



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

ZAPISNIK

o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo
poslovanje s sredstvi državnega proračuna

pri Ministrstvu za javno upravo

Številka: 06102-13/2016/5

Ljubljana, 10.1.2017



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00

F: 01 369 69 14

E: mf.unp@mf-rs.si

www.unp.gov.si

Številka: 06102-13/2016/5

Datum: 10.1.2017

ZAPISNIK

o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna,

pri Ministrstvu za javno upravo

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na podlagi 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (U.I. RS, št. 11/11 - UPB4, 110/11 - ZDIU12, 46/13 - ZIPRS1314-A, 101/13-ZIPRS1415 in 38/14 ZIPRS1415-A, 14/2015-ZIPRS1415-D, 55/2015 ZFisP - v nadaljevanju ZJF) in Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 UPB - 2, 105/06 ZUS -1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13).

Zapisnik je bil sestavljen v skladu s 3. odst. 102. člena ZJF in z 8. točko 76. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

Inšpekcijski pregled je opravil Miran Grajzar, inšpektor višji svetnik Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-13/2016/3 z dne 21.11.2016.

Pregled dokumentacije je bil opravljen v obdobjih 28.11. - 2.12.2016, 5.12. - 9.12.2016, 12.12. - 16.12.2016 in 19.12. - 22.12.2016 v prostorih Ministrstva za javno upravo, Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana, ter v obdobju 27.12. - 29.12.2016 na sedežu UNP.

Podatke so posredovali delavci Ministrstva za javno upravo:

- Tatjana Piršič - računovodkinja,
- Dragica Mlakar - računovodkinja,
- Mojca Žerovec - višja svetovalka,
- Miro Vidmar - skrbnik pogodb,
- Diana Pajer - vodja splošne službe.

UVOD

Ministrstvo za javno upravo vodi minister Boris Koprivnikar.

Predmet pregleda

Predmet pregleda je bil nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna v letih 2015 in 2016 na naslednjih proračunskih postavkah:

- proračunska postavka 153372 - materialni stroški;
- proračunska postavka 153378 - projekti e - uprave;
- proračunska postavka 153431 - spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - EU - dodatne pravice in proračunska postavka 153432 - spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - slovenska udeležba - dodatne pravice.

Obravnavana je bila tudi prijava z dne 23.2.2016.

Področna zakonodaja

- Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2016 in 2017 (U.I. RS, št. 96/2015 in 46/2016);
- Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2014 in 2015 (U.I. RS, št. 101/13 in nad.);
- Zakon o uravnoteženju javnih financ (U.I. RS, št. 40/12 - v nadaljevanju ZUJF);
- Zakon o javnem naročanju (U.I. RS, št. 128/2006, št. 16/2008, 19/2010, 18/2011, 43/2012, 90/2012, 12/2013 - v nadaljevanju ZJN-2);
- Zakon o državni upravi (U.I. RS, št. 113/05 - uradno prečiščeno besedilo, 89/07 - odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 - ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16);
- Pravilnik o postopkih za izvrševanja proračuna RS (U.I. RS, št. 50/07, 61/08, 99/2009, 3/2013);
- Uredba o stroških reprezentance (U.I. RS, št. 35/09, 38/09);
- Navodilo o finančnem poslovanju in izvajanju postopkov oddaje javnih naročil Ministrstva za javno upravo z dne 11.5.2015;
- Navodila o stroških reprezentance v Ministrstvu za javno upravo z dne 11.5.2015.

I. Opis dejanskega stanja in ugotovitve ter ukrepi

1. Proračunska postavka 153372 – materialni stroški

Veljavni proračun na proračunski postavki materialni stroški za leto 2015 je znašal 676.965 €, realizacija je bila 651.105 €. Veljavni proračun na proračunski postavki materialni stroški za leto 2016 je znašal 1.272.887 €, realizacija na dan 29.11.2016 je bila 1.010.074 €.

Proračunski inšpektor je po metodi naključnega izbora pregledal več pogodb oziroma okvirnih sporazumov, ki jih je Ministrstvo za javno upravo sklenilo z različnimi dobavitelji oziroma izvajalci storitev, računov oziroma e - računov, nalogov za službena potovanja in druge dokumentacije (naročilnice, dobavnice, ponudbe ipd.) za obdobje 2015 - 2016.

Proračunski inšpektor je nadziral izvajanje Navodila o finančnem poslovanju in izvajanju postopkov oddaje javnih naročil in izvrševanje pogodb oziroma naročil. Nadzor je bil izvršen tudi v smislu 51. člena ZJF, v katerem je med drugim določeno, da mora vsak izdatek iz proračuna imeti za podlago verodostojno listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

Družba Graving d.o.o., Ljubljana je dne 19.2.2016 izdala Ministrstvu za javno upravo račun v višini 937 € za izdelavo vizitk. Za nabavo vizitk je Ministrstvo za javno upravo izdalo naročilnico, ki nima datuma izdaje, ampak datum roka za izvedbo dobave, to je 31.12.2016.

