna vrednost sredstev za delovanje oziroma osnovni obseg financiranja delovanja v obliki osnovnega števila točk se v skladu s prvim odstavkom 19. člena navodila za uporabo meril določa⁷² v obliki deleža od skupne vrednosti sredstev za programe (v evrih), dobljenega po zaključenem ocenjevanju programov, vendar navodilo za uporabo meril ne določa višine deleža od odobrenega zneska za programe. Komisiji sta ga na podlagi šestega odstavka 19. člena navodila v letih 2014 in 2015 določili samostojno in je bil različen za IO in HO (pri IO je znašal 25 odstotkov v letu 2014 in 26 odstotkov v letu 2015, pri HO pa 30 odstotkov v letu 2014 in 29 odstotkov v letu 2015). Višine deleža komisija za HO ni navedla v predlogu sklepa o razporeditvi v letu 2015, temveč je navedla, da je za izhodiščni obseg točk delovanja za posamezno organizacijo opredelila sorazmerni delež glede na predvideno vrednost sofinanciranja njenih programov, komisija za IO pa ga je v predlogu sklepa o razdelitvi sredstev za leto 2014 navedla v napačnem odstotku⁷³ (enako je ravnala fundacija v sklepkih o razporeditvi sredstev za leti 2014 in 2015). Organizacije so po ocenjevanju delovanja lahko prejele več ali manj od izhodiščnih točk na podlagi kriterijev, določenih v drugem, tretjem in četrtem odstavku 19. člena navodila za uporabo meril, s katerimi se dodeljeno izhodiščno število točk lahko poveča ali zmanjša⁷⁴, s tem pa tudi višina dodeljenih sredstev za delovanje.

Na primeru šestih IO, ki so v letih 2014 in 2015 prejele največ sredstev za delovanje, smo ugotovili, da so posamezne IO prejele od 22,3 do 26,3 odstotka sredstev za delovanje v letu 2014, in od 25,5 do 26,3 odstotka v letu 2015, medtem ko smo pri šestih HO ugotovili večja odstopanja, in sicer v razponu od 25 do 33 odstotkov v letu 2014 ter od 24 do 31 odstotkov v letu 2015. Za razliko od HO je fundacija pri IO tudi občutno zmanjšala maso sredstev za delovanje (z 41,4 odstotka v letu 2013 na 25 odstotkov v letu 2014). Kot razlog je fundacija navedla, da je komisija za IO ugotovila, da večina IO uvršča med stroške delovanja tudi nekatere storitve, predvsem stroške dela, ki v celoti (ali pa vsaj delno) po veljavnih računovodskih standardih sodijo med stroške izvajanja programov. Navedena povečanja oziroma

⁷² Tako za skupno maso sredstev, namenjeno za delovanje (v evrih), kot za izhodiščno vrednost za posamezno organizacijo (v točkah).

⁷³ 15 odstotkov namesto 25 odstotkov.

⁷⁴ Po četrtem odstavku 19. člena navodila za uporabo meril se korigirano število točk dodatno negativno indeksira v primeru nizke kakovosti letnega poročila, slabe ocene zadnjega nadzora in slabe urejenosti obveščanja članstva in javnosti – to pomeni, da se število točk, dobljenih na podlagi določb prvega, drugega in tretjega odstavka 19. člena tega navodila, zmanjša za določen odstotek.

zmanjšanja izhodiščnega števila točk pa nimajo podlage v ustreznih in jasnih kriterijih, zaradi česar menimo, da fundacija organizacij ni obravnavala enakopravno.

Priporočilo

Fundaciji priporočamo, naj v internih aktih natančno opredeli, kaj sodi med neposredne stroške delovanja.

V nadaljevanju navajamo konkretne primere neenake obravnave organizacij, do katere je prihajalo pri ocenjevanju delovanja v letih 2014 in 2015 pri IO in HO, predvsem zaradi ne dovolj ustrezno in jasno določenih ter natančno opredeljenih elementov/kriterijev posameznih meril iz e) točke 9. člena pravilnika o merilih, ki jih morata komisiji upoštevati pri ocenjevanju delovanja:

1. Dodatne točke na osnovi organizacijske strukture in kakovosti delovanja organizacije oziroma zveze (drugi odstavek 19. člena)

Fundacija je pri ocenjevanju vseh organizacij v letih 2014 in 2015 upoštevala dodatne točke za število pravnih oseb v organizacijah (200 točk⁷⁵), zaposlenega v programih ali delovanju (100 točk⁷⁶), vsako prostovoljno uro v zadnjem poročilu (0,04 točke⁷⁷), aktivnega člana v organih mednarodne organizacije (2.000 točk⁷⁸) ter pri HO v letu 2015 tudi za pokritost regij⁷⁹. Pri IO v obeh letih pokritosti regij ni upoštevala, kot tudi ni upoštevala prostovoljnih ur v letu 2015.

Pojasnilo fundacije

Komisija za IO ni upoštevala kriterija pokritosti regij pri razdeljevanju sredstev za leti 2014 in 2015, ker večina IO deluje na področju celotne države, kar je pogoj za financiranje iz sredstev fundacije. Prostovoljnih ur pa ni upoštevala, saj podatki o opravljenih prostovoljnih urah iz poročil za leto 2013 niso bili skladni z letnimi poročili, oddanimi na AJPES (v nadaljevanju: letno poročilo), poleg tega so bile poročane (v poročilu za leto 2013) in prijavljene ure v vlogi v velikem razkoraku. Komisija za IO je na podlagi poznavanja delovanja in beleženja prostovoljnih ur ocenila, da podatki IO med seboj niso primerljivi.

Ugotovili smo, da je fundacija pri vseh organizacijah upoštevala enake faktorje za dodatne točke oziroma jih enotno pri vseh organizacijah ni upoštevala, vendar organizacije ob prijavi na razpis o številu dodatnih točk niso bile seznanjene. Ocenjujemo, da fundacija ni zagotovila transparentnosti razdeljevanja sredstev, saj v navodilu za uporabo meril oziroma v javnih razpisih o razdeljevanju sredstev ni določila števila

⁷⁵ Faktor 200 točk primerjalno predstavlja ocenjen minimalni strošek za pripravo Izkaza poslovnega izida s poslovnim poročilom za uskladitev s konsolidirano bilanco zvez ali druge fiksne stroške za delovanje pravne osebe.

⁷⁶ Faktor 100 točk primerjalno predstavlja ocenjen povprečen strošek ene kotizacije za strokovno izobraževanje ali druge primerljive stroške za splošno upravljanje z zaposlenimi.

⁷⁷ Faktor 0,04 točke je preračunana vrednost točk števila zaposlenih na letno kvoto ur enega zaposlenega in predstavlja stroške splošnega managementa prostovoljcev (100 točk/2.088 ur).

⁷⁸ Faktor 2.000 točk je primerjalni strošek letalskih kart in drugih posrednih stroškov za predvidena največ štiri zasedanja organa letno ali drugi neposredni stroški, ki nastanejo pri sodelovanju v izvršilnem organu mednarodne organizacije.

⁷⁹ HO (društvom), ki so bile v osmih do 12 regijah vsak teden vsaj eno uro fizično na voljo uporabnikom, je fundacija upoštevala pokritosti regij ter izhodiščno in dodatno število točk tem organizacijam povečala za dodatne 4 odstotke.

faktorjev za dodatne točke za ocenjevanje delovanja organizacij, čeprav naj bi bili po pojasnilu fundacije določeni že ob sprejemu nove metodologije leta 2012. Iz zapisnikov komisije IO je razvidno, da je v letu 2014 le povzela že v prejšnjih letih uporabljene faktorje za dodatne točke, iz zapisnikov komisije za HO pa ni razvidno, v kateri fazi razdeljevanja jih je določila.

Pojasnilo fundacije

Vrsta in višina faktorjev je lahko odvisna od pričakovanih sredstev za delovanje prijavljenih organizacij. Če ni zadostnih sredstev na razpolago, lahko pride tudi do okoliščin, ko se kateri od faktorjev ne upošteva ali pa je ob upoštevanju vseh določena nižja vrednost.

Ugotovili smo, da fundacija v navodilu za uporabo meril ni natančno opredelila regijske pokritosti statističnih regij, števila zaposlenih in števila prostovoljnih ur, ki jih je določila kot nekatere od elementov/kriterijev merila organizacijske strukture in kakovosti delovanja organizacije oziroma zveze. Ugotovitve glede posameznih elementov/kriterijev bolj podrobno navajamo v nadaljevanju.

- Pokritost regij

V vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015 je navedeno, da morajo organizacije navesti statistične regije, v katerih se neposredno na terenu izvajajo (so)financirani državni in lokalni programi fundacije. Fundacija v letu 2014 ni upoštevala kriterija regijske pokritosti pri IO in HO, v letu 2015 pa ga je upoštevala le pri HO, vendar samo za nekatere HO (ki niso zveze), ki jih fundacija v navedenih navodilih poimenuje enovite organizacije⁸⁰. Ugotovili smo, da je komisija za HO v letu 2015 šestim enovitim HO, ki so v 8 do 12 regijah vsak teden vsaj eno uro fizično na voljo uporabnikom, dodelila 13.549 točk, vendar iz dokumentacije ni razvidno, kako je podatke pri enovitih HO preverjala in zakaj se je odločila za povečanje števila točk samo šestim enovitim HO. Fundacija ni natančno določila kriterijev in dokazil za točkovanje regijske pokritosti, zato so bile HO neenako obravnavane.

Pojasnilo fundacije

Komisija za IO regijske pokritosti pri IO v obeh letih ni upoštevala, ker večina IO deluje na področju celotne države, kar je tudi pogoj za financiranje iz sredstev fundacije. Komisija za HO v letu 2014 regijske pokritosti ni upoštevala zaradi različnih težav pri vrednotenju tega kriterija, ki so ga HO v prijavi navajale pavšalno in pod to opredeljevale tudi telefonske klice ali celo pomoč prek interneta. Podatek je tudi predmet poročanja, vendar komisija o regijski pokritosti ni imela nobenih povratnih informacij nadzornih skupin. V letu 2015 se je komisija za HO odločila za selektivno uporabo merila organizacijske strukture z vidika regijske pokritosti delovanja enovitih HO, ker je po ocenjevanju v letu 2014 menila, da dodatne točke za pravne osebe znotraj zvez postavlja v neenak položaj enovita društva. Pokritost je preverjala na podlagi navedenih lokacij v programih, kjer so izvajalci v fizičnem stiku z uporabniki. Fundacija je poskušala najti način opredeljevanja in definiranja pokrivanja statističnih regij, vendar opredelitev v smislu uradnih ur s prisotnostjo fizične osebe v nekem prostoru ni preverljiva z vidika dejanskega uresničevanja. Pridobivanje podatkov poteka na podlagi obrazcev za izpolnitev vlog, sprejetih na svetu fundacije, in poročanja.

⁸⁰ V vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015 je navedeno, da enovita društva lahko svoje programe prijavljajo samo na državni ravni, kar pa ne pomeni, da jih ne izvajajo lokalno, ampak da se programi v celoti koordinirajo, vodijo in z vidika strokovnosti ter odgovornosti pokrivajo izključno na državni ravni.

- Število zaposlenih

V vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015 je bilo navedeno, da je treba prikazati podatke ločeno za programe in delovanje (skupaj vsi viri in ločeno za fundacijo) in da fundacija pri ocenjevanju delovanja kot izhodišče opredeljuje obseg sofinanciranja programov s sredstvi fundacije. Fundacija je pri ocenjevanju vlog za leti 2014 in 2015 in določanju točk za število zaposlenih v organizacijah upoštevala število vseh zaposlenih iz poročil za leti 2012 oziroma 2013, tako za zaposlene na programih kot na delovanju na vseh programih za državno in lokalno raven za vse financerje, ni pa upoštevala pogodbenege dela.

Ocenjujemo, da bi morala fundacija pri priznanju dodatnih točk glede na število zaposlenih na delovanju, ki izhaja iz poročila o realizaciji za predpreteklo leto, upoštevati samo zaposlene, navedene na delovanju in programih, ki se sofinancirajo iz sredstev fundacije, in ne vseh zaposlenih, saj so lahko (so)financirani tudi iz drugih virov.

Pojasnilo fundacije

Fundacija je za leto 2016 od organizacij z obrazcem poročila prvič zahtevala tudi podatek o zaposlenih, ki niso predmet financiranja s sredstvi fundacije.

Primeri ocenjevanja vseh zaposlenih iz vseh virov

- Komisija za IO je pri društvu YHD za leto 2015 upoštevala 104,54 zaposlenega po podatkih iz poročila za leto 2013, ki so predstavljali vse zaposlene iz vseh virov, čeprav je društvo YHD v poročilu za leto 2013 navedlo, da ni bilo zaposlenih na delovanju iz sredstev fundacije, na programih, financiranih s sredstvi fundacije, pa je bilo le 10,78 zaposlenega.
- Komisija za IO je pri Društvu distrofikov Slovenije za leto 2015 upoštevala 66 zaposlenih po podatkih iz poročila za leto 2013, ki so predstavljali vse zaposlene iz vseh virov, čeprav je društvo v poročilu za leto 2013 navedlo, da je bilo le 2,95 zaposlenega na delovanju iz sredstev fundacije, na programih, financiranih s sredstvi fundacije, pa je bilo le 19,97 zaposlenega.
- Iz ocenjevalnega lista Slovenske Karitas za leto 2014 je razvidno, da je komisija za HO pri ocenjevanju dodatnih točk za zaposlene na delovanju upoštevala podatke iz poročila za leto 2012, to je 101,58 zaposlenega, ki so predstavljali zaposlene na delovanju in programih na državni in lokalni ravni, financiranih iz vseh virov, čeprav je Slovenska Karitas v poročilu za leto 2012 navedla, da je bilo iz sredstev fundacije financirano samo 24,09 zaposlenega.
- Iz sklepa za leto 2015 in iz ocenjevalnega lista Rdečega križa Slovenije je razvidno, da je bilo za delovanje upoštevano 218,55 zaposlenega, vendar smo ugotovili, da je komisija za HO Rdečem križu Slovenije v letu 2015 dejansko upoštevala 82 zaposlenih in v ocenjevalnem listu tudi navedla razloge za zmanjšanje števila zaposlenih. V poročilu za leto 2013 je Rdeči križ Slovenije navedel 41 zaposlenih na delovanju in programih s sredstvi fundacije.

Pojasnilo fundacije

Komisija za HO je ugotovila, da so v številu zaposlenih, ki ga je navedel Rdeči križ Slovenije, vključene tudi osebe v dejavnosti, ki ni predmet financiranja fundacije (pridobitna dejavnost, javna pooblastila), zato ga je ustrezno zmanjšala. Podatek za število zaposlenih je v ocenjevalnem listu in v sklepu napačen, ker programska oprema ni omogočala vpisov korekcij. Ti so bili omogočeni šele v letu 2016.

- Število prostovoljnih ur

V vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015 je navedeno, da morajo organizacije v vlogah navesti število opravljenih prostovoljnih ur v letu 2012 oziroma v letu 2013 v programih, sofinanciranih s sredstvi fundacije, (pod točko 11.b) in da niso potrebne evidence na podlagi Zakona o prostovoljstvu⁸¹ (v nadaljevanju: ZProst), saj zadostujejo javno objavljeni podatki v letnem poročilu. Iz obrazca – vloge za dodelitve sredstev fundacije je razvidno, da je fundacija zbirala tudi podatek o skupnem številu opravljenih prostovoljnih ur na leto, posebej za državo in lokalno raven ter za delovanje in programe (pod točko 13), in podatek o skupnem številu opravljenih prostovoljnih ur na leto za posamezen program (v točki 7 pri programih).

Fundacija je pri ocenjevanju delovanja upoštevala prostovoljne ure pri HO v letih 2014 in 2015, pri IO pa le v letu 2014. Pri ocenjevanju za leto 2014 je upoštevala podatek iz vloge (pod točko 11.b), ker v poročilu za leto 2012 še ni bilo tega podatka⁸², pri ocenjevanju za leto 2015 pa podatek iz poročila za leto 2013 (pod točko 6), ki naj bi bil v skladu z navodili⁸³ fundacije preverljiv v letnem poročilu in se je nanašal na skupno število opravljenih prostovoljnih ur (ocenjujemo, da iz vseh virov). Fundacija od organizacij ni zahtevala, da v poročilih za leto 2013 navedejo podatek o številu opravljenih prostovoljnih ur v programih, sofinanciranih s sredstvi fundacije.

Ugotovili smo, da sta od 10 pregledanih organizacij le Zveza delovnih invalidov Slovenije in Rdeči križ Slovenije poročali v letnem poročilu za leto 2013 o številu opravljenih prostovoljnih ur (ocenjujemo, da se podatek nanaša na vse ure, ker ni ločeno prikazan tudi podatek o številu teh ur, sofinanciranih s strani fundacije), zato komisiji v ostalih primerih nista mogli preveriti podatka o skupnem številu opravljenih prostovoljnih ur oziroma ga primerjati s podatkom iz poročila za leto 2013, ki je bil oziroma bi bil uporabljen za ocenjevanje. Poročilo o prostovoljstvu je v obeh letih oddalo vseh pet pregledanih HO, od petih IO pa le Društvo distrofikov Slovenije, a v tem poročilu ni ločenega podatka za opravljene prostovoljne ure v programih, sofinanciranih s sredstvi fundacije.

