

MINISTARSTVO OBRANE

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva obrane (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2006., o čemu je izraženo uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.
3. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Ministarstva za 2006. u svim značajnim aspektima iskazuju objektivnu i istinitu sliku poslovanja tijekom godine i stanja na koncu godine. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Financijski plan nije sveobuhvatan, jer nisu planirani svi prihodi i primici po vrstama i izvorima iz kojih potječu, te nisu planirani svi rashodi i izdaci prema proračunskoj klasifikaciji i izvorima financiranja. Nisu planirani, a ostvareni su prihodi i primici u iznosu 94.609.523,54 kn. Također, nisu planirani vrijednosno značajniji rashodi i izdaci u ukupnom iznosu 86.249.591,03 kn.
 - Ministarstvo nije obavilo cjelovit popis imovine. Vojne nekretnine, stanovi, garaže i poslovni prostori nisu u cijelosti evidentirani u poslovnim knjigama, jer nisu u potpunosti procijenjeni, ni popisani. Također, obavljen je djelomičan popis imovine koja se nalazi na raspolaganju u vojno diplomatskim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu.
 - Bez provođenja postupaka javne nabave pribavljene su usluge tekućeg i investicijskog održavanja građevinskih objekata u iznosu 42.300.348,17 kn, trgovačke robe u iznosu 28.200.130,03 kn, te usluga čišćenja i pranja u iznosu 2.505.705,55 kn.
 - Za nabavu pet blindiranih vozila, čija je vrijednost najma prema ugovoru o operativnom najmu zaključenom u siječnju 2006. na razdoblje od četiri godine, iznosila 3.578.918,70 kn (uključen porez na dodanu vrijednost), nije pribavljena suglasnost Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje obveza na teret sredstava državnog proračuna.

II. OSNOVNI PODACI

Podaci iz financijskih izvještaja za 2006.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno Izvršeno	% ostvarenja izvršenja
1.	Prihodi i primici	4.041.291.538,00	4.125.415.550,00	102,1
2.	Rashodi i izdaci	4.041.291.538,00	4.061.188.884,00	100,5
3.	Višak prihoda	0,00	64.226.666,00	
Stanje 31. prosinca				
4.	Nefinancijska imovina			692.666.000,00
5.	Financijska imovina			589.541.808,00
6.	Obveze			520.770.240,00
7.	Broj zaposlenika			23 858

Nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost građevinskih i stambenih objekata u iznosu 564.001.223,00 kn, građevinske objekte u pripremi u iznosu 98.736.331,00 kn, prirodna bogatstva u iznosu 27.204.601,00 kn, zalihe robe za daljnju prodaju u iznosu 2.679.925,00 kn, te višegodišnje nasade u iznosu 43.920,00 kn.

Financijska imovina odnosi se na novčana sredstva u iznosu 7.769.152,00 kn, potraživanja za dane predujmove za robu i usluge od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i zaposlenih u iznosu 97.502.902,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 70.757.923,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 28.133.251,00 kn, rashode budućeg razdoblja i nedospjelu naplatu prihoda u iznosu 213.047.344,00 kn, tuzemne zajmove u iznosu 172.311.236,00 kn, te dionice i udjele u glavnici trgovačkih društava u javnom sektoru u iznosu 20.000,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za materijalne rashode u iznosu 262.509.815,00 kn, zaposlene u iznosu 215.048.028,00 kn, tuzemne zajmove u iznosu 6.022.531,00 kn, nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.660.000,00 kn, financijske rashode u iznosu 1.005.415,00 kn, naknade građanima i kućanstvima u iznosu 142.183,00 kn, kazne, penale i naknade šteta u iznosu 14.785,00 kn, te druge tekuće obveze u iznosu 32.367.483,00 kn.

U okviru drugih tekućih obveza u iznosu 32.367.483,00 kn, iskazane su obveze povrata sredstava u Državnu riznicu za isplaćene naknade za bolovanja preko 42 dana u iznosu 27.291.586,00 kn, obveze za depozite u iznosu 4.596.258,00 kn, te obveze za primljene predujmove u iznosu 479.639,00 kn.

III. NALAZ

Osvrt na naloge i preporuke revizije za 2005.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva za 2005., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Ministarstvu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Revizijom za 2006. je utvrđeno u kojim slučajevima je postupljeno i u kojima nije postupljeno prema danim nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

1. Ustrojeno je trgovačko društvo za uslužne djelatnosti u skladu s odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva i Odluke Vlade Republike Hrvatske iz prosinca 2005.
2. S obzirom da Ministarstvo nema ovlasti za provođenje i obnovu ugovora u skladu s odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnih prostora, Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša sve pristigle zahtjeve upućuje na daljnje uredovanje u Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom, uz iskazivanje stava o mogućnosti davanja u zakup. Također, prema obrazloženju navedene Službe, u tijeku je izrada prijedloga Nacrta Zakona o zatvaranju i prenamjeni vojnih nekretnina, kojim bi se riješila problematika garaža i poslovnih prostora koji su na upravljanju u Ministarstvu.
3. Sredstva ostvarena obavljanjem vlastite djelatnosti uplaćuju se na jedinstveni račun Državne riznice.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

1. Određeni prihodi i primici, te rashodi i izdaci koji se planiraju podmiriti navedenim приходima, nisu planirani.
2. Nije obavljen cjeloviti godišnji popis imovine u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Također, podaci o imovini i knjigovodstvenoj vrijednosti imovine Republike Hrvatske nisu u cijelosti dostavljeni Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom.
3. Postupci nabave nisu u potpunosti provedeni u skladu s propisima o javnoj nabavi.

