



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO UPRAVE

Zagreb, listopad 2012.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	3
	Financijski izvještaji	3
	Programi financirani u 2011.	7
II.	REVIZIJA ZA 2011.	8
	Ciljevi i područja revizije	8
	Metode i postupci revizije	8
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2010.	8
	Nalaz za 2011.	10
III.	MIŠLJENJE	14



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/12-01/29

URBROJ: 613-02-01-12-6

Zagreb, 30. listopada 2012.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA UPRAVE ZA 2011.

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 uprave (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2011.

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. lipnja do 30. listopada 2012.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Djelokrug rada Ministarstva je određen 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 i 150/11). Prema odredbama navedenog Zakona, koji je bio na snazi do 23. prosinca 2011., Ministarstvo je obavljalo upravne i stručne poslove koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave, te lokalne i područne (regionalne) samouprave, politički i izborni sustav, osobna stanja građana (državne matice, popisi birača, promjene osobnog imena), registraciju političkih stranaka, zaklada, fundacija i drugih evidencija utvrđenih posebnim zakonima, planiranje i nadzor zapošljavanja u državnoj upravi, stručno osposobljavanje i usavršavanje, radnopravni položaj zaposlenih u državnoj upravi, te lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, poticanje znanstvenog i stručnog razvitka državne uprave, poslove upravnog i inspekcijskog nadzora u tijelima državne uprave, te lokalne i područne (regionalne) samouprave, upravljanje sredstvima za unapređenje upravne sposobnosti kroz razvoj uslužne kulture u upravi, usmjeravanje reforme i procesa modernizacije uprave, primjenu etičkih načela, praćenje načina korištenja sredstava rada, te primjenu suvremenih metoda rada u državnoj upravi. Obavljalo je i druge upravne i stručne poslove koji su mu stavljeni u nadležnost posebnim zakonom, kao i poslove koji nisu stavljeni u nadležnost drugim središnjim tijelima državne uprave.

Stupanjem na snagu Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 22/12), poslovi Središnjeg državnog ureda za e-Hrvatsku se od 23. prosinca 2011. obavljaju u okviru Ministarstva. Stoga, Ministarstvo obavlja i upravne i stručne poslove koji se odnose na razvitak informacijskog sustava državne uprave, uspostavu tehnološke i sigurnosne informatičke infrastrukture u tijelima državne uprave, racionalizaciju uporabe informatičkih resursa u tijelima državne uprave, povezivanje informacijskih sustava tijela državne uprave kroz jedinstvenu informacijsko komunikacijsku mrežu, donošenje tehničkih i normizacijskih pravila uporabe informatičke opreme u tijelima državne uprave, donošenje stručnih i normativnih podloga za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji u područjima razvitka i primjene informacijsko komunikacijske tehnologije, te obavljanje objedinjene nabave informatičkih resursa za tijela državne uprave. Nadalje, obavlja i poslove koji se odnose na praćenje i koordinaciju projekata iz područja informacijsko-komunikacijske tehnologije u tijelima državne uprave, sudjelovanje u donošenju i praćenju provedbe zakona i drugih propisa u području primjene informacijsko-komunikacijske tehnologije u Republici Hrvatskoj, promicanje i sustavno unaprjeđivanje izgradnje internetizacijske infrastrukture u Republici Hrvatskoj, javnog pristupanja internetskim uslugama i sadržajima, razvitka primjene informacijske i komunikacijske tehnologije, sustava elektroničke uprave, elektroničkog obrazovanja, elektroničkog zdravstva i elektroničkog poslovanja.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva uprave (Narodne novine 118/09), koju je donijela Vlada Republike Hrvatske u rujnu 2009., za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva, ustrojene su unutarnje ustrojstvene jedinice, Kabinet ministra, Uprava za politički sustav, državnu upravu te lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, Uprava za opću upravu, Uprava za ljudske potencijale, Upravna inspekcija, Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, Zavod za javnu upravu, Tajništvo, Samostalni sektor za međunarodnu suradnju, Samostalni sektor za provedbu projekata, te Samostalni odjel za unutarnju reviziju.

Koncem veljače 2012. Vlada Republike Hrvatske je donijela Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva (Narodne novine 28/12) kojom je za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva ustrojeno osam ustrojstvenih jedinica: Kabinet ministra, Uprava za politički sustav, državnu upravu, te lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, Uprava za opću upravu, Uprava za službeničke odnose, Uprava za e-Hrvatsku, Glavno tajništvo, Upravna inspekcija, te Samostalni odjel za unutarnju reviziju.

