

RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Nadzorni sistem nad izvajanjem  
ukrepov aktivne politike zaposlovanja

## ***Poslanstvo***

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

# Revizijsko poročilo

Nadzorni sistem nad izvajanjem  
ukrepov aktivne politike zaposlovanja



**R**ačunsko sodišče je revidiralo nadzorni sistem, ki sta ga Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo) in Zavod RS za zaposlovanje (v nadaljevanju: zavod) vgradila v proces izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja so se začeli izvajati v začetku devetdesetih let, ko se je zelo povečala brezposelnost. Z ukrepi se posega na delovanje trga dela. To je potrebno, ker trg dela daje zadovoljive rezultate le za iskalce zaposlitev, ki izpolnjujejo pričakovanja delodajalcev in nimajo nobenih zaposlitvenih ovir, omejene pa so možnosti za zaposlitev težje zaposljivih brezposelnih oseb. Z vključevanjem ciljnih skupin v ukrepe aktivne politike zaposlovanja se omogoči usposabljanje, izobraževanje in tudi delovno angažiranje teh oseb, da bi se povečala njihova zaposljivost in zaposlenost.

Nosilec ukrepov aktivne politike zaposlovanja je ministrstvo. Njegova naloga je, da ukrepe načrtuje, spremlja in nadzira njihovo izvajanje. Za izvajanje ukrepov je pooblaščen zavod.

*Cilj revizije* je bil izrek mnenja o učinkovitosti nadzornega sistema nad izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja ministrstva in zavoda. Računsko sodišče je proučevalo, ali obstaja nadzorni sistem in ali delujejo nadzorni mehanizmi, vgrajeni v nadzorni sistem.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev pri revidiranju *nadzornega sistema ministrstva* v letih 2004 in 2005 ocenilo, da ta *ni bil dovolj učinkovit*, ker ministrstvo ni zagotovilo vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje vanj vgrajenih nadzornih mehanizmov, in sicer:

- ni zagotovilo merjenja učinkov ukrepov aktivne politike zaposlovanja, da bi lahko načrtovalo ukrepe na podlagi analize stroškov in učinkov ukrepov;
- ni pridobilo vseh potrebnih podatkov, da bi lahko ocenilo doseganje vseh zastavljenih ciljev, ki so bili določeni v obrazložitvi njegovega finančnega načrta, saj ni ocenilo doseganja učinkov pri zaposlovanju brezposelnih oseb, ki so bile vključene v ukrepe aktivne politike zaposlovanja;
- ni zagotovilo, da bi bili ovrednoteni vsi ukrepi, ki so se v preteklosti že izvajali; ker ukrepi niso bili ovrednoteni, ministrstvo pred načrtovanjem ni pridobilo zadostnih zagotovil, da so načrtovani ukrepi ustrezni glede na strategijo, zastavljene cilje in glede na dosežene učinke;
- ni izdalo pisnih navodil skrbnikom, ki so bili zadolženi za preverjanje zahtevkov zavoda za pridobitev sredstev za ukrepe; ker cilji, obseg in način njihovega preverjanja niso bili nikjer podrobno in nedvoumno določeni, je obstajala med skrbniki neenaka praksa v načinu in obsegu preverjanja zahtevkov za sredstva;
- ni zagotovilo vseh pogojev za učinkovito spremljanje izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ker ni sproti pridobivalo vseh ustreznih podatkov in informacij glede na vse cilje, ki jih je hotelo doseči; pomanjkljivo je bil organiziran tudi način spremljanja ciljnih skupin brezposelnih oseb, saj je to

potekalo le parcialno, po posameznih ukrepih, ne pa tudi za program ukrepov v celoti oziroma za vse ukrepe skupaj; zato ministrstvo ni vedelo, koliko oseb iz posamezne ciljne skupine je bilo vključenih v vse ukrepe skupaj in koliko oseb ni bilo vključenih v noben ukrep, da bi lahko ukrepalo, če vključevanje posameznih ciljnih skupin ne bi bilo ustrezno;

- ni zagotovilo, da bi bila vsa navodila za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja in vsi postopki javnih razpisov, pri katerih so z zavodom sodelovali tudi skrbniki ministrstva, pravilno izvedeni;
- ni izdelalo metodologije za izvajanje nadzora, ki ga je bilo dolžno izvajati nad zavodom, ni opravilo analize tveganja, ni izdelalo strategije nadziranja in ni opredelilo tveganih področij in potrebnega števila nadzorov in nadzornikov; vzpostavilo tudi ni sodelovanja in prenosa informacij med skrbniki ukrepov in nadzorniki pri načrtovanju in izvajanju nadzorov nad delom zavoda;
- od leta 1999, ko je bil sprejet pravilnik o izvajanju nadzora nad delom zavoda, do druge polovice leta 2005 ni izvedlo nobenega nadzora nad zavodom.

Za boljše obvladovanje tveganj na področju izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja je računsko sodišče ministrstvu izdalo priporočila.

Tudi na podlagi ugotovitev pri revidiranju *nadzornega sistema zavoda* v letih 2004 in 2005 je računsko sodišče ocenilo, da ta *ni bil dovolj učinkovit*. Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje vanj vgrajenih nadzornih mehanizmov, in sicer:

- ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito preverjanje resničnosti in pravilnosti podatkov o brezposelnih osebah na podlagi izmenjave osebnih podatkov iz javnih evidenc, ker ni opredelil postopka za izmenjavo in uporabo podatkov z organizacijskim aktom in postopka ni izvajal tako, da bi bilo lahko zagotovljeno sprotno odkrivanje nepravilnosti in njihovo takojšnje odpravljanje; zaradi navedenih pomanjkljivosti je bila zmanjšana zanesljivost sprotnega odkrivanja nepravilnosti in njihovega sprotnega odpravljanja;
- ni zagotovil učinkovitega medsebojnega sodelovanja med svetovalci zaposlitev in službo za nadzor pri izvajanju nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti brezposelnih oseb iz zaposlitvenega načrta; nadzor svetovalcev zaposlitev bi bil lahko učinkovitejši, če bi sami pridobili ustrezne dokaze o nedosegljivosti brezposelnih oseb za zaposlitev, saj bi se s tem izognili stroškom nadzora, ki ga na njihovo pobudo izvede služba za nadzor; tudi učinki službe za nadzor bi bili lahko večji, če bi ta svoje nadzore vsebinsko razširila in vanje vključila vse stranke v postopku;
- ni vzpostavil vseh potrebnih pogojev, da bi lahko strokovni delavci na območnih službah učinkovito, to je ustrezno, zadostno, popolno in enako, preverjali pogoje in usposobljenost delodajalcev za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja;
- ni zagotovil pogojev za učinkovit nadzor skrbnikov nad izvajanjem pogodb;
- ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito izvajanje nadzorov službe za nadzor nad izpolnjevanjem pogodbenih obveznosti; zavod tudi ni v vseh primerih izvedel predlaganih ukrepov službe za nadzor in ni v zadostni meri upošteval vseh njenih priporočil;
- ni zagotovil učinkovitega notranjega nadzora nad izvajanjem pogodb – ni namreč zagotovil, da bi se monitoring izvajal tako, kot je bil predpisan, in ni zagotovil vseh pogojev za učinkovito delo notranje revizijske službe;
- ni zagotovil, da bi bilo preverjanje vzrokov za kršitev pogodb učinkovito, saj ni poskrbel za vse potrebne pogoje, da bi skrbniki pogodb lahko učinkovito in takoj ukrepali ob ugotovljenih nepravilnostih, zagotovil tudi ni, da bi se opravičljivi vzroki pri vseh kršiteljih pogodb enako presojali, in ni zagotovil pogojev za učinkovit nadzor nad odločitvami o opravičenih razlogih, saj območnim

službam ni bilo treba voditi evidence primerov kršenih pogodb, ko se zaradi opravičljivih razlogov niso vzpostavile terjatve in jim tudi ni bilo treba o tem poročati v centralno službo;

- ni zagotovil, da bi se postopek izterjave, ki je bil vzpostavljen v zavodu, izvajal učinkovito, saj ni zagotovil rednega spremljanja vračil in opominjanja dolžnikov o zapadlosti terjatev, unovčevanja menic in bančnih garancij in rednega prenosa terjatev, ki se jih ni dalo izterjati, iz območnih služb v pravno službo in tudi ni zagotovil učinkovitega sistema za odkrivanje pogodbenih partnerjev zavoda, nad katerimi je bil uveden postopek prisilne poravnave oziroma stečaja, da bi lahko pravočasno prijavil vse svoje terjatve;
- ni zagotovil učinkovitega monitoringa nad izvajanjem postopka izterjave.

Za boljše obvladovanje tveganj na področju izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja je računsko sodišče zavodu *priporočilo*, naj:

- zagotovi stalen prenos informacij med svetovalci zaposlitev, skrbniki pogodb in službo za nadzor ter podrobneje opredeli obseg in način njihovega medsebojnega sodelovanja pri načrtovanju in izvajanju nadzorov nad brezposelnimi osebami in nad pogodbenimi partnerji, ki izvajajo ukrepe aktivne politike zaposlovanja;
- zagotovi območnim službam pogoje za učinkovitejše predhodno preverjanje usposobljenosti delodajalcev za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja;
- zagotovi redno in popolno izvajanje monitoringa na vseh ravneh;
- v soglasju z ministrstvom podrobneje opredeli kriterije za odpis terjatev oziroma opravičljive razloge, da se terjatev ne vzpostavi.

# KAZALO

<b>1. PREDSTAVITEV REVIZIJE</b>	<b>9</b>
1.1 PREDMET IN CILJ REVIZIJE.....	9
1.2 PREDSTAVITEV UKREPOV AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA.....	12
1.3 PODATKI O MINISTRSTVU IN ZAVODU.....	15
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP .....	16
<b>2. UGOTOVITVE</b>	<b>17</b>
2.1 ALI JE MINISTRSTVO VZPOSTAVILO UČINKOVIT NADZORNI SISTEM.....	17
2.1.1 Ocenjevanje uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev aktivne politike zaposlovanja.....	17
2.1.1.1 Ovrednotenje ukrepov aktivne politike zaposlovanja.....	21
2.1.2 Spremljanje izvajanja ukrepov .....	24
2.1.2.1 Preverjanje zahtevkov za sredstva.....	24
2.1.2.2 Spremljanje poročil o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja.....	25
2.1.2.3 Vključevanje skrbnikov v proces izvajanja ukrepov.....	28
2.1.3 Nadzor nad zavodom.....	29
2.2 ALI JE ZAVOD VZPOSTAVIL UČINKOVIT NADZORNI SISTEM .....	30
2.2.1 Obravnava brezposelnih oseb .....	30
2.2.1.1 Preverjanje podatkov o brezposelnih osebah v uradnih evidencah zavoda.....	30
2.2.1.2 Preverjanje izpolnjevanja obveznosti brezposelnih oseb .....	31
2.2.2 Izbira izvajalcev storitev in delodajalcev .....	33
2.2.2.1 Izbira izvajalcev storitev s postopki javnega naročanja .....	33
2.2.2.2 Izbira delodajalcev s predhodnim preverjanjem njihove usposobljenosti.....	36
2.2.3 Izvajanje pogodb.....	40
2.2.3.1 Preverjanje izpolnjevanja pogodbenih obveznosti.....	40
2.2.3.2 Notranji nadzor nad izvajanjem pogodb.....	46
2.2.4 Postopek izterjave.....	52

2.2.4.1	Preverjanje vzrokov za kršitev pogodb.....	52
2.2.4.2	Preverjanje vračil in izterjava sredstev.....	56
2.2.4.3	Monitoring nad izvajanjem postopka izterjave.....	61

### **3. MNENJE** **62**

3.1	MNENJE O UČINKOVITOSTI NADZORNEGA SISTEMA NAD IZVAJANJEM UKREPOV AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA MINISTRSTVA ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE.....	62
3.1.1	Ministrstvo ni zagotovilo vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri načrtovanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja:.....	62
3.1.2	Ministrstvo ni zagotovilo vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri spremljanju izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja:.....	63
3.1.3	Ministrstvo ni zagotovilo vseh potrebnih pogojev za učinkovito izvajanje nadzora, ki ga je dolžno izvajati nad zavodom:.....	63
3.2	MNENJE O UČINKOVITOSTI NADZORNEGA SISTEMA NAD IZVAJANJEM UKREPOV AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA ZAVODA RS ZA ZAPOSLOVANJE.....	64
3.2.1	Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri obravnavi brezposelnih oseb:.....	64
3.2.2	Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri izbiri delodajalcev in drugih izvajalcev ukrepov aktivne politike zaposlovanja:.....	64
3.2.3	Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov, pri izvajanju pogodb, in sicer:.....	64
3.2.4	Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov, vgrajenih v postopek izterjave:.....	65

### **4. PRIPOROČILA** **66**



# 1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Računsko sodišče je izvedlo revizijo nadzornega sistema nad izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2004 in 2005 na podlagi Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1)<sup>1</sup> in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 28. 10. 2005.

## 1.1 Predmet in cilj revizije

Predmet revizije je bil nadzorni sistem, ki sta ga Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Zavod RS za zaposlovanje vgradila v proces izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Proces izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja in cilje po posameznih aktivnostih prikazujemo na sliki 1.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

Slika 1: Proces izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja in cilji na ravni aktivnosti

KDO	AKTIVNOSTI	CILJI
MINISTRSTVO	Načrtovanje ukrepov	<ul style="list-style-type: none"> <li>načrtovanje učinkovitih ukrepov aktivne politike zaposlovanja za odpravljanje neskladij na trgu dela, ki so ustrezni glede na strategijo, zastavljene cilje in glede na dosežene učinke;</li> </ul>
	Spremljanje izvajanja načrtovanih ukrepov	<ul style="list-style-type: none"> <li>zagotavljanje pravilnega in učinkovitega izvajanja načrtovanih ukrepov, ki se med letom ustrezno odziva na potrebe na trgu dela;</li> </ul>
	Nadzor nad delom zavoda	<ul style="list-style-type: none"> <li>zagotavljanje zakonitosti splošnih in posameznih upravnih aktov zavoda ter zagotavljanje primernosti in strokovnosti dela zavoda in namembnosti porabe sredstev v zavodu;</li> </ul>
ZAVOD	Obravnava brezposelnih oseb	<ul style="list-style-type: none"> <li>zagotavljanje pravilnih podatkov o brezposelnih osebah v uradnih evidencah zavoda in zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti brezposelnih oseb;</li> </ul>
	Izbira izvajalcev storitev in delodajalcev	<ul style="list-style-type: none"> <li>zagotavljanje izbire ekonomsko najugodnejših izvajalcev in ustrezno usposobljenih delodajalcev, ki jih zavod potrebuje za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja;</li> </ul>
	Izvajanje pogodb	<ul style="list-style-type: none"> <li>zagotavljanje izpolnjevanja pogodbenih obveznosti vseh udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja (izvajalcev, delodajalcev in v ukrep vključenih oseb);</li> </ul>
	Izterjava sredstev od kršiteljev pogodbenih obveznosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>učinkovito ukrepanje, kadar se odkrije kršitev pogodbenih obveznosti in učinkovita izterjava terjanih sredstev.</li> </ul>

Vir: podatki ministrstva in zavoda.

Nadzorni sistem ministrstva smo proučevali tako, da smo preverjali, ali obstajajo in delujejo naslednji nadzorni mehanizmi, vgrajeni v nadzorni sistem:

- ocenjevanje učinkovitosti ukrepov, ocenjevanje uspeha pri doseganju ciljev in ovrednotenje ukrepov aktivne politike zaposlovanja pri načrtovanju ukrepov;
- preverjanje zahtevkov za sredstva, spremljanje poročil o izvajanju ukrepov in sodelovanje pri pripravi navodil za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja in sodelovanje v postopkih javnih razpisov pri spremljanju izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja;
- preverjanje zakonitosti splošnih in posameznih upravnih aktov zavoda, preverjanje primernosti in strokovnosti dela zavoda, in preverjanje namembnosti porabe sredstev pri nadzoru nad delom zavoda<sup>3</sup> na podlagi Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (v nadaljevanju: ZZZPB)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Vsebina nadzora je bila opredeljena z drugim členom Pravilnika o izvajanju nadzora nad delom Zavoda RS za zaposlovanje in drugih oseb na področju zaposlovanja, Uradni list RS, št. 17/99.

<sup>4</sup> 45.b člen ZZZPB, Uradni list RS, št. 107/07-UPB1.

Nadzorni sistem zavoda smo proučevali tako, da smo preverjali obstoj in delovanje vanj vgrajenih naslednjih nadzornih mehanizmov:

- navzkrižno preverjanje podatkov o brezposelnih osebah v evidencah zavoda, ter preverjanje izpolnjevanja obveznosti brezposelnih oseb iz zaposlitvenega načrta;
- izbiro izvajalcev storitev s postopki javnega naročanja in izbiro delodajalcev s predhodnim preverjanjem njihove usposobljenosti;
- preverjanja izpolnjevanja pogodbenih obveznosti in notranji nadzor nad njihovim izvajanjem;
- preverjanje vzrokov za kršitev pogodb, preverjanje vračil in nadzor nad izvajanjem izterjave sredstev.

Cilj revizije je bil, da ministrstvu in zavodu izrečemo mnenji o učinkovitosti nadzornega sistema nad izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Učinkovitost nadzornega sistema ministrstva smo presojali tako, da smo skušali najti odgovore na naslednja vprašanja:

- Ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri načrtovanju ukrepov? (točka 2.1.1)
- Ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri spremljanju izvajanja ukrepov? (točka 2.1.2)
- Ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za učinkovito izvajanje nadzora nad delovanjem zavoda? (točka 2.1.3)

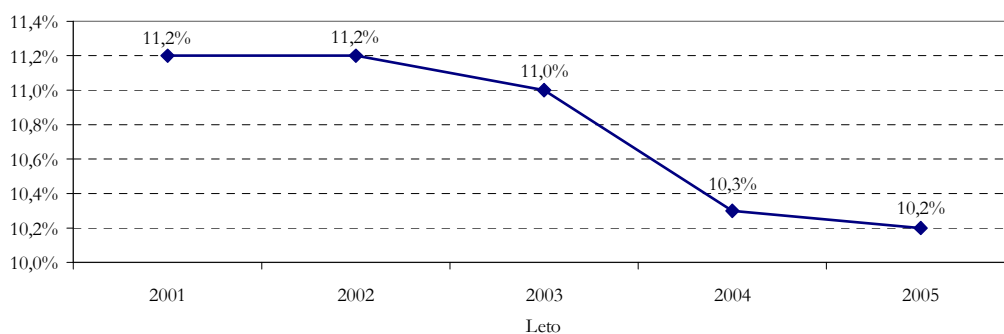
Učinkovitost nadzornega sistema zavoda smo presojali tako, da smo odgovarjali na naslednja vprašanja:

- Ali je zavod zagotovil pogoje za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri obravnavi brezposelnih oseb? (točka 2.2.1)
- Ali je zavod zagotovil pogoje za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri izbiri delodajalcev in drugih izvajalcev ukrepov aktivne politike zaposlovanja? (točka 2.2.2)?
- Ali je zavod zagotovil pogoje za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri izvajanju pogodb? (točka 2.2.3)
- Ali je zavod zagotovil pogoje za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov v postopkih izterjave? (točka 2.2.4)

## 1.2 Predstavitev ukrepov aktivne politike zaposlovanja

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja so se začeli izvajati v začetku devetdesetih let, ko se je zelo povečala brezposelnost. Število registriranih<sup>5</sup> brezposelnih oseb dotlej ni preseglo 15 000 leta 1993 pa je naraslo na 137 000 in s tem doseglo najvišjo raven. Šele v letu 1999 se je število brezposelnih oseb začelo zmanjševati. Gibanje povprečne stopnje registrirane brezposelnosti<sup>6</sup> od leta 2001 dalje je prikazano na sliki 2.

Slika 2: Povprečna stopnja registrirane brezposelnosti od 2001 do 2005



Vir: Letno poročilo Zavoda RS za zaposlovanje, 2005<sup>7</sup>.

Pravna podlaga za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja je ZZZPB, ki je bil sprejet leta 1991 in je bil pozneje večkrat spremenjen oziroma dopolnjen. Omenjeni zakon je opredelil 19 različnih ukrepov aktivne politike zaposlovanja, dodatno pa je določil še specifične ukrepe, kot so javna dela, skladi dela in izobraževanje brezposelnih oseb ter pet oblik vračila prispevkov delodajalcem za zaposlitev brezposelne osebe. Leta 2001 je bil sprejet Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006<sup>8</sup> (v nadaljevanju: Nacionalni program), ki je opredelil dolgoročne cilje ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Z ukrepi aktivne politike zaposlovanja država posega na delovanje trga dela. To je potrebno zato, ker trg dela daje zadovoljive rezultate le za iskalce zaposlitev, ki izpolnjujejo pričakovanja delodajalcev in nimajo nobenih zaposlitvenih ovir. Za težje zaposljive brezposelne osebe so možnosti za zaposlitev omejene. Z vključevanjem ciljnih skupin v ukrepe se omogoči delovno angažiranje brezposelnih oseb ali pa ustrezno usposabljanje in izobraževanje teh oseb; s tem se poveča njihova zaposljivost in zaposlenost, kar je tudi cilj omenjenih ukrepov.

<sup>5</sup> Registrirana brezposelna oseba je tista oseba, ki izpolnjuje kriterije za vpis v Register brezposelnih oseb.

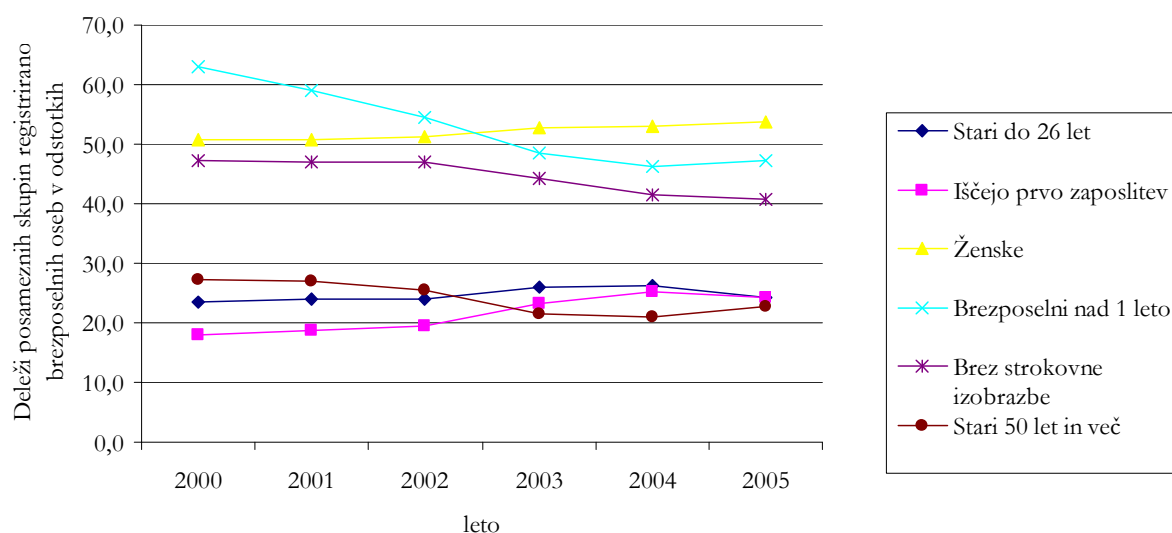
<sup>6</sup> Stopnja registrirane brezposelnosti je izračunana kot delež brezposelnih oseb med vsem aktivnim prebivalstvom.

<sup>7</sup> Od 1. 1. 2005 Statistični urad RS (v nadaljevanju: SURS) pridobiva podatke o zaposlenih osebah in samozaposlenih osebah (razen o kmetih) iz Statističnega registra delovno aktivnega prebivalstva (v nadaljevanju: SRDAP). Zaradi spremenjenega vira podatkov se je število delovno aktivnih prebivalcev povečalo za približno 25.000, stopnja registrirane brezposelnosti pa se je zmanjšala. SURS je zaradi primerljivosti preračunal podatke o delovno aktivnih za obdobje od leta 2000 do 2004 na podlagi novega vira podatkov (SRDAP). V tej tabeli so stopnje registrirane brezposelnosti za leto 2001 in dalje izračunane na podlagi novega vira.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 92/01.

Na sliki 3 prikazujemo značilne skupine registriranih brezposelnih oseb (ciljne skupine), ki se jih prednostno vključuje v ukrepe aktivne politike zaposlovanja, saj je večina ukrepov usmerjena v odpravo strukturnih neskladij.

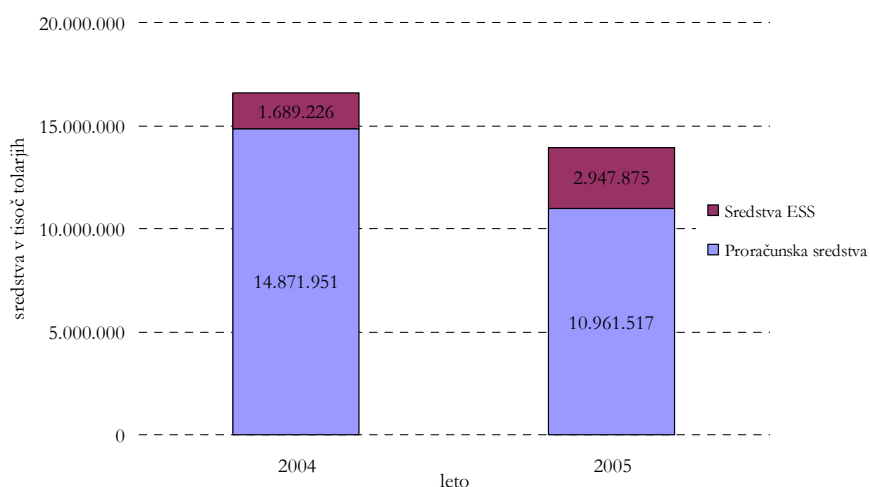
Slika 3: Značilne skupine registriranih brezposelnih oseb od leta 2000 do leta 2005



Vir: Letno poročilo Zavoda RS za zaposlovanje za leto 2005.

