



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO ZDRAVLJA

Zagreb, kolovoz 2013.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	3
	Financijski izvještaji	3
II.	REVIZIJA ZA 2012.	9
	Ciljevi i područja revizije	9
	Metode i postupci revizije	9
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2011.	9
	Nalaz za 2012.	11
III.	MIŠLJENJE	21



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/13-01/8

URBROJ: 613-02-01-13-7

Zagreb, 7. kolovoza 2013.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA ZDRAVLJA ZA 2012.

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 zdravlja (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2012.

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

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 28. siječnja do 7. kolovoza 2013.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Djelokrug Ministarstva je utvrđen odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 150/11 i 22/12). Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na sustav zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, praćenje i unapređivanje zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba stanovništva, zaštitu stanovništva od zaraznih i nezaraznih bolesti, ionizirajućih i neionizirajućih zračenja, zaštitu od buke, zdravstvenu ispravnost i higijenu hrane u skladu s posebnim propisom o hrani i predmeta opće uporabe, proizvodnju, promet i potrošnju droga, psihotropnih tvari i prekursora, odobrava provođenje kliničkih ispitivanja lijekova i medicinskih proizvoda, donacije lijekova i medicinskih proizvoda zdravstvenim ustanovama, korištenje zdravstvenih potencijala, izgradnju i investiranje u zdravstvu, osnivanje zdravstvenih ustanova i privatne prakse, organiziranje stručnih ispita zdravstvenih djelatnika te njihovo specijalističko usavršavanje, priznavanje naziva primarijusa, dodjelu naziva zdravstvenim ustanovama (referentni centar, klinika, klinička bolnica i klinički bolnički centar), upravni nadzor nad radom Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Hrvatskoga Crvenog križa i komora, zdravstveno-inspekcijski nadzor nad radom zdravstvenih ustanova i zdravstvenih djelatnika te privatnom praksom: farmaceutsko-inspekcijski nadzor nad proizvodnjom i prometom lijekova i medicinskih proizvoda, nadzor nad provođenjem odobrenih kliničkih ispitivanja lijekova i medicinskih proizvoda, službene kontrole zdravstvene ispravnosti, higijene i kakvoće hrane u skladu s posebnim propisom o hrani, sanitarni nadzor nad proizvodnjom, prometom, uporabom i zbrinjavanjem opasnih kemikalija i drugih tvari štetnih po zdravlje ljudi, sanitarni nadzor nad izvorima ionizirajućih zračenja u drugom stupnju i sanitarni nadzor nad izvorima neionizirajućih zračenja, sanitarni nadzor nad osobama i djelatnostima, građevinama, prostorijama, postrojenjima i uređajima koji mogu na bilo koji način štetno utjecati na zdravlje ljudi te sanitarni nadzor u međunarodnom prometu na državnoj granici. Sudjeluje u pripremi programa i projekata te provedbi projekata iz programa Europske unije i ostalih oblika međunarodne pomoći. Također, obavlja poslove koji se odnose na sudjelovanje Republike Hrvatske u radu tijela Europske unije u područjima iz njegove nadležnosti. Ministarstvo obavlja i druge poslove koji su mu stavljani u nadležnost posebnim zakonom.

Izvori sredstava za obavljanje djelatnosti Ministarstva su prihodi iz državnog proračuna, prihodi po posebnim propisima, prihodi od igara na sreću, pomoći Europske unije, inozemne darovnice, te prihodi za posebne namjene.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zdravlja (Narodne novine 28/12) je određeno unutarnje ustrojstvo i djelokrug, nazivi unutarnjih ustrojstvenih jedinica, te njihov djelokrug. Ustrojstvene jedinice za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva su Kabinet ministra, Glavno tajništvo Ministarstva, Uprava za zaštitu zdravlja, Zavod za transplantaciju i biomedicinu, Uprava za sanitarnu inspekciju, Uprava za pravne i financijske poslove te Samostalne službe za međunarodnu suradnju, protokol i informiranje, za javnu nabavu, za pristupne i strukturne fondove, te za unutarnju reviziju. Prema odredbama spomenute Uredbe, za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva je predviđeno 576 zaposlenika.

Početak godine u Ministarstvu je bilo 443, a koncem godine 430 zaposlenika. Od 23. prosinca 2011., zakonski predstavnik je prof. dr. sc. Rajko Ostojić, dr. med.