Pojasnilo fundacije

Po uvedbi prenovljene aplikacije meril in kriterijev pri vrednotenju prostovoljnih ur se je fundacija soočila s številnimi izživi. Na eni strani je bilo za organizacije, ki so delovale izrazito prostovoljsko, smiselno zagotoviti sredstva, na drugi strani pa obstajajo organizacije, ki so bolj ali manj profesionalne. Težava je bila tudi, da izrazito prostovoljske organizacije niso pridobile statusa prostovoljske organizacije po ZProst in če bi upoštevali samo ure po tem statusu, bi vrsta organizacij prejela bistveno manj sredstev za delovanje kot v preteklih obdobjih sofinanciranja. Komisiji sta poskušali na podlagi različnih podatkov (iz poročila o številu prostovoljnih ur po ZProst, poročila organizacije, letnega poročila, ocene članov komisije o številu prostovoljnih ur na podlagi poznavanja vsebine dela organizacije) oceniti realno število prostovoljnih ur. Komisiji v letu 2014 nista preverjali podatkov in sta organizacijam priznali v vlogi navedeno število prostovoljnih ur. Komisija za HO je v letu 2015 upoštevala podatek iz poročila za leto 2013, ki je najbolj verodostojen in preverljiv v sklopu nadzorov fundacije. Komisija za IO pa v letu 2015 pri nobeni IO ni upoštevala tega kriterija zaradi neskladnosti števila prostovoljnih ur v poročilih za leto 2013 v primerjavi s podatki v vlogah IO za leto 2015. Po mnenju članov komisije za IO v veliki

⁸¹ Uradni list RS, št. 10/11 (16/11-popr.), 82/15.

⁸² Razlog je, da organizacije v poročilu za leto 2012 še niso poročale v skladu z novimi navodili za uporabo meril, prvič so poročale za leto 2013; nova metodologija ocenjevanja je bila prvič uporabljena pri razdeljevanju sredstev za leto 2013 (oktobra 2012).

⁸³ V obrazcu Poročilo o realizaciji je na 2. stani zahtevano, da mora biti skupno število opravljenih prostovoljnih ur na leto preverljivo v letnem poročilu organizacije, ki ga sprejme njen najvišji organ.

večini IO ni enotnega beleženja prostovoljnih ur. Preveritve o dejansko opravljenih prostovoljnih urah v letnih poročilih je bilo nemogoče izvesti, saj organizacije o tem podatku skoraj niso poročale. Podatek je še toliko bolj nezanesljiv pri zvezah društev, s po nekaj deset samostojnimi pravnimi osebami. Komisija je ocenila, da bi morebitno upoštevanje prostovoljnih ur, ki so jih navajale IO, lahko privedlo do bistveno večjih nepravilnosti pri dodeljevanju sredstev, kot pa odločitev o neupoštevanju teh ur.

V nadaljevanju navajamo nekaj primerov neskladnosti podatkov o opravljenih prostovoljnih urah, zaradi katerih menimo, da komisija za IO upravičeno ni upoštevala kriterija števila prostovoljnih ur pri ocenjevanju delovanja in je tako zagotovila enakopravno obravnavo IO.

Primeri različnih podatkov o prostovoljnih urah

- Rdeči križ Slovenije je v poročilu o porabi sredstev za leto 2013 poročal o 759.613 prostovoljnih urah, v poročilu o prostovoljstvu za leto 2013 pa o 473 urah. Iz ocenjevalnega lista za leto 2015 in sklepa o dodelitvi sredstev Rdečemu križu Slovenije je razvidno, da mu je komisija za HO priznala 759.613 prostovoljnih ur, vendar smo ugotovili, da je bilo dejansko priznanih 575.235 prostovoljnih ur. Komisija za HO v ocenjevalnem listu oziroma v sklepu o dodelitvi sredstev za leto 2015, ki ga prejme HO, ni pojasnila razlogov znižanja priznanih prostovoljnih ur. Komisija za HO je v delovni tabeli navedla, da je upoštevala število prostovoljnih ur iz vloge, ker je preveliko odstopanje glede na poročilo 2013.
- Združenje Šent je v vlogi za leto 2014 navedlo 22.113 opravljenih prostovoljnih ur v programih, sofinanciranih s sredstvi fundacije v letu 2012, v vlogi za leto 2015 pa 19.243 ur. V poročilu o prostovoljstvu je za leto 2012 navedlo 8.926 ur, za leto 2013 pa 6.929 ur.
- Zveza društev delovnih invalidov Slovenije je v vlogi za leto 2014 navedla 14.000 opravljenih prostovoljnih ur v programih, sofinanciranih s sredstvi fundacije v letu 2012, v vlogi za leto 2015 pa kar 337.057 opravljenih ur v programih, sofinanciranih s sredstvi fundacije v letu 2013. V poročilu o porabi sredstev za leto 2013 je navedla 509.003 ure, enako tudi v letnem poročilu, iz katerega je razvidno, da se te ure ne nanašajo le na programe, sofinancirane iz sredstev fundacije, ampak na vse ure, tudi tiste, ki se nanašajo na programe, sofinancirane iz drugih virov.
- Društvo distrofikov Slovenije je v vlogi za leto 2014 navedlo 1.025 opravljenih prostovoljnih ur v letu 2012, v vlogi za leto 2015 pa 1.122 opravljenih ur v programih, sofinanciranih s sredstvi fundacije v letu 2013. V poročilu za leto 2013 je navedlo 8.346 ur, v letnem poročilu za leto 2013 podatka o opravljenih prostovoljnih urah ni navedlo, fundacija pa bi po novi metodologiji⁸⁴ upoštevala podatek iz poročila o realizaciji, to je 8.346 ur.
- Društvo YHD je v vlogi za leto 2014 navedlo 30.775 opravljenih prostovoljnih ur v letu 2012, v vlogi za leto 2015 pa 139.185 opravljenih ur v programih, sofinanciranih s sredstvi fundacije v letu 2013. V poročilu za leto 2013 je navedlo 139.205 ur, v letnem poročilu za leto 2013 pa podatka o opravljenih prostovoljnih urah ni navedlo.

Organizacije v svojih poročilih o prostovoljstvu in v letnih poročilih, poročajo o vseh prostovoljnih urah v tekočem letu, ne glede na financerje dejavnosti, in nimajo posebej prikazanih prostovoljnih ur samo za

⁸⁴ Po pojasnilu fundacije komisija vrednoti podatek o številu ur iz zadnjega poročila, ker naj bi bil to najbolj realen podatek, in sicer se komisiji izpiše v aplikaciji podatek o skupnem številu prostovoljnih ur za programe in delovanje, tako za državno kot lokalno raven (iz 6. točke poročila o realizaciji).

programe, ki se financirajo iz sredstev fundacije, zato menimo, da ti podatki za komisiji ne morejo biti ustrezna podlaga za ocenjevanje števila prostovoljnih ur pri odločanju o (so)financiranju fundacije.

Menimo, da so bile IO in HO v letih 2014 in 2015 pri ocenjevanju delovanja za dodatne točke za število prostovoljnih ur neenakopravno obravnavane, ker fundacija v navodilu za uporabo meril ni navedla natančnih kriterijev za ocenjevanje dodatnih točk za število prostovoljnih ur. Komisija za IO upravičeno ni upoštevala dodatnih točk za opravljene prostovoljne ure, saj fundacija ni zagotovila verodostojnih/ustreznih podatkov. Komisija za HO (v letu 2015) pri ocenjevanju ni imela ustreznih dokazil o dejansko opravljenem številu prostovoljnih ur na programih fundacije, zato menimo, da je dodatne točke razdelila za vse prostovoljne ure, ki so jih HO navedle, in ne samo za tiste prostovoljne ure, ki se nanašajo na programe, sofinancirane iz sredstev fundacije.

2. Korekcija dopolnjenega osnovnega števila točk (tretji odstavek 19. člena)

Komisiji lahko zaradi posebnosti posameznih organizacij ali skupin z ustrežno razlago korigirata dopolnjeno osnovno število točk na podlagi pričakovanega ali povprečnega deleža delovanja od celotne vrednosti programov v predhodnem poročilu. Na tej podlagi je komisija za IO opredelila 15-odstotni⁸⁵ pričakovani delež na celotno dejavnost, ki vključuje realizacijo programov posamezne IO iz vseh virov, izkazanih v poročilu za leto 2012. Glede na velika odstopanja v deležu sofinanciranja fundacije za posamezne IO in v skupnem obsegu realiziranih s celotnimi viri je komisija določila naslednje dodatne pogoje:

- če je izhodiščni obseg točk za delovanje z dodatnimi točkami ali brez njih večji od primerjalne vrednosti, se skupne točke upoštevajo samo do višine primerjalne vrednosti za ocenjevano organizacijo; dodatno se upošteva še indeksiranje na osnovi kakovosti letnega poročila in vloge;
- če je vrednost razmerja med izhodiščnim obsegom točk delovanja in najvišjo primerjalno vrednostjo delovanja med 1 in 0,66, se dodatne točke ne upoštevajo;
- če je imela organizacija v letu 2012 delež sredstev fundacije v programih nižji od 33 odstotkov in je hkrati vrednost razmerja med izhodiščnim obsegom točk za delovanje in najvišjo primerjalno vrednostjo delovanja enak ali nižji od 0,5, se izhodiščni obseg točk delovanja skupaj z dodatnimi poveča za 10 odstotkov⁸⁶.

Ugotovili smo, da komisija za IO navedene lestvice ni upoštevala enotno pri vseh IO. Trem IO⁸⁷, katerih vrednost razmerja med izhodiščnim obsegom točk delovanja in najvišjo primerjalo vrednostjo delovanja je bila med 1 in 0,66, je upoštevala dodatne točke, čeprav jih po lestvici ne bi smela. Poleg upoštevanja dodatnih točk jim je hkrati zmanjšala tudi izhodiščni obseg točk za delovanje za 10 odstotkov, čeprav to ni bilo predvideno v dodatnih pogojih, in kot razlog navedla (v opombi ocenjevalnih listov), da je tako ravnala zaradi strukture organizacije in načina delovanja posameznih društev. Zato so tri IO prejele skupno 75.968,28 točke manj, in sicer Zveza delovnih invalidov Slovenije je prejela 229.825,29 točke namesto 255.361,43 točke, Zveza Sožitje 224.214,74 točke namesto 249.127,49 točke in Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije 229.665,53 točke namesto 255.184,92 točke. V primerjavi z navedenimi IO je pri Zvezi društev slepih in slabovidnih Slovenije upoštevala določeno lestvico ter ji določila točke v višini izhodiščnega obsega točk (255.449,45) in dodatnih točk (6.764,84) ni upoštevala. Če bi ravnala tako kot pri

⁸⁵ V sklepu o razporeditvi sredstev v letu 2014 je napačno naveden odstotek, in sicer 25 odstotkov.

⁸⁶ Predlog sklepa in sklep o razporeditvi sredstev v letu 2014.

⁸⁷ Zveza delovnih invalidov Slovenije, Zveza Sožitje in Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije.

navedenih treh IO, bi Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije prejela le 229.904,51 točke. Ocenjujemo, da fundacija teh IO, glede na vnaprej določene dodatne pogoje, ni obravnavala enako kot preostale IO, ki so izpolnjevale pogoj glede vrednosti razmerja med 1 in 0,66, posledično pa so te tri IO prejele tudi za 75.269 evrov⁸⁸ manj sredstev.

Pojasnilo fundacije

Komisija za IO je želela korigirati velika odstopanja, ki so se pojavila v letu 2014, ko je prvič dosledno upoštevala razrez po novi metodologiji in ocenjevala v novi sestavi. Velik razkorak je nastal tudi zaradi upoštevanja dodatnih točk za pravne osebe. Komisija za IO je sledila odobrenim sredstvom fundacije v preteklih letih, zato je tretji odstavek 19. člena navodila za uporabo meril upoštevala do te mere, da je posameznim organizacijam korigirala število točk za delovanje za leto 2014. 11 IO je imelo vrednost razmerja med 1 in 0,66, pri čemer je vse enako obravnavala in dodatnih točk ni upoštevala. Komisija za IO je pri treh IO znotraj te skupine presodila, da se pri njih zaradi specifičnosti delovanja zniža izhodiščni obseg točk za 10 odstotkov. Zveza delovnih invalidov Slovenije in Zveza Sožitja namreč združujeta veliko število članov in posredno uporabnikov pri posameznih posebnih socialnih programov, ki jih izvajata. Pri Zvezi društev glubih in naglušnih Slovenije pa gre za skupino invalidov, ki je zaradi specifične telesne okvare najmanj sistemsko podprta z drugimi viri (javni ali lastni). Tako veliko število članov/uporabnikov oziroma specifičnih uporabnikov je pri ocenjevanju njihovih programov privedlo do relativno visokih skupnih zneskov za programe. Skladno s prvim odstavkom 19. člena navodila za uporabo meril pa se osnovno število točk za delovanje določi kot delež od obsega financiranja programov. Pri tako velikem številu uporabnikov, kot jih imajo navedene tri IO, je prišlo do relativno visokega zneska za delovanje, zaradi česar je komisija za IO presodila, da za takšne primere višina dodeljenih sredstev za delovanje ne more biti premosorazmerna z obsegom financiranja programov.

3. Kakovost delovanja organizacije – dodatno pozitivno oziroma negativno indeksiranje korigiranega števila točk (četrti odstavek 19. člena navodila za uporabo meril)

Korigirano število točk se dodatno pozitivno indeksira zaradi *kakovosti prijave* celotne vloge (bonus) ter negativno v primeru nizke *kakovosti letnega poročila*, *slabe ocene zadnjega nadzora* in *slabe urejenosti obveščanja članstva in javnosti* (malusi). Na osnovi meril (kakovosti prijave in letnega poročila, ocene zadnjega nadzora organizacije s strani fundacije in urejenosti obveščanja članstva in javnosti) se ocenjuje kakovost delovanja organizacije, vendar fundacija v navodilu za uporabo meril ni razčlenila in natančno opredelila posameznih elementov teh meril (povezava s točko 2.2.1.3.2.a tega poročila). Tudi v vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015 niso bolj natančno opredeljena, niti jih nista komisiji opredelili v predlogu sklepa o razporeditvi sredstev.

Pojasnilo fundacije

Komisiji maluse in bonuse opredelita v oknu programskega pripomočka za ocenjevanje, kjer morata pred ocenjevanjem določiti vse parametre, ki se kasneje v fazi ocenjevanja ne morejo spreminjati.

Na podlagi ocenjevalnih listov in izpisov iz aplikacije smo ugotovili, da je fundacija različno obravnavala IO in HO, saj sta komisiji v letih 2014 in 2015 določili pozitivno indeksacijo zaradi kakovosti prijave celotne vloge (IO s 3 odstotki, HO s 5 odstotki) ter negativno indeksacijo zaradi nizke kakovosti letnega poročila (IO s 5 odstotki, HO z 10 odstotki), oceno nadzora še primerno (le HO z 10 odstotki) in oceno nadzora s pridržkom ali neustrezno (HO z 20 odstotki, IO s 5 odstotki le v letu 2015) in slabo urejenost obveščanja članstva (HO z 10 odstotki, IO s 5 odstotki le v letu 2015). Komisija za IO v letih 2014

⁸⁸ Izračun ocenjenega zneska: 75.968,28 točke x 0,9908 (vrednost točke za delovanje) = 75.269 evrov.

in 2015 ni določila obeh ocen zadnjega nadzora ter urejenosti obveščanja članstva in javnosti, v letu 2014 pa ni določila ocene nadzora še primerno. Navedene razlike med IO in HO kažejo na zelo različno obravnavo teh organizacij. Fundacija razlogov za to ni pojasnila.

Ugotovili smo, da je komisija za HO upoštevala merila⁸⁹ za kakovost delovanja organizacij v letu 2014 pri šestih HO⁹⁰ ter v letu 2015 pri treh HO⁹¹, komisija za IO pa v letu 2014 pri treh IO⁹² in v letu 2015 pri nobeni IO. Komisija za IO v letih 2014 in 2015 ni upoštevala oziroma ocenjevala slabe ocene zadnjega nadzora, v letih 2014 in 2015 pa komisiji nista upoštevali oziroma ocenjevali slabe urejenosti obveščanja članstva in javnosti pri vseh IO in HO.

Pojasnilo fundacije

Pri nadzorih za leto 2013, katerih ocene naj bi se upoštevale pri ocenjevanju za leto 2015, nobena IO ni dosegla skupne ocene s pridržkom ali pa neustrezno. Dve IO sta bili za posamezni del ocenjeni s pridržkom, vendar sta obe IO imeli drugi del ocenjen boljše. Urejenosti obveščanja članstva in javnosti pa komisija za IO v obeh revidiranih letih ni ocenjevala, saj ima večina IO urejeno obveščanje tako članstva kot tudi javnosti, predvsem pa to izvajajo v okviru posebnih socialnih programov, kjer se tudi preverja, na kakšen način se to pri posameznih IO izvaja.

Ocenjujemo, da je razlog zelo majhnega števila organizacij, ki sta jim komisiji povečali oziroma zmanjšali sredstva zaradi kakovosti delovanja organizacij, predvsem v neustrezno in nejasno opredeljenih kriterijih za ocenjevanje kakovosti organizacije v navodilu za uporabo meril.

Menimo, da so prijave na javni razpis in poročila, ki jih fundacija ocenjuje pri kakovosti delovanja organizacij, najpomembnejše podlage za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij, zato bi morala fundacija z natančnimi kriteriji opredeliti ocenjevanje tako, da bi z njimi pripomogla k oddaji verodostojnih, celovitih in preverljivih podatkov tako v vlogah kot v poročilih. Kakovost delovanja organizacije pa se kaže tudi z nadzorno oceno, ki bi morala biti upoštevana pri vseh organizacijah in imeti ustrezen pomen pri razdeljevanju sredstev. Fundacija bi morala s temi kriteriji spodbuditi organizacije k bolj kakovostnim prijavam in natančnejšim letnim poročilom ter k urejenosti obveščanja članstva in javnosti.

