



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO MORA, PROMETA I
INFRASTRUKTURE

Zagreb, rujan 2011.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	3
	Programi financirani u 2010.	8
II.	REVIZIJA ZA 2010.	9
	Ciljevi i područja revizije	9
	Metode i postupci revizije	9
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	9
	Nalaz za 2010.	12
III.	MIŠLJENJE	26



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/11-01/12
URBROJ: 613-02-01-11-6

Zagreb, 30. rujna 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA MORA, PROMETA I INFRASTRUKTURE ZA 2010.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2010.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 11. travnja do 30. rujna 2011.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Djelokrug rada Ministarstva je utvrđen odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06, 5/08, 27/08 i 77/09). Prema odredbama navedenog Zakona, Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na sveobuhvatne mjere zaštite i razvoja Jadranskog mora, otoka i priobalja, analizu gospodarenja morskim resursima i prostorom uz morsku obalu, mjere racionalnog korištenja mora kao prirodnog resursa, nadzor nad provedbom postupka koncesija na području gospodarskog pojasa i koncesija za podizanje ribogojilišta. Obavlja upravne i druge poslove koji su mu Zakonom ili drugim propisima stavljene u nadležnost, a odnose se na elektroničke komunikacije (telekomunikacije i radijske komunikacije), informacijsko društvo i poštanske usluge, razvoj informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT), unutarnji i međunarodni pomorski, nautički, cestovni, željeznički, zračni i poštanski promet, sustav prometa žičarama, uspinjačama i vučnicama, te promet na unutarnjim vodama s infrastrukturom navedenih vidova prometa. Nadalje, predlaže strategiju razvoja svih vidova prometa, zaštitu mora od onečišćenja s brodova, morske luke, pomorsko dobro i utvrđivanje granica pomorskog dobra, pomorsko osiguranje i pomorske agencije, luke na unutarnjim plovnim putovima, kopnene robno-transportne centre, te zračne luke. Ministarstvo također obavlja inspekcijske poslove sigurnosti plovidbe na moru, unutarnjeg i međunarodnog cestovnog prometa i cesta (osim poslova iz djelokruga Ministarstva unutarnjih poslova), sigurnosti željezničkog prometa, sustava prometa žičarama, uspinjačama i vučnicama, zračne plovidbe i plovidbe na unutarnjim vodama, elektroničkih komunikacija, unutarnjeg i međunarodnoga poštanskog prometa, te drugo.

Unutarnje ustrojstvo, nazivi upravnih organizacija i unutarnjih ustrojstvenih jedinica u sastavu Ministarstva, njihov djelokrug, način upravljanja, te okvirni broj državnih službenika i namještenika potrebnih za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva, uređeni su odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva (Narodne novine 41/08 i 146/09). Navedenom Uredbom je ustrojeno jedanaest upravnih organizacija, te osam drugih ustrojstvenih jedinica. Ustrojene su sljedeće upravne organizacije: Uprava pomorskog prometa, pomorskog dobra i luka, Uprava unutarnje plovidbe, Uprava za sigurnost plovidbe, zaštitu mora i unutarnjih voda, Uprava za otočni i priobalni razvoj, Uprava cestovnog prometa, Uprava željezničkog prometa, Uprava zračnog prometa, Uprava elektroničkih komunikacija i pošte, Uprava prometne inspekcije, Uprava za proračun i financije, te Uprava za strateške infrastrukturne objekte. Druge ustrojstvene jedinice su: Kabinet ministra, Tajništvo, Samostalni odjel za odnose s javnošću, Služba za unutarnju reviziju, Samostalni odjel za financijsko upravljanje, unutarnji nadzor i kontrolu, Samostalni odjel za istraživanje ugrožavanja sigurnosti zrakoplova, nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova, Samostalni odjel za istraživanje željezničkih nesreća, te Samostalni odjel za europske integracije i prometnu politiku.

Izvori sredstava za obavljanje djelatnosti Ministarstva su prihodi iz državnog proračuna (uključujući inozemne zajmove), prihodi od obavljanja poslova na tržištu (vlastiti prihodi), prihodi od naknada u cijeni goriva za financiranje građenja i održavanja javnih cesta, pomoći iz predpristupnih fondova Europske unije (dalje u tekstu: EU) i drugi izvori.

U Državnom proračunu za 2010., u razdjelu Ministarstva su, osim za poslovanje ustrojstvenih jedinica Ministarstva, planirana i sredstva za poslovanje Agencije za obalni linijski promet, Agencije za vodne putove, Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga, Agencije za prometnu infrastrukturu, Agencije za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova, Agencije za sigurnost željezničkog prometa, te Hrvatskog hidrografskog instituta. S obzirom da su navedena tijela samostalne pravne osobe, njihovi financijski izvještaji i poslovanje, nisu obuhvaćeni financijskom revizijom Ministarstva.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva iz 2009. planirano je 1 127 zaposlenika. Koncem 2010. Ministarstvo je imalo 674 zaposlenika.

Zakonski predstavnik Ministarstva, od konca 2003. je Božidar Kalmeta.

Financijski izvještaji

Ministarstvo vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema propisima koji uređuju računovodstvo proračuna. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, te Bilješke.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni prihodi su planirani u iznosu 6.155.425.762,00 kn, a ostvareni su u iznosu 6.833.668.577,00 kn, što je za 678.242.815,00 kn ili 11,0% više od planiranih.

U tablici broj 1 se daju podaci o planiranim i ostvarenim prihodima za 2010.

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi za 2010.

u kn

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti	6.008.514.727,00	5.957.748.745,00	99,2	87,2
2.	Prihodi od obavljanja poslova na tržištu (vlastiti prihodi)	2.800.000,00	0,00	-	-
3.	Prihodi od imovine	0,00	752.468.821,00	-	11,0
4.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države	144.111.035,00	123.451.011,00	85,7	1,8
Ukupno		6.155.425.762,00	6.833.668.577,00	111,0	100,0

U odnosu na 2009., prihodi u 2010. su ostvareni u većem iznosu za 407.875.243,00 kn ili 6,3%. Na povećanje prihoda su utjecali prihodi od naknada u cijeni goriva, koji su ostvareni u iznosu 3.453.663.743,00 kn, a u odnosu na 2009. su veći za 659.033.025,00 kn ili 23,6%. Navedeni prihodi su u 2010. evidentirani u iznosu 2.701.194.922,00 kn u okviru prihoda iz proračuna, te u iznosu 752.468.821,00 kn u okviru prihoda od imovine.

Za 2010. navedeni prihodi nisu planirani u okviru prihoda od imovine, nego u okviru prihoda iz proračuna prema nalogu Ministarstva financija, jer je koncem 2009. izmijenjen propis vezano za navedenu naknadu. Prihodi od naknada u cijeni goriva su namijenjeni za financiranje građenja i održavanja javnih cesta.

Vrijednosno najznačajniji su prihodi iz državnog proračuna, koji su ostvareni u iznosu 5.957.748.745,00 kn i čine 87,2% ukupnih prihoda. Namijenjeni su za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 5.938.765.782,00 kn i nabave nefinancijske imovine u iznosu 18.982.963,00 kn. U odnosu na 2009. su veći za 2.433.014.712,00 kn, jer se od veljače 2010. u okviru navedenih prihoda evidentiraju i prihodi od naknada u cijeni goriva, koji su ranije evidentirani u okviru prihoda od imovine. Vrijednosno najznačajniji prihodi iz državnog proračuna su namijenjeni za financiranje kapitalnih ulaganja društava Hrvatske ceste d.o.o. Zagreb (dalje u tekstu: HC) i Hrvatske autoceste d.o.o. Zagreb (dalje u tekstu: HAC) u iznosu 2.701.194.922,00 kn, te za financiranje aktivnosti Održavanje željezničke infrastrukture u iznosu 1.106.729.842,00 kn. U okviru prihoda iz državnog proračuna također su evidentirani i prihodi iz zajmova Europske investicijske banke i Razvojne banke Vijeća Europe u iznosu 54.000.000,00 kn. Zajmovi su korišteni za financiranje aktivnosti Integralni razvoj lokalne zajednice u priobalju i Izgradnja objekata komunalne i društvene infrastrukture na hrvatskim otocima, u okviru programa Infrastruktura na otocima i u priobalju.

Prihodi od pomoći iz inozemstva su ostvareni u iznosu 123.301.011,00 kn, a od subjekata unutar opće države u iznosu 150.000,00 kn. Pomoći iz inozemstva se odnose na tekuće pomoći u iznosu 109.822.784,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu 13.478.227,00 kn. Ostvarene su iz programa pomoći ISPA u iznosu 77.792.779,00 kn, IPA u iznosu 27.834.145,00 kn, te PHARE 2005. i PHARE 2006. u iznosu 17.674.087,00 kn.

Prihodi od obavljanja poslova na tržištu (vlastiti prihodi) su uplaćeni u državni proračun u iznosu 2.676.285,00 kn. Povučeni su iz državnog proračuna i utrošeni u iznosu 2.165.426,00 kn, te su u navedenom iznosu iskazani u okviru prihoda iz proračuna. U okviru navedenih prihoda, vrijednosno najznačajniji u iznosu 2.097.827,00 kn su prihodi od obavljanja usluga obračuna i naplate svjetlarina (naknade za uporabu objekata pomorske signalizacije na plovnim putovima Republike Hrvatske za inozemne jahte, te domaće i inozemne brodice) za društvo Plovput, d.o.o. Split (dalje u tekstu: Plovput).

Prema podacima iz Izvještaja o приходima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi i izdaci su planirani u iznosu 6.155.425.762,00 kn, a izvršeni su u iznosu 6.775.910.729,00 kn, što je za 620.484.967,00 kn ili 10,1% više od planiranih.

U tablici broj 2 se daju podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2010.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2010.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi za zaposlene	86.102.540,00	84.335.036,00	97,9	1,2
2.	Materijalni rashodi	102.717.482,00	87.844.566,00	85,5	1,3
3.	Financijski rashodi	350.000,00	245.845,00	70,2	-
4.	Subvencije	1.842.074.835,00	1.833.075.074,00	99,5	27,1
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	1.492.631.461,00	1.845.431.865,00	123,6	27,2
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	5.957.000,00	5.558.026,00	93,3	0,1
7.	Drugi rashodi	2.446.802.144,00	2.755.544.099,00	112,6	40,7
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	46.735.600,00	31.821.519,00	68,1	0,5
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	132.054.700,00	132.054.699,00	100,0	1,9
Ukupno		6.155.425.762,00	6.775.910.729,00	110,1	100,0
Višak prihoda		0,00	57.757.848,00	-	-

Višak prihoda za 2010. iznosi 57.757.848,00 kn, a sastoji se od viška prihoda poslovanja u iznosu 221.634.066,00 kn, manjka primitaka od nefinancijske imovine u iznosu 31.821.519,00 kn, te manjka prihoda od financijske imovine i obveza u iznosu 132.054.699,00 kn. Viškom prihoda je pokriven dio manjka prihoda koji je bio evidentiran u prethodnom razdoblju u iznosu 89.574.581,00 kn.