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja so se v letu 2004 prvič financirali tudi iz sredstev Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS). ESS je najpomembnejši finančni instrument za izvajanje Evropske strategije zaposlovanja in je namenjen vlaganju v ljudi. Za koriščenje teh sredstev je bilo treba upravljalni in nadzorni sistem vzpostaviti v skladu z zahtevami Evropske unije. Na sliki 4 prikazujemo znesek sredstev, porabljenih za ukrepe aktivne politike zaposlovanja, po virih financiranja (proračunska sredstva in sredstva ESS).

Slika 4: Sredstva, porabljena za ukrepe aktivne politike zaposlovanja v letih 2004 in 2005, glede na vir financiranja



Vir: podatki Zavoda RS za zaposlovanje.

V tabeli 1 prikazujemo porabo denarnih sredstev iz proračuna in število v ukrepe vključenih oseb po ukrepih aktivne politike zaposlovanja.

Tabela 1: Porabljen denarna sredstva in število vključenih oseb v obdobju od leta 2004 do 2005

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja	2004		2005	
	Sredstva v tisoč tolarjih	Vključene osebe	Sredstva v tisoč tolarjih	Vključene osebe
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Informiranje in poklicno svetovanje	49.667	111.996	70.166	145.427
2. Svetovanje in pomoč pri zaposlitvi	396.154	10.343	400.634	9.853
3. Usposabljanje in izobraževanje	2.137.244	9.898	1.155.375	6.310
4. Spodbude za zaposlovanje	4.203.710	9.498	2.721.966	3.414
5. Integracija invalidov	1.785.829	12.126	808.556	1.841
6. Neposredno ustvarjanje novih delovnih mest	5.793.909	7.066	5.330.419	6.068
7. Spodbujanje samozaposlovanja	505.438	997	474.401	2.076
<b>Skupaj</b>	<b>14.871.951</b>	<b>161.924</b>	<b>10.961.517</b>	<b>174.989</b>

Vir: podatki Zavoda RS za zaposlovanje.

Učinkovitost nadzornega sistema nad izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja smo preverjali pri naslednjih aktivnostih in podaktivnostih posameznih ukrepov, ki so bili financirani iz proračunskih sredstev:

- *drugачe o poklicih (v okviru ukrepa 1 informiranje in poklicno svetovanje);*
- *pomoč pri načrtovanju poklicne poti, klub za iskanje zaposlitve in delovni preizkus (v okviru ukrepa 2 svetovanje in pomoč pri zaposlitvi);*
- *usposabljanje na delovnem mestu, institucionalno izobraževanje, formalno izobraževanje, program 10.000+ (v okviru ukrepa 3 usposabljanje in izobraževanje);*
- *spodbujanje novega zaposlovanja težje zaposljivih oseb – subvencije v enkratnem znesku, spodbujanje novega zaposlovanja starejših, lokalni zaposlitveni program, povračila prispevkov delodajalcem (v okviru ukrepa 4 spodbude za zaposlovanje);*
- *zaposlitvena rehabilitacija (v okviru ukrepa 5 integracija invalidov);*
- *javna dela (v okviru ukrepa 6 neposredno ustvarjanje novih delovnih mest);*
- *subvencije za samozaposlitev (v okviru ukrepa 7 spodbujanje samozaposlovanja).*

V nadaljevanju poročila smo tudi našteje aktivnosti in podaktivnosti poimenovali z izrazom ukrep.

### 1.3 Podatki o ministrstvu in zavodu

Nosilec ukrepov aktivne politike zaposlovanja je ministrstvo, zato je njegova naloga, da pripravi letni program ukrepov. V njem mora določiti ciljne skupine, ki so jim ukrepi namenjeni, predvideti, koliko oseb bo vključenih v ukrepe in koliko sredstev bo za to potrebnih<sup>9</sup>. Naloga ministrstva je, da ukrepe načrtuje, spremlja ter nadzira njihovo izvajanje.

Za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja je pooblaščen zavod<sup>10</sup>. Ministrstvo lahko za izvajanje ukrepov pooblasti tudi druge organizacije in delodajalce, če izpolnjujejo kadrovske, organizacijske in druge pogoje<sup>11</sup>.

Zavod je samostojna pravna oseba s statusom javnega zavoda in je odgovoren, da se program ukrepov aktivne politike zaposlovanja izvede pravilno in učinkovito. Ustanovljen je bil na podlagi zakona<sup>12</sup> in predstavlja osrednjo finančno in izvajalsko institucijo politike zaposlovanja v Sloveniji. Zavod je funkcionalno in organizacijsko zadolžen za področje zaposlovanja na območju celotne države; sestavlja ga 12 območnih služb, te pa 59 uradov za delo. Poleg izvajanja programov ukrepov aktivne politike zaposlovanja so dejavnosti zavoda še posredovanje zaposlitev, zaposlitveno in poklicno svetovanje za brezposelne in mlade, ter zavarovanje za brezposelnost.

Glede na odgovornost za delovanje nadzornih mehanizmov smo revizijo opravili pri Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in Zavodu RS za zaposlovanje.

<sup>9</sup> V skladu s 3. členom Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Uradni list RS, št. 64/01, 31/01, 135/03, 80/04, 61/05, 76/05, 98/05).

<sup>10</sup> 4. člen ZZZPB.

<sup>11</sup> 6. člen ZZZPB.

<sup>12</sup> 61. člen ZZZPB.

Odgovorne osebe na ministrstvu:

- dr. Vlado Dimovski, minister do 3. 12. 2004,
- mag. Janez Drobnič, minister od 3. 12. 2004 do 1. 12. 2006,
- mag. Andrej Vizjak, v. d. minister od 2. 12. 2006 do 17. 12. 2006,
- Marjeta Cotman, ministrica od 18. 12. 2006.

Odgovorne osebe na zavodu:

- Jože Glazer, generalni direktor zavoda do 31. 7. 2005,
- Anka Rode, v. d. generalnega direktorja zavoda od 1. 8. 2005 do 25. 1. 2007,
- Marija Poglajen, generalna direktorica zavoda od 26. 1. 2007.

## 1.4 Revizijski pristop

Za pridobitev podatkov, ki smo jih potrebovali, da bi odgovorili na revizijska vprašanja, smo proučili in analizirali:

- Nacionalni program, evropske smernice zaposlovanja, programe aktivne politike zaposlovanja za leta 2004, 2005 in 2006;
- dokumente, podatke in poročila o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja v letih 2004 in 2005;
- zakonodajo in podzakonske akte, ki urejajo področje aktivne politike zaposlovanja, kot so ZZZPB, Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja in Pravilnik o izvajanju nadzora nad delom Zavoda RS za zaposlovanje in drugih oseb na področju zaposlovanja (v nadaljevanju: pravilnik o izvajanju nadzora nad delom zavoda), Pravilnik o načinu in postopku izvajanja nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti brezposelnih oseb in drugih pogojev<sup>13</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o izvajanju nadzora nad brezposelnimi osebami);
- polletna in letna poročila notranjih nadzorov v zavodu (Službe za nadzor v zavodu za zaposlovanje, notranje revizije zavoda in poročila o opravljenih monitoringih) in zunanjih nadzorov nad zavodom (poročila o opravljenih nadzorih ministrstva, poročila Računskega sodišča RS in drugih nadzornih institucij);
- obstoj in delovanje nadzornih mehanizmov, s katerimi ministrstvo in zavod obvladujeta morebitna tveganja, ki bi lahko preprečila, da cilji ukrepov aktivne politike zaposlovanja ne bi bili uresničeni.

Odgovore na vprašanja smo iskali tudi z intervjuji in vprašalniki (med svetovalci zaposlitev v uradih za delo, med strokovnimi delavci oziroma skrbniki pogodb in med računovodskimi delavci v območnih službah zavoda). Pridobljene informacije smo presojali z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod.

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 17/99.



## 2. UGOTOVITVE

### 2.1 Ali je ministrstvo vzpostavilo učinkovit nadzorni sistem

Ministrstvo je v proces načrtovanja in izvrševanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja vgradilo dva ključna nadzorna mehanizma za ugotavljanje, ali so ukrepi glede na strategijo, zastavljene cilje in dosežene učinke ustrezni:

- ocenjevanje uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev na podlagi merjenja rezultatov in
- ovrednotenje (evalviranje) ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Preverjali smo, ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za učinkovito delovanje navedenih nadzornih mehanizmov.

#### 2.1.1 Ocenjevanje uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev aktivne politike zaposlovanja

Ocenjevanje uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev je nadzorni mehanizem, ki ga mora ministrstvo vgraditi v sistem upravljanja programov, da bi z njim lahko preverjalo, ali je bilo pri izvrševanju ukrepov uspešno.

Da bi presodili, ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za ocenjevanje uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, smo ugotavljali:

- ali je ministrstvo v obrazložitvi finančnega načrta ustrezno opredelilo dolgoročne in letne cilje ukrepov aktivne politike zaposlovanja,
- ali je vzpostavilo ustrezen sistem merjenja uspešnosti izvajanja ukrepov ter
- ali je v poročilu o doseženih ciljeh in rezultatih poročalo o uresničitvi vseh ciljev, ki so bili določeni v finančnem načrtu ministrstva.

#### *Opredeletiv ciljev*

Ministrstvo je v obdobju od leta 2004 do 2005 dvakrat načrtovalo ukrepe aktivne politike zaposlovanja, in sicer v letu 2004 program ukrepov za leto 2005 in v letu 2005 program za leto 2006. Ker ministrstvo ni opredelilo dolgoročnih ciljev ukrepov aktivne politike zaposlovanja, je v obeh letih v obrazložitev finančnega načrta in v program ukrepov aktivne politike zaposlovanja pod dolgoročne cilje zapisalo cilje, ki so bili sprejeti z Nacionalnim programom do konca leta 2006, čeprav so bila za dosego teh ciljev zadolžena tudi druga ministrstva:

- dvig izobrazbene ravni aktivnega prebivalstva oziroma njegove usposobljenosti;

- zmanjševanje strukturnih neskladij, ki bi se kazalo v zmanjšanju deleža dolgotrajno brezposelnih na približno 40 odstotkov in deleža brezposelnih brez poklicne izobrazbe na približno 25 odstotkov;
- zagotovitev vključenosti v programe zaposlovanja vseh mladih zaposlenih;
- zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela;
- rast zaposlenosti, ki naj bi v obdobju do leta 2006, ob pospešeni gospodarski rasti, v povprečju preseгла 1 odstotek letno in omogočila zmanjšanje stopnje brezposelnosti na okoli 5 odstotkov po mednarodni metodologiji oziroma registrirane stopnje brezposelnosti na okoli 8 odstotkov do konca leta 2006;
- nadaljnji razvoj socialnega partnerstva na področju razreševanja problema brezposelnosti in povečanja zaposlovanja.

Ministrstvo bi moralo dolgoročne cilje opredeliti kot svoj prispevek ukrepov k znižanju brezposelnosti in nato v oceni uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev jasno poročati, kolikšen je bil doseženi prispevek ukrepov za znižanje brezposelnosti. Poleg tega bi ministrstvo moralo dolgoročne cilje načrtovati tudi po letih, da bi lahko ocenilo svojo uspešnost v letnem poročilu.

#### *Merjenje uspešnosti*

Preverili smo, ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za ocenjevanje uspešnosti ukrepov aktivne politike zaposlovanja in ustrezno opredelilo kazalnik za merjenje učinkov ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Ugotovili smo, da je ministrstvo kazalnik za merjenje učinkov ukrepov aktivne politike zaposlovanja opredelilo s številom oseb, ki se po udeležbi v ukrepih zaposlijo, zavod pa je s pogodbo<sup>14</sup> zadolžilo, da meri učinke ukrepov in o njih poroča ministrstvu.

Iz poročil zavoda in iz pregleda strokovnih podlag<sup>15</sup>, ki so jih imeli načrtovalci ukrepov aktivne politike zaposlovanja v obdobju od leta 2004 do 2005, je bilo razvidno, da ministrstvo od zavoda ni dobilo ustreznih podatkov, na podlagi katerih bi lahko ocenilo učinkovitost ukrepov. Zavod je ministrstvu redno poročal o številu oseb, ki so bile vključene v ukrepe aktivne politike zaposlovanja in o porabljenih sredstvih za ta namen, ne pa tudi o tem, koliko vključenih oseb se je po udeležbi v ukrepih zaposlilo. Podatek o vključitvi oseb v zaposlitev je ministrstvo od zavoda pridobilo le za ukrep *javna dela in program 10.000+*. Za vse ostale ukrepe je zavod v poslovnem poročilu navedel le ocenjeno število. V letu 2007 je ministrstvo pristopilo k merjenju učinkov še na vseh ukrepih, ki so predstavljali državne pomoči.

Ministrstvo bi lahko z dodatnimi obdelavami podatkov, ki bi jih pridobilo z zavoda ali po potrebi tudi z drugih institucij, podatke o učinkih pridobilo samo, saj je imelo že leta 2004 sodobno strojno in

<sup>14</sup> Pogodba o izvajanju in financiranju programov Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (št. 461-4/2005 z dne 27. 1. 2005).

<sup>15</sup> Pregled stanja in gibanja na trgu dela ter ocena prilivov in odlivov iz brezposelnosti ter strukture brezposelnih (podatki zavoda), poročilo o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja v preteklem letu (podatki zavoda o porabljenih finančnih sredstvih in o številu in strukturi v ukrepe vključenih oseb), potrebe po ukrepih v prihodnjem letu (glede na število in strukturo brezposelnih konec leta) (predlog zavoda) in mnenje zavoda o ustreznosti ukrepov.

programsko opremo<sup>16</sup>. Leta 2004 je ministrstvo kupilo strežnik in nanj naložilo programsko opremo SAS, za katero je začelo naslednje leto (2005) plačevati licenčnino. Poskusno je pridobilo tudi že nekatere podatke od zavoda in še nekaterih drugih institucij, ker pa je na tem projektu delala le ena oseba, ki je bila zadolžena tudi za gradnjo sistema indikatorjev trga dela, se podatki niso posodabljali in obdelovali.

Do prve obsežnejše obdelave podatkov na opisanem sistemu je prišlo v začetku leta 2007, ko je ministrstvo moralo Statističnemu uradu RS posredovati podatke o izdatkih in učinkih ukrepov aktivne politike zaposlovanj za leti 2004 in 2005, ki jih je ta bil dolžan poslati Eurostatu. Statistični urad RS je poročilo poslal na Eurostat z zamudo (namesto oktobra 2006 so bili poslani marca 2007), saj je ministrstvo moralo še pridobiti vse potrebne podatke in jih tudi ustrezno obdelati. Do zaključka revizije podatki o učinkih vseh ukrepov aktivne politike zaposlovanja še niso bili na voljo.

Ministrstvo ni poslalo odgovorov na vprašanja, kdaj bo začelo uporabljati informacijski sistem indikatorjev trga dela, kdo bodo uporabniki sistema, kako se bodo rezultati obdelav in analiz uporabili pri delu ministrstva in kdo bo odgovorna oseba za uporabo tega sistema.

2.1.1.a Ministrstvo je ustrezno opredelilo kazalnik za merjenje učinkov ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ni pa zagotovilo merjenja njihovih učinkov na zaposlenost brezposelnih.

#### *Poročanje o doseženih ciljih*

Ministrstvo je v letnem poročilu o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2005 poročalo, da je bilo pri doseganju dolgoročnih ciljev uspešno, čeprav je bilo iz podatkov razvidno, da se je od leta 2000 stopnja registrirane brezposelnosti zniževala, vendar ne tako, da bi bil konec leta 2006 lahko dosežen cilj iz Nacionalnega programa (približno 8-odstotna stopnja registrirane brezposelnosti).

Tudi struktura brezposelnih se ni izboljševala s takšnim trendom, da bi bili konec leta 2006 lahko doseženi cilji iz Nacionalnega programa (delež dolgotrajno brezposelnih oseb okoli 40 odstotkov in delež brezposelnih oseb brez poklicne izobrazbe približno 25 odstotkov vseh brezposelnih oseb). Konec leta 2005 se je delež dolgotrajno brezposelnih oseb v primerjavi z letom poprej celo povečal za eno odstotno točko, s tem pa se je odmik od nacionalnega cilja še povečal in je znašal že sedem odstotnih točk. Največji razmik med načrtovanimi in doseženimi cilji konec leta 2005 je bil razviden pri brezposelnih osebah brez izobrazbe. Poslabšali so se še nekateri drugi strukturni deleži; povečal se je delež mladih do 26 let s 23,4 na 24,2 odstotka in delež brezposelnih žensk s 50,7 na 53,8 odstotka.

V tabeli 2 so razvidni letni cilji ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki jih je ministrstvo načrtovalo s finančnim načrtom in s programom ukrepov v obdobju od leta 2004 do 2005.

<sup>16</sup> Nakup opreme je bil sestavni del projekta Informacijski sistem indikatorjev trga dela (LMIS), ki se je začel izvajati v letu 2002. Sistem je iz dveh komponent: sistema indikatorjev trga dela in informacijskega sistema SAS. Namen projekta je bil, da se v ministrstvu razvije informacijski sistem za spremljanje in analiziranje trga dela in učinkovitosti ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Tabela 2: Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2005 in 2006

	<b>Program za leto 2005<sup>17</sup></b>	<b>Program za leto 2006</b>
Izdatki za ukrepe (v tisoč tolarjih)	20.955.348	20.653.575
Število vključitev	149.900	922.800
Učinki (število zaposlitev), od tega:	24.120	24.900
- redne zaposlitve	15.620	16.700
- javna dela	5.300	5.300
- samozaposlitve	2.200	2.700
- ohranitve delovnih mest	1.000	200

Vir: Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2005 in za leto 2006.

Ministrstvo je ocenilo, da je bilo uspešno tudi pri doseganju letnih ciljev in to utemeljilo s primerjavo med načrtovanim in dejanskim številom vključenih oseb v ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Ni pa ocenilo uspešnosti pri doseganju učinkov ukrepov, ker ni pridobilo podatkov o tem, koliko brezposelnih oseb se je po udeležbi v ukrepih aktivne politike zaposlovanja zaposlilo.

2.1.1.b Ministrstvo ni zagotovilo pogojev za ocenjevanje uspeha pri doseganju vseh zastavljenih ciljev, ker ni pridobilo podatkov o tem, koliko brezposelnih oseb se je po udeležbi v ukrepih aktivne politike zaposlovanja zaposlilo in zato v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih ni poročalo o uspešnosti pri doseganju učinkov, ki so bili načrtovani s finančnim načrtom.

<sup>17</sup> Prikazujemo podatke iz programa, ki je bil 17. 3. 2005 potrjen na Vladi RS. Pozneje je bil program spremenjen.

### 2.1.1.1 Ovrednotenje ukrepov aktivne politike zaposlovanja

Ovrednotenje že izvedenih ukrepov predstavlja nadzorni mehanizem, ki pred predlaganjem nabora ukrepov za prihodnje obdobje uvaja obvezno analizo učinkov že izvedenih ukrepov za realizacijo programskih ciljev v predhodnjem obdobju. Za načrtovanje so pomembna pojasnila za tista področja, na katerih cilji v preteklosti niso bili doseženi in predvsem poznavanje razlogov, zakaj niso bili doseženi.

Ta nadzorni mehanizem je ministrstvo vgradilo v proces programskega upravljanja leta 2001 s Pravilnikom o izvajanju ukrepov aktivne politike<sup>18</sup>, in sicer zato, da bi zagotovilo ustreznost izvrševanja načrtovanih ukrepov glede na strategijo, zastavljene cilje in glede na dosežene učinke. Ovrednotenje ukrepov je bilo priporočeno tudi v prvi smernici za politiko zaposlovanja držav članic Evropske unije<sup>19</sup> iz leta 2003: *"Države članice bodo zagotovile redno vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti programov na trgu dela in jih revidirale v skladu s tem."*

V skladu z navedenim pravilnikom bi ministrstvo z ovrednotenjem (evalviranjem) ukrepov moralo pridobiti oceno o njihovi učinkovitosti, o vložnem delu, o ekonomičnosti in kvaliteti izvedbe ukrepov; ta vključuje tudi oceno o strokovni kompetentnosti izvajalca in primernosti ukrepov in programov za udeležence. Ministrstvo je bilo dolžno določiti podrobnejšo metodologijo, s katero bi za vsak ukrep opredelilo način ovrednotenja in podatke, ki so za to ovrednotenje potrebni.

Ugotavljali smo, ali je ministrstvo izdelalo metodologijo za ovrednotenje ukrepov in ali je zagotovilo, da so bili ovrednoteni vsi ukrepi aktivne politike zaposlovanja.

Leta 2005 je ministrstvo izdalo metodologijo za evalviranje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, v kateri pa ni bil opredeljen način ovrednotenja po posameznih ukrepih. Prva ovrednotenja nekaterih ukrepov so bila naročena zunanjim izvajalcem šele v drugi polovici leta 2005 in zaključena v letu 2006. To pomeni, da so se rezultati ovrednotenja ukrepov lahko upoštevali šele pri načrtovanju ukrepov v letu 2007, še prej pa bi bilo treba opredeliti postopek in odgovorne osebe, da se pridobljene ocene o ustreznosti ukrepov aktivne politike zaposlovanja lahko upoštevajo pri razvijanju, programiranju in načrtovanju ukrepov za prihodnje obdobje, saj drugače namen ovrednotenja ne bi bil dosežen.

Izdelali smo vprašalnik in ga poslali vsem zaposlitvenim svetovalcem (zaposleni v zavodu, na uradih za delo, ki brezposelne osebe vključujejo v ukrepe aktivne politike zaposlovanja), da bi pridobili njihovo oceno o učinkovitosti in ustreznosti ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

<sup>18</sup> 78. člen Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

<sup>19</sup> Svet EU, 22. 7. 2003 (2003/578/EC).

• **Vprašanje: "Ali so ukrepi aktivne politike zaposlovanja učinkoviti?"**

V odgovorih<sup>20</sup> so zaposlitveni svetovalci navedli ukrepe, ki so po njihovem mnenju najučinkovitejši oziroma najmanj učinkoviti, nato pa so svoje odgovore tudi utemeljili. Kot najučinkovitejša ukrepa sta bila navedena *delovni preizkus* in *spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih oseb – subvencije v enkratnem znesku*, kot najmanj učinkovita ukrepa pa sta bila navedena *klub za iskanje zaposlitev* in *javna dela*. V tabeli 3 prikazujemo pomanjkljivosti na petih ukrepih, ki so bile najpogosteje omenjene v odgovorih, ki smo jih dobili od svetovalcev.

Tabela 3: Pomanjkljivosti ukrepov aktivne politike zaposlovanja

<b><i>Delovni preizkus</i></b>	Pomanjkljivost ukrepa je, da je premalo stimulativen, saj za delodajalca predstavlja preveč administrativnih postopkov in prenizko finančno pomoč.
<b><i>Usposabljanje na delovnem mestu</i></b>	Ukrep se izvaja predolgo, nadomestilo življenjskih stroškov je prenizko, kar je slaba motivacija za delavca, delodajalca pa ne obvezuje k zaposlitvi.
<b><i>Klub za iskanje zaposlitev</i></b>	Vključenost brezposelne osebe v ukrep klub za iskanje zaposlitev je predolgotrajna, učinki ukrepa bi bili enaki, če bi bile brezposelne osebe vključene manj časa. Glede na trajanje in stroške iz njega izhaja premalo zaposlitev, vseeno pa je potreben, saj nekatere osebe potrebujejo tudi takšno obliko dela in te veščine.
<b><i>Samozaposlovanje</i></b>	Obstaja tveganje, da so subvencije v nekaterih primerih nepotrebne, saj se za samozaposlitev v pretežni meri odločajo osebe, ki imajo že vse pripravljeno za samozaposlitev, pustijo redno službo in se prijavijo v evidenco brezposelnih oseb samo zato, da se še lahko vključijo v ta ukrep in pridobijo finančno pomoč. Ne gre pa toliko za osebe, ki so že nekaj časa prijavljene v evidenci in skupaj s svetovalci in ostalimi strokovnimi sodelavci ter zunanjimi institucijami pridejo do zaključka, da je ena od možnosti zaposlitve tudi samozaposlitev. Za te osebe je znesek subvencije v primerjavi z zagonskimi stroški odpiranja dejavnosti "nepomembno" nizek. Oseba, ki je že dlje časa brezposelna, pa nima možnosti, da bi si ustvarila kapital, da bi kljub željam in izkušnjam, lahko odprla svojo dejavnost.
<b><i>Javna dela</i></b>	Trajanje programa je lahko največ eno leto, kar pa v nekaterih poklicih ni ustrezno (npr. šole – pomoč učencem). V takšnih primerih bi dobo vključitve morali podaljšati. Ponavadi vključeni v tem času niso aktivni pri iskanju nove zaposlitve v svojem poklicu.

Vir: odgovori na vprašalnik.

<sup>20</sup> Na vprašanja je odgovorilo 97 svetovalcev zaposlitev, kar pomeni manj kot polovico vseh svetovalcev, ki jim je bil vprašalnik poslan.

- **Vprašanje: "Ali so ukrepi ustrezni in zadostni – z vidika potreb ciljnih skupin, ki so jim ukrepi namenjeni?"**

Pridobili smo odgovore 97 svetovalcev, od katerih jih je 56 odstotkov menilo, da v programu ukrepov aktivne politike zaposlovanja ni ustreznih in zadostnih ukrepov za ženske. Večinoma menijo, da je premalo programov, ki bi delodajalce dodatno motivirali za zaposlovanje žensk, čeprav je njihov delež med brezposelnimi največji. Čeprav so pri nekaterih ukrepih ženske ciljne osebe, pa vključevanje ne odraža stanja glede na odstotek brezposelnih žensk. Še vedno moški prej dobijo zaposlitev, tudi če so brez izobrazbe (večje povpraševanje v panogah, kot je gradbeništvo ipd.). Nekateri svetovalci so menili, da bi morali biti določeni ukrepi namenjeni samo ženskam, ker imajo trenutno premalo možnosti za zaposlitev v obstoječih oblikah ukrepov, razen če so dolgotrajno brezposelne ali brez izobrazbe.

