



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO OBRANE

Zagreb, srpanj 2011.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	3
	Programi financirani u 2010.	7
II.	REVIZIJA ZA 2010.	8
	Ciljevi i područja revizije	8
	Metode i postupci revizije	8
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	9
	Nalaz za 2010.	11
III.	MIŠLJENJE	21



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/11-01/7
URBROJ: 613-02-01-11-6

Zagreb, 22. srpnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA OBRANE REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2010.

Na temelju odredbi članaka 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 obrane Republike Hrvatske (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 17. siječnja do 22. srpnja 2011.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Ministarstvo obavlja poslove propisane Zakonom o obrani (Narodne novine 33/02, 58/02, 76/07 i 153/09), Zakonom o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske (Narodne novine 33/02, 58/02, 175/03, 136/04, 76/07, 88/09 i 124/09), Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06, 5/08, 27/08, 77/09), te poslove određene odlukama Predsjednika Republike.

Zakonom o obrani je uređeno 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 je uređena 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 (Narodne novine 115/02, 182/03, 20/05, 151/05, 115/07, 21/08, 15/09 i 15/10), utvrđeni su nazivi upravnih organizacija i drugih ustrojstvenih jedinica, djelokrug i način upravljanja, te potreban broj državnih službenika, namještenika i djelatnih vojnih osoba. Za obavljanje poslova iz djelokruga je ustrojen: 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. Ustrojeni su Samostalni odjel za unutarnju reviziju, Samostalni odjel za protokol, Samostalni odjel za sukcesiju imovine, te Samostalni odjel za vojni zračni promet. U okviru Ministarstva je ustrojen Glavni stožer Oružanih snaga kao združeno tijelo nadležno za zapovijedanje, te pripremu i uporabu Oružanih snaga. Unutarnje ustrojstvo Glavnog stožera Oružanih snaga je propisao posebnom odlukom Vrhovni zapovjednik uz suglasnost ministra obrane.

Koncem prosinca 2010. u Ministarstvu je bilo 19 850 zaposlenika, od čega 3 579 državnih službenika i namještenika, 16 266 djelatnih vojnih osoba, te pet dužnosnika.

Ministar obrane od siječnja 2008. do konca prosinca 2010. je bio Branko Vukelić, a od konca prosinca 2010. je dr. sc. Davor Božinović.

Financijski izvještaji

Ministarstvo vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, 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 su planirani u iznosu 4.756.596.513,00 kn, a ostvareni u iznosu 4.694.222.768,00 kn, što je za 62.373.745,00 kn ili 1,3% manje od planiranih.

U tablici broj 1 daju se 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	4.738.659.091,00	4.684.005.164,00	98,8	99,8
2.	Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan opće države	0,00	1.110.219,00	-	-
3.	Prihodi od obavljanja poslova na tržištu (vlastiti prihodi)	14.879.000,00	6.932.351,00	46,6	0,2
4.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države	3.058.422,00	860.042,00	28,1	-
5.	Prihodi od imovine	0,00	179.219,00	-	-
6.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	0,00	1.135.773,00	-	-
	Ukupno	4.756.596.513,00	4.694.222.768,00	98,7	100,0

Prihodi ostvareni u iznosu 4.694.222.768,00 kn manji su za 383.102.810,00 kn ili 7,5% od ostvarenih u 2009. Smanjenje se najvećim dijelom odnosi na prihode iz proračuna koji su manji za 329.583.925,00 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja koji su u 2009. bili ostvareni u iznosu 48.491.780,00 kn, u 2010. nisu planirani ni ostvareni. Vrijednosno značajniji prihodi iz proračuna se odnose na prihode za funkcioniranje Oružanih snaga u iznosu 3.008.019.673,00 kn, upravne i opće poslove u iznosu 538.771.306,00 kn, troškove mirovnih misija u iznosu 341.824.361,00 kn, te opremanje i modernizaciju u iznosu 301.295.344,00 kn.

Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan opće države nisu planirane, a ostvarene su u iznosu 1.110.219,00 kn. Odnose se na primljene donacije informatičke opreme, namještaja i druge opreme Ministarstva obrane Kraljevine Danske u iznosu 851.695,00 kn, te opremu koju su donirala četiri trgovačka društva u iznosu 258.524,00 kn.

Prihodi od obavljanja poslova na tržištu (vlastiti prihodi), koji su ostvareni u iznosu 6.932.351,00 kn, manji su za 1.681.360,00 kn ili 19,5% od ostvarenih u 2009. U odnosu na plan su manji za 7.946.649,00 kn ili 53,4%. Do smanjenja vlastitih prihoda došlo je zbog djelomičnog izdvajanja gospodarske djelatnosti iz sustava Ministarstva. Vrijednosno značajnije vlastite prihode u iznosu 6.178.146,00 kn, ostvarila je Služba za gospodarenje nekretninama, a odnose se na prihode ostvarene od pružanja usluga prehrane i smještaja u ugostiteljskim objektima.

Prihodi od darovnice (tekuće pomoći inozemnih vlada) su planirani u iznosu 3.058.422,00 kn, a ostvareni su u iznosu 860.042,00 kn, što je 28,1% planiranih. Odnose se na pomoći za uništenje prijenosnih protuzračnih sustava (MANPAS) u iznosu 641.705,00 kn, te za projekt vojno diplomatske izobrazbe u iznosu 218.337,00 kn. Sredstva su namjenski utrošena.

Prema podacima iz Izvještaja o приходима i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi i izdaci su planirani u iznosu 4.756.596.513,00 kn, a izvršeni su u iznosu 4.691.635.605,00 kn, što je za 64.960.908,00 kn ili 1,4% manje od planiranih.

U tablici broj 2 daju se 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	2.915.617.890,00	2.911.512.342,00	99,9	62,1
2.	Materijalni rashodi	1.711.042.037,00	1.651.349.504,00	96,5	35,2
3.	Financijski rashodi	55.668.435,00	55.212.931,00	99,2	1,2
4.	Naknade građanima i kućanstvima	10.079.224,00	9.059.995,00	89,9	0,2
5.	Drugi rashodi	1.025.000,00	1.516.984,00	148,0	-
6.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	47.000.000,00	46.819.922,00	99,6	1,0
7.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	16.163.927,00	16.163.927,00	100,0	0,3
Ukupno		4.756.596.513,00	4.691.635.605,00	98,6	100,0
Višak prihoda i primitaka			2.587.163,00		

Rashodi i izdaci izvršeni u iznosu 4.691.635.605,00 kn su manji za 64.960.908,00 kn ili 1,4% od planiranih, odnosno manji su za 369.858.291,00 kn ili 7,3% od izvršenih u 2009. Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na rashode za zaposlene u iznosu 2.911.512.342,00 kn ili 62,1%, te materijalne rashode u iznosu 1.651.349.504,00 kn ili 35,2% ukupnih rashoda.