Rashodi su izvršeni u većem iznosu od planiranog, jer su u značajno većem iznosu od planiranog izvršeni rashodi za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC, koji su iskazani u okviru rashoda za pomoći unutar opće države i drugih rashoda. Navedeni rashodi su financirani namjenskim prihodima od naknada u cijeni goriva i naplaćene trošarine. S obzirom da su navedeni namjenski prihodi ostvareni u većem iznosu od planiranog za 770.616.636,00 kn, rashodi za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC su također mogli biti izvršeni u većem iznosu od planiranog, odnosno do iznosa ostvarenih namjenskih prihoda. Do odstupanja navedenih prihoda i rashoda od planiranih iznosa je došlo zbog promjene propisa koji uređuju način naplate navedenih prihoda. Od početka 2010. navedeni namjenski prihodi se naplaćuju u okviru trošarine na energente i prema nalogu Ministarstva financija planiraju u okviru prihoda iz proračuna, dok su do kraja 2009. naplaćivani kao naknada u cijeni goriva i bili su planirani u okviru prihoda od imovine. Više izvršeni rashodi od planiranih su financirani naplaćenim prihodima za koji je obveza uplate nastala u 2009., te su evidentirani u okviru prihoda od imovine koji za 2010. zbog promjene propisa nisu bili planirani.

Ukupni rashodi i izdaci za 2010. su veći za 288.831.316,00 kn ili 4,5% u odnosu na 2009., kada su izvršeni u iznosu 6.487.079.413,00 kn. Najznačajnije povećanje se odnosi na rashode za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC.

Vrijednosno najznačajniji su rashodi za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC, koji su izvršeni u iznosu 3.453.663.740,00 kn, te u ukupnim rashodima i izdacima imaju udjel 51,0%. Iskazani su u okviru rashoda za pomoći unutar opće države i drugih rashoda.

U okviru drugih rashoda također su značajni rashodi koji se odnose na aktivnosti Osvremenjivanje i izgradnja željezničke infrastrukture u iznosu 357.500.000,00 kn, Modernizacija željezničkih vozila u iznosu 202.700.000,00 kn, te ISPA 2005 – pruga Vinkovci – Tovarnik – državna granica u iznosu 135.626.012,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji rashodi za subvencije su izvršeni za program Razvoj prometne infrastrukture u iznosu 1.152.089.603,00 kn i Razvoj tržišta prometnih usluga u iznosu 622.524.934,00 kn.

U okviru programa Razvoj prometne infrastrukture, vrijednosno najznačajniji rashodi za subvencije se odnose na aktivnosti Održavanje željezničke infrastrukture i regulacija prometa u iznosu 1.106.729.842,00 kn, te Provedba ugovora o koncesiji za izgradnju autoceste Zagreb-Macelj u iznosu 44.843.091,00 kn. U okviru programa Razvoj tržišta prometnih usluga, vrijednosno najznačajniji rashodi za subvencije se odnose na aktivnosti Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 347.500.000,00 kn, Očuvanje prometne povezanosti regija u iznosu 124.999.534,00 kn, te Zbrinjavanje viška zaposlenih u društvima iz sustava Hrvatske željeznice u iznosu 95.999.422,00 kn.

Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova su iskazani u iznosu 132.054.699,00 kn, a odnose se na plaćanje financijskog doprinosa društvu Bina-Istra d.d. Zagreb (dalje u tekstu Bina-Istra) prema izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji iz 2008.

Rashodi za naknade građanima izvršeni u iznosu 5.558.026,00 kn se odnose na stipendiranje redovitih učenika i studenata srednjih pomorskih škola i pomorskih fakulteta, vježbeničkog staža pomoraca, te školarine za stručno usavršavanje službenika.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 773.296.688,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2010.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2010.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	504.075.760,00	349.321.420,00	69,3
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	87.875.386,00	2.139.386,00	2,4
1.2.	Građevinski objekti	86.735.262,00	87.016.140,00	100,3
1.3.	Postrojenja i oprema	21.559.167,00	51.496.268,00	238,9
1.4.	Prijevozna sredstva	49.020.500,00	69.074.923,00	140,9
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	239.962.998,00	121.636.667,00	50,7
1.6.	Druga nefinancijska imovina	18.922.447,00	17.958.036,00	94,9
2.	Financijska imovina	278.668.749,00	423.975.268,00	152,1
2.1.	Novčana sredstva	652.224,00	651.411,00	99,9
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi	80.986,00	80.986,00	100,0
2.3.	Potraživanja	20.025.731,00	2.120.379,00	10,6
2.4.	Dani zajmovi	69.939.130,00	69.939.130,00	100,0
2.5.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	180.022.666,00	312.057.365,00	173,3
2.6.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	7.948.012,00	39.125.997,00	492,3
Ukupno imovina		782.744.509,00	773.296.688,00	98,8
3.	Obveze	117.155.357,00	72.466.265,00	61,9
4.	Vlastiti izvori	665.589.152,00	700.830.423,00	105,3
Ukupno obveze i vlastiti izvori		782.744.509,00	773.296.688,00	98,8

Vrijednosno najznačajnija imovina se odnosi na vrijednosne papire, dionice i udjele u glavnici u iznosu 312.057.365,00 kn, nefinancijsku imovinu u pripremi u iznosu 121.636.667,00 kn, građevinske objekte u iznosu 87.016.140,00 kn, te dane zajmove u iznosu 69.939.130,00 kn.

U okviru vrijednosnih papira, dionica i udjela u glavnici iskazana je vrijednost udjela u glavnici društva Bina-Istra u iznosu 268.068.258,00 kn, društva Autocesta Zagreb-Macelj u iznosu 43.969.107,00 kn, te Hrvatskih željeznica u iznosu 20.000,00 kn.

Nefinancijska imovina u pripremi je iskazana u iznosu 121.636.667,00 kn, a vrijednosno najznačajnija se odnosi na građevinske objekte u iznosu 118.600.656,00 kn.

Dani zajmovi u iznosu 69.939.130,00 kn se odnose na sredstva doznačena društvu Autocesta Zagreb-Macelj u iznosu 68.486.130,00 kn, te sredstva doznačena komunalnom društvu na temelju ugovora o kreditu u iznosu 1.453.000,00 kn.

U okviru rashoda budućih razdoblja i nedospjele naplate prihoda, vrijednosno najznačajniji su rashodi budućih razdoblja u iznosu 39.122.553,00 kn, koji se odnose na potraživanja iz državnog proračuna za namjenske prihode od naknade u cijeni goriva, te sredstva za plaće i naknade prema ugovorima o djelu za prosinac 2010.

Potraživanja u iznosu 2.120.379,00 kn se odnose na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 1.046.120,00 kn, za naknade koje se refundiraju u iznosu 626.318,00 kn, za predujmove u iznosu 400.000,00 kn, te potraživanja od zaposlenih i za više plaćene poreze i doprinose u iznosu 47.941,00 kn. U odnosu na 2009. potraživanja su manja za 17.905.352,00 kn, jer su prema uputi Ministarstva financija, o načinu iskazivanja kontinuiranih rashoda, potraživanja iz proračuna za namjenske prihode i sredstva za plaće zaposlenika i naknade prema ugovorima o djelu za prosinac 2010., iskazana u okviru rashoda budućih razdoblja.

Obveze su iskazane u iznosu 72.466.265,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajnije odnose na obveze za kapitalne pomoći u iznosu 42.713.629,00 kn, te subvencije u iznosu 11.610.435,00 kn. U odnosu na 2009., ukupne obveze su manje za 44.689.092,00 kn, a najznačajnije smanjenje u iznosu 41.308.936,00 kn se odnosi na obveze za kapitalne pomoći društvima u javnom sektoru.

Vlastiti izvori su iskazani u iznosu 700.830.423,00 kn, a sastoje se od vlastitih izvora u iznosu 731.717.916,00 kn, obračunanih prihoda poslovanja u iznosu 929.240,00 kn, te manjka prihoda u iznosu 31.816.733,00 kn.

Programi financirani u 2010.

Financijskim planom za 2010. Ministarstvo je planiralo financiranje sljedećih programa: Administracija i upravljanje, Zaštita okoliša u transportu, Zaštita i promicanje ravnopravnosti spolova, Razvoj prometne infrastrukture, Razvoj tržišta prometnih usluga, Sigurnost i zaštita u prometu, Gradnja komunalne i društvene infrastrukture na otocima i u priobalju, Razvoj gospodarstva na otocima i u priobalju, te Poboljšanje životnih uvjeta stanovništva na otocima i u priobalju.

- Projekti financirani iz programa PHARE 2005 i PHARE 2006

Prihodi i rashodi projekata financiranih iz programa PHARE 2005 i PHARE 2006 su planirani u iznosu 24.134.517,00 kn, a izvršeni su u iznosu 21.833.397,00 kn. Sredstvima pomoći iz navedenih programa su financirani rashodi u iznosu 17.674.087,00 kn, a sredstvima državnog proračuna u iznosu 4.159.310,00 kn. Izvršeni rashodi se odnose na projekte Uspostava nadzora plovidbe i sustava radioveza za praćenje pomorskog prometa u iznosu 16.649.718,00 kn, Restrukturiranje i razvoj hrvatskog željezničkog sustava u okvirima zakonodavstva EU u iznosu 3.796.719,00 kn, te Sudjelovanje u programu Marco Polo u iznosu 1.386.960,00 kn.

Aktivnosti na projektu Uspostava nadzora plovidbe i sustava radioveza za praćenje pomorskog prometa financirane su iz programa PHARE 2006. Završene su u 2010., odobrena su završna izvješća i obavljena završna plaćanja. Aktivnosti su obavljene u skladu s projektom i zaključenim ugovorima, a izgrađeni radarski sustav koji čini deset radarskih stanica je u upotrebi.

Aktivnosti na projektu Restrukturiranje i razvoj hrvatskog željezničkog sustava u okvirima zakonodavstva EU financirane su iz programa PHARE 2006, a završene su u 2010. Za aktivnosti koje se odnose na savjetodavne usluge su odobrena završna izvješća i obavljena završna plaćanja u 2010. Za usluge tehničke pomoći završno izvješće je odobreno u 2011., kada je obavljeno i završno plaćanje. Provedbom projekta je postavljen pravni i institucionalni okvir za sektor željeznice kroz zakone i podzakonske akte. Održane su radionice, studijska putovanja, radne skupine, obuka zaposlenika i drugo. Izrađena je analiza trenutnog stanja informatičke podrške u željezničkom sektoru, te su dane preporuke za njihovo unapređenje.

