



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO OBRANE

Zagreb, srpanj 2010.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	3
	Programi i projekti financirani u 2009.	6
II.	REVIZIJA ZA 2009.	7
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.	7
	Nalaz za 2009.	10
III.	MIŠLJENJE	20



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

Klasa: 041-01/010-01/7

Urbroj: 613-02-01-10-8

Zagreb, 16. srpnja 2010.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA OBRANE REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2009.

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Ministarstva obrane Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2009.

Revizija je obavljena u razdoblju od 25. siječnja do 16. srpnja 2010.

Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima (Narodne novine 93/94) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Ministarstvo obavlja poslove propisane Zakonom o obrani, Zakonom o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske, Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, te poslove određene odlukama Predsjednika Republike.

Zakonom o obrani uređeno je obrambeno ustrojstvo i funkcioniranje obrambenog sustava Republike Hrvatske, nadležnosti tijela državne vlasti u području obrane, upravljanje, rukovođenje, zapovijedanje i nadzor nad Oružanim snagama, dužnosti i prava građana u obrani suvereniteta, neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.

Zakonom o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske uređena je služba u Oružanim snagama Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Oružane snage), činovi i dodjela činova, promaknuća i druga statusna pitanja, te prava i obveze pripadnika Oružanih snaga. Služba u Oružanim snagama podrazumijeva obavljanje vojnih i drugih stručnih poslova u postrojbama, zapovjedništvima i ustanovama Oružanih snaga.

Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove vezane uz planiranje razvitka sustava obrane, izradu i usklađivanje planova obrane i planova za druge izvanredne okolnosti, procjenu ratnih i drugih opasnosti, ustrojavanje, opremanje, naoružanje i razvitak hrvatske vojske, proizvodnju i promet naoružanja i vojne opreme, pričuve proizvoda s posebnom namjenom za potrebe obrane, upravljanje i raspolaganje imovinom koja mu je povjerena, sustav vojne izobrazbe, mjere sigurnosti i zaštite tajnih podataka obrane, organiziranje posebnih veza za rukovođenje, planiranje i izradu mjera mobilizacije i pripravnosti, popunu i mobilizaciju oružanih snaga, tijela i organizacija, kadrovske i personalne poslove pričuvnih časnika i dočasnika, vojno školstvo, vojni sanitet, statusna i druga pitanja vojnih osoba i pričuvnih časnika, zdravstvenu zaštitu vojnih osoba i njihovih obitelji, znanstveno - istraživački rad za potrebe obrane, sustav financiranja obrane, inspekcijske poslove obrane, te druge poslove.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva utvrđeni su nazivi upravnih organizacija i drugih ustrojstvenih jedinica, njihov djelokrug i način upravljanja, te okvirni broj državnih službenika, namještenika i djelatnih vojnih osoba Ministarstva. Za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva ustrojen je: Kabinet ministra, Tajništvo, Pravna služba, Inspektorat obrane, Vojna sigurnosno - obavještajna agencija, Služba za odnose s javnošću i informiranje, Institut za istraživanje i razvoj obrambenih sustava, Vojni ordinarijat, Uprava za obrambenu politiku, Uprava za ljudske resurse, Uprava za materijalne resurse i Uprava za financije i proračun. Također je ustrojen Samostalni odjel za unutarnju reviziju, Samostalni odjel za protokol, Samostalni odjel za sukcesiju imovine, te Samostalni odjel za vojni zračni promet. U okviru Ministarstva ustrojen je Glavni stožer Oružanih snaga kao združeno tijelo nadležno za zapovijedanje, te pripremu i uporabu Oružanih snaga. Unutarnje ustrojstvo Glavnog stožera Oružanih snaga propisao je posebnom odlukom Vrhovni zapovjednik Oružanih snaga uz suglasnost ministra obrane.

Na dan 31. prosinca 2009. u Ministarstvu je bilo 20 253 zaposlenika.

Zakonski predstavnik Ministarstva u 2009. i u vrijeme obavljanja revizije je Branko Vukelić.

Financijski izvještaji

Ministarstvo vodi poslovne knjige i financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Bilanca, Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji i Bilješke.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni prihodi i primici su planirani u iznosu 5.049.323.053,00 kn, a ostvareni u iznosu 5.077.325.578,00 kn, što je za 28.002.525,00 kn ili 0,6% više od planiranih.

U tablici broj 1 daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima i primicima za 2009.

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi i primici za 2009.

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	u kn	
				Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti	5.034.323.053,00	5.013.589.089,00	99,6	98,7
2.	Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan opće države	0,00	772.340,00	0,00	-
3.	Prihodi od obavljanja poslova na tržištu (vlastiti prihodi)	15.000.000,00	8.613.711,00	57,4	0,2
4.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države	0,00	4.385.639,00	0,00	0,1
5.	Prihodi od prodaje imovine	0,00	1.473.019,00	0,00	-
6.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	0,00	48.491.780,00	0,00	1,0
Ukupno		5.049.323.053,00	5.077.325.578,00	100,6	100,0

Prihodi i primici ostvareni u iznosu 5.077.325.578,00 kn manji su za 385.191.164,00 kn ili 7,1% od ostvarenih u 2008. Smanjenje se najvećim dijelom odnosi na prihode iz proračuna koji su manji za 384.952.752,00 kn. Vrijednosno značajniji prihodi iz proračuna se odnose na prihode za funkcioniranje Oružanih snaga u iznosu 3.067.158.170,00 kn ili 60,4% ukupnih prihoda, prihode za upravne i opće poslove u iznosu 546.333.736,00 kn, prihode za troškove mirovnih misija u iznosu 327.457.271,00 kn, te prihode za opremanje i modernizaciju u iznosu 326.370.621,00 kn.

Prihodi od obavljanja poslova na tržištu (vlastiti prihodi) manji su za 3.763.060,00 kn ili 30,4% od ostvarenih u 2008. Vrijednosno značajniji u iznosu 5.244.113,00 kn, se odnose na prihode ostvarene od pružanja usluga smještaja u hotelu koji koristi Ministarstvo.

Pomoći iz inozemstva ostvarene u iznosu 4.385.639,00 kn, se odnose na darovnicu Američkog veleposlanstva.

Primici od financijske imovine i zaduživanja se odnose na nabavu pričuvnih dijelova za vojnu opremu na robni kredit, od domaćeg proizvođača. Ugovoreno je plaćanje u razdoblju od tri godine (2010. do 2012.) u jednakim godišnjim obrocima.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi i izdaci planirani su u iznosu 5.049.323.053,00kn, a iskazani su u iznosu 5.061.493.896,00 kn, što je za 12.170.843,00 kn ili 0,2% više od planiranih.

U tablici broj 2 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2009.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2009.

