

MINISTARSTVO ZDRAVSTVA I SOCIJALNE SKRBI

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2008., o čemu je izraženo uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije provedeni su u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.
3. Sljedeći postupci i učinci su utjecali na izražavanje mišljenja:
 - U određenom broju slučajeva istovrsni rashodi su evidentirani na različitim računima računskog plana, što nije u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2008. nije iskazan osnivački ulog Ministarstva u Centru za rehabilitaciju Silver u iznosu 1.885.394,00 kn.
 - Popis imovine nije cjelovit, jer popisom nije obuhvaćeno zemljište i građevinski objekti knjigovodstvene vrijednosti 62.862.117,00 kn.
 - Plan nabave roba, radova i usluga je sastavljen i vođene su evidencije postupaka nabave i zaključenih ugovora. Ministarstvo je tijekom 2008. zaključilo 131 ugovor za nabavu robe, radova i usluga u vrijednosti 144.970.383,00 kn, te dalo 302 suglasnosti zdravstvenim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi za nabavu robe, radova i usluga u vrijednosti 87.719.325,00 kn. Za usluge tiskanja brošure Nacionalni program rak debelog crijeva u vrijednosti 1.004.493,00 kn i brošure Rano otkrivanje raka dojke u vrijednosti 707.218,00 kn, nisu primjenjivani postupci nabave propisani Zakonom o javnoj nabavi.

II. OSNOVNI PODACI

Podaci iz financijskih izvještaja za 2008.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno Izvršeno	% ostvarenja izvršenja
1.	Prihodi i primici	4.012.554.968,00	4.075.727.661,00	101,6
2.	Rashodi i izdaci	4.012.554.968,00	4.060.566.632,00	101,2
3.	Višak prihoda	0,00	15.161.029,00	
Stanje 31. prosinca				
4.	Nefinancijska imovina			1.913.345.819,00
5.	Financijska imovina			300.808.778,00
6.	Obveze			436.844.699,00
7.	Broj zaposlenika			351

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost građevinskih objekata u iznosu 1.062.883.777,00 kn, opreme u iznosu 687.917.754,00 kn, prijevoznih sredstava u iznosu 6.842.747,00 kn, računalnih programa u iznosu 50.704.928,00 kn, nefinancijske imovine u pripremi u iznosu 104.079.341,00 kn, te druge nefinancijske imovine u iznosu 917.272,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 19.428.105,00 kn, potraživanja za administrativne pristojbe i prihode po posebnim propisima u iznosu 33.093.331,00 kn, potraživanja od zaposlenih i više plaćene poreze i doprinose u iznosu 8.021.710,00 kn i druga potraživanja u iznosu 149.340,00 kn, te rashode budućeg razdoblja u iznosu 240.116.292,00 kn. Rashodi budućeg razdoblja odnose se na obveze za prosinac 2008. za naknade građanima i kućanstvima za socijalni program u iznosu 165.685.009,00 kn, plaće zaposlenih u iznosu 60.614.804,00 kn i materijalne rashode u iznosu 13.816.479,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za zajmove u iznosu 170.080.893,00 kn, naknade građanima i kućanstvima za socijalni program u iznosu 165.685.009,00 kn, za zaposlene u iznosu 60.614.804,00 kn, povučena a neiskorištena sredstva zajma Svjetske banke u iznosu 17.987.727,00 kn, materijalne rashode u iznosu 14.111.260,00 kn i druge obveze u iznosu 8.365.006,00 kn. Obveze za zajmove odnose se na obveze za medicinsku opremu kupljenu na robni kredit.

III. NALAZ

Osvrt na naloge i preporuke revizije za 2007.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva za 2007., 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 2008. utvrđeno je u kojim slučajevima je postupljeno i u kojima nije postupljeno prema danim nalogima Državnog ureda za reviziju.