Ministarstvo je i nadalje u obvezi postupiti prema danim nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2006.

Financijski plan

- 1.1. Financijskim planom Ministarstva za 2006. planirani su ukupni prihodi i primici, te rashodi i izdaci u iznosu 4.041.291.538,00 kn. Planirani prihodi odnose se na prihode iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti u iznosu 4.022.320.538,00 kn, te prihode od obavljanja poslova vlastite djelatnosti u iznosu 18.971.000,00 kn. Financijski plan nije sveobuhvatan, jer nisu planirani svi prihodi i primici po vrstama i izvorima iz kojih potječu, kao ni svi rashodi i izdaci prema proračunskoj klasifikaciji i izvorima financiranja. Nisu planirani, a ostvareni su prihodi i primici u iznosu 94.609.523,54 kn. Odnose na prihode od obavljanja poslova vlastite djelatnosti u iznosu 61.490.231,29 kn, prihode prema posebnim propisima u iznosu 13.807.622,14 kn, primitke od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 10.615.393,28 kn, prihode od donacija u iznosu 3.798.487,46 kn, prihode od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 3.151.279,22 kn, te prihode od financijske imovine (kamata) u iznosu 1.746.510,15 kn. Također, nisu planirani rashodi i izdaci koji su financirani navedenim приходima i primitcima, zbog čega su iskazana značajna odstupanja između planiranih i ostvarenih rashoda. Vrijednosno značajnija odstupanja odnose se na ostvarene rashode za glavnice i kamate po sudskim presudama u iznosu 47.104.813,69 kn, nabavu trgovačke robe u iznosu 28.200.130,03 kn, školarine, stipendije i druge naknade u iznosu 7.879.567,42 kn, izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 1.779.156,99 kn, kamate u iznosu 641.486,60 kn, rente po sudskim presudama u iznosu 470.403,33 kn, te dodatna ulaganja na građevinskim objektima u iznosu 174.032,97 kn.

Odredbama članaka 4. i 14. Zakona o proračunu, propisano je da rashodi i izdaci proračuna moraju biti raspoređeni u proračunu prema proračunskim klasifikacijama. Također, ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, povećaju rashodi i izdaci, odnosno umanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti sniženjem predviđenih rashoda i izdataka, odnosno pronalazanjem novih prihoda i primitaka, izmjenama i dopunama proračuna prema postupku za donošenje proračuna. Navedeno je uočeno i revizijom za 2005.

Državni ured za reviziju i nadalje je naložio planirati prihode i primitke iz svih izvora za koje je izvjesno da će se ostvariti, kao i izvršavati sve rashode u skladu s financijskim planom.

- 1.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju o realnijem planiranju svih prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka, uz obrazloženje da je financijski plan izrađen u skladu s Uputama Ministarstva financija za izradu državnog proračuna za razdoblje 2006. do 2008., iz kolovoza 2005. Nadalje je navelo da vlastiti prihodi koji su u financijskom planu Ministarstva djelomično planirani u iznosu 18.971.000,00 kn, ne sadrže vlastite prihode Službe za gospodarenje nekretninama jer se tijekom 2006. očekivalo izdvajanje u trgovačko društvo Pleter – usluge d.o.o. S obzirom da se navedeno izdvajanje odvijalo sporije od planiranoga, navedena Služba nastavila je poslovati u okviru Ministarstva, zbog čega su i nastala odstupanja u ostvarenju prihoda i rashoda. Također, navelo je da je tijekom 2007. intenziviran postupak izdvajanja gospodarskih sadržaja iz sustava Ministarstva, te je za očekivati da je riješena i problematika neplaniranja određenih prihoda.*

Ministarstvo je nadalje obrazložilo da je Ministarstvu financija više puta ukazivano na nenamjensko terećenje financijskog plana rashodima po pravomoćnim sudskim presudama i ovršnim rješenjima po imovinskim sporovima koji se vode protiv Republike Hrvatske, te je predlagalo da navedeni rashode terete tekuću zalihu državnog proračuna Republike Hrvatske, s obzirom da se u pravilu radi o sudskim sporovima pokrenutim u ranijim godinama. Planirani rashodi u iznosu 40.040.000,00 kn bili su nedovoljni za podmirenje navedenih obveza koje tijekom trajanja sudskog postupka u pravilu nije moguće precizno procijeniti. Ministarstvo je mišljenja da će nepredviđeni rashodi po pravomoćnim sudskim presudama i ovršnim rješenjima, kao i zateznim kamatama, biti zanemarivi u budućem razdoblju, s obzirom da Ministarstvo financija u tekućem razdoblju uglavnom redovito osigurava financijska sredstva za podmirenja obveza Ministarstva.