U državom proračunu za 2011., u okviru razdjela Ministarstva, planirana su i ostvarena sredstva za poslovanje Ministarstva u užem smislu (uključena i sredstva za Akademiju lokalne demokracije), te 20 ureda državne uprave u županijama. Kako su Akademija za lokalnu demokraciju, te uredi državne uprave u županijama samostalne pravne osobe, njihovi financijski izvještaji i poslovanje nisu obuhvaćeni financijskom revizijom Ministarstva.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva, planirano je 168 zaposlenika. Početkom 2011. je bilo 126 zaposlenika, a koncem 2011. je bio 151 zaposlenik.

Zakonski predstavnik Ministarstva do 22. prosinca 2011. je bio Davorin Mlakar, a od 23. prosinca 2011., Arsen Bauk.

Planiranje

Financijski plan Ministarstva za 2011. je iznosio 37.030.325,00 kn. Nakon preraspodjela sredstava državnog proračuna obavljenih na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske, financijski plan Ministarstva je smanjen za 8,4%, te iznosi 33.910.456,00 kn. Značajnije su smanjeni rashodi aktivnosti Administracija i upravljanje u iznosu 2.379.821,00 kn, te aktivnosti Informatizacija u iznosu 720.000,00 kn. Izvori financiranja su, osim državnog proračuna, pomoći iz programa Europske unije, te vlastiti prihodi. Vrijednosno značajniji rashodi su planirani za provedbu aktivnosti Administracija i upravljanje u visini 63,3% planiranih sredstava, te za provedbu aktivnosti Stručno osposobljavanje državnih službenika 16,1% planiranih sredstava. U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2012. i 2013. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi za 2012. u iznosu 44.760.710,00 kn, te za 2013. u iznosu 42.751.027,00 kn.

Financijski izvještaji

Ministarstvo vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani 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 za 2011., ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 29.643.045,00 kn, što je za 569.821,00 kn ili 1,9% manje u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi su za 2011. ostvareni za 4.267.411,00 kn ili 12,6% manje od planiranih.

U tablici broj 1 se daju podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Prihodi	Ostvareno za 2010.	Ostvareno za 2011.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Prihodi iz proračuna	28.810.595,00	29.427.079,00	102,1
2.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	73.571,00	83.052,00	112,9
3.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	1.328.700,00	132.914,00	10,0
Ukupno		30.212.866,00	29.643.045,00	98,1

Vrijednosno najznačajniji su prihodi iz državnog proračuna, koji su ostvareni u iznosu 29.427.079,00 kn i čine 99,3% ukupnih prihoda. Namijenjeni su za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 28.568.426,00 kn, te za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 858.653,00 kn. U odnosu na 2010., prihodi iz državnog proračuna su veći za 616.484,00 kn ili 2,1%. Vrijednosno značajniji prihodi iz državnog proračuna su namijenjeni za financiranje aktivnosti Stručno osposobljavanje državnih službenika (naknade članovima povjerenstva – stručni ispiti i intelektualne usluge) u iznosu 5.188.204,00 kn, te za financiranje aktivnosti Informatizacija (rashodi za usluge) u iznosu 2.140.997,00 kn.

Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna se odnose na prihode iz programa Europske unije IPA 2007 Pomoć u tranziciji i jačanju institucija u iznosu 132.914,00 kn. U poslovnim knjigama Ministarstva su evidentirani na temelju obavijesti Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi su ostvareni u iznosu 32.275.464,00 kn, što je za 2.122.990,00 kn ili 7,0% više u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi su za 2011. ostvareni za 1.634.992,00 kn ili 4,8% manje od planiranih.