Nalog prema kojem je postupljeno:

1. Najveći dio sredstava ostvaren od igara na sreću dodijeljen je udrugama na temelju javnog oglašavanja, te ocjene projekta od strane povjerenstva.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

1. Popis dugotrajne imovine nije u cijelosti obavljen u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, a pojedini podaci o knjigovodstvenoj vrijednosti imovine nisu dostavljeni Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom.
2. U određenom broju slučajeva rashodi nisu evidentirani u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.
3. U manjem broju slučajeva postupci nabave robe, radova i usluga nisu obavljani u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

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

Revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2008.

Sustav unutarnjih financijskih kontrola

- 1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola, odnosno financijsko upravljanje i kontrola i unutarnja revizija uspostavljaju se u Ministarstvu u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru i Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna.

Za uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola ispunjene su sve organizacijske aktivnosti. Imenovan je voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, koordinator za obavljanje navedenih poslova, osnovana je radna grupa za praćenje sustava i imenovana osoba zadužena za nepravilnosti i prijave.

U srpnju 2007. donesen je Plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, a u prosincu 2008. izmjene Plana kojima su utvrđene aktivnosti i rokovi unutar kojih se mora uspostaviti i razviti ovaj sustav. Aktivnosti u vezi uspostave navedenog sustava provode se u skladu sa spomenutim Planom.

Izjava o misiji i viziji, te ciljevima poslovanja je donesena čime je određen glavni razlog postojanja i djelovanja Ministarstva. Završeni su poslovi na popisu i opisu poslovnih procesa, te je sastavljena knjiga (mapa) poslovnih procesa i utvrđene aktivnosti u svakom poslovnom procesu.

Obavljena je samoprocjena sustava i sastavljeno je godišnje izvješće o razvoju i napretku na području financijskog upravljanja i kontrola, o čemu je obaviješteno Ministarstvo financija.

Unutarnja revizija je organizacijski uspostavljena i djeluje već nekoliko godina. Tijekom 2008. poslove unutarnje revizije obavljala su tri zaposlenika, a koncem 2008. zaposlen je unutarnji revizor koji je uključen u proces izobrazbe. Tijekom 2008. je planirano i obavljeno pet revizija. Prati se provođenje i implementacija preporuka danih revizijskim izvješćima. Sve obveze prema Ministarstvu financija u dijelu godišnjeg izvješćivanja, sastavljanja i dostavljanja strateških i godišnjih planova i druge dokumentacije redovito se izvršavaju.

Državni ured za reviziju je predložio i nadalje razvijati sustav u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i drugim provedbenim propisima, te u skladu s donesenim Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola Ministarstva.

1.2. Ministarstvo je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju.

Računovodstveno poslovanje

- 2.1. Ministarstvo je u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Ustrojene su i vode se sve propisane poslovne knjige.

U određenom broju slučajeva istovrsni rashodi su evidentirani na različitim računima računskog plana. Tako su na računu drugi nespomenuti materijalni rashodi evidentirane pomoći dane udrugama za financiranje projekata i djelatnosti vezanih za aktivnost Prevencija, rano otkrivanje, liječenje i rehabilitacija ovisnika u iznosu 21.307.503,00 kn. Rashodi za usluge smještaja u psihijatarskim bolnicama evidentirani su na računu naknade građanima i kućanstvima u naravi u iznosu 16.145.233,00 kn i računu naknade građanima i kućanstvima u novcu u iznosu 4.746.227,00 kn. Na računu zdravstvene usluge evidentirana je pomoć dana jednoj kliničkoj bolnici, zavodu za javno zdravstvo i jednom gradu u iznosu 1.300.000,00 kn. Na računu usluge agencija i studentskog servisa evidentirane su pomoći dane jednoj klinici u iznosu 235.000,00 kn, te usluge nadzora nad radom liječnika u iznosu 157.500,00 kn, koje su evidentirane i na računu rashodi za službena putovanja u iznosu 187.500,00 kn. Pomoć dana jednoj akademiji evidentirana je na računu autorski honorari u iznosu 235.674,00 kn i na računu grafičkih i tiskarskih usluga u iznosu 235.674,00 kn.