Priporočilo

Fundaciji priporočamo, naj pravilnik o merilih glede roka za oddajo poročil spremeni tako, da bo usklajen z roki, ki jih določajo predpisi o letnem poročanju, ki veljajo za organizacije, prejemnice sredstev fundacije,, in s tem zagotovi identičnost in primerljivost podatkov v obeh poročilih.

3.2.1.2.3 Merila za ocenjevanje naložb v osnovna sredstva ter njihovo vzdrževanje

Pri ocenjevanju naložb se uporabljajo merila iz f) točke 9. člena pravilnika o merilih. Ugotovili smo, da elementi teh meril v navodilu za uporabo meril niso ustrezno in jasno določeni oziroma razčlenjeni in

⁸⁹ Vključno z oceno zadnjega nadzora.

⁹⁰ Slovensko društvo Hospic, Društvo za pomoč osebam z govornimi motnjami Vilko Mazi, Ljubljana, Trepetlika, društvo bolnikov s parkinsonizmom in drugimi ekstrapiramidnimi motnjami, Slovensko društvo Transplant, Društvo psoriatikov Slovenije in Združenje Spominčica.

⁹¹ Društvo psoriatikov Slovenije, Društvo Altra, Zveza društev ledvičnih bolnikov Slovenije.

⁹² Društvo laringektomiranih Slovenije, Društvo revmatikov Slovenije, INVALID Zveza društev gibalno oviranih in oseb z invalidnostjo Slovenije.

natančno opredeljeni, kot to zahteva 10. člen pravilnika o merilih (povezava s točko 2.2.1.3.3.a tega poročila).

Fundacija je v letih 2014 in 2015 pri ocenjevanju naložb uporabljala posebne kriterije za najbolj pogosto prijavljene naložbe v obliki najvišje priznanih stroškov za posamezno vrsto opreme (v nadaljevanju: standardni kriteriji), ki pa niso bili določeni v navodilu za uporabo meril, s katerimi organizacije tudi niso bile seznanjene ob prijavi na javna razpisa in v vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015 niso bili zajeti. Uporabljeni standardni kriteriji pri ocenjevanju naložb IO v letu 2014 so bili dogovorjeni na seji komisije za IO 11. 12. 2013, medtem ko za leto 2015 iz zapisnikov sej komisije za IO tak dogovor ni razviden, vendar je fundacija z uporabljenimi kriteriji seznanila organizacije po zaključenem ocenjevanju v sklepih o razporeditvi sredstev v letih 2014 in 2015. Uporabljeni standardni kriteriji v letih 2014 in 2015 pri naložbah HO niso bili nikjer zapisani (niti v zapisnikih sej komisije za HO niti v predlogih sklepov/sklepih o razporeditvi). Ugotovili smo tudi, da so se nekateri uporabljeni standardni kriteriji za istovrstno opremo pri IO in HO razlikovali.

Fundacija je v letu 2014 kot standardne kriterije pri IO upoštevala najvišjo priznano vrednost za nakup osebnega računalnika do 700 evrov, fotokopirnega stroja do 1.200 evrov in klimatske naprave do 1.200 evrov, v letu 2015 pa poleg kriterijev iz leta 2014 dodatno še za tablični računalnik do 250 evrov, prilagojeno kombinirano vozilo do 27.000 evrov, osebno vozilo do 15.000 evrov, projektor in platno do 500 evrov, multifunkcijske naprave do 300 evrov, fotoaparati do 400 evrov, ognjevarno omaro do 600 evrov, arhivsko omaro do 400 evrov in televizijo do 650 evrov. Pri HO pa je za nakup namiznega računalnika upoštevala najvišjo priznano vrednost do 500 evrov v letu 2014 in 700 evrov v letu 2015, za nakup prenosnega računalnika do 600 evrov v letu 2014 in do 800 evrov v letu 2015 ter za ognjevarno omaro v obeh letih do 300 evrov. V letu 2015 je fundacija priznala HO za 33 odstotkov višje stroške za nakup namiznih oziroma prenosnih računalnikov brez obrazložitve.

Ugotovili smo tudi, da je komisija za IO pri ocenjevanju naložb za leto 2015 uporabila kriterij, ki ni bil določen v navodilu za uporabo meril, IO pa ob prijavi na javni razpis niso bile seznanjene z njegovo uporabo pri ocenjevanju naložb (v vsebinskih navodilih za leto 2015). Komisija za IO je namreč pričakovani obseg sredstev, določen na podlagi 20. člena navodila za uporabo meril, povečala za 5 odstotkov tistim IO, ki imajo v sestavi več društev (torej zvezam društev), ker je ugotovila, da imajo IO, ki so sestavljene iz več društev, tudi več potreb po naložbah⁹³ kot (enovite) IO, ki v sestavi nimajo društev. Za navedeno povečanje pričakovanega obsega zvezam društev komisija za IO ni imela podlage v navodilu za uporabo meril, niti v drugih notranjih predpisih fundacije. Uporabe tega kriterija komisija za IO ni navedla v predlogu sklepa o razporeditvi za leto 2015, fundacija pa tudi ne v sklepu o razporeditvi za leto 2015 in v individualnih sklepih o razporeditvi za leto 2015. Ocenjujemo, da so bile nekatere IO zaradi uporabe tega kriterija v neenakem položaju v primerjavi z IO – zvezami društev, ki so zato (lahko) prejele več sredstev, čeprav imajo nekatere IO, kot je na primer Društvo distrofikov Slovenije, enote na različnih lokacijah Republike Slovenije, le da te enote niso registrirane kot društva in nimajo statusa IO. Ocenjujemo, da so bile zaradi uporabe tega kriterija pri IO neenakopravno obravnavane tudi HO, ki so zveze društev.

⁹³ Imajo več prostorov za delovanje na različnih območjih Republike Slovenije in s tem povečano število potreb po naložbah za lažje izvajanje posebnih socialnih programov in za vzdrževanje obstoječih objektov ali opreme.

Fundacija ni določila, kako se pri ocenjevanju posamezne naložbe upošteva delež zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe (po peti alineji f) točke 9. člena pravilnika o merilih), in ni izdelala kriterijev oziroma enotnih usmeritev za delo komisij glede (so)financiranja večletnih naložb v osnovna sredstva (predvsem glede nakupa in najema nepremičnin večje vrednosti), katerih gradnja poteka v več fazah, lahko traja več let ali pa gre za odkup na podlagi večletnih kreditnih pogodb. Menimo, da bi fundacija morala z ustreznimi usmeritvami za delo komisij zagotoviti enake pogoje za obravnavo organizacij pri upoštevanju deleža zagotovljenih lastnih in drugih virov in pri dodeljevanju sredstev za večletne naložbe, slednje predvsem zaradi prioriteta potrebnega pokrivanja potreb organizacij na področju programov in delovanja in odvisnosti razpoložljivih sredstev fundacije od prilivov (predvsem) od koncesijskih dajatev Loterije Slovenije.

Fundacija pri razdeljevanju sredstev za naložbe v osnovna sredstva in vzdrževanje ni imela določenih enotnih standardov in kriterijev, s katerimi bi zagotovila enakopraven dostop do sredstev fundacije in transparentno razporeditev sredstev vsem organizacijam, glede na različne standardne kriterije pa so bile IO in HO v neenakem položaju.

3.2.2 Zahtevani podatki in dokazila

Proučevali smo, ali je fundacija z javnim razpisom za razporeditev sredstev fundacije oziroma v postopku razdeljevanja sredstev v letih 2014 in 2015 od organizacij zahtevala podatke in dokazila za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij, ki so omogočila enakopravno obravnavo organizacij.

Ugotovili smo, da fundacija od organizacij ni zahtevala ustreznih in zadostnih podatkov in dokazil za ocenjevanje letnih delovnih programov organizacij, ki jih navajamo po posameznih namenih (programi, delovanje, naložbe) v nadaljevanju.

3.2.2.1 Podatki in dokazila za ocenjevanje programov

V predpisani metodologiji ocenjevanja programov IO je za oceno vzajemnosti in solidarnosti ključen podatek o številu neponovljivih uporabnikov, saj se vse primerjave podatkov (stroškov) pri IO nanašajo na neponovljivega uporabnika. Posamezni neponovljivi uporabnik lahko v letu koristi eno storitev, drugi pa na primer 50 ali več istovrstnih storitev, kljub temu se v sedanji metodologiji vsi pomembni primerjalni podatki za ocenjevanje posebnih socialnih programov IO računajo glede na število takih uporabnikov, ne pa glede na to, koliko storitev je bilo dejansko koriščenih. Fundacija za potrebe ocenjevanja programov od IO v letu 2014 še ni zahtevala podatka o številu storitev ali ponovljivih uporabnikov, začela pa je zbirati ta podatek za leto 2015, saj so morale IO v vlogah za leto 2015 poleg števila storitev navesti tudi, kako jih merijo. Menimo, da je za realne primerjave, potrebne za ocenjevanje posebnih socialnih programov IO, nujen (tako kot pri HO) najmanj še podatek o številu storitev.

Organizacije so v vlogah navedle le podatek o številu neponovljivih uporabnikov. Verodostojnost podatka o številu neponovljivih uporabnikov in storitev je fundacija lahko preverila le pri nadzoru organizacij, komisiji pa sta ga ob ocenjevanju lahko le delno preverili z navzkrižnim preverjanjem podatkov, podanih v poročilu, razpisu in javnih objavah. Iz poročil o izvedenih nadzorih v IO in HO v letu 2015 za leto 2014 in v letu 2016 za leto 2015 je razvidno, da je fundacija v 50 odstotkih pregledanih IO za leto 2014 in v 33 odstotkih za leto 2015 ugotovila pomanjkljivo vodene evidence o uporabnikih, od tega nekatere IO niso imele vzpostavljenih preglednih seznamov neponovljivih uporabnikov, ena IO pa je v obeh letih vodila evidence uporabnikov, vendar je bilo ugotavljanje neponovljivosti nepregledno (ni zbirnika)

oziroma ni imela list prisotnosti, da bi se lahko prepričali o obstoju evidenc. Glede na navedeno ocenjujemo, da pri IO fundacija ne obvladuje tveganj glede pravilnosti podatka o številu neponovljivih uporabnikov in tudi glede realnosti izračunanih povprečij, ki služijo komisiji za IO kot orientacija pri ocenjevanju vzajemnosti in solidarnosti stroškov in kapacitet, katerih ocena ima največji vpliv na višino dodeljenih sredstev. Ugotovili smo, da fundacija razen definicije neponovljivih uporabnikov ni nikjer predpisala oziroma od IO zahtevala, kakšne evidence o neponovljivih uporabnikih naj vzpostavijo in vodijo, da bi bile enotne, čeprav je ta podatek eden od ključnih v predpisani metodologiji ocenjevanja posebnih socialnih programov IO, v posameznih primerih tudi programov HO.

Ugotovili smo, da je fundacija za leti 2014 in 2015 od IO za posamezni posebni socialni program zbirala tudi podatek o oceni deleža uporabnikov glede na stopnjo invalidnosti (samostojni, delno samostojni, nesamostojni). Navedenih pojmov ni definirala, zato IO ob prijavi na javni razpis niso imele enotnih navodil za določanje te ocene, ki so jo morale navesti pri posameznem prijavljenem posebnem socialnem programu, komisija za IO pa je pri določitvi ocene vzajemnosti in solidarnosti razpolagala z oceno organizacij, ki ni bila pripravljena na enakih podlagah.

3.2.2.2 Podatki in dokazila za ocenjevanje delovanja

V vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015, ki jih je fundacija priložila ob javnem razpisu za leti 2014 in 2015, je navedeno, da stroške delovanja predstavljajo administrativni stroški organizacij. Stroški delovanja se delijo na operativne odhodke⁹⁴ (material in storitve), osebne prejemke⁹⁵ in odhodke za upravljanje ter organizacijske in strokovne storitve⁹⁶. Ugotovili smo, da v vlogah organizacije navedejo načrtovan znesek odhodkov, in sicer za operativne odhodke, osebne prejemke in upravljanje ter organizacijske in strokovne dejavnosti, za vse vire financiranja ter za del, ki naj bi ga sofinancirala fundacija, vendar brez podrobne specifikacije. Iz vloge fundacija ne more natančno ugotoviti, za katere stroške delovanja organizacija pričakuje (so)financiranje fundacije, saj je naveden pavšalni znesek stroškov. Ker fundacija od organizacij ne zahteva podrobne specifikacije stroškov za delovanje, ocenjujemo, da fundacija ne obvladuje tveganj, da se stroški delovanja organizacij in stroški posebnih socialnih programov IO oziroma programov HO podvajajo.

3.2.2.2.1 Dokazila o številu pravnih oseb

Fundacija je v javnem razpisu za razporeditev sredstev fundacije v letih 2014 in 2015 zahtevala od organizacij, ki se prvič prijavljajo na razpis, da k vlogi priložijo (tudi) fotokopijo odločbe o pridobitvi statusa IO oziroma HO, od ostalih organizacij pa je to zahtevala v javnem razpisu za razporeditev sredstev v letu 2013. Ugotovili smo, da je iz odločb o pridobitvi statusa IO razvidno, katera društva so povezana v zvezo, iz odločb o pridobitvi statusa HO pa to ni razvidno (v posameznih primerih je razvidno le skupno število), zato menimo, da odločbe o pridobitvi statusa HO niso primerno dokazilo za preverjanje podatka

⁹⁴ Operativni odhodki predstavljajo material in storitve humanitarnih organizacij za najširši in splošni management zaposlenih in prostovoljcev (kadrovska vprašanja, obligacijska razmerja, spremljanje), stroški računovodenja, pravne službe, zbiranje donacij in sponzorstev, javljanje na razpise in poročanje o porabi sredstev, druge splošne obveznosti do državnih organov in služb in druge splošne naloge.

⁹⁵ Osebne prejemke predstavljajo stroški dela po pogodbah o delovnem razmerju, nagrade in druga dela za delovanje organizacije.

⁹⁶ To so stroški za delovanje organov in drugih delovnih teles, stroški za povezovanje znotraj in zunaj organizacije, članarine za mednarodne in druge povezave, za raziskave in študije ter za strokovna izobraževanja.

o številu pravnih oseb, povezanih v HO (zveze). Fundacija ni imela dokazil, iz katerih bi bilo razvidno, da sta komisiji preverjali podatke o številu pravnih oseb, ki so jih zveze društev navedle v svojih vlogah. Ugotovili smo, da je komisija za HO v letu 2014 dodelila 11 HO 128.200 točk za 641 pravnih oseb, v letu 2015 pa 12 HO 125.800 točk za 629 pravnih oseb.

Pojasnilo fundacije

Podatek o številu pravnih oseb organizacije navajajo v poročilu in je lahko predmet nadzora fundacije. Komisiji števila pravnih oseb zvez nista podrobno preverjali z morebitnimi dodatnimi dokazili, sta pa preverili, ali podatek v vlogi ne odstopa bistveno od navedbe v poročilu in od splošno znanih podatkov, pridobljenih z nadzori fundacije, AJPES in iz prikazov zbirnikov za lokalno raven, kjer gre za dvonivojsko organiziranje.

Fundacija je v prvi alineji drugega odstavka 19. člena navodila za uporabo meril določila oziroma pojasnila, kaj v vlogi pomeni število pravnih oseb znotraj zvez društev oziroma pri enovitih društvih. Fundacija ni preverjala, ali so zveze v vlogah navajale pravilno število pravnih oseb, vključenih v zvezo, in ali so v skupnem številu pravnih oseb navedle tudi zvezo, zato ocenjujemo, da je komisija za HO tudi pri zvezah društev določila napačno število točk in poleg števila pravnih oseb štela tudi točko za zvezo.

V reviziji smo preverili 12 odločb o podelitvi statusa HO⁹⁷, in sicer tistih HO, ki so v vlogah navedle največ pravnih oseb znotraj zvez, in samo pri eni HO ugotovili, da združuje večje število lokalnih društev⁹⁸.

Primeri ocenjevanja števila pravnih oseb brez ustreznih dokazil in preveritev

- V letu 2014 je Zveza društev upokojencev Slovenije v vlogi navedla 293 pravnih oseb, komisija za HO ji je dodelila 58.600 točk, v letu 2015 je v vlogi navedla 279 pravnih oseb, komisija za HO ji je dodelila 55.800 točk. Slovenska Karitas je v obeh letih navedla 153 pravnih oseb in dobila 30.600 točk. Rdeči križ Slovenije je v vlogi za leto 2014 navedel 56 pravnih oseb, komisija za HO mu je dodelila 11.200 točk, v letu 2015 pa je navedel 55 pravnih oseb, komisija za HO mu je dodelila 11.000 točk.
- Nekateri HO, ki niso zveze (združenje Šent, Ozara Slovenija, nacionalno združenje za kakovost življenja (v nadaljevanju: združenje Ozara); Društvo ALTRA – Odbor za novosti v duševnem zdravju), so v vlogah napačno navajale, da imajo eno pravno osebo znotraj zveze, vendar jim je komisija za HO vseeno priznala točko, medtem ko so druge HO pravilno navedle v vlogah, da nimajo pravnih oseb znotraj zveze (Slovenska filantropija – Združenje za promocijo prostovoljstva, Društvo prostovoljcev Vincencijeve zveze dobrote), in jim komisija za HO ni dodelila točke.

Ugotovili smo tudi, da je fundacija neenako obravnavala enovite organizacije pri dodelitvi dodatnih točk (IO v letu 2014, HO pa v letih 2014 in 2015), saj sta komisiji nekaterim (enovitim) organizacijam dodelili dodatno točko za enovitost, drugim (tudi enovitim) pa dodatne točke nista dodelili.