U tablici broj 2 se daju podaci o ostvarenim rashodima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2010.	Ostvareno za 2011.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Rashodi za zaposlene	15.913.656,00	16.084.634,00	101,1
2.	Materijalni rashodi	13.580.030,00	15.334.724,00	112,9
3.	Financijski rashodi	11.897,00	7.031,00	59,1
4.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	646.891,00	849.075,00	131,3
	Ukupno	30.152.474,00	32.275.464,00	107,0
	Višak prihoda	60.392,00	0,00	-
	Manjak prihoda	0,00	2.632.419,00	-

Manjak prihoda za 2011. iznosi 2.632.419,00 kn. U 2010. je ostvaren višak prihoda u iznosu 60.392,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda iz ranijih godina iznosi 200.775,00 kn. Koncem 2011. je izvršen ispravak (korekcija) manjka prihoda za iznos isporučenih HITRONet usluga iz 2009. i 2010. u iznosu 4.908.897,00 kn. Ujedno je evidentiran manjak prihoda pripojenog Središnjeg ureda za e-Hrvatsku u iznosu 678.906,00 kn. Manjak prihoda Ministarstva koncem 2011. je uvećan za navedene korekcije, te iznosi 8.420.997,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji su rashodi za zaposlene koji su ostvareni u iznosu 16.084.634,00 kn i čine 49,8% ukupnih rashoda. Drugi značajniji rashodi se odnose na materijalne rashode u iznosu 15.334.724,00 kn ili 47,5% u odnosu na ukupne rashode.

Vrijednosno značajniji materijalni rashodi se odnose na rashode za usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu 3.412.595,00 kn, naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, povjerenstava i slično u iznosu 3.244.183,00 kn, te intelektualne i osobne usluge u iznosu 2.934.411,00 kn. U okviru materijalnih rashoda, vezano uz aktivnost Stručno osposobljavanje državnih službenika, evidentirani su rashodi koji se odnose na financiranje rada Državne škole za javnu upravu u iznosu 1.500.000,00 kn, od čega je 1.100.000,00 kn evidentirano u okviru rashoda za intelektualne i osobne usluge, a 400.000,00 kn u okviru drugih materijalnih rashoda. Sredstva su doznačena Državnoj školi za javnu upravu na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske iz svibnja 2011.

Vrijednosno značajniji rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 818.355,00 kn su ostvareni u okviru kapitalnog projekta Informatizacija, za nabavu licenci, te računala i računalne opreme.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2011., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 7.591.957,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine, te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2011.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2011.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	5.459.111,00	5.839.895,00	107,0
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	1.860.743,00	1.860.743,00	100,0
1.2.	Građevinski objekti	352.397,00	347.751,00	98,7
1.3.	Postrojenja i oprema	1.702.280,00	1.926.884,00	113,2
1.4.	Prijevozna sredstva	340.833,00	135.235,00	39,7
1.5.	Druga nefinancijska imovina	1.202.858,00	1.569.282,00	130,5
2.	Financijska imovina	1.432.772,00	1.752.062,00	122,3
2.1.	Novčana sredstva	24.270,00	20.864,00	86,0
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	7.005,00	70.033,00	999,8
2.3.	Potraživanja za prihode poslovanja	65.000,00	81.086,00	124,7
2.4.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	1.336.497,00	1.580.079,00	118,2
Ukupno imovina		6.891.883,00	7.591.957,00	110,2
3.	Obveze	1.633.546,00	10.173.060,00	622,8
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	1.622.870,00	10.171.961,00	626,8
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	10.676,00	1.099,00	10,3
4.	Vlastiti izvori	5.258.337,00	-2.581.103,00	-49,1
Ukupno obveze i vlastiti izvori		6.891.883,00	7.591.957,00	110,2

Vrijednost ukupne imovine je koncem 2011. povećana za 700.074,00 kn ili 10,2% u odnosu na stanje iskazano početkom 2011. Povećanje vrijednosti ukupne imovine posljedica je promjena u unutarnjem ustrojstvu Ministarstva prema kojoj je Ministarstvu pripojen Središnji državni ured za e-Hrvatsku, te je preuzeta imovina nabavne vrijednosti 3.568.355,00 kn, ispravka vrijednosti 2.819.486,00 kn, sadašnje vrijednosti 748.869,00 kn, te sitnog inventara nabavne i ispravka vrijednosti 97.420,00 kn. Vrijednosno značajnija preuzeta imovina se odnosi na računala i računalnu opremu, licence, te uredski namještaj.

Vrijednosno značajnija imovina se odnosi na postrojenja i opremu u iznosu 1.926.884,00 kn, prirodna bogatstva (zemljište) u iznosu u iznosu 1.860.743,00 kn, te drugu nefinancijsku imovinu u iznosu 1.569.282,00 kn (licence, pohranjena djela likovnih umjetnika, te ulaganja u računalne programe).