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	u kn	
				Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi za zaposlene	3.149.278.830,00	3.144.708.703,00	99,9	62,1
2.	Materijalni rashodi	1.654.732.398,00	1.685.167.782,00	101,8	33,3
3.	Financijski rashodi	43.245.775,00	43.903.505,00	101,5	0,9
4.	Naknade građanima i kućanstvima	8.042.000,00	11.241.164,00	139,8	0,2
5.	Drugi rashodi	470.000,00	1.947.703,00	414,4	0,1
6.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	166.963.000,00	147.131.391,00	88,1	2,9
7.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	26.591.050,00	27.393.648,00	103,0	0,5
Ukupno		5.049.323.053,00	5.061.493.896,00	100,2	100,0
Višak prihoda i primitaka		-	15.831.682,00	-	-

Rashodi i izdaci iskazani u iznosu 5.061.493.896,00 kn manji su za 475.936.740,00 kn ili 8,6% od iskazanih u 2008. Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na rashode za zaposlene izvršene u iznosu 3.144.708.703,00 kn ili 62,1% ukupnih rashoda.

Za aktivnost funkcioniranje oružanih snaga iskazani su ukupni rashodi u iznosu 3.178.564.559,00 kn, što je za 111.406.389,00 kn ili 3,6% više od planiranih i ostvarenih sredstava. Više utrošena sredstva za navedenu aktivnost podmirena su uštedama na drugim aktivnostima.

U okviru financijskih rashoda, vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 36.522.552,00 kn se odnose na naknade zaposlenima isplaćene na temelju sudskih presuda.

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima izvršeni u iznosu 11.241.164,00 kn, veći su za 39,8% od planiranih, a odnose se na stipendije i školarine.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni u iznosu 147.131.391,00 kn se odnose na rashode za nabavu dva protupožarna zrakoplova i pričuvne dijelove.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2009., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 1.673.483.948,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2009.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2009.

u kn

Redni broj	Opis	1.siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	729.734.064,00	891.895.753,00	122,2
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	27.204.601,00	27.204.601,00	100,0
1.2.	Građevinski objekti	505.314.746,00	471.543.470,00	93,3
1.3.	Prijevozna sredstva	105.163.394,00	301.085.410,00	286,3
1.4.	Nefinancijska imovina u pripremi	91.887.406,00	91.887.406,00	100,0
1.5.	Druga nefinancijska imovina	163.917,00	174.866,00	106,7
2.	Financijska imovina	793.660.524,00	781.588.195,00	98,5
2.1.	Novčana sredstva	8.556.451,00	11.597.986,00	135,5
2.2.	Potraživanja	365.996.413,00	352.029.105,00	96,2
2.3.	Dani zajmovi	156.548.172,00	149.068.105,00	95,2
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	5.543.087,00	31.310.514,00	-
2.5.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	257.016.401,00	237.582.485,00	92,4
Ukupno imovina		1.523.394.588,00	1.673.483.948,00	109,9
3.	Obveze	367.526.498,00	413.880.765,00	112,6
4.	Vlastiti izvori	1.155.868.090,00	1.259.603.183,00	109,0
Ukupno obveze i izvori		1.523.394.588,00	1.673.483.948,00	109,9

Vrijednosno značajnija imovina koncem 2009. se odnosi na vrijednost stanova i garaža u iznosu 471.543.470,00 kn, što je za 6,7% manje u odnosu na stanje iskazano početkom godine. Na smanjenje navedene vrijednosti utjecao je ispravak vrijednosti i prodaja stanova.

Najveće povećanje imovine u iznosu 195.922.016,00 kn ili 186,3% se odnosi na nabavu protupožarnih zrakoplova.

Ukupna potraživanja su iskazana u iznosu 396.523.094,00 kn, od čega se na ispravak vrijednosti odnosi 44.493.989,00 kn, te su potraživanja iskazana u iznosu 352.029.105,00 kn.

Vrijednosno značajnija potraživanja se odnose na dane predujmove u iznosu 195.395.618,00 kn, prihode od imovine u iznosu 78.117.101,00 kn, prihode po posebnim propisima u iznosu 57.129.251,00 kn, te naknade za bolovanja duža od 42 dana i ozljede na radu u iznosu 42.864.194,00 kn. Dospjela potraživanja koncem 2009. iznosila su 370.209.680,00 kn.

Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici iskazani u iznosu 31.310.514,00 kn, se odnose na udio u glavnici, od čega se 25.255.000,00 kn odnosi na udjel u trgovačkom društvu Zrakoplovno tehnički centar d.o.o., uplaćen tijekom 2009.

Ukupne obveze na dan 31. prosinca 2009. iskazane u iznosu 413.880.765,00 kn, se odnose na obveze za plaće za prosinac 2009. u iznosu 232.865.463,00 kn, za materijalne rashode u iznosu 90.506.962,00 kn, za zajmove u iznosu 48.491.781,00 kn (obveze za nabavu pričuvnih dijelova na robni kredit), obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 41.429.100,00 kn, te druge obveze u iznosu 587.459,00 kn. Od ukupno iskazanih obveza, dospjele obveze koncem 2009. iznosile su 111.614.940,00 kn.

Programi i projekti financirani u 2009.

Ukupni rashodi, financirani iz proračuna za 2009., planirani su za obrambeni program Ministarstva u iznosu 5.049.323.053,00 kn. Rashodi za navedeni Program izvršeni su u iznosu 5.024.006.460,00 kn, od čega vrijednosno značajniji za aktivnost funkcioniranja oružanih snaga u iznosu 3.067.158.170,00 kn, upravu i opće poslove u iznosu 546.333.736,00 kn, troškove mirovnih misija u iznosu 327.457.271,00 kn, opremanje i modernizaciju u iznosu 326.370.621,00 kn, te troškove preustroja (tranzicija) u iznosu 222.108.082,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2009.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije bili su:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja i poslovnih knjiga za 2009.,
- analizirati ostvarenje prihoda i rashoda,
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, te
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje Ministarstva.

Područja revizije su određena prema kriteriju značajnosti i na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti.

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa, te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva. Ispitana je dosljednost primjene zakonskih propisa, uputa, procedura i drugih internih akata. Ocjenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa.

Revizijski dokazi su prikupljeni provjerom i analizom dokumentacije na temelju koje su nastali određeni poslovni događaji evidentirani u poslovnim knjigama. Podaci iskazani u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima uspoređivani su s planiranim i s podacima iz ranijeg razdoblja. Provedeni su analitički postupci radi istraživanja određenih pokazatelja i tendencija. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnijih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Obavljeni su razgovori s tajnikom Ministarstva, ravnateljima uprava, načelnicima službi i odjela, te drugima zaposlenicima i pribavljena obrazloženja vezana za poslovne aktivnosti, a posebice sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, potraživanja i obveze, te postupke javne nabave.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva za 2008., 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. dani su sljedeći nalozi i preporuke:

Državni ured za reviziju je predložio poduzimati mjere za poboljšanje sustava unutarnjih kontrola, uz veću primjenu prethodnih kontrola, te u suradnji sa Središnjim uredom za upravljanje državnom imovinom pojačati aktivnosti na realizaciji prijenosa vojnih objekata koji nisu u funkciji, radi smanjenja rashoda za komunalnu naknadu.

Također je predložio da se u suradnji sa Središnjim uredom za upravljanje državnom imovinom poduzmu potrebne aktivnosti kako bi se što prije s korisnicima garaža zaključili ugovori o zakupu, u svrhu utvrđivanja međusobnih prava i obveza.