⁹⁷ Odločbe o podelitvi statusa humanitarne organizacije podeljuje na podlagi 23. člena ZHO ministrstvo, pristojno za zdravstveno varstvo, oziroma ministrstvo, pristojno za socialo.

⁹⁸ Iz odločbe Zveze društev diabetikov Slovenije o podelitvi statusa humanitarne organizacije je razvidno, da združuje 39 lokalnih društev.

Pojasnilo fundacije

Z vidika enakopravne obravnave v letu 2015 in v vseh nadaljnjih letih sta komisiji tudi pri enovitih organizacijah upoštevali točke za eno pravno osebo.

Z vpogledom v ocenjevalne liste in sklepe o dodelitvi sredstev v letu 2015 smo se prepričali, da tudi v letu 2015 niso vse enovite HO dobile dodatnih točk za eno pravno osebo.

Primeri neenakopravnega obravnavanja enovitih organizacij

- V letu 2014 točke za enovito društvo niso prejeli Društvo distrofikov Slovenije, Združenje multiple skleroze Slovenije, društvo YHD, Društvo prostovoljcev Vincencijeve zveze dobrote, Društvo za duševno zdravje in kreativno preživljanje prostega časa VEZI, Slovenska filantropija – Združenje za promocijo prostovoljstva, so pa točke prejeli Društvo revmatikov Slovenije, Društvo študentov invalidov Slovenije.
- V letih 2014 in 2015 so dodatno točko za enovito društvo prejeli združenje Šent, združenje Ozara, Društvo ALTRA – Odbor za novosti v duševnem zdravju oziroma samo v letu 2014 Društvo revmatikov Slovenije, Društvo študentov invalidov Slovenije.
- Dodatne točke v letu 2015 na primer nista prejela Slovenska filantropija – Združenje za promocijo prostovoljstva in Društvo prostovoljcev Vincencijeve zveze dobrote.

Menimo, da je fundacija neenakopravno obravnavala organizacije (IO v letu 2014, HO v letih 2014 in 2015) pri dodeljevanju točk za število pravnih oseb v enovitih organizacijah. Dodatno točko za število pravnih oseb v enovitih organizacijah je priznala nekaterim IO in HO (slednje so v svojih vlogah napačno navedle, da imajo eno osebo znotraj zveze), pri zvezah HO pa je dodatne točke določila na podlagi vlog HO, brez ustreznih dokazil in preveritev, ki bi dokazovale dejansko število pravnih oseb znotraj zvez.

3.2.2.2 Dokazila o članstvu v mednarodnih organizacijah

Ugotovili smo, da fundacija v javnem razpisu za leti 2014 in 2015 ni navedla, da morajo organizacije vlogi na javni razpis priložiti dokazila o članstvu v mednarodnih organizacijah. Komisija za HO pri ocenjevanju in določanju točk za članstvo v mednarodnih organizacijah v letih 2014 in 2015 ter komisija za IO v letu 2014 nista imeli ustreznih dokazil, iz katerih bi bilo razvidno, da sta preverjali članstvo v mednarodnih organizacijah. Fundacija je predložila le uradni zaznamek, da je strokovna delavka fundacije preverila članstvo dveh IO (od devetih IO) v letu 2015, ne pa tudi dokazil o preveritvah.

Ocenjujemo, da je komisija za HO brez ustreznih dokazil v letu 2014 dodelila 15 HO najmanj 48.000 točk za 24 članstev oziroma v letu 2015 za 16 HO 38.000 točk za 19 članstev v mednarodnih organizacijah. Tako je tudi komisija za IO v letu 2014 dodelila IO najmanj 22.000 točk za 11 članstev oziroma v letu 2015 dodelila IO najmanj 18.000 točk za 9 članstev v mednarodnih organizacijah. Glede na navedeno ugotavljamo, da organizacije pri dodeljevanju točk za članstvo v mednarodnih organizacijah niso bile enakopravno obravnavane.

Pojasnilo fundacije

Komisija za HO je ugotavljala določene pomanjkljivosti kot na primer, da ni bilo vedno razvidno, ali je organ, v katerem je nekdo član, dejansko izvršni organ mednarodnih organizacij. Zato je svetu fundacije po zaključku ocenjevanja v letu 2015 predlagala sklep, da se razpisni pogoji dopolnijo z obvezno prilogo članstva v organih odločanja mednarodnih organizacij. Enako je predlagala tudi komisija za IO.

Iz predlogov sklepov o razporeditvi sredstev za leti 2014 in 2015 je razvidno, da sta komisiji (za IO v letih 2014 in 2015, za HO v letu 2014) predlagali fundaciji, da bi organizacije k vlogi za pridobitev sredstev fundacije priložile tudi sklep oziroma dokazilo o imenovanju članov v organe odločanja v mednarodnih organizacijah.

Ukrep fundacije

Fundacija je v javnem razpisu za razporeditev sredstev fundacije v letu 2018 med dokumentacijo, ki je sestavni del vloge, zahtevala fotokopijo potrdila o aktivnem članstvu v organih mednarodne organizacije (raven upravljanja in strokovnega sveta), ki je vsebinsko povezana s poslanstvom organizacije in sofinanciranjem fundacije.

3.2.2.3 Podatki in dokazila za ocenjevanje naložb

Dokazila, ki jih morajo organizacije predložiti za posamezno naložbo, opredeljuje pravilnik o merilih v 3. točki prvega odstavka 14. člena, vendar ugotavljamo, da v nekaterih primerih nejasno in neustrezno, zato se lahko različno razlagajo posamezni pojmi, tako pri organizacijah ob pripravi letnih delovnih programov, kot pri delu komisij pri ocenjevanju posameznih naložb. Fundacija je v prvi alineji 22. člena navodila za uporabo meril opredelila, kako se izkaže (eno od meril) dejanska utemeljenost predlogov za naložbe⁹⁹, in sicer med drugim tudi s predložitvijo ustrezne dokumentacije iz 3. točke prvega odstavka 14. člena pravilnika o merilih¹⁰⁰. Ugotavljamo, da sklicevanje na pravilnik o merilih v teh primerih ni ustrezno, saj bi morala fundacija za nekatere naložbe bolj natančno določiti, katere dokumente morajo organizacije predložiti, da bodo ustrezni in da bi jih komisiji lahko enotno upoštevali kot dokazila pri ocenjevanju naložb.

Eno od dokazil za investiranje v objekte in zemljišča so tudi dokazila o urbanistični in gradbeni urejenosti oziroma o lastništvu (3. točka c) točke prvega odstavka 14. člena pravilnika o merilih), vendar pravilnik o merilih ne določa jasno, za katera dokazila gre v teh primerih. Konkretnih dokazil ne določa niti navodilo za uporabo meril niti niso bila določena v vsebinskih navodilih za leti 2014 in 2015. Komisiji sta pri ocenjevanju za leti 2014 in 2015 uporabljali kot delovni pripomoček dokument Kriteriji za investicije, v katerem je kot dokazilo o urbanistični in gradbeni urejenosti oziroma lastništvu treba priložiti gradbeno dovoljenje, pogodbo o dolgoročnem najemu oziroma izkazati lastništvo. Fundacija organizacij ni seznanila, katere dokumente morajo priložiti vlogi. Ugotovili smo tudi, da pravilnik o merilih ne predpisuje potrebnih dokazil pri najemu nepremičnine in po vsebini ne opredeljuje elaborata o socialni in ekonomski upravičenosti naložb, ki ga morajo organizacije priložiti v primerih pripravljanih del za naložbe v objekte in zemljišča ter investiranja v objekte in zemljišča. V primerih naložb IO¹⁰¹ smo namreč ugotovili, da so organizacije prilagale elaborate o socialni in ekonomski upravičenosti naložb, ki so se razlikovali po vsebini, fundacija pa organizacijam ni posredovala enotnih usmeritev za pripravo takih elaboratov. Pri eni od IO¹⁰² smo ugotovili, da je fundacija v letih 2014 in 2015 (so)financirala skupaj 56.000 evrov za že prej začeto večletno naložbo na podlagi poslovnega načrta iz leta 2006, zaradi česar obstaja utemeljen dvom o realni vrednosti prijavljene naložbe, ki kaže na primer slabe prakse pri (so)financiranju večletnih naložb.

⁹⁹ Merilo po 3. točki f) točke 9. člena pravilnika o merilih.

¹⁰⁰ Navodilo za uporabo meril napačno navaja tretji odstavek 14. člena pravilnika o merilih.

¹⁰¹ Društvo Vita (za odplačilo obroka za nakup prostorov v letih 2014 in 2015), društvo YHD (za odplačilo obroka kredita za nakup poslovnih prostorov v letu 2014), Zveza paraplegikov Slovenije (Dom paraplegikov v Pacugu – nastanitveni objekt – III. faza gradnje v letu 2015), Zveza Sonček (gradnja večnamenskega objekta na mestu nekdanjega hleva v Centru Sonček Vrtnice v letu 2015).

¹⁰² Zveza paraplegikov Slovenije za Dom paraplegikov v Pacugu.

Glede na to, da pravilnik o merilih ne definira ustrezno in jasno dokazil za posamezne vrste naložb, navodilo za uporabo meril pa napotuje na uporabo pravilnika o merilih (ki tudi v tem delu ni jasen in ustrezen), menimo, da fundacija ne obvladuje tveganja neenakopravne obravnave organizacij pri ocenjevanju naložb. Enake pogoje za obravnavo vseh organizacij pri dodeljevanju sredstev za naložbe bi fundacija zagotovila z jasnejšimi določbami javnega razpisa oziroma z ustrezno dopolnitvijo/spremembo pravilnika o merilih.

Ugotovili smo, da HO, ki v vlogah navedejo potrebo po različnem številu opreme za različne lokacije, ne navedejo prioritete liste opreme, čeprav se v skladu s tretjim odstavkom 21. člena navodila za uporabo meril primerne naložbe znotraj organizacije izberejo po prijavljenem vrstnem redu. Poleg tega HO v vlogi – brez ustrezne specifikacije, priložijo večje število predračunov in ne navedejo lokacij namestitve te opreme. Ugotovili smo tudi, da HO niso predložile vseh predračunov glede na zaproseni znesek ter da so v vlogah priložile več predračunov za isto naložbo brez ustreznih obrazložitev. Zaradi navedenega prihaja do primerov, ko fundacija pri nadzoru ne more ugotoviti namenske porabe.

Komisija za HO pri organizacijah, ki so v vlogah izrazile potrebo po nakupu različne opreme za izvajanje programov, v predlogu sklepa o razporeditvi sredstev ni natančno opredelila, za katero opremo so jim bila sredstva odobrena. Prav tako tega ni storila fundacija v sklepu o razporeditvi sredstev oziroma v individualnih sklepih, ki jih prejmejo organizacije.

Pojasnilo fundacije

Pri organizacijah, ki izvajajo socialnovarstvene programe na večjem številu lokacij v okviru enega programa, so pričakovane večje potrebe za vzdrževanje in nakup osnovne opreme za bivanje uporabnikov, ki jih organizacije težko predstavijo v sistemu prijave. Zato naložbe v obliki opreme in osnovnega vzdrževanja predstavijo v združeni naložbi. Kadar komisija za HO oceni, da vse naložbe znotraj ene prijavljene naložbe izpolnjujejo kriterije in je mogoče le delno financiranje skupne naložbe, ne opredeljuje izbora opreme in storitev, ampak izbor prepusti organizaciji. Ta pa o realizaciji posamezne naložbe podrobno poroča v poročilu.

Primeri, ko fundacija ni transparentno določila namena porabe sredstev za naložbe oziroma investicije

- Fundacija je združenju Ozara za leto 2014 odobrila 21.000 evrov za nakup opreme za delovanje programov, vendar ni določila, za katero opremo so sredstva namenjena. Združenje Ozara je v vlogi navedlo, da bi želeli nakup opreme za vse enote in sedež združenja v znesku 58.066 evrov, in priložilo seznam opreme v petih skupinah s predračuni. V vsaki skupini je navedena potrebna oprema, ki pa ni razdeljena glede na lokacije in po prioriteti. V poročilu za leto 2014 je združenje Ozara navedlo, da je sredstva porabilo za nakup računalnika, tiskalnika, drugo tehnično opremo in drugo, vendar fundacija ne razpolaga z dokazili, iz katerih bi bilo razvidno, katere nabave so bile dejansko realizirane.
- Fundacija je združenju Šent za leto 2015 odobrila 18.000 evrov za opremo za izvajanje programov 12 stanovanjskih skupin in delovnih centrov, vendar ni določila, za katero opremo je sredstva namenila. Oprema, ki naj bi jo potrebovalo, je vključevala kuhinje z opremo, sesalec, hladilniki, pralni stroj, štedilniki, peč za glino, LED TV, mize, stole, postelje, vzmetnice, DVD kino predvajalnik, stroj za rezanje papirja in sedežno garnituro v skupni vrednosti 29.498 evrov. Združenje Šent vlogi ni priložilo predračunov (cene, količine in drugo) ter ni pojasnilo, na katero lokacijo bo oprema dostavljena, niti prioritete liste nabav. Tudi v poročilu za leto 2015 ni poročalo, katero opremo je financiralo iz sredstev fundacije in na katerih lokacijah.
- Fundacija je HO Rdeči križ Slovenije dodelila 40.000 evrov ter nato še dodatnih 24.851 evrov iz rezervnih sredstev za sanacijo medetažne konstrukcije med pritličjem in kletjo kuhinje Natura v

Mladinskem zdravilišču in letovišču Debeli Rtič. Ugotovili smo, da je v vlogi Rdeči križ Slovenije navedel znesek naložbe v vrednosti 212.748 evrov in predložil predračune v vrednosti 200.548 evrov. Iz poročila za leto 2015 in poročila o porabi dodatno odobrenih sredstev ni razvidno, zakaj je organizacija sredstva porabila – navedeno je le, da jih je Rdeči križ Slovenije porabil za naložbe v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje na državni ravni.

Menimo, da bi fundacija v sklepu o razdelitvi sredstev HO morala natančno navesti, za katere naložbe je dodelila sredstva, saj le na tej podlagi lahko izvede ustrezen nadzor nad namensko porabo dodeljenih sredstev.

Ukrep fundacije

Fundacija je v individualnih sklepih HO za leto 2017 prvič natančno opredelila, za katero opremo je odobrila sredstva in tudi za katero HO, če gre za zveze HO.

3.2.3 Sistem dodeljevanja dodatnih sredstev

V reviziji smo ugotavljali, ali je sistem dodeljevanja dodatnih sredstev (izven redne letne razporeditve sredstev) v notranjih predpisih določen dovolj natančno, da zagotavlja enakopravno in enotno obravnavo organizacij.

Ugotovili smo, da pravilnik o merilih ne določa dovolj natančno postopka razporeditve dodatnih sredstev v primeru povečanja razpoložljivih sredstev glede na sprejeti finančni načrt. Pravilnik o merilih v 7. členu določa, da svet fundacije sprejme rebalans¹⁰³, če prihodki fundacije odstopajo od sprejetega letnega finančnega načrta za več kot 15 odstotkov. V primeru povečanja razpoložljivih sredstev (tako do 15 odstotkov kot nad 15 odstotkov) glede na načrtovana sredstva v finančnem načrtu svet fundacije odobri dodatna sredstva tistim IO in HO, ki so izpolnile določila tega pravilnika, vendar za njihovo financiranje glede na razpisana sredstva ni bilo dovolj razpoložljivih sredstev. Pravilnik o merilih ne predpisuje postopka oziroma kriterijev za razporejanje dodatnih sredstev, čeprav njihova višina ni zanemarljiva, saj so v letu 2014 predstavljala 10,8 odstotka vseh razporejenih sredstev, v letu 2015 pa 7,6 odstotka.

V drugem odstavku 2. člena navodila za uporabo meril je določeno le, da organi fundacije smiselno uporabljajo ustrezne posamezne elemente teh navodil tudi v postopkih izjemne razporeditve ali dodatne dodelitve sredstev posameznim IO in HO izven redne letne razporeditve sredstev, ni pa bolj konkretno določeno, kateri so ustrezni posamezni elementi teh navodil, ki se v tem primeru uporabijo, ter na kakšen način se izvede oziroma kakšen je postopek dodelitve dodatnih sredstev (fundacija oziroma svet fundacije tudi nista sprejela nobenih enotnih navodil za ravnanje komisij v teh primerih). Organi fundacije morajo v skladu s 3. členom navodila za uporabo meril pri ocenjevanju programov v predlogih za razporeditev ali dodelitev sredstev in sklepih o razporeditvi oziroma dodelitvi sredstev IO in HO obrazložiti, kako so ta navodila upoštevali pri ocenjevanju.

¹⁰³ Za razdelitev sredstev po rebalansu letnega finančnega načrta ni potreben nov javni razpis.