37 odstotkov svetovalcev je menilo, da ni dovolj ukrepov za invalide. Veliko jih je menilo, da manjkajo ukrepi, ki bi stimulirali zaposlovanje s krajšim delovnim časom, saj je veliko brezposelnih oseb, ki bi jim tovrstna zaposlitev zelo ustrezala (samohranilci, matere z manjšimi otroki, osebe z zdravstvenimi težavami). Tem osebam, večinoma gre za dolgotrajno brezposelne osebe, bi z zaposlitvijo omogočili ponovno vključitev v delo, s tem pa tudi vzdrževanje delovne kondicije.

Približno 20 odstotkov svetovalcev je menilo, da ukrepi niso ustrezni glede na potrebe dolgotrajno brezposelnih oseb. V nadaljevanju navajamo nekaj komentarjev, iz katerih je razvidno, zakaj po njihovem mnenju ukrepi za dolgotrajno brezposelne osebe niso dovolj ustrezni:

- treba bi bilo razmisliti o ustreznosti ukrepov za dolgotrajno brezposelne osebe, ki niso dovolj motivirane za zaposlitev, saj so iz različnih vzrokov predolgo izključene iz delovnega procesa;
- paleto ukrepov bi bilo treba dograjevati in dopolnjevati, da bi bili ukrepi bolj prilagojeni potrebam okolja, ki ga pokriva določena območna služba, ne pa da so enotni za območje vse države;
- ukrepe bi bilo treba bolj prilagoditi potrebam dolgotrajno brezposelnih oseb (med katerimi je največ žensk, oseb brez izobrazbe in oseb, ki se zaradi ovir, ki niso samo zdravstvene, ampak tudi socialne, težje prilagajajo trgu dela). Pripraviti bi bilo treba ukrepe, s katerimi bi te osebe bolj motivirali; lahko bi pripravili tudi različne oblike delavnic s pomočjo centrov za socialno delo, ki bi bili usmerjeni v ciljne skupine s socialnimi ovirami (odvisniki, neurejene družinske razmere ipd.);
- potrebni so malo daljši motivacijski programi (psihosocialni programi) in tudi programi za osveščanje delodajalcev in okolja nasploh, da bi se v večjem številu zaposlovalo starejše in ženske;
- za dolgotrajno brezposelne osebe bi potrebovali več daljših motivacijsko-rehabilitacijskih delavnic z možnostjo konkretnih delovnih preizkusov in usposabljanj, ki bi bili sestavni del teh delavnic.

V letu 2006 je zavod sprejel novo doktrino dela, v kateri je posebna pozornost namenjena prav skupini dolgotrajno brezposelnih oseb. Z novo doktrino naj bi se vsem brezposelnim osebam v prvem mesecu dolgotrajne brezposelnosti zagotovila poglobljena svetovalna obravnava pri osebnem svetovalcu, da se analizirajo dosedanje aktivnosti zaradi intenzivnejše pomoči v nadaljnji obravnavi. Poleg tega pa si je zavod zadal za cilj, da razvije enotna izhodišča za oblikovanje najučinkovitejših ukrepov aktivne politike zaposlovanja in da načrtuje vrsto in obseg ukrepov glede na potrebe strank. Nov pristop naj bi bolj upošteval potrebe brezposelnih oseb, s tem pa bi omogočal tudi boljše zaznavanje potreb po razvoju novih programov.

2.1.1.1.a Ministrstvo ni zagotovilo, da bi bili ovrednoteni vsi ukrepi, ki so se v preteklosti že izvajali in so jih načrtovali za prihodnje obdobje, zato po našem mnenju ministrstvo ni pridobilo zadostnih zagotovil, da so načrtovani ukrepi učinkoviti in ustrezni glede na strategijo, zastavljene cilje in glede na dosežene učinke. Potrebo po celovitem ovrednotenju ukrepov so potrdili tudi odgovori svetovalcev zaposlitev, ki smo jih pridobili z vprašalnikom.

#### *Ukrep ministrstva*

*V januarju 2007 je ministrstvo izdalo nov Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja in v njem zapisalo, da se bo način vrednotenja ukrepov aktivne politike zaposlovanja določil za vsak posamezen ukrep posebej v letnem programu ukrepov aktivne politike zaposlovanja.*

## **2.1.2 Spremljanje izvajanja ukrepov**

Izvajanje ukrepov so spremljali skrbniki ukrepov; vsak ukrep je imel svojega skrbnika. Ti so bili zadolženi za:

- preverjanje zahtevkov za sredstva,
- spremljanje poročil o izvajanju ukrepov,
- pripravo navodil za izvajanje ukrepov in sodelovanje v postopkih javnih razpisov.

Preverjali smo, ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za učinkovito delovanje naštetih nadzornih mehanizmov.

### **2.1.2.1 Preverjanje zahtevkov za sredstva**

Sredstva za ukrepe aktivne politike zaposlovanja pridobiva zavod od ministrstva na podlagi predhodno posredovanih zahtevkov za sredstva. Najprej zahtevke preverja finančna služba (ali so v skladu s finančnim načrtom in predobremenitvami). Preden ministrstvo izplača sredstva zavodu, morajo zahtevke pregledati in potrditi tudi skrbniki ukrepov. Pogodba med ministrstvom in zavodom določa, da skrbniki pred potrditvijo zahtevka lahko vpogledajo v dodatno dokumentacijo na zavodu.

Preverjali smo, ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za učinkovito preverjanje z zavoda prejetih zahtevkov za sredstva iz proračuna. Da bi odgovorili na to vprašanje, smo ugotavljali:

- ali je ministrstvo opredelilo cilje, obseg in način preverjanja zahtevkov,
- ali je bilo preverjanje zahtevkov dokumentirano, da je bil možen nadzor nad njegovim izvajanjem in
- ali so si skrbniki občasno ogledali dodatno dokumentacijo na zavodu.

Ugotovili smo, da ministrstvo ni izdalo pisnih navodil skrbnikom za preverjanje zahtevkov. Cilji, obseg in način njihovega preverjanja zato niso bili nikjer podrobno in nedvoumno določeni. Ne zadostni so bili tudi napotki za vpogled v dodatno dokumentacijo zavoda, saj ni bilo natančnejših usmeritev in kriterijev za odločanje o tem, kdaj in kolikokrat naj se vpogledi opravijo. Ugotovili smo, da obstaja med skrbniki neenaka praksa v načinu in obsegu preverjanja zahtevkov za sredstva. V letu 2005 se vpogledi v dodatno dokumentacijo zavoda sploh niso opravljali, ker se je zmanjšalo število skrbnikov, obstoječi skrbniki pa so bili preobremenjeni z drugim delom.



Ugotovili smo tudi, da ni bilo vzpostavljenih pogojev za učinkovit nadzor nad delom skrbnikov, ki so preverjali zahteve, saj skrbniki niso bili dolžni dokumentirati opravljenih preverjanj in zato večina skrbnikov ni imela dokazov o opravljenih preverjanjih.

2.1.2.1.a Na podlagi opisanih pomanjkljivosti smo ocenili, da ministrstvo ni zagotovilo vseh potrebnih pogojev, da bi skrbniki lahko učinkovito preverjali zahteve zavoda za proračunska sredstva. Ministrstvo je v spremljanje vgradilo nadzorni mehanizem, ki pa je pomanjkljivo opredeljen glede obsega in načina nadzora. Postopek bi moral biti standardiziran in dokumentiran, da bi se tudi nad izvajanjem tega postopka lahko izvedel občasni vodstveni nadzor.

### 2.1.2.2 Spremljanje poročil o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja

Ta nadzorni mehanizem je ministrstvo vgradilo, da bi sproti spremljalo uresničevanje zastavljenih ciljev, ki jih je načrtovalo s finančnim načrtom in z letnim programom ukrepov aktivne politike zaposlovanja (cilji so navedeni v točki 2.1.1). Pri tem mora ministrstvo imeti na voljo vse potrebne, to je zanesljive in zadostne informacije, da lahko takoj ukrepa, če bi bilo treba. Ukrepanje je potrebno predvsem v naslednjih primerih:

- če zavod ne uresničuje programa ukrepov v načrtovanem obsegu,
- če zavod ne vključi v ukrepe dovolj oseb iz posameznih ciljnih skupin,
- če se ne zaposli dovolj brezposelnih oseb po njihovi udeležbi v ukrepih glede na število vseh brezposelnih oseb, ki so bile udeležene v ukrepih,
- če se spremenijo razmere na trgu dela in se npr. poveča število brezposelnih oseb ali pa se poslabša njihova struktura (npr. med brezposelnimi osebami se poveča delež oseb z zaposlitvenimi ovirami).

Preverjali smo, ali je ministrstvo poskrbelo, da bi bilo spremljanje izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja učinkovito. Ugotavljali smo, ali je določilo pristojne osebe za spremljanje, ali je opredelilo njihova pooblastila in odgovornosti, ali je pripravilo navodila za njihovo delo in ali so bili podatki in način spremljanja ustrezni, da bi ministrstvo lahko ukrepalo, če bi bilo treba glede na cilje, ki jih je hotelo doseči.

Skrbniki naj bi spremljali izvajanje ukrepov na podlagi poročil zavoda. Vsak ukrep je imel svojega skrbnika. Ti so bili imenovani s sklepom, ki ga je ob začetku programskega obdobja izdal direktor direktorata za trg dela in zaposlovanje. V sklepu je bilo navedeno, da se naloge in zadolžitve skrbnikov lahko natančneje določijo s posebnim notranjim organizacijskim predpisom. Vendar so bile naloge in zadolžitve skrbnikov podrobneje določene le za spremljanje ukrepov, ki so se financirali iz ESS, ne pa tudi za ukrepe, ki so bili financirani iz proračunskih sredstev ministrstva. Zavod je o uresničevanju ukrepov ministrstvu redno poročal, in sicer mesečno (mesečne informacije), četrtno, polletno in letno. Roke in vsebino poročil je ministrstvo določilo v pogodbi, ki jo je sklenilo z zavodom. Zavod je v poročilih sporočal podatke o številu in strukturi oseb, ki jih je vključeval v ukrepe. Na podlagi teh podatkov so skrbniki na ministrstvu preverjali, ali je bilo v ukrepe vključeno zadostno število oseb glede na načrtovano število vključitev po posameznem ukrepu in ali so bile vključene osebe iz tistih ciljnih skupin, ki so jim bili ukrepi še posebej namenjeni. Če ukrepi niso bili izvedeni, so skrbniki zahtevali, da jih zavod pojasni. Na podlagi pojasnil o odstopanjih pri izvajanju ukrepov so skrbniki ugotavljali tudi nove potrebe po prilagajanju programa ukrepov spremembam med letom. Na ministrstvu so to opisali tako: *"Na podlagi spremljanja fizičnih kazalcev iz mesečnih informacij zavoda, posredovanih specifikacij zahtevkov za izplačila, v primerjavi z dokumentom prevzete obveznosti ter poročil zavoda, se lahko ugotovijo odstopanja. Na podlagi teh odstopanj se po potrebi pristopi k spremembi programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja, tako v obsegu sredstev, kot v številu vključitev, glede*

*na izkazane potrebe se zagotovi prerazporeditev sredstev med posameznimi aktivnostmi. Z navedenim načinom spremljanja in ugotovljenimi potrebami po spremembah programa med letom se doseže večja stopnja uresničitve zastavljenih ciljev programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja."*

Največje spremembe v programu ukrepov v letu 2005 ministrstvo ni izvedlo niti na pobudo zavoda in niti zaradi uresničevanja ciljev programa aktivne politike zaposlovanja, ampak ker je zmanjkalo proračunskih sredstev za denarna nadomestila brezposelnim osebam in jih je zato prerazporedil s proračunske postavke, s katere se financirajo ukrepi. Znižalo je sredstva in zmanjšalo načrtovano število vključitev v ukrep, ki je bil namenjen predvsem dolgotrajno brezposelnim osebam in ki je bil po mnenju svetovalcev najučinkovitejši za reševanje dolgotrajne brezposelnosti. Do znižanja sredstev torej ni prišlo zaradi zmanjšanja potreb po ukrepih aktivne politike zaposlovanja<sup>21</sup>, in tudi ne zaradi manjšega interesa delodajalcev za ta ukrep, ampak zato, ker je ministrstvo načrtovalo premalo sredstev za pasivne ukrepe – denarna nadomestila<sup>22</sup>.

Zavod ministrstvu ni posredoval podatkov o izvajanju ukrepov po ciljnih skupinah, zato ministrstvo ni imelo podatkov o deležu že aktiviranih oseb v posamezni ciljni skupini, da bi lahko usmerjalo zavod v večje ali manjše aktiviranje teh skupin v primeru, ko bi bil v ukrepe vključen prenizek delež oseb iz posameznih ciljnih skupin. Podatke iz poročil zavoda bi bilo treba dodatno obdelati, da bi lahko ugotovili koliko dolgotrajno brezposelnih oseb ali pa koliko iskalcev prve zaposlitve je bilo vključenih v vse ukrepe skupaj in koliko oseb iz posamezne ciljne skupine ni bilo vključenih v noben ukrep. Šele na podlagi tako obdelanih podatkov bi ministrstvo imelo ustrezne informacije, da bi lahko usmerjalo zavod v večje ali manjše aktiviranje posameznih ciljnih skupin brezposelnih oseb. Ministrstvo bo v prihodnje moralo pridobiti te podatke in opraviti analizo, saj je odgovorno tudi za uresničevanje ciljev, ki so bili določeni v Evropskih smernicah zaposlovanja iz leta 2003. Eden od ciljev je bil, da naj bi članice EU do leta 2010 vključile v aktivne ukrepe 25 odstotkov dolgotrajno brezposelnih oseb.

Zavod ministrstvu ni posredoval podatkov o tem, koliko brezposelnih oseb se je zaposlilo po udeležbi v ukrepih (opisano 2.1.1), zato skrbniki niso mogli spremljati njegove uspešnosti pri doseganju načrtovanih učinkov.

---

<sup>21</sup> V tem obdobju je stopnja brezposelnosti rasla, avgusta je dosegla že 49 odstotkov in se septembra dvignila na najvišji odstotek v letu, to je 49,9 odstotka, večal pa se je tudi delež dolgotrajno brezposelnih oseb, potem je začel nekoliko padati, a je bil konec leta še vedno višji kot v začetku leta.

<sup>22</sup> Nekatero območne službe so povedale, da bi bilo število vključitev lahko večje, če bi imeli več sredstev: z rebalansom proračuna za leto 2005 je ministrstvo prerazporedilo sredstva iz ukrepov aktivne politike zaposlovanja na postavko, ki je namenjena denarnim nadomestilom (pasivnim ukrepom). Najbolj (za 2.000.000 tisoč tolarjev) so se zmanjšala sredstva za ukrep spodbujanje novega zaposlovanja težje zaposljivih oseb – subvencija v enkratnem znesku, v katerega se vključuje največ dolgotrajno brezposelnih oseb.

Učinki ukrepov aktivne politike zaposlovanja so zelo odvisni tudi od zavzetosti in strokovnega dela zaposlitvenih svetovalcev. Obstaja tveganje, da zavod ne zaposli dovolj brezposelnih oseb po njihovi udeležbi v ukrepu tudi zato, ker nima dovolj svetovalcev, da bi lahko namenili dovolj pozornosti brezposelnim osebam. Zato menimo, da bi ministrstvu morali biti na voljo tudi ustrezni podatki, da bi lahko skrbniki spremljali učinkovitost zavoda pri zaposlovanju brezposelnih oseb po udeležbi v ukrepih in da bi ministrstvo lahko ukrepalo, če zavod pri tem ne bi bil dovolj učinkovit. Po našem mnenju bi ministrstvo moralo spremljati izvajanje ukrepov tako, da bi spremljalo tudi naslednje indikatorje:

- stopnjo napotitev (število posredovanj v zaposlitev glede na ciljne skupine brezposelnih oseb v primerjavi s številom brezposelnih oseb v ciljni skupini);
- stopnjo uspešnosti napotitev na prosto delovno mesto (število brezposelnih oseb, ki so bile napotene na prosto delovno mesto in so se zaposlile, v primerjavi s številom vseh napotenih brezposelnih oseb), da bi merili učinkovitost zavoda pri napotitvah v zaposlitve;
- število registriranih brezposelnih oseb na zaposlitvenega svetovalca, da bi s tem merili trud in zavzetost zavoda za izboljšanje zaposljivosti brezposelnih oseb;
- zadovoljstvo delodajalcev z odzivnostjo zavoda na prijavljene potrebe po delavcih (delež prijavljenih potreb delodajalcev, ki so zavod zaprosili za posredovanje, glede na število vseh potreb po delu);
- zadovoljstvo brezposelnih oseb s storitvami zavoda.

Ugotovili smo, da zavod sicer že ima podatek o deležu prijavljenih potreb delodajalcev, ki so zavod zaprosili za posredovanje, vendar o njem ministrstvu ne poroča, ker to tega ne zahteva. Iz podatkov smo ugotovili, da na zavodu povprašuje po posredovanju le dobra tretjina vseh delodajalcev, ki želijo na novo zaposlovati. Po našem mnenju bi bilo treba analizirati vzroke za to in sprejeti ustrezne ukrepe, da bi se povečal interes delodajalcev za sodelovanje z zavodom.

Pomanjkljive so bile tudi informacije, ki jih je ministrstvo imelo na voljo za spremljanje razmer na trgu dela. Zavod je ministrstvu mesečno poročal o prilivih v brezposelnost in odlivih iz nje za pretekli mesec, poročal je tudi o razlogih za prilive oziroma odlive, ni pa imelo ministrstvo na voljo prognoz gibanja na trgu dela za prihodnje obdobje (npr. na podlagi podatkov o nameravanih odpustitvah delavcev, ki jih zavodu sporočajo delodajalci), da bi lahko ob morebitnih spremembah na trgu dela, ki vplivajo negativno na doseganje zastavljenih ciljev (kot so povečan priliv v brezposelnost), pravočasno prilagodilo program ukrepov.

Vse manjkajoče informacije bi ministrstvo lahko že imelo na voljo, če bi uporabljajo programsko in strojno opremo, ki jo je kupilo za analiziranje trga dela in za spremljanje indikatorjev na trgu dela (opisano tudi v točki 2.1.1). Omenjeni informacijski sistem je namreč zgrajen iz dveh komponent: sistema indikatorjev trga dela in informacijskega sistema SAS, ki omogoča obdelavo podatkov iz podatkovnega skladišča, kamor se nalagajo podatki iz različnih virov. Lahko bi združilo zavodove parcialne podatke po ukrepih in dobilo pregled po ciljnih skupinah za celotno populacijo vključenih oseb, lahko bi navzkrižno primerjalo zavodove podatke o vključenih osebah s podatki z zavoda za zdravstveno zavarovanje in dobilo pregled oseb, ki so se zaposlile po udeležbi v ukrepih, lahko bi izdelovalo mesečne prognoze prilivov v brezposelnost in odlivov iz nje itn.

2.1.2.2.a Ministrstvo ni zagotovilo vseh pogojev za učinkovito spremljanje izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ker ni zagotovilo vseh ustreznih podatkov in informacij glede na vse cilje, ki jih je hotelo doseči. Pomanjkljivo je bil organiziran tudi način spremljanja ciljnih skupin brezposelnih oseb, saj je to potekalo le parcialno, po posameznih ukrepih, ne pa tudi za program ukrepov v celoti oziroma za vse ukrepe skupaj. Ministrstvo zato ni imelo podatka, koliko oseb iz posamezne ciljne skupine je bilo vključenih v vse ukrepe skupaj in koliko oseb ni bilo vključenih v noben ukrep.

#### *Ukrepi ministrstva*

- *V letu 2006 se nabavljena informacijska oprema še ni začela uporabljati, bilo pa je izvedeno šolanje desetih uporabnikov za programsko opremo SAS Enterprise Guide, ki so dobili tudi možnost uporabe tega orodja, ne pa tudi obveznost<sup>23</sup>.*
- *Z uvedbo informacijskega sistema APZnet (na zavodu) v letu 2007 se je omogočilo celovito spremljanje ciljnih skupin z vidika napotovanja v posamezne programe aktivne politike zaposlovanja.*
- *V letu 2007 so bili nekateri skrbniki v ministrstvu zadolženi za celovito spremljanje posameznih ciljnih skupin brezposelnih oseb.*

#### **2.1.2.3 Vključevanje skrbnikov v proces izvajanja ukrepov**

Pravilnost izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja ministrstvo zagotavlja tudi z neposrednim vključevanjem skrbnikov z ministrstva v proces izvajanja ukrepov na zavodu. Skrbniki pripravijo skupaj z zavodom navodila za izvajanje ukrepov in odgovarjajo na vprašanja zavoda, če je treba. Poleg tega skrbniki sodelujejo v postopkih javnih razpisov, in sicer pri pripravi razpisne dokumentacije (ministrstvo mora z razpisno dokumentacijo soglašati) in kot člani komisije pri ocenjevanju in izbiri izvajalcev. Ministrstvo daje tudi soglasje k izboru izvajalcev.

Preverjali smo, ali je ministrstvo z neposrednim sodelovanjem skrbnikov z zavodom zagotovilo, da so bila navodila (ki so jih skrbniki z ministrstva pripravili v sodelovanju z zavodom) jasna in ustrezna in ali so bili postopki javnih razpisov (v katerih so sodelovali poleg zavoda tudi skrbniki z ministrstva) pravilno izvedeni. Da bi odgovorili na zastavljeno vprašanje, smo:

- izdelali vprašalnik za strokovne delavce zavoda, ki so jim bila navodila za izvajanje ukrepov namenjena, da so ocenili jasnost in popolnost navodil;
- izbrali reprezentativen vzorec ukrepov aktivne politike zaposlovanja in proučili navodila za njihovo izvajanje, da smo ocenili, ali je bil nadzor nad izvajanjem pogodb z navodili ustrezno in zadostno opredeljen;
- preverili, ali so bili izvajalci storitev izbrani s pravilnim postopkom javnega naročanja.

Ugotovili smo, da so bila nekatera navodila za izvajanje ukrepov nejasna in neustrezna (opisano tudi v točki 2.2.3.1) in da nekateri postopki izbire izvajalcev in delodajalcev niso bili pravilno izvedeni (točki 2.2.2.1.a in 2.2.2.2.a).

---

<sup>23</sup> Uporabo tega sistema nam je prikazal predstavnik izvajalskega podjetja in ne predstavnik ministrstva, ker na ministrstvu še nimajo usposobljenih oseb, ki bi to orodje znale uporabljati. Prav tako še vedno niso uporabljali sistema indikatorjev LMIS, ki je bil nameščen le na osebнем računalniku vodje projekta.

2.1.2.3.a Ministrstvo kljub neposrednemu vključevanju skrbnikov v proces izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja na zavodu, ne zagotavlja, da bi bila vsa navodila ustrezna in vsi postopki javnih razpisov pravilno izvedeni. Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo za učinkovitejše delovanje tega nadzornega mehanizma zagotoviti dodatno strokovno izobraževanje in usposabljanje skrbnikov.

### 2.1.3 Nadzor nad zavodom

Nadzor ministrstva nad delom zavoda je predpisan z ZZZPB in zajema strokovni in upravni nadzor in nadzor nad namensko porabo sredstev<sup>24</sup>. Na podlagi zakona bi moralo ministrstvo predpisati metodologijo, oblike, postopek in način za izvajanje tega nadzora.

Preverjali smo, ali je ministrstvo zagotovilo vse potrebno, da bi bilo izvajanje nadzora, ki ga je bilo dolžno izvajati nad delom zavoda na podlagi ZZZPB, učinkovito. Ugotavljali smo, ali je ministrstvo:

- predpisalo metodologijo, oblike, postopek in način za izvajanje nadzora,
- izvajalo nadzor nad delom zavoda,
- opravilo analizo tveganja in opredelilo tvegana področja,
- opredelilo obseg in način sodelovanja med nadzorniki in skrbniki ukrepov,
- pripravilo strategijo za izvajanje nadzorov in določilo število nadzornikov, ki jih potrebuje.

Ministrstvo je na podlagi ZZZPB leta 1999 izdalo pravilnik o izvajanju nadzora nad delom zavoda, s katerim je določilo, kdo lahko opravlja nadzor (osebe, ki imajo strokovni izpit in so pooblaščen za nadzor), oblike nadzora, postopek in način izvajanja nadzora. Izdelalo pa ni metodologije za izvajanje nadzora. To je začelo pripravljati v letu 2006.

Ministrstvo do druge polovice leta 2005 svoje naloge (nadzor nad delom zavoda) ni izvajalo, saj ni opravilo nobenega nadzora nad zavodom, na strokovni izpit za izvajanje nadzora pa je napotilo samo eno osebo.

Prva dva nadzora nad zavodom je ministrstvo izvedlo v drugi polovici leta 2005 na dveh območnih službah zavoda. Z nadzoroma so bile razkrite številne nepravilnosti pri izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Nadzora sta bila izvedena na podlagi zunanje pobude in ne na podlagi pobude skrbnikov ukrepov ali drugih zaposlenih na ministrstvu.

2.1.3.a Ministrstvo ni zagotovilo vseh potrebnih pogojev za učinkovito izvajanje nadzora: ni izdelalo strategije in metodologije za izvajanje nadzora, ni opravilo analize tveganj in ni opredelilo tveganih področij in potrebnega števila nadzorov ter nadzornikov; ni pa tudi vzpostavilo sodelovanja in prenosa informacij med skrbniki ukrepov in nadzorniki pri načrtovanju in izvajanju nadzorov nad delom zavoda. Od leta 1999, ko je bil sprejet pravilnik o izvajanju nadzora nad delom zavoda, do druge polovice leta 2005 ministrstvo ni izvedlo nobenega nadzora nad zavodom.

#### *Ukrep ministrstva*

*V letu 2006 je ministrstvo pripravilo Metodološki priročnik za postopke izvajanja strokovnega in upravnega nadzora nad namembnostjo porabe sredstev in zakonitostjo dela zavoda in drugih oseb na področju zaposlovanja. Načrtovana so tudi izobraževanja kontrolorjev za izvajanje nadzora.*

<sup>24</sup> 45.b člen ZZZPB.

