



Številka: 0609-1/2019/211 33004, 33015

Datum: 24. 2. 2021

## **POVZETEK POROČILA O SISTEMSKIH KORUPCIJSKIH TVEGANJIH GLEDE RAZDELJEVANJA SREDSTEV V FUNDACIJI ZA FINANCIRANJE INVALIDSKIH IN HUMANITARNIH ORGANIZACIJ V REPUBLIKI SLOVENIJI S PRIPOROČILI**

Komisija za preprečevanje korupcije (Komisija) je leta 2011 Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji (FIHO) odredila izdelavo načrta integritete. FIHO je v sodelovanju s Komisijo 18. 5. 2020 sprejela posodobljen načrt integritete, ki celovito obravnava vsa identificirana tveganja za koruptivna ravnanja in ravnanja v nasprotju s pričakovano integriteto – z izjemo tveganj, ki se nanašajo na razdeljevanje sredstev za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij. Razlog, da posodobljeni načrt navedenih tveganj ne obsega, je v kompleksnosti sistema razdeljevanja sredstev v FIHO, ki terja posebej poglobljeno preučitev. Z namenom ugotavljanja tveganj v postopku razdeljevanja sredstev FIHO smo zato v Komisiji izvedli oceno sistemskih korupcijskih tveganj (ocena tveganj), katere izsledke podajamo v nadaljevanju.

FIHO uporablja sistem razdeljevanja sredstev, ki so namenjena za delovanje in obstoj humanitarnih in invalidskih organizacij. Sistem temelji na posebej za ta namen oblikovanem računalniškem programu. FIHO sredstva, z izjemo sredstev za izjemne okoliščine in nepričakovane dogodke, razdeljuje enkrat letno. Gre za sredstva, ki jih FIHO prejme na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije (ZLPLS)<sup>1</sup>, v vrednosti ca. 18 milijonov evrov letno. Sredstva FIHO za financiranje organizacij se razdelijo v razmerju 65 % za invalidske organizacije in 35 % za humanitarne organizacije (ta se razdelijo med splošno dobrodelne organizacije, organizacije za kronične bolnike in organizacije za samopomoč v razmerju, ki ga vsako leto določi Svet FIHO). Za vsako skupino pa se predvidi tudi 1 % skupnega zneska kot nerazporejena rezervna sredstva (za potrebe izjemnih okoliščin in nepričakovanih dogodkov). Pri delitvi sredstev se upošteva tudi načelo, da se najmanj 75 % sredstev nameni za (so)financiranje posebnih socialnih programov in storitev ter delovanje organizacij, največ 25 % sredstev pa za naložbe v osnovna sredstva in njihovo vzdrževanje.

Kot navedeno, je sistem razdeljevanja sredstev FIHO izredno **kompleksen**. To je posledica **interno določenega normativnega okvira FIHO, odsotnosti neposrednih zakonskih meril in kriterijev, neuporabe pravil zakona, ki ureja splošni upravni postopek (ZUP) v praksi**. To rezultira v **vsebinsko neobrazloženih konkretnih sklepih Sveta FIHO o razdeljevanju sredstev**. Prav tako na kompleksnost vpliva specifičen **način odločanja o vlogah za razdeljevanje sredstev**, kjer se **proces vsebinskega odločanja deli med člane dveh komisij za razdeljevanje sredstev** (ocenjevalni komisiji), ki sprejmejo dejansko odločitev, in **člane Sveta FIHO, ki predloge omenjenih komisij mehanično, brez vpogleda v konkretno dokumentacijo, formalno sprejmejo**. Pri tem je proces razdeljevanja sredstev v celoti oprt na **kompleksen računalniški program**.

Pri preučevanju sistema razdeljevanja sredstev smo se časovno omejili na obdobje med letoma 2015 in 2019 (mestoma se ugotovitve nanašajo tudi na leto 2020). Na podlagi prejete dokumentacije ugotavljamo, da je metodologija razdeljevanja sredstev opredeljena v internem aktu FIHO, t.j. Navodilu za uporabo meril pri ocenjevanju finančno ovrednotenih letnih delovnih programov invalidskih in humanitarnih organizacij (Navodilo).<sup>2</sup> Za izvajanje metodologije FIHO uporablja najeti informacijski sistem FIHO Razpisi, ki ga je izdelalo in ga upravlja podjetje IT Group, Informacijski sistemi d.o.o. FIHO je pri razdeljevanju sredstev na podlagi javnega razpisa močno vezana na navedeni informacijski sistem, vendar kljub večletni

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 44/96, 47/97, 102/07, 26/11, 109/11, 58/12, 29/17 - ZŠpo-1.

<sup>2</sup> Sprejeto na 2. seji Sveta FIHO, 2. 10. 2012, 8. seji Sveta FIHO, 9. 10. 2013, 13. seji Sveta FIHO, 11. 9. 2014.

pogodbi o zagotavljanju informacijskega sistema in s tem povezane podpore, ni uredila prenosa avtorskih pravic za računalniški program na FIHO, kar predstavlja tveganje za negospodarno rabo javnih sredstev.

Sodna praksa je nedvoumno zavzela stališče, da potegovanje za sredstva FIHO predstavlja pravice javnega oz., konkretnije, upravnega prava. Pri razdeljevanju sredstev gre za odločanje o drugi javnopravni stvari, saj ZLPLS določa, da se smiselno uporabljajo določbe ZUP<sup>3</sup>, če ZLPLS in Pravilnik o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji (Pravilnik)<sup>4</sup> posameznega vprašanja postopka razdeljevanja sredstev ne urejata. Pri tem morajo vsi organi FIHO, ki vodijo oz. odločajo v postopku razdeljevanja sredstev, upoštevati temeljna načela ZUP. FIHO ni državni organ pač pa ustanova, opravlja oblastno oz. upravno funkcijo, zato jo je potrebno šteti med t. i. nosilce javnih pooblastil, katerih **akti morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu, zato smeta ocenjevalni komisiji pri podeljevanju sredstev upoštevati le merila, ki so določena v zakonu ali zakonitem predpisu.** Zakonit predpis predstavlja Pravilnik, ki ga sprejme Svet FIHO s soglasjem Državnega zbora Republike Slovenije. Navedenih **pogojev** pa **ne izpolnjuje Navodilo**, v skladu s katerim na podlagi 10. člena Pravilnika Svet FIHO razčleni in natančneje opredeli posamezne elemente teh meril. Z Navodilom sme Svet FIHO torej zgolj operacionalizirati določbe Pravilnika, ne da bi pri tem določal oz. spreminjal njihov pomen ali določal dodatna merila. Vprašanje določanja meril s strani ocenjevalnih komisij – in sploh vsako določanje pravil izven vnaprej objavljenih zakonitih predpisov – pa ni zgolj vprašanje ustavnosti in zakonitosti v formalnem smislu, pač pa tudi vprašanje korupcijskih tveganj, ki jih tak pristop določanja metodologije podeljevanja sredstev prinaša. Koliko Navodilo sledi Pravilniku, kakšna je transparentnost meril v teh dokumentih in kakšna korupcijska tveganja oz. tveganja za ravnanja v nasprotju s pričakovano integriteto merila morda generirajo, je na konkretnih primerih pojasnjeno v poročilu o sistemskih korupcijskih tveganjih in na kratko povzeto v nadaljevanju.