Rashodi budućeg razdoblja se odnose na plaće zaposlenima i naknade za prijevoz za prosinac 2011.

Ukupne obveze na dan 31. prosinca 2011. su iznosile 10.173.060,00 kn. Vrijednosno značajnije obveze se odnose na obveze za materijalne rashode u iznosu 8.526.953,00 kn. U odnosu na iskazane obveze početkom 2011. veće su za 8.539.514,00 kn ili 522,8%, a najvećim dijelom su posljedica iskazivanja obveza za korištenja HITRONet usluga u 2011. i ranijim godinama.

Odlukom o uspostavi i pružanju usluga zajedničkih servisa sustava računalno - komunikacijske mreže tijela državne uprave iz ožujka 2002., Vlada Republike Hrvatske je ovlastila Financijsku agenciju (dalje u tekstu: FINA) za isporučitelja HITRONet usluga. Za naručitelja usluga Odlukom je ovlašten Središnji državni ured za e-Hrvatsku, u čijem se razdjelu u državnom proračunu osiguravaju sredstva za navedene usluge.

Izmjenama i dopunama navedene Odluke iz lipnja 2010. je određeno da se sredstva za korištenje priključka pojedinog tijela državne uprave na zajednički dio HITRONet mreže, kao i dijela mreže koji se koristi isključivo za potrebe spajanja, osiguravaju u odgovarajućim razdjelima tijela državne uprave. Ministarstvo za 2010. i 2011. s FINA-om nije zaključilo ugovor o korištenju HITRONet usluga.

FINA je koncem studenoga 2011., za razdoblje od siječnja 2009. do konca listopada 2011., ispostavila račun za navedene usluge u iznosu 7.516.385,00 kn, a naknadno je dogovoreno da se račun umani za 384.646,00 kn, te je ispostavljen u iznosu 7.131.739,00 kn. Račun za HITRONet usluge koji se odnosi na studeni i prosinac 2011., ispostavljen je u iznosu 482.965,00 kn, te je ukupno obračunano 7.614.704,00 kn. Obračunane usluge za 2009. iznose 2.460.669,00 kn, za 2010. iznose 2.448.229,00 kn, a za 2011. iznose 2.705.806,00 kn.

Prema uputi Ministarstva financija iz veljače 2012. računi za HITRONet usluge za 2011. su evidentirani u poslovnim knjigama u okviru obveza i rashoda za 2011., dok su računi iz 2009. i 2010. evidentirani u okviru obveza i izvora vlasništva. Navedenim evidentiranjem je ispravljen rezultat poslovanja ranijih godina, te je povećan manjak prihoda za 4.908.898,00 kn, zbog čega su izvori vlasništva iskazani u negativnom iznosu -2.581.103,00 kn.

Programi financirani u 2011.

Financijskim planom za 2011. Ministarstvo je planiralo financiranje programa Ustrojstvo javne uprave koji obuhvaća pet aktivnosti, te dva kapitalna projekta. Aktivnosti su Administracija i upravljanje, Stručno osposobljavanje državnih službenika, Službenički sudovi, Odbor za državnu službu, IPA 2008 Pomoć u tranziciji i jačanje institucija implementacija Zakona o općem upravnom postupku, a kapitalni projekt Informatizacija.

II. REVIZIJA ZA 2011.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka, te 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

U obavljanju revizije su korištene sljedeće metode i postupci: analitički postupci, izračun, pregled, te ispitivanje i potvrđivanje. Analitički postupci su primijenjeni za izračun i analizu značajnih pokazatelja i trendova. Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je 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 i pojedine aktivnosti. Postupcima izračunavanja je provjerena računsko točnost dokumentacije i evidencija. Provjerene su i poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje su dokaz nastalim poslovnim događajima.

Obavljena je provjera vjerodostojnosti knjigovodstvene dokumentacije, te pravilnost i 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 propisa, procedura i drugih internih akata. Ispitivanjem i potvrđivanjem su pribavljeni dokazi o pojedinim poslovnim događajima prikupljanjem informacija i usmenih obrazloženja zaposlenika.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2010.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Ministarstva za 2010., o čemu je sastavljeno izvješće i izraženo bezuvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene činjenice opisane u izvješću i Ministarstvu je predloženo da prihvati preporuke i poduzme potrebne radnje.