## 2.2 Ali je zavod vzpostavil učinkovit nadzorni sistem

### 2.2.1 Obravnava brezposelnih oseb

#### 2.2.1.1 Preverjanje podatkov o brezposelnih osebah v uradnih evidencah zavoda

Zavod je odgovoren, da ima pravilne in resnične podatke o brezposelnih osebah, ki jih vodi v svojih uradnih evidencah, zato mora te podatke nenehno preverjati. Pravno podlago za to preverjanje ima v Pravilniku o določitvi vrste in načina izmenjave osebnih in drugih podatkov<sup>25</sup>, ki določa, s katerimi institucijami si zavod lahko izmenjuje določene podatke in za kakšen namen. Omenjeni pravilnik je določil vrsto in način izmenjave osebnih in drugih podatkov, zavod pa bi moral z organizacijskim predpisom določiti postopke za izmenjavo podatkov<sup>26</sup>.

Preverjali smo, ali je zavod določil postopke za izmenjavo in uporabo podatkov in ali so se ti izvajali tako, da je bilo zagotovljeno sprotno odkrivanje nepravilnosti in njihovo takojšnje odpravljanje. Obstaja namreč tveganje, da ima določena oseba pravice zaradi brezposelnosti (denarna nadomestila, pravice iz ukrepov ipd.) na podlagi nepravilnih podatkov in da dejansko ne izpolnjuje pogojev za status.

Ugotovili smo, da zavod ni izdal organizacijskega predpisa, s katerim bi določil postopke za izmenjavo in uporabo podatkov, ki jih lahko pridobiva na podlagi izmenjav z drugimi institucijami.

Zavod je mesečno pridobival podatke o vseh zaposlitvah z zavoda za zdravstveno zavarovanje, dvakrat letno pa podatke o vseh zavarovalnih podlagah za osebe, ki jih je zavod spremljal. Na zavodu so na podlagi pridobljenih podatkov navzkrižno preverili podatke o brezposelnih osebah, ki so jih vodili v svojih evidencah. Preveritev so opravili v službi za informatiko, saj navzkrižno preverjanje podatkov ni bilo vgrajeno v informacijski sistem zavoda. Seznime oseb, ki so se zaposlile, so posredovali službi za zaposlovanje, ta pa jih je posredovala vodjem uradov za delo. Ti so zadolžili svetovalce zaposlitev, da preverijo stanje in odpravijo ugotovljene nepravilnosti, če pa jih niso, so dobili iste osebe ponovno izpisane na seznamih za naslednji mesec.

Na izbranem vzorcu smo preverili, ali so svetovalci zaposlitev sproti odpravljali ugotovljene nepravilnosti. Ugotovili smo, da jih niso, saj so bile nekatere osebe ponovno izpisane na seznamih za naslednji mesec.

Na podlagi podatkov iz centralnega registra prebivalstva je služba za informatiko dvakrat letno pripravila seznam oseb, ki so se preselile ali ki so umrle. Te podatke je posredovala po elektronski pošti vodjem uradov za delo, ki so bili zadolženi, da izvedejo ustrezen postopek za prenehanje vodenja teh oseb v evidenci zavoda. Če podatki niso bili popravljeni, so se ob naslednjem pridobivanju podatkov iz centralnega registra prebivalstva ponovno poslali vodjem uradov, da so uredili svoje evidence.

Poleg tega so v službi za informatiko pripravili tudi kontrolne sezname napačnih EMŠO in davčnih števil oseb, ki so jih popravili na uradih za delo. Kontrolo popravkov so opravljali v službi za informatiko, čeprav niso imeli pooblastil za vpoglede v podatke o osebi.

---

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 33/00.

<sup>26</sup> 2. člen Pravilnika o določitvi vrste in načina izmenjave osebnih in drugih podatkov.

2.2.1.1.a Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito preverjanje resničnosti in pravilnosti podatkov o brezposelnih osebah na podlagi izmenjave osebnih podatkov iz javnih evidenc, ker ni opredelil postopka za izmenjavo in uporabo podatkov z organizacijskim aktom in postopka tudi ni izvajal tako, da bi bilo lahko zagotovljeno sprotno odkrivanje nepravilnosti in njihovo takojšnje odpravljanje.

#### *Ukrepi in pojasnila zavoda*

- *V letu 2006 je zavod pričel odpravljati navedene pomanjkljivosti in oktobra 2006 pripravil osnutek dokumentov Uporaba podatkov pridobljenih na podlagi izmenjav med zavodom in drugimi institucijami in Tehnični opis izmenjave podatkov. Do zaključka razčiščevanj sta bila navedena dokumenta še vedno v fazi osnutka. Zavod je pojasnil, da sta dokumenta v fazi osnutka zaradi nepričakovano dolgega sprejemanja novega Pravilnika o izmenjavi podatkov na podlagi novele ZZZPB iz julija 2006, ki je še vedno v postopku sprejemanja.*
- *V letu 2006 se je zavodu dograjevala aplikativna podpora za delo z brezposelnimi osebami. V načrtu je bilo, da naj bi se podatki, pridobljeni z izmenjavami, prikazovali neposredno v aplikaciji na namizju svetovalca zaposlitve, poleg tega pa bi se še vedno štirikrat letno izpisovali kontrolni sezname. Zavod se z zavodom za zdravstveno zavarovanje tudi dogovarja za bolj pogosto izmenjavo podatkov.*
- *Zavod načrtuje tudi, da bi podatke iz centralnega registra prebivalcev uvozili neposredno v aplikacijo. Tako bi bile vse spremembe statusov oseb vidne na namizju svetovalcev zaposlitve. Opozorila bodo z namizja izginila, ko bo status urejen. Še vedno pa bo treba zagotoviti izpise kontrolnih seznamov za spremljanje izvedenih popravkov v evidencah.*

#### **2.2.1.2 Preverjanje izpolnjevanja obveznosti brezposelnih oseb**

Cilj obravnave brezposelne osebe je njena zaposlitev. Obstaja tveganje, da brezposelna oseba v postopku obravnave ne sodeluje aktivno in da zato po udeležbi v ukrepu aktivne politike zaposlovanja ne pride do njene zaposlitve. To pomeni, da je bila poraba sredstev, ki jih je zavod vložil v obravnavo in v izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, neučinkovita.

Zavod je za obvladovanje tega tveganja vzpostavil dva nadzorna mehanizma: vzpostavil je neposredno preverjanje izpolnjevanja obveznosti brezposelnih oseb iz zaposlitvenega načrta, ki ga izvajajo svetovalci zaposlitev, in nadzor, ki ga lahko izvaja posebna organizacijska enota zavoda – služba za nadzor. Razmejitev med obema vrstama nadzora je bila določena s pravilnikom za izvajanje nadzora nad brezposelnimi osebami, v katerem je bilo opredeljeno, da naj bi služba za nadzor izvajala nadzore takrat, kadar bi bilo ugotavljanje dejstev za strokovne delavce predolgotrajno in prezahtevno.

Preverjali smo, ali je zavod zagotovil pogoje za učinkovito medsebojno sodelovanje obeh vrst nadzora.

Po vpisu v evidenco vsaka brezposelna oseba dobi svojega svetovalca zaposlitve, ki z intervjujem ugotavlja potrebo brezposelne osebe po pomoči za povečanje zaposljivosti. Rezultat svetovanja je zaposlitveni načrt. To je pisni dogovor, v katerem so navedene načrtovane aktivnosti in oblike pomoči za čim hitrejšo zaposlitev. Brezposelna oseba mora biti na voljo za zaposlitev vsak delovni dan tri ure dnevno na naslovu in v času, za katerega se oseba dogovori z zavodom. S tem naj bi se omogočilo hitro in učinkovito komuniciranje med zavodom in osebo, ker je to pri posredovanju zaposlitev zelo pomembno.

Svetovalec zaposlitve ob vsakem naslednjem svetovalnem razgovoru preverja, ali je brezposelna oseba izvedla vse načrtovane aktivnosti. Nekaterih aktivnosti pa svetovalci ne nadzirajo v celoti, npr. spremljanja aktivnega iskanja zaposlitve. Svetovalec in brezposelna oseba se sicer dogovorita in v zaposlitveni načrt zapišeta, da brezposelni navezuje stike z delodajalci in posamezniki, ki so lahko vir zaposlitvenih

možnosti, vendar je težko nadzorovati, ali je resnično uporabil vse možnosti teh stikov, ki bi jih potencialno lahko imel, in ali si je resnično prizadeval za to, da bi se zaposlil.

Kot posebej problematično skupino za aktiviranje so v zavodu izpostavili skupino dolgotrajno brezposelnih oseb, pri katerih se kopičijo različni problemi in je aktiviranje posameznika zelo težko in drago. Tisti prejemki, do katerih so ljudje upravičeni iz socialnega varstva, so razmeroma visoki glede na nizke plače ljudi z nizko izobrazbo. Mnogi zato niso motivirani za zaposlitev, ker si s tem ne izboljšajo svojega finančnega položaja ali si ga celo poslabšajo.

Pogosto se dogaja, da se osebe ne javijo na telefonske klice svetovalcev. V takih primerih svetovalci ne more ukrepati, ker nima zadostnih dokazov, da oseba ni bila dosegljiva in da je s tem kršila obveznosti iz zaposlitvenega načrta. Lahko pa ukrepa, če se oseba ne javi na vabilo ali razgovor ipd., če ji je bilo to vabilo dostavljeno s priporočeno pošto ali osebno. Na podlagi takšnih izkušenj se je med nekaterimi uradi za delo uveljavila praksa, da če oseba pogosto ni dosegljiva ali če se izmika zaposlitvi, predlagajo izvedbo nadzora službi za nadzor. Tej službi posredujejo tudi vse anonimne prijave in sume dela na črno.

V obdobju od leta 2004 do 2005 je služba za nadzor<sup>27</sup>:

- prejela 1.325 predlogov za nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti brezposelnih oseb, od tega jih je 1.133 (ali 85 odstotkov) prejela od uradov za delo; v večini primerov je bilo predlagano, naj služba za nadzor preveri na kraju samem, ali je brezposelna oseba fizično dosegljiva v času, določenem v zaposlitvenem načrtu, kot razlog za nadzor pa je bilo navedeno, da se oseba izmika zaposlitvi ali da je ni bilo mogoče poklicati po telefonu, ni dovolj aktivna in podobno, ali da celo obstaja sum, da oseba dela na črno;
- izvedla 1.284 nadzorov nad izpolnjevanjem obveznosti brezposelnih oseb (ali 86 odstotkov vseh nadzorov), v večini nadzorov so kontrolorji ugotavljali, ali je oseba na voljo za zaposlitev, in sicer tako, da so na naslovu prebivališča osebno preverili, ali je oseba doma;
- ugotovila kršitve obveznosti pri 55 odstotkih izvedenih nadzorov ali 705 nadziranih brezposelnih oseb in na tej podlagi dala predloge ukrepov, pri 426 oseb (33 odstotkov) ugotovila, da ukrepanje ni potrebno, ker nadzirane osebe obveznosti izpolnjujejo, 124 nadzorov je bilo ustavljenih, 29 pa neutemeljenih.

Vzroki za ustavitve ali neutemeljenost nadzorov so bili zelo različni. Najpogostejši vzrok je bil, da so se razmere od predloga do izvedbe nadzora že spremenile in je bil zato nadzor ustavljen. Zgodilo se je tudi, da je kontrolor med nadzorom ugotovil, da se je nadzirana oseba že zaposlila in je bil zato nadzor nepotreben, saj kljub kršitvi ukrepanje ni bilo več možno niti potrebno.

V obdobju od leta 2004 do 2005 je bilo 24.411 oseb črtanih iz evidence, ker niso bile na voljo za zaposlitev (ali 70 odstotkov vseh oseb, ki so bile črtane iz kazenskih razlogov)<sup>28</sup>, od tega jih je bilo le približno dva odstotka črtanih na podlagi nadzorov službe za nadzor, ker v času nadzora niso bile dosegljive na naslovu prebivališča. Ostali (23.811 oseb) pa so bili črtani na podlagi dokazov (niso se odzvali na vabilo zavoda), ki so jih imeli svetovalci zaposlitev.

<sup>27</sup> Poročilo službe za nadzor za leto 2004 in poročilo za leto 2005, Zavod RS za zaposlovanje.

<sup>28</sup> 34.210 oseb je bilo črtanih iz kazenskih razlogov, ostalih 9.799 oseb (ali 30 odstotkov) pa je bilo črtanih, ker so odklonile zaposlitev, zavrnile vključitev ali prekinile udeležbo v ukrepih aktivne politike zaposlovanja, delale na črno in ostalo).



Iz navedeni podatkov in razgovorov smo ugotovili, da večina svetovalcev ni imela težav s pridobivanjem ustreznih in zadostnih dokazov in da so lahko vse kršitve zaradi nedosegljivosti razkrili svetovalci zaposlitev sami, če so dosledno pošiljali priporočena pisna vabila, in nadzori službe za nadzor zato v takšnih primerih sploh niso bili potrebni in bi jih lahko bolj usmerili v preverjanje tistih obveznosti brezposelnih oseb, ki jih zaradi prezahtevnosti ne zmorejo preverjati svetovalci zaposlitev.

Tako je bilo določeno tudi s pravilnikom za izvajanje nadzora nad brezposelnimi osebami. V pravilniku je navedeno, da naj bi služba za nadzor izvajala nadzore takrat, kadar bi bilo ugotavljanje dejstev za strokovne delavce predolgotrajno in prezahtevno.

Na podlagi tega določila bi bili po naši oceni nadzori službe za nadzor potrebni predvsem, kadar svetovalci podvomijo, da brezposelna oseba aktivno išče zaposlitev. Ne bi se pa smeli izvajati v tako omejenem obsegu kot doslej, ko je kontrolor le preveril, ali je oseba doma, ko bi morala biti dosegljiva, in s tem končal nadzor. Z nadzorom bi bilo treba namreč tudi preveriti resničnost izjav osebe, npr. z intervjuji delodajalcev, pri katerih je oseba iskala zaposlitev, ipd., omogočiti pa bi bilo treba tudi nadzorovani osebi, da v postopku nadzora aktivneje sodeluje (kar doslej ni bila praksa). Takšni nadzori bi bili za svetovalce dejansko predolgotrajni in prezahtevni.

Vsebinsko razširitev nadzora so predlagali tudi zunanji svetovalci v projektu tesnega medinstitucijskega sodelovanja, ki se je izvajal v letih od 2001 do 2002. V okviru projekta je bil pripravljen osnutek vprašalnika, na katerega naj bi nadzorovane osebe odgovarjale v intervjuju, vendar se je uporabil le v pilotnem projektu, ne pa tudi v nadzorih, čeprav je v poročilu o izvedenem pilotnem projektu navedeno, "da so stranke izkazale zadovoljstvo in odobravanje, da so bile vključene v postopek nadzora, v katerem so lahko izrazile svoja dejstva in videnje podane prijave. S skupnim stikom treh akterjev (svetovalec, nadzorovana stranka in nadzornik) je prišlo do izraza tudi svetovalna funkcija nadzora."

2.2.1.2.a Ugotovili smo, da ni bilo vedno zadostnega in ustreznega sodelovanja in izmenjave podatkov med svetovalci zaposlitev in službo za nadzor. Poleg tega bi bil lahko nadzor svetovalcev zaposlitev učinkovitejši, če bi sami pridobili ustrezne dokaze o nedosegljivosti brezposelnih oseb za zaposlitev, saj bi se s tem izognili stroškom nadzora, ki ga na njihovo pobudo izvede služba za nadzor na naslovu prebivališča brezposelne osebe. V skladu s pravilnikom naj bi služba za nadzor izvajala nadzore takrat, kadar bi bilo ugotavljanje dejstev za svetovalce zaposlitev (strokovne delavce) predolgotrajno in prezahtevno. Tudi učinki službe za nadzor bi bili lahko večji, če bi ta svoje nadzore vsebinsko razširila in vanje vključila vse stranke v postopku.

## 2.2.2 Izbira izvajalcev storitev in delodajalcev

### 2.2.2.1 Izbira izvajalcev storitev s postopki javnega naročanja

Pomembno je, da zavod pred izbiro izvajalcev storitev zagotovi javno objavo razpisov, preveri usposobljenost izvajalcev in izbere ekonomsko najugodnejšega izvajalca, ki bo učinkovito in pravilno izvedel ukrep aktivne politike zaposlovanja. Javnost, transparentnost in nediskriminatornost so po našem mnenju ključni nadzorni mehanizmi, ki zagotavljajo, da zavod za izvajanje ukrepov izbere ekonomsko najugodnejše in ustrezno usposobljene izvajalce.

Vrsto postopkov izbire vnaprej določi ministrstvo; v komisijo za izbiro izvajalca vedno imenuje tudi svojega predstavnika in ob zaključku postopka daje soglasje k izbiri izvajalcev, da zagotavlja skladnost postopka s predpisi.

Zavod je v letu 2005 porabil približno 1.700.000 tisoč tolarjev<sup>29</sup> proračunskih sredstev za plačila storitev zunanjim izvajalcem.

Največji delež (18 odstotkov ali 303.093 tisoč tolarjev) so predstavljale storitve, kot so različni tečaji, predavanja, seminarji, delavnice in drugi programi usposabljanja, ki jih izvajajo posebej za tovrstne storitve usposobljeni zunanji izvajalci in so namenjene brezposelnim osebam, da bi te pridobile komunikacijske in socialne veščine ter veščine iskanja zaposlitve, ali pa za pridobivanje dodatnih ali poglobljanje pridobljenih znanj, spretnosti in sposobnosti. Te storitve so se izvajale v okviru naslednjih ukrepov: *klub za iskanje zaposlitev, pomoč pri načrtovanju poklicne poti in iskanju zaposlitve* ter *institucionalno izobraževanje*.

Tabela 4: Porabljena proračunska sredstva za plačila storitev v letu 2005

<b>Ukrep</b>	<b>Poraba</b> v tisoč tolarjih	<b>Število vključenih</b> <b>oseb</b>	<b>Število izvajalcev</b> <sup>30</sup>
Klub za iskanje zaposlitev	100.808	1.278	ni podatka
Pomoč pri načrtovanju poklicne poti	53.056	4.985	ni podatka
Institucionalno izobraževanje	149.229	1.903	ni podatka
<b>Skupaj</b>	<b>303.093</b>	<b>8.166</b>	<b>ni podatka</b>

Vir: računovodski podatki zavoda in letno poročilo zavoda za leto 2005.

Drugi največji delež (16 odstotkov ali 274.703 tisoč tolarjev) so predstavljale storitve svetovanja in usposabljanja, ki jih je izvajal Pospeševalni center za malo gospodarstvo v okviru ukrepa *spodbujanje samozaposlovanja*, na podlagi neposredne pogodbe z zavodom.

Preverili smo, ali je zavod izbiral izvajalce storitev po ustreznih postopkih, ki so predpisani za javna naročila. Da bi odgovorili na zastavljeno vprašanje, smo preverili oddajo storitev (tabela 4), ki so se izvajale v okviru ukrepov *klub za iskanje zaposlitev, pomoč pri načrtovanju poklicne poti* in *institucionalno izobraževanje*.

<sup>29</sup> Vir podatka: Računovodske evidence zavoda, realizacija proračunskih sredstev po kontih, konto 4120-tekoči transferi organizacijam in ustanovam.

<sup>30</sup> Zavod ne poroča o številu izvajalcev, nismo pa tudi zahtevali, da bi ta podatek naknadno ugotovil, saj smo ocenili, da bi to zahtevalo preveč časa in stroškov.

2.2.2.1.a Ugotovili smo, da so bili le izvajalci ukrepa *klub za iskanje zaposlitev* izbrani s postopkom, ki velja za javna naročila. Izvajalci ukrepov *pomoč pri načrtovanju poklicne poti in institucionalno izobraževanje* pa so bili izbrani na podlagi javnega razpisa (objavljenega leta 2002), ki ni bil izveden po ustreznem postopku. Namesto da bi bil izveden po postopku za javna naročila, ki zagotavlja izbiro ekonomsko najugodnejših ponudnikov, je bil izveden po postopku, predpisanem za dodeljevanje subvencij.

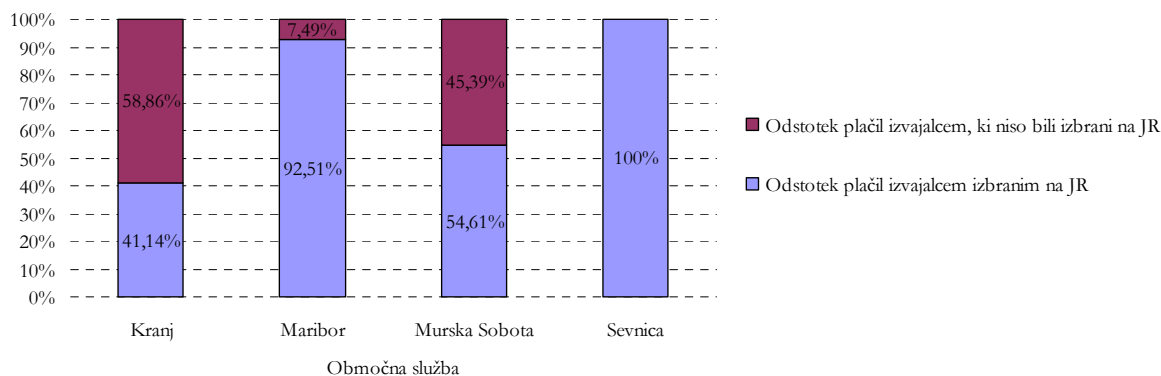
#### Ukrep zavoda

Aprila 2005 je zavod začel nov postopek za izbiro izvajalcev teh storitev na podlagi zakona o javnih naročilih, ki je bil zaključen novembra istega leta. Pogodbe so začele veljati v letu 2006.

Zavod mora po zaključenem postopku izbora zagotoviti, da območne službe naročajo storitve pri izbranih izvajalcih. Na štirih območnih službah smo preverili, ali so območne službe v letu 2005 dosledno naročale storitve le pri izvajalcih ukrepa *institucionalno izobraževanje*, ki so bili izbrani z javnim razpisom, saj le na tak način zavod lahko zagotovi vsem brezposelnim enake standarde kakovosti ponujenih storitev in s tem enake možnosti. Kakovost izvajalcev pomembno vpliva na dosežene učinke ukrepov.

Ugotovili smo, da je le ena od štirih območnih služb dosledno naročala storitve le pri izbranih izvajalcih, medtem ko so ostale naročale storitve tudi pri drugih izvajalcih. Podrobneje so ugotovitve razvidne na sliki 5. Razlike med območnimi službami glede deleža plačil izvajalcem, izbranim brez javnega razpisa, so precej velike, saj znaša delež izplačil drugim izvajalcem od 0 do 58 odstotkov (slika 5).

Slika 5: Prikaz deleža plačil izvajalcem, izbranim brez javnega razpisa po območnih službah iz vzorca



Vir: podatki Zavoda RS za zaposlovanje.

Najpogostejše pojasnilo območnih služb v zvezi z izborom izvajalcev je bilo, da so sami izbirali izvajalce, ker ponudba izbranih izvajalcev iz leta 2002 ni zadostila vsem potrebam brezposelnih oseb. V pojasnilih so še navedli, da so vse izvajalce izbirali po postopkih za oddajo naročil male vrednosti.

Zaradi razlik med območnimi službami menimo, da bi zavod moral izvesti občasne nadzore in preveriti, ali so oddaje drugim izvajalcem upravičene in dejansko neogibne. Ugotovili smo, da centralna služba tovrstnega nadzora ne izvaja, čeprav je z notranjim organizacijskim predpisom določeno, da bi se moral izvajati (npr. skrbniki ukrepov v okviru monitoringa, ko bi lahko nadzor izvajali že s preverjanjem razlik v računovodskih analitičnih evidencah).

### 2.2.2.2 Izbira delodajalcev s predhodnim preverjanjem njihove usposobljenosti

Pomembno je, da zavod pred izbiro delodajalcev, ki jih potrebuje za izvedbo nekaterih ukrepov aktivne politike zaposlovanja, zagotovi javnost postopkov in preveri njihovo usposobljenost za učinkovito in pravilno izvedbo ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Zato smo preverjali, ali je zavod izvedel javni razpis za dodeljevanje državnih pomoči delodajalcem in ali je zagotavljal učinkovito preverjanje usposobljenosti delodajalcev za izvajanje ukrepov.

Ministrstvo je za obdobje od leta 2004 do 2006 priglasilo dve shemi državnih pomoči, to sta *Zaposlovanje in Usposabljanje*. Po obeh shemah je bilo delodajalcem v obdobju od leta 2004 do 2005 izplačanih 10.537.703 tisoč tolarjev.

Za preveritev, ali so bili delodajalci (prejemniki državnih pomoči) izbrani z ustreznim postopkom na podlagi javnega razpisa po pravilih, ki veljajo za dodeljevanje subvencij, smo izbrali ukrep, ki je predstavljal največji delež izplačanih državnih pomoči. To je bil ukrep *sofinanciranje novih delovnih mest oziroma novega zaposlovanja*<sup>31</sup>, za katerega je bilo v obeh letih izplačanih 4.297.563 tisoč tolarjev<sup>32</sup>.

Slika 6: Dodeljevanje državnih pomoči po vrsti postopka



Vir: podatki zavoda.

Na podlagi javnega razpisa so bile dodeljene le državne pomoči za *lokalno zaposlitveni program* (javni razpis je bil objavljen v letu 2004) in za *spodbujanje novega zaposlovanja starejših* (javni razpis je bil objavljen v letu 2005), ki sta bila sofinancirana iz Evropskega socialnega sklada. Drugače pa so ravnali pri ostalih državnih pomočeh, ki so bile financirane samo iz državnega proračuna. Kljub predpisom, ki so nedvoumni<sup>33</sup>, je ministrstvo menilo, "da javni razpis ni potreben, da pa bi tudi podaljšal postopke vključevanja brezposelnih oseb, kar bi pomenilo manj vključitev".