Rashodi projekta Sudjelovanje u programu Marco Polo izvršeni su u kunsjoj protuvrijednosti 189.000 EUR, a financirani su sredstvima pomoći iz programa PHARE 2005 u visini 80,0%, te sredstvima državnog proračuna u visini 20,0%. Rashodi se odnose na godišnji trošak osiguranja za sudjelovanje u navedenom programu u skladu s potpisanim Memorandumom. U programu sudjeluju gospodarstvenici čije projekte prihvati Europska komisija. Cilj projekta je smanjenje opterećenja cestovnog prometa i njegovog negativnog učinka na okoliš kroz usmjeravanje prometa sa cesta na priobalnu plovidbu, željeznicu i unutarnju plovidbu. Program se provodi u razdoblju 2007. – 2013.

II. REVIZIJA ZA 2010.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka, te izvršenje rashoda i izdataka u skladu s planom,
- 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. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz ranijeg razdoblja, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Korišteni su izvještaji vezani za subjekt u cjelini te za pojedine aktivnosti. Također su, kod utvrđivanja područja rizika, korištene objave u tisku. Provjerena je računska točnost dokumentacije i evidencija. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje su dokaz o nastalim poslovnim događajima. Provjereno je, je li knjigovodstvena dokumentacija vjerodostojan dokaz nastaloj poslovnoj promjeni, kao i pravilnost, te pravodobnost evidentiranja poslovnih događaja u poslovnim knjigama. Također je provjerena usklađenost podataka iz poslovnih knjiga s podacima iz financijskih izvještaja. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnijih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Provjerena je dosljednost primjene zakonskih propisa, procedura i drugih internih akata. Pribavljeni su dokazi o pojedinim poslovnim događajima prikupljanjem informacija i obrazloženja zaposlenika.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Ministarstva za 2009., 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.

Državni ured za reviziju je predložio poduzeti daljnje aktivnosti kako bi se utvrdila opravdanost iskazivanja vrijednosti obveznica stare devizne štednje, te vrijednosti cesta, željeznica i drugih građevinskih objekata u poslovnim knjigama Ministarstva, radi realnog iskazivanja vrijednosti imovine. Naložio je poduzeti aktivnosti radi naplate potraživanja za dani predujam.

Također je naložio u poslovnim knjigama evidentirati materijalnu imovinu kojom Ministarstvo raspolaže, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07).

Državni ured za reviziju je predložio ustrojiti evidencije potraživanja za prihode iz svoje nadležnosti prema vrstama, radi preglednosti i omogućavanja kontrole obračunanih i uplaćenih sredstava u državni proračun. Predložio je propisati dokumentaciju koju su ovlaštenici koncesijske naknade dužni dostaviti Ministarstvu, na temelju koje se može utvrditi osnovica i obračun promjenjivog iznosa koncesijske naknade. Također je naložio za poslovne prostore dane u zakup ugovoriti iznos zakupnine sa svim zakupnicima, radi naplate prihoda iz svoje nadležnosti, u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

Predložio je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda jer je koncem 2009. manjak prihoda za pokriće u narednom razdoblju iznosio 89.574.581,00 kn.

Vezano za zaključivanje ugovora o djelu je naložio postupati u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 142/06, 77/07, 107/07 i 27/08).

Državni ured za reviziju je predložio vođenje cjelovitih i preglednih evidencija kojima se prati nabava i izdavanje zaštićenih obrazaca. Također je predložio uspostavljanje jedinstvenog sustava praćenja naručivanja, zaprimanja i izdavanja zaštićenih obrazaca, te broja zaprimljenih i izdanih obrazaca fizičkim i pravnim osobama po ustrojstvenim jedinicama, radi kontrole uplaćenih sredstava u državni proračun.

Naložio je pravodobno zaključivanje ugovora o pružanju usluga od općeg gospodarskog interesa za obavljanje željezničkog prijevoza putnika s društvom HŽ Putnički prijevoz. Također je predložio, uspostavljanje sustava kontrola kako bi Ministarstvo imalo uvid u poslovne aktivnosti, odnosno obračune troškova, koji proizlaze iz spomenutog ugovora.

Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da bi Ministarstvo uz pomoć Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: AZTN) trebalo koristiti podatke drugih državnih tijela radi utvrđivanja istinitosti podataka koje su o primljenim iznosima državnih potpora dali korisnici, vezano za maksimalno dopušteni iznos potpora male vrijednosti.

Također je naložio nabavu usluga održavanja informatičke opreme i nadogradnje aplikacijske programske opreme provoditi uz primjenu odredbi Zakona o javnoj nabavi.

Revizijom za 2010. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Naloz i preporuke prema kojima je postupljeno:

- Vezano za pokriće manjka prihoda iz proteklog razdoblja, pri izradi državnog proračuna za 2010. i projekcija za 2011. i 2012., uzet je u obzir preneseni manjak prihoda, a u 2010. je pokriven u iznosu 57.757.848,00 kn.
- Ustrojene su evidencije potraživanja za koncesijske naknade i usklađene s registrom koncesija. Ovlaštenici koncesija su obaviješteni o obvezi dostavljanja dokumentacije prema zaključenim ugovorima o koncesiji, na temelju koje se može utvrditi osnovica za obračun promjenjivog iznosa koncesijske naknade. Prati se ispunjavanje financijskih obveza koncesionara i poduzimaju mjere naplate.
- Podaci o stanovima koji su bili evidentirani u poslovnim knjigama su usklađeni s podacima iz pomoćne evidencije koju vodi Odjel za upravljanje i gospodarenje imovinom. Obveznice koje su bile evidentirane u poslovnim knjigama su početkom 2011. prenesene Ministarstvu financija.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- Podaci o vrijednosti zemljišta i nefinancijske imovine u pripremi, koji su evidentirani u poslovnim knjigama se provjeravaju i usklađuju sa stvarnim stanjem. Iz poslovnih knjiga je tijekom 2010. isknjižena vrijednost zemljišta za izgradnju autocesta u vrijednosti 85.736.000,00 kn i vrijednost imovine u pripremi u iznosu 65.548.442,00 kn, jer je navedena imovina evidentirana u poslovnim knjigama društva HAC. U tijeku je pribavljanje dokumentacije na temelju koje će se iz poslovnih knjiga Ministarstva isknjižiti preostala evidentirana vrijednost imovine u pripremi 118.415.780,00 kn. S jedinicom lokalne samouprave je zaključen sporazum vezano za naplatu potraživanja iz ranijih godina u iznosu 400.000,00 kn.
- Vezano za uspostavljanje jedinstvenog sustava praćenja naručivanja, zaprimanja i izdavanja zaštićenih obrazaca, poduzimaju se aktivnosti za poboljšanje računalnog programa. Izdavanje pojedinih vrsta zaštićenih obrazaca iz nadležnosti Uprave za sigurnost plovidbe, zaštitu mora i unutarnjih voda je moguće pratiti. S obzirom da je kontrola uplaćenih sredstava u državni proračun vezano za izdavanje zaštićenih obrazaca vrlo složena i dalje se traže moguća rješenja za uspostavljanje sigurnijih sustava kontrola.
- Ustrojene su evidencije kojima se za trogodišnje razdoblje prate iznosi dodijeljenih potpora za poticanje otočnog gospodarstva prema korisnicima. Također, vezano za dodjeljivanje i praćenje navedenih potpora, Ministarstvo surađuje s AZTN.
- Usluge održavanja informatičke opreme i nadogradnje aplikacijske programske opreme su do sredine studenoga, odnosno prosinca 2010. nabavljane bez primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi, dok su kasnije nabavljene u skladu s ugovorima koji su zaključeni prema provedenim postupcima javne nabave.
- Osnovni ugovor o nadoknađivanju razlike između prihoda i troškova željezničkog putničkog prijevoza za 2010. s društvom HŽ Putnički prijevoz zaključen je početkom 2010. Vezano za kontroliranje obračuna troškova koji proizlaze iz spomenutog ugovora, Ministarstvo je u 2010. od navedenog društva zatražilo da u redovita izvješća uključi obračun troškova koji sadrži sve ugovorene elemente.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Za poslovne prostore koje koriste tri pravne osobe nisu zaključeni ugovori o zakupu te se zakupnina ne naplaćuje.
- Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu su i u 2011. izvršeni u većem iznosu od propisanog odredbama Zakona o državnim službenicima.

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

Nalaz za 2010.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: sustav unutarnjih financijskih kontrola, djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, financijski izvještaji, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi i primici, rashodi i izdaci, imovina i obveze, programi financirani u 2010., te postupci javne nabave.

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

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

- 1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola, korisnici proračuna su obvezni uspostaviti u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06). Uspostava unutarnjih financijskih kontrola se odnosi na financijsko upravljanje i kontrolu, te unutarnju reviziju.

Ustrojen je Samostalni odjel za financijsko upravljanje, unutarnji nadzor i kontrole koji koordinira uspostavu i razvoj unutarnjih financijskih kontrola u Ministarstvu. Za navedeni odjel su planirana četiri radna mjesta, koja u vrijeme obavljanja revizije, u lipnju 2011., nisu bila popunjena. Imenovani su voditelj za financijsko upravljanje i kontrole i osobe zadužene za nepravilnosti, te je osnovana radna skupina za uspostavu financijskog upravljanja i kontrola. Tijekom 2010. i početkom 2011. je imenovana osoba odgovorna za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima, te osobe (koordinatori) zadužene za prikupljanje podataka o utvrđenim rizicima i njihovo evidentiranje u registar rizika (na razini ustrojstvenih jedinica i svih programa). Donesene su odluke o ustrojavanju registra rizika i Strategija upravljanja rizicima. U skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje od 2009. do 2011., koju je u rujnu 2009. donijela Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH), u studenome 2009. je donesen Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola za razdoblje 2010.-2012. Planom su, između ostalog, utvrđene aktivnosti, rokovi i odgovorne osobe za organizacijsku uspostavu, te uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola. Planirane aktivnosti u 2010. uglavnom su obavljane u skladu s utvrđenim rokovima (analize postojećih organizacijskih pretpostavki, aktivnosti vezane uz razvoj procesa upravljanja rizicima, praćenje i procjena sustava financijskog upravljanja i kontrola, te drugo). Zaključkom Vlade RH iz ožujka 2009., kao i spomenutom Strategijom, zaduženi su čelnici korisnika proračuna na državnoj razini da koordinaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola, kod sljedećih ustrojstvenih izmjena i dopuna, organiziraju u okviru postojećih jedinica za financije i proračun. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2011.), poslovi koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrola nisu bili u nadležnosti postojeće jedinice za financije i proračun, što je potrebno učiniti kod sljedećih ustrojstvenih izmjena.

Poslovi unutarnje revizije su organizirani u okviru Službe za unutarnju reviziju za koju je planirano osam radnih mjesta, a koncem 2010. su bila četiri zaposlenika, od kojih tri ovlaštena unutarnja revizora. U 2010. je planirano obaviti osam revizija, a obavljeno je devet, od čega pet revizija strukture i sredstava EU. Konačna revizijska izvješća su dostavljana čelniku korisnika proračuna.