Državni ured za reviziju je naložio planirati prihode iz svih izvora za koje je izvjesno da će se ostvariti i izvršavati rashode za koje su osigurana sredstva. Naložio je poduzimati potrebne aktivnosti za utvrđivanje vrijednosti imovine kojom raspolaže Ministarstvo, obavljati cjeloviti godišnji popis i evidentiranje imovine, te dostaviti podatke o imovini i knjigovodstvenoj vrijednosti Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom. Također je naložio prihode i rashode iskazivati uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju i preuzimati obveze do visine sredstava osiguranih u proračunu u skladu s propisima o računovodstvu proračuna. Naložio je cjelovito evidentiranje potraživanja od najamnina i zakupnina za stanove i garaže, u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima. Također je naložio vođenje evidencije zaključenih ugovora o nabavi roba i usluga i pripadajućih isporuka u skladu s odredbama zaključenog sporazuma, između Ministarstva i trgovačkog društva u državnom vlasništvu. U cilju ažurnog praćenja ostvarenja ugovora i planiranja količina koje se nabavljaju, naloženo je ustrojiti cjelovitu računalnu evidenciju provedenih postupaka nabave i zaključenih ugovora o nabavi roba, radova i usluga, te vrijednosno i količinski pratiti izvršenje ugovora o nabavi. Naloženo je postupke nabave provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Nalog prema kojem je postupljeno:

- Ustrojena je evidencija zaključenih ugovora i isporuka roba, u skladu sa sporazumom zaključenim s trgovačkim društvom u državnom vlasništvu, koje obavlja komisione poslove za potrebe Ministarstva.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- Poduzimaju se aktivnosti na razvoju i unapređenju sustava financijskog upravljanja i kontrola. Koncem 2009. sastavljen je akcijski plan za uklanjanje nepravilnosti vezanih za stvaranje obveza putem narudžbenica, a početkom 2010. donesene su upute o načinu evidentiranja obveza nastalih nabavom putem narudžbenica, te evidentiranju realizacije ugovora.
- Tijekom 2008. nisu bili planirani prihodi, koji su ostvareni u iznosu 244.178.739,00 kn, dok za 2009. nisu planirani prihodi i primici ostvareni u iznosu 55.122.778,00 kn (primici vezani za kupnju pričuvnih dijelova na robni kredit, te prihodi od darovnice, donacija i prodaje nefinancijske imovine).
- U glavnoj knjizi evidentirana su potraživanja, iz ranijeg razdoblja, za zakup poslovnih prostora i garaža u iznosu 32.304.223,00 kn, međutim podaci iskazani u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima nisu usklađeni s analitičkim evidencijama.
- Ministarstvo nije obavilo cjelovit popis imovine i nije u cijelosti procijenjena vrijednosti imovine, te podaci o imovini i knjigovodstvenoj vrijednosti nisu dostavljeni Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom.
- U pojedinim slučajevima, rashodi se ne evidentiraju prema računovodstvenom načelu nastanka događaja, već u trenutku plaćanja.

- Vezano za prijenos objekata koji nisu u funkciji, radi smanjenja rashoda za komunalne naknade, tijekom 2009. sastavljen je popis neperspektivnih nekretnina, te dostavljen Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom. Prema navedenom popisu, od ukupno 542 vojne nekretnine, kojima je Ministarstvo raspolagalo početkom 2009., za 205 nekretnina je utvrđeno da su neperspektivne. Na temelju odluka Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske, tijekom 2009. preneseno je u vlasništvo gradovima i općinama deset vojnih nekretnina i šest prostorija ureda za obranu.
- Ministarstvo nije ustrojilo računalnu evidenciju postupaka javne nabave putem koje bi se objedinjeno pratili zaključeni ugovori o nabavi roba, usluga i radova, te njihova realizacija.
- Tijekom 2009. u pojedinim slučajevima kod nabave robe, radova i usluga nabava nije obavljena u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

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

Nalaz za 2009.

Revizijom su obuhvaćena slijedeća područja: sustav unutarnjih financijskih kontrola, djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, financijski izvještaji, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, imovina i obveze, upravljanje nekretninama i postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, upravljanje nekretninama, te postupke javne nabave.

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. Ministarstvo je 2007. donijelo Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, a početkom 2010., u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2011., donesene su izmjene Plana. U skladu s Planom, provedene su aktivnosti vezane za organizaciju i uspostavu financijskog upravljanja i kontrola (imenovan je voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, koordinator za financijsko upravljanje i kontrole, radna skupina za financijsko upravljanje i kontrole, financijski kontrolor, osoba za naknadne kontrole i osoba zadužena za nepravilnosti). Također, aktivnosti vezane uz provedbu financijskog upravljanja i kontrola najvećim dijelom su realizirane (sastavljena je izjava o misiji, viziji i ključnim ciljevima, izvršena je početna procjena pet komponenti unutarnje kontrole, proveden popis poslovnih procesa i utvrđene aktivnosti u okviru procesa, izrađena mapa procesa, utvrđeni su najvažniji rizici za postizanje ciljeva i izrađen registar rizika). U organizaciji Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija provedena je izobrazba po modulima za voditelje. Strategija upravljanja rizicima, analiza postojećih i potrebnih kontrola, te plan za otklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola će se donijeti nakon što zaposlenici zaduženi za provođenje navedenih aktivnosti završe izobrazbu vezanu za rizike i upravljanje rizicima, koju provodi Središnja harmonizacijska jedinica. Ministarstvu financija dostavljeno je Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za 2009., koje sadrži i samoprocjenu financijskog upravljanja i kontrola.

Služba za unutarnju reviziju je ustrojena u 2005., kao samostalna jedinica izravno odgovorna čelniku Ministarstva. Pravilnikom o unutarnjem redu, predviđeno je sedam izvršitelja, a u vrijeme obavljanja revizije bilo je zaposleno šest izvršitelja. U siječnju 2009., na temelju procijene rizika, izrađen je Strateški plan unutarnje revizije za razdoblje od 2009. do 2011., na temelju kojeg je izrađen godišnji plan unutarnje revizije za 2009. Planirano je pet redovnih i jedna izvanredna revizija. Revizije su obavljene u skladu s planom, te sastavljena izvješća koja su dostavljena ministru i revidiranim jedinicama. Izvješća sadrže, između ostalog, nalaze, mišljenja i preporuke, te zaključak i plan aktivnosti za otklanjanje nepravilnosti s rokovima.

Na temelju naloga i preporuka interne revizije, koncem 2009. sastavljen je akcijski plan za uklanjanje nepravilnosti vezanih za obveze nastale putem narudžbenica, a početkom 2010. donesena je uputa o načinu evidentiranja financijskih obveza nastalih putem narudžbenica, te evidencije realizacije ugovora.