Za aktivnost Funkcioniranje oružanih snaga, planirani su rashodi i izdaci u iznosu 3.035.642.130,00 kn, a izvršeni su u iznosu 3.025.729.860,00 kn, što je za 9.912.270,00 kn ili 0,4% manje od planiranih. Prihodi za navedenu aktivnost su ostvareni u iznosu 3.008.207.366,00 kn, što je za 17.522.494,00 kn ili 0,6% manje od izvršenih rashoda. Više utrošena sredstva su podmirena uštedama na drugim aktivnostima.

U okviru financijskih rashoda izvršenih u iznosu 55.212.931,00 kn, vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 49.226.735,00 kn se odnose na naknade isplaćene na temelju sudskih presuda, koje su veće za 12.704.182,00 kn ili 34,8% u odnosu na 2009. Drugi ostvareni financijski rashodi se odnose na zatezne kamate u iznosu 4.425.770,00 kn, te bankarske usluge i usluge platnog prometa u iznosu 1.560.426,00 kn.

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima su izvršeni u iznosu 9.059.995,00 kn, što je za 1.019.229,00 kn ili 10,1% manje od planiranih. Odnose se na stipendije i školarine. U odnosu na 2009. manji su za 2.181.690,00 kn ili 19,4%.

Drugi rashodi su planirani u iznosu 1.025.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 1.516.984,00 kn, što je za 491.984,00 kn ili 48,0% više od planiranih. Odnose se na kapitalne donacije, naknade šteta pravnim i fizičkim osobama, te druge izvanredne rashode.

U okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine, koji su izvršeni u iznosu 46.819.922,00 kn, značajniji rashodi se odnose na plaćanje poreza na dodanu vrijednost za nabavljeni protupožarni zrakoplov u iznosu 31.940.299,00 kn, te plaćanje zadnjeg obroka ugovorene vrijednost zrakoplova (10,0%) u iznosu 13.247.310,00 kn, preuzetog u siječnju 2010.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova izvršeni u iznosu 16.163.927,00 kn se odnose na plaćanje prvog obroka robnog kredita odobrenog u 2009. u iznosu 48.491.780,00 kn. Kredit za nabavu vojne opreme je odobrio domaći proizvođač, uz ugovoreno plaćanje u razdoblju od 2010. do 2012. u jednakim godišnjim obrocima.

U izvještajnom razdoblju ostvaren je višak prihoda u odnosu na rashode i izdatke u iznosu 2.587.163,00 kn. S obzirom da preneseni manjak prihoda i primitaka iz ranijeg razdoblja iznosi 64.606.183,00 kn, manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 62.019.020,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 1.754.320.302,00 kn.

U tablici broj 3 daju se 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	891.895.753,00	1.164.972.409,00	130,6
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	27.204.601,00	27.204.601,00	100,0
1.2.	Građevinski objekti	471.543.470,00	462.835.568,00	98,2
1.3.	Prijevozna sredstva	301.085.410,00	644.998.294,00	214,2
1.4.	Nefinancijska imovina u pripremi	91.887.406,00	29.758.368,00	32,4
1.5.	Druga nefinancijska imovina	174.866,00	175.578,00	100,4
2.	Financijska imovina	781.588.195,00	589.347.893,00	75,4
2.1.	Novčana sredstva	11.597.986,00	5.548.883,00	47,8
2.2.	Potraživanja	352.029.105,00	177.594.011,00	50,4
2.3.	Dani zajmovi	149.068.105,00	141.790.540,00	95,1
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	31.310.514,00	31.520.290,00	100,7
2.5.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	237.582.485,00	232.894.169,00	98,0
Ukupno imovina		1.673.483.948,00	1.754.320.302,00	104,8
3.	Obveze	413.880.765,00	347.915.335,00	84,1
4.	Vlastiti izvori	1.259.603.183,00	1.406.404.967,00	111,7
Ukupno obveze i izvori		1.673.483.948,00	1.754.320.302,00	104,8

Vrijednosno značajnija imovina koncem 2010. se odnosi na vrijednost prijevoznih sredstava u zračnom prometu u iznosu 644.998.294,00 kn, što je za 343.912.884,00 kn ili 114,2% više u odnosu na stanje početkom godine. Značajnije povećanje se odnosi na nabavu protupožarnog zrakoplova u iznosu 174.634.108,00 kn. Vrijednost građevinskih objekata u iznosu 462.835.568,00 kn je manja za 1,8% u odnosu na stanje početkom godine. Na smanjenje navedene vrijednosti utjecala je prodaja, odnosno predaja dijela stanova, garaža i poslovnih prostora drugim korisnicima, te ispravak vrijednosti.

Ukupna potraživanja su koncem 2010. iskazana u iznosu 220.118.160,00 kn, od čega se na ispravak vrijednosti odnosi 42.524.149,00 kn, te su potraživanja iskazana u iznosu 177.594.011,00 kn, što je za 174.435.094,00 kn ili 49,6 % manje od stanja iskazanog na početku godine. Vrijednosno značajnija potraživanja se odnose na prihode od imovine u iznosu 79.065.881,00 kn, dane predujmove za robu i usluge u iznosu 62.418.246,00 kn, sporne prihode od utuženja i druga sporna potraživanja iz stečajne mase u iznosu 52.962.580,00 kn, sporna potraživanja od utuženih kupaca u iznosu 11.429.551,00 kn, naknade za bolovanja duža od 42 dana, ozljede na radu u iznosu 6.453.862,00 kn, te potraživanja od zaposlenih u iznosu 4.271.056,00 kn. Tijekom godine su smanjenja potraživanja za dane predujmove u iznosu 165.705.089,00 kn zbog primljene robe plaćene predujmovima.

Dani zajmovi iskazani u iznosu 141.790.540,00 kn se odnose na dugoročne zajmove za stambene kredite kod poslovne banke.

Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici su iskazani u iznosu 31.520.290,00 kn, od čega se na udio u glavnici dva društva odnosi 31.516.290,00 kn.

Rashodi budućih razdoblja iskazani koncem 2010. u iznosu 232.894.169,00 kn se odnose na plaće i naknade za prosinac 2010. isplaćene početkom siječnja 2011.

Ukupne obveze iskazane na dan 31. prosinca 2010. u iznosu 347.915.335,00 kn se odnose na obveze za plaće za prosinac 2010. koje su isplaćene tijekom siječnja 2011. u iznosu 228.123.336,00 kn, za materijalne rashode u iznosu 77.511.979,00 kn, za obveze za nabavu na robni kredit u iznosu 32.327.854,00 kn, te druge obveze u iznosu 9.952.166,00 kn. Od ukupno iskazanih obveza, dospjele obveze koncem 2010. su iznosile 13.320.949,00 kn.

Programi financirani u 2010.