V praksi se je izkazalo, da v postopku razdeljevanja sredstev **prihaja do okoliščin nasprotja interesov**, saj člani Sveta FIHO (in s tem obeh ocenjevalnih komisij) prihajajo iz vrst organizacij, ki obenem zapošljajo za sredstva in so tako hkrati tudi stranke v postopku. Opozarjamo, da na podlagi preučenihih zapisnikov organov FIHO nismo zaznali prakse samoizločanja, kot jo predvideva zakonska ureditev, ki pravi, da mora uradna oseba neposredno nadrejenemu nemudoma razkriti okoliščine morebitnega nasprotja interesov, da pa mora o izločitvi odločiti nadrejena oseba oz. s strani nadrejenega pooblaščenca oseba. Okoliščine in odločitve predstojnika oz. nadrejene osebe morajo biti iz zapisnika razvidne. Slednjega iz obstoječih preučenihih zapisnikov ni razbrati. V FIHO se je vzpostavila praksa, da se oseba sama izloči, kar se – brez razlogov za izločitev – zabeleži v zapisniku. Kršitve glede nasprotja interesov se stopnjujejo **z odločanjem svetnikov o individualnih sklepih o podelitvi sredstev** na podlagi javnega razpisa **paketno**, kar pomeni, da odločajo **tudi o organizacijah, ki jim pripadajo oz. iz katerih prihajajo.**<sup>5</sup>

Ocenjevalni komisiji vsaka zase odpreta pravočasno prispelje vloge in preverita, ali izpolnjujejo pogoje, določene s Pravilnikom, in vsebujejo zahtevano dokumentacijo. Če ta dva navedena pogoja nista izpolnjena ali vloga ni pravilno označena, se ta izloči in vrne organizaciji z obrazložitvijo, kar se izvede na podlagi zapisnika ocenjevalnih komisij. Pravilnik ločuje med nepopolnimi in nerazumljivi vlogami, kar ni ustrezno glede na smiselno uporabo ZUP. **Odločitve o vprašanih, s katerimi se postopek konča, ne bi smeli izdajati ocenjevalni komisiji, sploh pa ne v obliki zapisnikov**, ki nimajo vseh sestavin, ki so predpisane za izdajo odločitev, ampak mora o njih odločiti Svet FIHO s sklepom. Pri tem je treba opozoriti tudi, da v skladu z ZUP za preverjanje izpolnjevanja pogojev v skladu s Pravilnikom ne bi smeli biti pristojni ocenjevalni komisiji, saj gre za vsebinsko odločanje o vlogi. Za slednje je lahko glede na 29. in 30. člen ZUP pristojen le Svet FIHO, kar je potrdila tudi upravnosodna praksa.

**O ugovoru na zapisnik odloča Nadzorni odbor FIHO**, katerega odločitev je dokončna. Sporno je, da predvideva Pravilnik ugovor, saj je ta **nedejektivno pravno sredstvo**, kar pomeni, da o njem odloča organ iste stopnje, zato bi morala FIHO v internih aktih oz. zakonodajalec v krovnem zakonu urediti, da gre za pritožbo zoper sklep o zavrženju.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 36/20 – ZZUSUDJZ.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 92/98, 45/05, 23/08, 9/09.

<sup>5</sup> Poslovnik o delu FIHO v 27. členu sicer določa: "Člani sveta in njegovih organov so pri sprejemanju odločitev samostojni in neodvisni od organa, ki jih je imenoval, oziroma od skupine kateri po svoji dejavnosti pripadajo."

**Ocenjevalni komisiji imata** ob smiselni uporabi 29. in 30. člena ZUP, ki opredeljujeta način dela in pristojnosti kolegijskega organa ter uradne osebe, **zgolj posvetovalno in strokovno vlogo, kar pomeni, da lahko izvedeta** postopek ocenjevanja vlog in pripravita predloge za razporeditev sredstev, **ne smeta** pa v predhodnem preizkusu (in v nadaljnjem postopku) **sprejemati odločitev, s katerimi se postopek zaključi. Iz desetletne ustaljene sodne prakse izhaja, da odločitve Nadzornega odbora in Sveta FIHO ne zadostijo standardom obrazloženosti upravne odločitve. Upravnosodna praksa je jasna tudi glede zahtevane stopnje transparentnosti pri razporejanju javnofinančnih sredstev: FIHO mora ravnati s posebno skrbnostjo in najvišjo stopnjo transparentnosti, kar pa je bistvena pomanjkljivost postopkov in odločitev, izdanih v postopkih razdeljevanja sredstev.** Ocenjujemo, da nobena od izdanih konkretnih odločitev Sveta FIHO v obdobju 2015–2020 ne izpolnjuje pojasnilne dolžnosti in s tem standarda obrazloženosti odločitve, kot ju je oblikovala ustaljena upravnosodna praksa v povezavi s posameznimi odločitvami Sveta FIHO v zadnjih desetih letih.

Ravno iz navedenih razlogov menimo, da **je treba sprejeti zakon, ki bo eksaktno urejal delovanje in poslovanje FIHO** s tem, da bo jasno razmejil pristojnosti njenih organov, določil jasna ter transparentna merila in pogoje za razdeljevanje sredstev ter sam postopek razdeljevanja sredstev. Proces sprejemanja novega zakona, ki bi celovito uredil področje delovanja in poslovanja FIHO in Fundacije Republike Slovenije za šport, je zastal v začetku leta 2020 zaradi menjave Vlade RS, čeprav je bil predlog zakona (tudi ob sodelovanju Komisije) že skoraj v celoti pripravljen. V zadnjih letih smo na Komisiji večkrat opozarjali na številna sistemska tveganja, ki so neposredno povezana z zastarelim in preohlapnim ZLPLS. Ta je bil pripravljen z namenom lastninskega preoblikovanja Loterije Slovenije, s čimer se je v svoji funkciji tudi izpolnil, za sabo pa pustil mnogo neurejenih vprašanj, ki so se v praksi realizirala v številnih tveganjih za koruptivna ravnanja in ravnanja v nasprotju s pričakovano integriteto. Sprejeti načrt integritete FIHO je navedena tveganja v praksi v pretežni meri naslovil, še vedno pa načrt integritete ne more nadomestiti minimalnih standardov zakonskega normativnega okvira glede delovanja in poslovanja, kar vključuje tudi vsebinske kriterije in način razdeljevanja sredstev FIHO. Za zakonsko ureditev sistema in meril financiranja se je zakonodajalec že odločil pri sorodni organizaciji, Fundaciji za šport, kjer so merila in kriteriji ter postopek razdeljevanja sredstev urejeni v ZŠpo-1. Menimo, da je zakonska ureditev razdeljevanja sredstev tudi pri FIHO nujna.

## **A) FINANCIRANJE DELOVANJA INVALIDSKIH IN HUMANITARNIH ORGANIZACIJ**

Financiranje delovanja je v osnovi odvisno od sorazmernega deleža glede na vrednost programov organizacij (A1). Odstotek je različen za invalidske in humanitarne organizacije, prav tako se nekoliko spreminja med posameznimi leti, ustreza pa razmerju med sredstvi za programe na eni strani in sredstvi za programe in delovanje skupaj na drugi strani. To razmerje za posamezno leto v praksi določita ocenjevalni komisiji, v obrazložitvah individualnih sklepov pa je navedeno šele od leta 2017. Interni akti predvidevajo, da se financiranje dopolni z dodatnimi točkami (A2) na podlagi določenih meril (več informacij o teh merilih v poročilu o nadzoru). V praksi sta **ocenjevalni komisiji spreminjali nabor postavk, za katere sta priznavali točke v okviru navedenega merila, kot tudi vsebino postavk**. Zgolj komisija za ocenjevanje vlog invalidskih organizacij (InvOckom) npr. priznava dodatne točke za organizacijo mednarodnih konferenc, zaradi domnevne nepreverljivosti pa ne priznava prostovoljnih ur, urejenosti obveščanja članstva in javnosti ter števila statističnih regij. Tudi komisija za ocenjevanje vlog humanitarnih organizacij (HumOckom) je prakso ocenjevanja glede na navedena merila v preučevanih letih spreminjala.