Prati se provođenje preporuka danih u izvješćima (prema godišnjem izvješću, u konačnim revizijskim izvješćima dano je 105 preporuka). Sve obveze prema Ministarstvu financija, vezano za godišnje izvješćivanje, dostavljanje planova i druge dokumentacije redovito se izvršavaju.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu sa Zakonom 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 za razdoblje 2010.-2012.

Također je potrebno sljedećim ustrojstvenim izmjenama, poslove koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrola organizirati u okviru postojeće jedinice za financije i proračun, u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske 2009.-2011., te Zaključkom Vlade RH.

1.2. *Ministarstvo je prihvatilo preporuke vezano za sustav unutarnjih financijskih kontrola. Navelo je da je navedeni sustav u fazi uvođenja, te da se o njegovom funkcioniranju u punom smislu može govoriti tek po završetku planiranih aktivnosti. Nadalje je navelo da se aktivnosti odvijaju u skladu s Akcijskim planom za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode, koji je usvojila Vlada RH u prosincu 2010., te u skladu s Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola Ministarstva za razdoblje 2010.- 2012.*

Nadalje je navelo da je s ciljem razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola obavilo sljedeće aktivnosti na organizacijskoj uspostavi sustava:

- imenovani su voditelj i koordinator sustava unutarnjih financijskih kontrola, kao ključne osobe za uspostavu, operativnu provedbu i koordinaciju razvoja sustava,*
- formirana je radna skupina za uvođenje sustava unutarnjih financijskih kontrola koja se sastoji od predstavnika uprava, odnosno ustrojstvenih jedinica,*
- u svakoj ustrojstvenoj jedinici su određene osobe nadležne za praćenje financija i suradnju s Upravom za proračun i financije, te je zatražena nadopuna Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva radi opisa poslova navedenih osoba,*
- ravnatelji uprava su imenovali osobe zadužene za prikupljanje podataka o utvrđenim rizicima, te za njihovo evidentiranje u registar rizika,*
- ravnatelji uprava su donijeli odluke o ustojavanju registra rizika za svoje ustrojstvene jedinice, kojima su regulirali obvezu dokumentiranja podataka u vezi s utvrđenim rizicima.*

Ministarstvo je također navelo da su utvrđeni vizija, misija i strateški ciljevi, te doneseni slijedeći akti: Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola za razdoblje 2010.-2012., Strategija upravljanja rizicima, Smjernice za sprječavanje, otkrivanje, izvješćivanje i postupanje s nepravilnostima vezano za nacionalna sredstva, zajmove i darovnice, te Smjernice za upravljanje rizicima vezano za nacionalna sredstva, zajmove i darovnice. Popisani su poslovni procesi i dovršena prva faza izrade Knjige poslovnih procesa u kojoj je definirana prva razina poslovnih procesa za jedanaest uprava, Tajništvo, pet samostalnih odjela i Službu revizije, a Uprava za proračun i financije je modelirana do razine dijagrama tijekom poslovnih procesa.

Nadalje, Ministarstvo je navelo da je s ciljem izvršenja mjera Akcijskog plana za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode, zatražilo nadopunu Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva, kojom je planirano Samostalni odjel za financijsko upravljanje, unutarnji nadzor i kontrolu organizirati u okviru Uprave za proračun i financije.

Također je dostavljen prijedlog Plana prijema u državnu službu radi jačanja kapaciteta i stručnosti zaposlenika u Upravi za proračun i financije. Integriran je informacijski sustav Ministarstva s informacijskim sustavom Državne riznice, nabava i računovodstvo su potpuno informatički povezani, te dnevno online razmjenjuju podatke (pokretanje postupka nabave, rezerviranje sredstava, narudžbenica, ugovora, računa, plaćanje). Ustrojstvenim jedinicama Ministarstva se jednom mjesečno dostavlja izvješće o dinamici realizacije financijskog plana, a izvješća se mogu sastavljati prema pojedinim zahtjevima. Članovi radne skupine za unutarnje financijske kontrole i koordinatori za rizike kontinuirano pohađaju radionice i seminare iz područja unutarnjih financijskih kontrola.

Također je navelo da su za posljednje tromjesečje tekuće godine predviđene sljedeće aktivnosti: razvoj procesa upravljanja rizicima, provođenje natječaja za odabir konzultantskih usluga radi daljnjeg razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola, sljedeća faza u izradi Knjige procesa, dovršenje Smjernica za pripremu i izvršavanje proračuna kojima se detaljnije uređuju ovlasti i odgovornosti u procesu strateškog planiranja, izrade i realizacije financijskog plana i sustava izvješćivanja, kao i analiza potrebnih i postojećih kontrola, te eventualno donošenje Plana za otklanjanje slabosti.

2. Planiranje i računovodstveno poslovanje

2.1. Ministarstvo sastavlja financijske planove prema propisima o proračunu, te vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema propisima koji uređuju računovodstvo proračuna.

U okviru aktivnosti Udio u glavnici trgovačkog društva Bina-Istra su planirani izdaci u iznosu 132.054.700,00 kn, koji su izvršeni prema planu i evidentirani u poslovnim knjigama. Evidentirani izdaci se odnose na uplatu financijskog doprinosa društvu Bina-Istra prema izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji iz 2008. Prema odredbama navedenog ugovora, ukoliko prihodi koncesionara nisu dovoljni za pokriće određenih fiksnih troškova, Republika Hrvatska se obvezala nadoknaditi razliku prihoda društvu Bina-Istra mjesečnim plaćanjem financijskog doprinosa. S obzirom da prema ugovoru uplatom sredstava financijskog doprinosa Republika Hrvatska ne stječe udjele u glavnici spomenutog društva, sredstva za financiranje navedene aktivnosti nisu planirana, te evidentirana u poslovnim knjigama na propisanim računima računskog plana proračuna. Sredstva za financiranje navedene aktivnosti je trebalo planirati i evidentirati u okviru rashoda, a ne u okviru izdataka za dionice i udjele u glavnici.

U okviru imovine koja je evidentirana u poslovnim knjigama koncem 2010. u iznosu 773.296.688,00 kn, evidentirani su udjeli u glavnici društva Bina-Istra u iznosu 268.068.258,00 kn. Udjeli u glavnici navedenog društva su evidentirani na temelju plaćenog financijskog doprinosa društvu u 2009. i 2010. S obzirom da plaćanjem financijskog doprinosa nisu stečeni udjeli, nema osnove za njihovo evidentiranje u poslovnim knjigama u okviru imovine. Zbog navedenog načina evidentiranja financijskog doprinosa društvu Bina-Istra, vrijednost imovine Ministarstva je evidentirana u poslovnim knjigama u većem iznosu za 268.068.258,00 kn ili 53,0%.

Državni ured za reviziju nalaže planirati i evidentirati rashode na odgovarajućim računima računskog plana proračuna.

Također nalaže realno iskazivati vrijednost imovine, te evidentirati vrijednost dionica i udjela u glavnici u poslovnim knjigama u skladu s dokumentacijom koja dokazuje stjecanje udjela.

2.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalog vezano za planiranje i evidentiranje rashoda. Obrazložilo je da je način planiranja i evidentiranja financijskog doprinosa društvu Bina-Istra preuzet od Ministarstva financija početkom 2009. i to u okviru izdataka koji se odnose na dionice i udjele u glavnici tuzemnih trgovačkih društva izvan javnog sektora, te se na isti način nastavilo evidentirati i u poslovnim knjigama Ministarstva. Navelo je da će poduzeti potrebne aktivnosti da se navedeno ispravi, te će ubuduće sredstva koja se na temelju koncesijskog ugovora, doznačavaju društvu Bina-Istra planirati u okviru rashoda, a ne u okviru izdataka za dionice i udjele u glavnici.*

3. Prihodi

3.1. Prihodi su planirani u iznosu 6.155.425.762,00 kn, a ostvareni su u iznosu 6.833.668.577,00 kn, što je za 678.242.815,00 kn ili 11,0% više od planiranih. Vrijednosno najznačajniji su prihodi iz državnog proračuna, koji su ostvareni u iznosu 5.957.748.745,00 kn i čine 87,2% ukupnih prihoda. Prihodi od imovine su ostvareni u iznosu 752.468.821,00 kn. Prihodi od pomoći iz inozemstva su ostvareni u iznosu 123.301.011,00 kn, a odnose se na pomoći iz programa ISPA, IPA, PHARE 2005 i PHARE 2006.

Vlastiti prihodi su uplaćeni u državni proračun u iznosu 2.676.285,00 kn, a utrošeni su u iznosu 2.165.426,00 kn, te su u navedenom iznosu iskazani u okviru prihoda iz proračuna. U okviru vlastitih prihoda, ostvareni su prihodi od zakupa poslovnih prostora u iznosu 226.506,00 kn. Prema evidenciji, koncem 2010. Ministarstvo je imalo 13 poslovnih prostora koji su dani u zakup pravnim i fizičkim osobama. Prihodi od zakupnina su ostvareni za sedam poslovnih prostora, za koje su ugovori o zakupu zaključeni ranijih godina, prema odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora (Narodne novine 91/96, 124/97, 174/04 i 38/09). Za dva od navedenih poslovnih prostora, prema ranije zaključenim ugovorima, rokovi zakupa su istekli u 2007. i 2008., a zakupnina se i nadalje naplaćuje. Za zaključenje dodatka navedenim ugovorima ranijih godina je zatražena suglasnost Vlade RH, koja do obavljanja revizije nije dobivena. Za drugih šest poslovnih prostora zakupnina se ne naplaćuje. Za jedan od navedenih poslovnih prostora je u tijeku sudski spor sa zakupcem, a dva su odlukama Vlade RH dodijeljena na korištenje bez naknade drugim državnim tijelima. Tri poslovna prostora koriste pravne osobe (javna ustanova, trgovačko društvo u državnom vlasništvu i banka) s kojima korištenje nije regulirano ugovorima i odgovarajućim odlukama, te ne plaćaju zakupninu. Davanje poslovnog prostora na korištenje bez zaključivanja ugovora, nije u skladu s odredbama članka 4. Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora, kojima je propisano da se zakup poslovnog prostora zasniva ugovorom o zakupu koji se zaključuje u pisanom obliku, te da je ugovor o zakupu sklopljen protivno navedenim odredbama ništav. Također je odredbama članka 47. Zakona o proračunu, propisano da su proračunski korisnici odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti, te za njihovu uplatu u proračun. Prema odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine 145/10) u travnju 2011. s radom je započela Agencija za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: AUDIO), u čijoj je nadležnosti upravljanje državnom imovinom u obliku nekretnina, te dionica i poslovnih udjela u trgovačkim društvima.