Popis imovine i obveza

- 2.1. Popis imovine i obveza obavljen je u razdoblju od 1. prosinca 2006. do 24. siječnja 2007. Između 130 ustrojstvenih jedinica koje su trebale provoditi popis imovine i obveza, prema izvješću Službe za gospodarenje nekretninama u kojoj se vodi evidencija zaduženja za materijalnu imovinu na uporabi u ustrojstvenim jedinicama Ministarstva, do 15. veljače 2007. popis nije proveden u Upravi za materijalne resurse, Upravi za ljudske resurse, te Personalnoj službi. Popisom je obuhvaćena materijalna imovina (vojne nekretnine, stanovi, garaže, poslovni prostori, oprema, trgovačka roba, kartografski i topografski materijal), materijalna imovina u pripremi, financijska imovina, potraživanja, te dugoročne i kratkoročne obveze. Popisom je utvrđen manjak kod 181 stavke u vrijednosti 61.251.440,97 kn, višak kod 214 stavki u vrijednosti 6.782.636,28 kn, te su poduzete mjere za utvrđivanje uzroka popisnih razlika.

Ministarstvo nije obavilo cjelovit popis imovine, što nije u skladu s odredbom članka 15. stavak 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojom je propisano da se popis imovine i obveza mora sastaviti na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance. Vojne nekretnine, stanovi, garaže i poslovni prostori nisu u cijelosti evidentirani u poslovnim knjigama, jer nisu u potpunosti procijenjeni, ni popisani. Prema izvješću Službe za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša, Ministarstvo je koncem 2006. raspolagalo s 560 nekretnina, od kojih je 265 procijenjeno, te je njihova vrijednost iznosila 32.023.054.047,83 kn. Ministarstvo raspolaže s 3 857 stanova, 3 126 garaža, te 375 poslovnih prostora, za koje je u tijeku ažuriranje podataka, s obzirom na necjelovite i neujednačene podatke o vrijednostima. Također je obavljen djelomičan popis imovine koja se nalazi na raspolaganju u vojno diplomatskim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu.

Nadalje, iako je Ministarstvo nabavilo računalni program Informacijski sustav upravljanja nekretninama, za evidentiranje stanova, garaža i poslovnih prostora u očevidnik državne imovine, do vremena obavljanja revizije (lipanj 2007.), nije izvršeno objedinjavanje i prijenos podataka iz starih baza u novi Informacijski sustav upravljanja nekretninama (stanova, garaža i poslovnih prostora).

Iz navedenog razloga, Ministarstvo nije dostavilo cjelovite podatke o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske s kojom upravlja, te knjigovodstvenoj vrijednosti za 2006. Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, što je bilo obvezno prema odredbama Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

Posebnim odlukama ministra, zadužene su ustrojstvene jedinice Ministarstva (i Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša) poduzimati mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka, kako je navedeno u Izvješću Državnog ureda za reviziju o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja za 2005. U odnosu na prijašnje razdoblje učinjeni su određeni pomaci, ali nedovoljni za kvalitetno upravljanje nekretninama Ministarstva, zbog čega se i nadalje trebaju poduzimati aktivnosti u cilju cjelovitog otklanjanja postojećih nepravilnosti i nedostataka.

Državni ured za reviziju je naložio obaviti cjeloviti godišnji popis u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Također je naložio poduzimati i ubrzati aktivnosti za evidentiranje i utvrđivanje vrijednosti imovine Republike Hrvatske kojom upravlja Ministarstvo, te podatke o imovini i knjigovodstvenoj vrijednosti dostaviti Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, u skladu s odredbama Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

- 2.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju i navelo da se kontinuirano poduzimaju aktivnosti s ciljem ažuriranja evidencija stanova, garaža, poslovnih prostora i vojnih nekretnina, te njihove procijenjene vrijednosti, ali s obzirom da se radi o obimnoj i složenoj zadaći, nisu okončane sve aktivnosti. Navelo je da Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša posjeduje evidenciju stanova, garaža, poslovnih prostora i vojnih nekretnina s podacima o procijenjenoj vrijednosti, osim za neperspektivne nekretnine za koje je procjena zatražena od nadležnih poreznih uprava. Nabavljen je novi računalni program radi postupanja u skladu s odredbama Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske i dostave cjelovitih podataka Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom. Također je navelo da je u tijeku prijenos podataka o stanovima, garažama i poslovnim prostorima, te je pokrenuta i izrada novog računalnog programa za upravljanje vojnim nekretninama. Za materijalne evidencije vojno diplomatskih predstavništava i misija Republike Hrvatske u inozemstvu koje su ustrojene u 2006., navedeno je da nisu u cijelosti provedena materijalna zaduženja i popis imovine, s obzirom na njihovu dislociranost i specifičnost materijalno financijskog poslovanja, uz obrazloženje da se u pojedinim predstavništvima i misijama nalazi vojni izaslanik, bez stručne osobe financijskog profila. Nadalje je navedeno da je rješavanje navedene problematike intenzivirano, te je za očekivati da će se popis za 2007. obaviti u cijelosti.*

Prihodi od davanja imovine u zakup

- 3.1. Ministarstvo je koncem 2006. raspolagalo s 375 poslovnih prostora, 3 126 garaža i 3 857 stanova, za što su ostvareni prihodi od davanja u zakup poslovnih prostora u iznosu 3.707.936,15 kn, te stanova i garaža u iznosu 3.503.483,51 kn.

Garaže i garažni prostori dani su na korištenje fizičkim osobama, odnosno korisnicima garaža, a visina naknade za korištenje garaža određuje se na temelju Odluke ministra o utvrđivanju visine naknade za korištenje garaža u vlasništvu Republike Hrvatske kojima upravlja Ministarstvo obrane iz kolovoza 1993. Prema obrazloženju Službe za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša, s obzirom da Ministarstvo nema ovlasti za provođenje i obnovu ugovora u skladu s odredbama Zakona o zakupu poslovnih prostora, sve pristigle zahtjeve navedena Služba upućuje na daljnje uredovanje u Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom, uz iskazivanje stava o mogućnosti davanja u zakup.