Državni ured za reviziju je predložio ustrojiti učinkovit sustav financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

Financijskim planom za 2010. rashodi za izobrazbu državnih službenika su planirani u okviru dvije aktivnosti, pojedini rashodi su ostvareni u znatno manjim iznosima od plana, dok prihodi i rashodi za jednu aktivnost nisu planirani, a ostvareni su, te je naloženo više pozornosti posvetiti planiranju, kako bi planovi bili realni i u funkciji praćenja ciljeva poslovanja.

Revizijom za 2011. je utvrđeno prema kojem nalogu je postupljeno, a koja preporuka je u postupku izvršenja.

Nalog prema kojem je postupljeno:

- financijskim planom za 2011. rashodi za izobrazbu državnih službenika su planirani u okviru jedne aktivnosti, a prihodi i rashodi su realnije planirani.

Preporuka u postupku izvršenja:

- aktivnosti vezane uz uspostavu učinkovitog sustava financijskog upravljanja i kontrola su u tijeku.

Ministarstvo je i nadalje u obvezi postupati prema danoj preporuci Državnog ureda za reviziju.

Nalaz za 2011.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug rada, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, imovina i obveze, te postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti u dijelu koji se odnosi na naknade prema ugovorima o djelu i rješavanje sporova između općina, gradova i županija.

1. Naknade prema ugovorima o djelu

- 1.1. Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu u okviru aktivnosti Administracija i upravljanje su ostvareni u iznosu 326.518,00 kn, od čega se na rashode za naknade prema ugovorima o djelu koji su zaključeni s državnim službenicima i namještenicima Ministarstva, odnosi 187.321,00 kn, a s vanjskim suradnicima 139.197,00 kn.

Za obavljanje poslova u pisarnici, vođenje očevidnika, arhiviranje, administrativne poslove, izrade analiza, prikupljanje podataka o najavama i praćenje događanja povezanih s djelokrugom Ministarstva, sudjelovanje u organizaciji okruglih stolova i savjetovanja, prosljeđivanje najave događanja i vijesti nadležnoj ustrojstvenoj jedinici radi objave na web stranicama, te sudjelovanje u pripremi objava i priopćenja na web stranici, zaključeni su ugovori o djelu s četiri državna službenika Ministarstva, što nije u skladu s odredbom članka 62. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11 i 34/12) kojom je propisano da se pojedini poslovi koji se obavljaju u državnom tijelu, osim poslova koje obavljaju državni službenici iz članka 3. stavka 2. navedenog Zakona, mogu na temelju ugovora o djelu povjeriti pružateljima stručnih usluga izvan državne službe.

Državni ured za reviziju nalaže pri ugovaranju poslova putem ugovora o djelu, postupati u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima.

- 1.2. *Na nalog da se pri ugovaranju poslova putem ugovora o djelu postupa u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima, odnosno da se ugovori o djelu ne mogu zaključivati s državnim službenicima Ministarstva, navodi se da navedene poslove u pravilu obavljaju djelatnici niže i srednje stručne spreme te su zakoniti u smislu odredbe članka 62. navedenog Zakona. Nadalje, odredbom članka 33. stavka 1. Zakona, propisano je da državni službenik može izvan redovitog radnog vremena obavljati poslove ili pružati usluge pravnoj ili fizičkoj osobi, samo ako nad tim djelatnostima, odnosno nad radom te fizičke ili pravne osobe, državno tijelo u kojem je u službi, ne obavlja nadzor ili ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom, te ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka, niti šteti ugledu državne službe. Ministarstvo navodi da se ugovoreni poslovi ne mogu svrstati pod slučajeve i okolnosti predviđene odredbama navedenog članka, te je državnim službenicima i namještenicima dozvoljeno da ih obavljaju izvan službe, odnosno poslije radnog vremena u svim pravnim osobama, pa tako i u državnim tijelima, uz uvjet da se za takve poslove može zaključiti ugovor o djelu temeljem Zakona o obveznim odnosima.*
- 1.3. Državni ured za reviziju ostaje pri danom nalogu, jer iz odredbe članka 62. stavak 1. Zakona o državnim službenicima, proizlazi da se ugovori o djelu mogu zaključiti s pružateljima stručnih usluga izvan državne službe.