Pomoć dana Ujedinjenim narodima za realizaciju dva projekta evidentirana je u okviru računa za druge intelektualne usluge u iznosu 348.762,00 kn i računa za stručno usavršavanje zaposlenih u iznosu 51.237,00 kn. Rashodi za usluge sanacije higijensko sanitarnih uvjeta mliječnih kuhinja u bolnicama evidentirani su na računu zdravstvene usluge u iznosu 565.618,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 235.674,00 kn i računu nefinancijske imovine u iznosu 224.026,00 kn.

Navedeno nije u skladu s odredbom članka 115. Zakona o proračunu, kojom je propisano da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, te odredbom članka 22. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojom je propisano da su računskim planom proračuna utvrđene brojčane oznake i nazivi pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva, te prihode i rashode.

Evidencijom rashoda na računima na koje se ne odnose otežano je praćenje izvršavanja rashoda u skladu s planiranim namjenama.

Na računu drugi nespomenuti građevinski objekti Ministarstva u užem smislu iskazana je vrijednost šest stanova u iznosu 1.785.000,00 kn, koje je tadašnje Ministarstvo rada i socijalne skrbi kupilo u gradu Sinju sredinom 1998. za smještaj socijalno ugroženih osoba. Stanovi su kupljeni na temelju ugovora zaključenog između tadašnjeg Ministarstva rada i socijalne skrbi i grada Sinja, kojim se Ministarstvo obvezalo doznačiti na račun grada Sinja 1.750.000,00 kn, a grad Sinj se obvezao preuzeti kupljene stanove od izvoditelja radova (ugovor o kupnji stanova zaključen između grada Sinj i izvoditelja u 1997., a dodatak ugovoru u 2004.), te izvršiti uknjižbu prava vlasništva šest stanova ukupne površine 407,91 m² na ime Republike Hrvatske i 14 stanova ukupne površine 707,08 m² na svoje ime, te dostaviti Ministarstvu zemljišno-knjižni izvadak. Grad Sinj se također obvezao stanove dodijeliti u najam na određeno vrijeme, prema vlastitim kriterijima uz suglasnost Centra za socijalnu skrb Sinj.

Navedeni stanovi nisu upisani u zemljišnim knjigama kao vlasništvo Republike Hrvatske do dana obavljanja revizije (travanj 2009.), a Ministarstvu nije dostavljena dokumentacija o dodjeli stanova u najam.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nije iskazan osnivački ulog Ministarstva u Centru za rehabilitaciju Silver u iznosu 1.885.394,00 kn. Navedena sredstva doznačena su Centru koncem 2008. na temelju ugovora zaključenog u srpnju 2008. između Ministarstva, Grada Zagreba i Hrvatske udruge za školovanje pasa vodiča.

Popisom imovine nije obuhvaćeno zemljište i građevinski objekti, osim jednog doma za umirovljenike, čije je stanje u poslovnim knjigama iskazano u iznosu 62.862.117,00 kn.

Državni ured za reviziju je naložio obavljanje cjelovitog popisa imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Naložio je evidentirati u poslovnim knjigama osnivački ulog u Centru za rehabilitaciju Silver u iznosu 1.885.394,00 kn, te evidentiranje poslovnih događaja prema načelima koja su propisana odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Također je naložio i nadalje poduzimati aktivnosti u skladu s ugovorom, kako bi se stanovi upisali kao vlasništvo Republike Hrvatske, te pribaviti dokumentaciju o dodjeli stanova u najam.