Također je zatražila i usklađivanje, odnosno izradu novih ugovora o zakupu za pojedine korisnike poslovnih prostora i garaža, te je Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom dostavila popis poslovnih prostora koji se vode u evidenciji navedene Službe. Navodi se također, da je izrađen i upućen u zakonsku proceduru prijedlog Nacrta Zakona o zatvaranju i prenamjeni vojnih nekretnina, te je navedena Služba mišljenja kako bi se usvajanjem i provođenjem navedenog Zakona riješila problematika garaža i poslovnih prostora koji su na upravljanju u Ministarstvu. Osim navedenog, Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša, ukazuje na problem organizacije dodjele, kontrole korištenja, naplate i održavanja poslovnih prostora i garaža, s obzirom na zakonske obveze i nadležnosti gospodarenja. Također, navode da su u prethodnom razdoblju u više navrata dostavljali podatke o poslovnim prostorima uz zahtjeve da se postojeći ugovori na temelju kojih Ministarstvo naplaćuje zakupninu, a koji su raskinuti po sili zakona od 5. studenoga 1998., usklade s odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora.

Državni ured za reviziju je i nadalje predložio Ministarstvu, u okviru svoje nadležnosti, poduzimati sve potrebne aktivnosti kako bi se što prije zaključili ugovori s korisnicima garaža, a u svrhu utvrđivanja prava i obveza između korisnika garaža i Ministarstva.

- 3.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz i prijedlog Državnog ureda za reviziju. Navedeno je da Ministarstvo u okviru svoje nadležnosti postupa kontinuirano, te da je i u prijašnjem očitovanju po provedenoj reviziji poslovanja Ministarstva za 2005. obrazloženo da se putem Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom rješava pitanje obnove ili izrade novih ugovora o zakupu garaža i garažnih prostora. Također je navelo da je u tijeku izrada prijedloga Zakona o zatvaranju i prenamjeni vojnih nekretnina.***

Postupci javne nabave

- 4.1.** Sredinom siječnja 2006., ministar je donio Odluku o provedbi postupka ugovaranja i nabave roba, usluga i radova u 2006., kojom se između ostalog, utvrđuje i nabava koja će se provoditi primjenom izuzeća prema odredbama članka 6. Zakona o javnoj nabavi. Za nabavu roba, radova i usluga uz izuzeće od primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi, podnositelji zahtjeva za nabavu dužni su se pridržavati odredbi Zakona o zaštiti tajnosti podataka i Pravilnika o zaštiti tajnih podataka obrane.

Plan nabave roba, usluga i radova u 2006. donesen je koncem siječnja 2006. u iznosu 1.242.045.340,63 kn.

U siječnju 2007. donesena je Odluka o izmjenama i dopunama Plana nabave roba, usluga i radova, prema kojoj je planirana nabava smanjena na iznos 1.221.988.914,21 kn, od čega se na postupke nabave primjenom odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi odnosi 709.339.191,65 kn ili 58,0%.

Plan nabave izradila je Uprava za materijalne resurse na temelju planova potreba i zahtjeva ustrojstvenih jedinica Ministarstva. Plan nabave nije usklađen s financijskim planom, što je trebalo učiniti, s obzirom da je plan nabave temeljni dokument za provedbu postupka nabave kojim se određuje istovrsna roba, radovi i usluge, kao i vrijednost nabave, te se nabava ne može započeti ako nisu osigurana sredstva u financijskom planu. Revizijom je utvrđeno da su u pojedinim slučajevima vrijednosti odabranih ponuda veće od planiranih vrijednosti nabave. U odlukama o postupcima nabave roba, radova i usluga, te ugovorima s odabranim ponuditeljima navedeno je da će se potrebna sredstva osigurati prenamjenom s drugih proračunskih pozicija ili proračunom za sljedeću godinu.

Ugovori su u navedenim slučajevima zaključivani u iznosima odabranih ponuda, uz odredbu da se u tekućoj godini nabava obavlja do visine osiguranih sredstava. Obujam i financijska vrijednost preostalih ugovoreni radova utvrđuje se naknadno, ovisno o dodatnom osiguranju financijskih sredstava (moguća realizacija i tijekom sljedeće godine), o čemu Ministarstvo pisano obavještava ponuditelja. Odredbama članka 14. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da postupak nabave naručitelj smije započeti ako su sredstva za nabavu planirana u proračunu, financijskom planu ili su pribavljena ili osigurana na drugi način. Također, u većini slučajeva u odlukama o osnivanju stručnog povjerenstva nisu navedena imena članova stručnog povjerenstva naručitelja, što nije u skladu s odredbom članka 15. stavak 2. Zakona o javnoj nabavi.

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo nije u cijelosti postupalo u skladu s planom nabave roba, radova i usluga. Tako je za nabavu promidžbenog materijala planirano 2.673.368,00 kn i postupak javnog nadmetanja, a provodili su se postupci izravne pogodbe, uz primjenu odredbe članka 6. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 40. Zakona o proračunu, te općim uvjetima početka postupka nabave koji su propisani odredbama članka 14. Zakona o javnoj nabavi. Navedenim odredbama propisano je da naručitelji mogu zaključivati ugovore u skladu s godišnjim planom nabave, kojeg donose za proračunsku ili poslovnu godinu.