Državni ured za reviziju nalaže, u suradnji s AUDIO, poduzimati aktivnosti za zaključivanje dodataka ugovorima o zakupu poslovnih prostora kojima su ugovoreni rokovi zakupa istekli, te poslovni prostor davati u zakup ili na korištenje na temelju odgovarajućih odluka i ugovora. Također nalaže, u slučajevima kada se na temelju pravovaljanih odluka poslovni prostor daje na korištenje bez naknade, uvjete korištenja regulirati ugovorom.

3.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalog i navelo da će u suradnji s Agencijom za upravljanje državnom imovinom poduzeti aktivnosti za zaključivanje dodataka ugovorima o zakupu poslovnih prostora za one ugovore kojima su ugovoreni rokovi zakupa istekli, te će ugovorom regulirati korištenje poslovnih prostora koji se daju na korištenje bez naknade.*

4. Rashodi

4.1. Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 6.155.425.762,00 kn, a izvršeni su u iznosu 6.775.910.729,00 kn, što je za 620.484.967,00 kn ili 10,1% više od planiranih. Rashodi su izvršeni u većem iznosu od planiranog, jer su u značajno većem iznosu od planiranog izvršeni rashodi za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC. Navedeni rashodi su financirani namjenskim prihodima od naknada u cijeni goriva i naplaćene trošarine. S obzirom da su navedeni namjenski prihodi ostvareni u većem iznosu od planiranog za 770.616.636,00 kn, rashodi za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC su također mogli biti izvršeni u većem iznosu od planiranog, odnosno do iznosa ostvarenih namjenskih prihoda. Do odstupanja navedenih prihoda i rashoda od planiranih iznosa je došlo zbog promjene propisa koji uređuju način naplate navedenih prihoda. Od početka 2010. navedeni namjenski prihodi se naplaćuju u okviru trošarine na energente i prema napatku Ministarstva financija planiraju u okviru prihoda iz proračuna, dok su do koca 2009. naplaćivani kao naknada u cijeni goriva i bili su planirani u okviru prihoda od imovine. Više izvršeni rashodi od planiranih su financirani prihodima za koji je obveza uplate nastala u 2009., a naplaćeni su u 2010., te su evidentirani u okviru prihoda od imovine, koji za 2010. zbog promjene propisa nisu bili planirani. Rashodi za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC su vrijednosno najznačajniji, izvršeni su u iznosu 3.453.663.740,00 kn u okviru programa Razvoj prometne infrastrukture, a u ukupnim rashodima i izdacima imaju udjel 51,0%. Uočene nepravilnosti i propusti se odnose na rashode u okviru programa Razvoj tržišta prometnih usluga, Sigurnost i zaštita u prometu, te Administracija i upravljanje.

- Program Razvoj tržišta prometnih usluga

Rashodi programa Razvoj tržišta prometnih usluga su planirani u okviru 20 aktivnosti u iznosu 888.009.070,00 kn. Vrijednosno značajniji izvršeni rashodi se odnose na subvencije u okviru aktivnosti Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 347.500.000,00 kn, Očuvanje prometne povezanosti regija u iznosu 124.999.534,00 kn i Sredstva za zbrinjavanje viška zaposlenih u iznosu 95.999.422,00 kn, te na kapitalne pomoći u okviru aktivnosti Modernizacija željezničkih vozila u iznosu 202.700.000,00 kn.

Rashodi za subvencije vezano za aktivnost Poticanje željezničkog putničkog prijevoza koji su izvršeni u iznosu 347.500.000,00 kn, odnose se na sredstva doznačena društvu HŽ Putnički prijevoz d.o.o. Zagreb (dalje u tekstu: HŽ Putnički prijevoz). Odredbama članka 39. Zakona o željeznici (Narodne novine 123/03, 194/03, 30/04, 79/07 i 75/09) je propisano da su usluge željezničkog prijevoza putnika i kombiniranog prijevoza, usluge od općega gospodarskog interesa. Također je propisano, da Vlada RH ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, mogu pojedinim željezničkim prijevoznicima koji obavljaju usluge prijevoza od posebnog državnog interesa, na njihov zahtjev, nadoknaditi dio sredstava namijenjenih za razvoj, te dio troškova prijevoza. Korisnici potpora mogu biti željeznički prijevoznici registrirani u Republici Hrvatskoj koji mogu dokazati da ispunjavaju uvjete za nadoknadu troškova, a međusobna prava i obveze vezano za dodjelu naknade troškova iz sredstava državnog proračuna, uređuju se ugovorom između željezničkih prijevoznika i Ministarstva.

Ministarstvo je u travnju 2010. s društvom HŽ Putnički prijevoz zaključilo ugovor o nadoknađivanju razlike između prihoda i troškova željezničkog putničkog prijevoza za razdoblje od siječnja do prosinca 2010., kojim se obvezalo doznačiti navedenom društvu 340.000.000,00 kn za pokriće troškova prometa na prugama gdje prihodi ostvareni od prijevoza ne mogu pokriti troškove. Podaci o procjeni prihoda i troškova vlakova prema pojedinim prugama su sastavni dio ugovora. Ugovoreno je, ukoliko društvo ostvari veće prihode od procijenjenih, da će mu se odobriti utrošak viška sredstava za nabavu novih putničkih vagona. Društvo je obvezno sastaviti na kvartalnoj razini račun dobiti i gubitka, izvješće o tijeku novca, te izvješće o stupnju ostvarenih ključnih pokazatelja poslovanja (sigurnost, točnost, produktivnost, stupanj troškova vuče). Prema ugovoru, naknada koju mjesečno doznačava Ministarstvo ne bi trebala automatski pokrivati gubitke u poslovanju spomenutog društva, nego naknada treba odgovarati troškovima koje je društvo imalo uslijed izvršenja ugovornih obveza, nakon odbitka odgovarajućih prihoda. Izračun troškova treba sadržavati troškove voznog parka, troškove vuče za vlakove za koje se nadoknađuje razlika nedostajućih prihoda, troškove energije, troškove naknade za korištenje trase, administrativne troškove, te troškove radne snage, s detaljima razrađenim za glavne segmente prijevoza. Ugovoreno je da je navedeno društvo odgovorno za potpunu financijsku transparentnost i mogućnost uvida svih poslovnih i financijskih aktivnosti proizašlih iz zaključenog ugovora, od strane Ministarstva. S obzirom da izračun troškova koje je društvo HŽ Putnički prijevoz ispostavljalo u 2009. nije sadržavao ugovorene elemente, Državni ured za reviziju je u Izvješću o obavljenoj reviziji za 2009. naložio Ministarstvu zatražiti obračun troškova od navedenog društva prema ugovorenim elementima, te obavljanje uvida u poslovne aktivnosti koje proizlaze iz spomenutog ugovora. Društvo HŽ Putnički prijevoz također ni u 2010. uz mjesečne izvještaje nije dostavljalo Ministarstvu obračun naknade za pokriće troškova u obavljanju prometa na prugama, na način kako je ugovoreno. Ministarstvo je obavljalo uvid u poslovne aktivnosti koje proizlaze iz spomenutog ugovora pregledom mjesečnih i kvartalnih izvještaja koje je društvo dostavljalo, a u rujnu 2010. je od društva zatražilo postupati prema odredbama ugovora, te uz izvještaje prilagati obračun naknade za pokriće troškova prema ugovorenoj strukturi troškova. U 2010. Ministarstvo je društvu HŽ Putnički prijevoz u cijelosti doznačilo planirana sredstva za poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 347.500.000,00 kn, što je za 7.500.000,00 kn više od ugovorenog iznosa. U lipnju 2011. je zaključen dodatak ugovoru o nadoknađivanju razlike troškova i prihoda željezničkog putničkog prijevoza za 2010., kojim je ugovoreni iznos za 2010. povećan na 347.500.000,00 kn, u skladu s planiranim i isplaćenim iznosom.

Namjensko korištenje sredstava doznačenih društvu HŽ Putnički prijevoz treba bolje kontrolirati.

Državni ured za reviziju nalaže poboljšati sustave kontrola vezano za izvršenje ugovora o nadoknađivanju razlike između troškova i prihoda željezničkog putničkog prijevoza, koji je zaključen s društvom HŽ Putnički prijevoz. Nalaže, ugovor o nadoknađivanju razlike između troškova i prihoda željezničkog putničkog prijevoza zaključiti pravodobno u skladu sa sredstvima osiguranim u državnom proračunu. Radi kontrole namjenskog korištenja sredstava nalaže, zatražiti i pribaviti od navedenog društva godišnji obračun naknade troškova željezničkog putničkog prijevoza sastavljen u skladu sa zaključenim ugovorom. Ukoliko prema godišnjem obračunu, društvu treba pripasti manji iznos naknade troškova od isplaćenog, više doznačena sredstva trebaju biti uložena u nabavu novih putničkih vagona, što Ministarstvo također treba kontrolirati.

- Program Sigurnost i zaštita u prometu

Program Sigurnost i zaštita u prometu je povezan s posebnim ciljem koji je utvrđen Strategijom Vladinih programa za razdoblje 2010.-2012., pod nazivom Razvijanje prometnog sustava. Rashodi programa Sigurnost i zaštita u prometu su planirani u iznosu 99.467.926,00 kn za provođenje 22 aktivnosti, a vrijednosno najznačajniji rashodi su izvršeni za financiranje aktivnosti Osiguranje sigurnosno prometnih standarda u zračnim lukama u iznosu 23.651.895,00 kn i PHARE 2006 VTS sustav u iznosu 16.817.797,00 kn.

U okviru navedenog programa su izvršeni rashodi za kapitalne pomoći društvu Plovput u iznosu 10.883.407,00 kn, od čega se na aktivnost Proširenje i produbljenje plovnog puta Mali Ždrelec odnosi 8.586.614,00 kn, a na aktivnost Objekti sigurnosti plovidbe i pomorska radijska služba 2.296.793,00 kn. Prema dokumentaciji i obrazloženju društva Plovput, sredstva su utrošena u skladu s namjenama jer su radovi na produbljenju plovnog puta Mali Ždrelec obavljani prema planu, a objekti sigurnosti plovidbe i pomorska radijska služba su uređivani i obnavljani na dvanaest lokacija. Društvo Plovput je u vlasništvu Republike Hrvatske, te se njegovo poslovanje nadzire sudjelovanjem predstavnika Ministarstva u nadzornom odboru. Sredstva za kapitalne pomoći navedenom društvu planiraju se državnim proračunom na temelju odredbi Zakona o Plovputu, Split (Narodne novine 73/97), te prihvaćenog prijedloga navedenog društva o kapitalnim ulaganjima koja se financiraju iz državnog proračuna. Odredbama članka 6. navedenog Zakona je propisano da se društvu Plovput u slučaju nedostatka vlastitih sredstava za financiranje većih investicija u obavljanju djelatnosti, sredstva osiguravaju državnim proračunom na temelju posebnog programa Vlade RH. U okviru aktivnosti Objekti sigurnosti plovidbe i pomorska radijska služba, nije financirana veća investicija kako je odredio navedeni Zakon, već održavanje i obnavljanje objekata, a posebni program Vlade RH u kojem bi bila planirana navedena investicija nije donesen. Obrazloženje izvršenja financijskog plana Ministarstvo je sastavilo za aktivnost Proširenje i produbljenje plovnog puta Mali Ždrelec, dok za aktivnost Objekti sigurnosti plovidbe i pomorska radijska služba, obrazloženje nije sastavljeno. Financiranje ulaganja u proširenje i produbljenje plovnog puta Mali Ždrelec započelo je ranijih godina. Ministarstvo nema izvještaje s podacima o ukupno planiranim sredstvima i izvorima financiranja za navedena ulaganja, te o ukupno obavljenim ulaganjima i iznosu financiranom iz državnog proračuna za razdoblje od početka ulaganja u Mali Ždrelec do konca 2010.