Ugotovili smo, da je fundacija v letih 2014 in 2015 različno ravnala pri razporeditvi dodatnih sredstev oziroma da je upoštevala različne omejitve in kriterije pri IO in HO. K predložitvi prioritet po namenih¹⁰⁴, ki jih je pri razporeditvi sredstev tudi upoštevala, je pozvala IO v letih 2014 in 2015, HO pa le v letu 2015. Dodatna sredstva je IO in HO razporedila za programe in delovanje v obeh letih, za naložbe pa IO v obeh letih, HO pa le v letu 2015. Fundacija je IO v letu 2014 dodelila dodatna sredstva v višini 12,1 odstotka, HO pa 12,5 odstotka v letu 2014 in 8,2 odstotka v letu 2015, vsem od skupne vrednosti odobrenih sredstev s sklepom o razporeditvi. IO pa je v letu 2015 razdelila v tri razrede in glede na višino prejetih sredstev v letu 2015 so lahko prejele 7, 9 ali 15 odstotkov dodatnih sredstev glede na sklep o razporeditvi sredstev za leto 2015. Pri IO je pri dofinanciranju programov in delovanja določila in upoštevala zgornjo mejo 25 odstotkov glede na sklep o razporeditvi sredstev v letu 2015, zgornja meja za naložbe pa ni smela preseči 50 odstotkov vseh dodeljenih sredstev iz naslova dofinanciranja posamezne IO. V letu 2014 je pri IO, v letu 2015 pa je pri IO in HO določila dodatna sredstva namensko po posameznih programih (z upoštevanjem prioritet), medtem ko je v letu 2014 pri HO določila le skupni znesek za programe in ne tudi namensko po posameznih programih, z individualnimi sklepi o dofinanciranju pa je HO (le) opozorila, da vsaka HO v skladu s postavljenimi prioritetami glede na novo finančno situacijo sama odloči o porabi sredstev za namene iz sklepa o razporeditvi sredstev za leto 2014¹⁰⁵.

Fundacija je navedene omejitve in kriterije upoštevala pri vseh IO in HO enako, razen ene IO¹⁰⁶ v letu 2015, ki ji je poleg sredstev, določenih po lestvici (27.756 evrov¹⁰⁷ za predlagan prioritetni program), dodelila dodatnih 30.000 evrov za sofinanciranje nakupa novih prostorov, česar pa IO ni navedla med prioritetami v fazi dofinanciranja. Iz sklepa o dofinanciranju za leto 2015 je razvidno, da je komisija za IO sredstva za naložbo dodelila v skladu z 20. in 21. členom navodila za uporabo meril, saj je bila ta investicija edina začeta večletna investicija v nakup poslovnih prostorov v letu 2015, vendar je bilo razpoložljivih sredstev manj od zaprosenih (IO nima lastnih prostorov in s čimprejšnjo realizacijo se bodo zmanjšali stroški najemnine oziroma stroški in odplačilna doba najetega kredita). Navedeno izjemo je komisija za IO tudi obrazložila v predlogu sklepa o dofinanciranju, fundacija pa v skupnem sklepu o dofinanciranju, ne pa tudi v individualnem sklepu o dofinanciranju. Menimo, da bi fundacija tudi za sklepe o dofinanciranju morala uporabljati pravila, ki veljajo za sklepe o razdelitvi sredstev.

V fazi dofinanciranja so IO v letu 2014 prejele kar 89 odstotkov vseh sredstev za naložbe, v letu 2015 pa 25 odstotkov, vendar fundacija od IO ni zahtevala predložitve novjših dokazil o vrednosti naložbe (čeprav je od javnega razpisa preteklo skoraj eno leto) oziroma dokazil o delni realizaciji že (so)financirane naložbe.

Ugotovili smo, da je svet fundacije v letih 2014 in 2015 na podlagi ocene realizacije finančnih načrtov za leti 2014 in 2015 odločil o razpoložljivi višini dodanih sredstev, ki jih je fundacija razporedila

¹⁰⁴ Skladno z veljavnimi akti fundacije ni upoštevala tistih, ki so bile zavrnjene že z osnovnim ocenjevanjem ali niso bile prijavljene v vlogi za leto 2015.

¹⁰⁵ Iz poročila o porabi sredstev za leto 2014, oddanega do konca februarja 2015, pa ne sme izhajati poraba za druge namene, kot je bilo odobreno s sklepom za leto 2014. Prav tako poraba sredstev za posamezni namen ne sme biti višja od zaprosenih sredstev v letnem delovnem programu za leto 2014.

¹⁰⁶ Društvo YHD.

¹⁰⁷ To je 9 odstotkov od zneska vseh dodeljenih sredstev po sklepu o razporeditvi za leto 2015 (308.396 evrov).

organizacijam za tekoče leto (za 2014 in 2015), na isti seji¹⁰⁸, kot je sprejel finančni načrt fundacije za naslednji leti (2015 in 2016). Nekaj dni po navedenih odločitvah je fundacija objavila javna razpisa za razporeditev sredstev v letih 2015 in 2016. Glede na hkratno določitev višine razpoložljivih dodatnih sredstev in sprejem finančnega načrta za naslednje leto, pa tudi (skoraj) istočasno objavo javnega razpisa za naslednje leto ter dejstva, da notranji predpisi ne določajo natančno postopka dodeljevanja dodatnih sredstev, ocenjujemo, da bi bila bolj transparentna razporeditev dodatnih razpoložljivih sredstev z vključitvijo teh sredstev v maso razpoložljivih sredstev, ki se v skladu s predpisano metodologijo razporedi organizacijam na podlagi sprejetega finančnega načrta fundacije in javnega razpisa v tekočem letu za naslednje koledarsko leto. Sklepa o dofinanciranju sta bila sprejeta 30. 9. 2014 za leto 2014 oziroma 8. 10. 2015 za leto 2015, zato ugotavljamo, da obstaja večja verjetnost za zahteve organizacij po prenosu sredstev in spremembe namembnosti, če se sredstva ne porabijo (za tekoče leto) do 31. 12. tekočega leta.

Priporočilo

Fundaciji priporočamo, naj pripravi podlago, ki bo omogočila vključitev dodatnih razpoložljivih sredstev glede na sprejeti finančni načrt za tekoče leto v finančni načrt za naslednje koledarsko leto.

3.3 Poraba sredstev za druge namene

V reviziji smo ugotavljali, ali je fundacija sredstva razdelila samo za namene, za katere je bila ustanovljena, to je za (so)financiranje trajne in splošne koristne dejavnosti¹⁰⁹, in ali je sredstva razdelila samo za pokrivanje stroškov, ki so neposredno vezani na delovanje fundacije. Proučevali smo tudi, ali je nadzorni odbor izvajal nadzor nad porabo sredstev za delovanje fundacije. Ocenili smo, da je razdeljevanje sredstev učinkovito, če:

- pravilnik o merilih jasno določa namensko porabo in razporeditev presežka sredstev po zaključnem računu fundacije,
- je fundacija razdelila dodatna sredstva le za sofinanciranje letnih delovnih programov organizacij in ne za delovanje fundacije,
- je fundacija sredstva za svoje delovanje porabila racionalno oziroma za nujno potrebne stroške za delovanje fundacije in
- je nadzorni odbor izvajal nadzor nad porabo sredstev za delovanje fundacije v skladu z 28. členom pravil.

3.3.1 Razpoložljivi presežek sredstev fundacije

V reviziji smo preverjali, ali pravilnik o merilih jasno določa namensko porabo in razporeditev presežka prihodkov nad odhodki in ali je bil razporejen le za predpisane namene.

Sredstva iz presežka prihodkov nad odhodki se lahko na podlagi drugega odstavka 14. člena ZLPLS namenijo zgolj za povečanje premoženja fundacije ali za financiranje programov in storitev IO in HO v naslednjem koledarskem letu. Fundacija lahko na podlagi drugega odstavka 35. člena pravil sredstva iz presežka prihodkov nad odhodki uporabi tudi za pridobitev delnic prirediteljev iger na srečo v skladu s

¹⁰⁸ Za leto 2014 na 13. seji z dne 11. 9. 2014 in za leto 2015 na 19. seji z dne 15. 9. 2015.

¹⁰⁹ Po 2. členu pravil so to tisti programi in storitve, ki so v neposredno korist posameznikov, prispevajo k izboljšanju njihovega socialnega položaja oziroma preprečujejo poslabšanje in prispevajo k ustvarjanju možnosti za čim bolj neodvisno in samostojno življenje.

predpisi, ki urejajo prenosljivost delnic prirediteljev iger na srečo. Pravilnik o merilih v 25. členu določa le, da svet fundacije na podlagi predloga komisij razporedi presežek sredstev po zaključnem računu IO in HO.

Po podatkih iz bilance stanja je kumulativni presežek prihodkov nad odhodki na dan 31. 12. 2014 znašal 5.592.600 evrov, na dan 31. 12. 2015 pa 4.993.059 evrov in se je zmanjšal glede na stanje 31. 12. 2013¹¹⁰ za 1.431.285 evrov oziroma glede na stanje 31. 12. 2014 za 599.541 evrov (zaradi pokrivanja presežka odhodkov nad prihodki¹¹¹ leta 2014 oziroma leta 2015). V bilancah stanja na dan 31. 12. 2014 oziroma na dan 31. 12. 2015 je fundacija izkazovala kratkoročne dane depozite v znesku 4.311.494 evrov oziroma 4.554.966 evrov, ki so se na dan 31. 12. 2014 povečali glede na stanje 31. 12. 2013 za 546.420 evrov oziroma na dan 31. 12. 2015 glede na stanje 31. 12. 2014 za 243.472 evrov.

Fundacija je v letu 2015 namenila 34.800 evrov manj sredstev za razporeditev IO in HO, ker je v osnovo za izračun višine sredstev za delovanje v finančnem načrtu za leto 2015 vključila tudi presežek prihodkov nad odhodki leta 2013, ki se po drugem odstavku 14. člena ZLPLS lahko porabi le za povečanje premoženja fundacije ali financiranje programov in storitev IO in HO (povezava s točko 2.2.1.1.a tega poročila).

Ugotovili smo, da komisiji v letih 2014 in 2015 nista predlagali svetu fundacije razporeditve presežka sredstev IO in HO po zaključnem računu, kot to določa 25. člen pravilnika o merilih. Svet fundacije je sprejel sklep, da se del presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let v znesku 1.161.849 evrov¹¹² nameni za financiranje IO in HO za realizacijo izplačil delovanja IO in HO, če prilivi koncesijskih dajatev ne bi zadoščali za pokritje rednih mesečnih dvanajstin. Fundacija je navedeni sklep realizirala z vključitvijo tega presežka v znesku 1.160.000 evrov med načrtovane prihodke v finančnem načrtu fundacije za leto 2015, sprejetem oktobra 2014. Fundacija pa v letih 2014 in 2015 ni realizirala sklepa sveta fundacije, da se presežek prihodkov nad odhodki leta 2012 v znesku 2.560.209 evrov nameni za financiranje letnih delovnih programov IO in HO. Glede na to, da navedenega presežka ni vključila v rebalans finančnega načrta za leto 2013, bi ga lahko vključila v finančna načrta za leti 2014 in 2015. Z rebalansom finančnega načrta za leto 2013 je zmanjšala sredstva organizacijam za 3.471.825 evrov in ob predpostavki, da bi realizirala navedeni sklep sveta fundacije in med prihodki upoštevala presežek prihodkov za leto 2013, bi lahko organizacijam bistveno manj zmanjšala sredstva.

Pojasnilo fundacije

Fundacija je presežek prihodkov nad odhodki leta 2013 v znesku 2.560.209 evrov uvrstila med načrtovane prihodke v finančnih načrtih za leto 2015 v znesku 1.350.000 evrov in za leto 2016 v znesku 1.417.193 evrov.

Glede na navedeno ugotavljamo, da je fundacija razporedila IO in HO za 206.984 evrov¹¹³ sredstev, ne da bi o tem odločal svet fundacije. Z vidika transparentnosti razdeljevanja sredstev se lahko določba 14. člena ZLPLS upošteva le na način, da se presežek prihodkov nad odhodki po sklepu sveta fundacije nameni za financiranje IO in HO ter upošteva pri pripravi rebalansa finančnega načrta tekočega leta oziroma

¹¹⁰ Presežek prihodkov nad odhodki v bilanci stanja na dan 31. 12. 2013 je znašal 7.023.885 evrov.

¹¹¹ Vključno z davkom od dohodka pravnih oseb.

¹¹² Navedeni znesek je enak izkazanemu presežku prihodkov z upoštevanjem davka od dohodka v Izkazu prihodkov in odhodkov – določenih uporabnikov za leto 2013.

¹¹³ Izračun zneska: (1.350.000 evrov + 1.417.193 evrov) – 2.560.209 evrov.

finančnega načrta za naslednje leto, kajti le tako so tudi organizacije seznanjene, da je v maso sredstev za razporeditev zajet tudi presežek prihodkov nad odhodki.

Komisija za socialno varnost, delo, zdravstvo in invalide Državnega sveta Republike Slovenije je v Mnenju k Poročilu o delu in finančnem poslovanju FIHO v letu 2013¹¹⁴ med drugim navedla, da ima fundacija (po podatkih bilance stanja na dan 31. 12. 2013 in tudi na dan 1. 1. 2014) preveč zadržanih sredstev znotraj fundacije (v skupnem znesku 7.252.937 evrov¹¹⁵) glede na številne potrebe uporabnikov, in predlagala proučitev možnosti za spremembo oziroma prilagoditev obstoječe politike glede dobroimetja pri bankah in kratkoročnih finančnih naložb.

Kratkoročno dani depoziti so v času sprejemanja finančnega načrta za leto 2015¹¹⁶ oziroma določanja mase za dofinanciranje za leto 2015 znašali 4.961.885 evrov (septembra 2014) oziroma 4.852.855 evrov (septembra 2015).

Iz zapisnikov sej sveta fundacije je razvidno, da je svet pri določanju višine razpoložljivih sredstev za dofinanciranje v letih 2014 in 2015 upošteval tudi sklep sveta fundacije o rezervaciji sredstev za dve dvanajstini (ki sta potrebni za zagotavljanje sredstev IO in HO¹¹⁷), vendar svet fundacije ni določil višine rezervnih sredstev, ki je potrebna za likvidno poslovanje fundacije v delu, ki se nanaša na mesečno razporejanje sredstev organizacijam. Primerjali smo, koliko dvanajstin razporejenih sredstev po sklepu za leto 2014 je predstavljalo stanje kratkoročno danih depozitov v času sprejemanja finančnega načrta za leto 2015¹¹⁸ oziroma določanja mase za dofinanciranje za leto 2015, in ugotovili, da gre za 3,39 dvanajstine ob sprejemu finančnega načrta za leto 2015.

Menimo, da bi morala fundacija z vidika upoštevanja določbe 25. člena pravilnika o merilih in s ciljem transparentnega upravljanja s sredstvi na podlagi sklepov sveta fundacije upoštevati presežek prihodkov nad odhodki iz preteklih let v finančnih načrtih, da bi bile s tem organizacije seznanjene, predvsem tudi zaradi možnosti dofinanciranja ob koncu tekočega leta, ko se fundacija odloča, koliko sredstev bo organizacijam dodatno razporedila. Fundacija naj bi vsaj okvirno določila potrebno višino rezervnih sredstev za mesečno zagotavljanje sredstev IO in HO, seveda ob upoštevanju določbe 6. člena pravilnika o merilih, ki fundaciji omogoča, da lahko posameznim IO in HO nakažejo sorazmerno večji mesečni zneski, če je mesečni priliv sredstev večji od ene dvanajstine sredstev po letnem finančnem nartu, oziroma obratno, če je priliv manjši od načrtovanega, in sicer v okviru odobrenih sredstev za koledarsko leto.

3.3.2 Stroški za delovanje fundacije

V reviziji smo proučevali, ali predpisi ustrezno in jasno določajo podlage za porabo sredstev za delovanje fundacije in ali je fundacija sredstva, namenjena za njeno delovanje, porabljala racionalno.

¹¹⁴ [URL: www.fiho.si/teksti/pr2013.pdf], december 2017.

¹¹⁵ Od tega 1.092.072 evrov dobroimetja pri bankah in drugih finančnih ustanovah, 3.765.074 evrov kratkoročnih finančnih naložb in 2.395.791 evrov drugih kratkoročnih terjatev.

¹¹⁶ Finančni načrt za leto 2015 je svet fundacije sprejel 11. 9. 2014.

¹¹⁷ Ni navedeno, od katere osnove se računata dve dvanajstini.

¹¹⁸ Finančna načrta je svet fundacije sprejel 9. 10. 2013 za leto 2014 in 11. 9. 2014 za leto 2015.

Fundacija je bila ustanovljena na podlagi ZLPLS kot pravna oseba javnega prava. V seznam neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov na podlagi Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinski proračunov¹¹⁹ ni vpisana. ZLPLS v 15. členu določa le, da mora fundacija voditi poslovne knjige ter izdelati letno poročilo v skladu s predpisi, ki določajo vodenje poslovnih knjig in izdelavo računovodskih poročil za zavode, predložiti letno poročilo Uradu Vlade Republike Slovenije za invalide in ministrstvu, pristojnemu za področje delovanja HO, finančni nadzor pa opravlja računsko sodišče. Dolžnost fundacije pri zagotavljanju nadzora nad porabo javnih sredstev dodatno urejajo pravila, ki med drugim določajo tudi višino sejin članov sveta fundacije in nadzornega odbora. Po 13. členu ZLPLS svet fundacije določi pravice in obveznosti direktorja s pogodbo o zaposlitvi, vlada pa lahko določi zgornjo mejo plače. ZSPJS s podzakonski akti za fundacijo ne velja neposredno, prav tako tudi ne Zakon o javnih uslužbencih¹²⁰. Fundacije tudi ne moremo uvrstiti med subjekte, za katere velja Zakon o javnih financah¹²¹, zato je upravljanje z denarnimi sredstvi, računovodenje, izvajanje notranjega nadzora in ostalo poslovanje v pretežni meri določeno predvsem z internimi akti.

3.3.2.1 Sejnine in nagrade

Sejnine organov fundacije so določene v pravilih fundacije, ki jih je sprejel svet fundacije s soglasjem državnega zbora, in po višini bistveno odstopajo od sejin po Uredbi o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih družbah¹²² (v nadaljevanju: uredba o sejinah).

Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: odbor državnega zbora) in Komisija za socialno varnost, delo, zdravstvo in invalide Državnega Sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju: komisija državnega sveta) sta v letu 2014 ob obravnavi Poročila o delu in finančnem poslovanju FIHO v letu 2013 podala mnenje oz. sprejela sklep, v katerem sta predlagala svetu fundacije, da kot podlago za obračun sejin organov fundacije določi uredbo o sejinah. Odbor je predlog utemeljil z obrazložitvijo, da ima Fundacija za financiranje športnih organizacij Republike Slovenije, ki je primerljiva s fundacijo, glede izplačevanja sejin članom sveta in strokovnih komisij v svojih internih aktih¹²³ določeno kot podlago uredbo o sejinah.

Predloga odbora državnega zbora in komisije državnega sveta, da bi se kot podlaga za obračun sejin članom organov fundacije določila uredba o sejinah, nista bila sprejeta. Svet fundacije je 11. 12. 2014 sprejel sklep, da so v času od 1. 1. 2015 do sprejetja sprememb in dopolnitev 29. člena pravil člani organov fundacije upravičeni do sejnine in povračila potnih stroškov v višini 9 odstotkov minimalne bruto plače v Republiki Sloveniji. Predsednik sveta oziroma namestnik predsednika sveta, kadar vodi sejo sveta fundacije, je upravičen do sejnine, ki za 50 odstotkov presega sejnino članov sveta, predsedniki komisij in predsedniki nadzornega odbora pa do sejnine, ki za 20 odstotkov presega sejnino članov sveta fundacije. Fundacija je v letu 2015 znižala sejnine za 25 odstotkov, vendar je bilo v letu 2015 tudi 20 sej organov več kot v letu 2014.

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 46/03.

¹²⁰ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹²¹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

¹²² Uradni list RS, št. 16/09, 107/10, 66/12, 51/13, 6/15.

¹²³ Pravila fundacije za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 67/98, 92/07, 53/10, 97/14.

Tabela 7: Število sej organov fundacije in nadzorov nadzornih skupin

| Organi fundacije | Leto 2015 | Leto 2014 | Leto 2013 |
|-------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Svet fundacije | 6 | 5 | 6 |
| Komisija za IO | 34 | 29 | 31 |
| Komisija za HO | 30 | 24 | 27 |
| Nadzorni odbor | 5 | 5 | 5 |
| Komisija za akte | 9 | 1 | 6 |
| Skupaj | 84 | 64 | 75 |
| Nadzorne skupine | 40 | 34 | 51 |

Viri: poročila o delu in finančnem poslovanju fundacije za leta 2013, 2014 in 2015.

Če bi svet fundacije sejnine članom organov fundacije določil v okvirih, ki so na primer veljali za javne sklade, in sicer v znesku 35 evrov¹²⁴ (25 evrov stalni del ter 10 evrov spremenljivi del) oziroma za predsednika sveta 130 odstotkov sejnine (namesto 150 odstotkov), bi fundacija članu sveta fundacije izplačala za 60 evrov nižji znesek sejnine za posamezno sejo v letu 2014 oziroma 36 evrov v letu 2015 ter predsedniku organa za 97 evrov nižje sejnine v letu 2014 in 62 evrov v letu 2015.

Glede na temeljni namen delovanja fundacije in ob upoštevanju visokih stroškov sejin za delovanje organov fundacije ocenjujemo, da bi bilo primerno, da fundacija upošteva predlog odbora državnega zbora in komisije državnega sveta in za določitev oziroma omejitev višine sejin v fundaciji smiselno upošteva Uredbo o sejinah. Ocenjujemo, da bi lahko fundacija z izplačevanjem sejin v višini, ki je veljala za javne sklade, v letih 2014 in 2015 prihranila najmanj 60.234 evrov¹²⁵, ki bi jih lahko namenila za financiranje programov in storitev IO in HO.

¹²⁴ Uredba o sejinah določa, da je sejnina sestavljena iz stalnega in spremenljivega dela, pri čemer je vsota obeh delov polna višina redne sejnine, izražena v bruto znesku. Stalni del sejnine znaša 50 evrov, razen v javnih agencijah, ustanovljenih za opravljanje regulatornih nalog, v katerih znaša 75 evrov, in javnih skladih, v katerih znaša 25 evrov. Spremenljivi del sejnine pa je odvisen od bilančne vsote osebe javnega sektorja ob koncu preteklega poslovnega leta od 5 evrov do 15 evrov in števila zaposlenih pri osebi javnega sektorja ob koncu preteklega poslovnega leta od 2,5 evra do 15 evrov.

¹²⁵ Leto 2014 najmanj 25.952 evrov ($70.218 \text{ evrov} / 94,70 = 741,48 \text{ sejin} * 35 \text{ evrov}$) in v letu 2015 najmanj 34.282 evrov ($69.710 \text{ evrov} / 71,17 = 979,48 \text{ sejin} * 35 \text{ evrov}$).

Tabela 8: Zneski sejin v fundaciji in po uredbi o sejinah

v evrih

| Funkcija | Leto 2015 | Leto 2014 | Uredba o sejinah (za javne sklade) |
|-----------------------------------------------------|-----------|-----------|---------------------------------------|
| Predsednik sveta fundacije | 107 | 142 | 45,50 |
| Člani sveta fundacije, komisij in nadzornega odbora | 71 | 95 | 35 |
| Predsedniki komisij in nadzornega odbora | 85 | 114 | 42 |

Vir: podatki fundacije in uredba o sejinah.

Po podatkih fundacije je sedem članov sveta fundacije in član nadzornega odbora v rednem delovnem razmerju v društvih oziroma zvezah društev, ki se neposredno¹²⁶ oziroma posredno prek zveze društev¹²⁷ financirajo iz sredstev fundacije.

Ugotovili smo, da so bile seje sveta fundacije, nadzornega odbora in komisije za HO v letih 2014 in 2015 pretežno sklicane v dopoldanskem času in so se končale najkasneje do 16. ure. Seje komisije za IO so bile večinoma zaključene do 17. ure. Prav tako so bili nadzori nadzornih skupin pri IO in HO opravljeni v dopoldanskem času. Komisija za akte se je v letu 2015 sestala na osmih sejah v popoldanskem času med 14. in 20. uro. Fundacija je sedmim članom sveta fundacije in članu nadzornega odbora izplačala najmanj 70.527 evrov sejin in nagrad za seje organov fundacije in nadzornih skupin.

Menimo, da fundacija ne obvladuje tveganja glede dvojnega financiranja članov sveta fundacije in nadzornega odbora, da so za isti (delovni) čas poleg sejnine oziroma nagrade prejeli tudi plačo za redno delo pri svojih delodajalcih, katerih sredstva za delovanje v celoti ali delno zagotavlja fundacija. O problematiki dvojnega financiranja uslužbencev IO in HO, ki poleg sejin in nagrad prejemajo tudi plačo, je na 17. seji razpravljala tudi svet fundacije¹²⁸, vendar je zaključil, da fundacija s svojimi akti ne more urejati te problematike in da je morebitno dvojno financiranje v takih primerih povezano predvsem z integriteto posameznika.

3.3.2.2 Drugi stroški za delovanje fundacije

Fundacija je imela v letih 2014 in 2015 skupaj 21.235 evrov stroškov, za katere menimo, da niso bili nujni za delovanje fundacije in so se nanašali na plačilo prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja zaposlenih v skupnem znesku 15.932 evrov¹²⁹ in najema parkirnih mest za zaposlene v znesku 5.303 evre.

Nadzorni odbor na podlagi 28. člena pravil med drugim nadzira porabo sredstev, ki so namenjena za delo fundacije, v letih 2014 in 2015 se je sestel na petih sejah letno.

¹²⁶ Novi Paradoks – Slovensko društvo za kakovost življenja, Zveza Sožitje, Društvo distrofikov Slovenije, Slovenska Karitas, Društvo za nenasilno komunikacijo, Društvo revmatikov Slovenije, Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije, združenje Ozara.

¹²⁷ Društvo MDSS Koper – Associazione INVI Capodistria.

¹²⁸ Z dne 7. 4. 2015.

¹²⁹ Št. pogodb POG-D-1 000000663, POL-01 000017034, POL-01 000031031, POL-01 000017033.

Ugotovili smo, da je nadzorni odbor v letih 2014 in 2015 stroške delovanja strokovne službe fundacije obravnaval dvakrat, ko je obravnaval in potrdil bilanco stanja in izkaz prihodkov in odhodkov za leti 2014 in 2015. Iz zapisnikov sej nadzornega odbora ni razvidno, katere stroške fundacije je obravnaval (in ob tem zaprosil za pojasnila direktorja fundacije¹³⁰), prav tako ni razvidno, da bi nadzorni odbor obravnaval priporočila odbora in komisije ter da bi opozarjal na stroške fundacije, ki niso neposredno povezani z delovanjem fundacije, niti ni opozarjal na možnosti dvojnega plačila za delo nekaterih članov fundacije. Fundacija je del sredstev, namenjenih za njeno delovanje, porabila tudi za zagotavljanje bonitet za svoje zaposlene, zato menimo, da nadzorni odbor v letih 2014 in 2015 ni izvajal ustreznega nadzora nad porabo sredstev.

3.4 Nadzor fundacije nad porabo razdeljenih sredstev

V reviziji smo ugotavljali, ali je fundacija preverjala poročila organizacij, ali je sistem nadzora v notranjih aktih, predvsem v pravilih in pravilniku o nadzoru, ustrezno in jasno določen ter ali so člani nadzornih skupin morebiti hkrati tudi člani sveta fundacije. Ocenili smo, da je fundacija vzpostavila učinkovit sistem nadzora nad porabo razdeljenih sredstev organizacijam, če:

- je pravilnik o merilih jasno določal oddajo poročil o finančno realiziranih letnih delovnih programih organizacij,
- so notranji predpisi ustrezno in jasno določali postopek izvajanja nadzora nad porabo razporejenih sredstev IO in HO ter
- člani nadzornih skupin fundacije niso bili hkrati tudi člani sveta fundacije.

3.4.1 Nadzor nad poročili organizacij

IO in HO morajo uporabljati pridobljena sredstva namensko in smotrno v skladu s sprejetim letnim finančno ovrednotenim delovnim programom in brez vnaprejšnjega soglasja sveta fundacije sredstev ne smejo uporabiti za drug namen (26. člen pravilnika o merilih). Fundaciji morajo dostaviti letna poročila o finančni realizaciji programov do konca februarja za preteklo leto na predpisanih obrazcih, v katerih se prikažejo tudi neporabljena sredstva (kot že zagotovljeni viri za financiranje programov v načrtu za prihodnje leto), ki jih je treba porabiti prioritarno v naslednjem letu (23. člen pravilnika o merilih).

Ugotovili smo, da so vse organizacije, prejemnice sredstev fundacije v letih 2014 in 2015 v predpisanem roku posredovale fundaciji finančna poročila o realiziranih letnih delovnih programih (v nadaljevanju: poročila o realizaciji) na predpisanih obrazcih.

Ugotovili smo tudi, da fundacija v nobenem internem aktu nima določeno, kdo preverja poročila o realizaciji, ter načina in kriterijev njihovega preverjanja, čeprav imajo podatki o realizaciji programov in o delovanju¹³¹ pomemben vpliv na indekse, ki jih komisiji upoštevata pri oblikovanju ocene vzajemnosti in solidarnosti pri ocenjevanju programov v vlogah na prihodnjih javnih razpisih (11. in 12. člen navodila za uporabo meril) ter na korekcijo števila točk pri ocenjevanju delovanja. Glede na to menimo, da fundacija ne obvladuje tveganja za neenakopravno obravnavo poročil o realizaciji, ki jih posredujejo organizacije.

¹³⁰ V zapisnikih je namreč navedeno, da je nadzorni odbor pozorno proučil vse postavke porabe strokovne službe za leti 2014 in 2015 ter zaprosil direktorja fundacije za obrazložitev pri tistih, kjer je bilo izkazano odstopanje.

¹³¹ Število izvedenih storitev oziroma število uporabnikov.

Za IO je v letu 2014 zbirno poročilo o nadzoru nad poročili pripravila komisija za IO, v letu 2015 pa strokovna služba fundacije¹³², za HO pa je zbirno poročilo o nadzoru nad poročili za obe leti pripravila komisija za HO¹³³. Iz zbirnih poročil o nadzoru nad poročili je razvidno, da so komisiji oziroma strokovna služba v poročilih preverjale predvsem razliko med odobrenimi in porabljenimi sredstvi ter ali so organizacije o ugotovljeni razliki predhodno obvestile svet fundacije, ali so v primeru drugačne porabe sredstev od predhodno odobrene pridobile soglasje sveta fundacije, ali so posredovale fundaciji obvestilo o prenosu sredstev ter ali so o porabi sredstev iz rezervnega sklada poročale na ločenih obrazcih. Niso pa preverjale in s poročili primerjale vsebinskega in finančnega dela vloge za programe, delovanje in naložbe.

Pojasnilo fundacije

Pred uvedbo nove metodologije (oktobra 2012) je pregled poročil pripravila samo strokovna služba fundacije, po uvedbi nove metodologije pa sta to vlogo prevzeli tudi obe komisiji, saj so poročila pridobila na pomembnosti pri ocenjevanju prijavljenih programov, delovanja in naložb. Komisiji sta vsaka po svoje pristopili k pregledovanju podatkov in predlagali različne predloge za izboljšanje, in sicer od vračila sredstev do predlogov za opravljene nadzore.

Primeri, ko fundacija pri preveritvi poročil organizacij ni ugotovila nepravilnosti pri naložbah

- Fundacija je Slovenski Karitas za leto 2014 odobrila sredstva v znesku 10.559 evrov za nakup dvigala za invalidne in starejše osebe ter klimatske naprave v Sončni hiši. V vlogi za leto 2014 je Slovenska Karitas navedla skupni znesek, ki bi ga potrebovala od fundacije (37.895 evrov). V dokumentaciji, ki jo je organizacija priložila vlogi, je bil predračun za 15 klimatskih naprav v znesku 7.200 evrov in 3.300 evrov za montažo ter predračun za dvigalo v znesku 25.500 evrov. V vlogi je navedla, da bo za to naložbo od potrebnih sredstev 42.895 evrov sama prispevala 5.000 evrov (13 odstotkov), 37.895 evrov pa naj bi prispevala fundacija (87 odstotkov). V poročilu je Slovenska Karitas poročala o porabi sredstev v znesku 10.559 evrov za nakup osmih klimatskih naprav in grelnika za vodo. Iz poročila je tudi razvidno, da organizacija ni kupila vse opreme, za katero je pridobila sredstva. Iz dokumentacije ni razvidno, da bi jo fundacija o nepravilnostih pisno obvestila oziroma kakorkoli drugače ukrepala.
- Fundacija je Rdečemu križu Slovenije za leto 2014 odobrila sredstva v znesku 10.500 evrov za nakup kombiniranega vozila s petimi sedeži. Rdeči križ Slovenije je v vlogi navedel, da želi nabaviti kombinirano vozilo s petimi sedeži za prevoz oseb in tovora, da od fundacije pričakuje 10.500 evrov (70 odstotkov), 4.500 evrov (30 odstotkov) bo zagotovil iz lastnih sredstev oziroma skupaj z drugimi financerji. Vlogi so bile priložene tri različne ponudbe za kombinirano vozilo brez obrazložitve. Iz poročila za leto 2014 je razvidno, da je organizacija kupila tovorno vozilo v znesku 12.320 evrov, čeprav nobena ponudba, ki jo je predložila, v vlogi ni vsebovala takega zneska. Rdeči križ Slovenije je v vlogi navedel, da bo prispeval 30 odstotkov lastnih sredstev, iz poročila pa lahko ugotovimo, da je prispeval samo 15 odstotkov lastnih sredstev. Iz dokumentacije ni razvidno, da bi ga fundacija o tem pisno opozorila oziroma kakorkoli drugače ukrepala.

¹³² Poročilo o poročilih invalidskih organizacij o realizaciji finančno ovrednotenih letnih delovnih programov iz sredstev fundacije za leto 2014 z dne 19. 3. 2015 in Poročilo o poročilih invalidskih organizacij o realizaciji finančno ovrednotenih letnih delovnih programov iz sredstev fundacije za leto 2015 z dne 16. 5. 2016.

¹³³ Poročilo o poročilih humanitarnih organizacij o realizaciji finančno ovrednotenih letnih delovnih programov iz sredstev fundacije za leto 2014 z dne 19. 3. 2015 in Poročilo o poročilih invalidskih organizacij o realizaciji finančno ovrednotenih letnih delovnih programov iz sredstev fundacije za leto 2015 z dne 26. 4. 2016.

- Fundacija je Rdečemu križu Slovenije za leto 2014 odobrila sredstva v znesku 17.000 evrov za Mladinski počitniški dom "Frankopan" Punat na otoku Krku. Iz sklepa ni razvidno, čemu naj bi bila sredstva, ki jih je odobrila fundacija, namenjena. Rdeči križ Slovenije je v vlogi navedel, da bi organizacija zaradi zahtev inšpekcije želela zamenjati vse električne omarice in vgraditi stikala (5 elektro omaric v A objektu in 3 elektro omarice v C objektu). Obnoviti bi želela tudi bivalno opremo v A objektu s 100 pogradi, 200 vzmetnicami in 20 posteljami za vzgojitelje, znesek po predračunu, ki je bil priložen, je znašal 40.196 evrov. Rdeči križ Slovenije je v poročilu za leto 2014 poročal, da je obnovil četrtno strehe na objektu A, opravil čiščenje zračnega sistema v kuhinji, kontrolo vseh električnih napeljav in zamenjal opremo, izdelal oceno ogroženosti delovnih mest v Mladinskem počitniškem domu »Frankopan« Punat, popravil in zamenjal opremo na vodovodni in solarni napeljavi ter izdelal in montiral nadstrešnice na kopališču. Iz poročila je razvidno, da Rdeči križ Slovenije sredstev ni v celoti namenil za naložbe, kot jih je navedel v vlogi, fundacija pa ga o tem ni pisno opozorila oziroma kakorkoli drugače ukrepala.