Postupci nabave roba, usluga i ustupanja radova obavljaju se u okviru Službe za ugovaranje i nabavu, te drugih ustrojstvenih jedinica Ministarstva, koje su u okviru svojih nadležnosti i djelokruga rada obavljale tijekom 2006. postupke nabave na temelju izvanrednih zahtjeva. Nabave na temelju izvanrednih zahtjeva nisu vrijednosno uključene u plan nabave. Prema evidenciji navedene Službe, u 2006. provedena su 1 102 postupka nabave ukupne vrijednosti 810.738.683,15 kn, od čega 296 postupaka nabave velike vrijednosti (većih od 200.000,00 kn) u ukupnom iznosu 544.697.462,79 kn, 565 postupaka nabave male vrijednosti (od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn) u ukupnom iznosu 33.399.228,22 kn, te 241 postupak primjenom odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi u ukupnom iznosu 232.641.992,14 kn. Od ukupnog broja provedenih postupaka nabave, poništeno ih je 100, od toga je 99 postupaka poništeno odlukom naručitelja, jer nisu pristigle najmanje dvije prihvatljive ponude, a jedan je poništen zaključkom Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

U spomenutoj evidenciji, za pojedine postupke nabave iskazane su planirane vrijednosti nabave umjesto vrijednosti nabave prema zaključenim ugovorima s odabranim ponuditeljima.

Također, za postupke nabave koji se obavljaju decentralizirano u pojedinim ustrojstvenim jedinicama, Služba za ugovaranje i nabavu ne raspolaže podacima o ukupnoj vrijednosti nabave obavljene tijekom godine. Iz navedenog je vidljivo da evidencije sastavljene na opisani način ne daju cjelovitu i pouzdanu informaciju o vrijednosti ugovorene nabave roba, usluga i radova u 2006. Ministarstvo nema ustrojenu računalnu evidenciju putem koje bi se vrijednosno i količinski pratilo izvršenje zaključenih ugovora s odabranim ponuditeljima o nabavi roba, radova i usluga.

Pribavljanje usluga tekućeg i investicijskog održavanja građevinskih objekata u iznosu 42.300.348,17 kn, trgovačke robe u iznosu 28.200.130,03 kn, te usluga čišćenja i pranja u iznosu 2.505.705,55 kn obavljene su bez propisanih postupaka javne nabave.

Usluge tekućeg i investicijskog održavanja građevinskih objekata tijekom 2006. najvećim dijelom su pribavljene na temelju zaključenih ugovora s izvršiteljima usluga održavanja čije su ponude odabrane kao najpovoljnije prema postupcima nabave u 2004., što nije u skladu s odredbom članka 14. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da se plan nabave donosi za proračunsku ili poslovnu godinu. Pri nabavi navedenih usluga, primjenjivala se Uputa o načinu primjene i realizacije ugovora o godišnjem održavanju objekata Ministarstva iz prosinca 2004. Vrijednosno najznačajniji rashodi za održavanje građevinskih objekata odnose se na radove koje su naručivale druge ustrojstvene jedinice na temelju narudžbenica s pozivom na ugovore zaključene koncem 2004. Revizijskim postupcima utvrđeno je da su u okviru obavljenih radova na vojarni u Gospiću u iznosu 1.323.543,74 kn, obračunani i radovi koji nisu obuhvaćeni zaključenim ugovorima iz 2004. Za navedene radove nije dostavljena pisana ponuda Službi za ugovaranje i nabavu, što nije u skladu s odredbama zaključenog ugovora i Upute o načinu primjene i realizacije ugovora o godišnjem održavanju objekata Ministarstva. Odredbama navedenog ugovora i Upute, utvrđeno je da, ukoliko kod naručitelja povremeno nastane potreba za drugim radovima iz djelatnosti izvršitelja, izvršitelj je dužan Službi za ugovaranje i nabavu dostaviti pisanu ponudu koju služba može prihvatiti ili odbiti. Ukoliko se ponuda prihvaća, navedena Služba pisano potvrđuje mogućnost izvršenja. Također, za pribavljanje navedenih usluga Ministarstvo je trebalo provesti postupak nabave u skladu s odredbom članka 8. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisan način utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabave u slučajevima kada nije poznat konačni iznos nabave.

Nabava trgovačke robe provedena je bez primjene propisanih postupaka javne nabave, izravno od više dobavljača. Zaključeni su okvirni ugovori, bez navođenja godišnje vrijednosti isporuke. Ugovorena je isporuka na temelju narudžbenica, odnosno prema potrebama krajnjih korisnika Ministarstva. Nabava se obavlja od 39 dobavljača, s kojima su zaključeni ugovori u 2002., 2004., 2005. i 2006. Ugovoreni su rokovi izvršenja od dana zaključenja ugovora do provedbe novog postupka nabave ili neograničeno. Navedeni način nabave trgovačke robe nije u skladu s odredbama članka 7. Zakona o javnoj nabavi, kojima je propisano da naručitelj mora primijeniti odredbe navedenog Zakona na nabavu istovrsne robe, usluga i radova.

Usluge čišćenja i pranja većinom se odnose na čišćenje poslovnih prostorija Ministarstva, za što u 2006. nije proveden propisan postupak nabave.