U skladu s navedenim uputama, tehnički nositelji su bili obvezni tražena izvješća (evidencije izdanih narudžbenica i realizacije ugovora) dostavljati Službi za ugovaranje i nabavu u elektroničkom obliku do 20. u mjesecu za prethodni mjesec, što u najvećem broju slučajeva nije obavljeno. Također Službi za ugovaranje i nabavu nisu dostavljena imena osoba koje imaju ovlast za naručivanje roba, usluga i radova putem narudžbenica. Godišnje izvješće o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije za 2009. dostavljeno je Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija u zakonskom roku, u skladu s Naputkom za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Ministarstvo nema jedinstven informatički sustav, nego više sustava koji nisu međusobno povezani, a prema obrazloženju, neki su zastarjeli i nisu održavani. Posebice se to odnosi na sustav za praćenje nekretnina, odnosno evidenciju stanova, garaža i poslovnih prostora. Za praćenje navedenih nekretnina nabavljen je tijekom 2005. novi program (IS upravljanje nekretninama), međutim, do vremena obavljanja revizije nije obavljen prijenos podataka iz postojeće baze podataka.

S obzirom na značaj i važnost pouzdanog sustava unutarnjih kontrola, kao skupa postupaka koji osiguravaju učinkovito poslovanje u skladu sa zakonima i propisima skreće se pozornost na potrebu uspostave učinkovitog sustava unutarnjih kontrola. Posebnu pozornost potrebno je posvetiti analitičkim evidencijama, te provođenju aktivnosti utvrđenih akcijskim planom, vezanih za postupke javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i drugim provedbenom propisima, te u skladu s donesenim planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

- 1.2. *Ministarstvo je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju o razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola. Obrazlaže da je nakon donošenja Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2011. i Smjernica za provedbu procesa upravljanja rizicima kod korisnika proračuna, u Ministarstvu ustrojen Odjel za upravljanje rizicima. Navedeni odjel koordinira samoprocjenu pet komponenti financijskog upravljanja i kontrola te izradu popisa i opisa poslovnih procesa. Također koordinira ciklus upravljanja rizicima, izrađuje objedinjeni registar rizika i godišnje izvješće o aktivnostima vezanim za upravljanje rizicima priprema i provodi izobrazbu iz područja financijskog upravljanja i kontrola, pruža savjetodavnu pomoć iz područja financijskog upravljanja te kontrola i razvija elemente financijskog upravljanja i kontrola.*

2. Planiranje i računovodstveno poslovanje

- 2.1. Financijskim planom za 2009. su planirani prihodi i rashodi u iznosu 5.049.323.053,00 kn. Iako su u tijeku godine bila tri rebalansa proračuna i obavljane preraspodjele planiranih sredstava, na pojedinim računima prihoda i rashoda iskazana su značajna odstupanja od plana.

Navedeno ukazuje da su obavljane preraspodjele bez cjelovitog uvida u stvorene obveze kao i dinamiku njihovih stvaranja do konca proračunske godine, te u većem broju slučajeva sredstva nisu korištena za namjene planirane državnim proračunom. Odredbom članka 44. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08) je propisano da proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene državnim proračunom ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti.

Financijski plan nije sveobuhvatan, jer nisu planirani prihodi i primici, koji su ostvareni u iznosu 55.122.778,00 kn (prihodi od darovnice, donacija i prodaje nefinancijske imovine te primici vezani za kupnju pričuvnih dijelova na robni kredit).

Ministarstvo je u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05). Ustrojena je glavna knjiga, dnevnik i pomoćne knjige. Pomoćne knjige nefinancijske imovine, te zaliha materijala ne obuhvaćaju podatke o vrsti i količini, te pojedinačnoj vrijednosti nefinancijske imovine, odnosno cijeni i količini materijala. Odredbom članka 8. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je propisano da proračunski korisnici obvezno vode analitičke evidencije dugotrajne i kratkotrajne nefinancijske i financijske imovine po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana), te drugim potrebnim podacima.

U određenom broju slučajeva poslovni događaji nisu evidentirani na računu propisanom računskim planom. Odredbom članka 22. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu 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.

Na računu nefinancijske imovina u pripremi iskazana su ulaganja u iznosu 186.607.154,00 kn. Navedena ulaganja su najvećim dijelom započela u ranijem razdoblju, međutim s obzirom da sredstva nisu osigurana u skladu s ugovorenim dinamikom plaćanja, najveći dio navedenih ulaganja nije okončan u ugovorenim roku, a manji dio je okončan, ali računovodstvu nisu dostavljeni okončani obračuni te nisu evidentirana na računu imovine u upotrebi. U pojedinim slučajevima, Ministarstvo je odustajalo od gradnje ugovorenih i započetih objekata, nakon što je uložilo znatna sredstva. Prije ulaganja u objekte potrebno je izraditi plan potreba, analizu isplativosti i opravdanosti ulaganja, te utvrditi izvore iz kojih će se financirati. Osim navedenog, dio imovine nije evidentiran u poslovnim knjigama ni iskazan u financijskim izvještajima. Potraživanja od imovine (najma stanova, te zakupa garaža i poslovnih prostora) iskazana u financijskim izvještajima i glavnoj knjizi nisu istovjetna s podacima u analitičkim evidencijama. Također, potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu nisu iskazana u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima, a vrijednost zaliha materijala za redovne potrebe nije iskazana u financijskim izvještajima.

Ispravak vrijednosti dugotrajne nefinancijske imovine, osim stanova i garaža (za koje se obavlja grupni ispravak vrijednosti) nije obavljan i nisu utvrđene stope ispravaka vrijednosti za vojnu nefinancijsku imovinu.

Odredbom članka 59. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je propisano da se rashodi za nabavu nefinancijske imovine priznaju u trenutku nabave i evidentiraju na rashodima za nabavu nefinancijske imovine i obvezama, osim rashoda za nabavu vojne nefinancijske imovine koji se evidentiraju na materijalnim rashodima. Istodobno s evidencijom obveza i rashoda analitički se evidentira nabavljena imovina na računu nefinancijske imovine i računu vlastitih izvora. Ispravak vrijednosti vojne nefinancijske imovine provodi se po stopama koje odlukom utvrđuje čelnik Ministarstva, uz suglasnost Ministarstva financija.

U pojedinim slučajevima, rashodi se ne evidentiraju prema računovodstvenom načelu nastanka događaja, već u trenutku plaćanja. Tako u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu iskazani rashodi i obveze u iznosu 255.576.490,00 kn, koji se odnose na 2009, nego su evidentirani u 2010. Odredbom članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je propisano da se prihodi i rashodi iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, što znači da se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju.

Odredbama članka 44. Zakona o proračunu, propisano je da proračunski korisnici mogu preuzimati obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene državnim proračunom.

Državni ured za reviziju nalaže evidentiranje rashoda prema računovodstvenom načelu nastanka događaja. Nalaže se ustrojavanje pomoćnih evidencija sa svim propisanim podacima, te usklađenje podataka iskazanih u pomoćnim evidencijama i glavnoj knjizi. Nalaže se utvrditi stope ispravka vrijednosti za vojnu nefinancijsku imovinu i obavljati ispravak vrijednosti u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Također, nalaže se planirati prihode iz svih izvora za koje je izvjesno da će se ostvariti, te izvršavati rashode u skladu s planiranim namjenama, kako je propisano odredbama Zakona o proračunu.