Dodatno merilo pri ocenjevanju je t. i. "pričakovani delež" (B), ki ga določita ocenjevalni komisiji, njegova višina pa je določena arbitrarno, saj je za invalidske organizacije v obdobju 2015-2019 znašal 15 %, za humanitarne pa 11%, z izjemo leta 2017, ko je znašal 13 %. Zmnožek tega količnika in skupne vrednosti vseh programov iz poročila izpred dveh let predstavlja pričakovano višino financiranja. Nadalje lahko razberemo, da **komisiji pričakovanega deleža ne upoštevata na enak način**. HumOckom na podlagi pričakovanega deleža bodisi zniža število točk, ki ga predstavlja seštevek točk iz A1 in A2, ali pa število teh točk zviša. Kljub temu da InvOckom pričakovani delež izračunava in navaja v sklepih, pa na njegovi podlagi ne omejuje višine financiranja. Prav tako do leta 2017 InvOckom na podlagi pričakovanega deleža ni podeljevala dodatnih točk, od leta 2017 naprej pa je organizacijam, pri katerih delež financiranja programov iz drugih sredstev presega 60 %, namenila dodatne 3 % točk na seštevek točk iz A1 in A2. Pri tem smo zaznali, da so bili zadevni 3 % leta 2017 prišteti vsoti točk A1, od leta 2018 pa so bili prišteti seštevku točk A1 in A2, pri čemer InvOckom na to

spremembo ne v krovnih ne v individualnih sklepih vse do danes ni opozorila. Še več, sklepi in ocenjevalni listi, ki jih generira računalniški program za razdeljevanje sredstev, leta 2017 pri organizacijah, ki so prejele omenjeni dodatek, 3 %, prikazujejo napačne oz. brezpredmetne seštevke točk A1 in A2 ter nadaljnjih postavk, iz katerih ni razvidno zadevno povečanje, do katerega je prišlo v predhodnem koraku. Posledično, sploh glede na množstvo prikazanih postavk in seštevkov, ni razumljivo, vsekakor pa ne nazorno, kako je bila izračunana končna vsota sredstev za delovanje. Interna akta kot merila za financiranje delovanja opredeljujeta tudi kakovost vloge, slabo kakovost letnega poročila, slabo oceno nadzora, slabo urejeno obveščanje članstva in javnosti ter višino sredstev, ki jih ima FIHO na voljo. Kot drugo, v internih aktih neopredeljeno merilo, ki ga je uporabila InvOckKom, je financiranje obletnic zvez oz. organizacij. Interna akta ocenjevalnima komisija dopuščata celo, da ponderje, ki vplivajo na višino dodeljenih sredstev glede na prej predstavljena merila, določita pred vsakoletnim ocenjevanjem.

**Netransparentnost meril** ne izhaja zgolj iz dejstva, da merila **niso določena zgolj v internih aktih**, pač pa tudi iz dejstva, da so **tudi v teh dokumentih določena z nezadostno natančnostjo**. Pravilnik se namreč zadovolji le z naštevanjem meril. Dejanska metodologija podeljevanja sredstev je okvirno postavljena v Navodilih (kar sicer niti ni dopustno glede na to, da je navodilo podzakonski akt), ne glede na normativni okvir pa je metodologija razdelitve sredstev v pretežni meri bolj stvar prakse Sveta FIHO na podlagi predlogov obeh ocenjevalnih komisij ter delovanja računalniškega programa za razdeljevanje sredstev kot pa vprašanje uporabe navedenih predpisov. Metodologija in merila za izračun pričakovanega deleža so nadalje v internih aktih opredeljeni z nezadostno natančnostjo, na **kar kaže tudi dejstvo, da ocenjevalni komisiji določbe v tem delu uporabljata povsem različno kljub temu, da se javna sredstva delijo na podlagi vsebinsko enakega in enotnega javnega razpisa**.

V letih 2015 in 2016 sklepi invalidskih organizacij niso vsebovali metode izračuna točk na podlagi kriterija A1, torej niti osnove za izračun (višina podeljenih sredstev za financiranje programov) niti odstotka od teh sredstev, ki se upošteva za izhodiščno višino točk. Od leta 2017 sklepi vsebujejo izračun osnovnega št. točk iz kriterija A1. V letih 2015 in 2016 je InvOckKom sicer opredelila višino pričakovanega deleža (B), vendar ni navedla, na kakšen način ta vpliva na izračun. V teh letih InvOckKom pričakovanega deleža sploh ni upoštevala, zaradi česar je njegovo navajanje v sklepu ustvarjalo zgolj nepotrebno zmedo. Od leta 2017 InvOckKom navaja tako višino pričakovanega deleža, kot tudi dejstvo, da ga ne upošteva. HumOckKom v letih 2015 do 2017 v sklepih ni opredelila vpliva obveščanja javnosti na višino podeljenih sredstev, kar pomeni, da navedenega merila sploh ni uporabila. To je večkrat tudi pojasnila v sklepih, saj da obrazec vloge ne omogoča vnosa podatkov o načinu obveščanja javnosti, hkrati pa tudi ni natančnih meril, na podlagi katerih bi HumOckKom določila višino malusa. HumOckKom ne navaja, da predstavlja osnovo za vrednost, ki se upošteva pri določanju dodatnih točk (A2), podatek izpred dveh let, ter kako je določena metodologija za organizacije, ki zaprosajo samo za sredstva za delovanje. Sklepe v posebnih delih generira računalniški program, v katerega organizacije vnašajo vloge in v katerem ocenjevalni komisiji za razporeditev sredstev opravita ocenjevanje vlog in razdeljevanje sredstev. V ocenjevalnih listih, ki so del tega programa, program sam izračuna večino podatkov, ocenjevalnima komisijama za razporeditev sredstev pa dopušča možnost ročne korekcije samo v enem polju, in sicer v polju korigirana vrednost, ki je namenjeno spremembi točk na podlagi pričakovanega deleža. Posledica tega je, da so korekcije v sklepih navedene pod postavko korekcij na podlagi pričakovanega deleža, čeprav to ne drži. V poročilu o sistemskih korupcijskih tveganjih smo jasno predstavili konkretne primere, ko je bilo organizaciji dodeljeno več sredstev kot je ta zanje v vlogi zaprosila (presejanja v vlogi postavljenih zahtevkov) in neenotno uporabo meril v praksi, ki so rezultirali tudi v oškodovanju določenih organizacij. Bistveni pomanjkljivosti v delu financiranja delovanja organizacij sta neenotna in netransparentna uporaba meril v praksi ob izjemno pomanjkljivih in nevsebinskih obrazložitvah individualnih sklepov, ki ne omogočajo preverljivosti konkretne odločitve.