Navedene usluge u 2006. obavljali su ugovorni izvršitelji usluga iz 2003. Prema odluci o osnivanju stručnog povjerenstva za pripremu i provedbu postupka nabave usluga čišćenja poslovnih prostora iz ožujka 2003., navedeno je da se nabava navedenih usluga provodi za poslovne prostore 20 uprava za obranu na području Republike Hrvatske, za čiju su namjenu bila osigurana sredstva za 2003. u iznosu 1.119.500,00 kn. U pozivu za javno nadmetanje navedeno je da je rok izvršenja nabave sukcesivan tijekom godine, prema dinamici definiranoj natječajnom dokumentacijom za svaku pojedinu podskupinu unutar skupina. Ugovori s ponuditeljima zaključeni su za razdoblje od najmanje jedne godine, odnosno do zaključivanja ugovora po rezultatima novog nadmetanja za istu vrstu usluga. Odredbom članka 14. stavaka 1. i 2. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da naručitelj plan nabave donosi za proračunsku ili poslovnu godinu, te s postupkom nabave započinje nakon što su sredstva za nabavu planirana u proračunu, financijskom planu ili su pribavljena ili osigurana na drugi način.

Rashodi za usluge čišćenja i pranja nisu iskazani planom nabave za 2006., a u financijskom planu iskazani su u iznosu 2.511.610,65 kn.

Državni ured za reviziju je naložio provođenje postupaka nabave, zaključivanje ugovora o nabavi, te ustrojavanje cjelovitih evidencija postupaka nabave i zaključenih ugovora o nabavi velike i male vrijednosti, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. S obzirom na veći broj ustrojstvenih jedinica, centraliziranu i decentraliziranu organizaciju postupaka nabave, te na količinu i vrijednost nabave, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je u cilju ažurnog praćenja ostvarenja ugovora, te planiranja dinamike i količina koje se nabavljaju, potrebno ustrojiti računalnu evidenciju, te vrijednosno i količinski pratiti izvršenje zaključenih ugovora s ponuditeljima roba, radova i usluga.

4.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju i navelo da se nadležna Uprava za materijalne resurse obvezuje, u suradnji s drugim ustrojstvenim jedinicama, provoditi nabavu trgovačke robe, promidžbenog materijala, dijela usluga tehničkog i investicijskog održavanja građevinskih objekata, te usluga čišćenja i pranja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Također je navelo da tijekom 2006. nije došlo do očekivanog izdvajanja gospodarskih sadržaja iz sustava Ministarstva, zbog čega se i trgovačka roba nabavljala po ranije zaključenim ugovorima. Nadalje je navedeno da se Uprava za financije i proračun, te Uprava za materijalne resurse, u suradnji s drugim ustrojstvenim jedinicama, obvezuju poduzimati mjere za uspostavu cjelovite evidencije nabave i praćenja izvršenja.*

5.1. Rashodi za vojnu opremu ostvareni su u iznosu 374.369.478,03 kn, od kojih su rashodi za poslovne i druge objekte ostvareni u iznosu 48.061.670,66 kn, građevinske objekte u iznosu 20.428.335,17 kn, te za vojarne u iznosu 19.130.576,27 kn. S odabranim ponuditeljima po provedenim postupcima nabave zaključeni su ugovori u skladu s ponudama, čije su vrijednosti u većini slučajeva veće od planiranih sredstava iskazanih planom nabave. Dinamika osiguranja financijskih sredstava najvećim dijelom je ugovorena na način da se dio ugovorenih roba, radova i usluga izvršava do visine planiranih vrijednosti nabave za tekuću godinu, a dio prenamjenom proračunskih sredstava s drugih pozicija ili osiguravanjem sredstava u proračunu sljedeće godine.

Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša naknadno je dostavljala zahtjeve nadležnoj službi za nabavu u kojima je navedeno s kojih pozicija su osigurana sredstva za određene nabave. Ugovorima je također određeno da rokovi završetka radova ovise o dinamici osiguranja financijskih sredstava.

U pojedinim slučajevima radovi i isporuka ugovorene opreme nisu obavljani u ugovorenim rokovima, odnosno zaključeni su dodaci ugovorima za izvođenje dodatnih radova, kojima se povećala vrijednost nabave te produžio rok izvođenja radova, odnosno isporuke opreme. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 14. stavak 2. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da naručitelj smije započeti postupak nabave ako su sredstva za nabavu planirana u proračunu, financijskom planu ili su pribavljena ili osigurana na drugi način.

Državni ured za reviziju je naložio nabavu obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Također je izrazio mišljenje da je prije ulaganja u objekte, potrebno obaviti kvalitetne pripremne radnje kako bi se nepredviđeni radovi sveli na najmanju moguću mjeru, a rokovi dovršetka radova mogli realnije planirati.

- 5.2. *U očitovanju na nalaz Državnog ureda za reviziju, Ministarstvo je obrazložilo da se plan nabave, kao temeljni akt za pokretanje postupaka nabave roba, radova i usluga, usklađuje s financijskim planom u fazi njegovog donošenja i na kraju proračunskog razdoblja. Također je navelo da je na zahtjev ustrojstvenih jedinica tijekom godine, izmjenama financijskog plana postignuto da niti u jednom slučaju nije ugovorena nabava bez osiguranih financijskih sredstava u tekućoj proračunskoj godini. Ministarstvo je navelo da se nadležne uprave obvezuju osigurati usklađenost plana nabave s financijskim planom i tijekom proračunske godine. Također, obvezuju se sve ustrojstvene jedinice Ministarstva i Oružanih snaga koje su određene tehničkim nositeljima, pravodobno dostavljati Službi za ugovaranje i nabavu cjelovite zahtjeve za nabavu u skladu s odobrenim financijskim planom za tekuću godinu, zajedno sa svim potrebnim specifikacijama.*