Ukupni planirani rashodi u iznosu 4.756.596.513,00 kn (financirani iz proračuna) raspoređeni su u okviru Obrambenog programa. Rashodi za navedeni program su izvršeni u iznosu 4.691.635.605,00 kn, od čega vrijednosno značajniji za aktivnost funkcioniranja Oružanih snaga u iznosu 3.025.729.860,00 kn, upravu i opće poslove u iznosu 539.496.228,00 kn, troškove mirovnih misija u iznosu 331.090.533,00 kn, opremanje i modernizaciju u iznosu 297.824.243,00 kn, te za objekte i infrastrukturu u iznosu 144.150.634,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2010.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije bili su:

- 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. Podaci iskazani u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima uspoređivani su s planiranim i s podacima iz ranijeg razdoblja, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa, uputa, procedura i drugih internih akata. Ocijenjeno 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. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje su dokaz o nastalim poslovnim događajima. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnijih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Provedeni su analitički postupci radi istraživanja određenih pokazatelja i smjerova kretanja. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i subjekt u cjelini. Obavljeni su razgovori s tajnikom Ministarstva, ravnateljem uprave za financije i proračun, načelnicima službi i odjela, te drugima zaposlenicima i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima 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 2009.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja 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 razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06) i drugim provedbenim propisima, te u skladu s donesenim planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Naložio je evidentiranje rashoda prema računovodstvenom načelu nastanka događaja, ustrojavanje pomoćnih evidencija sa svim propisanim podacima, te usklađenje podataka iskazanih u pomoćnim evidencijama i glavnoj knjizi. Naložio je utvrditi stope ispravka vrijednosti za vojnu imovinu, te obavljati ispravak vrijednosti u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07). Također, naložio je planiranje prihoda iz svih izvora za koje je izvjesno da će se ostvariti, te izvršavanje rashoda u skladu s planiranim namjenama, kako je propisano odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08). Predložio je donošenje procedura o protoku dokumentacije, kako bi se potrebna dokumentacija dostavljala u financijsku službu, te poslovni događaji pravodobno evidentirali. U slučaju kada ugovorene obveze plaćene predujmom nisu obavljene, naloženo je poduzimanje mjera za njihovo izvršenje ili povrat danih predujmova. Državni ured za reviziju je naložio pravodobno poduzimanje mjera naplate potraživanja u skladu s odredbama Zakona o proračunu, te usklađivanje potraživanja i obveza s Ministarstvom mora, prometa i infrastrukture vezano za projekt Organizacija višenamjenske helikopterske službe. Također, naložio je poduzimanje potrebnih aktivnosti za cjelovito evidentiranje i utvrđivanje vrijednosti imovine kojom raspolaže Ministarstvo, evidentiranje potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima, obavljanje popisa imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, te dostavljanje podatke o imovini i knjigovodstvenoj vrijednosti Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, u skladu s odredbama Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Nadalje, predloženo je da se u suradnji sa Središnjim državnim uredom za upravljanje državnom imovinom poduzmu 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, odnosno da se utvrde stanovi raspoloživi za prodaju. Naloženo je ustrojavanje cjelovite evidencije provedenih postupaka nabave, zaključenih ugovora i izdanih narudžbenica, te posvećivanje pozornosti izradi projektne dokumentacije i troškovnika, kako bi dodatni radovi bili što manji. Naloženo je nabavu roba, radova i usluga obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) i zaključenim ugovorima, te obračunavanje i naplatu ugovorenih penala radi kašnjenja u izvršavanju ugovornih obveza krivnjom izvoditelja, odnosno dobavljača.

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

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- Financijski plan sastavljen je u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- Na zahtjev revizije, do vremena završetka revizije (lipanj 2011.), sastavljeni su odgovarajući dokumenti na temelju kojih su evidentirana ulaganja okončana u ranijim godinama.
- Iako su i u 2010. određeni rashodi i obveze evidentirane u vrijeme plaćanja, a ne u vrijeme nastanka poslovnog događaja, iznos je znatno manji nego u prethodnim godinama. U 2011. je značajno unaprijeđen sustav nadzora i kontrola u stvaranju obveza povezivanjem informacijskog sustava Ministarstva s informacijskim sustavom Državne riznice, na način da se sve obveze moraju najaviti, i to unosom u sustav odluka o početku postupka javne nabave, ugovora, narudžbenica i računa, čime se rezerviraju sredstva plaćanja
- Poduzimane su mjere za izvršenje ugovornih obveza plaćenih predujmovima, te mjere za naplatu potraživanja u skladu s odredbama Zakona o proračunu. U poslovnim knjigama su ispravljena potraživanja od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, za usluge prijevoza helikopterima u svrhu pružanja zdravstvene zaštite obavljene do konca 2008.
- Ministarstvo je pridavalo više pozornosti izradi projektne dokumentacije i troškovnika. Za kašnjenja u izvršavanju ugovornih obveza nastalih krivnjom izvođača, odnosno dobavljača, obračunani su i naplaćeni ugovoreni penali.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- Poduzimaju se aktivnosti na razvoju i unapređenju sustava financijskog upravljanja i kontrola.
- Poduzimane su određene aktivnosti za učinkovitije upravljanje nekretninama.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Podaci u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu usklađeni, kao ni određeni podaci u poslovnim i pomoćnim knjigama. U glavnoj knjizi i financijskim izvještajima nisu evidentirana potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu.
- Stope ispravka vrijednosti za vojnu imovinu nisu utvrđene, što nije u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.
- Ministarstvo nije obavilo cjelovit popis imovine i obveza, nije u cijelosti procijenilo vrijednost imovine, te Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom nisu dostavljeni podaci o imovini i knjigovodstvenoj vrijednosti.

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

Nalaz za 2010.

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 računovodstveno poslovanje, upravljanje nekretninama, te postupke javne nabave.

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. Ministarstvo je donijelo Izmjene i dopune Plana uspostave i razvoja sustava unutarnjih i financijskih kontrola u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje od 2009. do 2011., te se provode aktivnosti određene Planom. Popisani su i opisani ključni poslovni procesi, te je sastavljena mapa poslovnih procesa. Imenovana je osoba za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima, donesene su Odluke o ustrojavanju registara rizika (osam registara), imenovane su osobe zadužene za prikupljanje podataka o utvrđenim rizicima i evidentiranje u registar rizika (osam koordinatora za rizike), te je ustrojen Odjel upravljanja rizicima. Strateški plan Ministarstva za razdoblje od 2010. do 2012. je donesen, definirani su ciljevi poslovanja, dok su kriteriji za ostvarenje ciljeva djelomično mjerljivi.

U godišnjem planu su utvrđeni ciljevi programa. Pokazatelji praćenja ostvarenja ciljeva su djelomično mjerljivi. Uspostavljen je način izvještavanja o ostvarenju programa i ciljeva kroz Izvješće o ostvarenju ciljeva programa. Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za 2010. je dostavljeno Ministarstvu financija. Sustav izvješćivanja o najvažnijim rizicima je uspostavljen na način da se o njima raspravlja na kolegijima ravnatelja uprava i ministra. Internim aktima su definirane nadležnosti i odgovornosti ustrojstvenih jedinica za provedbu pojedinih programa, dogovorenih ciljeva programa i aktivnosti, ali nisu određene osobe nadležne za provedbu pojedinih ciljeva programa i aktivnosti.