## **B) FINANCIRANJE PROGRAMOV IN STORITEV ORGANIZACIJ**

FIHO razdeljuje sredstva za programe na podlagi kompleksno določenih splošnih meril, skupnih meril in meril za posebne socialne programe invalidskih organizacij oz. za programe in storitve humanitarnih organizacij, ki jih določa Pravilnik. Ta merila so podrobneje opredeljena v Navodilu, ki navedena merila na več mestih nezakonito vsebinsko dopolnjujejo oz. spreminjajo. Tako so temeljna merila, opredeljena v Navodilu, ocena stopnje prioritete, ki omogoča ohranjanje nosilnih programov, ocena vzajemnosti in solidarnosti, ki se dejansko nanaša na oceno števila priznanih uporabnikov (pri invalidskih organizacijah) in števila storitev (pri humanitarnih organizacijah), ki se klasificirajo v skladu s Prilogama 1 in 2 Navodil ter stroškov glede na uporabnike oz. storitve. Računalniški program za ocenjevanje vlog navedeno merilo zato deli

na oceno vzajemnosti kapacitet (število uporabnikov oz. storitev) in oceno vzajemnosti stroškov. Glede na opredelitev meril v internih aktih nedvomno izhaja, da **bi morala obrazložitev v individualnih sklepih v tem delu navajati, s katerimi primerljivimi uporabniki znotraj posameznih skupin je bila izvedena primerjava povprečnih stroškov, katere medsebojne primerljive organizacije so bile primerjane, kateri javni statistični in drugi objektivni podatki so se upoštevali, ter kateri orientacijski normativ je bil upoštevan.** Prav tako bi moralo biti pojasnjeno, **katere specifičnosti posameznih organizacij so narekovale odklone**, kot jih predvideva Navodilo v drugem odstavku 11. člena. Tega v sklepih ne zasledimo. To je tudi v nasprotju s pravili ZUP, ki določajo, da **mora odločitev vsebovati navedbo dejstev in dokazov ter pravnih podlag, na katere organ opira svojo odločitev.** Le tako je stranki v postopku omogočeno dejansko preverjanje in razumevanje odločitve Sveta FIHO, s tem pa tudi učinkovito pravno varstvo. Nadaljnje merilo je ocena učinkovitosti, racionalnosti in ekonomičnosti. Posamezen program lahko tako doseže tri nivoje ocene: 3. nivo 100 %, 2. nivo 90 % in 1. nivo 80 % točk. Slednje pomeni, da lahko organizacija bodisi obdrži vse točke (3. nivo) bodisi se ji odšteje 10 % (2. nivo učinkovitosti) ali 20 % (1. nivo učinkovitosti); organizacije, ki prejmejo oceno "izključujoče stanje", pa do sredstev niso upravičene. Pri oceni razvidnosti ekonomičnosti in racionalnosti v primeru ocene "dobro" organizacija ohrani število zbranih točk na osnovi ocene učinkovitosti, v primeru ocene "delno" se ji delež navedenih točk za 5 % zmanjša, v primeru "manj ustreznih kriterij" pa se ji število zbranih točk na osnovi ocene učinkovitosti zmanjša za 50 %. Ocenjevanje glede na navedeno merilo poteka kot zadnje v vrsti. Ocenjevalna komisija ob ocenjevanju vidi skupno vrednost programa, višino zaprosenih sredstev, točke po oceni vzajemnosti stroškov in vzajemnosti kapacitet. Lahko se odloči za izklop programa, sicer pa določi nivo učinkovitosti in razvidnost ekonomičnosti in racionalnosti. Rezultat teh dveh ocen je ocena učinkovitosti, ki je izražena v odstotku in ima izhodiščno vrednost 100 %. Ocena učinkovitosti se množi s točkami iz predhodne faze (ocene vzajemnosti in solidarnosti), kar predstavlja končno število točk ocenjevanega programa. Poleg navedenih meril lahko ocenjevalni komisiji za razporeditev sredstev uporabita korekcijo ocen ali omejitev izključujočih stanj. V primeru uporabe elementa izklopa ali korekcije je obrazložitev ocenjevalne komisije obvezna. Tudi v navedenem primeru je FIHO z Navodilom presegla pravni okvir, določen v Pravilniku, s tem, ko je določila dodatna merila.

Če pogledamo potek dejanskega ocenjevanja, ugotovimo, da se najprej izračuna višina točk na posamezno storitev oz. enega uporabnika, kar samodejno predlaga računalniški program za podeljevanje sredstev (t. i. vzajemnost stroškov). Računalniški program pri tem na storitev predlaga enako število točk, kot znaša znesek dejansko porabljenih sredstev FIHO na storitev oz. uporabnika, ki ga je organizacija navedla v poročilu izpred dveh let. Pri tem se je treba zavedati, da se utegne znesek na storitev oz. uporabnika v poročilu izpred dveh let razlikovati od zneska, ki je bil organizaciji dodeljen s sklepom pred dvema letoma, saj smejo organizacije porabiti vsa dodeljena sredstva FIHO, tudi če izvedejo drugačen obseg storitev, kot je določen v sklepu, kar je urejeno z možnostjo spremembe namembnosti porabe. V drugem koraku v okviru merila vzajemnosti in solidarnosti se določi količina storitev oz. število uporabnikov ali storitev, ki jih bo FIHO financirala (t. i. vzajemnost kapacitet). Tudi to predlaga računalniški program za razdeljevanje sredstev, pri čemer računalniški program predlaga količino, kot izhaja iz dejansko izvedene količine izpred dveh let (iz poročila organizacije), kar je predstavljeno v nadaljevanju na primerih posameznih organizacij.

**Program nadalje ne upošteva, koliko so za isti program prejele druge organizacije** (to posledično pomeni tudi, da program sam ne "zna" dodeliti več sredstev tisti organizaciji, ki bi npr. lahko za ista sredstva izvedla več storitev); program prav tako ne upošteva, **koliko so se povečale finančne potrebe za izvajanje posameznega programa, sredstva drugih financerjev ipd.** To pomeni, da **morata navedene okoliščine pri ocenjevanju upoštevati in vsebinsko utemeljiti ocenjevalni komisiji, kar je bistveni element ocenjevanja.** A njune **obrazložitve so vsebinsko prazne in skope, s tem pa nepreverljive.** Komisija je sicer sledila in preverjala podane obrazložitve glede na zastavljeni sistem ocenjevanja, vendar pa je prišla pri preverjanju konkretnih primerov, ki so opisani v poročilu o oceni sistemskih korupcijskih tveganjih, do zaključkov, da so odločitve ocenjevalnih komisij kljub temu, da naj bi bile rezultat strokovne ocene, **v veliki meri arbitrarne in netransparentne** (le z dodatno analizo lahko npr. izvemo, katere organizacije ocenjevalni komisiji štejeta za primerljive in kakšna je vrednost primerjalnega indeksa – ti podatki so organizacijam v celoti neznani). **V individualnih sklepih so obrazložitve namreč umeščene v okviru ocenjevanja posameznega programa šele od leta 2020, prej so bile razvidne le v samem programu za razdeljevanje sredstev, kar pomeni, da organizacije z njimi niso bile seznanjene. Kot navedeno, tudi na podlagi navedenih obrazložitev ne moremo šteti, da je FIHO izpolnila svojo pojasnilno dolžnost, kot jo pri sprejemanju individualnih odločitev nalaga ZUP in upravnosodna praksa.**

Razumeti je, da služi računalniški program primarno kot orientir za ohranjanje vrednosti storitve na uporabnika znotraj primerljivih skupin, pri čemer naj bi se vrednost oz. razmerja med primerljivimi organizacijami skozi leta ohranjala. Iz navedenega sledi, da Svet FIHO ohranja kontinuiteto programov, ocenjevanje pa omogoča, da se financiranje vsebin prilagaja razpoložljivim sredstvom, saj se ob nižanju sredstev FIHO ocenjevalni komisiji nikoli nista odločili za uporabo merila, vezanega na prioritete, kjer bi lahko posamezne programe izključili iz ocenjevanja, čeprav merila (in računalniški program) to omogočajo. S tem bi omogočili, da bi bilo za druge programe lahko na voljo več sredstev.