- Potraživanja

Ukupna potraživanja su iskazana u iznosu 396.523.094,00 kn, od čega se na ispravak vrijednosti odnosi 44.493.989,00 kn, te su potraživanja iskazana u iznosu 352.029.105,00 kn. Vrijednosno značajnija potraživanja se odnose na dane predujmove u iznosu 195.395.618,00 kn, prihode od imovine u iznosu 78.117.101,00 kn, prihode po posebnim propisima u iznosu 57.129.251,00 kn, te naknade za bolovanja duža od 42 dana i ozljede na radu u iznosu 42.864.194,00 kn.

Potraživanja za predujmove koncem 2009. su bila iskazana u iznosu 195.395.618,00 kn. Dio predujmova se odnosi na izvršene radove i nabavljene robe, za koje nadležne ustrojstvene jedinice Ministarstva nisu dostavile dokumentaciju u financijsku službu iz koje bi bilo vidljivo da su usluge, odnosno roba nabavljeni, kako bi se provele evidencije u poslovnim knjigama. Za dio predujmova nisu izvršene ugovorene obveze, a Ministarstvo nije poduzimalo mjere za njihovo izvršenje, odnosno zatražilo povrat danih predujmova.

U okviru potraživanja za prihode po posebnim propisima iskazana su potraživanja od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi u iznosu 8.559.563,00 kn za usluge prijevoza helikopterima u svrhu pružanja zdravstvene zaštite obavljene do konca 2008. S obzirom da je Vlada Republike Hrvatske u listopadu 2004. prihvatila projekt Organizacija višenamjenske helikopterske službe, te donijela zaključak da se zadužuje Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Ministarstvom financija planira sredstva u državnom proračunu za navedeni Projekt, Ministarstvo nije trebalo ispostavljati račune Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi.

Ministarstvo u većem broju slučajeva nije poduzimalo pravodobno mjere naplate potraživanja. Prema podacima u glavnoj knjizi, ukupno utužena potraživanja iskazana su u iznosu 44.359.178,00 kn, a odnose se na potraživanja od trgovačkih društava za plaćene usluge koje nisu obavljene, zakup poslovnih prostora i garaža, najam stanova, te potraživanja od zaposlenih za školarine. Revizijom je utvrđeno da u većem broju slučajeva sudski postupci nisu pravodobno pokrenuti te zbog stečaja vjerovnika potraživanja nije moguće naplatiti ili se vode dugotrajni postupci, jer Ministarstvo nije dostavilo pravodobno dokumentaciju potrebnu za okončanje postupaka.

Odredbom članka 47. Zakona o proračunu je propisano da su proračunski korisnici odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti procedure o kolanju dokumentacije, kako bi se potrebna dokumentacija dostavljala u financijsku službu, te poslovni događaji pravodobno evidentirali. pribaviti dokumentaciju. U slučaju kada ugovorene obveze plaćene predujmom nisu obavljene, Državni ured za reviziju nalaže poduzimati mjere za njihovo izvršenje ili zatražiti povrat danih predujmova. Također, nalaže pravodobno poduzimati mjere naplate potraživanja u skladu s odredbama Zakona o proračunu, te s Ministarstvom mora, prometa i infrastrukture uskladiti obveze i potraživanja vezano za projekt Organizacija višenamjenske helikopterske službe.

- Popis imovine i obveza

Ministarstvo nema ustrojenu sveobuhvatnu analitičku evidenciju nefinancijske imovine (po vrsti, količini i vrijednosti), te nije definirano vlasništvo za dio imovine kojom raspolaže. Imovina nije označena inventarskim brojevima (bar kodovima), te je popis imovine otežan. Popis imovine i obveza sa stanjem 31. prosinca 2009. je obavljen, ali popisom nisu obuhvaćeni stanovi, garaže, poslovni prostori i potraživanja. Navedeno nije u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Ministarstvo nije dostavilo Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom cjelovite podatke o imovini i njoj knjigovodstvenoj vrijednosti. Navedeno nije u skladu s odredbama Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, prema kojem su sva tijela državne vlasti, te pravne i druge osobe obvezni Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom dostaviti popis imovine u vlasništvu Republike Hrvatske (koju posjeduju, upotrebljavaju, koriste ili upravljaju) i podatke o knjigovodstvenoj vrijednosti prema stanju utvrđenom popisom imovine na dan 31. prosinca svake godine, u rokovima određenim propisima o godišnjim financijskim izvješćima za korisnike državnog proračuna. Također, dužni su dostaviti sve podatke o promjenama u stjecanju i raspolaganju imovinom u roku 15 dana od svake promjene.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati potrebne aktivnosti za cjelovito evidentiranje i utvrđivanje vrijednosti imovine kojom raspolaže Ministarstvo, te obaviti popis imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Nalaže 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 prihvaća naloge i prijedloge Državnog ureda za reviziju. Vezano za nalog Državnog ureda za reviziju koji se odnosi na planiranje prihoda iz svih izvora, Ministarstvo navodi da su sredstva od darovnice doznačena koncem godine, a prihodi od prodaje imovine se odnose na donacije bez stvarnog novčanog tijeka. Primici od financijske imovine i zaduživanja se odnose na nabavu pričuvnih dijelova za vojnu opremu na robni kredit, s rokom otplate u razdoblju od 2010. do 2012. Nadalje obrazlaže da su sve ustrojstvene jedinice, koje sudjeluju u izradi financijskog plana, obvezne dostaviti procjenu prihoda i primitaka te rashoda i izdataka po vrstama i izvorima financiranja te ih strukturirati u programe i aktivnosti.*

Vezano za ustrojavanje pomoćnih evidencija i usklađivanje podataka iskazanih u pomoćnim evidencijama i glavnoj knjizi Ministarstvo navodi da se pomoćne evidencije potraživanja za najam poslovnih prostora, stanova i garaža vode u Službi za graditeljstvo, nekretnine i zaštitu okoliša i u tijeku je usklađivanje podataka s podacima iskazanim u glavnoj knjizi (Financijskoj službi). Također je tijekom prijenos podataka iz postojećih baza u novu (IS – upravljanje nekretninama), a koji se odvija usporeno zbog nedostatka informatički obrazovanih zaposlenika.

Vezano za nefinancijsku imovinu u pripremi navodi da je pribavljena potrebna dokumentacija, odnosno provedena su knjiženja po okončanim situacijama, te je tijekom 2010. s računa nefinancijska imovina u pripremi, isknjižena imovina u ukupnoj vrijednosti 86.660.527,00 kn i evidentirana na imovini u uporabi.

Vezano za ispravak vrijednosti dugotrajne imovine, Ministarstvo navodi da su u tijeku pripremne radnje za provedbu ispravka vrijednosti dugotrajne nefinancijske imovine, međutim za provedbu navedenog Projekta potrebno je nadograditi postojeći informatički sustav.