Državni ured za reviziju predlaže sastaviti prijedlog programa, kojim će se odrediti koje će se investicije, u slučaju nedostatka vlastitih sredstava društva Plovput, financirati iz državnog proračuna u određenom razdoblju. Predlaže, za odobrena višegodišnja ulaganja, sastavljati izvještaje putem kojih će se pratiti ukupno obavljena vrijednost ulaganja prema izvorima financiranja u odnosu na planiranu vrijednost.

- Program Administracija i upravljanje

Rashodi programa Administracija i upravljanje su planirani u iznosu 156.505.540,00 kn za financiranje redovite djelatnosti Ministarstva - plaća i drugih rashoda za zaposlene, materijalnih troškova, opreme, informatizacije, voznog parka, održavanja poslovnog prostora i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi u okviru navedenog programa su rashodi za zaposlene koji su izvršeni u iznosu 84.335.036,00 kn.

Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu u okviru programa Administracija i upravljanje su izvršeni u iznosu 7.779.102,00 kn. Financirani su sredstvima državnog proračuna, a u odnosu na sredstva koja su za 2010. osigurana za plaće zaposlenika (planirano 86.102.540,00 kn) iznose 9,0%. Odredbama članka 62. Zakona o državnim službenicima je propisano da rashodi za naknade izvršiteljima usluga prema zaključenim ugovorima o djelu ne smiju prelaziti 2,0% ukupnog iznosa sredstava, koji je osiguran za plaće zaposlenika u tekućoj godini za to tijelo. Izvršeni rashodi za ugovore o djelu veći su od propisanog, što nije u skladu s odredbama navedenog Zakona. Ugovori o djelu zaključivani su s vanjskim suradnicima za obavljanje poslova u lučkim kapetanijama i drugim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva. Najveći dio poslova se odnosio na poslove iz redovne djelatnosti Ministarstva, a ugovori su tijekom 2010. produljivani. Osim za obavljanje poslova čišćenja, ugovori o djelu su zaključivani i za obavljanje poslova iz djelokruga državnih službenika, što nije u skladu s odredbama članka 62. Zakona o državnim službenicima. Navedenim odredbama je propisano da se pojedini poslovi koji se obavljaju u državnom tijelu, osim poslova koje obavljaju državni službenici iz članka 3. stavak 2. navedenog Zakona, mogu na temelju ugovora o djelu povjeriti pružateljima stručnih usluga izvan državne službe.

Državni ured za reviziju nalaže, vezano za zaključivanje ugovora o djelu, postupati u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima.

4.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz vezano za Program Razvoj tržišta prometnih usluga koji se odnosi na aktivnost Poticanje željezničkog putničkog prijevoza i dalo sljedeće obrazloženje:*

U okviru navedene aktivnosti su izvršeni rashodi za subvencije društvu HŽ Putnički prijevoz u iznosu 347.500.000,00 kn, na temelju ugovora o nadoknađivanju razlike između prihoda i troškova željezničkog putničkog prijevoza za razdoblje od siječnja do prosinca 2010. Ugovorom su određeni elementi koje treba sadržavati obračun troškova, odnosno subvencije. Primjedba Državnog ureda za reviziju se odnosi na činjenicu da društvo HŽ Putnički prijevoz nije dostavljalo Ministarstvu obračun naknade za pokriće troškova u obavljanju prometa na prugama, na način kako je ugovoreno. Navedena primjedba je bila i u Izvješću revizije za prethodnu godinu, te je Ministarstvo u rujnu 2010. uputilo društvu HŽ Putnički prijevoz zahtjev za uklanjanje navedenih nedostataka i mijenjanje procedure izvješćivanja.

O navedenom zahtjevu je obaviješten i Državni ured za reviziju. Ministarstvo i dalje nastoji ispraviti ovaj nedostatak, koji je posljedica podjele bivšeg trgovačkog društva Hrvatske željeznice na više novih društava prema odredbama Zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ – Hrvatske željeznice d.o.o. (Narodne novine 153/05). Detaljnije ugovaranje usluga željezničkog prijevoza započelo je prije dvije godine kada su prvi puta točno određeni vlakovi za koje se daje potpora i uvjeti pod kojima se usluga izvršava. Također, postoje poteškoće oko određivanja jediničnih troškova za pojedine usluge koje se obavljaju između društava nastalih podjelom, što se prije svega odnosi na usluge koje su tehničko – tehnološki povezane i teško ih je razdvojiti na razinu jediničnih troškova (kao što je na primjer usluga vuče vlakova). Ministarstvo i dalje zahtijeva detaljnu razradu troškova, a usmeno je dogovoreno da će u idućoj godini društvo HŽ Putnički prijevoz otvoriti poseban (namjenski) žiro račun na koji će se uplaćivati sredstava za poticanje željezničkog putničkog prijevoza, što je usklađeno s propisima o državnim potporama.

Kako bi se unaprijedila procedura izvješćivanja o trošenju proračunskih sredstava od strane željezničkih društava, Uprava za željeznički promet je pripremila i od ožujka 2011. uvela novi oblik ugovora o financiranju iz proračuna. Novim ugovorima su propisane obveze željezničkih društava, uključujući i specificiranje vrste podataka, koji obavezno moraju biti obuhvaćeni ugovorima.

U Upravi za željeznički promet za navedena pitanja je nadležan Odjel gospodarskih poslova u kojem je zaposlen samo jedan djelatnik, te nisu zadovoljene temeljne pretpostavke da Odjel učinkovito i redovito provodi sve potrebne procedure i mjere za kontrolu namjenskog, svrsishodnog i opravdanog trošenja proračunskih sredstava u svih pet željezničkih društava, za koje je navedena Uprava nadležna. Uprava je u više navrata predlagala rješavanje ovog problema zapošljavanjem novih djelatnika u Odjelu, međutim pridržavajući se Odluke Vlade RH o zabrani zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave iz srpnja 2009., potrebni djelatnici nisu zaposleni.

Vezano za rashode programa Sigurnost i zaštita u prometu Ministarstvo je navelo da će postupiti po nalazu i preporukama koje se odnose na primjenu odredbi Zakona o Plovputu, u pogledu financiranja većih investicija.

Vezano za rashode za naknade prema ugovorima o djelu u okviru programa Administracija i upravljanje, koji su izvršeni u iznosu većem od propisanog odredbama Zakona o državnim službenicima, Ministarstvo je dalo sljedeće obrazloženje:

Ministarstvo ima sistematizirana 1 104 radna mjesta, od kojih je ugovorima o radu na neodređeno vrijeme popunjeno 670, što je 60%. Iz navedenih podataka proizlazi nedostatna popunjenost odgovarajućim brojem zaposlenika. Zaposlenici nedostaju unatoč činjenici da je Ministarstvo donosilo planove prijema u državnu službu (prije donošenja Odluke o zabrani zapošljavanja u tijelima državne uprave), koji se zbog nekonkurentnosti plaća i dugih procedura nisu ispunili. Osnovni uzrok visokom udjelu rashoda za ugovore o djelu u masi plaća, pored stalnog nedostatka zaposlenika, je i činjenica da je Republika Hrvatska u pristupnom procesu koji je zahtijevao značajan obujam jednokratnih i privremenih poslova, te da je Ministarstvo u nadležnost dobilo i značajan broj novih stalnih poslova.

Ministarstvo je za potrebe izrade brojnih zakonskih i podzakonskih akata vezano za pristupanje EU, zbog zadanih rokova i potrebne brzine izrade, bilo prisiljeno angažirati značajan broj konzultanata i stručnjaka, unatoč činjenici što su to poslovi državnih službenika.

Navedene poslove nisu mogli obaviti zaposlenici i iz razloga jer za pojedina područja (elektroničke komunikacije, zračni promet, željeznički promet) nisu imali potrebne kvalifikacije i znanja. S obzirom da je navedene poslove trebalo obaviti u kratkom roku, te da su to bili privremeni poslovi, nije bilo ekonomskog opravdanja upošljavati službenike na neodređeno vrijeme. Nadalje, u okviru pripremnih aktivnosti za pristupanje Republike Hrvatske EU pokrenut je niz projekata koji su zahtijevali značajno jačanje administrativnih kapaciteta u Upravi za sigurnost plovidbe, zaštitu mora i unutarnjih voda. Prema propisima, u 2008. je započela primjena Socijalne reforme za pomorce što je imalo za posljedicu angažiranje novih djelatnika. Za provedbu Akcijskog plana Vlade RH za unapređenje statusa flote hrvatske zastave na listama Pariškog memoranduma, bilo je nužno ojačati administrativne kapacitete inspekcije sigurnosti plovidbe u kojoj se u zadnjih deset godina bilježi stalan pad broja zaposlenih inspektora. Isto tako donesen je čitav niz pravnih akata kojima su u nadležnost Nacionalne središnjice za usklađivanje poslova traganja i spašavanja na moru stavljeni novi poslovi, koji su zahtijevali dodatne djelatnike.

Ministarstvo je nadležno i za provedbu projekata komponente IIIA programa IPA – Operativni program za promet, te je u skladu s Operativnim priručnikom za provođenje programa IPA, za obavljanje poslova iz navedenog Programa moralo angažirati stručnjake sa znanjem engleskog jezika i poznavanjem procedura provođenja projekata koje financira EU. Do zapošljavanja određenog broja stručnjaka, navedeni poslovi su obavljani putem ugovora o djelu.