Planiranje

Financijski plan Ministarstva za 2012. je iznosio 824.760.323,00 kn. Nakon izmjena i dopuna proračuna, financijski plan je smanjen za 25,6% te iznosi 613.434.495,00 kn. Vrijednosno najznačajnija smanjenja su ostvarena na programima: Investicije u zdravstvenu infrastrukturu, Sanitarna inspekcija, te Upravljanje u sustavu zdravlja.

Vrijednosno značajniji rashodi su planirani za provedbu programa Investicije u zdravstvenu infrastrukturu u iznosu 356.393.464,00 kn ili 58,1% planiranih sredstava, za program Upravljanje u sustavu zdravlja u iznosu 128.567.166,00 kn ili 20,1%, te za program Zaštita, očuvanje i unapređenje zdravlja u iznosu 106.435.435,00 kn ili 17,4% planiranih sredstava.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12), donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2013. i 2014. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi i izdaci za 2013. u iznosu 877.613.915,00 kn, te za 2014. u iznosu 901.675.525,00 kn.

Financijski izvještaji

Ministarstvo vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji.

Prema odredbama članka 21. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11) propisano je da pri statusnim promjenama nove jedinice u Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za tekuću godinu ne unose podatke koji se odnose na ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2012., ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 809.953.573,00 kn. Prihodi i primici su za 2012. ostvareni za 196.519.078,00 kn ili 32,0% više od planiranih.

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

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.
1	2	3	4
1.	Prihodi iz proračuna	-	554.310.049,00
2.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	-	135.840,00
3.	Prihodi od imovine	-	97.674,00
4.	Pomoći iz inozemstva (darovnica) i od subjekta unutar općeg proračuna	-	7.432.348,00
5.	Prihodi od poreza (od igara na sreću)	-	16.872.813,00
6.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	-	231.104.849,00
	Ukupno	-	809.953.573,00

Vrijednosno najznačajniji prihodi su ostvareni iz državnog proračuna u iznosu 554.310.049,00 kn, te čine 68,4% ostvarenih prihoda i primitaka. Slijede primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 231.104.849,00 kn, koji čine 28,5%, te prihodi od poreza (od igara na sreću) u iznosu 16.872.813,00 kn, koji čine 2,1% ostvarenih prihoda i primitaka. Ostali prihodi koji se odnose na prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbe po posebnim propisima i naknada, prihodi od imovine, te pomoći iz inozemstva (darovnica) i od subjekata unutar općeg proračuna ostvareni su u iznosu 7.665.862,00 kn i čine 1,0% ostvarenih prihoda i primitaka.

U okviru prihoda iz državnog proračuna su iskazana sredstva inozemnih zajmova u iznosu 72.606.106,00 kn (inozemna komponenta u iznosu 41.248.878,00 kn i domaća komponenta u iznosu 31.357.228,00 kn). Odnose se na sredstva trećeg zajma Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD III) u iznosu 39.025.281,00 kn (inozemna komponenta u iznosu 25.056.915,00 kn i domaća komponenta u iznosu 13.968.366,00 kn) za provedbu Projekta unaprjeđenja hitne medicinske pomoći i investicijskog planiranja u zdravstvu, te sredstva trećeg zajma Razvojne banke Vijeća Europe (VE III CEB) u iznosu 33.580.825,00 kn (inozemna komponenta u iznosu 16.191.963,00 kn i domaća komponenta u iznosu 17.388.862,00 kn) za provedbu Projekta financiranja zdravstvenih ustanova u Republici Hrvatskoj. Oba se projekta provode u okviru programa Investicije u zdravstvenu infrastrukturu.

Prihodi od poreza u iznosu 16.872.813,00 kn i prihodi od imovine (ostvareni od prihoda iz dobiti trgovačkih društava po posebnim propisima) u iznosu 97.674,00 kn, čine prihode od igara na sreću u ukupnom iznosu 16.970.487,00 kn. Ostvaruju se na temelju odredbi Zakona o igrama na sreću (Narodne novine 87/09) i Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2012. (Narodne novine 31/12). U skladu s navedenim propisima namijenjeni su za financiranje provedbe aktivnosti Prevencija, rano otkrivanje, liječenje, rehabilitacija ovisnika i smanjenje šteta, (subjekti koji doprinose borbi protiv droga i svih drugih oblika ovisnosti, u okviru koje je utrošeno 11.580.509,00 kn) i Suradnja s udrugama građana (koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću, u okviru koje je utrošeno 3.709.000,00 kn).