<sup>31</sup> Pod tem nazivom je bil ukrep priglašen v shemi državnih pomoči št. 0001-5022860-2003.

<sup>32</sup> Vir: Poročilo o dodeljenih državnih pomočeh v letu 2004 in 2005, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

<sup>33</sup> Ukrepi aktivne politike zaposlovanja in njihovo izvajanje je opredeljeno v Pravilniku o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: pravilnik), omenjeni ukrep, ki je predmet revizije, pa v 3. poglavju. Ker gre za ukrep, ki je namenjen delodajalcem, je postopek za izvedbo urejen v 74. in 74.a členu tega pravilnika. Pravilnik je glede postopka povsem jase in nedvoumen. V 74. členu določa, da se ukrepi aktivne politike zaposlovanja, ki so namenjeni delodajalcem, kot državne pomoči dodelijo na podlagi javnega razpisa, razen če s tem pravilnikom

2.2.2.2.a Zavod je le manjši del teh državnih pomoči oddal z javnimi razpisi, vse ostale državne pomoči pa so bile v skladu z navodili<sup>34</sup> ministrstva oddane brez javnega razpisa, čeprav za to ni bilo pravne podlage, po kateri bi te pomoči bile izvzete iz pravil, ki veljajo za dodeljevanje državnih pomoči (slika 6).

S predhodnim preverjanjem delodajalcev zavod ocenjuje, ali bodo delodajalci sposobni izpolniti svoje obveznosti in ohraniti zaposlitev tako dolgo, kot je določeno v pogodbi. Pomembno je, da zavod to preverjanje opravi čim bolj celovito in strokovno, da ne spregleda morebitnih znakov težav v poslovanju delodajalca, zaradi katerih delodajalec pozneje ne izpolni obveznosti do delavca in zavoda. Pravočasno zaznavanje morebitnih težav delodajalca je še posebej pomembno pri ukrepih, ko se delodajalcu izplačajo sredstva pred izpolnitvijo njegovih obveznosti, saj mora zavod, če delodajalec ne izpolni obveznosti, zahtevati vračilo sredstev, to pa povzroča dodatne stroške.

Za presojo, ali zavod zagotavlja pogoje za učinkovito preverjanje usposobljenosti delodajalcev, smo izbrali ukrep *spodbujanje novega zaposlovanja težje zaposljivih oseb – subvencija v enkratnem znesku*, ki predstavlja največji delež v državnih pomočeh. Državne pomoči so bile namenjene delodajalcem za subvencioniranje zaposlovanja brezposelnih oseb in delavcev, ki so bili v postopku izgubljanja zaposlitve. V letu 2005 je 2.374 delodajalcev prejelo subvencije za zaposlitev 2.819 oseb. Znesek subvencije je bil odvisen od ciljne skupine in od obdobja, za katero se je delodajalec obvezal, da ohrani zaposlitev. Največ delodajalcev je bilo iz območne službe Ljubljana (461), največje število zaposlitev pa je bilo iz območne službe Murska Sobota (490).

Proučili smo navodila, ki jih je centralna služba zavoda posredovala vsem območnim službam in v katerih je bil zapisan postopek dodeljevanja subvencij, vključno s pogoji in merili, ki jih morajo izpolnjevati delodajalci, da lahko dobijo državno pomoč. Opravili pa smo tudi razgovore s strokovnimi delavci, ki so ta navodila uporabljali<sup>35</sup>.

Iz primerjave navodil iz leta 2005 z navodili iz leta 2004 je razvidno, da sta ministrstvo in zavod v letu 2005 dopolnila postopek preverjanja delodajalcev ob izboru, da zagotovita trajne oblike zaposlitve, izpolnitev pogodbenih obveznosti in zavarovanje sredstev, ki se plačujejo vnaprej.

---

ni določeno drugače. Navedeno je tudi, da se javni razpis izvede po postopku za dodelitev subvencij, posojil in drugih oblik sofinanciranja iz državnega proračuna po predpisih o postopkih za izvrševanje proračuna. Ob pregledu preostalih določb pravilnika je mogoče ugotoviti, da ne vsebuje izjem, torej primerov, ko bi se lahko sredstva dodelila tudi na podlagi drugačnega postopka, ki je mogoč ob upoštevanju predpisov o postopkih za izvrševanje proračuna. Glede na povsem jasne določbe pravilnika o javnem razpisu kot temeljnem načinu za dodelitev tovrstnih sredstev in glede na to, da pravilnik ne opredeljuje izjem, ko javni razpis ne bi bil potreben, je mogoče zaključiti, da je dodeljevanje subvencij brez javnega razpisa nepravilno in ni v skladu s pravilnikom.

<sup>34</sup> Pogovore smo opravili na štirih območnih službah. Postopek izbire izvajalcev in delodajalcev je bil za leto 2004 zapisan v Programu ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2004 (št. sklepa 114-011/03-002 z dne 5. 1. 2004) in za leto 2005 v Programu ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2005 (št. sklepa 11002-1/2005/13 z dne 17. 3. 2005).

<sup>35</sup> Murska Sobota, Maribor, Kranj in Sevnica.

Dopolnitve so bile naslednje:

- od delodajalcev, ki poslujejo prvo leto, mora zavod zahtevati poslovni načrt, ki ga potrdi pristojni organ, iz katerega je razvidna dovolj visoka stopnja verjetnosti uspeha poslovne ideje;
- če delodajalec kandidira za več kot 10.000 tisoč tolarjev, mora zavod zahtevati bančno garancijo ali drugo enakovredno zavarovanje kot jamstvo, da bo delodajalec izpolnil pogodbene obveznosti;
- za dokazilo o poravnanih davkih in prispevkih ne zadošča izjava, temveč mora delodajalec predložiti potrdilo davčne uprave;
- za ugotovitev finančne sposobnosti za izvedbo aktivnosti mora zavod zahtevati obrazec BON1/P;
- za presojanje pogojev za izvajanje aktivnosti morajo direktorji območnih služb imenovati komisije, v katerih je obvezno vsaj en član z znanji s področja poslovnih načrtov in bonitet poslovanja;
- direktor zavoda mora imenovati komisijo na ravni centralne službe za presojo izpolnjevanja pogojev, kadar vrednost presega 10.000 tisoč tolarjev in ko se subvencionira zaposlitev pri delodajalcu, ki je prevzel podjetje ali del podjetja.

Navodila iz leta 2005 so v primerjavi z navodili iz leta 2004 izboljšala postopke preverjanja, vendar pa se je nov pristop začel izvajati šele junija 2005, potem ko je centralna služba zavoda posredovala navodila območnim službam, takrat so bile imenovane tudi prve komisije na območnih službah, imenovana pa je bila tudi strokovna komisija na ravni centralne službe.

Čeprav so se z novimi navodili postopki preverjanja usposobljenosti delodajalcev bistveno izboljšali, pa se nekatere izboljšave v praksi dejansko niso izvajale, ker zavod ni zagotovil pogojev za to:

- Na ravni centralne službe niso izdelali in sprejeli enotnih podrobnejših meril za dodeljevanje subvencij, kar je vodilo k neenaki praksi v območnih službah: nekateri so pri presoji upoštevali le poslovno uspešnost, drugi so poleg poslovne uspešnosti upoštevali tudi finančno stabilnost, nekateri so sredstva odobrili kljub poslovni neuspešnosti, če je kandidat dal zadovoljivo pojasnilo ipd. Ugotovili smo, da so najbolj primerno ravnali v območni službi Murska Sobota, saj so edini zelo podrobno določili in tudi zapisali merila za dodelitev subvencij (npr. način izplačila subvencije je bil odvisen od poslovne uspešnosti in finančne stabilnosti delodajalca) in s tem zagotovili enakopravno obravnavo vseh potencialnih prejemnikov subvencij ter transparenten postopek izbora. Poleg bonitetnih podatkov so preverjali tudi transakcijske račune, če so morebiti blokirani.
- Čeprav je zavod zaznal v prejšnji alineji naveden problem in je bila za rešitev neenakega pristopa po območnih službah septembra 2005 imenovana delovna skupina, ta skupina svoje naloge ni opravila. Predsednik skupine je pojasnil, da so sicer obravnavali predlog kriterijev, ki jih je izdelal eden od članov skupine, da pa delovna skupina ni pripravila končne oblike, ki bi jo potrdilo vodstvo in jo posredovalo vsem območnim službam. Vzrok je bilo dejstvo, da so območne službe v sklopu svojih aktivnosti same reševale to problematiko, saj naj bi bili tam zaposleni sodelavci, ki so usposobljeni za takšne ocene. Na večini območnih služb so povedali, da pogrešajo znanja s področja preverjanja finančne sposobnosti delodajalcev in s tem zanikali pojasnilo predsednika komisije.
- V nekaterih območnih službah so poudarili problem presojanja delodajalcev, ki poslujejo prvo leto in ki naj bi na podlagi poslovnega načrta ocenili stopnjo verjetnosti uspeha poslovne ideje. Zaradi pomanjkljivih navodil in pomanjkanja znanj bi lahko prihajalo tudi do situacij, ko bi bil isti delodajalec po območnih službah obravnavan različno. V eni od območnih služb so nam povedali, da so skrbniku programa na centralni službi postavili vprašanje, kaj naj bi poslovni načrt zajemal in mu tudi posredovali svoj predlog poslovnega načrta in prosili, da predlog potrdi tudi vodstvo zavoda. Odgovorjeno jim je bilo, da nameravajo v centralni službi predlog pregledati in svoje mnenje

posredovati območnim službam, vendar se to ni realiziralo. Po našem mnenju ni bilo zagotovljeno enako obravnavanje poslovnih načrtov, obstaja pa tudi tveganje, da so bili nekateri načrti neustrezno ocenjeni glede verjetnosti uspeha poslovne ideje. Nerazumljivo je, da ministrstvo in zavod namenjata večjo pozornost poslovnim načrtom za izvajanje ukrepa *samozaposlovanje* kot poslovnim načrtom za ukrep *spodbujanje zaposlovanja*, saj je zavod zahteval, da poslovne načrte za samozaposlovanje pred začetkom izvajanja ukrepa potrdijo svetovalci za podjetništvo iz Pospesovalnega centra za malo gospodarstvo.

- Nedorečeno je ostalo tudi, kaj zahtevati, če je delodajalec, ki želi zaposliti brezposelno osebo, kmet oziroma lastnik kmetijskega zemljišča: ali tudi od njega zahtevati poslovni načrt in kolikšen katastrski dohodek mora imeti, da se mu lahko odobri subvencija. Tudi v takšnem primeru je skrbnik odgovoril, da nameravajo zaprositi ministrstvo za dodatno tolmačenje, saj je jasno, da po veljavnih pogojih ne more predložiti vseh zahtevanih listin oziroma tudi ne ustreznih nadomestnih listin, na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti izpolnjevanje pogojev za izvajanje aktivnosti. Območne službe obljubljenega tolmačenja niso prejele.
- Zavod ni zagotovil pogojev, da bi območne službe lahko dejansko izvajale določilo glede zahteve po bančnih garancijah nad 10.000 tisoč tolarjev, ker nima centralizirane evidence odprtih pogodbenih obveznosti po prejemnikih sredstev iz vseh ukrepov aktivne politike zaposlovanja, v katero bi imele vpogled območne službe; pri ugotavljanju presejanja navedenega zneska naj bi se praviloma upoštevala tako višina sredstev iz še neizpolnjenih pogodb kot tudi višina sredstev, za katera se kandidira, saj bi morala garancija zajeti vse odprte obveznosti. Tveganje obstaja predvsem, kadar ima delodajalec odprte pogodbene obveznosti na več območnih službah oziroma iz različnih ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Na eni od območnih služb je vodja postavil vprašanje skrbniku v centralni službi: "Zanima nas, kako ste si zamislili, da bomo spremljali ta znesek. To bi namreč pomenilo, da ko dobimo vlogo nekega delodajalca, da po vseh programih APZ preverimo, koliko sredstev je že prejel. Kako naj dobimo ta podatek, ko pa ima vsak program svojo aplikacijo, pa še izpisi na nivoju območnih služb po delodajalcih niso možni?" Skrbnik je odgovoril, da bo organizirano usposabljanje, a tudi pozneje se ta problem ni rešil.
- Zavod tudi ni imel evidence vseh delodajalcev, ki so v obdobju zadnjih dveh let kršili sprejete obveznosti iz prejetih sredstev aktivne politike zaposlovanja, v katero bi imele vpogled območne službe. Obstaja tveganje, da se sredstva dodelijo tudi delodajalcu, ki v preteklosti ni izpolnil obveznosti iz že prejetih sredstev aktivne politike zaposlovanja. Zavod se namreč zadovolji le z izjavo delodajalca, da v preteklih dveh letih ni kršil obveznosti iz prejetih sredstev.
- Učinkovitejši nadzor bi zavod lahko vzpostavil tudi nad izpolnjevanjem pravil o dodeljevanju državnih pomoči. Za potrditev kriterija nove zaposlitve (dodatne zaposlitve glede na povprečje preteklih 12 mesecev) zavod zahteva le izjavo, čeprav bi podatke o tem lahko pridobil od zavoda za zdravstveno zavarovanje.
- Zavod ne zahteva niti izjave in tudi drugače ne preverja določila, da gospodarski subjekti, ki izvajajo programe reševanja in/ali prestrukturiranja in so v ta namen že dobili državno pomoč, niso upravičeni do sredstev iz ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki predstavljajo državno pomoč.
- V navodilih je bilo navedeno, da naj bi se le izjemoma, in to na podlagi soglasja ministrstva, dodelilo sredstva delodajalcu, ki prevzema potencialno presežne delavce drugega delodajalca na podlagi z njim sklenjenega pravnega posla o prevzemu celotnega ali dela podjetja, dejansko pa ministrstvo soglasij ni dajalo, čeprav je bilo v letu 2005 kar nekaj tovrstnih primerov.

2.2.2.2.b Predhodno preverjanje delodajalcev za izvajanje ukrepa *spodbujanje novega zaposlovanja težje zaposljivih oseb – subvencija v enkratnem znesku* ni bilo zadostno, niti ustrezno in tudi ne enako na vseh območnih službah. Po našem mnenju bi zavod z odpravo zgoraj navedenih pomanjkljivosti ustreznejše in učinkoviteje preverjal usposobljenost delodajalcev in s tem bolj obvladal tveganje, da ne bi bil izbran delodajalec, ki pozneje ne bi bil sposoben izpolniti svojih obveznosti.

## 2.2.3 Izvajanje pogodb

Zavod sklene pogodbe z vsemi, ki so vključeni v izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja. V izvajanje ukrepov so poleg zavoda in brezposelnih oseb vključeni tudi izvajalci storitev (npr. izobraževalne institucije ipd.) in delodajalci. Vzorci pogodb se pripravljajo v centralni službi zavoda; ta jih tudi naloži v računalniški program, da so pogodbe na vseh območnih službah enake. Enotna so tudi navodila za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja in v njih opredeljen način nadzora nad izvajanjem pogodb.

### 2.2.3.1 Preverjanje izpolnjevanja pogodbenih obveznosti

Za nadzor nad izvajanjem pogodb so pristojni strokovni delavci v oddelkih za programe zaposlovanja na območnih službah (v nadaljevanju: skrbniki pogodb); njihova dolžnost je, da sistematično preverjajo izpolnjevanje pogodbenih obveznosti. Pristojnost za nadzor pa ima tudi služba za nadzor.

Preverjali smo, ali je zavod zagotovil pogoje, da so skrbniki pogodb lahko učinkovito preverjali izpolnjevanje pogodbenih obveznosti. Da bi odgovorili na to vprašanje, smo ugotavljali, ali so navodila v delu, ki se nanaša na dokaze o izpolnjenih obveznostih, jasna in popolna, ali so z navodili opredeljeni dokazi ustrezni in zadostni in ali je zagotovljeno sprotno in popolno pridobivanje dokazov od pogodbenih partnerjev.

Naloga strokovnih delavcev (skrbnikov pogodb) je, da pridobijo ustrezna zagotovila, da so bile pogodbene obveznosti izpolnjene in izdatki po pogodbi upravičeno izplačani. Za svoje delo dobijo navodila iz centralne službe zavoda (iz službe za programe zaposlovanja), napisana za vsak ukrep aktivne politike zaposlovanja, in so predhodno usklajena z ministrstvom. Najpomembnejši del navodil so določila o upravičenih stroških, ki jih zavod priznava pogodbenim partnerjem, in o dokazilih teh stroškov, ki jih morajo pogodbeni partnerji predložiti zavodu.

Da bi pridobili odgovor na prvo vprašanje smo štirim območnim službam posredovali vprašalnik. Skrbnike programov, financiranih iz integralnega proračuna in vodje oddelkov za programe zaposlovanja, smo vprašali, ali se strinjajo s trditvijo, "da so navodila za izvajanje ukrepov jasna in popolna". Večina vprašanih se je s trditvijo le delno strinjala, najmanj so se s to trditvijo strinjali skrbniki ukrepa *program 10.000+* in ukrepa *usposabljanje na delovnem mestu*.

V nadaljevanju naštevamo nekaj njihovih komentarjev k navodilom:

- Največ težav je pri presoji, kaj so upravičeni stroški, in dokazovanju le-teh, moteče so tudi pogoste spremembe glede upravičenih stroškov zaradi prepogostega spreminjanja navodil o tem, kateri stroški se štejejo za upravičene in kaj se šteje za ustrezen in zadosten dokaz.



- Pisci navodil ne vedo, kako zadeve dejansko potekajo v operativi, ker to premalo ali je sploh ne poznajo. Dobro bi bilo, da bi se strokovne delavce in vodje oddelkov poklicalo k sodelovanju preden se navodila potrdijo oziroma, ko nastaja predlog.
- Navodila niso popolna in tudi ne v celoti jasna. Pogosto so nedodelana in si jih zato vsaka območna služba razlaga po svoje in piše navodila na navodila. Pred vsako novo izvedbo programa bi bilo treba sklicati vse strokovne delavce na sestanek in operativno pregledati, kako naj se navodila izvajajo in s tem zagotoviti enotno razumevanje. Jasna in popolna navodila bi bila v veliko pomoč, saj bi odpravila dodatna vprašanja in pojasnila.

Za vsak ukrep je v centralni službi imenovan koordinator, s katerim lahko skrbniki pogodb komunicirajo oziroma ki jim pomaga pri reševanju morebitnih težav pri izvajanju navodil. Skrbnike smo vprašali, kako ocenjujejo delo koordinatorjev posameznih programov oziroma ali se strinjajo s trditvijo, da koordinatorji hitro in ustrezno odgovorijo na vsa vprašanja. Večina vprašanih se je *delno strinjala* s trditvijo, da so odgovori ustrezni in pravočasni, so pa hkrati še pripomnili, da je po njihovem mnenju za to odgovorno ministrstvo, ki koordinatorjem ne daje ustreznih odgovorov. Najboljšo oceno je dobil koordinator ukrepa *javna dela*, saj so se vsi strinjali, da dobijo od njega ustrezne in pravočasne odgovore.

Za oceno koordinatorjev smo zaprosili tudi vodje oddelkov za programe zaposlovanja in v nadaljevanju navajamo nekaj njihovih komentarjev:

- Zgodi se, da kak koordinator različno odgovarja strokovnim sodelavcem, kar je zelo moteče, ker so potem strokovni delavci zbegani in ne vedo, kdo dela prav in kdo ne. Prav bi bilo, da bi vsi dobili vse odgovore. Rešitev bi bile skupne mape vprašanj in odgovorov, v katere bi imeli vpogled vsi strokovni delavci, saj bi s tem lahko povečali učinkovitost in poenotenje dela med območnimi službami.
- Kot primer dobre prakse je bil izpostavljen koordinator aktivnosti Javna dela, ki v zelo kratkem roku odgovarja na vprašanja in z odgovori seznanja vse območne službe.
- Ker odgovore na vprašanja dobijo le skrbniki, ki sprašujejo, prihaja do nezadovoljstva tako pri skrbnikih kot tudi pri delodajalcih, saj se dogaja, da isti delodajalec, ki lahko vključuje brezposelne osebe v različnih območnih službah, prinaša drugačne dokaze.

Na podlagi odgovorov na vprašalnik sklepamo, da zavod ni zagotovil jasnih in popolnih navodil in tudi ne odgovorov na vsa vprašanja, ki so jih zastavili skrbniki v zvezi z izvajanjem navodil.

Da bi pridobili odgovor na vprašanje, ali zavod od pogodbenih partnerjev zahteva zadostne in ustrezne dokaze, da so izpolnili pogodbene obveznosti, smo podrobneje proučili navodila za pet reprezentativnih ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Za najbolj ustrezna in zadostna smo ocenili navodila za spremljanje in nadziranje ukrepa *javna dela*. Na podlagi navodil so skrbniki od izvajalcev zahtevali ustrezne in tudi zadostne dokaze o izpolnjenih obveznostih. Preverjanje prejetih dokumentov se je dopolnjevalo še s preveritvami na kraju samem. Skrbniki so morali izvesti nadzore pri 15 odstotkih izvajalcev in preveriti, ali ti izpolnjujejo vse pogodbene obveznosti. Skrbniki so v odgovorih na vprašalnik potrdili, da nadzore na kraju samem izvajajo, težava pa je v tem, da nimajo dovolj znanj iz financ in računovodstva za izvajanje nadzora.

Pri vseh ostalih štirih ukrepih (*usposabljanje na delovnem mestu, program 10.000+, lokalno zaposlitveni program in spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih*) smo odkrili pomanjkljivosti v navodilih, saj se od pogodbenih partnerjev niso zahtevala ustrezna in zadostna dokazila, od skrbnikov pa se ni zahtevalo, da bi preverjanje

dokumentov dopolnili s preveritvami na kraju samem, čeprav bi bilo to potrebno. V nadaljevanju podrobneje predstavljamo pomanjkljivosti v zahtevanih dokazilih in utemeljujemo, zakaj bi se po našem mnenju morale preverjanje dokumentov dopolnjevati še s preveritvami na kraju samem:

*Usposabljanje na delovnem mestu:*

- Z navodili se niso opredelila zadostna dokazila o upravičenih stroških. Zavod delodajalcu plača upravičene stroške, ne da bi od njega zahteval listine, ki bi dokazovale finančno in fizično resničnost izdatkov (npr. stroške inštruktorjev zavod povrne delodajalcu na podlagi računa, ki ga izda delodajalec, ne zahteva pa plačilnih list inštruktorjev in ne izpiskov iz transakcijskih računov).
- Skrbniki niso dolžni opraviti preveritev pri delodajalcu (t.i. kontrole na kraju samem), čeprav bi le na ta način lahko preverili in potrdili, da se je program resnično izvedel tako, kot je poročal delodajalec. Obvezna pa so bila preverjanja pri delodajalcih, ki so bili financirani iz sredstev Evropski socialni sklad.

*Ukrep zavoda*

*Navodila za izvajanje aktivnosti Usposabljanje na delovnem mestu je zavod v letu 2006 dopolnil z zahtevo, da morajo delodajalci zavodu posredovati tudi plačilne liste in dokazila o bančnih nakazilih plač inštruktorjev.*

*Program 10.000+ za šolsko leto 2005/2006:*

- Z navodili niso bila opredeljena zadostna in ustrezna dokazila za prevozne stroške. Ker izvajalci niso želeli skleniti pogodbe z zavodom<sup>36</sup> in s tem prevzeti obveznost spremljanja navzočnosti udeležencev na predavanjih, je zavod udeležencem izplačeval prevozne stroške le na podlagi njihovih podatkov o dnevih navzočnosti, kar pa po naši oceni ni zadosten dokaz, da je bila oseba tudi resnično navzoča na predavanjih.
- Ker niso bile sklenjene pogodbe z izvajalci, njihove storitve niso bile predmet nadzora. Obvezna pa so bila preverjanja storitev izvajalcev, vključno s preveritvami na kraju samem, če so bili ti financirani iz ESS.

*Ukrep zavoda*

*Zavod je predpisal izpolnjevanje preženčne liste za prisotnost študentov na predavanjih, ki je izvajalec ne podpisuje v celoti, temveč študent zbira podpise posameznih predavateljev.*

*Lokalno zaposlitveni program:*

- Z navodili je bilo določeno, da mora zavod zahtevati od delodajalcev, da pošiljajo plačilne liste, ne pa tudi izpiskov s transakcijskih računov, da bi preverili, ali so bile plače in prispevki dejansko izplačani.
- Z navodili ni bilo določeno, da bi se morala opraviti kontrola tudi na kraju samem pri delodajalcih. Obvezna pa je bila ta kontrola pri delodajalcih, ki so bili financirani iz Evropskega socialnega sklada.
- Z navodili so predvidene nadomestne zaposlitve, kadar pride do prekinitve pogodb o zaposlitvi, ni pa opredeljeno, v kakšnem roku bi se morale izvesti. Ugotovili smo, da ni realiziranih že več kot 50 nadomestnih zaposlitev, vendar zaradi tega še ni bila vzpostavljena nobena terjatev. Dobili smo pojasnilo zavoda, da ne morejo zahtevati vračila sredstev od delodajalcev, ker v navodilih ni bil določen rok za nadomestno zaposlitev, poleg tega pa delodajalci dokazujejo, da je za to odgovoren zavod, ker še ni našel ustreznih kandidatov, da se dogovarjajo za razgovore z brezposelnimi osebami ipd.

<sup>36</sup> Pogodba je bila sklenjena le med zavodom in udeležencem izobraževanja.

Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih oseb – subvencija v enkratnem znesku:

- Delodajalci niso bili dolžni zavodu pošiljati dokazil, na podlagi katerih bi skrbniki sistematično spremljali izvajanje pogodbenih obveznosti. Ugotovili smo, da je bilo spremljanje delodajalcev zgolj občasno in naključno, kadar se je kdo od delodajalcev ali vključenih oseb pritožil na zavod. Ker skrbniki niso dolžni sistematično spremljati delodajalcev in oseb, ki so se pri delodajalcih zaposlile, ne vedo, kaj se z njimi v času trajanja pogodbe dogaja.
- V skladu s pogodbo so bili delodajalci, ki so prejeli subvencijo, dolžni zavodu posredovati ob izteku pogodbe dokazila, da so ohranili subvencionirane zaposlitve do zaključka veljavnosti pogodbe. Zaradi nejasnih navodil se je način pridobivanja in spremljanja dokazov med skrbniki razlikoval. Na območnih službah v Murski Soboti, Kranju in Sevnici so skrbniki po izteku pogodb pridobili z zavoda za zdravstveno zavarovanje podatke o zavarovalnih podlagah za vse osebe, ki so bile na podlagi teh pogodb zaposlene, da so nato preverili, če so delodajalci izpolnili svoje obveznosti glede trajanja zaposlitve. V Mariboru je trajanje zaposlitve skrbnik preverjal s pomočjo evidence brezposelnih oseb (v evidenci brezposelnih oseb je preveril, ali se delavec ni predčasno prijavil v evidenco (ni bila pa odkrita kršitev, če se sploh ni prijavil). Na območni službi Ljubljana pa tudi po izteku pogodb niso preverili, ali so zaposlitve trajale v skladu s pogodbeno obveznostjo.
- Z navodili tudi ni bilo predvideno, da bi zavod moral pridobiti dokazila o namenski porabi sredstev, ki so jih delodajalci prejeli od zavoda za nadomestitev dela plače in za izplačila davkov in prispevkov za osebe, ki so jih zaposlili. Izjema so bile pogodbe, s katerimi so se subvencije izplačevale v obrokih (v drugi polovici leta 2005). V skladu s temi pogodbami so morali delodajalci pred vsakim obrokom priložiti potrdilo davčne uprave o poravnanih davkih in prispevkih ter podpisane izjave delavcev, s katerimi ti potrjujejo, da je delodajalec izpolnil vse svoje obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi.

Zaradi nezadostnih dokazov je zavod (aprila 2005) izvedel navzkrižno primerjavo podatkov o subvencioniranih zaposlitvah s podatki zavoda za zdravstveno zavarovanje, da bi preveril, ali so bile te zaposlitve ohranjene do izteka veljavnosti pogodb. Preverjeni so bili podatki za 7.053 oseb, ki so jih delodajalci zaposlili v obdobju od 2002 do 2004 in zanje dobili subvencije. Za 5.943 oseb je zavod ugotovil, da se jim v času veljavnosti pogodbe ni spremenila zavarovalna podlaga, kar je pomenilo, da so delodajalci, ki so te osebe zaposlili, svojo obveznost glede ohranitve zaposlitve izpolnili. Za ostale osebe je zavod ugotovil, da so se njihove zavarovalne podlage spremenile in jih je bilo zato treba dodatno preveriti.

Zavod tudi s tem postopkom ni pridobil vseh potrebnih dokazov, saj je na podlagi podatkov zavoda za zdravstveno zavarovanje pridobil le dokaze glede ohranitve zaposlitve, ne pa tudi dokazov, da so delodajalci zaposlenim osebam izplačali plače ter zanje poravnali vse davke in prispevke v skladu s pogodbami o zaposlitvi. Manjkajoče dokaze o izplačanih plačah, davkih in prispevkih bi zavod lahko pridobil od Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: davčna uprava), saj je bilo s pravilnikom o določitvi vrste in načina izmenjave osebnih in drugih podatkov določeno, da si zavod in davčna uprava te podatke izmenjujeta prek elektronskih medijev mesečno na podlagi seznama delodajalcev, ki ga predloži zavod, vendar se v praksi to ni izvajalo.

V Pravilniku o določitvi vrste in načina izmenjave osebnih in drugih podatkov iz leta 2000 je bilo določeno, da za namene spremljanja izvajanja tega pravilnika minister za delo, družino in socialne zadeve imenuje posebno strokovno skupino ministrstva, sestavljeno tudi iz predstavnikov ministrstva za notranje zadeve in iz institucij, s katerimi si zavod izmenjuje podatke, ki enkrat letno oceni učinke izvajanja tega pravilnika in o tem poroča ministru. Ugotovili smo, da komisija ni bila imenovana.

Da bi pridobili odgovor na vprašanje, ali je zavod zagotovil, da so vsi pogodbeni partnerji pravočasno posredovali skrbnikom pogodb vse zahtevane dokaze, smo izbrali vzorec pogodb in preverjali dokumente, ki so jih zavodu posredovali pogodbeni partnerji v dokaz, da so izpolnili svoje pogodbene obveznosti.

Ugotovili smo, da je bilo pridobivanje dokazov uspešnejše, kadar je bilo izplačilo pogodbenih sredstev pogojeno z dokazili o izpolnjenih obveznostih. V takih primerih so bili pogodbeni partnerji sami zainteresirani, da so zavodu pravočasno posredovali vsa potrebna dokazila, saj jim zavod drugače ni izplačal pogodbenih sredstev. Pridobivanje dokazov pa ni bilo tako uspešno, kadar so pogodbeni partnerji vsa pogodbenega sredstva že prejeli vnaprej (npr. šolnine in subvencije). Nepopolno in nepravočasno so bila zavodu posredovana predvsem dokazila o izpolnjenih obveznostih iz pogodb za izvajanje ukrepov *samozaposlovanje, lokalno zaposlitveni program in spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih oseb – subvencija v enkratnem znesku*.

Zavod je želel izboljšati obstoječi sistem spremljanja pogodb in je zato izvedel navzkrižno primerjanje podatkov z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije, da bi lahko z manj porabljenega časa skrbnikov redno in neodvisno od volje pogodbenih partnerjev pridobival verodostojne dokaze o ohranitvi subvencioniranih zaposlitev. To mu je omogočal že omenjeni Pravilnik o določitvi vrste in načina izmenjave osebnih in drugih podatkov.

Preverili smo, ali je zavod zagotovil pogoje za učinkovito izvajanje tega postopka. Učinkovitost smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali je bil postopek ustrezno opredeljen in ali se je izvajal redno in pravilno. Ugotovili smo, da:

- postopek ni bil nikjer podrobno opredeljen<sup>37</sup>, metodologija za izmenjavo in obdelavo podatkov ni bila zapisana, naloge in odgovorne osebe niso bile opredeljene in postopek ni bil tako dokumentiran, da bi ga bilo mogoče preveriti od začetka do konca; postopek se je izvajal v službi za informatiko; v reviziji je bilo mogoče pridobiti le sezname po opravljeni primerjavi podatkov; osnovni sezname pred primerjavo, zavodu niso bili več na voljo in zato podatka o številu oseb, ki so bile zajete v navzkrižno primerjavo, ni bilo mogoče preveriti;
- ni bil opredeljen nadzor nad postopkom in zato niso bile opravljene kontrole nad popolnostjo zajetih podatkov in ne nad obdelavo podatkov;
- ni bila opredeljena pogostost izvajanja postopka; v obdobju od leta 2004 do 2005 je bil za vse subvencionirane zaposlitve izveden le enkrat; to po naši oceni ni bilo zadostno, saj je pomembno, da se kršitve obveznosti odkrijejo takoj ali vsaj čim prej;
- niso bile zajete vse subvencionirane zaposlitve; izpuščenih je bilo 328 subvencioniranih zaposlitev iz ukrepa lokalno zaposlitveni program (pri 71 delodajalcih), manjše razlike smo ugotovili tudi pri ukrepih samozaposlovanje in spodbujanje novega zaposlovanja.

2.2.3.1.a Zavod ni zagotovil pogojev za učinkovit nadzor skrbnikov nad pogodbami, ker ni pripravil dovolj jasnih in popolnih navodil in ker v navodilih ni opredelil ustreznih in zadostnih dokazov, ki bi jih morali skrbniki pogodb preverjati. Zagotovil tudi ni, da bi se zahtevani dokazi za potrebe nadzora redno pridobivali iz drugih institucij, čeprav je imel za to pravno podlago. Navzkrižno primerjanje podatkov z

<sup>37</sup> V skladu z 2. členom Pravilnika o določitvi vrste in načina izmenjave osebnih in drugih podatkov bi zavod moral z organizacijskim predpisom določiti postopke za izmenjavo osebnih podatkov ter v skladu s predpisi natančneje opredeliti ukrepe tehničnega varovanja osebnih podatkov na elektronskih medijih.

zavodom za zdravstveno zavarovanje in davčno upravo je po našem mnenju ustrezna rešitev, če bi se to primerjanje redno in pogosteje (mesečno) izvajalo in če bi se nadzor nad izvajanjem natančno opredelil.

#### Ukrepi zavoda

- V letu 2007 je zavod za izboljšanje sistema izmenjave podatkov z drugimi institucijami imenoval odgovorne osebe tako na vsebinskem kot tudi na tehničnem področju;
- v letu 2007 je zavod prešel na novo integralno aplikativno podporo APZnet, ki podpira spremljanje izvajanja pogodb po vseh ukrepih aktivne politike zaposlovanja in ki omogoča tudi navzkrižno primerjanje podatkov na enem mestu.

Za nadzor nad izpolnjevanjem pogodbenih obveznosti je poleg strokovnih delavcev pristojna tudi služba za nadzor. Preverjali smo, ali je zavod zagotovil pogoje za učinkovito izvajanje nadzora službe za nadzor nad izpolnjevanjem pogodbenih obveznosti. Da bi dobili odgovor na to vprašanje, smo ugotavljali, ali so se nadzori načrtovali v sodelovanju s skrbniki pogodb na podlagi analize tveganj in ali je zavod izvedel predlagane ukrepe in upošteval priporočila službe za nadzor.

Služba za nadzor je v začetnem obdobju delovanja večinoma izvajala nadzore nad brezposelnimi osebami in le v manjši meri nadzore nad pogodbenimi obveznostmi (v letu 2000 je delež teh nadzorov znašal 5 odstotkov vseh nadzorov). Z leti se je število nadzorov nad pogodbami povečevalo. Največ jih je bilo izvedenih v letu 2004 (100, to je 12 odstotkov vseh nadzorov).

Za leto 2005 je zavod načrtoval, da bi služba za nadzor izvedla več nadzorov nad pogodbami (110), dejansko pa jih je bilo izvedenih manj (72 nadzorov).

V letih 2004 in 2005 je služba za nadzor porabila za nadzore nad pogodbami 515 delovnih dni (ali 27 odstotkov) od skupno porabljenih 1886 delovnih dni. Večino ostalega časa (68 odstotkov) pa je porabila za nadzore nad brezposelnimi osebami. Ti nadzori so podrobneje opisani v točki 2.2.1

Služba za nadzor je dala pobudo, da bi predloge za nadzore nad pogodbami pripravila služba za programe zaposlovanja (centralna služba), ki naj bi jih zbrala na območnih službah in s tem zagotovila, da bi predlogi izhajali iz ocene tveganj po posameznih področjih dela zavoda. Predlog je bil izdelan šele sredi leta (maja 2005), zato služba za nadzor ni zmoгла v celoti izvesti vseh predlaganih nadzorov. Največ predlogov se je nanašalo na ukrepa *spodbujanje novega zaposlovanja* in *usposabljanje na delovnem mestu*.

2.2.3.1.b Ocenjujemo, da se je načrtovanje službe za nadzor v primerjavi s preteklimi leti izboljšalo, ker je ta nadzore načrtovala na podlagi predlogov območnih služb, ki najbolj poznajo morebitna tveganja pri izpolnjevanju pogodbenih obveznosti, treba pa bi bilo še zagotoviti, da bi se predlogi posredovali pravočasno službi za nadzor. Nadzorniki so se tako bolj usmerili v preverjanje izpolnjevanja pogodbenih obveznosti, ki jih skrbniki pogodb s sprotim spremljanjem pogodb niso mogli preveriti, kot so izplačila plač, davkov in prispevkov iz plač, kontrole na kraju samem pri delodajalcu, računovodske evidence, evidence prisotnosti, izvajanje programa usposabljanja na delovnem mestu ipd.

Do konca leta je bilo zaključenih 72 nadzorov. Nadzirane so bile pogodbe pri izvajalcih ukrepov *javna dela, usposabljanje na delovnem mestu* in *spodbujanje zaposlovanja-subvencije*. V 21 primerih so bile ugotovljene kršitve pogodbenih določil in predlagani ukrepi za njihovo odpravo.

2.2.3.1.c Zavod ni v vseh primerih izvedel predlaganih ukrepov službe za nadzor. To so bili primeri, ko je bilo z nadzori ugotovljeno kršenje delovno pravne zakonodaje v smislu neizplačanih plač in prispevkov od plač ali pa tudi v primerih nezakonitih in predčasnih prekinitev pogodb o zaposlitvi. Vzrok za to je bilo sprejeto stališče vodstva zavoda, da naj se ne začne postopek za vračilo sredstev zaradi nerednega izplačila plač, dokler delavci še vztrajajo v zaposlitvi, drugače bi to pripeljalo do rezultata, ki si ga ne želita ne delavec ne delodajalec in ki bi bil tudi v nasprotju z namenom dane subvencije. Podrobneje je to stališče navedeno v točki 2.2.4.2.

2.2.3.1.d Zavod tudi ni v zadostni meri upošteval vseh priporočil, ki jih je dala služba za nadzor v letih 2004 in 2005. Nekatera priporočila so bila upoštevana v celoti (npr. da naj strokovni delavci izvajajo terenske kontrole izvajalcev javnih del), nekatera delno (npr. da naj služba za programe zaposlovanja že v začetku leta pripravi predlog za nadzor pravnih oseb, ki bodo vključene v poslovni načrt službe za nadzor – program je bil sicer pripravljen, a s polletno zamudo), nekaj zelo utemeljenih priporočil pa sploh ni bilo upoštevanih, na primer naslednja:

- da je treba tekoče kontrolirati in spremljati izvajanje pogodb oziroma ukrepe aktivne politike zaposlovanja programov ter beležiti težave, na katere opozarjajo udeleženci ukrepov, potrebne so tudi hitre in koordinirane reakcije in dogovori med območno službo in centralno službo;
- da bi se morala okrepiti kontrolna funkcija službe za programe zaposlovanja (ta služba naj bi pripravila pregled in načrt spremljanja vseh delodajalcev, ki izvajajo subvencionirane programe, nakar naj bi koordinatorji programov izvedli kontinuirane kontrole po posameznih programih);
- da bi se morala okrepiti kontrolna funkcija tudi na območnih službah in v uradih za delo (npr. s sodelovanjem z Inšpektoratom za delo).

### 2.2.3.2 Notranji nadzor nad izvajanjem pogodb

Za nadzor nad skrbniki pogodb so pristojni in odgovorni vodje oddelkov programov zaposlovanja na območnih službah. Ti morajo nadzor izvajati sproti, na vsake tri mesece pa morajo izvesti tudi t.i. monitoring. Notranji nadzor lahko izvajata tudi služba za nadzor (izredni nadzori) in notranja revizijska služba. Preverjali smo, ali je zavod zagotovil pogoje za učinkovito izvajanje monitoringa (spremljanje) in ali je zagotovil pogoje za učinkovito delo notranje revizijske službe.

#### 2.2.3.2.1 Monitoring

Tej vrsti nadzora smo dali večji poudarek, ker v primerjavi z neposrednim vodstvenim nadzorom prinaša vrsto dodatnih koristi: poenotena metodologija, vzpostavitev nadzora centralne službe nad območnimi službami, standardizirano poročanje o ugotovljenih nepravilnostih in ukrepih, razkrivanje sistemskih nepravilnosti ipd. Monitoring se v zavodu izvaja že od leta 2001, ko je bil sprejet organizacijski predpis za spremljanje postopkov in aktivnosti na področju operativnih dejavnosti zavoda, z nekaterimi popravki pa od leta 2003 dalje. Opredeljeni so bili naslednji cilji monitoringa:

- ugotavljanje zakonitosti postopkov;
- ugotavljanja upoštevanja izvedbenih predpisov, organizacijskih predpisov, navodil, tolmačenj, sklepov vodstva;
- odkrivanje in odpravljanje pomanjkljivosti sistemov;
- odkrivanje in odpravljanje napak;
- preverjanje racionalne porabe proračunskih sredstev in ugotavljanje smotrnosti poslovanja;

- svetovanje zaposlenim;
- učinkovito notranje kontroliranje;
- sistematično in pregledno poročanje.

Ugotavljali smo, ali se je monitoring izvajal na vseh ravneh in ali se je izvajal v predpisanem obsegu.

#### *Izvajanje monitoringa na ravni območnih služb*

Organizacijski predpis obvezuje vodje oddelkov programov zaposlovanja na območnih službah, da po zaključku vsakega trimesečja preverijo, ali so vsi strokovni delavci seznanjeni z veljavnimi predpisi in navodili na svojem področju ter ali jih razumejo in znajo uporabljati. Poleg tega morajo na vzorcu spisov iz vsakega programa aktivne politike zaposlovanja preveriti, ali je dokumentacija v spisu popolna, ali so podatki pravilno vneseni v aplikacijo in ali so obračuni izplačanih stroškov pravilni. V tabeli 5 prikazujemo realizacijo trimesečnih spremljanj po območnih službah v letih od 2004 do 2005.

Tabela 5: Izvajanje monitoringa na območnih službah v obdobju od leta 2004 do 2005

Območna služba	Leto in tromesečje							
	2004				2005			
	I.	II.	III.	IV.	I.	II.	III.	IV.
Celje	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Koper	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kranj	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓
Ljubljana	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Maribor	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓
Murska Sobota	✓	✓	–	✓	–	✓	✓	✓
Nova Gorica	✓	✓	✓	✓	–	–	–	✓
Novo mesto	✓	✓	–	✓	–	✓	–	✓
Ptuj	–	✓	–	✓	–	✓	✓	✓
Sevnica	–	✓	–	✓	–	✓	–	✓
Trbovlje	–	✓	–	✓	–	–	–	✓
Velenje	✓	✓	–	✓	–	✓	–	✓
Realizirano (v odstotkih)	(39/48)*100 = 81 odstotkov				(32/48)*100 = 67 odstotkov			

Vir: podatki Zavoda RS za zaposlovanje.

2.2.3.2.1.a Iz tabele je razvidno, da se je realizacija monitoringov v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 poslabšala, saj je bil v letu 2005 dosežen samo še 67-odstotni predpisani obseg monitoringov v območnih službah. V obeh letih so le tri območne službe izvedle 100-odstotni obseg vseh predpisanih preverjanj. Pojasnila območnih služb so bila bolj ali manj enaka, najpogosteje so se sklicevali na kadrovske probleme in prevelik obseg dela. Nekateri vodje oddelkov so omenili še dodaten problem, in sicer, da za izvajanje monitoringa ne poznajo dovolj podrobno vseh navodil za izvajanje tako številnega obsega ukrepov in programov aktivne politike zaposlovanja in da bi za kakovosten nadzor potrebovali več časa za usposabljanje in izobraževanje.

*Izvajanje monitoringa na ravni centralne službe zavoda – služba za programe zaposlovanja*

Direktorji območnih služb so dolžni, da centralni službi posredujejo skupno poročilo o monitoringu za preteklo polletje. Vodja službe za programe zaposlovanja mora ta poročila proučiti, predlagati ukrepe za odpravo napak in spremljati njihovo realizacijo, svetovati območnim službam, po potrebi preveriti izvajanje spremljanja z obiskom na območnih službah, skrbeti za navzkrižno primerjavo podatkovnih baz in pripraviti polletno *poročilo o spremljanju* za vse območne službe skupaj in o tem poročati pomočniku generalnega direktorja. Poročati pa mora tudi o *izvedenih preverjanjih*, ki jih je opravila njegova služba. Preverjanje naj bi izvedli vodja službe oziroma strokovni delavci te službe (koordinatorji ukrepov) na naslednje načine:

- z vpogledom v informacijske baze,
- z navzkrižno primerjavo podatkov med posameznimi informacijskimi bazami,
- po potrebi se preveri tudi izvajanje spremljanj na posamezni območni službi.

2.2.3.2.1.b Služba za programe zaposlovanja v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni izvajala monitoringa v skladu z organizacijskim predpisom, saj ni izdelala vseh predpisanih polletnih poročil (od štirih je izdelala le dve, za prvo polletje 2004 in za drugo polletje 2005) in ni izvajala predpisanih preverjanj, razen pri ukrepu *javna dela*, kjer koordinator v centralni službi permanentno spremlja izvajanje ukrepa na vseh območnih službah vse leto, in pri ukrepih *formalno izobraževanje* in *informativni centri iskalcev zaposlitve*, kjer je koordinator opravil nekaj obiskov pri operativnih izvajalcih teh ukrepov. Ugotovljamo, da zavod zaradi nezadostnega nadzora, ki bi ga morala opraviti služba za programe zaposlovanja, ne dosega vseh ciljev monitoringa. Dodana vrednost monitoringov te službe bi bila predvsem, če bi izvajala strokovni nadzor. Zaposleni te službe so strokovnjaki za posamezne ukrepe aktivne politike zaposlovanja, saj so tudi sodelovali pri pripravi navodil za izvajanje ukrepov in so zato tudi najbolj usposobljeni za nadzor nad izvajanjem teh navodil.

2.2.3.2.1.c Poročila centralne službe so bila pomanjkljiva, saj je ta služba v svojem poročilu naštevala le nepravilnosti, o katerih so poročale območne službe, ni pa analizirala vzrokov za nepravilnosti in ni predlagala ukrepov za njihovo preprečevanje.

2.2.3.2.1.d Eden od ciljev monitoringa centralne službe je tudi odkrivanje sistemskih pomanjkljivosti ipd. Večina območnih služb o sistemskih zadevah tekoče komunicira s centralno službo in ne čaka monitoringa, kljub temu pa so zaposleni v območnih službah izrazili, da so od monitoringa te službe pričakovali več. Na eni od območnih služb so v vprašalnik, ki smo jim ga posredovali, zapisali: *"Monitoring bi se moral dosledno izvajati na vseh nivojih, moralo bi se bolj dinamično upoštevati in preverjati pripombe in predloge z nižjih nivojev in sistematično uvajati izboljšave v procese operativnih dejavnosti."* Za ponazoritev navajamo problem terjatev, saj so območne službe večkrat izrazile interes po koordinatorju v centralni službi za to področje,



vendar se centralna službe na to ni odzvala. Odziva pa ni bilo tudi na predlog, ki ga je dalo nekaj območnih služb, in sicer da bi potrebovali usposabljanje za izvajanje monitoringa.

2.2.3.2.1.e Pomanjkljivost monitoringa je po našem mnenju v tem, da se v okviru monitoringa na centralni ravni ne izvajajo finančno-računovodske kontrole, saj smo ugotovili, da na tem področju v zavodu ni učinkovitega nadzora nad izvajanjem pogodb po poslovnih partnerjih. Po poslovnih partnerjih (po pogodbah) se vnašajo podatki le v posebne aplikacije, ki podpirajo posamezne ukrepe aktivne politike zaposlovanja, niso pa neposredno povezane z glavno knjigo, zato se prenosi opravljajo ročno, v zbirnih zneskih po vrstah stroškov. Saldi obračunov iz aplikacij se ne usklajujejo s saldi v glavni knjigi, tudi na letni ravni ne. Ocenjujemo, da bi bilo koristno, če bi centralna finančno-računovodska služba izvedla na območnih službah v okviru monitoringa npr. obdobjne kontrole izplačil na vzorcu pogodb.

#### *Izvajanje monitoringa na ravni pomočnika generalnega direktorja zavoda*

Pomočnik generalnega direktorja zavoda je dolžan spremljati poročila z nižjih ravni, sprejemati ukrepe za odpravo napak, spremljati realizacijo odpravljanja napak in pripraviti polletno poročilo o spremljanju za vse službe skupaj in poročati generalnemu direktorju, namestniku, notranji reviziji in ministrstvu.

2.2.3.2.1.f V obdobju, na katerega se nanaša revizija, pomočnik generalnega direktorja zavoda ni izdelal vseh obveznih poročil, saj je bilo od štirih poročil izdelano le poročilo za prvo polletje 2004, in ni opravil monitoringa v predpisanem obsegu. Izdelano poročilo ni bilo posredovano ministrstvu, čeprav je to predpisano in bi bilo tudi koristno, saj so bile v monitoringu na območnih službah odkrite številne pomanjkljivosti v navodilih za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki jih je pripravljalo tudi ministrstvo. S tem bi zavod podal ministrstvu ažurno in celovito informacijo o pomanjkljivostih v navodilih.

#### *Pojasnilo zavoda*

*Vzrok za opustitev monitoringa je v preveliki obremenjenosti z delom in pa v sklepu vodstva zavoda, da prenovi organizacijski predpis, za kar je bila novembra 2004 imenovana tudi delovna skupina. Ta je pripravila osnutek predpisa, ki ga je januarja 2005 obravnaval kolegij vodstva. Sprejet je bil sklep, da se z delom na prenovi predpisa nadaljuje, ko bodo zaključeni postopki prenove procesov v skladu s standardi kakovosti.*

2.2.3.2.1.g Ocenjujemo, da je zavod z vgraditvijo monitoringa na vseh ravneh poslovanja vzpostavil ustrezen nadzorni mehanizem, vendar pa se ta ni izvajal tako, kot je bil predpisan. Za učinkovitejše izvajanje monitoringa bi bilo treba imenovati tudi odgovorno osebo, ki bi skrbela za izvedbo in poročanje in tudi za spremembe v predpisu, če je to potrebno.

#### *Ukrepi zavoda*

*Kolegij vodstva je 18. 12. 2007 sprejel sklep, s katerim so bili skrbniki ukrepov aktivne politike zaposlovanja na ravni centralne službe zadolženi, da v letu 2008 izvedejo monitoring na vseh območnih službah. Zavod je 5. 2. 2008 ponovno pristopil k prenovi organizacijskega predpisa za izvajanje monitoringa.*

### 2.2.3.2.2 Notranja revizijska služba

Za notranje revidiranje je pristojna služba za notranjo revizijo, ki je v zavodu organizirana kot samostojna organizacijska enota in je neposredno podrejena generalnemu direktorju. Deluje že od leta 1999. Do leta 2004 je bila v službi za notranjo revizijo zaposlena ena revizorka, potem je zavod zaposlil še eno.