Na Ministrstvu za javno upravo so pojasnili, da gre za letno naročilnico.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da Ministrstvo za javno upravo v Navodilu o finančnem poslovanju in izvajanju postopkov oddaje javnih naročil Ministrstva za javno upravo nima urejenih postopkov glede letnih naročilnic oziroma jih navodilo ne predvideva.

Ukrep:

Proračunski inšpektor na podlagi 2. odst. 104. člena ZJF predlaga Ministrstvu za javno upravo, da v Navodilu o finančnem poslovanju in izvajanju postopkov oddaje javnih naročil uredi način oziroma pogoje poslovanja z letnimi naročilnicami.

Ministrstvo za javno upravo naj o tem obvesti UNP najkasneje do 30.4.2017.

Proračunski inšpektor je pregledal več računov od različnih dobaviteljev oziroma izvajalcev storitev ter druge dokumentacije, ki se nanaša na reprezentančne stroške.

Ministrstvo za javno upravo je v letu 2015 za reprezentanco porabilo 7.449 €, v letu 2016 (do 29.11.) pa 11.037 €.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da sredstva za reprezentanco za leti 2015 in 2016 niso bila planirana. S tem je Ministrstvo za javno upravo kršilo 4. člen Navodila o stroških reprezentance v Ministrstvu za javno upravo, ki določa, da morajo biti sredstva za reprezentanco, namenjene za dogodke, povezane z izvajanjem dejavnosti, planirana na proračunski postavki, ki pokriva to dejavnost, na podkontu 402009. Obseg sredstev za reprezentanco določi minister s sklepom.

Ministrstvo za javno upravo tudi ni določilo stroškovnih mest za reprezentanco, ki so določeni v navodilu (3. člen Navodila o stroških reprezentance v Ministrstvu za javno upravo).

Ukrep:

Proračunski inšpektor na podlagi 2. odst. 104. člena ZJF predlaga Ministrstvu za javno upravo, da zagotovi izvajanje veljavnega 3. in 4. člena Navodila o stroških reprezentance v Ministrstvu za javno upravo.

Ministrstvo za javno upravo naj o tem obvesti UNP najkasneje do 30.4.2017.

2. Proračunska postavka 153378 – projekti e - uprave

Veljavni proračun na proračunski postavki projekti e - uprave je za leto 2015 znašal 2.778.997 €, realizacija je bila 100 % Veljavni proračun na proračunski postavki projekti e - uprave je za leto 2016 znašal 3.293.582 €, realizacija na dan 29.11.2016 je bila 2.740.040 €.

Projekti e - uprave pomenijo poslovanje državljanov ali podjetij z javno upravo ali pa poslovanje med različnimi javnimi upravami, ki se opravlja v elektronski obliki.

Proračunski inšpektor je po metodi naključnega izbora nadziral več projektov e - uprave, za katere je Ministrstvo za javno upravo sklenilo pogodbe z različnimi izvajalci teh storitev.

V nadzor za leti 2015 in 2016 so bili vključeni naslednji projekti:

- vzdrževanje in zagotavljanje operativnosti sistema registra vozil in prometnih listin (pogodba med Ministrstvom za javno upravo in SRC, Sistemske integracije d.o.o., Ljubljana z dne 28.1.2013 v vrednosti 518.880 €);
- vzdrževanje informacijskega sistema za upodabljanje in shranjevanje dokumentov (pogodba med Ministrstvom za javno upravo in Imaging Systems, Informacijski sistemi d.o.o., Črnuče z dne 27.1.2016 v vrednosti 2.214.900 €);
- vzdrževanje informacijskega sistema za spremljanje prekrškov na upravnih enotah (pogodba med Ministrstvom za javno upravo in Partit, Poslovna informatika d.o.o., Škofja Loka z dne 29.12.2014 v vrednosti 17.802 €);
- vzdrževanje informacijskega sistema e - nabave (pogodba med Ministrstvom za javno upravo in Ixtlan team, Elektronske storitve d.o.o., Ljubljana z dne 12.2.2016 v vrednosti 29.902 €);
- vzdrževanje Asinhronnega modula in Varnostne sheme (pogodba med Ministrstvom za javno upravo in Comtrade d.o.o., Ljubljana z dne 12.2.2015 v vrednosti 69.000 €);
- vzdrževanje informacijskega sistema eKatalog (naročilnica z dne 22.8.2016 v vrednosti 8.652 € in naročilnica z dne 5.2.2016 v vrednosti 10.637 €).