Prihodi od pomoći iz inozemstva (darovnica) i od subjekata unutar općeg proračuna su ostvareni u iznosu 7.432.348,00 kn. Odnose se na sredstva pomoći iz pretprijetnih fondova Europske unije za financiranje provedbe projekata iz IPA programa u iznosu 6.044.091,00 kn i tekućih pomoći od međunarodnih organizacija u iznosu 1.388.257,00 kn.

U okviru tekućih pomoći od međunarodnih organizacija iskazana su sredstva inozemne darovnice u iznosu 628.254,00 kn (za projekte PaSQ i EUnetHTA koji se provode u okviru poslovanja Agencije za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu), pomoći Europske unije za članarinu u iznosu 619.730,00 kn (za Program Zajednice u području zdravstva za 2012.), te pomoći iz inozemstva u iznosu 140.273,00 kn (za projekte ODEQUS i ACCORD koji se provode u okviru aktivnosti Povećanje broja donatora i unapređenje transplantacijskog programa).

Primici od zaduživanja u iznosu 231.104.849,00 kn se odnose na robni kredit koji se treba otplatiti u sljedećim godinama za nabavljenu medicinsku opremu za zdravstvene ustanove.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2012., ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 807.683.326,00 kn. Rashodi i izdaci za 2012. su ostvareni za 194.248.831,00 kn ili 31,7% više od planiranih.

U tablici broj 2 se daju podaci o ostvarenim rashodima i izdacima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.
1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	-	63.803.023,00
2.	Materijalni rashodi	-	85.393.581,00
3.	Financijski rashodi	-	142.364,00
4.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	-	29.464.660,00
5.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	-	52.852.725,00
6.	Ostali rashodi	-	27.736.689,00
7.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	-	483.131.475,00
8.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	-	65.158.809,00
	Ukupno	-	807.683.326,00
	Višak prihoda i primitaka	-	2.270.247,00

Vrijednosno najznačajniji rashodi se odnose na rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 483.131.475,00 kn koji čine 59,8% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Slijede materijalni rashodi ostvareni u iznosu 85.393.581,00 kn ili 10,6% i rashodi za zaposlene ostvareni u iznosu 63.803.023,00 kn ili 7,9% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Ostali rashodi i izdaci ostvareni u iznosu 175.355.247,00 kn, čine 21,7% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka, a odnose se na financijske rashode, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, ostale rashode, te izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova.

Od ukupno ostvarenih rashoda i izdataka, na rashode za redovno poslovanje šest korisnika proračuna Ministarstva (Hrvatski zavod za hitnu medicinu, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Hrvatski zavod za zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu, Hrvatski zavod za toksikologiju i antidoping, Hrvatski zavod za telemedicinu, Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu) se odnose rashodi u iznosu 37.575.063,00 kn ili 4,6%.

Sredstva se korisnicima doznačavaju prema planovima/programima rada korisnika, te zaključenih godišnjih ugovora i zahtjeva za doznaku sredstava.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine koji su ostvareni u iznosu 483.131.475,00 kn se odnose na nabavu postrojenja i opreme u iznosu 359.873.196,00 kn (od čega je najznačajnija nabava medicinske i laboratorijske opreme), građevinske objekte u iznosu 76.498.230,00 kn, ulaganja u računalne programe u iznosu 41.434.932,00 kn, prijevozna sredstva u iznosu 4.916.819,00 kn, te nematerijalne imovine (licence i ostala prava) u iznosu 408.298,00 kn. Financirana je prihodom iz proračuna u iznosu 246.362.134,00 kn, te primicima od zajmova u iznosu 236.769.341,00 kn. U okviru rashoda za nabavu medicinske i laboratorijske opreme evidentirana je nabava medicinske opreme za bolnice i druge zdravstvene ustanove u Republici Hrvatskoj, na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske o davanju suglasnosti Ministarstvu za preuzimanje obveza na teret sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje od 2011. do 2018.

Materijalni rashodi ostvareni u iznosu 85.393.581,00 kn, odnose se na rashode za usluge u iznosu 62.212.418,00 kn, druge nespomenute rashode poslovanja (naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, povjerenstava i slično, premije osiguranja, reprezentacija, članarine, te pristojbe i naknade) u iznosu 9.755.881,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 8.553.594,00 kn, rashode za materijal i energiju u iznosu 4.790.688,00 kn, te naknade troškova osobama izvan radnog odnosa u iznosu 81.000,00 kn. Vrijednosno najznačajniji rashodi za usluge su ostvareni u iznosu 51.975.305,00 kn, a odnose se na intelektualne i osobne usluge u iznosu 12.629.526,00 kn, zdravstvene i veterinarske usluge u iznosu 10.262.744,00 kn, računalne usluge u iznosu 10.071.711,00 kn, usluge promidžbe i informiranja u iznosu 6.815.949,00 kn, usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu 6.137.626,00 kn, te zakupnine i najamnine u iznosu 6.057.749,00 kn.