Služba za unutarnju reviziju je ustrojena 2005. kao samostalna jedinica izravno odgovorna čelniku Ministarstva, u kojoj je koncem 2010. bilo sedam zaposlenika kako je i predviđeno Pravilnikom o unutarnjem redu. Na temelju Strateškog plana unutarnje revizije za razdoblje od 2010. do 2012. je izrađen godišnji plan unutarnje revizije za 2010. Planirano je šest redovnih i jedna izvanredna revizija po nalogu ministra. Revizije su obavljene u skladu s planom, te su izvješća dostavljena ministru i revidiranim jedinicama. Dano je 40 preporuka, od kojih je 25 provedeno, pet djelomično, a deset nije provedeno (rok provedbe nije istekao). Prema Godišnjem izvješću o obavljenim revizijama i aktivnostima za 2010., koje je dostavljeno Ministarstvu financija u zakonskom roku, za obavljanje poslova unutarnje revizije ostvareno je 480 revizorskih dana, odnosno 55,9%. Za druge aktivnosti, koje nisu vezane uz poslovanje Ministarstva, ostvareno je 378 revizorskih dana odnosno 44,1% ukupnog broja revizorskih dana.

Predlaže se 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.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Samostalni odjel za unutarnju reviziju više pozornosti treba posvetiti aktivnostima unutar Ministarstva.

- 1.2. *Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju da se i nadalje razvija sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i drugim provedbenim propisima te u skladu s donesenim planom uspostava razvoja financijskog upravljanja i kontrola te da Samostalni ured za unutarnju reviziju više pozornosti treba posvetiti aktivnostima unutar Ministarstva. Navodi da će donijeti odluku kojom će se u skladu sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti odrediti osobe nadležne za provedbu pojedinih ciljeva, programa i aktivnosti. Nadalje, Samostalni odjel za unutarnju reviziju proveo je sve aktivnosti koje su bile planirane Godišnjim planom unutarnje revizije za 2010. Sudjelovanje djelatnika Samostalnog odjela za unutarnju reviziju u drugim oblicima razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (edukacije, seminari, horizontalne-zajedničke revizije, mentoriranje i drugo.) ne utječe na obavljanje revizijskih procesa u Ministarstvu obrane.*

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. Ministarstvo je u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Ustrojena je glavna knjiga, dnevnik i pomoćne knjige.

Podaci o vrijednosti imovine u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu istovjetni. U financijskim izvještajima nije iskazana vrijednost određene imovine (postrojenja i oprema, prijevozna sredstva, knjige, ulaganja u računalne programe) koja je iskazana u glavnoj knjizi, a vrijednost određene imovine iskazana je u financijskim izvještajima, a nije evidentirana u glavnoj knjizi nego samo u pomoćnim evidencijama (stambeni objekti). Potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu nisu iskazana u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 3. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 27/05 i 2/07), prema kojoj je svrha financijskih izvještaja da daju informacije o financijskom položaju, uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva poslovanja, izvršenju plana i novčanim tijekovima proračuna i proračunskih korisnika.

Podaci o potraživanjima za najam stanova, garaža i poslovnih prostora u glavnoj knjizi i podaci o navedenim potraživanjima u pomoćnim knjigama nisu usklađeni. Navedena nepravilnost utvrđena je i ranijim revizijama. Tijekom 2010. provedene su aktivnosti na usklađenju podataka o navedenim potraživanjima (prijenos podataka u novi program, usklađivanje podataka s drugim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva). Prema obrazloženju, očekuje se da će se usklađivanje podataka završiti do konca 2011.

Vrijednost investicija završenih u ranijim godinama u iznosu 94.474.255,00 kn u 2010. nije evidentirana na odgovarajućim računima glavne knjige, jer financijskoj službi nije dostavljena cjelokupna dokumentacija. Na zahtjev revizije, do vremena završetka revizije, sastavljeni su knjigovodstveni dokumenti na temelju kojih je obavljeno evidentiranje na odgovarajućim računima računskog plana.

Odredbom članka 59. stavak 4. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da se ispravak vojne nefinancijske imovine provodi po stopama koje odlukom utvrđuje čelnik ministarstva uz suglasnost Ministarstva financija. S obzirom da stope ispravka vrijednosti nisu utvrđene, ne obavlja se ispravak vrijednosti vojne nefinancijske opreme.

U revizijama za prethodna razdoblja uočeno je da se u pojedinim slučajevima rashodi i obveze ne evidentiraju prema računovodstvenom načelu nastanka poslovnog događaja nego u trenutku plaćanja. U 2010. rashodi i obveze nisu u cijelosti evidentirane uz primjenu modificiranog načela jer nisu iskazane obveze za 2010. u iznosu 4.478.859,00 kn koje su podmirene u 2011., što je znatno manje nego ranijih godina.

Na dan 31. prosinca 2010. Ministarstvo nije imalo evidentiranih dospjelih obveza, te je u Državni proračun vratilo 53.318.141,00 kn. Međutim, nakon zaključenja poslovnih knjiga, u Financijsku službu su i nadalje pristizali određeni računi koji se odnose na 2010.

Naime, računi najprije stižu u dislocirane ustrojstvene jedinice (mjesto troška) koje provjeravaju račune, te ih šalju u ustrojstvene jedinice koje obavljaju unos podataka u Glavnu knjigu. Navedena procedura kolanja dokumentacije zahtjeva određeno vrijeme, a ovisno o slučaju može trajati i dulje razdoblje.

U 2011. se obveze evidentiraju u skladu s načelom nastanka događaja. Naime, u 2011. je informatički sustav Ministarstva povezan s informatičkim sustavom Državne riznice. U skladu s Uputama Ministarstva financija, obveze se trebaju najaviti i unijeti u sustav, a izvršiti se mogu samo one obveze za koje su u skladu s najavom rezervirana sredstva.

Popis imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca 2010. nije cjelovit, jer nisu popisane licence, a vojne nekretnine i potraživanja popisana su djelomično.

Stanovi, garaže i poslovni prostori su popisani, ali nije iskazana pojedinačna vrijednost navedenih nekretnina, što nije u skladu s odredbom članka 15. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojom je određeno da se popis imovine i obveza mora sastaviti na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance. Podaci o popisu nose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste. Imovina nije označena inventarskim brojevima.

Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, za potrebe vođenja očevidnika imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, nisu dostavljeni sveobuhvatni podaci o imovini i vrijednosti, što nije u skladu s odredbama Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 30/01), prema kojem su sva tijela državne vlasti, te pravne i druge osobe bili obvezni navedenom Uredu dostaviti popis imovine u vlasništvu Republike Hrvatske (koju posjeduju, upotrebljavaju, koriste ili kojom upravljaju) i podatke o knjigovodstvenoj vrijednosti prema stanju utvrđenom popisom imovine na dan 31. prosinca svake godine, u rokovima određenim propisima o godišnjim financijskim izvještajima za korisnike državnog proračuna. Prema Uredbi o Registru državne imovine (Narodne novine 55/11), od svibnja 2011. podatke o imovini treba dostaviti Agenciji za upravljanje državnom imovinom.