Proračunski inšpektor je pri navedenih projektih za obdobje 2015 - 2016 pregledal pogodbe oziroma naročilnice o izvajanju storitev, ki jih je Ministrstvo za javno upravo sklenilo z zgoraj navedenimi izvajalci, račune, dobavnice, prevzemne zapisnike, zapisnike testiranj in različna druga poročila. Proračunski inšpektor je nadziral namenskost porabe proračunskih sredstev ter realizacijo pogodb.

Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3. Proračunska postavka 153431 – spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - EU - dodatne pravice in proračunska postavka 153432 – spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - slovenska udeležba - dodatne pravice

Veljavni proračun na proračunski postavki spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - EU - dodatne pravice je za leto 2015 znašal 1.325.558 €, realizacija je bila 1.287.521 €. Veljavni proračun na proračunski postavki spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - slovenska udeležba - dodatne pravice je za leto 2015 znašal 233.922 €, realizacija je bila 213.922 €.

V letu 2016 teh proračunskih postavk na Ministrstvu za javno upravo ni bilo več.

Naloge Ministrstva za javno upravo na področju sodelovanja z nevladnimi organizacijami so priprava sistemskih rešitev za razvoj nevladnih organizacij, zagotavljanje sofinanciranja projektov mrežnih nevladnih organizacij z namenom krepitev usposobljenosti nevladnih organizacij, spodbujanje sodelovanja nevladnih organizacij pri pripravi predpisov in spremljanje razvoja nevladnega sektorja (analize in raziskave).

Ministrstvo za javno upravo, ki nastopa kot posredniško telo, je v letu 2014 na podlagi Javnega razpisa za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga (na podlagi Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2008) sklenilo z več upravičenci več pogodb o sofinanciranju različnih projektov za obdobje 2014 - 2015. Proračunski inšpektor je po metodi naključnega izbora izbral več upravičencev, ki so z Ministrstvom za javno upravo sklenili pogodbe o sofinanciranju projektov.

V naključni izbor so bili vključeni:

- SKUP - Skupnost privatnih zavodov, Kranj (projekt »Grozdi nevladnih organizacij Gorenjske« v vrednosti 109.848 €);
- Evropski inovacijski center Minerva, izobraževalno razvojni zavod Maribor (projekt »Mreža MINVOS - Center za razvoj izobraževalnih nevladnih organizacij in vodenje civilnega dialoga« v vrednosti 100.000 €);
- Planinska zveza Slovenije, Ljubljana (projekt »Mreža NVO za rekreacijo v naravi« v vrednosti 100.000 €);

- IPAK – Inštitut za simbolno analizo in razvoj informacijskih tehnologij, Velenje (projekt »Stičišče nevladnih organizacij savinjske regije« v vrednosti 107.293 €);
- Zavod PIP - Pravni in informacijski center Maribor (projekt »Regionalno stičišče nevladnih organizacij Podravja« v vrednosti 110.000 €);
- Zavod Pelikan - Karitas zavod za socialno, varstveno, preventivno, vzgojno, izobraževalno in zdravstveno delo, Ljubljana (projekt »Mreža za socialno vključenost II« v vrednosti 100.000 €);
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa, Ljubljana (projekt »Mreža za deinstitutionalizacijo« v vrednosti 99.862 €);
- Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo (projekt »NVO varujejo naša zdravje« v vrednosti 99.456 €).

Pogodbe so tipske, predmeti pogodb so:

- zagovorništvo in civilni dialog,
- zagotavljanje servisne podpore nevladnim organizacijam,
- krepitev vloge mreže oz. stičišča,
- krepitev lastnih kapacitet mrež,
- povezovanje z mediji, gospodarstvom in širšo javnostjo,
- vodenje in koordinacije projekta ter obveščanje in informiranje javnosti.

Po pogodbah za izvedbo posameznih projektov je upravičenec poskušal doseči merljive učinke in rezultate, ki so opredeljeni v prilogah k pogodbam kot pričakovani učinki oziroma kazalniki učinka in rezultati projekta. Ti so opredeljeni kot število izvedenih procesov vplivanja na javne politike, predpise, strateške dokumente na določenem vsebinskem področju na nacionalni ali EU ravni, posebej v luči integracije mladih v družbo, število izvedenih mentorskih ur, št. akcij z namenom krepitev mreženja oziroma sodelovanja, povezovanja na področju delovanja mreže NVO (nevladna organizacija), število mentorskih ur za vsebinsko delo NVO, število izvedenih analiz z namenom ugotavljanja potenciala NVO za nove storitve ali za prenos javnih funkcij na določenem vsebinskem področju, število vključenih v usposabljanje ter število akcij oziroma iniciativ NVO v sodelovanju z drugimi sektorji (mediji, gospodarstvo, javna uprava in širša javnost) z namenom reševanja izzivov na vsebinskem področju. Upravičeni stroški, ki so zneskovno omejeni po posameznem projektu, so stroški dela na projektu, potni stroški sodelujočih na projektu, stroški storitev zunanjih izvajalcev, stroški usposabljanja za zaposlene na projektu in prostovoljce, stroški nakupa IKT opreme, nepovratni ddv in pavšal posrednih stroškov na celotnem projektu.