- 2.2. *Vežano za evidentiranje istih rashoda na različitim računima računskog plana Ministarstvo je obrazložilo da je spajanjem Ministarstva socijalne skrbi i Ministarstva zdravstva, odnosno ustrojavanjem Ministarstva tijekom 2004. došlo do spajanja velikog broja programa (49), od kojih svaki ima velik broj aktivnosti i računa, te nije moguće odmah postupiti po nalazu Državnog ureda za reviziju, ali se planira u skorij budućnosti, u suradnji s Ministarstvom financija, urediti proračun Ministarstva na način da se smanji broj programa i aktivnosti, što će olakšati praćenje po računima računskog plana.*
- Vežano za stanove u Sinju navelo je da je tijekom izgradnje stanova došlo do promjene ukupne površine te je sastavljen dodatak ugovoru o zajedničkoj kupnji stanova i u tijeku je njegovo potpisivanje, nakon čega će grad Sinj poduzeti radnje vezane za upis vlasništva u korist Republike Hrvatske.*
- Vežano za osnivački ulog u Centru za rehabilitaciju Silver navelo je da je prije evidentiranja osnivačkog uloga potrebno utvrditi koji dio sredstava, od doznačenih u iznosu 1.885.394,00 kn, se odnosi na osnivački ulog, a koji na rad Centra.*
- Vežano za popis zemljišta i građevinskih objekata Ministarstvo je obrazložilo da popisom nisu obuhvaćeni građevinski objekti financirani iz kredita Svjetske banke u iznosu 35.776.866,00 kn. Navedeni građevinski objekti evidentirani su u poslovnim knjigama Ministarstva u užem smislu, a obuhvaćaju izgradnju više ustanova koje će se nakon primopredaje objekata isknjižiti iz poslovnih knjiga Ministarstva u užem smislu i prenijeti u vlasništvo ustanova. Nadalje je obrazložilo da je početkom 2005., spajanjem Ministarstva rada i socijalne skrbi i Ministarstva zdravstva, evidentirana kao imovina Ministarstva uložena u izgradnju i dogradnju zdravstvenih ustanova u iznosu 23.305.109,00 kn, koja je nakon preuzimanja investicije trebala biti isknjižena iz poslovnih knjiga Ministarstva i prenesena zdravstvenim ustanovama. U skladu s raspoloživom dokumentacijom, očekuje se da će prijenos na zdravstvene ustanove i isknjiženje iz poslovnih knjiga Ministarstva biti obavljen tijekom 2009.*

Postupci javne nabave

- 3.1. Tijekom 2008. Ministarstvo je provelo 131 postupak javne nabave, na temelju kojih je ugovorena nabava robe, radova i usluga u vrijednosti 144.970.383,00 kn, a zdravstvenim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi dalo je 302 suglasnosti za provođenje postupaka nabave robe, radova i usluga u vrijednosti 87.719.325,00 kn. Na temelju odredbi Zakona o javnoj nabavi, odlukama ministra poništeno je 20 postupaka javne nabave, a rješenjima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave poništena su četiri postupka javne nabave. Postupci javne nabave su poništeni odlukama ministra jer nije pristigla ni jedna prihvatljiva ponuda ili je iznos dostavljenih ponuda bio veći od planiranih sredstava za javnu nabavu. Vođene su evidencije javne nabave, te je Upravi za sustav javne nabave dostavljeno izvješće za 2008.

Tijekom 2008. rashodi za javnu nabavu robe, radova i usluga izvršeni su u iznosu 871.155.630,00 kn, od čega se na rashode za nefinancijsku imovinu odnosi 767.432.776,00 kn i rashode poslovanja 103.722.854,00 kn. Vrijednosno značajniji rashodi, odnose se na nabavu robe, radova i usluga obavljenu na temelju ugovora zaključenih u ranijem razdoblju. Revizijom utvrđene nepravilnosti u postupcima javne nabave opisane su u nastavku.

Za usluge tiskanja brošure Nacionalni program rak debelog crijeva u vrijednosti 1.004.493,00 kn i brošure Rano otkrivanje raka dojke u vrijednosti 707.218,00 kn nisu primjenjivani postupci nabave propisani Zakonom o javnoj nabavi. Nabava je obavljena od trgovačkog društva u državnom vlasništvu.