U vezi mišljenja Državnog ureda za reviziju da je prije ulaganja u objekte potrebno obaviti kvalitetne pripremne radnje kako bi se nepredviđeni radovi sveli na najmanju moguću mjeru, Ministarstvo je navelo da već postupa u skladu s navedenim mišljenjem, te da se prije ulaganja u objekte u pravilu nastoje obaviti kvalitetne pripremne radnje kako bi se nepredviđeni radovi sveli na najmanju moguću mjeru. Također je navelo da primjenjuje odredbe članka 12. stavka 6. točke 3. Zakona o javnoj nabavi, prema kojima dodatni radovi ili usluge mogu iznositi do 25,0% vrijednosti osnovnog ugovora.

- 6.1. Rashodi za nabavu uredskog materijala ostvareni su u iznosu 14.838.677,48 kn, a nabava navedenog materijala do konca 2006. obavljena je s ponuditeljima s kojima su zaključeni ugovori o nabavi u kolovozu 2005. Tijekom lipnja i srpnja 2006., za nabavu uredskog materijala proveden je postupak javnog nadmetanja za 13 skupina roba, te su donesene pojedinačne odluke o odabiru najpovoljnijih ponuda za svaku pojedinu skupinu. Odlukama je poništeno javno nadmetanje za tri skupine roba, dok su za preostalih deset skupina roba izabrane ponude sedam ponuditelja. Nakon prigovora pojedinih ponuditelja koji su sudjelovali u navedenom postupku, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u rujnu 2006. poništila je cjelokupni postupak javnog nadmetanja.

Rješenjem Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na nepotpunost odluke o osnivanju stručnog povjerenstva, utvrđivanje roka dostave ponuda i otvaranja ponuda, te odabir pojedinih ponuditelja koji nisu u cijelosti pružili dokaze o financijskoj i tehničkoj sposobnosti (odredbe članaka 15., 52. i 60. Zakona o javnoj nabavi). Nabava uredskog materijala do konca 2006. obavljena je s ponuditeljima s kojima su zaključeni ugovori o nabavi uredskog materijala u kolovozu 2005.

Državni ured za reviziju je predložio prije provođenja postupka nabave roba, radova i usluga, posebnu pažnju posvetiti kvalitetnijim pripremama, kako bi se izbjegla mogućnost da zbog nedovoljne pripremljenosti nadležno tijelo poništi cjelokupni postupak nabave. Navedenim načinom ujedno bi se smanjio i broj ukupno poništenih postupaka nabave s različitih osnova.

6.2. *Ministarstvo je navelo, da u vezi navedenog prijedloga Državnog ureda za reviziju u pravilu i postupa, s ciljem izbjegavanja poništenja postupaka nabave čiji je broj, prema mišljenju Ministarstva, zanemariv.*

7.1. Prema evidenciji Službe za ugovaranje i nabavu, u 2006. je proveden 241 postupak nabave uz izuzeće od primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi, u iznosu 232.641.992,14 kn ili 28,7% ukupne vrijednosti svih obavljenih postupaka nabave.

Izuzeća su korištena najčešće uz primjenu odredbe članka 6. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da se odredbe navedenog Zakona ne primjenjuju na nabave roba, usluga i radova koje su označene tajnom ili kada to zahtijeva zaštita bitnih interesa države. Revizijskim postupcima je utvrđeno da su kod pojedinih nabava, iako su prethodno označene izuzećem, primijenjeni određeni postupci propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi.

S obzirom na navedeno, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da za postupke nabave za koje su korišteni pojedini postupci nabave propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, nije trebalo određivati izuzeće od primjene Zakona o javnoj nabavi, nego je postupak nabave trebalo u cijelosti provesti u skladu s odredbama navedenog Zakona. Također je izrazio mišljenje da internim aktom Ministarstvo treba detaljnije razraditi kriterije vezane za utvrđivanje vrste i oznake tajnosti pri provedbi postupaka nabave. Navedena mišljenja izražena su i revizijom prijašnjih godina.

Ministarstvo je prihvatilo navedena mišljenja, uz obrazloženje da će ih moći provesti nakon donošenja novog Zakona o zaštiti tajnosti podataka (donio Hrvatski sabor 13. srpnja 2007.), po čijem će donošenju pristupiti izmjenama Pravilnika o zaštiti tajnosti podataka obrane.

U svom očitovanju na izvješće o obavljenoj reviziji financijskih i izvještaja i poslovanja za 2005. također je navelo da se u Ministarstvu provodi rasprava o nacrtu prijedloga Napatka o provedbi nabave u Ministarstvu i Oružanim snagama, koji je izradila Uprava za materijalne resurse, a kojim se uređuju procedure i nositelji aktivnosti radi provođenja propisanih postupaka nabave, u skladu s nalazima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