Proračunski inšpektor je pregledal več zahtevkov oziroma dopolnitev zahtevkov upravičencev (potrjenih s strani pooblaščenih oseb Ministrstva za javno upravo oziroma skrbnikov pogodb) za izplačila upravičencev, finančnih poročil, vsebinskih poročil po aktivnostih ter doseženih učinkih in rezultatih, kontrolnih listov za izvedbo administrativne kontrole po členu 13. Uredbe 1828/2006/ES Projektne enote za strukturne sklade Ministrstva za javno upravo, kontrolnih



listov za vsebinski pregled zahtevkov za izplačilo, obvestil o izplačilu zahtevkov za posamezne operacije, plačilnih list, evidenc opravljenega dela z obračunom stroškov dela zaposlenih, računov, pogodb o sodelovanju, podjemnih pogodb, avtorskih pogodb, pogodb o izobraževanju, dogovorov o prostovoljskem delu, potnih nalogov, bančnih izpiskov, obrazcev REK 1 in različnih poročil (kot npr. člankov v medijih, poročil o sponzorstvih, zapisnikov sestankov) in evidenc.

Proračunski inšpektor je nadziral namenskost porabe proračunskih sredstev ter realizacijo pogodb.

Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

POVZETEK

Predmet pregleda je bil nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna v letih 2015 in 2016 ter nadzor v zvezi s prijavo z dne 23.2.2016.

V inšpekcijski nadzor so bile vključene naslednje proračunske postavke:

- proračunska postavka 153372 - materialni stroški;
- proračunska postavka 153378 - projekti e - uprave;
- proračunska postavka 153431 - spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - EU - dodatne pravice in proračunska postavka 153432 - spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - slovenska udeležba - dodatne pravice.

1. Pri proračunski postavki materialni stroški je proračunski inšpektor ugotovil, da Ministrstvo za javno upravo v Navodilu o finančnem poslovanju in izvajanju postopkov oddaje javnih naročil Ministrstva za javno upravo nima urejenih postopkov glede letnih naročilnic oziroma jih navodilo ne predvideva.

Ukrep:

Proračunski inšpektor na podlagi 2. odst. 104. člena ZJF predlaga Ministrstvu za javno upravo, da v Navodilu o finančnem poslovanju in izvajanju postopkov oddaje javnih naročil z dne 11.5.2015 uredi način oziroma pogoje poslovanja z letnimi naročilnicami.

Ministrstvo za javno upravo naj o tem obvesti UNP najkasneje do 30.4.2017.

Pri proračunski postavki materialni stroški je proračunski inšpektor ugotovil, da sredstva za reprezentanco za leti 2015 in 2016 niso bila planirana. S tem je Ministrstvo za javno upravo kršilo 4. člen Navodila o stroških reprezentance v Ministrstvu za javno upravo, ki določa, da morajo biti sredstva za reprezentanco, namenjene za dogodke, povezane z

izvajanjem dejavnosti, planirana na proračunski postavki, ki pokriva to dejavnost, na podkontu 402009. Obseg sredstev za reprezentanco določi minister s sklepom. Ministrstvo za javno upravo tudi ni določilo stroškovnih mest za reprezentanco, ki so določeni v navodilu (3. člen Navodila o stroških reprezentance v Ministrstvu za javno upravo).

Ukrep:

Proračunski inšpektor na podlagi 2. odst. 104. člena ZJF predlaga Ministrstvu za javno upravo, da zagotovi izvajanje veljavnega 3. in 4. člena Navodila o stroških reprezentance v Ministrstvu za javno upravo z dne 11.5.2015. Ministrstvo za javno upravo naj o tem obvesti UNP najkasneje do 30.4.2017.

2. Pri proračunski postavki projekti e - uprave in proračunskih postavkah - spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - EU - dodatne pravice ter spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga - 07-13 - slovenska udeležba - dodatne pravice, ni bilo ugotovljenih nepravilnosti.

Zapisnik je sestavljen v dveh izvodih, od katerih prejme en izvod Ministrstvo za javno upravo, enega pa zadrži UNP.

Zoper ta zapisnik so dovoljene pripombe na ugotovitve v zapisniku v roku 15 dni po vročitvi. Pripombe naslovite na Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, Ljubljana.

Zapisnik sestavil:
mag. Miran Grajzar
inšpektor višji svetnik



Vročiti po ZUP:

- Ministrstvo za javno upravo, Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana.

V vednost po elektronski pošti:

- Ministrstvo za finance - Kabinet ministra (gp.mf@gov.si),