Ministarstvo nema jedinstven informatički sustav, nego više nepovezanih sustava. Tako postoji informatički sustav za upravljanje ustrojem, sustav za financije i proračun, personalni sustav, za upravljanje nekretninama, management izvještajni sustav, prostorni informacijski sustav, te niz drugih informatičkih sustava. Nadalje, za evidentiranje stanova, garaža i poslovnih prostora, nabavljen je u 2005. program za upravljanje nekretninama, a u 2009. je zaključen ugovor za uslugu objedinjavanja, korekcije i prijenosa podataka iz postojećeg u novi informacijski sustav. Prema ugovoru, navedena usluga je trebala biti obavljena do konca 2010., izvršene su tri ugovorene faze projekta (analiza, prijenos podataka u radnu bazu i pročišćavanje podataka), a preostalo je testiranje prihvata podataka, dorada i puštanje u pogon.

Državni ured za reviziju nalaže pri sastavljanju financijskih izvještaja se pridržavati odredbi Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. 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. Nadalje, nalaže se uskladiti podatke iskazane u glavnoj i pomoćnim knjigama, te u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima evidentirati potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu. Također se nalaže obaviti popis imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, a podatke o imovini i njihovoj knjigovodstvenoj vrijednosti dostaviti Agenciji za upravljanje državnom imovinom, u skladu s odredbama Uredbe o Registru državne imovine. Nadalje, s obzirom na veličinu i složenost poslovanja Ministarstva, posebnu pozornost je potrebno pridati izgradnji jedinstvenog informatičkog sustava kojim bi bilo omogućeno efikasnije upravljanje proračunskim sredstvima.

- 2.2. *Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju da se pri sastavljanju financijskih izvještaja treba pridržavati odredbi Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Navodi da je Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008., po prvi puta je propisano knjigovodstveno praćenje vojne nefinancijske imovine u Glavnoj knjizi. Vojna dugotrajna nefinancijska imovina i nadalje predstavlja rashod koji se evidentira na računu 32261, ali je sada definirano da se istovremeno s knjiženjima rashoda i obveza zadužuje i odgovarajući račun nefinancijske imovine u razredu 0 uz odobrenje odgovarajućeg računa vlastitih izvora u skupini 91. Budući da u tom razdoblju nije bila propisana stopa ispravka vrijednosti za vojnu dugotrajnu imovinu, podaci u Glavnoj knjizi u razredu 0 nisu bili pokazatelj stvarne vrijednosti nefinancijske imovine Ministarstva obrane pa stoga nisu ni upisivani u obrasce za završni račun. Navodi da je u tijeku utvrđivanje stvarne vrijednosti nefinancijske imovine koja će biti evidentirana u Glavnoj knjizi, te upisana u propisane obrasce.*

Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju o utvrđivanju stope ispravka vrijednosti za vojnu nefinancijsku imovinu i obavljanje ispravka vrijednosti u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu. Navodi da je u tijeku reorganizacija materijalnog poslovanja, te je između ostaloga imenovan radni tim koji je dao cjelokupnu snimku stanja materijalnog knjigovodstva u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama s prijedlozima za njegovo rješavanje u skladu sa zakonskim propisima i s naglaskom na praćenje dugotrajne imovine i na obvezu provođenja ispravka vrijednosti vojne nefinancijske imovine.

Ministarstvo obrane raspolaže s velikom količinom nefinancijske imovine koju je potrebno pravilno razvrstati, posebno imajući u vidu da je za veliki dio dugotrajne nefinancijske imovine istekao vijek trajanja te da je njezino definiranje preduvjet za usklađenost podataka s Glavnom knjigom. Navodi se da je za realizaciju navedenoga bila je neophodna informatizacija svih ustrojstvenih jedinica Ministarstva obrane koja zbog nedostatka financijskih sredstava nije provedena, a samim time nije bilo moguće realizirati projekt evidencije dugotrajne i kratkotrajne nefinancijske imovine te vezano za navedeno provođenje ispravka vrijednosti. Ministarstvo je pripremlilo prijedlog rješenja evidencije i praćenja stanja materijalne imovine uključujući i definiranje stope ispravka vrijednosti vojne nefinancijske imovine čija se realizacija, ovisno o raspoloživim financijskim sredstvima, očekuje tijekom 2011.

Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju da se usklade podaci iskazani u glavnoj i pomoćnim knjigama, te da se u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima evidentiraju potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu. Navodi da je u tijeku ustrojavanje pomoćne knjige analitičkog knjigovodstva dugotrajne i kratkotrajne imovine koja će nakon osiguravanja odgovarajuće programske podrške biti povezana s Glavnom knjigom, te će osiguravati točne i relevantne podatke o stanju i vrijednosti imovine. Navodi da je ustrojena pomoćna knjiga materijalne imovine koja se vodi na način da se prati stanje i kretanje vojne nefinancijske imovine količinski i vrijednosno. Nadalje navodi da se sintetička evidencija potraživanja za stanarine, garažnine i kamate vodi u Glavnoj knjizi Ministarstva, a pomoćne evidencije (analitičke) se vode u Službi za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša. Nakon provedene usklade i nakon osiguravanja odgovarajućih uvjeta podaci će biti implementirani u Glavnu knjigu.

Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju za obavljanje popisa imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu te dostave podataka o imovini i njihovoj knjigovodstvenoj vrijednosti Agenciji za upravljanje državnom imovinom, u skladu s odredbama Uredbe o Registru državne imovine. Navodi se da je godišnji popis imovine Ministarstva i Oružanih snaga sa stanjem na dan 31. prosinca 2010. proveden na način i u rokovima određenim Odlukom o popisu imovine za 2010. Ministarstvo i Oružane snage su provele popis imovine u predviđenim rokovima, a izvješće o provedbi dostavljeno je ministru obrane 15. veljače 2011.

U vezi preporuke Ureda za jedinstvenim informatičkim sustavom kojim bi bilo omogućeno efikasnije upravljanje proračunskim sredstvima navodi da je na razini Ministarstva i Oružanih snaga ustrojen jedinstveni informacijski sustav za financije i proračun kojim su pokriveni svi poslovni procesi računovodstvenog i proračunskog poslovanja. Izvršena je realizacija projekta „Integracija informacijskog sustava za upravljanje financijama Državne riznice s informacijskim sustavom za upravljanje financijama u Područnoj riznici Ministarstva obrane“ u sklopu PHARE2006 programa predpristupne pomoći Europske unije.

Nadalje navodi da je u projektu Područna riznica Ministarstva bila određena kao jedna od tri pilot projekta ministarstva s čijim informacijskim sustavom za upravljanje financijama se izvršilo povezivanje.

Postignuti rezultati ovog projekta obuhvaćaju: razmjenu elektroničkih dokumenata između informacijskih sustava Državne riznice i Područne riznice Ministarstva obrane, napuštanje dvostrukog ručnog unosa istovjetnih podataka zbog ostvarene povezanosti sustava, uspostavu središnjeg sustava za upravljanje matičnim podacima (dobavljači, banke i sl.), učinkovito praćenje plaćanja, veću transparentnost trošenja proračunskih sredstava te bolje praćenje i dugoročno planiranje proračuna.