- 7.2. *Ministarstvo je navelo da materijalno financijski planovi, te planovi nabave imaju oznaku vojne tajne - vrlo tajno, u skladu s Pravilnikom o zaštiti tajnosti podataka obrane koji je donesen na temelju Zakona o zaštiti tajnosti podataka, uz obrazloženje da navedeno predstavlja dodatno uporište za primjenu članka 6. Zakona o javnoj nabavi. Nadalje je navedeno da je u proceduri donošenje novog Naputka o provedbi nabave kojim će se razraditi kriteriji vezani za utvrđivanje vrste i oznake tajnosti pri provedbi postupka nabave, u skladu s odredbama Zakona o tajnosti podataka koji je u primjeni od 7. kolovoza 2007. Ministarstvo je obvezalo Upravu za materijalne resurse da u suradnji s Tajništvom razmotri mišljenje Državnog ureda za reviziju, uz obvezu ubrzavanja aktivnosti u donošenju navedenog propisa.*

Najamnine za opremu

- 8.1. U okviru rashoda za najamnine za opremu, ostvarenih u iznosu 6.990.546,11 kn, evidentirani su rashodi za operativni najam motornih vozila, od kojih je za 60 osobnih i deset namjenskih teretnih vozila pribavljena suglasnost Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje obveza na teret sredstava državnog proračuna, dok za pet blindiranih vozila navedena suglasnost nije pribavljena. Ministarstvo nije izradilo prethodnu analizu isplativosti nabave motornih vozila putem najma kako bi se utvrdila opravdanost uzimanja motornih vozila u najam u odnosu na druge oblike nabave.

Za nabavu pet blindiranih motornih vozila, u rujnu 2005. donesena je odluka o osnivanju stručnog povjerenstva za pripremu i provedbu postupka nabave, uz primjenu odredbe članka 6. stavak 7. Zakona o javnoj nabavi. Navedeno je da su za planirane nabave osigurana početna sredstva u iznosu 750.000,00 kn, dok se preostala sredstva planiraju osigurati tijekom sljedećih godina najma. Ministarstvo je za navedenu nabavu trebalo pribaviti suglasnost Vlade Republike Hrvatske, u skladu s odredbama članka 37. Zakona o proračunu, kojima je propisano da proračunski korisnik može preuzeti obveze po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, a na prijedlog ministra financija. Za nabavu pet vozila putem operativnog najma, s davateljem najma u siječnju 2006. zaključen je ugovor o operativnom najmu. Ugovor je zaključen na određeno vrijeme (četiri godine), uz mogućnost otkaznog roka od 30 dana po podnošenju pisane obavijesti za raskid ugovora. Vrijednost predmeta najma iznosila je 3.578.918,70 kn, s porezom na dodanu vrijednost (obuhvaća nabavnu vrijednost vozila i troškove održavanja tijekom trajanja ugovora), što odgovara protuvrijednosti glavnice financiranja 481.036,24 EUR.

Otplata je ugovorena u mjesečnim obrocima, od ožujka 2006. na dalje, uz primjenu promjenjive kamatne stope zasnovane na 3M EURIBOR + 4,4% kamatne marže. U 2006. evidentirani su rashodi u iznosu 514.395,06 kn na ime obročnih otplata, te 12.869,63 kn na ime drugih troškova. U skladu s odredbama ugovora, navedene usluge evidentiraju se i tijekom 2007., te su do konca travnja 2007. evidentirani rashodi na ime obročnih otplata u iznosu 387.551,11 kn, odnosno u iznosu 13.295,83 kn na ime drugih troškova.

Državni ured za reviziju je naložio za preuzimanje obveza u sljedećem razdoblju pribaviti suglasnost Vlade Republike Hrvatske u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Također je predložio izraditi prethodnu analizu isplativosti nabave motornih vozila putem najma, kako bi se utvrdila opravdanost uzimanja motornih vozila u najam u odnosu na druge oblike nabave.

- 8.2. *Ministarstvo je navelo da već postupa po nalogu Državnog ureda za reviziju, te da prije preuzimanja obveze u sljedećem razdoblju prethodno pribavlja suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Postupanje u 2006. Ministarstvo obrazlaže mišljenjem da operativni najam po svojim karakteristikama (najam na određeno vrijeme uz mogućnost raskida ugovora, pri čemu je najmodavac vlasnik imovine) ne znači i preuzimanje obveza u smislu članka 37. Zakona o javnoj nabavi. Nadalje je navedeno da je zatraženo mišljenje Ministarstva financija, o čemu se navedeno ministarstvo nije očitovalo. Vezano za postupanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, Ministarstvo je mišljenja da je ugovaranje operativnog najma motornih vozila obavljeno u skladu s odredbama navedenog Zakona.*

Ministarstvo je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti za 2006., planiralo prihode i primitke, te rashode i izdatke u iznosu 4.041.291.538,00 kn. Prihodi i primici ostvareni su u iznosu 4.125.415.550,69 kn, što je za 84.124.012,69 kn ili 2,1% više od planiranih. Rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 4.061.188.884,16 kn, što je za 19.897.346,16 kn ili 0,5% više od planiranih. Evidentiran je višak prihoda i primitaka u iznosu 64.226.666,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz ranijih godina iznosio je 315.757.097,00 kn, te je manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosio 251.530.431,00 kn.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na necjelovitost financijskog plana i popisa imovine i obveza, značajnije odstupanje planiranih i ostvarenih prihoda od obavljanja poslova vlastite djelatnosti na tržištu, neprovođenje propisanih postupaka nabave, nepridržavanje odredbi Zakona o javnoj nabavi, te necjelovitost evidencija postupaka nabave i zaključenih ugovora o nabavi velike i male vrijednosti.

Izvešće o obavljenoj reviziji je uručeno zakonskom predstavniku 30. kolovoza 2007.