Služba za notranjo revizijo je odgovorna za preverjanje delovanja sistema notranjih kontrol in pravilnosti delovanja ter presojanje učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti izvajanja nalog. Preverjali smo, ali je zavod zagotovil pogoje za učinkovito notranje revidiranje in ali se je vodstvo zavoda ustrezno odzivalo na priporočila in ugotovitve iz revizijskih poročil službe za notranjo revizijo.

Pogoje za delo službe za notranjo revizijo smo ugotavljali s vprašalnikom, ki smo ga posredovali vodji te službe. Na podlagi odgovorov smo ugotovili, da so zagotovljeni naslednji pogoji:

- služba za notranjo revizijo je neodvisna pri oblikovanju svojega načrta revizije in pri poročanju o revizijskih ugotovitvah;
- ima zaposlene, ki so ustrezno usposobljeni in izkušeni in imajo ustrezno izobrazbo ter potrebna znanja;
- v letu 2005 je izdelala strateški načrt, ki obravnava vse revizijske naloge na primeren način in za ustrezno obdobje (od leta 2006 do 2010);
- obstaja tudi podrobnejši letni načrt nalog za leto 2006; posebej dodana vrednost načrta za leto 2006 pa je v primerjavi s preteklimi leti, da je bil izdelan na celoviti revizijski analizi tveganj.
- v letu 2007 nameravajo službo za notranjo revizijo oceniti zunanji ocenjevalci, prej pa se bo izvedla samoocenitev;
- poročila službe za notranjo revizijo se posredujejo odgovornim osebam revidiranega področja in generalnemu direktorju;
- vodja službe za notranjo revizijo kontrolira kakovost poročil;
- obstaja postopek, s katerim se preveri izvajanje priporočil, ki so bila dana v poročilu, saj služba za notranjo revizijo zahteva odzivna poročila;
- služba za notranjo revizijo izdelava letno poročilo, ki povzema delo, ki ga je izvedla;

Niso pa se še zagotovili naslednji pogoji:

- v službi za notranjo revizijo ni zaposlenih dovolj revizorjev (po priporočenih standardih notranje revizije bi morali imeti deset revizorjev, dejansko pa sta dva, vodja in en revizor; po mnenju vodje bi nujno potrebovali vsaj še dva do tri revizorje in enega sodelavca za tehnično-administrativne naloge);
- ni zaposlenih revizorjev z znanji revidiranja informacijske tehnologije ter za področje prevar in preiskovanj;
- ni še razvit postopek ugotavljanja potreb po izobraževanju; potrebe ugotavljajo z ustnim razgovorom, ob večjem številu zaposlenih pa nameravajo razviti tudi ta postopek;
- znotraj zavoda ni razvit poseben izobraževalni program za revizorje, ki bi bil usklajen s potrebami po izobraževanju; takšen program nameravajo razviti, ko bo število zaposlenih večje;
- vodstvo je odobrilo le letni načrt, ni pa še potrjen dolgoročni strateški načrt;
- služba za notranjo revizijo še ni izdelala revizijskega priročnika, ker ga zaradi drugih prednostnih nalog (svetovanje, koordiniranje zunanjih revizorjev ipd.) ni bilo mogoče razviti oziroma vodja te službe celo meni, da v tako majhni službi to ni prioriteta naloga; priročnik je v nastajanju;

- služba za notranjo revizijo nima vnaprej izdelanih standardiziranih delovnih zapisov in vprašalnikov o notranjih kontrolah, temveč jih razvijajo ob vsaki posamezni reviziji sproti;
- služba za notranjo revizijo o opravljenem delu ne poroča Upravnemu odboru zavoda; do leta 2003 je služba za notranjo revizijo poročala prek skupnega letnega poročila zavoda, poročilo službe za notranjo revizijo za leti 2004 in 2005 pa, po odločitvi generalnega direktorja zavoda, ni bilo vključeno v Poslovno poročilo zavoda, čeprav že omenjeni pravilnik določa, da mora služba za notranjo revizijo poročati tudi upravnemu odboru.

Zaradi premajhnega števila revizorjev in velikega obsega izrednih nalog je služba za notranjo revizijo v obdobju od leta 2004 do 2005 izvedla le dve reviziji na ukrepih aktivne politike zaposlovanja. Več revizij na tem področju je načrtovala za obdobje od leta 2006 do 2010, saj je na podlagi revizijske analize tveganj ugotovila, da so ukrepi aktivne politike zaposlovanja med najbolj tveganimi poslovnimi funkcijami zavoda (razvrščeni so v prvih rangih od I. do VI. od skupno XII. – najnižje tveganje).

Služba za notranjo revizijo načrtuje, da bi do leta 2010 zavod zaposlil od 5 do 10 notranjih revizorjev.

Menimo, da bi bilo tudi koristno, če bi vodstvo zavoda določilo, na kakšen način se bo ocenjevala kakovost dela službe za notranjo revizijo. Razmisliti bi bilo treba, ali se ne bi v ocenjevanje vključila tudi ocena zaposlenih v zavodu, ki jih je služba za notranjo revizijo že revidirala (npr. vprašalnik o komunikaciji, profesionalnosti, poročanju, kakovosti opravljene revizije).

Za doseg večjih učinkov notranjih revizij pa bi bilo smiselno, da se povzetki revizijskih poročil objavljajo na intranetu. Poročati pa bi morali tudi upravnemu odboru, saj bi se tako lahko učinkoviteje reševali nekateri sistemski problemi.

Pregledali smo tudi poročila o opravljenih revizijah službe za notranjo revizijo na področju ukrepov aktivne politike zaposlovanja in preverili, ali zavod ustrezno upošteva njena priporočila. Ugotovili smo, da ima služba za notranjo revizijo vzpostavljen sistem rednega spremljanja in poroča vodstvu o vseh odpravljenih nepravilnostih in realiziranih priporočilih, ki so bila dana v njenih revizijah. Poleg tega NRS spremlja in poroča vodstvu tudi o realiziranih ukrepih, ki so bili sprejeti na podlagi drugih nadzorov (npr. kontrolne enote, zunanje revizije), in opozarja na nerealizirane ukrepe.

Zavod se na priporočila in ugotovitve službe za notranjo revizijo odziva, odzivnost pa bi lahko bila učinkovitejša, predvsem odzivnost na priporočila glede sistemskih pomanjkljivosti, saj se te po naši oceni prepočasi realizirajo. Tako zavod v letu 2005 (in 2006) še vedno ni zagotovil podatkov o izdatkih za ukrepe aktivne politike zaposlovanja po pogodbah in pogodbenih partnerjih. Te podatke se je lahko pridobilo le z ročnim zbiranjem iz aplikacij, ki podpirajo posamezne ukrepe na vsaki območni službi posebej, zagotovljena pa ni tudi njihova točnost in popolnost, saj se saldi obračunov iz aplikacij ne usklajujejo na letni ravni s knjiženjem v glavni knjigi. To so ugotavljali tudi zunanji revizorji ob revizijah računovodskih izkazov že od leta 2001 dalje, take ugotovitve pa je mogoče najti tudi v poročilu notranje revizije iz leta 2005<sup>38</sup>.

Odziv vodstva na ugotovitve službe za notranjo revizijo bi lahko bil boljši, če bi ob odkritju nepravilnosti v posameznih območnih službah preverilo, ali se takšne ali podobne nepravilnosti ne pojavljajo tudi v

<sup>38</sup> Št. 972-1/05-6-1439 z dne 1. 6. 2006.

ostalih območnih službah, nato pa bi se sprejelo ukrepe, s katerimi bi nepravilnosti (pomanjkljivosti) odpravili povsod in tudi preprečili njihovo pojavljanje v prihodnje. Za ponazoritev v nadaljevanju naštevamo nekatere ugotovitve, ki se ponavljajo in za katere obstaja tveganje, da obstajajo tudi v ostalih območnih službah<sup>39</sup>:

- pomanjkljivo urejena dokumentacija, ki tudi ni dovolj skrbno hranjena in urejena;
- ni dokazov o upravičenih stroških ali pa so ti nepopolni;
- spisi se neustrezno arhivirajo;
- neenotno evidentiranje dokumentov preko delovodnika;
- neažurno in nedosledno izvajanje postopkov na področju terjatev ipd.

2.2.3.2.2.a Ocenjujemo, da zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito notranje revidiranje, ker niso bili izpolnjeni vsi pogoji za delo službe za notranjo revizijo, ker se o ugotovitvah in priporočilih ni poročalo upravnemu odboru in ker se vodstvo zavoda ni vselej učinkovito odzvalo na priporočila in ugotovitve iz revizijskih poročil.

#### *Ukrepi zavoda*

- *Ožji kolegij vodstva zavoda je dne 8. 1. 2008 sprejel sklep, da se poveča število notranjih revizorjev in zaposli (prerazporedi) enega revizijskega asistenta;*
- *letni načrt za leto 2008 in strateški načrt (2006-2010) je potrdila generalna direktorica in j je obravnavala na kolegiju vodstva dne 8. 1. 2008;*
- *služba za notranjo revizijo je v letu 2007 poročala Svetu zavoda (prej Upravni odbor) v okviru Poslovnega poročila zavoda.*

## 2.2.4 Postopek izterjave

### 2.2.4.1 Preverjanje vzrokov za kršitev pogodb

Za učinkovito izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja je pomembno, da zavod takoj in ustrezno ukrepa ob vseh ugotovljenih kršitvah pogodb. Da bi zagotovil učinkovito ukrepanje, je zavod v navodilih<sup>40</sup> podrobno opredelil, kako mora potekati postopek od ugotovitve kršitve. Z navodili je predpisal, da morajo skrbniki pogodb najprej preveriti vzroke za neizpolnjene pogodbene obveznosti in presoditi, ali so bili ti opravičljivi. Končno mnenje o opravičljivih vzrokih so dajale komisije, imenovane na območnih službah.

Preverjali smo, ali je zavod zagotovil učinkovito preverjanje vzrokov za kršitev pogodb. Ugotavljali smo, ali je zavod zagotovil, da so pristojne osebe takoj ukrepale ob ugotovljenih nepravilnostih in ali so bili kriteriji za odločanje o opravičljivih vzrokih taki, da so se kršitve pogodb na vseh območnih službah lahko presojale na enak način.

<sup>39</sup> Viri: (1) Ugotovitve monitoringa za drugo polletje 2005, (2) Evidenca ugotovljenih nepravilnosti za leti 2004, 2005, Kontrolna enota ministrstva, (3) Poročila službe za notranjo revizijo.

<sup>40</sup> Postopek izterjave neupravičeno prejetih zneskov iz programov zaposlovanja, št. 051 039/1 dopolnitev z dne 31. 3. 2003.

Da bi pridobili odgovor na prvo vprašanje, smo proučili, kako ažurno so skrbniki v letu 2005 ukrepali in obravnavali kršitelje pogodb pri izvajanju dveh ukrepov, ki sta predstavljala največji delež terjatev. To sta bila ukrepa *formalno izobraževanje* in *spodbujanje novega zaposlovanja – subvencije*.

#### *Formalno izobraževanje*

Konec leta 2004 so znašale terjatve iz šolnin 312.700 tisoč tolarjev (1.656 dolžnikov – fizičnih oseb) in konec leta 2005 376.163 tisoč tolarjev. V obdobju od januarja do decembra je zavod iz teh terjatev prejel za 30.281 tisoč tolarjev vračil, kar pomeni, da je bilo v letu 2005 v primerjavi s preteklimi leti vzpostavljenih razmeroma malo novih terjatev in da je glavnina terjatev starejša od enega leta. Tudi služba za notranjo revizijo je v enem od svojih poročil zapisala, da ugotavlja utemeljen dvom o popolnosti vzpostavljenih terjatev<sup>41</sup>.

Z razgovori s skrbniki pogodb o izobraževanju na štirih območnih službah smo ugotovili, da so bili skrbniki preobremenjeni z delom in niso zmogli sproti razčistiti vseh primerov kršitev pogodbenih obveznosti, ker so imeli preveč dela z novimi pogodbami ob začetku šolskega leta.

#### *Spodbujanje novega zaposlovanja težje zaposljivih oseb – subvencije*

Po naročilu centralne službe – službe za programe zaposlovanja je služba za informatiko aprila 2005 izvedla navzkrižno primerjavo svojih podatkov o subvencioniranih zaposlitvah s podatki Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (opisano tudi v točki 2.2.3.1). Seznami oseb, ki se jim je v času veljavnosti pogodbe spremenila zavarovalna podlaga, so bili posredovani območnim službam, ki so bile dolžne preveriti, ali te spremembe pomenijo predčasno prekinitev delovnega razmerja in s tem kršenje pogodbenih obveznosti. V tabeli 6, stolpcu 3 je navedeno število oseb, ki so jih bile območne službe dolžne preveriti.

---

<sup>41</sup> Poročilo notranje revizije Revizijske sledi podaktivnosti formalno izobraževanje v letu 2005, služba notranje revizije Zavoda RS za zaposlovanje, julij 2006.

Tabela 6: Povzetek seznama navzkrižne primerjave podatkov v letu 2005 za programe subvencij po območnih službah

Območna služba	Število oseb, za katere so se primerjali podatki	Število oseb, ki se jim je spremenila zavarovalna podlaga	Delež oseb, ki se jim je spremenila zavarovalna podlaga v odstotkih
Celje	880	138	16
Koper	285	44	15
Kranj	511	68	13
Ljubljana	1.120	51	5
Maribor	1.049	118	11
Murska Sobota	1.010	205	20
Nova Gorica	171	70	41
Novo mesto	240	45	19
Ptuj	490	195	40
Sevnica	440	46	10
Trbovlje	417	53	13
Velenje	440	77	18
<b>Skupaj</b>	<b>7.053</b>	<b>1.110</b>	<b>16</b>

Vir: podatki Zavoda RS za zaposlovanje.

Iz odgovorov na vprašalnik, ki smo ga posredovali vsem območnim službam, ter s pregledom dokumentov in z razgovori na štirih območnih službah smo ugotavljali, kdaj so območne službe preverile pridobljene podatke in kako, da bi lahko presodili, ali so skrbniki pogodb ažurno obravnavali kršitelje pogodbenih obveznosti.

Skrbnike smo vprašali:

- ali so dobili seznam navzkrižne primerjave podatkov;
- ali so seznam pregledali in ugotavljali razloge za spremembo statusa zavarovanja;
- kako so seznam časovno pregledovali;
- ali so pripravili analizo stanja vseh oseb, navedenih v seznamu (koliko oseb so imeli na seznamu, pri koliko osebah je bila vzpostavljena terjatev že pred navzkrižno primerjavo, koliko terjatev so vzpostavili na podlagi seznama, koliko primerov imajo še v postopku razreševanja);
- ali so o opravljeni analizi seznama navzkrižne primerjave podatkov poročali koordinatorju v centralno službo.

Iz odgovorov na vprašalnik je bilo razvidno, da polovica<sup>42</sup> vseh območnih služb seznama ni dobila oziroma so skrbniki trdili, da seznama sploh niso prišli do njih.

Za drugo polovico območnih služb smo ažurnost ukrepanja skrbnikov ugotavljali iz odgovorov na vprašalnik, saj zavod ni zagotovil programske opreme, ki bi podpirala spremljanje izvajanja pogodb, in zato ni bilo mogoče iz aplikacij ugotoviti, koliko primerov so že preverili in kdaj, kakšni so bili rezultati preveritev in koliko preverjanj še niso uspeli zaključiti.

Večina vprašanih je odgovorila, da zaradi preobremenjenosti z drugim delom niso začeli preverjati kršitev takoj po prejemu seznama. Kršitve so začeli preverjati, ko so ob drugih obveznih nalogah imeli čas za to. V večini primerov so preverjanje zaključili in terjatve vzpostavili šele v letu 2006. Vzrok za to je bila slaba odzivnost kršiteljev, predvsem pa dolgotrajno iskanje in zbiranje podatkov iz različnih aplikacij zavoda, da so preverili, ali so bile terjatve za vračilo sredstev že vzpostavljene. Skrbniki so menili, da bi s preverjanjem končali prej, če bi dobili bolj prečiščene in obdelane podatke in če ne bi bili zajeti primeri, ko so bile terjatve že vzpostavljene. Preverjati je bilo treba tudi, ali so bile nepravilnosti že odkrite in ali so bile že v postopku ugotavljanja dejanskega stanja. Pregledati so morali vso dokumentacijo v spisih, ki so jih imeli fizično ločene od ostalih, da so ugotovili, v kateri fazi je bil postopek. Skrbniki so se strinjali, da bi bilo njihovo delo lažje, predvsem pa učinkovitejše, če bi bilo spremljanje vseh ugotovljenih nepravilnosti podprto z ustrežnejšo programsko opremo. Koristno bi bilo tudi, če bi bile območne službe oziroma skrbniki predhodno seznanjeni, kdaj bodo dobili sezname, ki jih bo treba preveriti, da bi lahko ustrezneje načrtovali svoje delo.

Da bi pridobili odgovor na vprašanje, ali so bili kriteriji za odločanje o opravičljivih razlogih taki, da so se opravičljivi razlogi na vseh območnih službah lahko enako presojali, smo podrobno proučili v navodilih opredeljene opravičljive razloge in kriterije, opravili razgovore na štirih območnih službah ter pregledali izbrani vzorec kršenih pogodb in dokumente, na podlagi katerih so komisije presojale opravičljivost razlogov.

Zavod je opravičljive razloge in kriterije opredelil v že omenjenih navodilih, in s tem pripravil enotne podlage za odločanje na vseh območnih službah. Kljub temu pa je lahko zaradi nekaterih nezadostnih ali tudi neustreznih opredeljenih kriterijev, ki so bili določeni kot podlaga za ugotavljanje opravičljivih razlogov, prihajalo do različnega obravnavanja kršiteljev na območnih službah.

Za primer navajamo dva kriterija:

- Osebne, družinske in druge razloge (ki vplivajo na zmožnost izpolnitve pogodbenih obveznosti), ki se ugotavljajo na podlagi kriterija socialne ogroženosti, dokazane z ustreznim mnenjem Centra za socialno delo, ker smo pri pregledu dokumentacije, ki je bila kriterij za odločanje, ugotovili, da to niso bila mnenja o socialni ogroženosti, ampak le potrdila, da oseba prejema socialno pomoč.
- Spremenjene okoliščine oziroma razmere na trgu, ki onemogočajo normalno poslovanje osebe, ki se je samozaposlila se ugotavljajo na podlagi pisne utemeljitve (vsebinske in finančne) glede na poslovni načrt, ker kriterij ni bil opredeljen zadostno in je dopuščal, da so se pisne utemeljitve različno presojale.

---

<sup>42</sup> To so bile območne službe Koper, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Trbovlje in Velenje.

Zavod od območnih služb ni zahteval, da bi o nevpostavljenih terjativah poročale, zato se na območnih službah ti podatki niso zbirali (zadnje zbiranje podatkov se je izvajalo za leto 2003). Na voljo so bili le zapisniki komisij, ki pa niso bili vodeni v delovodniku, poleg tega pa so bili tudi zelo pomanjkljivo zapisani. Odkrili smo kar nekaj primerov, ko je bilo zapisano le "se odobri", ne da bi bilo mnenje komisije obrazloženo.

Ugotovili smo, da se na območnih službah niso vodile evidence primerov kršitev pogodb, ko se terjatev ni vzpostavila iz opravičljivih razlogov, zato smo med izvajanjem revizije pozvali območne službe, da zberejo podatke o skupnem znesku vseh opravičenih sredstev. Iz podatkov območnih služb je bilo razvidno, da zavod v letih od 2004 do 2005 iz opravičljivih razlogov ni vzpostavil terjatev za vračilo sredstev v skupnem znesku 158.776 tisoč tolarjev.

2.2.4.1.a Zavod ni zagotovil, da bi bilo ukrepanje ob ugotovljenih kršitvah pogodb učinkovito, saj ni poskrbel za vse potrebne pogoje, da bi skrbniki pogodb ob ugotovljenih nepravilnostih lahko takoj ukrepali, in da bi se opravičljivi razlogi pri vseh kršiteljih pogodb enako presojali. Zagotovil tudi ni pogojev za učinkovit nadzor nad odločitvami o opravičenih razlogih, saj območnim službam ni bilo treba voditi evidence primerov kršenih pogodb, ko se zaradi opravičljivih razlogov niso vzpostavile terjatve in jim tudi ni bilo treba o tem poročati v centralno službo.

#### *Ukrepi zavoda*

*V letu 2006 je vodstvo zavoda imenovalo koordinatorja vseh terjatev zavoda, imenovani so bili tudi koordinatorji terjatev na vseh območnih službah:*

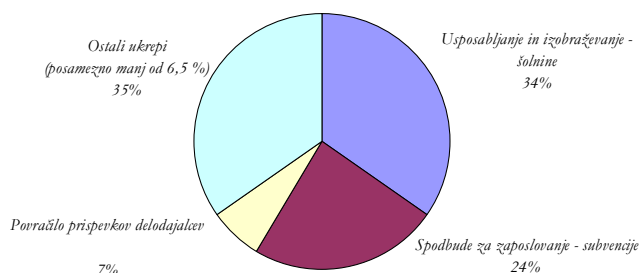
- *posebna delovna skupina je novelirala Navodila za spremljanje in izterjavo terjatev iz programov zaposlovanja, ki se uporabljajo od 1.7. 2007 dalje; z navodili je bil vzpostavljen centraliziran način opominjanja in spremljanja vračil sredstev;*
- *v sistem je bilo vgrajeno tudi spremljanje in poročanje o nevpostavljenih terjativah iz opravičljivih razlogov.*

#### **2.2.4.2 Preverjanje vračil in izterjava sredstev**

Zavod je imel konec leta 2005 iz ukrepov aktivne politike zaposlovanja 1.082.818 tisoč tolarjev terjatev za vračila sredstev, od tega 70 odstotkov rednih in 30 odstotkov sodnih terjatev (terjatve na podlagi pravnomočnih sodb). S slike 7 je razvidno, da je bilo največ terjatev iz šolnin (34 odstotkov) v okviru ukrepa 3 *usposabljanje in izobraževanje* (oziroma podaktivnosti *formalno izobraževanje*) in iz subvencij (24 odstotkov) v okviru ukrepa 4 *spodbude za zaposlovanje*. Skupna značilnost obeh ukrepov je bila, da je zavod denarna sredstva nakazal pogodbenim partnerjem (brezposelnim osebam, delodajalcem), preden so ti izpolnili svoje obveznosti.



Slika 7: Prikaz terjatev konec leta 2005 po ukrepih aktivne politike zaposlovanja (v odstotkih)



Vir: podatki zavoda.

Zavod je že večkrat opozoril ministrstvo, da je treba že pri kreiranju programov posebno pozornost nameniti možnostim za nastanek terjatev, saj je izterljivost terjatev zelo majhna. Predlagal je, da bi terjatve zmanjšali tako, da bi se izogibali plačilom pred opravljeno obveznostjo, saj so drugače možnosti zavoda za zmanjšanje terjatev zelo omejene.

Postopek izterjave poteka na območnih službah oziroma centralni službi od takrat, ko je ugotovljen dolg, vse do takrat, ko ni več mogoč dogovor strank v postopku. Pravila za izvajanje postopka so zapisana v dveh organizacijskih predpisih zavoda; prvi ureja postopek rednih izterjav, drugi pa postopek sodnih izterjav<sup>43</sup>, to je tistih, za katere teče postopek izterjave pred sodišči.

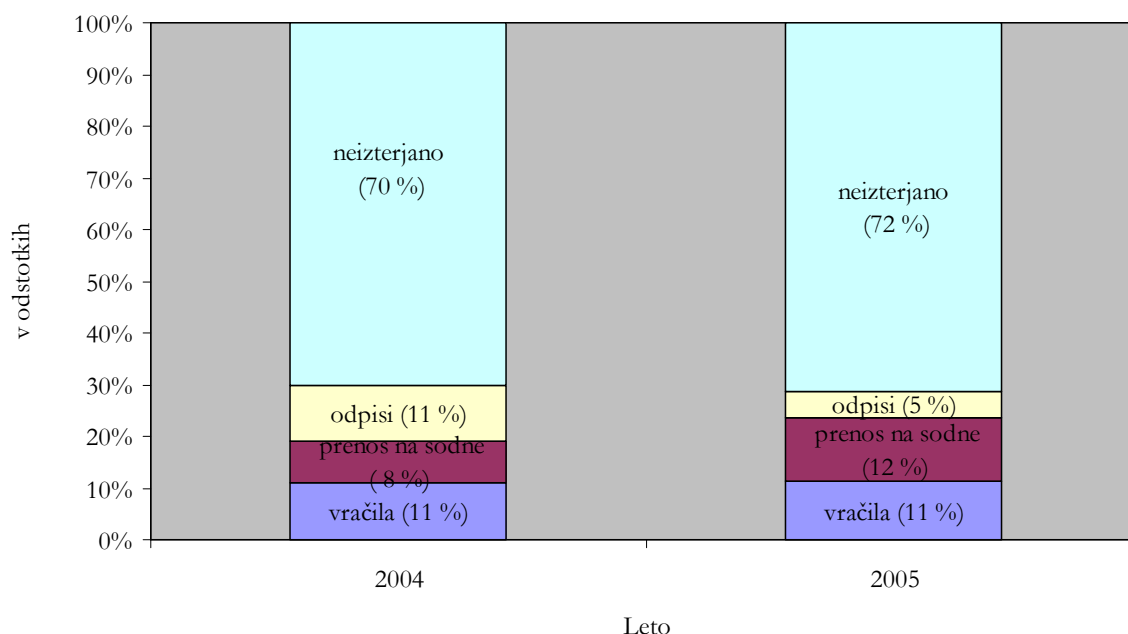
Preverjali smo, ali se je postopek izterjave, ki je bil vzpostavljen v zavodu, izvajal učinkovito. Učinkovitost smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali zavod zagotavlja:

- da se spremljajo vračila in da se redno opominja dolžnike na zapadle terjatve ,
- da se unovčujejo menice in bančne garancije, kadar dolžniki ne vrnejo sredstev,
- da območne službe vse redne terjatve, ki jih niso uspele izterjati, redno odstopajo pravni službi, da ta sestavi tožbo in jo posreduje na sodišče in
- da se terjatve pravočasno in popolno prijavljajo v stečaj oziroma prisilno poravnavo.