Navedenim unaprjeđenjem financijskih poslovnih procesa Ministarstva obrane podržan je koncept postupnog stvaranja jedinstvenog informacijskog sustava na razini Ministarstva i Oružanih snaga na temeljima postojeće programske podrške, njezine nadogradnje, daljnjeg proširenja i integracije.

3. Upravljanje nekretninama

- 3.1. Ministarstvo je koncem 2010. raspolagalo s 3 387 stanova, 2 954 garaže, 314 poslovnih prostora, te 524 vojne nekretnine. Dio nekretnina koristi Ministarstvo za svoje potrebe, dio drugi korisnici na temelju odluka i propisa (lokalne jedinice, udruge), dio nekretnina dan je u zakup ili najam, a određene nekretnine se ne koriste. Za dio nekretnina su u tijeku sudski ili upravni postupci.

Ministarstvo vodi evidenciju o nekretninama s kojima raspolaže, obavlja obračun i ispostavlja račune za naplatu zakupnine, odnosno najamnine, te prati naplatu potraživanja. Poslovi davanja nekretnina u zakup u 2010. su bili u nadležnosti Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, a od 2011. su u nadležnosti Agencije za upravljanje državnom imovinom.

S obzirom da je u revizijama za prethodne godine utvrđeno da je dio ugovora o korištenju stanova, garaža i poslovnih prostora zaključen u ranijim godinama, na temelju ranijih propisa, te da su rokovi na koje su zaključeni ugovori istekli, a nisu obnavljani, Državni ured za reviziju je predložio da se poduzmu aktivnosti u suradnji sa Središnjim državnim uredom za upravljanje državnom imovinom kako bi se što prije zaključili ugovori o korištenju stanova, garaža i poslovnih prostora u skladu s odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora.

U 2010. poduzimane su mjere za poboljšanje upravljanja nekretninama. Tako su u suradnji s nadležnim državnim tijelima, na upravljanje tijelima državne vlasti i lokalne uprave i samouprave u 2010. predana 24 poslovna prostora i devet vojnih nekretnina. Nadalje, prodana su 24 stana i 19 garaža, na temelju odredbi Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 43/92, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 11/96, 68/98), a 50 stanova je dano na korištenje Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti. S obzirom na značajan broj neperspektivnih vojnih nekretnina koje su opterećene troškovima komunalnih naknada i drugim troškovima, zatraženo je donošenje odluke Vlade Republike Hrvatske, kojom bi Ministarstvo moglo prodati dio vojnih nekretnina. Prijedlog odluke je na mišljenju u Ministarstvu financija.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje poduzimanje odgovarajućih mjera za učinkovitije upravljanje nekretninama. Predlaže se pojačati suradnju s Agencijom za upravljanje državnom imovinom, radi učinkovitijeg upravljanja nekretninama u državnom vlasništvu, čime bi se ostvarile značajne uštede sredstava, odnosno zadovoljile potrebe za poslovnim prostorom drugih tijela državne uprave.

- 3.2. *Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju u svezi poduzimanja odgovarajućih mjera za učinkovitije upravljanje nekretninama te jačanja suradnje s Agencijom za upravljanje državnom imovinom radi učinkovitijeg upravljanja nekretninama u državnom vlasništvu čime bi se ostvarile značajne uštede sredstava odnosno zadovoljile potrebe za poslovnim prostorom drugih tijela državne uprave.*

Navodi da Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša kontinuirano radi na usklađenju podataka s Financijskom službom za sve podatke o poslovnim prostorima, za koje Financijska služba vodi glavnu, a Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša zaduženje zakupnina i pomoćnu evidenciju. Radi usklađenja podataka za stanarine i garažnine, koje Financijska služba vodi u sintetičkom obliku, a Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša vodi zaduženja i glavnu evidenciju, u tijeku je završno testiranje novog programa i kontrola podataka. Nakon realizacije navedenoga ispunit će se uvjeti za usklađivanje podataka, što se očekuje do kraja 2011. Navodi da Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša u svojoj evidenciji vodi cjelovit popis stanova, garaža, poslovnih prostora i vojnih nekretnina i kontinuirano radi na pribavljanju i ažuriranju podataka o njima. Nadalje navodi da je u tijeku završno testiranje programa i kontrola podataka za stanove, garaže i poslovne prostore, koji će omogućiti analitičko vođenje materijalnog knjigovodstva u skladu s važećim propisima, kao i prijenos podataka u Registar državne imovine. Do sada su samo ručno uneseni podaci o poslovnim prostorima. Dinamika unosa svih podataka bit će u skladu s postojećom računalnom opremom i brojem djelatnika koji rade na tim poslovima. Podaci o vojnim nekretninama uneseni su u program Digitalnog katastra koji je osposobljen za rad, međutim, potrebno ga je doraditi i redovito održavati, do izrade novoga programa koji bi omogućio analitičko vođenje materijalnog knjigovodstva u skladu s važećim propisima i prijenos podataka u Registar državne imovine. Nadalje navodi da su određene ispostave Porezne uprave Ministarstva financija odbile zahtjeve Ministarstva za procjenu vrijednosti nekretnina, a kako bi se izvršila procjena vrijednosti dijela neprocijenjenih vojnih nekretnina, aktom Službe za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša iz svibnja 2011. osnovano je Povjerenstvo za procjenu knjigovodstvene vrijednosti neprocijenjenih vojnih nekretnina kako bi se podaci mogli dostaviti Agenciji za upravljanje državnom imovinom. Ministarstvo navodi da Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša nije imala obvezu u bilanci potraživanja po stanovima iskazivati koji su stanovi otkupljeni na temelju Zakona o otkupu stanova na kojima postoji stanarsko pravo, jer su ta sredstva, sredstva državnog proračuna Republike Hrvatske. Budući da Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša vodi zaduženje i glavnu evidenciju otplate, tražene podatke dostavit će Financijskoj službi kako bi se iskazali u bilanci Ministarstva obrane.

4. Postupci javne nabave

- 4.1. Planom nabave za 2010., planirana je nabava roba, usluga i radova u vrijednosti 1.119.074.657,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Izvješće o javnoj nabavi za 2010. dostavljeno je Upravi za sustav javne nabave. Prema Izvješću, Ministarstvo je nabavilo robe, usluge i radove u vrijednosti 865.614.149,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Od navedenog iznosa, u Elektroničkom oglasniku javne nabave je objavljena nabava roba, usluga i radova u vrijednosti 173.873.090,00 kn.

Nadalje, uz izuzeće od primjene Zakona o javnoj nabavi i uz primjenu Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti (Narodne novine 14/10), nabavljene su robe, usluge i radovi u vrijednosti 151.666.037,00 kn, na temelju višegodišnjeg financiranja (uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske) u vrijednosti 242.916.885,00 kn, na temelju okvirnih sporazuma u vrijednosti 204.572.484,00 kn, na temelju izdanih suglasnosti Uprave za materijalne resurse u vrijednosti 86.134.846,00 kn, a robe, usluge i radovi do 70.000,00 kn su nabavljene u vrijednosti 6.450.807,00 kn.