Če pogledamo merila, kot jih določa Pravilnik v povezavi z Navodili, ugotavljamo, da pri ocenjevanju v okviru vzajemnosti stroškov in kapacitet ocenjevalni komisiji ne izkažeta, kako sta opredeljena merila upoštevali – iz obrazložitve torej ni jasno, kako je npr. posamezna ocenjevalna komisija presojala merilo programskega pokrivanja potreb ciljne populacije z vidika obsega storitev in števila uporabnikov (razen iz poročila organizacije), kar določa 2. alineja petega odstavka 10. člena Navodil, in kako je v konkretnem primeru ovrednoteno merilo programskega pokrivanja območja RS iz 3. alineje petega odstavka 10. člena Navodil in prisotnost drugih financerjev, kot je predvideno v 5. alineji petega odstavka 10. člena Navodila. Slednje se sicer upošteva v okviru korekcije ocene učinkovitosti, ekonomičnosti in racionalnosti, vendar pa neupoštevanje slednjega v okviru ocene meril vzajemnosti in solidarnosti predstavlja odstop od Pravilnika oz. Navodil. Je pa z upoštevanjem orientacijskih vrednosti primerljivih organizacij upoštevano merilo iz 4. alineje petega odstavka 10. člena Navodila, ki določa število obsega storitev in uporabnikov upošteva stopnjo invalidnosti in dodatnih stroškov v povezavi z invalidnostjo uporabnikov.

Zaznali smo tudi, da **program napačno oblikuje izvožene podatke pri komentarjih glede ocene vzajemnosti in solidarnosti**. Tako se komentar ocenjevalne komisije glede vzajemnosti stroškov v sklepu izpiše pri oceni vzajemnosti kapacitet; komentarji glede ocene vzajemnosti kapacitet pa se izpišejo pri oceni učinkovitosti razvidnosti, racionalnosti in ekonomičnosti, kar daje prejemniku sklepa tudi v tem oziru popolnoma napačno informacijo. V tako zagonetnem sistemu ocenjevanja je vsakršna dodatna nedoslednost pri obrazložitvah odločitev nedopustna, saj bistveno vpliva tudi na možnost učinkovitega pravnega sredstva organizacij, ki kandidirajo za sredstva FIHO.

V kolikor **seštevek točk**, ki sta jih ocenjevalni komisiji podelili vsem programom, **presega vrednost razpoložljivih sredstev, lahko ocenjevalni komisiji bodisi znižata evrsko protivrednost točke ali pa iz financiranja izključita manj prioritete programe, kar pa ni praksa ocenjevalnih komisij oz. Sveta FIHO**. Zaradi navedenega ocenjevalni komisiji ocenjujeta stopnjo prioritete programov, ki je sestavljena iz dveh elementov: potrebnosti in nepokritosti. Prav tako morata ocenjevalni komisiji iz financiranja v celoti izločiti programe, ki ne dosežejo niti majhne stopnje potrebnosti ali majhne stopnje nepokritosti (izključujoče stanje). Četudi ostaja vprašanje, ali se je FIHO s pristopom nerelevantnosti ocene prioritete programov ustrezno odločila, je to vprašanje za Svet FIHO: ali je poslanstvo FIHO zagotavljati nujno potrebno "dopolnilno financiranje" ob vseh ostalih financerjih, ki ne zagotavljajo zadostnega nivoja (oz. ga sploh ne zagotavljajo) financiranja prijavljenih storitev, ali pa so potrebe uporabnikov takšne, da bi se moralo financirati le nekatere programe, vendar te v večji meri kot do sedaj. Prav tako ostaja odprto vprašanje, ali lahko (in na kakšen način) Svet FIHO pri odločitvi o prioritetnem financiranju programov upošteva, da imajo organizacije zagotovljena lastna likvidna sredstva, ki bi jih lahko namenile za financiranje programov, delovanja in naložb, pa kljub temu zaprosijo za financiranje FIHO.

Komisija je v okviru ocene tveganj preučila konkretne primere financiranja programov prevozov pri invalidskih organizacijah in programa letovanja otrok pri humanitarnih organizacijah, kjer je zaznala veliko vsebinskih nejasnosti in nekonsistentnih odločitev, ki so v neposredni povezavi s pomanjkljivimi, včasih tudi netočnimi obrazložitvami (npr. ni znan povprečen strošek, h kateremu ocenjevalna komisija stremi ter s katerimi primerljivimi organizacijami je bila pri tem primerjana konkretna organizacija), kar je na več primerih skozi leta podrobneje predstavljeno v poročilu. Pri tem se pojavlja tudi bistvena razlika med ocenjevalnima komisijama – InvOckom stremi k poenotenju stroška na primerljivega uporabnika skozi leta, HumOckom pa se osredotoča na odstotek vseh sredstev, ki jih za izvajanje programa financira FIHO (element pokritosti) in teži k temu, da bi ga zmanjševali. Temu verjetno botruje dejstvo, da število humanitarnih organizacij, ki zaprosijo za sredstva, v nasprotju z invalidskimi iz leta v leto narašča,<sup>6</sup> obenem pa je njihov delež v sredstvih za financiranje FIHO občutno nižji (65 % za invalidske organizacije in 35 % za humanitarne organizacije).

---

<sup>6</sup> Med letoma 2015 in 2019 se je število humanitarnih organizacij, financiranih od FIHO, povečalo za pet, s 83 na 88, medtem ko je število invalidskih v istem obdobju padlo, s 27 na 24 organizacij.

## **C) FINANCIRANJE NALOŽB V OSNOVNA SREDSTVA TER NJIHOVO VZDRŽEVANJE**

Merila za financiranje naložb so opredeljena tako v Pravilniku kot v Navodilih. V nasprotju s financiranjem delovanja in programov oz. storitev organizacij poteka financiranje naložb v evrih in ne točkah. Računalniški program določa šifre tipov investicij (nakup opreme, pripravljala dela za naložbe v objekte in zemljišča, investicije v objekte in zemljišča ter investicijsko vzdrževanje objektov in opreme). Ocenjevalni komisiji sta za določene naložbe v osnovna sredstva organizacij sprejeli usklajene normative, kar je pomembno zaradi enotnih praks obeh komisij in s tem enake obravnave organizacij.

Ocenjevalni komisiji v individualnih sklepih organizacij ne podata nikakršne vsebinske obrazložitve za izbiro naložbe, ki je sofinancirana, kot tudi ne za obseg financiranja, razen glede na normative, ki so določeni za naložbe v osnovna sredstva. V sklepu je pri posamezni naložbi zapisano le, za koliko sredstev je organizacija zaprosila in koliko sredstev je bilo odobrenih za posamezno naložbo ločeno za lokalno in državno raven. Hkrati se (verjetno neposredno) iz računalniškega programa generira pravna podlaga za odločitev. **V samem računalniškem programu sta obe ocenjevalni komisiji občasno uporabili možnost pojasnila razloga svoje odločitve glede (ne)financiranja določene naložbe, vendar navedenih obrazložitve v sklepih o financiranju organizacij ni, kar pomeni, da je odločitev Sveta FIHO v tem delu brez vsebinske obrazložitve.** Te obrazložitve (podane v računalniškem programu) so pomanjkljive in ne bi mogle nadomestiti obrazložitve, kot je zahtevana v skladu s pravili internih aktov ob smiselni uporabi ZUP.