Iz zbirnih poročil o nadzoru nad poročili za leti 2014 in 2015 je razvidno, da so se nepravilnosti, ugotovljene pri pregledu poročil, nanašale predvsem na izkazovanje drugačne porabe od odobrene po sklepu, da je prihajalo do razlik med odobrenimi in porabljenimi sredstvi brez predhodnega obvestila fundacije, da se ni upoštevalo navodila o prenosih in spremembah namembnosti ter da so ugotovljena odstopanja pri navedbah merljivih storitev in neponovljivega števila uporabnikov.

Zbirna poročila o nadzoru nad poročili za leti 2014 in 2015 je obravnaval svet fundacije in v obeh letih sprejel sklepe, da se organizacije o nepravilnostih pisno opozori, da morajo IO in HO poročilom o realizaciji naložb priložiti tudi kopije poravnanih računov ter da se HO pozove k dodatnim pojasnilom o bistvenih odstopanjih pri navajanju storitev in neponovljivih uporabnikov.

Ugotovili smo, da je fundacija v letu 2014 poslala organizacijam pisne opomine glede neupoštevanja navodila o prenosih in spremembah namembnosti, za leto 2015 pa IO kljub ugotovljenim nepravilnostim pisnih opominov ni pošljala, HO pa je poslala samo dva pisna opomina, čeprav so bile nepravilnosti ugotovljene v sedmih primerih. Ocenjujemo, da fundacija oziroma svet fundacije s svojimi ukrepi ni storil dovolj, da bi preprečil, da bi IO in HO ravnale v skladu z navodilom o prenosih in spremembah namembnosti, saj so se nepravilnosti ponavljale v obeh letih, tudi pri istih organizacijah¹³⁴. Ugotovili smo, da svet fundacije za leto 2015 ni sprejel sklepa o vrnitvi neporabljenih sredstev za IO¹³⁵, na kar ga je v zbirnem poročilu o realizaciji opozorila strokovna služba, fundacija pa tudi ni predložila dokazil, da je IO pozvala, da na podlagi 8. člena pogodbe o financiranju vrne neporabljenih sredstva.

Menimo, da je fundacija IO in HO neenako obravnavala, ker ni v celoti upoštevala sklepa sveta fundacije¹³⁶ in je od IO zahtevala ob poročilu o realizaciji naložb za leto 2015 tudi kopije poravnanih računov za izvedene naložbe, od HO pa tega ni zahtevala.

¹³⁴ Zveza Sonček.

¹³⁵ Strokovna služba je v zbirnem poročilu za invalidske organizacije za leto 2015 predlagala svetu fundacije, da mora Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije vrniti 100 evrov neporabljenih sredstev.

¹³⁶ Svet fundacije je na 17. seji dne 7. 4. 2015 na podlagi predloga komisije za IO sprejel sklep, da se vse IO in HO, ki so prejele sredstva za naložbe ali rezervna sredstva za naložbe, pozove, da k poročilu za leto 2015 priložijo kopije poravnanih računov, ustrezno označene za likvidacijo in računovodsko evidentiranje po stroškovnih nosilcih ter mestih.

Ukrep fundacije

Fundacija je v pogodbi o financiranju v letu 2017 prvič določila (6. člen), da mora organizacija k poročilu o namenski porabi sredstev fundacije za morebitne odobrene in izvedene naložbe priložiti fotokopije likvidiranih računov, tako da je iz kopije računa razviden podpis zakonitega zastopnika oziroma odgovorne osebe za izvedbo plačila, datum izvedenega plačila ter fotokopijo izpiska transakcijskega računa, iz katerega je razvidno izvedeno plačilo.

3.4.2 Izvajanje nadzora

Nadzor nad namensko porabo dodeljenih sredstev IO in HO za delovanje, izvajanje programov in storitev ter za naložbe, financirane iz sredstev fundacije, v skladu s 36.a členom pravil zagotavlja fundacija prek svojih organov in strokovne službe ali pooblaščen strokovne organizacije. Nadzor obsega pregled stanja in podatkov o porabi sredstev, ugotavljanje ustreznosti in pravilnosti dela izvajalcev programov in storitev ter kakovosti in obsega opravljenega dela. Nadzor vključuje tudi inštruktažno svetovanje ter priporočila za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Organ, ki opravi nadzor, sestavi o tem poročilo in ga dostavi svetu fundacije. Natančnejšo ureditev nadzora v skladu s 36.a členom pravil urejata (stari in novi) pravilnika o nadzoru. Pravilnik o nadzoru določa organizacijo in način izvajanja nadzora v IO in HO, katerih dejavnosti (so)financira fundacija. Najmanj enkrat v treh letih se opravi redni nadzor pri vseh IO in HO, ki jih financira fundacija. Redni nadzor se izvaja po letnem programu, ki ga določi svet fundacije na predlog direktorja fundacije. Poleg rednega nadzora lahko svet fundacije odredi tudi izredni nadzor po lastni presoji ali na podlagi utemeljenega predloga komisije za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev fundacije, pristojnega organa upravljanja ali nadzornega organa IO in HO ali pristojnega upravnega inšpekcijskega organa.

Fundacija zagotavlja nadzor z nadzornimi skupinami, ki so sestavljene iz člana sveta fundacije, delavca strokovne službe fundacije in strokovnega delavca za področje invalidskega oziroma socialnega varstva in/ali strokovnega sodelavca za področje računovodstva ali revizije. Vodjo, ki je član sveta fundacije, in člane nadzorne skupine imenuje direktor na podlagi sprejete liste nadzornikov, ki jo določi svet fundacije.

Ugotovili smo, da je direktor fundacije v nadzorne skupine imenoval tudi nekatere člane sveta fundacije, ki hkrati sodelujejo pri razdeljevanju oziroma potrjujejo razdeljevanje sredstev fundacije in odločajo tudi o ukrepih nadzornih skupin, ki so predstavniki v komisijah za razdeljevanje sredstev, ki ocenjujejo in predlagajo razporeditev sredstev, ter so predsedniki v nadzornih skupinah, ki opravljajo nadzor nad temi sredstvi. Ugotovljamo, da fundacija s sprejetjem takega pravilnika o nadzoru in načinom imenovanja nadzornih skupin ni zagotovila neodvisnosti dela nadzornih skupin in ni preprečila morebitnega konflikta interesov njihovih članov.

Primer morebitnega konflikta interesov

Predstavniki Slovenske Karitas, ki prejema sredstva fundacije, je bil v letih 2014 in 2015 hkrati član sveta fundacije, ki potrjuje razdelitev sredstev fundacije, član komisije za HO, ki ocenjuje vloge HO za dodelitev sredstev, ter predsednik v nadzornih skupinah, ki nadzirajo HO.

Pojasnilo fundacije

Vsi svetniki, ki so v komisijah za ocenjevanje, so v enakem položaju, saj jih predlagajo organizacije, iz katerih pribajajo kot zaposleni, plačani so po pogodbah ali so prostovoljci in vsi (enako) delujejo v vseh treh funkcijah.

Nadzorne skupine o poteku nadzora pišejo nadzorni zapisnik in po opravljenem nadzoru pripravijo nadzorno poročilo. Sestavni del nadzornega poročila je tudi nadzorna ocena, ki je določena v 17. členu pravilnika o nadzoru in je izražena v stopnjah zgledno, primerno, še primerno, s pridržkom in neustrezno.

Ugotovili smo, da so nadzorne skupine za leti 2014 in 2015¹³⁷ organizacijam podale ločeni oceni za vsebinski in finančni del nadzora ter nato določile skupno oceno, kar je v nasprotju s 17. členom starega in novega pravilnika o nadzoru, ki ne opredeljuje treh ocen nadzora, temveč določa samo eno oceno.

Tabela 9: Skupne ocene nadzornih skupin za IO in HO

| Skupna ocena nadzornih skupin | Leto 2015 | Leto 2014 | Skupaj |
|-------------------------------|-------------------------|-----------|-----------|
| Zgledno | 24 | 14 | 38 |
| Primerno | 13 | 14 | 27 |
| Še primerno | 4 | 5 | 9 |
| Pridržek | 0 | 0 | 0 |
| Neustrezno | 0 | 0 | 0 |
| Brez ocene | 0 | 1 | 1 |
| Nadzor še ni zaključen | - | 1 | 1 |
| Skupaj | 41¹³⁸ | 35 | 76 |

Vir: poročila o nadzorih za leti 2014 in 2015.

Fundacija nima kriterijev, na podlagi katerih so se nadzorne skupine odločale o podelitvi vseh treh ocen, zato ocenjujemo, da fundacija ne obvladuje tveganj neenake obravnave pri določanju nadzornih ocen pri organizacijah. Te ocene pa upošteva pri odločanju o (so)financiranju organizacij.

Primer neenakopravne obravnave

- V letu 2014 je Zveza invalidskih društev ILCO Slovenije prejela za vsebinski del oceno primerno in za finančni del oceno še primerno ter skupno oceno še primerno. HO Društvo pljučnih in alergijskih bolnikov Slovenije je za vsebinski del prejelo oceno primerno in za finančni del oceno še primerno ter skupno oceno primerno.
- V letu 2015 je IO Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije prejela za vsebinski del oceno zgledno in za finančni del oceno primerno ter nato skupno oceno zgledno. HO Društvo za zmanjševanje škode zaradi drog Stigma je za vsebinski del prejelo oceno zgledno in za finančni del primerno ter skupno oceno primerno.

¹³⁷ Poročilo o izvedenih nadzorih v invalidskih in humanitarnih organizacijah v letu 2015 za leto 2014, ki ga je obravnaval svet fundacije 15. 9. 2015, in v letu 2016 za leto 2015, ki ga je obravnaval svet fundacije 21. 9. 2016.

¹³⁸ Humanitarna organizacija Društvo Projekt človek je prejela dve ločeni oceni, in sicer zgledno in primerno, skupne ocene pa nadzorna skupina ni določila.

Ugotavljamo, da v nobenem pravilniku o nadzoru niso bili oziroma niso določeni ustrezni kriteriji za ocenjevanje, zato so nadzorne ocene lahko tudi povsem subjektivne in odvisne od posamezne nadzorne skupine, kar potrjuje tudi dejstvo, da so nadzorne skupine v nasprotju s pravilnikom o nadzoru, določale po tri ocene o nadzorih in da so člani nadzornih skupin na problematiko kriterijev nadzornih ocen v obeh letih opozarjali¹³⁹ fundacijo, ki pa ni sprejela nobenih ukrepov.

Primer nadzornih ocen, določenih v pravilniku o nadzoru

Ocena *primerno* se izreče, če se ugotovi, da organizacija uporablja dodeljena sredstva fundacije namensko in gospodarno, vendar pri izvajanju dejavnosti, storitev, programov ali pri naložbi nima zagotovljenih vseh mehanizmov preglednosti, spremljanja kakovosti in učinkovitosti.

Ocena *še primerno* se izreče, če se ugotovi, da se pri delu in izvajanju programov, storitev ali pri uresničevanju naložbe kažejo pomanjkljivosti, ki sicer ne pomenijo nenamenske porabe sredstev, vendar vplivajo na kakovost nadziranja dejavnosti in sredstev ter bi jih bilo mogoče odpraviti z izboljšavami, ki jih predlaga skupina.

Ocena *s pridržkom* se izreče, če se ugotovijo napake pri delu in izvajanju programov storitev ali pri uresničevanju naložb, ki lahko vodijo v nenamensko porabo dodeljenih sredstev in negativno vplivajo na obseg in kakovost nadziranih dejavnosti in dodeljenih sredstev. Kljub temu pa je mogoče z izvedbo naloženih popravljalnih ukrepov v letu pregleda možne negativne posledice odpraviti.

Fundacija bi morala na podlagi 22. člena starega in novega pravilnika o nadzoru zagotoviti poenotenje dela nadzornih skupin, skrbeti za redna srečanja članov ter za njihovo dodatno usposabljanje in nuditi strokovno podporo pri delu nadzornih skupin, česar v letih 2014 in 2015 ni zagotovila. Poleg tega tudi ni obveščala organizacij o pomanjkljivostih, ki so jih ugotavljale nadzorne skupine ob izvajanju nadzorov, in ni skrbela za promocijo dobre prakse.

Fundacija je v obeh letih izvedla 19 rednih nadzorov v IO¹⁴⁰ in 56 v HO¹⁴¹. Svet fundacije je 15. 9. 2015 obravnaval Poročilo o izvedenih nadzorih v invalidskih in humanitarnih organizacijah za leto 2014 ter 21. 9. 2016 Poročilo o izvedenih nadzorih v invalidskih in humanitarnih organizacijah za leto 2015.

Iz poročil o nadzorih za leti 2014 in 2015 izhaja, da nadzorne skupine pri organizacijah ugotavljajo predvsem neustrezne evidence o vključenih uporabnikih v socialne programe, napačne navedbe neponovljivih uporabnikov, da nimajo vzpostavljenih evidenc po stroškovnih mestih in nosilcih ter izdelanih kriterijev za koriščenje programov in ne upoštevajo navodila o prenosih in spremembah namembnosti.

Ugotavljamo, da kljub vsakoletnim ugotovitvam nadzornih skupin, ki so pri organizacijah največkrat ugotavljale neupoštevanje navodila o prenosih in spremembah namembnosti, komisiji svetu fundacije nista predlagali uvedbe izrednih nadzorov, kot to določata 7. in 17. člen navodila o prenosih in spremembah

¹³⁹ Poročila o nadzorih v letih 2014 in 2015.

¹⁴⁰ 10 za leto 2014 in 11 za leto 2015.

¹⁴¹ 25 za leto 2014 in 30 za leto 2015.

namembnosti. Izredni nadzor bi lahko odredil tudi svet fundacije na podlagi 5. člena starega in novega pravilnika o nadzoru, vendar tega v letih 2014 in 2015 ni storil.

Podatki IO in HO iz poročil so ključni pri oblikovanju odločitev komisij pri ocenjevanju prijavljenih programov, delovanja in naložb. Da bi zagotovila enakopravno obravnavo poročil, bi fundacija morala natančno opredeliti postopek in način preveritev poročil ter pristojnosti in odgovornosti izvajalcev nadzora. Fundacija bi morala z ustreznimi ukrepi preprečevati odstopanje med odobrenimi in realiziranimi sredstvi ter nespoštovanje notranjih aktov. Fundacija je sprejela navodilo o prenosih in spremembah namembnosti, da bi organizacijam omogočila morebitni prenos sredstev iz tekočega v naslednje leto in spremembo namembnosti odobrenih sredstev, vendar se večina ugotovljenih nepravilnosti nadzornih skupin nanaša prav na nespoštovanje tega akta. Ker pisni opomini niso pripomogli k zmanjšanju nepravilnosti, bi bilo nujno, da fundacija v navodilih določi strožje ukrepe ob ugotovljenem nespoštovanju tega internega akta.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost in učinkovitost poslovanja *Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji* s poudarkom na razdeljevanju sredstev v letih 2014 in 2015.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji v letih 2014 in 2015 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- načrtovana sredstva za delovanje fundacije v finančnem načrtu za leto 2015 so presegla 3 odstotke, kar je v nasprotju s Pravilnikom o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, ker je fundacija pri izračunu sredstev za svoje delovanje v nasprotju z Zakonom o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije upoštevala presežek prihodkov nad odhodki leta 2013, ki se lahko nameni le za financiranje programov in storitev invalidskih in humanitarnih organizacij, zato so bila načrtovana sredstva za delovanje fundacije previsoko izkazana za 34.800 evrov ter načrtovana in razpisana sredstva za programe in storitve teh organizacij za 34.800 evrov prenizko izkazana – točki 2.2.1.1.a in 2.2.1.2.a;
- v finančnih načrtih/javnih razpisih za leti 2014 in 2015 ni razdelila/objavila odhodkov na način, predpisan v Pravilniku o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, saj ni določila/objavila 1 odstotka nerazporejenih sredstev, razmerja za razdelitev sredstev med različne vrste humanitarnih organizacij in razmerja za razdelitev sredstev med invalidske in humanitarne organizacije po namenih – točke 2.2.1.1.b, 2.2.1.1.c in 2.2.1.2.b;
- v Navodilu za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij ni razčlenila in natančno opredelila elementov nekaterih meril za ocenjevanje finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij ter pri ocenjevanju naložb v osnovna sredstva ter njihovega vzdrževanja ni upoštevala deleža zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe, kar je v nasprotju s Pravilnikom o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji – točke 2.2.1.3.1.a, 2.2.1.3.2.a in 2.2.1.3.3.a;
- dodelila je dodatne točke na osnovi merila organizacijske strukture in kakovosti delovanja organizacije oziroma zveze tudi za zvezo in enovito organizacijo, kar ni v skladu z Navodilom za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij – točka 2.2.1.3.2.b;
- komisija za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev humanitarnih organizacij je negativno indeksirala dve humanitarni organizaciji zaradi slabe ocene zadnjega nadzora, ki pa ni bila določena v skladu s Pravilnikom o organiziranju in izvajanju nadzorov v invalidskih in humanitarnih organizacijah, veljavnim do 17. 4. 2015 – točka 2.2.1.3.2.c;