Nakon provedenih postupaka javne nabave, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, zaključeno je 190 ugovora u vrijednosti 173.873.090,00 kn, od čega 132 ugovora za nabavu roba u vrijednosti 102.517.826,00 kn, 52 ugovora za nabavu usluga u vrijednosti 62.419.693,00 kn, te šest ugovora za nabavu radova u vrijednosti 8.935.571,00 kn. Od ukupno zaključenih ugovora za nabavu roba, usluga i radova, u otvorenom postupku zaključeno je 100 ugovora vrijednosti 83.617.319,00 kn, pregovaračkom postupku bez prethodne objave 69 ugovora vrijednosti 80.550.423,00 kn, te 21 ugovor o javnim uslugama iz dodatka II. B vrijednosti 9.705.348,00 kn.

Uz izuzeće od primjene Zakona o javnoj nabavi i na temelju Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, zaključeni su ugovori o nabavi roba, usluga i radova u vrijednosti 151.666.037,00 kn, odnosno 104 ugovora na temelju članka 5.a Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti vrijednosti 111.103.364,00 kn, za obavljanje usluga koje se u smislu odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu smatraju komunalnim uslugama su zaključeni ugovori (356 lokacija) vrijednosti 40.260.263,00 kn, te dva ugovora na temelju članka 5. stavka 1. točke 6. Zakona o javnoj nabavi vrijednosti 302.410,00 kn.

Na temelju suglasnosti Uprave za materijalne resurse u 2010. su nabavljene robe i usluge u vrijednosti 86.134.846,00 kn. Suglasnosti su izdavane na temelju Upute o provedbi nabave roba, usluga i radova u 2010., iz prosinca 2009., za nabavu roba i usluga za koje su provedeni postupci javne nabave i zaključeni ugovori u prethodnom razdoblju. Vrijede do zaključenja okvirnih sporazuma, odnosno ugovora za nabavne kategorije Ureda za središnju javnu nabavu ili do pokretanja postupka nabave od strane Ministarstva za predmete nabave koje nisu nabavna kategorija Ureda. Ured za središnju javnu nabavu je proveo u 2010. postupak nabave tonera i zaključio koncem prosinca 2010. okvirni sporazum. Iz navedenog razloga, tijekom 2010. je Ministarstvo za druge nabavne kategorije koristilo suglasnosti.

Ministarstvo je poništilo 49 postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je poništila dva postupka javne nabave.

U skladu s ustrojstvom i organizacijom rada, nositelj provedbe postupaka nabave roba, usluga i radova, te ugovaranja je Služba za ugovaranje i nabavu.

Za praćenje, evidentiranje i kontrolu realizacije ugovora odgovoran je nositelj provedbe ugovora (tijelo zaduženo za materijalno financijsko poslovanje Ministarstva ili Oružanih snaga kojem je stavljena u nadležnost provedba zaključenog ugovora).

S obzirom da su revizijom za 2009., a i prethodnim revizijama, utvrđene nepravilnosti u stvaranju obveza putem narudžbenica, vođenju evidencija izdanih narudžbenica, te praćenju realizacije ugovora, a kako bi se otklonile nepravilnosti, i rizici u postupcima nabave sveli na prihvatljivu razinu, ministar je u siječnju 2010. donio uputu o načinu evidentiranja stvorenih financijskih obveza putem narudžbenica u sustavu Ministarstva, odnosno Oružanih snaga, te evidencije realizacije ugovora s dobavljačima. Uputom je određeno da su, u cilju jednoznačnog evidentiranja izdanih narudžbenica i realizacije zaključenih ugovora, tijela zadužena za materijalno financijsko poslovanje koja realiziraju narudžbe, odnosno sve osobe koje imaju ovlast za potpisivanje narudžbenica, obvezna dostavljati u pisanom i elektroničkom obliku mjesečna izvješća tehničkim nositeljima za pojedini predmet nabave. Tehnički nositelji dostavljaju izvješća Službi za ugovaranje i nabavu.

Prema Uputi, naručivanje roba, usluga i radova se provodi isključivo na temelju okvirnih sporazuma, odnosno godišnjih ugovora zaključenih s dobavljačima, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i uz dostatno planirana financijska sredstava.

Nadalje, Uputom je propisano da se iznimno, u uvjetima kada nisu zaključeni sporazumi, odnosno ugovori s dobavljačima, i/ili u uvjetima nedostatno planiranih financijskih sredstava, naručivanje roba, usluga i radova provodi putem narudžbenica na temelju obveznih prethodnih suglasnosti Uprave za logistiku Glavnog stožera oružanih snaga, za sva tijela zadužena za materijalno financijsko poslovanje Oružanih snaga, te na temelju prethodne suglasnosti Uprave za materijalne resurse, za sva tijela zadužena za materijalno financijsko poslovanje upravnog dijela Ministarstva.

Prema evidenciji Službe za nabavu i ugovaranje, u 2010. su izdane narudžbenice za nabavu roba i usluga u vrijednosti 103.916.374,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost, što je 10,0% ugovorenih nabava. Revizijom je utvrđeno da dio ustrojstvenih jedinica nije postupao u skladu sa Uputom, te nije dostavio mjesečna izvješća izrađena u pisanom i elektroničkom obliku. Također nije sastavljen popis osoba koje imaju ovlasti za naručivanje roba, usluga i radova putem narudžbenica.

Pravilnikom o načinu materijalnog zbrinjavanja Oružanih snaga (Narodne novine 179/04 i 32/08) je propisano da su tehnički nositelji obvezni prema potrebi dati uputu o provedbi zaključenih ugovora. Naputkom o provedbi postupaka nabave u Ministarstvu i oružanim snagama iz kolovoza 2008., izmjenama i dopunama naputka iz rujna 2008., te studenoga 2009., propisano je da Služba za nabavu i ugovaranje, uz zaključene ugovore, po potrebi dostavlja i uputu o njihovoj provedbi. Iz navedenog proizlazi da internim aktima nije jedinstveno propisan postupak izrade uputa za provedbu zaključenih ugovora.

Ministarstvo ne raspolaže jedinstvenim informatičkim sustavom koji bi omogućio cjelovito praćenje provedenih postupaka javne nabave i zaključenih ugovora. Tehnički nositelji prikupljaju informacije o broju izdanih narudžbenica krajnjih korisnika u programu za tablično računanje, te ih elektroničkom poštom dostavljaju Službi, čime je otežano jednoobrazno prikupljanje podataka. Također, nije uspostavljen jedinstveni informatički sustav o stvorenim financijskim obvezama koji bi sudionicima u procesu nabave i realizacije ugovora omogućio informaciju o stvorenim obvezama, odnosno raspoloživim financijskim sredstvima.

Sustav prethodne financijske kontrole stvaranja obveza u procesu naručivanja robe, radova i usluga nije u cijelosti uspostavljen, a naknadna kontrola dokumentacije nije dostatna.