V okviru ocene tveganj smo posebno pozornost namenili tveganjem, vezanim na financiranje večjih investicij v objekte, kjer smo na enem primeru identificirali formalne pomanjkljivosti konkretnega postopka odločanja o vlogi za financiranje nakupa nepremičnine invalidske organizacije. Bistvena težava pri financiranju večjih investicij je, da FIHO ne more zagotoviti trajnega financiranja obrokov kredita za nakup ali investiranje v nepremičnino že na podlagi javnega razpisa, kar predstavlja tveganje za negospodarno rabo javnih sredstev, če FIHO ne bi kontinuirano zagotavljala sredstev do poplačila celotne vrednosti naložbe in jih organizacije same prav tako ne bi mogle zagotoviti (kar bi moralo biti razvidno iz priložene dokumentacije). Ob tem je treba opozoriti tudi, da **FIHO v internih aktih ni specificirala vsebine in pristojnosti za pripravo elaboratov o socialni in ekonomski upravičenosti naložb**, ki jih je treba v skladu z internimi akti predložiti vlogi za financiranje naložb, zato se ti v praksi med sabo razlikujejo, kar generira tveganje za neenako obravnavo vlog oz. organizacij.

Nadaljnja pomanjkljivost v odločitvah FIHO je **neobrazložen vpliv** možnosti **usklajevanja invalidskih organizacij o financiranju naložb** v skladu s Pravilnikom, saj tega vidika v odločitvah Sveta FIHO ni zaslediti, čeprav je iz preučene dokumentacije in pogovorov z deležniki nesporno, da Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije (NSIOS) posreduje predlagani seznam usklajenih naložb po organizacijah, ki ima pri ocenjevanju vlog večjo težo kot vrstni red naložb, ki ga organizacije opredelijo v vlogah za podelitev sredstev.

## **D) RAZDELJEVANJE SREDSTEV IZ REZERVNEGA SKLADA FUNDACIJE**

Pravila razpolaganja z rezervnimi sredstvi so opredeljena v Navodilu o razpolaganju z rezervnimi sredstvi.<sup>7</sup> Organizacija, ki zaproša za rezervna sredstva, mora izpolnjevati pogoje, kot jih določa Pravilnik, in prejeme sredstva FIHO v tekočem letu. Prav tako je sofinanciranje iz rezervnih sredstev možno le za namene, ki so opredeljeni v Pravilniku (če poenostavimo – za financiranje programov oz. storitev, delovanje in naložbe). Se pa rezervna sredstva v skladu z Navodili o razpolaganju z rezervnimi sredstvi lahko podeli **le v primeru novih izjemnih okoliščin in nepričakovanih dogodkov**, kar pomeni, da jih **ni bilo možno predvideti že v finančno ovrednotenem delovnem programu organizacije za tekoče leto**, brez dodelitve sredstev pa bi bila resno ogrožena ali bistveno okrnjena dejavnost organizacije, da ta ne bi mogla uresničiti svojih temeljnih ciljev ali poslanstva ali ne bi mogla odpraviti posledic izjemnih okoliščin in nepričakovanih dogodkov in bi utrpela večjo materialno ali moralno škodo. Praksa ocenjevalnih komisij pri podeljevanju rezervnih sredstev je precej raznovrstna. Zdi se, da morata **ocenjevalni komisiji občasno vloge zavračati ne samo zaradi neutemeljenih, ampak celo**

<sup>7</sup> Sprejeto na 7. seji Sveta FIHO, 8. 12. 2008, dopolnjeno na 4. izredni seji Sveta FIHO 5. 12. 2011.

**zavajajočih poskusov organizacij za pridobitev sredstev.** Kot tveganje ocenjujemo tudi, da iz zapisnikov in sprejetih odločitev o dodelitvi sredstev iz rezervnega sklada **ni razvidno, da bi** ocenjevalni komisiji na podlagi uradnih evidenc in drugih možnih načinov **preverili, ali organizacija razpolaga z lastnimi sredstvi za kritje zaprošenih stroškov.**

## **E) PRAVNA SREDSTVA ZOPER ODLOČITVE V POSTOPKIH DODELJEVANJA SREDSTEV FUNDACIJE**

**ZLPLS pravnega varstva zoper odločitve Sveta FIHO o razdeljevanju sredstev ne ureja,** ampak to prepušča urejanju v Pravilniku, kjer je bila naknadno dodana določba o pravnem varstvu – pritožbi, o kateri odloča Nadzorni odbor praviloma brez javne obravnave. Iz prakse Nadzornega odbora izhaja, da so pri odločanju o pritožbah na seji praviloma prisostvovali direktor FIHO in predsednika ocenjevalnih komisij, ki sta pojasnila razloge za odločitev Sveta FIHO. Seje Nadzornega odbora se niso izvajale v obliki javne obravnave. S takšnim pristopom je **Nadzorni odbor kršil načelo kontradiktornosti postopka in s tem pravico do učinkovitega pravnega sredstva, saj pritožnik ni imel enakih možnosti za navedbo vseh dejstev in okoliščin glede na ustno dana pojasnila predstavnika ocenjevalne komisije,** ki so bila v zapisnikih Nadzornih odborov vedno povzeta zelo pavšalno. Iz zapisnikov Nadzornega odbora izhaja, da **stranke postopka na seje praviloma niso bile vabljene.** Iz pregledov zapisnikov izhaja celo očitna nenaklonjenost omogočiti strankam postopka ustno izjasnitev o relevantnih dejstvih in okoliščinah. **Nadzorni odbor je glede na ureditev v Pravilniku ocenjeval, da o pritožbi ne sme odločati meritorno, kar je v nasprotju s smiselno uporabo ZUP,** upošteva tretji odstavek 246. člena ZUP, saj bi bila možnost spremembe sklepa Sveta FIHO, ki bi jo izvedel Nadzorni odbor, tudi v skladu s temeljnimi načeli upravnega postopka, tj. načelom hitrosti in ekonomičnosti postopka ter učinkovitosti pravnega sredstva, kar je potrdila tudi upravnosodna praksa. Ob tem poudarjamo, da smo že v okviru posodobitve načrta integritete ugotavljali, da se Nadzorni odbor ob odločanju o pritožbah **sooča s tveganji pomanjkljivo obrazloženih odločitev Sveta FIHO in kompleksnostjo metodologije razdeljevanja sredstev,** kar se je v predmetni oceni tveganj le potrdilo. Navodila in Pravilnik predstavljata nejasen, v praksi neenotno uporabljen sistem meril. Ob hkratni uporabi računalniškega programa, ki omejuje dolžino besedilnih vnosov ocenjevalnih komisij, in neobrazloženih odločitvah Sveta FIHO **tretje osebe v praksi praktično nimajo možnosti preveriti njegove odločitve.** Člani Nadzornega odbora naj bi se za vsebinsko presojo posameznega primera zelo natančno seznanili z obstoječo prakso odločanja obeh ocenjevalnih komisij, z delovanjem računalniškega programa, hkrati pa naj bi se poglobili v vse konkretne okoliščine posameznega primera, da bi lahko izvajali meritorno odločanja v konkretnih primerih. Zato ne preseneča praksa, ki se je razvila: da se pri postopkih o odločanju o pritožbi vabi predsednika relevantne ocenjevalne komisije, da pojasni razloge za odločitev ocenjevalne komisije na prvi stopnji v posameznem primeru.