Odredbama navedenog Zakona nije propisano izuzeće, odnosno mogućnost da državno tijelo sa svojim državnim službenikom zaključi ugovor o djelu za poslove koje bi obavljao izvan radnog vremena.

Nadalje, vezano uz odredbe članka 33. navedenog Zakona, potrebno je naglasiti da iste ne reguliraju pitanje zaključivanja ugovora o djelu između državnog tijela i državnog službenika, već se navedenim odredbama propisuju način i uvjeti pod kojima državni službenici mogu obavljati poslove ili pružati usluge fizičkim ili pravnim osobama.

2. Rješavanje sporova između općina, gradova i županija

2.1. Broj jedinica lokalne samouprave, granice, odnosno područja, u proteklom razdoblju u više navrata su se mijenjali na temelju zakona, odnosno odluka predstavničkih tijela. Imovina, odnosno, pokretne i nepokretne stvari, imovinska prava te obveze, dijele se između postojećih i novonastalih jedinica lokalne samouprave. Imovinska razgraničenja se rješavaju sporazumno, a u pojedinim slučajevima putem Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija (dalje u tekstu: Komisija), uz posredovanje nadležnog središnjeg tijela državne uprave.

Vlada Republike Hrvatske je u svibnju 1994. donijela Uredbu o Komisiji Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija (Narodne novine 37/94). Uredbom su, između ostalog, utvrđene nadležnosti i tijela Komisije - predsjednik i tajnik Komisije, te arbitri, koje imenuje Vlada Republike Hrvatske.

U nadležnosti Komisije je rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija u postupku preuzimanja nekretnina, pokretnina, financijskih sredstava, te drugih prava i obveza dotadašnjih općina.

U veljači 1995. je donesen Poslovnik o radu Komisije (Narodne novine 9/95). Poslovnikom je, između ostalog, utvrđeno da predsjednik Komisije imenuje predsjednika i članove svakog arbitražnog vijeća za određeni spor. U jednom sporu arbitražno vijeće rješava sva sporna pitanja novonastalih općina, gradova i županija vezano uz preuzimanje imovine i obveza dotadašnjih općina.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske iz travnja 1995. (Narodne novine 27/95), utvrđeno je da članovi arbitražnog vijeća imaju pravo na nagradu u visini od 1.000,00 kn do 5.000,00 kn po predmetu, a predsjednik Komisije utvrđuje visinu nagrade prema složenosti predmeta spora. Ujedno je utvrđeno da članovima arbitražnog vijeća, tajniku Komisije, vještacima i zapisničarima pripada naknada troškova (putnih, dnevnica i naknada za neostvarenu plaću). Visinu naknade i nagrade vještacima i zapisničaru određuje predsjednik Komisije na prijedlog predsjednika arbitražnog vijeća. Navedenom Odlukom je također utvrđeno da su stranke (općine, gradovi, županije), dužne Komisiji nadoknaditi troškove arbitražnog postupka nastale izvođenjem dokaza, održavanjem ročišta i putne troškove, uplatom predujma na račun Ministarstva.

Vlada Republike Hrvatske je u više navrata donosila listu arbitara, a posljednja je donesena u travnju 2006., kada je doneseno i Rješenje o imenovanju tajnice Komisije (Narodne novine 44/06). Do dana obavljanja revizije (kolovoz 2012.), lista arbitara nije ažurirana.

Utvrđeno je da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave od 1994. do vremena obavljanja revizije Komisiji dostavile oko 1 900 raznih akata (zahtjevi, pozivi za rasprave, prijedlozi), koji se odnose na 168 predmeta (predmeti za podjelu imovine bivših općina, kao i podjelu imovine između novonastalih jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave iz koje su nastale) za rješavanje sporova iz nadležnosti Komisije. Najvećim dijelom se odnose na sporove vezane uz vlasništvo nekretnina.

Do vremena obavljanja revizije riješen je manji broj predmeta (tijekom 2010., 2011. i do kolovoza 2012. sporovi su rješavani u predmetima u kojima je to bilo moguće, s obzirom na sastav arbitražnog vijeća). Prema evidenciji koju vodi Ministarstvo, vidljiv je ukupan broj predmeta, ali nisu vidljive uplate, odnosno potraživanja za troškove arbitražnih postupaka.