Državni ured za reviziju nalaže postupanje u skladu s Uputom, odnosno dostavljanje propisanih mjesečnih izvješća i sastavljanje evidencije tijela zaduženih za materijalno financijsko poslovanje, odnosno sastavljanje popisa osoba koje imaju ovlasti za naručivanje roba, usluga i radova putem narudžbenica. Nalaže provesti analizu internih akata koji reguliraju područje nabave, njihovo usklađenje sa zakonskim odredbama i međusobno, kako bi se otklonile nejasnoće koje dovode do različitog tumačenja odredbi internih akata. Nadalje, nalaže se uspostavljanje jedinstvenog informatičkog sustava o stvorenim financijskim obvezama, kako bi sudionici u procesu nabave i realizacije ugovora pravodobno raspolagali točnom informacijom o stvorenim obvezama, odnosno raspoloživim financijskim sredstvima.

- 4.2. *Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju u kojem se nalaže dostavljanje propisanih mjesečnih izvješća i sastavljanje evidencije tijela zaduženih za materijalno financijsko poslovanje, odnosno sastavljanje popisa osoba koje imaju ovlasti za naručivanje roba, usluga i radova putem narudžbenica kao i potrebu analize internih akata koji reguliraju područje nabave, njihovo usklađenje sa zakonskim odredbama i međusobno kako bi se otklonile nejasnoće koje dovode do različitog tumačenja odredbi internih akata kao i uspostavljanje jedinstvenog informatičkog sustava o stvorenim financijskim obvezama kako bi sudionici u procesu nabave i realizacije ugovora pravodobno raspolagali točnom informacijom o stvorenim obvezama odnosno raspoloživim financijskim sredstvima. Navodi se da su pokrenuti su postupci kojima se osigurava praćenje realizacije ugovora kod svih korisnika po organizacijskoj hijerarhiji. Nadalje, ministar je donio Odluku o prihvaćanju Izvješća Povjerenstva za izradu Akcijskog plana za uklanjanje nepravilnosti u stvaranju obveza putem narudžbenica u Ministarstvu i Oružanim snagama u 2009. i o usvajanju Akcijskog plana za uklanjanje nepravilnosti u postupcima stvaranja obveza putem narudžbenica na temelju koje je ravnatelj Uprave za materijalne resurse donio Uputu o načinu evidencije stvorenih financijskih obveza putem narudžbenica u sustavu Ministarstva obrane i Oružanih snaga te evidencije realizacije ugovora s dobavljačima. Uputa je donesena zbog jednoznačnog evidentiranja izdanih narudžbenica i realizacije sklopljenih ugovora na način da se svako materijalno- financijsko tijelo u organizacijskoj strukturi Ministarstva i Oružanih snaga koje provodi naručivanje roba, usluga i radova obvezuje dostavljati mjesečna izvješća tehničkim nositeljima, koji objedinjena izvješća dostavljaju Službi za ugovaranje i nabavu u propisanoj formi. Nadalje navodi da je za potrebe Državnog ureda za reviziju, Služba za ugovaranje i nabavu izradila izvješće o izdanim narudžbenicama sukladno podacima koje su dostavili tehnički nositelji i upozorila ustrojstvene jedinice na obvezu pridržavanja Upute i na nužnost dostave podataka o izdanim narudžbenicama. Navodi da je u svezi sastavljanja popisa osoba koje imaju ovlasti za naručivanje roba, usluga i radova putem narudžbenica obveza izvršena. Ministarstvo navodi da u tijeku postupak donošenja novoga Zakona o javnoj nabavi. Nakon stupanja na snagu novoga Zakona o javnoj nabavi, donošenja nove Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti te novog Pravilnika o materijalnom zbrinjavanju Oružanih snaga nadležne ustrojstvene jedinice izradit će i provedbene propise koji će se uskladiti s tim novim aktima i kojim će biti otklonjene moguće nejasnoće koje dovode do različitog tumačenja određenih propisa.*

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:
 - Revizijom obavljenom za 2009., utvrđene nepravilnosti koje se odnose na neusklađenost i nepotpunost podataka u pomoćnim i poslovnim knjigama, te financijskim izvještajima, ispravak vrijednosti vojne imovine, te nepotpun popis imovine i obveza, nisu otklonjene.
 - Podaci o vrijednosti imovine u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu istovjetni, kao ni podaci o potraživanjima za najam stanova, garaža i poslovnih prostora u glavnoj knjizi i pomoćnim knjigama.
U glavnoj knjizi i financijskim izvještajima nisu iskazana potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu.
S obzirom da stope ispravka vrijednosti nisu utvrđene, ne obavlja se ispravak vrijednosti vojne nefinancijske opreme.
Popis imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca 2010. nije cjelovit, jer nisu popisane licence, a vojne nekretnine i potraživanja popisana su djelomično. Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, za potrebe vođenja očevidnika imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, nisu dostavljeni sveobuhvatni podaci o imovini i vrijednosti. (točka 2. Nalaza)
 - Prema podacima iz izvješća, Ministarstvo je nabavilo robe, usluge i radove u vrijednosti 865.614.149,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Pojedine ustrojstvene jedinice nisu dostavile propisana mjesečna izvješća u pisanom ili elektronskom obliku u skladu s Uputom o načinu evidencije stvorenih financijskih obveza putem narudžbenica u sustavu Ministarstva, odnosno Oružanih snaga, te evidencije realizacije ugovora s dobavljačima. Ministarstvo ne raspolaže jedinstvenim informatičkim sustavom koji bi omogućio praćenje provedenih postupaka javne nabave i zaključenih ugovora, te o financijskim obvezama koji bi sudionicima u procesu nabave i realizacije ugovora omogućio informaciju o obvezama, odnosno raspoloživim financijskim sredstvima. Sustav prethodne financijske kontrole stvaranja obveza u procesu naručivanja roba, usluga i radova nije u cijelosti uspostavljen, a naknadna kontrola dokumentacije nije dostatna. (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 2010. u Ministarstvu je bilo 19 850 zaposlenika. Ministar obrane od siječnja 2008. do konca prosinca 2010. je bio Branko Vukelić, a od konca prosinca 2010. je dr. sc. Davor Božinović. Prihodi za 2010. su ostvareni u iznosu 4.694.222.768,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 4.691.635.605,00 kn. Značajniji prihodi su ostvareni iz proračuna za aktivnost Funkcioniranje oružanih snaga u iznosu 3.008.019.673,00 kn, upravne i opće poslove u iznosu 538.771.306,00 kn, troškove mirovnih misija u iznosu 341.824.361,00 kn, te za opremanje i modernizaciju u iznosu 301.295.344,00 kn. Vrijednosno značajniji su rashodi za zaposlene u iznosu 2.911.512.342,00 kn, te materijalni rashodi u iznosu 1.651.349.504,00 kn. Višak prihoda iznosi 2.587.163,00 kn. Iz prethodnih godina ostvaren je manjak prihoda i primitaka u iznosu 64.606.183,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 62.019.020,00 kn.

Revizijom za 2010. utvrđene nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje i postupke javne nabave dijelom su posljedica nezadovoljavajućeg funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola i utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.