Problematično je, da je **Nadzorni odbor primarno organ nadzora nad delovanjem in porabo sredstev FIHO,** pri tem pa njegove **člane imenuje Svet FIHO, zato so ti dolžni Svetu FIHO tudi poročati** o njegovem delu. To pa pomeni, da je vzpostavljena **posredna odvisnost Nadzornega odbora od Sveta FIHO, kar ustvarja dvom v neodvisnost in samostojnost pritožbenega organa, kar generira tudi tveganja za ravnanje v nasprotju s pričakovano integriteto.** Zato bi morala **FIHO zagotoviti ločen, samostojen in neodvisen organ,** ki bi imel pristojnost odločanja o pritožbi na drugi stopnji, **člane pa bi lahko imenoval npr. ustanovitelj** Fundacije. Slednje bi bilo pomembno tudi zaradi zagotavljanja devolutivnosti pravnega sredstva v pritožbenem postopku, saj velja, da o rednih pravnih sredstvih odloča drug organ kot na prvi stopnji. Glede na opisan položaj, pristojnosti in s tem povezano odvisnost Nadzornega odbora od Sveta FIHO pa o devolutivnosti pravnega sredstva ne moremo govoriti. V preteklosti se je dogajalo tudi, da Nadzorni odbor v praksi ni odpravil sklepa Sveta FIHO s svojo odločitvijo, ko je zadevo vrnil Svetu FIHO v ponovno odločanje, čeprav bi o ugovoru lahko sam vsebinsko odločil; prav tako so se zadeve vračale v ponovno odločanje eni izmed ocenjevalnih komisij namesto Svetu FIHO. Dodatna težava, ki jo zaznavamo kot **tveganja za učinkovitost pravnega sredstva,** pa je, da **FIHO v skladu s finančnim načrtom in internimi akti nima rezerviranih sredstev, ki bi jih lahko uporabila v primeru, če bi bila organizacija s pritožbo uspešna** v delu, ki bi terjala drugačno dodelitev višine sredstev oz. dodelitev dodatnih sredstev. Le v Navodilu o razpolaganju z rezervnimi sredstvi je določeno, da sme FIHO rezervna sredstva uporabiti za delno ali celotno kritje svoje obveznosti do organizacije, če taka obveznost izhaja iz odločitve sodišča – ne pa torej odločitve Nadzornega odbora ali Sveta FIHO, kar je bistvena pomanjkljivost opisane ureditve. Glede na preučeno dokumentacijo in pridobljene podatke ocenjujemo, da je tudi to lahko razlog, zakaj v praksi ne pride do spremembe odločitve Sveta FIHO



kljub odločitvam Nadzornega odbora in Upravnega sodišča, da je treba v konkretni zadevi izvesti ponoven postopek ocenjevanja; Upravno sodišče se nikoli ni odločilo za izdajo meritorne odločbe, s katero bi o zadevi torej vsebinsko odločilo, pri čemer bi lahko bila v skladu s prej navedenim internim aktom le takšna odločba pravna podlaga za izplačilo dodatno dodeljenih sredstev. Spremembe odločitve Sveta FIHO, ki bi organizaciji podelil več sredstev kot s prvotnim sklepom, pri preučevanju relevantne dokumentacije nismo zasledili, razen pri dodeljevanju rezervnih sredstev, kjer je fond za sredstva dejansko na voljo.

## **F) SISTEM NADZORA NAD PORABO RAZDELJENIH SREDSTEV PRI ORGANIZACIJAH PREJEMNICAH SREDSTEV**

**Učinkovit nadzor je bistven ukrep za zamejitev tveganj za kršitve dolžnega ravnanja pri razpolaganju z dodeljenimi sredstvi.** Prav iz navedenega razloga je bil precejšen del procesa posodobitve načrta integritete FIHO namenjen tveganjem, vezanim na nadzor nad porabo razdeljenih sredstev, zato smo v poročilu izpostavili le bistvene identificirane pomanjkljivosti, saj smo ugotovili, da je bil **v preteklosti nadzor nad organizacijami primarno namenjen opominjanju in usmerjanju organizacij glede pričakovanih ravnanj**, kar pa po naši oceni, glede na to da se organizacijam razdeli na letni ravni dobrih osemnajst milijonov evrov, **ni dovolj. Nadzori nad porabo javnih sredstev morajo biti usmerjeni v nadzor nad zakonito, gospodarno in namensko porabo javnih sredstev.** Organizacije, pri katerih bi nadzor potrdil težje kršitve v zvezi s porabo dodeljenih sredstev, pa bi morale biti deležne sankcij, prav tako bi se pri FIHO morala vzpostaviti praksa, da se o sumih kršitev, ki so lahko predmet obravnave pri pristojnih organih, slednje tudi obvesti (npr. FURS, Računsko sodišče, Policijo itd.). Če bi FIHO imela namen vzpostaviti vsebinsko kakovostne in učinkovite nadzore in jih tudi dosledno izvajati, bi takšen mehanizem zagotovo deloval preventivno v smislu odvratanja od morebitnih kršitev. Dejstvo pa je, da dosedanj nadzor – tako glede na interne akte kot tudi pojasnila deležnikov ter vpogled v z nadzori povezano dokumentacijo – nedvoumno potrjujejo, da nadzori v organizacijah-prejemnicah sredstev takšnih ambicij niso imeli. V procesu posodobitve načrta integritete smo zaznali tudi **tveganje glede sestave nadzornih skupin, saj jo sestavljajo član Sveta FIHO, delavec strokovne službe FIHO ter strokovni sodelavec za področje invalidskih oz. humanitarnih organizacij**, lahko tudi strokovni sodelavec za področje računovodstva ali revizije, pri čemer liste nadzornikov določi Svet FIHO. Člani slednjega so v pretežni meri tudi predstavniki organizacij, ki so predmet nadzorov, kar pomeni, da sam sistem temelji na tveganjih za morebitne kršitve dolžnega ravnanja glede zagotavljanja neodvisnosti imenovanih nadzornikov ter njihovo podvrženost morebitnim vplivom tekom izvajanja konkretnih nadzorov. V okviru posodobitve načrta integritete smo tako za obvladovanje triindvajsetih identificiranih dejavnikov tveganj predlagali devetinšestdeset ukrepov.

Ugotavljamo, da lahko **organizacije iz individualnih sklepov razberejo le višino sredstev, podeljenih za celoten program (ne za posamezne sklope), kar pomeni, da organizacije niti ne vedo, da jim sredstva niso bila podeljena za posamezen sklop znotraj programa, prav tako nikjer ni opredeljeno, za katere postavke znotraj izvajanja programov so podeljena sredstva namenjena.** Enako velja za podeljena sredstva za delovanje organizacije, zato – če ne bo spremenjen sam sistem podeljevanja sredstev ter individualni sklepi o podelitvi sredstev – ni pričakovati, da bi lahko FIHO v praksi sploh izvajala bistveno bolj učinkovite in usmerjene nadzore. Edino področje, kjer lahko FIHO zagotavlja dejansko učinkovit nadzor, je pri financiranju naložb, saj so te povsem konkretno opredeljene v individualnih sklepih o dodelitvi sredstev posamezne organizacije.

**Tveganje**, ki smo ga zaznali naknadno, je, **kako bi lahko FIHO izvajala nadzor v povezanih gospodarskih subjektih, ki so v lasti organizacij.** Iz sklepov o podeljenih sredstvih je razvidno, da **so bile v preteklosti odobrene naložbe v gospodarske subjekte v lasti organizacij**, iz preučene dokumentacije o nadzorih pa ni razvidno, da bi nadzorne skupine v navedenih subjektih izvajale nadzore, pri čemer je vprašanje, ali bi FIHO, upoštevaje veljavno zakonodajo, navedene nadzore sploh smela izvesti. Zato je na mestu odločitev Sveta FIHO v letu 2020, da se naložb v gospodarske subjekte invalidskih organizacij v skladu z napotilom Ministrstva za finance s sredstvi FIHO ne financira, ker bi takšno financiranje lahko pomenilo državno pomoč. Prav tako **nismo zaznali pomislekov nadzornih skupin o izvajanju in financiranju istovrstnih storitev znotraj različnih programov in s tem o tveganju, da prihaja do večkratnega financiranja istovrstnih storitev v okviru različnih programov konkretne organizacije.** To pa predstavlja veliko tveganje najmanj za dvojno financiranje iz javnih sredstev. Pričakovali bi, da bodo nadzorne skupine tovrstnim tveganjem v okviru izvajanja

nadzorov posvečale posebno pozornost, še toliko bolj ker sta tovrstne pomisleke izpostavili tudi ocenjevalni komisiji za razporeditev sredstev ob ocenjevanju organizacij. V praksi bi bilo treba pri izvajanju nadzorov spremeniti še, da se **nadzorne skupine pri nadzoru ne osredotočijo zgolj na revidirano poročilo, ampak da opravijo nadzor nad finančnim poslovanjem same, neposredno na terenu**, saj lahko le na ta način ugotovijo dejansko stanje.