Vezano za izvršavanje rashoda u skladu s planiranim namjenama, Ministarstvo obrazlaže da zbog decentralizirane nabave, koju provode ustrojstvene jedinice Ministarstva, Uprava za financije i proračun pravodobno izvješćuje ustrojstvene jedinice o utrošenim sredstvima, daje smjernice za usklađivanje izvršenih rashoda s odobrenim financijskim sredstvima te upozorava na stvaranje obveza samo do visine odobrenog plana tekuće proračunske godine. Uprava za financije i proračun izvjestila je sve ustrojstvene jedinice o potrebi prestanka stvaranja obveza, osim nužnih za funkcioniranje sustava. Također je donijela uputu o načinu obrade i dostavljanju računa i drugih isprava za knjiženje i plaćanje, unutarjem nadzoru zakonitosti isprava, dužnostima računopolagatelja i izvješćivanju o stanju računa i otvorenim stavkama. Radi uspostave kontrole procesa stvaranja obveza usvojen je Akcijski plan kojim je definirano 16 aktivnosti s utvrđenim nositeljima provedbe i rokovima provedbe. Učinkovitija kontrola stvaranja obveza bit će omogućena i realizacijom projekta Integracija informacijskog sustava za upravljanje financijama Državne riznice s informacijskim sustavima za upravljanje financijama u područnim riznicama, koji je u tijeku i čija je primjena planirana početkom 2011.

Za plaćanja predujmovima Ministarstvo obrazlaže da Uprava za financije i proračun, putem redovitih mjesečnih izvješća, nadležnim ustrojstvenim jedinicama dostavlja podatke o otvorenim potraživanjima i potrebi poduzimanja mjera za njihovo rješavanje. Također se tromjesečno dostavljaju opomene i izvodi otvorenih stavaka te se prate dospijeca plaćanja i rokovi zastare radi pravodobnog pokretanja tužbenih zahtjeva. Navodi da je tijekom 2010. veći dio potraživanja po predujmovima zatvoren, te stanje potraživanja početkom srpnja 2010. iznosi 62.280.838,00 kn.

Vezano za popis imovine i obveza navodi da je, u cilju unapređenja i ubrzanja poslovnih procesa vezanih uz popis imovine, koncem 2009. izrađena nova programska podrška za provođenje popisa, a svim ustrojstvenim jedinicama osiguran je pristup navedenom programu.

3. Upravljanje nekretninama

- 3.1. Ministarstvo je koncem 2009. raspolagalo s 3 461 stanom, 2 973 garaže i 342 poslovna prostora, te 533 vojne nekretnine. Od ukupno 3 461 stana, 858 se koristi za službene potrebe, 678 je dano u najam, a 580 koriste hrvatski ratni vojni invalidi. Od ukupno 2 973 garaže u zakup je dano 1 150, a od 342 poslovna prostora u zakupu je 112. Prema dostavljenim podacima, drugi stanovi, garaže i poslovni prostori su prazni ili bespravno useljeni. Najveći dio ugovora i rješenja za korištenje stanova, garaža i poslovnih prostora je zaključen u ranijim godinama, na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske o davanju ovlaštenja Ministarstvu obrane za upravljanje stanovima, garažama i poslovnim prostorom u vlasništvu Republike Hrvatske iz 1992., odnosno prije donošenja odluke da je za davanje u najam stanova, te zakup garaža i poslovnih prostora ovlašten Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom (Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske) i prije donošenja Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora.

Pravo upravljanja stanovima koje koriste hrvatski ratni vojni invalidi, Ministarstvo je trebalo prenijeti na Ministarstvo hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata (prednika Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti), u skladu s Uredbom o prijenosu prava upravljanja dijelom stanova u vlasništvu Republike Hrvatske kojima upravlja Ministarstvo.

Državni ured za reviziju predlaže u suradnji sa Središnjim državnim uredom za upravljanje državnom imovinom poduzimati sve potrebne aktivnosti kako bi se što prije zaključili ugovori s korisnicima stanova, garaža i poslovnih prostora u skladu s odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora.

Također, s obzirom da je tijekom 2009. donesena Odluka Vlade Republike Hrvatske o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske, kojom su utvrđeni načini i kriteriji prodaje, Ministarstvo bi trebalo u suradnji sa Središnjim državnim uredom za upravljanje državnom imovinom utvrditi koji stanovi su raspoloživi za prodaju.

- 3.2. *Ministarstvo prihvaća prijedloge Državnog ureda za reviziju, te obrazlaže da Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša kontinuirano prikuplja i ažurira podatke o nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, koje su dane na upravljanje Ministarstvu i prema mogućnostima unosi odgovarajuće podatke u bazu Očevidnika državne imovine. Također, u suradnji s nadležnim općinskim državnim odvjetništvima, kontinuirano radi na sređivanju vlasničkog stanja nekretnina. Navodi da će se prijenosom podataka iz starih baza u novu (IS – upravljanje nekretninama) stvoriti uvjeti za brži prijenos podataka o stanovima, garažama i poslovnim prostorima u Očevidnik državne imovine. Nadalje navodi da Ministarstvo, od osnivanja Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, ne obavlja dodjelu garaža i poslovnih prostora, već sve zahtjeve za dodjelom istih, dostavlja u Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom, koji nakon dodjele, odnosno prodaje garaže ili poslovnog prostora, dostavlja obavijest Ministarstvu. Dodjela ili prodaja garaža i poslovnih prostora usporena je zbog imovinsko-pravnog stanja nekretnina u gruntovnici. Nadalje navodi da su odlukom Vlade Republike Hrvatske o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske iz travnja 2009., propisani uvjeti i mjerila za prodaju stanova, koji su dani na upravljanje Ministarstvu.*

Vezano za prenošenje prava upravljanja stanovima kojima upravlja Ministarstvo, a koje koriste hrvatski ratni vojni invalidi, navodi da se stanovi prenose na Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti pod uvjetima propisanim Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine 174/04, 92/05, 02/07, 107/07, 65/09 i 137/09), Uredbe o prijenosu prava upravljanja dijela stanova u vlasništvu Republike Hrvatske kojima upravlja Ministarstvo obrane (Narodne novine 93/07) i Uredbe o stambenom zbrinjavanju članova obitelji smrtno stradaloga, zatočenoga ili nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i HRVI iz Domovinskog rata (Narodne novine 86/05), nakon što nadležno Ministarstvo konačnim i izvršnim rješenjem utvrdi da korisnik stana ispunjava sve uvjete za stambeno zbrinjavanje iz navedenih propisa.