- v sklepih o razporeditvi sredstev posamezni organizaciji ni obrazložila poglobitnih vsebinskih razlogov za sprejeti sklep ter ugotovitev, ki utemeljujejo odločitev o obravnavani vlogi posamezne organizacije za programe oziroma naložbe, kar je v nasprotju s Pravilnikom o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji – točka 2.2.1.3.4.a;
- komisiji za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam v skupnih predlogih sklepa o razporeditvi sredstev v letih 2014 in 2015 nista utemeljili vpliva posameznih kriterijev meril za delovanje, kar je v nasprotju z Navodilom za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij, fundacija pa v individualnih sklepih o razporeditvi sredstev ni navedla nekaterih poglobitnih materialno-finančnih in vsebinskih razlogov za sprejeti sklep ter ugotovitve in ocene, ki utemeljujejo odločitve komisij o obravnavani vlogi posamezne organizacije, kar je v nasprotju s Pravilnikom o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji – točka 2.2.1.3.4.b;
- komisiji za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev invalidskih in humanitarnih organizacij in fundacija v predlogih sklepov oziroma sklepih o dofinanciranju v letu 2014 niso obrazložile, kako so upoštevale navodila za uporabo meril pri dodelitvi dodatnih sredstev, kar je v nasprotju z Navodilom za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij – točka 2.2.1.4.a;
- brez ustrezne pravne podlage je odobrila prenos neporabljenih sredstev v znesku 1.100 evrov za naložbo v opremo invalidski organizaciji, ki ni ustrezno poročala o neporabljenih sredstvih, kar je v nasprotju z Navodilom o prenosih in spremembah namembnosti sredstev fundacije – točka 2.2.1.4.b;
- rezervna sredstva za naložbo v nakup poslovnih prostorov v znesku 30.000 evrov je invalidski organizaciji dodelila v nasprotju z Navodilom o razpolaganju z rezervnimi sredstvi – točka 2.2.1.5.a;
- zaposleno brez ustrezne izobrazbe je razporedila na delovno mesto strokovni sodelavec, kar je v nasprotju s Pravilnikom o sistemizaciji delovnih mest, razporejanju in plačah zaposlenih v fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji – točka 2.2.2.1.1.a;
- direktorju je v nasprotju s pogodbo o zaposlitvi izplačala za 14.296 evrov preveč bruto plače, ker vrednosti plačnega razreda ni usklajevala s Kolektivno pogodbo za javni sektor – točka 2.2.2.1.2.a;
- izvajalca storitve v znesku 66.577 evrov ni izbrala po postopku javnega naročanja in ni vodila evidence o oddaji javnih naročil, za katera glede na vrednost ni treba zvesti postopka javnega naročanja, kar je v nasprotju z Zakonom o javnih naročilih – točki 2.2.2.2.1.a in 2.2.2.2.1.b;
- pri izbiri izvajalcev storitev v znesku 60.419 evrov ni pridobila vsaj dveh ponudb, kar je v nasprotju z Navodilom za naročanje materiala, blaga, storitev in osnovnih sredstev in likvidacijo faktur v fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij – točka 2.2.2.2.1.c;
- ni izdala potnih nalogov za službena potovanja direktorja za najmanj 2.606 kilometrov, kar je v nasprotju z Navodilom o uporabi službenega vozila – točka 2.2.2.2.2.a;
- sejnine članom sveta fundacije za seje kolegija in inventurne komisije za popis osnovnih sredstev fundacije v znesku najmanj 5.013 evrov je izplačala v nasprotju s Pravili fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji – točka 2.2.2.2.3.a;
- zaposlenim v strokovni službi je izplačala nagrade za opravljeno delo v nadzornih skupinah v znesku najmanj 5.729 evrov, kljub temu da tovrstna dela spadajo med njihove delovne naloge v skladu s Pravilnikom o sistemizaciji delovnih mest, razporejanju in plačah zaposlenih v fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji in so jih opravili med rednim delovnim časom – točka 2.2.2.2.4.a;

- direktorju je izplačala nagrado za delo v nadzorni skupini v znesku 1.302 evra, čeprav v skladu s Pravilnikom o organiziranju in izvajanju nadzora v invalidskih in humanitarnih organizacijah, kot poslovodni organ, v nadzorno skupino ne bi smel biti imenovan – točka 2.2.2.4.b.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji v letih 2014 in 2015 v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4.2 Mnenje o učinkovitosti poslovanja

Revidirali smo učinkovitost Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji s poudarkom na razdeljevanju sredstev v letih 2014 in 2015. Mnenje o učinkovitosti smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali je bila fundacija učinkovita pri razdeljevanju sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam v letih 2014 in 2015*. Da bi izrekli mnenje smo proučili, ali je sistem razdeljevanja sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam ustrezno in jasno določen, tako da zagotavlja enakopravno obravnavo organizacij glede dostopa do sredstev fundacije, ali je fundacija učinkovito razdelila sredstva, to je samo za namene, za katere je bila ustanovljena, in samo za pokrivanje tistih stroškov, ki so neposredno vezani na delovanje fundacije, in ali je fundacija vzpostavila učinkovit sistem nadzora nad porabo razdeljenih sredstev invalidskih in humanitarnih organizacij.

Menimo, da je bila fundacija v letih 2014 in 2015 pri razdeljevanju sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam *delno učinkovita*.

Fundacija ni v celoti vzpostavila ustreznega in jasnega sistema razdeljevanja sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam, da bi zagotovila enakopravno obravnavo organizacij glede dostopa do sredstev fundacije. Fundacija ni zagotovila podlage za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij, saj v Navodilu za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij ni razčlenila in natančneje opredelila elementov oziroma kriterijev nekaterih meril za ocenjevanje posebnih socialnih programov oziroma programov, delovanja in naložb v osnovna sredstva ter njihovo vzdrževanje. Fundacija zato lahko na podlagi veljavne metodologije ocenjevanja *programov* priznava različno višino stroškov oziroma sredstev na uporabnika oziroma storitev tudi za istovrstnega uporabnika pri invalidskih organizacijah oziroma storitev pri humanitarnih organizacijah v okviru iste skupine uporabnika. Fundacija ni določila najmanj okvirnih aktivnosti in stroškov, ki jih prizna za določeno klasificirano vrsto uporabnika oziroma storitev, kot tudi ne zgornje še dopustne meje stroškov oziroma še sprejemljive vrednosti storitve, ki jo fundacija še (so)financira. Vsi izračuni in primerjave podatkov iz poročil in vlog invalidskih organizacij, ki so potrebni za oceno vzajemnosti stroškov in kapacitet posebnih socialnih programov invalidskih organizacij se delajo na neponovljivega uporabnika (ki lahko koristi samo eno ali pa več istovrstnih storitev), čeprav menimo, da bi bile lahko bolj realne primerjave na število storitev (tako kot pri humanitarnih organizacijah). Podatke o tem je fundacija leta 2015 že pričela zbirati, vendar jih pri ocenjevanju še ni uporabljala. Fundacija tudi ni določila, kako se pri oceni vzajemnosti stroškov in kapacitet upošteva stopnja invalidnosti, ki je (glede na specifične uporabnike programov invalidskih organizacij) eno od temeljnih meril za enotno oziroma enakopravno in pravično razporeditev sredstev invalidskim organizacijam. Fundacija ni izdelala kriterijev, na podlagi katerih bi komisiji za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam utemeljili podane strokovne ocene vzajemnosti in solidarnosti na nivoju

primerljivosti stroškov in kapacitet ter organizacijam na transparenten način obrazložili in utemeljili razloge za priznane stroške na uporabnika oziroma storitev in priznано število uporabnikov oziroma storitev glede na to, da je pretežni del sredstev za programe določen na podlagi strokovne ocene komisij z oceno vzajemnosti in solidarnosti, za katero pa niso določene definicije možnih ocen.

Fundacija je neenakopravno obravnavala invalidske in humanitarne organizacije pri ocenjevanju *delovanja*, saj je z določbo šestega odstavka 19. člena Navodila za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij dopustila možnost komisijama za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev invalidskih in humanitarnih organizacij, da pred vsakoletnim ocenjevanjem samostojno odločita o vplivu posameznih kriterijev iz 19. člena tega navodila, ki pa jih v določbi tega člena ni ustrezno, jasno in natančno razčlenila oziroma opredelila. Vpliva nekaterih od teh kriterijev komisiji nista utemeljili v skupnem predlogu sklepa o razporeditvi sredstev. Fundacija je različno obravnavala invalidske in humanitarne organizacije pri dodeljevanju dodatnih točk za regijsko pokritost, število pravnih oseb, število zaposlenih, število prostovoljnih ur, članstvo v mednarodnih organizacijah, pri korekciji dopoljenega osnovnega števila točk zaradi specifičnosti posameznih invalidskih organizacij ter pri povečanju oziroma zmanjšanju korigiranega števila točka z upoštevanjem meril kakovosti prijave in letnega poročila, ocene zadnjega nadzora in urejenosti obveščanja članstva in javnosti.

Fundacija ni določila standardnih kriterijev za *naložbe* v osnovna sredstva v obliki najvišje priznanih stroškov za posamezne naložbe v opremo pri invalidskih in humanitarnih organizacijah, ki jih je pri ocenjevanju enotno uporabljala, v nekaterih primerih so bili celo za istovrstno opremo različni pri invalidskih in humanitarnih organizacijah. Fundacija ni zagotovila enakih pogojev za ocenjevanje naložb v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje tudi zato, ker ni izdelala kriterijev oziroma vsaj enotnih usmeritev za delo komisij glede (so)financiranja večletnih naložb v osnovna sredstva, ter ni določila, kako se pri ocenjevanju upošteva merilo delež zagotovljenih lastnih in drugih virov za predvidene naložbe.

Fundacija od invalidskih in humanitarnih organizacij ni zahtevala vseh ustreznih in zadostnih *podatkov in dokazil* za ocenjevanje njihovih letnih delovnih programov. Fundacija ni zagotovila verodostojnosti in preverljivosti podatka o številu neponovljivih uporabnikov, organizacij pa ni zavezala k vzpostavitvi in vodenju enotnih evidenc o teh uporabnikih. Število neponovljivih uporabnikov je namreč ključen podatek za oceno vzajemnosti stroškov in kapacitet posebnih socialnih programov invalidskih organizacij. Od organizacij je zahtevala podatek o oceni stopnje invalidnosti, vendar ni definirala različnih možnih ocen, da bi jih organizacije lahko podale na enotnih osnovah in bi imel ta podatek uporabno vrednost pri ocenjevanju programov invalidskih organizacij. Za enotno ocenjevanje delovanja ni zagotovila ustreznih dokazil o številu pravnih oseb znotraj zveze društev in o članstvu v mednarodnih organizacijah. Dokazila za naložbe v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje niso ustrezno in natančno določena tako v Pravilniku o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji kot v Navodilu za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij.

Sistem dodeljevanja dodatnih sredstev v primeru povečanja razpoložljivih sredstev ni natančno določen, zato enakopravna obravnava invalidskih in humanitarnih organizacij ni zagotovljena. Razporejanje dodatnih sredstev za tekoče leto poteka hkrati s sprejemanjem finančnega načrta in objavo javnega razpisa za naslednje leto, zato bi bilo z vidika transparentnosti in enakopravne obravnave primernejše dodatna razpoložljiva sredstva vključiti v sredstva, ki bodo razporejena na podlagi javnega razpisa.

Fundacija je za najmanj 116.269 evrov sredstev *razporedila za druge namene*, čeprav bi bilo primerneje, da bi jih razporedila invalidskim in humanitarnim organizacijam. V osnovi za izračun sredstev za delovanje je neupravičeno upoštevala presežek prihodkov nad odhodki iz preteklih let, sejnine članov sveta fundacije in nadzornega odbora so presegale priporočene zneske, sredstva je porabila tudi za bonitete zaposlenim. V času sprejemanja finančnih načrtov za naslednje leto oziroma določanja razpoložljivih dodatnih sredstev za tekoče leto je imela na kratkoročno danih depozitih v bankah v letu 2015 kar 3,68 dvanajstine sredstev glede na vsa razporejena sredstva po sklepu o razporeditvi v letu 2014. Nadzorni odbor ni učinkovito izvajal nadzora nad porabo sredstev za delovanje fundacije, saj ni opozarjal sveta fundacije na stroške, ki niso nujni za delovanje fundacije, ni predlagal uskladitve sejin s priporočenimi zneski ter ni opozarjal na možnosti dvojnega financiranja nekaterih članov sveta fundacij.

Fundacija ni vzpostavila učinkovitega *sistema nadzora nad porabo razdeljenih sredstev* invalidskim in humanitarnim organizacijam, saj je ureditev sistema nadzora določena le v notranjem predpisu fundacije, v katerem pa sistem nadzora ni ustrežno in jasno določen. Fundacija ni določila, kdo in na kakšen način opravlja nadzor nad poročili o realizaciji, in ni določila postopkov nadzora, s katerimi bi preprečila neenako obravnavo poročil o izvedbi programov organizacij, nadzorne skupine pa niso imele ustreznih kriterijev, ki bi omogočali enakopravno obravnavo organizacij pri določitvi nadzorne ocene. Fundacija s sestavo nadzornih skupin, katerih člani so bili tudi člani sveta fundacije, ni zagotovila neodvisnosti dela nadzornih skupin in ni preprečila morebitnega konflikta interesov njihovih članov.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji mora v odzivnem poročilu:

- izkazati začetek aktivnosti, s katerimi bo zagotovila, da bo v finančnem načrtu fundacije za leto 2019 razdelila odhodke v skladu s 5. členom Pravilnika o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji in v javnem razpisu za razporeditev sredstev fundacije v letu 2019 v skladu s 13. členom Pravilnika o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji določila višino sredstev po namenih iz 5. člena tega pravilnika – točke 2.2.1.1.b, 2.2.1.1.c in 2.2.1.2.b;
- predložiti spremembe in dopolnitve notranjih aktov s katerimi bo zagotovila, da bodo razčlenjeni in natančno opredeljeni posamezni elementi/kriteriji vseh meril za ocenjevanje programov, delovanja in naložb in da bo s tem zagotovljena ustrezna podlaga za neposredno in enotno uporabo meril pri ocenjevanju letnih delovnih programov organizacij (programov, delovanja in naložb), vključno z natančno določitvijo ustreznih dokazil in podatkov, potrebnih za ocenjevanje – točke 2.2.1.3.1.a, 2.2.1.3.2.a, 2.2.1.3.3.a, 3.2.1.1, 3.2.1.2.1, 3.2.1.2.2, 3.2.1.2.3, 3.2.2.1, 3.2.2.2 in 3.2.2.3;
- izkazati, da je začela postopek za vračilo preveč izplačanih plač direktorju v skladu s 190. členom Obligacijskega zakonika in plačo direktorju začela obračunavati v skladu s pogodbo o zaposlitvi – točka 2.2.2.1.2.a;
- izkazati, da je začela aktivnosti za izbiro izvajalca storitve načrtovanja in implementacije ter vzdrževanje informacijskega sistema FIHO Razpisi v skladu s predpisi o javnem naročanju – točka 2.2.2.2.1.a;
- izkazati, da je vzpostavila evidenco o oddaji naročil, za katera glede na vrednost ni treba izvesti postopka javnega naročanja po Zakonu o javnem naročanju – točka 2.2.2.2.1.b;

- izkazati, da je začela aktivnosti za izbiro izvajalcev računovodsko-finančnih storitev, pravnih storitev in vzdrževanja računalniškega sistema v skladu z Navodilom za naročanje materiala, blaga, storitev in osnovnih sredstev in likvidacijo faktur v fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij – točka 2.2.2.2.1.c;
- izkazati, da je storila vse potrebno za preprečevanje dvojnega plačila dela članov sveta fundacije in nadzornega odbora, zaposlenih v invalidskih in humanitarnih organizacijah – točka 3.3.2.1;
- predložiti notranji akt, v katerem bo natančno opredelila pristojnosti in način preveritve poročil o izvedbi programa organizacij – točka 3.4.1;
- predložiti spremembe in dopolnitve Pravilnika o organiziranju in izvajanju nadzora v invalidskih in humanitarnih organizacijah, s katerimi bo določila ustrezno sestavo nadzornih skupin in natančno določila kriterije za določanje nadzornih ocen – točka 3.4.2.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrди 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 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 poslovanja¹⁴². 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 porevizijijskem postopku ugotovilo, da Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁴² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. PRIPOROČILA

Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji priporočamo, naj:

- za (so)financiranje najpomembnejših oziroma nosilnih posebnih socialnih programov invalidskih organizacij in programov humanitarnih organizacij pripravi spremembo Pravilnika o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, ki bo omogočila tudi večletno financiranje, in ga posreduje v soglasje državnemu zboru;
- v internih aktih natančno opredeli, kaj sodi med neposredne stroške delovanja;
- Pravilnik o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji glede roka za oddajo poročil spremeni tako, da bo usklajen z roki, ki jih določajo predpisi o letnem poročanju, ki veljajo za organizacije, prejemnice sredstev fundacije, in s tem zagotovi identičnost in primerljivost podatkov v obeh poročilih;
- pripravi podlago, ki bo omogočila vključitev dodatnih razpoložljivih sredstev glede na sprejeti finančni načrt za tekoče leto v finančni načrt za naslednje koledarsko leto;
- vzpostavi evidenco ugotovljenih nepravilnosti v poročilih o izvedbi programov invalidskih in humanitarnih organizacij in zahtevanih ukrepih ter o njihovi realizaciji.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji, priporočeno s povratnico;
2. Štefanu Kušarju, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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