## **G) POVZETEK PRIPOROČIL**

- Sprejme naj se zakon, ki bo urejal delovanje in poslovanje FIHO, vključno s postopkom razdeljevanja sredstev, metodologijo in merili za razdeljevanje sredstev z jasno razmejitev pristojnosti posameznih organov FIHO.
- Dokler se ne sprejme zgoraj navedeni zakon, naj se metodologija in merila za delitev sredstev opredeli v normativnem aktu, ki ima naravo zakonskega akta.
- Odločitve Sveta FIHO morajo biti transparentne in obrazložene v skladu s standardom obrazloženosti upravne odločbe; iz sklepov o financiranju orgnaizacij mora biti razviden način izračuna sredstev, ki so bila dodeljena za delovanje, vključno z upoštevanimi dejstvi in dokazi, ki so podlaga za konkretno odločitev (v praksi Svet FIHO dejansko ne ve, o čem odloča, ko sprejme individualni sklep o dodelitvi sredstev, organizacije prejemnice sredstev pa ne vedo in ne morejo preveriti, zakaj so dobile določena sredstva oz. zakaj jih niso dobile).
- Dosledno naj se implementirajo načela zaslišanja stranke v vseh postopkih.
- Posodobi naj se kodeks etičnih načel v FIHO.
- V FIHO naj se zagotovi spoštovanje določb ZIntPK, ki veljajo za uradne osebe in za FIHO kot subjekt javnega sektorja.
- Ocenjevalni komisiji in Svet FIHO naj zagotovijo enotno prakso glede uporabe meril za razdeljevanje sredstev FIHO.
- Svet FIHO mora odločati v okviru vlog organizacij (ne sme preseči postavljenega zahtevka v vlogi).
- Svet FIHO naj preuči utemeljenost nagrajevanja in sankcioniranja kakovosti vloge posamezne organizacije upošteva temeljna načela ZUP.
- Če smatra ocenjevalna komisija določen podatek kot relevanten za ocenjevanje (npr. število vozil pri programu Prevozi), mora to v razpisnih pogojih ali sami vlogi tudi eksplicitno opredeliti.
- Ob sumih zavajajočih, morda celo goljufivih navedb ter negospodarne, nenamenske rabe javnih sredstev, morda celo dvojnega financiranja iz javnih sredstev, bi morala Fundacija avtomatsko nemudoma izvesti izredni nadzor v organizaciji.
- Iz krovnega in individualnih sklepov o financiranju invalidskih organizacij mora biti jasno razvidna dejanska in pravna podlaga za odločitev Sveta FIHO.
- V internih aktih FIHO je treba opredeliti, kdo je pristojen za izdelavo in kakšna je vsebina elaboratov in strokovnih ocen za naložbe.
- Smiselno bi bilo preučiti možnosti spremembe financiranja večjih naložb oz. prioriteten programov za več let zaradi stabilnosti izvajanja najnujnejših programov in tveganj, povezanih z nerealiziranimi investicijami.
- Fundacija mora zagotoviti učinkovit in vsebinsko poglobljen nadzor nad porabo dodeljenih sredstev.
- Ocenjevalni komisiji za razporeditev sredstev morata dosledno preverjati, ali ima organizacija, ki zaproša za sredstva, na voljo finančna sredstva za odpravo posledic izjemnih okoliščin in nepričakovanih dogodkov, kot to določata 3. in 4. člen Navodila o razpolaganju z rezervnimi sredstvi; navedena ugotovitev bi morala nedvoumno izhajati iz zapisnika komisije za razporeditev sredstev, kot tudi iz sklepa o odobritvi oz. zavrnitvi vloge, ki ga izda Svet FIHO.
- Tudi odločitve o zavrnitvi vloge morajo imeti vse sestavine odločbe in biti obrazložene v skladu s standardi, kot jih določa ZUP oz. upravnosodna praksa.
- Nadzorni odbor mora pritožbene postopke voditi v skladu z internimi akti in ob smiselni uporabi ZUP, pri tem upoštevati temeljna načela upravnega postopka, svojo odločitev in odločitev svojih članov o izločitvi pa v zapisniku jasno navesti in vsebinsko obrazložiti.
- Ustanovi naj se samostojen in neodvisen drugostopenjski pritožbeni organ in zagotovi devolutivnosti pritožbe.
- Člani Nadzornega odbora ne smejo prisostvovati na sejah ocenjevalnih komisij za razporeditev sredstev, ko ti ponovno obravnavata zadevo po razveljavitvi sklepa o dodelitvi sredstev.
- Če zaznajo člani Nadzornega odbora, komisij oz. Sveta FIHO v postopkih odločanja (poskuse) nezakonitih vplivov, so te dolžni naznaniti oz. prijaviti pristojnim organom.
- Člani ocenjevalnih komisij so na sejah Nadzornega odbora lahko prisotni le na način, kot to določa ZUP v skladu z načelom kontradiktornosti postopka.

- V skladu z načelom kontradiktornosti in javnosti obravnave se organizacijam kot strankam v postopku zagotovi možnost izjasniti se o relevantnih dejstvih in okoliščinah njihove zadeve.
- Zagotovi se učinkovitost pravnega sredstva z odpravo pomanjkljivih obrazložitev, ki jih sprejme Nadzorni odbor, ki odločitve Sveta FIHO le odpravi, nikoli pa o njih ne odloča vsebinsko (in jih ne dopolni).
- Izvede se sprememba internih aktov, ki omogoča izplačilo dodatnih sredstev na podlagi izvedenega pritožbenega postopka v postopku podeljevanja sredstev iz rezervnega sklada oz. na drug ustrezen način.
- Zakonodajalec naj vsebino in obseg obveznih nadzorov v organizacijah prejemnicah sredstev določi v novem zakonu, ki bi celovito urejal delovanje in poslovanje Fundacije.

**V skladu z identificiranimi dejavniki tveganj in priporočili pričakujemo, da bo FIHO nemudoma začel s postopkom posodobitve načrta integritete in sprejel vse potrebne ukrepe za zamejitev teh tveganj, ki jih bo v najkrajšem možnem času implementiral tudi v praksi.**

**Od Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport ter Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ob sodelovanju Ministrstva za finance pričakujemo, da bodo nemudoma pristopili k nadaljevanju priprave delno pripravljene besedila predloga zakona, ki je zastala v preteklem letu.**

**Vladi Republike Slovenije predlagamo, da po pripravljenem predlogu zakona nemudoma zagotovi njegovo obravnavo v Državnem zboru. Od Vlade Republike Slovenije pričakujemo dosledno izvrševanje ustanoviteljskih pravic za zagotavljanje zakonitega in integritetnega delovanja FIHO pri podeljevanju sredstev invalidskim in humanitarnim organizacijam.**