4. Postupci javne nabave

- 4.1. Planom nabave za 2009., planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 1.173.830.031,00 kn. Prema izvješću o javnoj nabavi, Ministarstvo je zaključilo 475 ugovora o nabavi, te ugovorilo nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 501.026.258,00 kn, od čega 187 ugovora u vrijednosti 70.013.047,00 kn u otvorenom postupku javne nabave, 33 ugovora u vrijednosti 10.075.858,00 kn u ograničenom postupku javne nabave, 167 ugovora u vrijednosti 85.384.166,00 kn u pregovaračkom postupku javne nabave, te 11 ugovora u vrijednosti 48.418.080,00 kn za usluge navedene u dodatku II. B Zakona o javnoj nabavi i 77 ugovora u vrijednosti 287.135.107,00 kn uz izuzeće od primjene Zakona o javnoj nabavi. U skladu s ustrojstvom i organizacijom rada, Ministarstvo ugovara nabave centralizirano, odnosno postupak ugovaranja provodi Služba za ugovaranje i nabavu, a realizacija nabave je decentralizirana, odnosno organizacijske jedinice na temelju narudžbenica nabavljaju ugovorene robe, radove i usluge. Evidencija izdanih narudžbenica, iz koje bi bili vidljivi podaci o izdanim narudžbenicama i njihovoj usklađenosti s planiranim sredstvima, nije ustrojena. Dio organizacijskih jedinica ne vodi navedene evidencije.

Također, nisu ustrojene evidencije obveza za nabavu robe, radova i usluga, te se kod čestih preraspodjela financijskih sredstava umanjuju sredstva i na pozicijama na kojima su već stvorene obveze, odnosno sredstva utrošena. Osim navedenog, nije uspostavljen sustav praćenja realizacije ugovora, te je otežano praćenje obveza na temelju izdanih narudžbenica vezanih uz određeni ugovor. Sustav prethodne financijske kontrole stvaranja obveza u procesu nabave također nije uspostavljen, a naknadna kontrola dokumentacije nije dostatna, te su tijekom 2009. u većem broju slučajeva nabavljana roba i usluge koje nisu planirane.

Na temelju ugovora zaključenih na neodređeno vrijeme u 2007. , nabavljena je roba u ukupnoj vrijednosti 22.065.583,00 kn. Odredbom članka 175. Zakona o javnoj nabavi je propisano da za postupke javne nabave robe, radova i usluga za koje su zaključeni ugovori na neodređeno vrijeme, naručitelji su obvezni provesti u roku 12 mjeseci od dana stupanja na snagu navedenog Zakona (1. siječnja 2008.).

U određenom broju slučajeva radovi su ugovoreni na temelju natječajne dokumentacije, bez odgovarajuće projektne dokumentacije i troškovnika, te su obračunavani dodatni radovi u značajnim iznosima. Također, u većem broju slučajeva radovi nisu okončani u ugovorenom roku, te su dodacima ugovoru mijenjani ugovoreni rokovi. Osim navedenog, određena oprema nije isporučena, a dio opreme je ispušten u dvostruko većim količinama od ugovorenih.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojavanje cjelovite evidencije provedenih postupaka nabave, te zaključenih ugovora i izdanih narudžbenica. Također nalaže više pozornosti posvetiti izradi projektne dokumentacije i troškovnika, kako bi dodatni radovi bili što manji. Nalaže se nabava roba, radova i usluga u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i zaključenim ugovorima, te za kašnjenja u izvršavanju ugovornih obveza krivnjom izvoditelja, odnosno dobavljača, obračunati i naplatiti ugovorene penale.

- 4.2. *Ministarstvo prihvaća nalog Državnog ureda za reviziju i obrazlaže da Služba za ugovaranje i nabavu provodi postupke nabave na temelju Zakona o javnoj nabavi i Uredbe o nabavi za potrebe obrane i sigurnosti.*

U Službi je ustrojena cjelovita evidencija provedenih postupaka nabave i zaključenih ugovora, na temelju koje se dostavljaju izvješća Upravi za javnu nabavu. Navodi da za dio nabave, na temelju narudžbenica i realizacije pojedinih ugovora, čija se realizacija odvija decentralizirano, nije bila ustrojena evidencija, te je u cilju jednoznačnog evidentiranja izdanih narudžbenica i realizacije zaključenih ugovora, donesena uputa o načinu evidencije stvorenih financijskih obveza putem narudžbenica. Nadalje navodi da je zbog složenosti postupaka javne nabave (žalbe Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, promjene financijskih planova/rebalans) nemoguće sa sigurnošću znati da će se postupak nabave rezultirati odlukom o odabiru i ugovorom u predviđenom roku, te je s Upravom za javnu nabavu uveden način nabave na temelju suglasnosti za provedbu nabave putem važećih ugovora iz prethodnih razdoblja (do zaključenja novih), čime se osiguralo trošenje financijskih sredstava obuhvaćenih godišnjim planom nabave. Ministarstvo obrazlaže da je u tumačenju Uprave za javnu nabavu iz siječnja 2010., navedeno, da u pogledu vremenskog važenja odredbi ugovora o javnoj nabavi zaključenih po provedenim postupcima javne nabave, Zakon o javnoj nabavi nema odredbi koje bi izričito određivale i ograničavale vremensko važenje zaključenih ugovora, odnosno određivale koliki taj rok mora biti.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji, obavljena je financijska revizija Ministarstva za 2009. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Revizija je planirana i obavljena na način koji pruža razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Ministarstvo je donijelo Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola i provedene su aktivnosti vezane za organizaciju i uspostavu financijskog upravljanja i kontrola. Služba za unutarnju reviziju obavila je šest revizija u skladu s planom, te sastavila izvješća koja sadrže nalaze, mišljenja i preporuke te zaključak i plan mjera za otklanjanje nepravilnosti s rokovima. Prethodne kontrole postupaka nabave nisu uspostavljene, a naknadne kontrole su nedostatne. Ministarstvo nema jedinstven informatički sustav, nego više sustava koji nisu međusobno povezani, a neki su zastarjeli i nisu održavani. (točka 1. Nalaza)
 - Financijskim planom za 2009. planirani su prihodi i primici, te rashodi i izdaci u iznosu 5.049.323.053,00 kn. Financijski plan nije sveobuhvatan, jer nisu planirani određeni prihodi prema vrstama i izvorima iz kojih potječu, te nisu planirani rashodi koji se iz njih financiraju. Na pojedinim računima prihoda i rashoda iskazana su značajna odstupanja od plana.

Ustrojena je glavna knjiga, dnevnik i pomoćne knjige. Pojedine pomoćne knjige ne obuhvaćaju dio podataka propisanih Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. U određenom broju slučajeva imovina nije evidentirana u poslovnim knjigama ni iskazana u financijskim izvještajima. Također, u određenom broju slučajeva poslovni događaji nisu evidentirani na računu propisanom računskim planom. Ispravak vrijednosti imovine, osim stanova i garaža, nije obavljan i nisu utvrđene stope ispravak vrijednosti za vojnu nefinancijsku imovinu.

U pojedinim slučajevima, rashodi se ne evidentiraju prema računovodstvenom načelu nastanka događaja, već u trenutku plaćanja, što nije u skladu s modificiranim računovodstvenim načelom nastanka događaja, odnosno rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju.

Ukupna potraživanja koncem 2009. su iskazana u iznosu 396.523.094,00 kn, od čega se na ispravak vrijednosti odnosi 44.493.989,00 kn, te su potraživanja iskazana u iznosu 352.029.105,00 kn. Vrijednosno značajnija potraživanja se odnose na potraživanja za predujmove koja su iskazana u iznosu 195.395.618,00 kn.