Za usluge sanacije higijensko sanitarnih uvjeta mliječnih kuhinja u bolnicama s uspostavom sustava samokontrole proveden je otvoreni postupak javne nabave. S odabranim ponuditeljem zaključen je ugovor početkom studenoga 2008. Ugovorene su usluge u vrijednosti 1.450.397,00 kn, a odnose se na usluge snimanja stanja, izrade izvješća o zatečenom stanju, izrade, postavljanja i uspostave sustava samokontrole, uspostave modela za pripremu i raspodjelu hrane u mliječnim kuhinjama, temeljito čišćenje pranje i odmašćivanje kuhinja, te isporuka opreme. Uz svaku vrstu usluga navedena je količina i jedinična cijena, te ukupna vrijednost pojedinih usluga. Također je navedena količina opreme, jedinična cijena i ukupna vrijednost pojedine opreme. Rok završetka usluga nije precizno utvrđen, nego je navedeno da će pružanje usluga započeti po potpisu ugovora, te da se pružatelj usluga obvezuje prihvatiti potpisivanje ugovora za razdoblje od šest mjeseci od dana potpisa ugovora. Izvoditelj je koncem studenoga 2008. ispostavio račun za usluge u vrijednosti 1.260.992,00 kn ili 86,9% ugovorenih. U računu nije navedena vrsta i količina usluga, nego je specificirano jedanaest bolnica u kojim su usluge obavljene i ukupna vrijednost usluga u iznosu 1.260.992,00 kn. U prilogu su dostavljene potvrde o pruženim uslugama u kojima nije navedena količina i cijena usluga, nego vrsta usluga koja se u najvećem broju slučajeva razlikuje od ugovorenih (upoznavanje uprave s politikom i ciljevima kvalitete u sigurnosti hrane, trening HACCP tima i osoblja, predaja HACCP dokumentacije). Također, isporučena vrsta opreme u najvećem broju slučajeva razlikuje se od ugovorene, a iz dokumentacije nije vidljiva cijena.

Državni ured za reviziju je naložio ugovorom utvrditi vrstu i količinu usluga, te jediničnu cijenu, a plaćanje izvršavati na temelju računa ispostavljenih u skladu s ugovorom. Također, naložio je nabavu robe, radova i usluga provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 3.2. *Vezano za nalaz Državnog ureda za reviziju za usluge sanacije higijensko sanitarnih uvjeta mliječnih kuhinja u bolnicama, Ministarstvo je navelo da su ugovorene usluge za jedanaest bolnica u vrijednosti 1.450.397,00 kn, a da su obavljene i plaćene usluge u vrijednosti 1.260.992,00 kn, jer je izvoditelj utvrdio da u nekim bolnicama ne treba obaviti usluge treninga, validacije i verifikacije HACCP sustava ni isporučivati ugovorenu opremu s obzirom da su neke bolnice već raspisale i provele postupke javne nabave za nabavu opreme.*

Vezano za usluge tiskanja brošure Nacionalni program rak debelog crijeva i Rano otkrivanje raka dojke Ministarstvo je navelo da su navedene usluge plaćene na temelju ugovora o poslovnoj suradnji, zaključenog između Ministarstva i trgovačkog društva u državnom vlasništvu, u studenome 2007. i dodatka ugovoru zaključenog u lipnju 2008., odnosno ugovora o poslovnoj suradnji zaključenog u kolovozu 2006.

Za obavljanje zadaća iz svog djelokruga rada, Ministarstvo je za 2008. planiralo ukupne prihode i primitke te rashode i izdatke u iznosu 4.012.554.968,00 kn. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 4.075.727.661,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 4.060.566.632,00 kn, što je za 48.011.664,00 kn više od plana i za 15.161.029,00 kn manje od ostvarenih prihoda.

Vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 2.059.132.088,00 kn izvršeni su za naknade građanima i kućanstvima (stalne pomoći u novcu, doplatke za njegu u kući, naknade za vojne i civilne žrtve rata, naknade plaća roditeljima hendikepiranog djeteta, osobne invalidnine, naknade za smještaj u udomiteljskim obiteljima, pomoći udrugama, naknade bivšim političkim zatvorenicima). Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su u iznosu 767.432.756,00 kn.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na evidentiranje poslovnih događaja i popis imovine, te nabavu robe, radova i usluga, koja je u manjem broju slučajeva obavljana bez primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi, te je propuštena mogućnost nabave pod povoljnijim uvjetima. Navedene nepravilnosti su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja.

Izvešće o obavljenoj reviziji je uručeno zakonskom predstavniku 21. rujna 2009.