U 2010. u poslovnim knjigama Ministarstva je evidentirana uplata u državni proračun u iznosu 65.000,00 kn za troškove arbitražnih postupaka obavljenih u ranijem razdoblju, pri čemu nije poznat uplatitelj (jedinica lokalne samouprave).

U proračunu za 2010. je planirana aktivnost Rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija u postupku preuzimanja obveza, za što su planirana sredstva u iznosu 100.000,00 kn, koja nisu utrošena. Predsjedniku arbitražnog vijeća, članovima vijeća (dva člana), tajnici Komisije i zapisničaru su u 2009. isplaćene nagrade u neto iznosima od 585,00 kn do 2.000,00 kn na temelju odluke predsjednika Komisije za postupak preuzimanja nekretnina, pokretnina, financijskih sredstava, te prava i obveza Općine Ogulin. Iz poslovnih knjiga nije vidljivo je li navedena općina izvršila uplatu u državni proračun za troškove arbitražnog postupka. U okviru financijske imovine, u poslovnim knjigama Ministarstva za 2011. je iskazano potraživanje za troškove arbitražnih sporova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu 65.000,00 kn. Odredbom članka 47. Zakona o proračunu je propisano da su proračunski korisnici odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda u skladu s namjenama.

Rješavanje sporova između općina, gradova i županija je dijelom regulirano Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine (33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09 i 150/11), te Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 46/10 i 145/10).

Odredbom članka 37. Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj je utvrđeno da će jedinice lokalne samouprave, kod kojih je došlo do područnih promjena, odnosno novoustrojene jedinice lokalne samouprave, donijeti u roku od šest mjeseci od konstituiranja novih općina, sporazum o podjeli imovine, te prava i obveza, u skladu s područnim promjenama utvrđenim ovim Zakonom. Sporazum se dostavlja središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove lokalne samouprave u roku osam dana od dana potpisivanja. Ako jedinice lokalne samouprave ne postignu sporazum u navedenom roku, dužne su u roku 15 dana od proteka roka, obavijestiti Ministarstvo (Središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove lokalne samouprave). U slučaju da se ne postigne sporazum o podjeli imovine, prava i obveza jedinica lokalne samouprave, odlučiti će Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija. Vlada Republike Hrvatske utvrđuje sastav Povjerenstva i imenuje predsjednika, članove i tajnika Povjerenstva posebnom odlukom.

Uredba o Komisiji Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija iz 1994. nije stavljena izvan snage.

Ministarstvo nema saznanja jesu li sve jedinice lokalne samouprave, kod kojih je došlo do područnih promjena, dostavile sporazume, odnosno o navedenom se ne vode evidencije.

Utvrđeno je da normativni akti, koji reguliraju nadležnosti i način rješavanja sporova vezanih uz preuzimanje nekretnina, pokretnina, financijskih sredstava te prava i obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, nisu detaljno razrađeni i međusobno usklađeni.

Naime, normativnim aktima nije utvrđeno tijelo državne uprave koje treba obavljati administrativne i tehničke poslove vezano uz predmete za rješavanje sporova. U cilju učinkovitijeg rješavanja sporova između općina, gradova i županija, potrebno je pokrenuti inicijativu radi normativne usklađenosti postojećih propisa.

S obzirom na značaj utvrđivanja vlasništva imovine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te složenost i veliki broj neriješenih sporova, Državni ured za reviziju predlaže normativno utvrditi nadležnost Ministarstva u rješavanju sporova. U slučaju da navedene poslove i nadalje obavlja Komisija, potrebno je normativnim aktima detaljnije razraditi nadležnosti i način rada Komisije, te preciznije definirati troškove arbitražnog postupka, odnosno iznose nagrada i naknade troškova osobama koje sudjeluju u navedenom postupku (predsjedniku i tajniku Komisije, te arbitrima).

Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti cjelovite evidencije o predmetima u okviru pokrenutih sporova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sa svim potrebnim podacima o troškovima sporova, uplatama, odnosno potraživanjima prema podnositeljima zahtjeva.

U cilju učinkovitijeg rješavanja sporova između općina, gradova i županija, Državni ured za reviziju predlaže pokrenuti inicijativu radi normativne usklađenosti postojećih propisa.