Jedan od razloga značajnih rashoda za ugovore o djelu u 2010. bila je i kasna provedba natječaja za zapošljavanje 77 djelatnika na određeno vrijeme u lučkim kapetanijama i ispostavama lučkih kapetanija. Provedba natječaja za zapošljavanje navedenih djelatnika nije mogla započeti dok sva nadležna tijela nisu dala potrebna odobrenja i suglasnosti. Kako se radi o poslovima koji se nisu mogli odgoditi i o kojima ovisi cjelokupna nautička sezona u Republici Hrvatskoj, 77 djelatnika su pet mjeseci radili na temelju ugovora o djelu, dok su kao državni službenici radili mjesec dana. Osim navedenoga, s obzirom da Ministarstvo obavlja poslove na velikom broju lokacija u Republici Hrvatskoj, tri lokacije u Zagrebu, dvanaest lokacija lučkih kapetanija i 70 ispostava lučkih kapetanija, a za poslove čišćenja u lučkim kapetanijama i ispostavama nema zaposlenike, navedeni poslovi se obavljaju na temelju ugovora o djelu. Navedene poslove je obavljala 71 osoba, za što su neto naknade iznosile od 500,00 kn do 800,00 kn mjesečno. Navedene naknade su značajno manji rashod nego što bi iznosila bruto plaća i druge naknade (prijevoz na posao i s posla, regres, božićnica) za 71 zaposlenika.

5. Javna nabava

- 5.1. Za 2010. je donesen plan i izmjene plana nabave roba, usluga i radova, prema kojima je vrijednost nabave planirana u iznosu 76.606.133,00 kn. Prema izvješću o javnoj nabavi, zaključeno je 25 ugovora o nabavi u vrijednosti 15.361.063,00 kn, od čega na temelju otvorenog postupka javne nabave 12 u vrijednosti 2.970.867,00 kn, pregovaračkog postupka bez prethodne objave dva u vrijednosti 5.985.862,00 kn, te jedanaest ugovora o javnim uslugama iz dodatka II B u vrijednosti 6.404.334,00 kn. Evidentirana je nabava robe, usluga i radova pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn u iznosu 10.223.764,00 kn, te ugovorena vrijednost nabave prema godišnjim ugovorima zaključenim na temelju okvirnih sporazuma u vrijednosti 3.738.574,00 kn. Prema izvješću o javnoj nabavi za 2010., ugovori na koje se primjenjuju odredbe o izuzeću od primjene Zakona o javnoj nabavi nisu zaključivani. Revizijom su utvrđeni propusti i nepravilnosti pri nabavi usluga čišćenja, usluga održavanja i nadogradnje aplikacijske programske opreme, te zaštitarskih usluga.

Usluge čišćenja su u 2010. ustupljene bez provođenja postupka javne nabave, dobavljaču s kojim je ugovor o obavljanju usluga bio zaključen u 2008., za razdoblje do konca 2008. Usluge za 2010. su obračunane u iznosu 1.106.712,00 kn prema cijeni i uvjetima iz navedenog ugovora. U 2009. Ministarstvo je pokrenulo dva postupka za nabavu navedenih usluga, od kojih je jedan poništen odlukom naručitelja, a drugi odlukom Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Prema Odluci Vlade RH, provedba postupka nabave usluga čišćenja je od konca 2009. u nadležnosti Ureda za središnju javnu nabavu Republike Hrvatske, te za navedenu nabavu Ministarstvo kasnije nije provodilo postupke nabave. Zaključkom Vlade RH iz veljače 2010., središnjim tijelima državne uprave je dozvoljeno u 2010. samostalno provoditi postupke nabave za robe i usluge navedene u spomenutoj Odluci, jer se sustav središnje javne nabave tek počeo primjenjivati.

Usluge održavanja i nadogradnje aplikacijske programske opreme su do sredine studenoga, odnosno prosinca 2010. nabavljane od izvršitelja s kojim su usluge također bile ugovorene za razdoblje do konca 2008. Tijekom 2010. su pojedine od navedenih usluga nabavljane po ranije ugovorenim cijenama. Rashodi za navedene usluge su evidentirani u 2010., za razdoblje do zaključenja novih ugovora, u iznosu 5.098.947,00 kn, od čega u okviru rashoda za računalne usluge u iznosu 3.959.917,00 kn, te rashoda za usluge održavanja opreme u iznosu 1.139.030,00 kn. S obzirom da su prema ranije zaključenim ugovorima nabave usluga čišćenja i usluga održavanja i nadogradnje aplikacijske programske opreme bile ugovorene za razdoblje do konca 2008., navedene usluge su u 2010. nabavljane bez primjeni odredbi Zakona o javnoj nabavi. Nabava bez provođenja propisanih postupaka javne nabave nije u skladu s odredbama članka 3. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj je Ministarstvo obveznik primjene navedenog Zakona.

Nabava usluga održavanja aplikacijskih sustava i baza podataka je planirana planom nabave za 2010. u vrijednosti 4.400.400,00 kn. Otvoreni postupak nabave je pokrenut u rujnu 2010., procijenjena je vrijednost nabave u iznosu 750.000,00 kn, koja nije bila u skladu s vrijednosti usluga planiranom planom nabave. Prema obrazloženju Ministarstva, procijenjena je vrijednost nabave za dva mjeseca, s obzirom na do tada utrošena sredstva, te na raspoloživi iznos za navedene namjene do konca godine.

Ugovor s odabranim ponuditeljem je zaključen sredinom prosinca 2010. s rokom izvršenja usluga do konca 2010., što je razdoblje od 15 dana. Usluge su ugovorene prema ponudi za dvomjesečno razdoblje u vrijednosti 735.840,00 kn, na način da su pojedine ugovorene u mjesečnom paušalnom iznosu, a pojedine prema jediničnim cijenama sati rada. Prema navedenom ugovoru usluge su za razdoblje od 15. do 31. prosinca 2010. obračunane u iznosu 155.495,00 kn, a isporučitelj je nastavio obavljati usluge i u 2011., nakon isteka ugovornog razdoblja.

Odluka o početku postupka nabave zaštitarskih usluga za jednu lokaciju je donesena u rujnu 2010., ugovor o obavljanju usluga je zaključen u prosincu 2010., a usluge su ugovorene za razdoblje od početka kolovoza do konca prosinca 2010. Odabrani izvršitelj usluga je započeo obavljati navedene usluge prije donošenja odluke o postupku nabave i zaključenja ugovora, te postupak nabave nije proveden pravodobno.

Za ugovoreno razdoblje usluge su obračunane u iznosu 179.307,00 kn, a isti je izvršitelj na temelju narudžbenica obračunao usluge čuvanja za razdoblje od svibnja do srpnja 2010. u iznosu 81.476,00 kn, te su za 2010. obračunane u iznosu 260.783,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže obavljati nabavu u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nadalje, nalaže postupke nabave provoditi pravodobno, a za nabavu usluga koje su neophodne za nesmetano funkcioniranje Ministarstva provoditi postupke nabave i zaključivati godišnje ugovore o nabavi u skladu s planom nabave. Nalaže ugovarati rokove za obavljanje ugovorenih usluga u skladu sa stvarnim potrebama Ministarstva, te nabavu obavljati nakon zaključenja ugovora.

5.2. *Za propuste koji se odnose na područje javna nabava, Ministarstvo je dalo sljedeće obrazloženje:*

Ministarstvo je u 2008. provelo otvoreni postupak javne nabave za usluge čišćenja uredskih i drugih prostora na lokaciji poslovna zgrada Kockica, te je s odabranim ponuditeljem zaključen ugovor o uslugama.

Ugovorena jedinična cijena usluge u iznosu 5,50 kn/m² poslovnog prostora, te mjesečna cijena za dežurstvo spremačica u iznosu 12.000,00 kn. U 2009. je proveden otvoreni postupak javne nabave za navedene usluge koji je Ministarstvo u srpnju 2009. poništilo. Postupak je poništen zbog obavijesti Ministarstva turizma da od srpnja 2009. samo obavlja čišćenje prostorija kojima se koristi u zajedničkoj zgradi Kockica (do tada je koristilo usluge čišćenja koje je nabavljao Ministarstvo). U navedenom postupku javne nabave predmet nabave su bile usluge čišćenja za cijelu poslovnu zgradu, te je u dokumentaciji za nadmetanje u obrascu troškovnika navedena površina za čišćenje u koju su uključene i prostorije koje koristi Ministarstvo turizma. S obzirom da Ministarstvo turizma od srpnja 2009. samostalno nabavlja usluge čišćenja prostorija površine 1 734 m² koje koristi u zgradi Kockica, utvrđeno je da za navedenu površinu treba umanjiti površinu za čišćenje navedenu u dokumentaciji za nadmetanje. Kako se radi o okolnostima koje bi, da su bile poznate prije pokretanja postupka javne nabave, dovele do sadržajno bitno drugačijeg poziva za nadmetanje i dokumentacije za nadmetanje, Ministarstvo je u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi bilo obvezno poništiti postupak javne nabave. Protiv Odluke o poništenju jedan je ponuditelj izjavio žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, koja je žalbu odbila kao neosnovanu. Ministarstvo je nadalje provelo novi postupak javne nabave usluga čišćenja poslovne zgrade Kockica, te u listopadu 2009. donijelo odluku o odabiru.

Na temelju žalbe jednog ponuditelja, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je u studenom 2009. poništila odluku o odabiru i postupak javne nabave. Kako su navedeni postupci javne nabave u 2009. poništeni, te nije mogao biti zaključen novi ugovor o nabavi usluga čišćenja, Ministarstvu je jedino preostalo nastaviti koristiti usluge ponuditelja s kojim je ugovor zaključen u 2008., po tada ugovorenim cijenama. U 2010. je provođenje postupka nabave usluga čišćenja za potrebe središnjih tijela državne uprave prešlo u nadležnost Ureda za središnju javnu nabavu Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ured). Ministarstvo je u ožujku 2010. Uredu dostavilo podatke za nabavu usluga čišćenja s upitom kada se planira zaključivanje okvirnog sporazuma. Ured je u travnju 2010. obavijestio Ministarstvo da se za usluge čišćenja planira zaključivanje okvirnog sporazuma u srpnju ili kolovozu 2010.

S obzirom na primljene informacije, te na dužinu propisanih rokova za provođenje otvorenog postupka javne nabave, Ministarstvo je procijenilo da ne može provesti novi postupak javne nabave i zaključiti ugovor do roka navedenog u obavijesti Ureda, te je usluge čišćenja nastavilo koristiti od ponuditelja prema zaključenom ugovoru iz 2008., čekajući zaključenje okvirnog sporazuma, kako bi zaključilo godišnji ugovor.

Usluga održavanja i nadogradnje aplikacijske programske opreme za koju su izvršeni rashodi u 2010. su plaćane prema starom ugovoru iz razloga što se takve usluge moraju koristiti bez prekida zbog održavanja i sigurnosti informatičkog sustava Ministarstva. Dakle, moralo se nastaviti koristiti usluge po starom ugovoru jer nije bilo moguće provesti i završiti postupak javne nabave i zaključiti novi ugovor već u siječnju 2010., s važenjem do kraja proračunske godine. U 2010. je za nabavu navedenih usluga dva puta proveden postupak javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. U siječnju je započela izrada tehničkih specifikacija za usluge održavanja i nadogradnje aplikacijske programske opreme za koju izradu Ministarstvo u 2009. i 2010. nije imalo dovoljan broj stručnih službenika u Odjelu informatike i komunikacija. Navedeni postupak nabave traje najmanje tri mjeseca pa ga nije ni moguće provesti za svih dvanaest mjeseci proračunske godine.