Za dio predujmova su izvršeni radovi, odnosno nabavljena roba, međutim nadležne ustrojstvene jedinice Ministarstva nisu dostavile dokumentaciju u financijsku službu iz koje bi bilo vidljivo da su usluge, odnosno roba nabavljeni, kako bi se provele evidencije u poslovnim knjigama. Za dio predujmova nisu izvršene ugovorene obveze, a Ministarstvo nije poduzimalo mjere za njihovo izvršenje, odnosno zatražilo povrat danih predujmova.

Potraživanja od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, za usluge prijevoza helikopterima u svrhu pružanja zdravstvene zaštite obavljene do konca 2008., iskazana su u iznosu 8.559.563,00 kn. S obzirom da je zaključkom Vlade Republike Hrvatske iz 2004., zaduženo je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Ministarstvom financija planira sredstva u državnom proračunu za navedene usluge, Ministarstvo nije trebalo ispostavljati račune i evidentirati potraživanja.

Popis imovine i obveza sa stanjem 31. prosinca 2009. je obavljen, ali popisom nisu obuhvaćeni stanovi, garaže, poslovni prostori i potraživanja. Također nisu dostavljeni cjeloviti podaci o imovini i knjigovodstvenoj vrijednosti Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom. (točka 2. Nalaza)

- Ministarstvo je koncem 2009. raspolagalo s većim brojem stanova, garaža i poslovnih prostora, te vojnih nekretnina. Stanovi, garaže i poslovni prostori, najvećim dijelom, su dani na korištenje u ranijem razdoblju na temelju rješenja i ugovora zaključenih prema Odluci Vlade Republike Hrvatske o davanju ovlaštenja Ministarstvu obrane za upravljanje stanovima, garažama i poslovnim prostorom u vlasništvu Republike Hrvatske iz 1992., odnosno prije donošenja odluke da je za davanje u najam stanova, te zakup garaža i poslovnih prostora ovlašten Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom i prije donošenja Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora. Dio stanova koriste hrvatski ratni vojni invalidi. Pravo upravljanja navedenim stanovima Ministarstvo je trebalo prenijeti na Ministarstvo hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata (prednika Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti), u skladu s Uredbom o prijenosu prava upravljanja dijelom stanova u vlasništvu Republike Hrvatske kojima upravlja Ministarstvo. (točka 3. Nalaza)
- Planom nabave za 2009., planirana je nabava roba, usluga i radova u vrijednosti 1.173.830.031,00 kn. Prema izvješću o javnoj nabavi, Ministarstvo je zaključilo 475 ugovora o nabavi, te ugovorilo nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 501.026.258,00 kn. Ministarstvo ugovara nabave centralizirano, odnosno postupak ugovaranja provodi Služba za ugovaranje i nabavu, a realizacija nabave je decentralizirana, odnosno organizacijske jedinice na temelju narudžbenica nabavljaju ugovorene robe, radove i usluge. Evidencija iz koje bi bili vidljivi podaci o izdanim narudžbenicama i njihovoj usklađenosti s planiranim sredstvima, nije ustrojena. Također, nisu ustrojene evidencije obveza za nabavu robe, radova i usluga, te se kod čestih preraspodjela financijskih sredstava umanjuju sredstva i na pozicijama na kojima su već stvorene obveze, odnosno sredstva utrošena.

Osim navedenog, nije uspostavljen sustav praćenja realizacije ugovora, te je otežano praćenje obveza na temelju izdanih narudžbenica vezanih uz određeni ugovor.

Sustav prethodne financijske kontrole stvaranja obveza u procesu nabave također nije uspostavljen, a naknadna kontrola dokumentacije nije dostatna, te su tijekom 2009. u većem broju slučajeva nabavljana roba i usluge koje nisu planirane. Na temelju ugovora zaključenih na neodređeno vrijeme u 2007. tijekom 2009. obavljena je nabava roba u ukupnoj vrijednosti 22.065.583,00 kn. (točka 4. Nalaza)

4. Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove vezane uz planiranje razvitka sustava obrane, izradu i usklađivanje planova obrane i planova za druge izvanredne okolnosti, procjenu ratnih i drugih opasnosti, ustrojavanje, opremanje, naoružanje i razvitak hrvatske vojske, upravljanje i raspolaganje imovinom koja mu je povjerena, sustav vojne izobrazbe, mjere sigurnosti i zaštite tajnih podataka obrane, organiziranje posebnih veza za rukovođenje, planiranje i izradu mjera mobilizacije i pripravnosti, popunu i mobilizaciju oružanih snaga, tijela i organizacija, vojno školstvo, vojni sanitet, statusna i druga pitanja vojnih osoba, znanstveno-istraživački rad za potrebe obrane, sustav financiranja obrane, inspekcijske poslove obrane, te druge poslove. Koncem 2009. u Ministarstvu su bila zaposlena 20 253 djelatnika. Za obavljanje zadaća iz djelokruga rada planirani su prihodi i primici, rashodi i izdaci u iznosu 5.049.323.053,00 kn. Financijski plan nije sveobuhvatan, jer nisu planirani određeni prihodi prema vrstama i izvorima iz kojih potječu, te nisu planirani rashodi koji se iz njih financiraju. Ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 5.077.325.578,00 kn, od čega vrijednosno značajniji u iznosu 5.013.589.089,00 kn ili 98,7% ukupnih prihoda, se odnose na prihode iz državnog proračuna. Rashodi i izdaci su iskazani u iznosu 5.061.493.896,00 kn i višak prihoda i primitaka u iznosu 15.831.682,00 kn. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu iskazani rashodi i obveze u iznosu 255.576.490,00 kn. Od ukupno iskazanih rashoda i izdataka, na troškove za funkcioniranje Oružanih snaga se odnosi 3.067.158.170,00 kn ili 60,6% ukupnih rashoda, a na troškove opremanja i modernizaciju 326.370.621,00 kn ili 6,5% ukupnih rashoda i troškove mirovnih misija 327.457.271,00 kn ili 6,5% ukupnih rashoda. Koncem 2009., obveze su iznosile 669.457.255,00 kn, a vrijednosno značajnije u iznosu 232.865.463,00 kn, se odnose na obveze za zaposlene (plaće za prosinac 2009.). Potraživanja su iskazana u iznosu 352.029.105,00 kn, od čega se vrijednosno značajnija odnose na potraživanja za dane predujmove u iznosu 195.395.618,00 kn, te potraživanja za prihode od imovine u iznosu 78.117.101,00 kn. Imovina i izvori koncem 2009. iskazani su u iznosu 1.673.483.948,00 kn. Ispravak vrijednosti imovine obavljan je samo za stanove i garaže kojima raspolaže Ministarstvo, dok za drugu nefinancijsku imovinu ispravak vrijednosti nije obavljan. Koncem 2009. nije obavljen cjelovit popis imovine.

Utvrđene nepravilnosti i propusti, koji se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, te upravljanje nekretninama i postupke javne nabave posljedica su, između ostalog, neučinkovitog sustava unutarnjih kontrola, te su utjecali na pravilnost poslovanja i izražavanje uvjetnog mišljenja.