- 2.2. *Na nalog i preporuku vezano uz rješavanje sporova između općina, gradova i županija, Ministarstvo se nije očitovalo.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Ministarstva za 2011. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je bezuvjetno 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. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, u skladu s prihvaćenim okvirom financijskog izvještavanja, financijski izvještaji u svim značajnim odrednicama objektivno iskazuju rezultate poslovanja, te stanje imovine i obveza.

Revizijom nisu utvrđene nepravilnosti i propusti vezani uz usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, koji bi utjecali na izražavanje drukčijeg mišljenja.

4. Ministarstvo je do 23. prosinca 2011. obavljalo upravne i stručne poslove koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave, politički i izborni sustav, registraciju političkih stranaka, zaklada, fundacija i drugih utvrđenih posebnim zakonima, stručno osposobljavanje i usavršavanje kao i radnopravni položaj zaposlenih u državnoj upravi, te lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, poslove upravnog i inspeksijskog nadzora u tijelima državne uprave, te lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stupanjem na snagu Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, poslovi Središnjeg državnog ureda za e-Hrvatsku se od 23. prosinca 2011. obavljaju u okviru Ministarstva. Stoga, Ministarstvo obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na razvitak informacijskog sustava državne uprave, uspostavu tehnološke i sigurnosne informatičke infrastrukture u tijelima državne uprave, povezivanje informacijskih sustava tijela državne uprave kroz jedinstvenu informacijsko komunikacijsku mrežu, donošenje stručnih i normativnih podloga za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji u područjima razvitka i primjene informacijsko komunikacijske tehnologije, te druge poslove. Izvori sredstava za obavljanje djelatnosti su prihodi državnog proračuna, pomoći iz Europske unije, te vlastiti prihodi. Zakonski predstavnik Ministarstva do 22. prosinca 2011. je bio Davorin Mlakar, a od 23. prosinca 2011., Arsen Bauk. Koncem 2011. Ministarstvo je imalo 151 zaposlenika. Za obavljanje zadaća iz djelokruga, Ministarstvo je za 2011. planiralo prihode i rashode u iznosu 33.910.456,00 kn. Prihodi su ostvareni u iznosu 29.643.045,00 kn, a rashodi u iznosu 32.275.464,00 kn, te manjak prihoda za 2011. iznosi 2.632.419,00 kn. Vrijednosno najznačajniji su prihodi ostvareni iz državnog proračuna u iznosu 29.427.079,00 kn ili 99,3% ukupnih prihoda. Vrijednosno najznačajniji rashodi se odnose na rashode za zaposlene u iznosu 16.084.634,00 kn i čine 49,8% ukupno ostvarenih rashoda, te materijalne rashode u iznosu 15.334.724,00 kn. Tijekom 2011. je financiran program Ustrojstvo javne uprave koji obuhvaća šest aktivnosti.

Vrijednosno značajnije aktivnosti su Administracija i upravljanje u iznosu 20.531.910,00 kn, te Stručno osposobljavanje državnih službenika u iznosu 5.108.418,00 kn. Obveze su koncem 2011. iznosile 10.173.060,00 kn, a u odnosu na 2010. su veće za 8.539.514,00 kn ili 522,8%. Najvećim dijelom su rezultat iskazivanja obveza za korištenja HITRONet usluga u 2011. i ranijim godinama.

Ministarstvo je u 2011. ugovorilo nabavu roba i usluga u vrijednosti 7.061.082,00 kn. U okviru provedenih postupaka javne nabave zaključeno je jedanaest ugovora, od čega osam za nabavu usluga u vrijednosti 2.520.853,00 kn i tri za nabavu roba u vrijednosti 1.428.061,00 kn. Na temelju otvorenog postupka javne nabave zaključena su četiri ugovora u iznosu 1.610.731,00 kn, u pregovaračkom postupku bez prethodne objave pet ugovora u iznosu 2.012.175,00 kn, te dva ugovora o javnim uslugama iz dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi u iznosu 326.008,00 kn. Ukupna nabava, pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn je iznosila 1.494.889,00 kn, a ugovorena vrijednost nabave prema godišnjim ugovorima zaključenim na temelju okvirnih sporazuma 1.617.279,00 kn.

Revizijom utvrđene nepravilnosti koje se odnose na naknade prema ugovorima o djelu i rješavanje sporova između općina, gradova i županija, nisu značajno utjecale na istinitost financijskih izvještaja i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima, te je izraženo bezuvjetno mišljenje.