Ugotovili smo, da zavod na letni ravni izterja le okrog 11 odstotkov rednih terjatev in da znaša delež neizterjanih terjatev 70 odstotkov (slika 8).

<sup>43</sup> Postopkovnik sodnih izterjav, št. 013-2/04-0004 z dne 13. 5. 2004.

Slika 8: Prikaz izterjave rednih terjatev v obdobju od leta 2004 do 2005



Vir: podatki Zavoda RS za zaposlovanje.

Za spremljanje vračil so bili odgovorni strokovni delavci v finančno računovodski službi (v nadaljevanju: računovodski delavec). V skladu z navodili so morali o vračilih enkrat mesečno poročati skrbniku pogodbe. Ugotovili smo, da zavod ni bil dovolj aktiven do dolžnikov. Računovodski delavci niso redno obveščali skrbnikov o vračilih in o zapadlih terjatvah (enkrat mesečno obveščajo skrbnike le na štirih območnih službah, na osmih pa nekajkrat na leto, najpogosteje so odgovorili "trikrat letno"), da bi ti lahko redno opominjali dolžnike. Opominjanje dolžnikov, ki dolga niso vrnili v roku, z navodili niti ni bilo zahtevano. Območne službe smo vprašali, ali so opomine kljub temu pošiljali. Na devetih od dvanajstih območnih služb smo dobili odgovor, da opomine pošiljajo. Večina je bila tudi mnenja, da je z opominjanjem izterljivost večja.

Če kršitelj pogodbe ni v določenem roku vrnil dolga, je moral računovodski delavec o tem obvestiti skrbnika, da sta skupaj pripravila dokumentacijo in jo odstopila pravni službi, ki je sestavila tožbo in jo posredovala na sodišče. Kadar pa je zavod imel instrumente zavarovanja (npr. menico, bančno garancijo), ki jih je prejel ob podpisu pogodbe za zavarovanje vnaprej izplačanih sredstev, je moral računovodski delavec izvesti namesto postopka sodne izterjave postopek za unovčitev menice ali bančne garancije.

V obdobju od leta 2004 do 2005 je bilo glede na znesek neizterjanih terjatev malo primerov, ko bi zavod unovčil menico ali bančno garancijo, ki jo je dobil ob podpisu pogodbe. Iz podatkov smo namreč ugotovili, da se je znesek terjatev iz subvencij od decembra 2004 do decembra 2005 povečal s 86.339 tisoč tolarjev na 258.383 tisoč tolarjev, hkrati pa smo ugotovili, da je znesek vračil v tem obdobju znašal le 17.996 tisoč tolarjev, kar pomeni 6,5 odstotka vseh terjatev. Glede na majhen znesek vračil ni bilo razumljivo, zakaj zavod v večji meri ne unovčuje zavarovalnih instrumentov. Odgovor na to vprašanje smo iskali z vprašalniki in razgovori. Na podlagi odgovorov smo ugotovili, da se je v zavodu uveljavilo stališče, da je unovčevanje praviloma neuspešno. Poleg tega je pravna služba zaradi naraščajočega števila

primerov delodajalčevih kršitev skupaj z vodstvom zavoda območnim službam posredovala usmeritve, kako ravnati, kadar delavci sprašujejo zaposlene na zavodu o delodajalčevih kršitvah (npr. nepravčasno izplačevanje plač, neplačevanje prispevkov), v pričakovanju, da ima zavod učinkovita sredstva, s katerimi lahko delodajalca prisili k izpolnjevanju obveznosti, ki izhajajo iz sklenjenega delovnega razmerja. Strokovnim delavcem zavoda so bile dane naslednje usmeritve:

- s svojim ravnanjem naj ne pospešijo prekinitve zaposlitev ali celo povzročijo prekinitve zaposlitev, saj je cilj zavoda, da se zaposlitev ohrani, dokler je to še v interesu delavca oziroma delodajalca;
- delavcu naj pojasnijo, da zahtevke za vračilo sredstev in kot posledica npr. blokada delodajalčevega transakcijskega računa ne bi bila v njegovo korist, nasprotno, to bi lahko bilo v nasprotju z interesom tistih delavcev, ki kljub kršitvam delodajalca še niso pripravljene prekiniti pogodbe o zaposlitvi, ker menijo, da jim bo delodajalec, čeprav z zamudo, vseeno izplačal zaostale plače, zahtevek zavoda pa bi nedvomno zmanjšal možnosti, da pride do svojega poplačila zapadlih plač;
- delavcu naj svetujejo, kako naj učinkovito zavaruje svoje pravice iz delovnega razmerja (napotijo ga na ustanove, pooblaščenice za ukrepanje na tem področju).

Da bi odgovorili na vprašanje, ali zavod zagotavlja, da območne službe v skladu z navodili odstopijo dokumentacijo v pravno službo za sodno izterjavo, kadar kršitelj ne vrne dolga v roku, smo analizirali podatke in ugotavljali starost terjatev, ter opravili razgovore s skrbniki pogodb na petih območnih službah, in poslali vprašalnik računovodskim delavcem na vse območne službe.

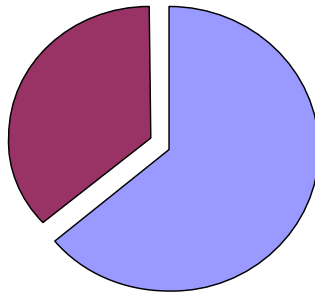
S slike 8 je razvidno, da je bilo v letu 2005 iz rednih terjatev na sodne prenesenih za 129.472 tisoč tolarjev terjatev (12 odstotkov terjatev). Kljub temu, da se je delež prenosov rednih terjatev na sodne iz leta 2004 v letu 2005 povečal za 4 odstotne točke, smo ocenili, da je bil delež prenosov glede na znesek neizterjanih terjatev prenizek.

To oceno je potrdila tudi analiza podatkov, ki smo jo opravili med revizijo. Z analizo<sup>44</sup> smo ugotovili, da bi moral biti delež bistveno večji, saj je bilo med neizterjanimi terjatvami konec leta 2005 kar 67 odstotkov terjatev (ali 64 odstotkov vseh dolžnikov), ki so bile starejše od enega leta in bi morale biti po naši oceni že prenesene na sodne terjatve (slika 9).

---

<sup>44</sup> Zavod je imel na dan 31. 12. 2005 vzpostavljenih za 703.052 tisoč tolarjev rednih terjatev do 2.503 dolžnikov. Z analizo smo ugotavljali, koliko je bilo dolžnikov, katerih dolg je bil star na dan 31. 12. 2005 več kot leto dni in da ni bilo evidentiranega nobenega (niti delnega) vračila sredstev.

Slika 9: Delež dolžnikov, katerih dolg je bil na dan 31. 12. 2005 star več kot leto dni



Vir: podatki Zavoda RS za zaposlovanje.

V razgovorih, ki smo jih imeli s skrbniki pogodb, so nam ti potrdili, da terjatev ne odstopajo redno in sproti v pravno službo, ker so preobremenjeni z delom, in kot so povedali, se zaradi prevelikega obsega nujnih in tekočih nalog le redko lahko ukvarjajo s terjatvami. Poleg tega pa navodila ne določajo roka, v katerem bi strokovni delavci morali odstopiti redne terjatve v pravno službo, da bi ta sestavila tožbo in jo posredovala na sodišče.

Ko pravna služba prejme s sodišča pravnomočno odločbo, o tem obvesti območno službo; ta pošlje delodajalcu obvestilo o višini dolga po pravnomočni sodbi. Če se stranka ne odzove na obvestilo o plačilu dolga, mora območna služba odstopiti dokumentacijo pravni službi, da ta izpelje postopek izvršbe.

Iz podatkov o vračilih na podlagi pravnomočnih sodb smo ugotovili, da je bil odstotek izterjave na teh terjatvah še nižji kot pri rednih terjatvah. V letu 2005 so bili poravnani le 4 odstotki teh terjatev.

V letu 2005 je pravna služba izdala 35 predlogov za izvršbo, glede na nizek odstotek prostovoljnih vračil pa ostaja odprtih še veliko zadev. Pravna služba je pojasnila, da gre za strokovno zelo zahtevne postopke, ki pa so tudi administrativno zamudni zaradi zbiranja podatkov o dolžnikovih predmetih, na katere bi se lahko seglo z izvršbo.

Območne službe so morale spremljati tudi javne objave o uvedenih postopkih prisilnih poravn in stečajev, ter preverjati, ali so med pravnimi osebami, za katere so bili ti postopki uvedeni, pogodbeni partnerji zavoda in ali so ti izpolnili svoje obveznosti do zavoda. Če obveznosti niso bile izpolnjene, so morale območne službe vse dokumente posredovati pravni službi, da je ta lahko pravočasno prijavila terjatev v postopek prisilne poravnave oziroma stečaja.

Da bi odgovorili na vprašanje, ali zavod zagotavlja, da se terjatve pravočasno in popolno prijavljajo v postopek stečaja oziroma prisilne poravnave, smo pridobili podatke o pravnih subjektih, za katere je bil v obdobju od leta 2004 do 2005 uveden postopek prisilne poravnave oziroma stečaja, in te podatke navzkrižno primerjali s pravnimi subjekti, ki so bili pogodbeni partnerji zavoda in so imeli v tem obdobju še aktivne pogodbe za izvajanje ukrepa *spodbujanje novega zaposlovanja*. S primerjavo smo ugotovili, da so strokovni delavci v obdobju od leta 2004 do 2005 spregledali 31 stečajev pravnih oseb, s katerimi so imeli sklenjene še aktivne pogodbe oziroma že vzpostavljene terjatve in o tem niso obvestile pravne službe, da bi ta izpeljala ustrezne postopke. Na podlagi odgovorov na vprašalnik, ki smo ga posredovali vsem

območnim službam, smo ugotovili, da je bila to posledica neustreznega sistema notranjega obveščanja o podjetjih v stečaju in nedodelanih navodil o tem, kako ukrepati.

2.2.4.2.a Ocenjujemo, da se postopek izterjave, ki je bil vzpostavljen v zavodu, ni izvajal učinkovito, ker zavod ni zagotovil rednega spremljanja vračil in opominjanja dolžnikov o zapadlosti terjatev, unovčevanja menic in bančnih garancij (kadar kršitelji pogodb niso vrnili zahtevanih sredstev) in rednega prenosa terjatev, ki se jih ni dalo izterjati, iz območnih služb v pravno službo (da ta sestavi tožbo in jo posreduje na sodišče) in tudi zato, ker ni zagotovil učinkovitejšega sistema za pravočasno in popolno odkrivanje pogodbenih partnerjev zavoda, za katere je bil uveden postopek prisilne poravnave oziroma stečaja.

#### *Ukrepi zavoda*

- *Zavod je vzpostavil enkrat mesečno centralizirano opominjanje dolžnikov;*
- *20. 6. 2007 je zavod izdal organizacijski predpis Navodilo za ravnanje z instrumenti zavarovanja plačil;*
- *zavod je pristopil k nadgradnji aplikacije APZnet z registrom poslovnih subjektov, da bodo skrbniki pogodb opozorjeni na uvedene postopke prisilnih poravnav in stečajev.*

#### **2.2.4.3 Monitoring nad izvajanjem postopka izterjave**

Za sproten nadzor nad postopkom izterjave, ki so ga izvajali skrbniki pogodb, so bili odgovorni vodje oddelkov na območnih službah. Ti so morali na vsake tri mesece izvesti tudi monitoring na tem področju. Izbrati so morali določeno število terjatev in preveriti, ali so skrbniki ravnali v skladu z navodili, ki so urejala postopek izterjave.

Preverjali smo, ali je bilo zagotovljeno učinkovito izvajanje monitoringa na področju terjatev iz ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Učinkovitost smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali je bil postopek za izvajanje monitoringa ustrezno opredeljen in ali se je izvajal na vseh ravneh.

Ustreznost monitoringa smo presojali tako, da smo na podlagi navodil, ki so določala način izvajanja monitoringa, ugotavljali, ali so bile z navodili v nadzor zajete vse aktivnosti od ugotovljene kršitve pogodbe dalje.

2.2.4.3.a Notranji nadzor, ki se je izvajal v okviru monitoringa, ni bil ustrezen, saj so bili vodje oddelkov zadolženi, da pregledujejo le spise, ko so bile že vzpostavljene terjatve, ne pa tudi primerov, ko je bila kršitev šele odkrita in terjatev še ni bila vzpostavljena. Ni bilo pa tudi pogojev za učinkovito nadziranje teh aktivnosti, saj njihovo izvajanje ni bilo računalniško spremljano. Preverjanja, kot so, ali je skrbnik pogodbe ob odkritju nepravilnosti takoj ukrepal, kako dolgo jih je preverjal in ali jih je obravnaval na ustrezen način, so bila zelo dolgotrajna. Monitoring nad terjatvami bi morala izvesti tudi centralna služba. Ugotovili smo, da centralna služba tega ni izvedla že od leta 2003, ko je bila oseba, ki je skrbela za to področje v centralni službi, premeščena v službo za notranjo revizijo, namesto nje pa ni bilo imenovane druge osebe.

#### *Ukrep zavoda*

- *Zavod je v letu 2008 pričel pripravljati terminski načrt za izvajanje monitoringa na območnih službah, ki ga bodo izvajali skrbniki ukrepov iz centralne službe in ki bo vključeval tudi terjatve.*

## 3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost nadzornega sistema nad izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in na Zavodu RS za zaposlovanje v obdobju od leta 2004 do 2005. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>45</sup>. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in preizkušanje podatkov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Menimo, da nam pridobljeni dokazi omogočajo, da ministrstvu in zavodu podamo mnenje o učinkovitosti nadzornega sistema nad izvajanjem omenjenih ukrepov.

### 3.1 Mnenje o učinkovitosti nadzornega sistema nad izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Nadzorni sistem nad izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v letih od 2004 do 2005 po naši oceni ni bil učinkovit, ker niso bili zagotovljeni pogoji za učinkovito delovanje vanj vgrajenih naslednjih nadzornih mehanizmov.

#### 3.1.1 Ministrstvo ni zagotovilo vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri načrtovanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja:

- ustrezno je opredelilo kazalnik za merjenje učinkov ukrepov, ni pa zagotovilo merjenja učinkov – točka 2.1.1.a;
- ni pridobilo vseh potrebnih podatkov, da bi lahko ocenilo doseganje vseh zastavljenih ciljev, ki so bili določeni v obrazložitvi finančnega načrta, saj ni ocenilo doseganja učinkov pri zaposlovanju brezposelnih oseb, vključenih v ukrepe aktivne politike zaposlovanja – točka 2.1.1.b;
- ni zagotovilo, da bi bili ovrednoteni vsi ukrepi, ki so se v preteklosti že izvajali in so jih načrtovali tudi za prihodnje obdobje; ker ukrepi niso bili ovrednoteni, ministrstvo ni pridobilo zadostnih zagotovil, da so načrtovani ukrepi ustrezni glede na strategijo, zastavljene cilje in glede na dosežene učinke – točka 2.1.1.1.a.

---

<sup>45</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

### **3.1.2 Ministrstvo ni zagotovilo vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri spremljanju izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja:**

- ni zagotovilo pogojev za učinkovito preverjanje zahtevkov zavoda za sredstva: ker ministrstvo ni izdalo pisnih navodil skrbnikom za preverjanje zahtevkov in ker niso bili nikjer podrobno in nedvoumno določeni cilji, obseg in način njihovega preverjanja, je obstajala med skrbniki neenaka praksa v načinu in obsegu preverjanja zahtevkov za sredstva; nezadostno so bili opredeljeni tudi vpogledi v dodatno dokumentacijo zavoda, saj ministrstvo ni pripravilo natančnejših usmeritev in kriterijev za odločanje o tem, kdaj in kolikokrat naj se vpogledi opravijo; ni pa tudi zagotovilo ustreznih pogojev za delo skrbnikov, saj so ti zaradi preobremenjenosti z drugim delom, ker se je zmanjšalo število skrbnikov v letu 2005, opustili vpogleda v dodatno dokumentacijo zavoda; ni zagotovilo pogojev za učinkovit nadzor nad delom skrbnikov, ki so preverjali zahtevke, saj večina skrbnikov ni imela dokazov o opravljenih preverjanjih, ker opravljenih preverjanj niso bili dolžni dokumentirati – točka 2.1.2.1.a;
- ni zagotovilo vseh pogojev za učinkovito spremljanje izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ker ni sproti pridobivalo vseh ustreznih podatkov in informacij glede na vse cilje, ki jih je hotelo doseči; pomanjkljivo je bil organiziran tudi način spremljanja ciljnih skupin brezposelnih oseb, saj je to potekalo le parcialno, po posameznih ukrepih, ne pa tudi za program ukrepov v celoti oziroma za vse ukrepe skupaj; ministrstvo zato ni vedelo, koliko oseb iz posamezne ciljne skupine je bilo vključenih v vse ukrepe skupaj in koliko oseb ni bilo vključenih v noben ukrep – točka 2.1.2.2.a;
- z neposrednim sodelovanjem skrbnikov pri pripravi navodil in pri postopkih javnih razpisov na zavodu ni zagotovilo, da bi bila vsa navodila jasna in ustrezna in vsi postopki pravilno izvedeni – točka 2.1.2.3.a.

### **3.1.3 Ministrstvo ni zagotovilo vseh potrebnih pogojev za učinkovito izvajanje nadzora, ki ga je dolžno izvajati nad zavodom:**

- ni izdelalo metodologije za izvajanje nadzora, ni opravilo analize tveganj, ni izdelalo strategije nadziranja in ni opredelilo tveganih področij in potrebnega števila nadzorov in nadzornikov; vzpostavilo tudi ni sodelovanja in prenosa informacij med skrbniki ukrepov in nadzorniki pri načrtovanju in izvajanju nadzorov nad delom zavoda – točka 2.1.3.a;
- od leta 1999, ko je bil sprejet pravilnik o izvajanju nadzora, do druge polovice leta 2005 ni izvedlo nobenega nadzora nad delom zavodom – točka 2.1.3.a.

## **3.2 Mnenje o učinkovitosti nadzornega sistema nad izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja Zavoda RS za zaposlovanje**

Nadzorni sistem nad izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja Zavoda RS za zaposlovanje v letih od 2004 do 2005 po naši oceni ni bil učinkovit, ker niso bili zagotovljeni pogoji za učinkovito delovanje vanj vgrajenih nadzornih mehanizmov.

### **3.2.1 Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri obravnavi brezposelnih oseb:**

- ni opredelil postopka za izmenjavo in uporabo podatkov z organizacijskim aktom, postopka pa ni izvajal tako, da bi bilo lahko zagotovljeno sprotno odkrivanje nepravilnosti in njihovo takojšnje odpravljanje; zaradi navedenih pomanjkljivosti je bila po naši oceni zmanjšana zanesljivost sprotnega odkrivanja nepravilnosti in njihovega sprotnega odpravljanja – točka 2.2.1.1.a;
- sodelovanje in izmenjava podatkov med svetovalci zaposlitev in službo za nadzor nista bila vedno zadostna in ustrezna; nadzor svetovalcev zaposlitev bi bil lahko učinkovitejši, če bi sami pridobili ustrezne dokaze o nedosegljivosti brezposelnih oseb za zaposlitev, saj bi se s tem izognili stroškom nadzora, ki ga na njihovo pobudo izvede služba za nadzor na naslovu prebivališča brezposelne osebe; tudi učinki službe za nadzor bi bili lahko večji, če bi ta svoje nadzore vsebinsko razširila in vanje vključila vse stranke v postopku – točka 2.2.1.2.a.

### **3.2.2 Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov pri izbiri delodajalcev in drugih izvajalcev ukrepov aktivne politike zaposlovanja:**

- ni izbiral izvajalcev storitev po postopkih za javno naročanje – namesto da bi za izbiro izvajalcev izvedel postopek javnega naročanja, ki zagotavlja izbiro najugodnejših ponudnikov, je bil izveden postopek, ki je bil predpisan za dodeljevanje subvencij in po katerem cena sploh ni bila merilo za izbiro – točka 2.2.2.1.a;
- ni vzpostavil vseh potrebnih pogojev, da bi lahko strokovni delavci na območnih službah učinkovito, to je ustrezno, zadostno, popolno in na enak način preverjali pogoje in usposobljenost delodajalcev za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja – točka 2.2.2.2.b.

### **3.2.3 Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov, pri izvajanju pogodb, in sicer:**

- ni zagotovil pogojev za učinkovit nadzor skrbnikov nad izvajanjem pogodb – ni namreč pripravil dovolj jasnih in popolnih navodil za njihovo delo in v navodilih ni opredelil ustreznih in zadostnih dokazov, ki bi jih morali skrbniki pogodb preverjati, in tudi ni zagotovil, da bi se zahtevani dokazi redno pridobivali, čeprav je imel pravno podlago, da bi lahko za potrebe nadzora pridobil podatke iz drugih institucij; navzkrižno primerjanje podatkov z zavodom za zdravstveno zavarovanje je po našem mnenju ustrezna rešitev, če bi se to primerjanje redno in pogosteje (mesečno) izvajalo in če bi se natančno opredelilo njegovo izvajanje in nadzor nad izvajanjem; treba pa bi bilo tudi redno pridobivati podatke z Davčne uprave Republike Slovenije – točka 2.2.3.1.a;



- ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito izvajanje nadzorov službe za nadzor nad izpolnjevanjem pogodbenih obveznosti; ugotovili smo namreč, da se je načrtovanje službe za nadzor v primerjavi s preteklimi leti izboljšalo, ker je ta nadzore načrtovala na podlagi predlogov območnih služb, vendar pa ti predlogi niso bili posredovani pravočasno, da bi jih služba za nadzor lahko izvedla v celoti; zavod tudi ni vselej izvedel predlaganih ukrepov službe za nadzor in ni v zadostni meri upošteval vseh njenih priporočil – točke 2.2.3.1.b, 2.2.3.1.c in 2.2.3.1.d;
- ni zagotovil učinkovitega notranjega nadzora nad izvajanjem pogodb – ni namreč zagotovil, da bi se monitoring izvajal tako, kot je bil predpisan, in ni zagotovil vseh pogojev za učinkovito delo službe za notranjo revizijo – točki 2.2.3.2.1.g in 2.2.3.2.2.a; .

### **3.2.4 Zavod ni zagotovil vseh potrebnih pogojev za učinkovito delovanje nadzornih mehanizmov, vgrajenih v postopek izterjave:**

- ni zagotovil, da bi bilo preverjanje vzrokov za kršitev pogodb učinkovito, saj ni poskrbel za vse potrebne pogoje, da bi skrbniki pogodb lahko učinkovito in takoj ukrepali ob ugotovljenih nepravilnostih, in tudi ni zagotovil, da bi se opravičljivi vzroki pri vseh kršiteljih pogodb presojali enako, in ni zagotovil pogojev za učinkovit nadzor nad odločitvami o opravičenih razlogih, saj območnim službam ni bilo treba voditi evidence primerov kršenih pogodb, ko se zaradi opravičljivih razlogov niso vzpostavile terjatve, in jim tudi ni bilo treba o tem poročati v centralno službo – točka 2.2.4.1.a;
- ni zagotovil, da bi se postopek izterjave, ki je bil vzpostavljen v zavodu, izvajal učinkovito, saj ni zagotovil rednega spremljanja vračil in opominjanja dolžnikov o zapadlosti terjatev, unovčevanja menic in bančnih garancij in rednega prenosa terjatev, ki se jih ni dalo izterjati, z območnih služb v pravno službo in tudi ni zagotovil učinkovitega sistema za odkrivanje pogodbenih partnerjev zavoda, nad katerimi je bil uveden postopek prisilne poravnave oziroma stečaja, da bi lahko pravočasno prijavil vse svoje terjatve – točka 2.2.4.2.a;
- ni zagotovil učinkovitega monitoringa nad izvajanjem postopka izterjave – točki 2.2.4.3.a.

## 4. PRIPOROČILA

Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočamo, naj:

- izdela smernice ali navodila za načrtovanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, v katerih bodo navedene vse potrebne strokovne podlage in aktivnosti za načrtovanje učinkovitih in ustreznih ukrepov aktivne politike zaposlovanja;
- izdela smernice ali navodila za spremljanje ciljev in ukrepov aktivne politike zaposlovanja in sestavi celovit seznam vseh indikatorjev, ki jih mora spremljati za uspešno uresničevanje ciljev;
- opredeli uporabnike, njihove naloge, namen in način uporabe informacijskega sistema indikatorjev trga dela (LMIS) za načrtovanje in spremljanje izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja;
- zagotovi prenos informacij med skrbniki, ki spremljajo izvajanje ukrepov, in nadzorniki, ki izvajajo nadzor nad delom zavoda, ter opredeli obseg in način njihovega medsebojnega sodelovanja pri načrtovanju in izvajanju nadzorov.

Zavodu RS za zaposlovanje priporočamo, naj:

- zagotovi stalen prenos informacij med svetovalci zaposlitev, skrbniki pogodb in službo za nadzor ter opredeli obseg in način njihovega medsebojnega sodelovanja pri načrtovanju in izvajanju nadzorov nad brezposelnimi osebami in nad pogodbenimi partnerji, ki izvajajo ukrepe aktivne politike zaposlovanja;
- zagotovi območnim službam vse potrebne pogoje za učinkovitejše predhodno preverjanje usposobljenosti delodajalcev za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja;
- odpravi pomanjkljivosti v monitoringu ter zagotovi njegovo redno in popolno izvajanje na vseh ravneh;
- v soglasju z ministrstvom podrobneje opredeli kriterije za odpis terjatev oziroma opravičljive razloge, da se terjatev ne vzpostavi.

## Pravni pouk

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

Številka: 1214-6/2005-29  
Ljubljana, 14. maja 2008

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
2. dr. Vladu Dimovskemu, priporočeno;
3. mag. Janezu Drobničju, priporočeno;
4. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
5. Zavodu RS za zaposlovanje, priporočeno;
6. Jožetu Glazerju, priporočeno;
7. Anki Rode, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu, tu.

## *Bedimo 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

**Enota Maribor / Maribor Office**  
Ulica heroja Bračiča 6, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