Od planiranih sredstava za navedene usluge je potrebno odvojiti dio sredstava koji će biti utrošen za plaćanje usluga prema starom ugovoru, do početka izvršenja usluge po novom ugovoru. Za navedene usluge je pokrenut otvoreni postupak javne nabave koji je završen u travnju 2010., ali je za grupu B – održavanje aplikacijskih sustava i baza podataka poništen, jer je jedina pristigla ponuda bila neprikladna s obzirom da je ukupna cijena bila veća od planiranih sredstava za tu nabavu. Iz navedenih razloga nije bilo moguće zaključiti ugovor za usluge u prvoj polovici 2010. Nakon poništenja navedenog postupka nabave, planirana sredstva su trošena za plaćanje usluga održavanja i nadogradnje aplikacijske programske opreme u kontinuitetu, te pri ponovnom pokretanju postupka nabave nije bilo dovoljno sredstava. Nakon procjene iznosa financijskih sredstava koji treba odvojiti za plaćanje usluga do početka primjene ugovora koji bi bio zaključen nakon provedenog novog postupka nabave, donesena je odluka da se postupak nabave za navedene usluge provede za razdoblje od dva mjeseca u 2010., jer će od planiranih sredstava toliko ostati za izvršenje financijskih obveza po novom postupku nabave. Otvoreni postupak javne nabave je proveden, te je zaključen ugovor za dva mjeseca korištenja usluga, a oba navedena postupka nabave su provedena u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Zakona o proračunu.

Provodeći mjere štednje, prema odluci ministra, Ministarstvo je u 2010. napustilo prostorije na lokaciji u Nazorovoj ulici. U isto vrijeme je Međunarodna komisija za sliv rijeke Save (koju je osnovala Europska komisija, a Ministarstvo je bilo dužno osigurati poslovni prostor), koristila prostor u zgradi na Ksaveru. Ministarstvo je također moralo osigurati i poslovni prostor za dvije novoosnovane agencije - Agenciju za regulaciju tržišta željezničkih usluga i Agenciju za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova. S obzirom da je prostor u Nazorovoj ulici bio financijski povoljniji, odlučeno je da se Međunarodna komisija za sliv rijeke Save i agencije presele u prostorije u Nazorovoj ulici. Kako se radi o međunarodnom tijelu, Ministarstvo je bilo obvezno osigurati usluge zaštite osoba i imovine u navedenom poslovnom prostoru, a pravni temelj za obvezu u pogledu osiguranja smještaja sadržan je u ugovoru iz 2005., koji je zaključen između Vlade RH i Međunarodne komisije za sliv rijeke Save.

Odluku o početku postupka javne nabave Ministarstvo nije moglo donijeti ranije, jer u trenutku nastanka potrebe za navedenim uslugama u proračunu nisu bila osigurana sredstva za nabavu i plaćanje navedenih usluga. Potrebna proračunska sredstva su naknadno osigurana rebalansom i preraspodjelom, te su se (krajem listopada i početkom studenoga 2010.) stekli uvjeti za provođenje postupka nabave. Nakon osiguranja sredstava za plaćanje usluga, Ministarstvo je donijelo Odluku o početku postupka nabave, provelo postupak nabave i zaključilo ugovor kojim je regulirano pružanje zaštitarskih usluga za lokaciju u Nazorovoj ulici za razdoblje od početka kolovoza do konca 2010.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Ministarstva za 2010. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži 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:
 - Nalozi i preporuke koji su dani u okviru obavljene financijske revizije za 2009., a odnose se na zaključivanje ugovora o zakupu za pojedine poslovne prostore, te izvršenje rashoda za naknade prema ugovorima o djelu u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima, nisu izvršeni.
 - Rashodi koji se odnose na plaćanje financijskog doprinosa društvu Bina-Istra prema ugovoru o koncesiji u iznosu 132.054.700,00 kn, nisu planirani i evidentirani na propisanom računu rashoda računskog plana, nego u okviru izdataka, zbog čega je i nerealno iskazana struktura imovine u financijskim izvještajima.
U okviru imovine, koncem 2010. su iskazani udjeli u glavnici društava Bina-Istra u iznosu 268.068.258,00 kn, a evidentirani su u poslovnim knjigama na temelju uplata financijskog doprinosa obavljenih u 2009. i 2010. Prema ugovoru o koncesiji, navedenim uplatama nisu stečeni udjeli, te nisu ni trebali biti evidentirani u okviru imovine. Vrijednost imovine je trebala biti iskazana u manjem iznosu za 268.068.258,00 kn. (točka 2. Nalaza)
 - U okviru programa Razvoj tržišta prometnih usluga izvršeni su rashodi za subvencije, vezano za aktivnost Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 347.500.000,00 kn. Sredstva su doznačena društvu HŽ Putnički prijevoz na temelju ugovora za 2010. i dodatka ugovoru. Dodatak ugovoru, nije zaključen pravodobno, a kontrole namjenskog korištenja sredstava nisu dovoljno učinkovite.
Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu, izvršeni u okviru programa Administracija i upravljanje, financirani su sredstvima državnog proračuna u iznosu 7.779.102,00 kn. Navedeni rashodi iznose 9,0% u odnosu na sredstva osigurana za plaće zaposlenika, a odredbama Zakona o državnim službenicima je propisano da ne smiju prelaziti 2,0%. (točka 4. Nalaza)
 - Za 2010. je donesen plan nabave roba, usluga i radova, a planirana vrijednost nabave je iznosila 76.606.133,00 kn. Prema izvješću o javnoj nabavi, nakon provedenih postupaka javne nabave zaključeno je 25 ugovora o nabavi u vrijednosti 15.361.063,00 kn.
Usluge čišćenja u 2010., te usluge održavanja i nadogradnje aplikacijske programske opreme do sredine studenoga, odnosno prosinca 2010. su ustupljene bez provođenja postupaka javne nabave jer su ih obavljali izvršitelji s kojima su ugovori o obavljanju usluga bili zaključeni za razdoblje do konca 2008.

Usluge čišćenja za 2010. su obračunane u iznosu 1.106.712,00 kn, a usluge održavanja i nadogradnje aplikacijske programske opreme za razdoblje do zaključenja novih ugovora u 2010., u iznosu 5.098.947,00 kn. (točka 5. Nalaza)

4. Ministarstvo obavlja poslove koji se odnose na mjere zaštite i razvoja Jadranskog mora, otoka i priobalja, analizu gospodarenja morskim resursima i prostorom uz morsku obalu, te nadzor nad provedbom postupka koncesija. Obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na elektroničke komunikacije, informacijsko društvo, poštanske usluge, razvoj informacijske i komunikacijske tehnologije, te pomorski, nautički, riječni, cestovni, željeznički, zračni i poštanski promet, promet žičarama, uspinjačama i vučnicama, s infrastrukturom navedenih vidova prometa. Predlaže strategiju razvoja svih vidova prometa, te obavlja inspekcijske i druge poslove iz nadležnosti. Izvori sredstava za obavljanje djelatnosti su prihodi iz državnog proračuna uključujući i inozemno zaduživanje, prihodi od pomoći iz programa EU, te drugi izvori. Koncem 2010. Ministarstvo je imalo 674 zaposlenika. Zakonski predstavnik Ministarstva, od konca 2003. je Božidar Kalmeta.

Za obavljanje zadaća iz svog djelokruga Ministarstvo je za 2010. planiralo prihode i rashode u iznosu 6.155.425.762,00 kn. Prihodi su ostvareni u iznosu 6.833.668.577,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 6.775.910.729,00 kn, te višak prihoda iznosi 57.757.848,00 kn. Viškom prihoda je pokriven dio manjka prihoda ostvaren u ranijim razdobljima. Ostvareni prihodi i izvršeni rashodi su veći od planiranih zbog više ostvarenih prihoda namijenjenih za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC. S obzirom da su navedeni namjenski prihodi ostvareni u većem iznosu od planiranog za 770.616.636,00 kn, rashodi za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC su također mogli biti izvršeni u većem iznosu od planiranog, odnosno do iznosa ostvarenih namjenskih prihoda. Do odstupanja navedenih prihoda i rashoda od planiranih iznosa je došlo zbog promjene propisa koji uređuju način naplate navedenih prihoda.

Vrijednosno najznačajniji su prihodi ostvareni iz državnog proračuna u iznosu 5.957.748.745,00 kn ili 87,2% ukupnih prihoda. Vrijednosno najznačajniji rashodi se odnose na rashode za financiranje kapitalnih ulaganja društava HC i HAC koji su izvršeni u iznosu 3.453.663.740,00 kn i čine 51,0% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. U okviru rashoda za subvencije vrijednosno najznačajniji rashodi su izvršeni za financiranje programa Razvoj prometne infrastrukture u iznosu 1.152.089.603,00 kn i Razvoj tržišta prometnih usluga u iznosu 622.524.934,00 kn. Također su značajni i rashodi koji se odnose na kapitalne pomoći u okviru aktivnosti Osuvremenjivanje i izgradnja željezničke infrastrukture u iznosu 357.500.000,00 kn, Modernizacija željezničkih vozila u iznosu 202.700.000,00 kn, te ISPA 2005 – pruga Vinkovci – Tovarnik – državna granica u iznosu 135.626.012,00 kn. Obveze su koncem 2010. iznosile 72.466.265,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajnije odnose na obveze za kapitalne pomoći u iznosu 42.713.629,00 kn, te subvencije u iznosu 31.610.435,00 kn. Obveze su u odnosu na 2009. manje za 44.689.092,00 kn ili 38,1%. Potraživanja su koncem 2010. iznosila 2.120.379,00 kn, a u odnosu na 2009. su manja za 17.905.352,00 kn ili 89,4%.

Prema izvješću o javnoj nabavi, nakon provedenih postupaka nabave, zaključeno je 25 ugovora o nabavi, od čega na temelju otvorenog postupka javne nabave dvanaest u vrijednosti 2.970.867,00 kn, pregovaračkog postupka bez prethodne objave dva u vrijednosti 5.985.862,00 kn, te jedanaest ugovora o javnim uslugama iz dodatka II B u vrijednosti 6.404.334,00 kn.

Evidentirana je nabava robe, radova i usluga pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn u iznosu 10.223.764,00 kn, te ugovorena vrijednost nabave prema godišnjim ugovorima zaključenim na temelju okvirnih sporazuma u vrijednosti 3.738.574,00 kn. Revizijom za 2010. utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na nepostupanje prema nalogima i preporukama prethodne revizije, računovodstveno poslovanje, rashode i javnu nabavu, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.