Naknade građanima i kućanstvima u iznosu 52.852.725,00 kn se najvećim dijelom odnose na rashode za redovno poslovanje tri korisnika proračuna Ministarstva (Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Hrvatski zavod za zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu i Hrvatski zavod za toksikologiju i antidoping) u iznosu 23.907.660,00 kn i na naknade četirima zdravstvenim ustanovama za liječenje po posebnim propisima (psihijatrijske bolnice) u iznosu 22.706.237,00 kn.

Tijekom 2012. u Ministarstvu su financirani sljedeći programi iz područja zdravstva: Investicije u zdravstvenu infrastrukturu u iznosu 509.716.131,00 kn, Zaštita, očuvanje i unapređenje zdravlja u iznosu 100.776.294,00 kn, Sanitarna inspekcija u iznosu 11.020.534,00 kn, Upravljanje u sustavu zdravlja u iznosu 112.011.158,00 kn, te Zaštita zdravlja i sigurnosti radnika u iznosu 9.000.400,00 kn.

Ukupno ostvareni prihodi i primici za 2012. iznose 809.953.573,00 kn, a ukupni rashodi i izdaci 807.683.326,00 kn, te višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima iznosi 2.270.247,00 kn. S obzirom da je preneseni višak prihoda i primitaka iz ranijeg razdoblja iznosio 1.872.261,00 kn, raspoloživi višak prihoda i primitaka u sljedećem razdoblju iznosi 4.142.508,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2012., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 1.673.597.123,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2012.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2012.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	1.283.684.796,00	1.639.055.780,00	127,7
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	425.926,00	206.011,00	48,4
1.2.	Građevinski objekti	632.365.421,00	652.122.045,00	103,1
1.3.	Postrojenja i oprema	573.930.332,00	865.080.553,00	150,7
1.4.	Prijevozna sredstva	6.258.703,00	11.009.664,00	175,9
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	8.464.132,00	8.464.132,00	100,0
1.6.	Druga nefinancijska imovina	62.240.282,00	102.173.375,00	164,2
2.	Financijska imovina	32.911.980,00	34.541.343,00	105,0
2.1.	Novčana sredstva	18.165.315,00	18.967.994,00	104,4
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo	1.228.110,00	1.340.322,00	109,1
2.3.	Potraživanja za prihode poslovanja	2.900.274,00	4.944.276,00	170,5
2.4.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	10.618.281,00	9.288.751,00	87,5
Ukupno imovina		1.316.596.776,00	1.673.597.123,00	127,1
3.	Obveze	366.041.659,00	530.544.019,00	144,9
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	29.390.520,00	28.515.844,00	97,0
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	1.060.921,00	1.070.921,00	100,9
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	335.590.218,00	500.733.462,00	149,2
3.4.	Odgodeno plaćanje rashoda i prihodi budućih razdoblja	0,00	223.792,00	-
4.	Vlastiti izvori	950.555.117,00	1.143.053.104,00	120,3
Ukupno obveze i vlastiti izvori		1.316.596.776,00	1.673.597.123,00	127,1

Prema odredbama članka 38. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi prestaje, a Ministarstvo i Ministarstvo socijalne politike i mladih počinju s radom od 22. prosinca 2011. Ministarstvo i Ministarstvo socijalne politike i mladih zaključili su u veljači 2012. sporazum o izradi financijskih izvještaja za 2011. za Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvo socijalne politike i mladih i Ministarstvo zdravstva kao i otvaranju početnih stanja za 2011. (dalje u tekstu: Sporazum). U skladu s navedenim Sporazumom, te Uputom Ministarstva financija za izradu završnih računa za 2011. od 8. veljače 2012., Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi je sastavilo financijske izvještaje za razdoblje 1. siječnja 2011. do 22. prosinca 2011., a novoustrojena ministarstva za razdoblje od 23. do 31. prosinca 2011. U skladu s navedenim, vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora početkom 2012. se, prema podacima iz bilance na dan 31. prosinca 2011., odnose na Ministarstvo zdravstva.

U 2012. je vrijednost ukupne imovine povećana za 357.000.347,00 kn u odnosu na stanje koncem 2011., od čega se na nefinancijsku imovinu odnosi 355.370.984,00 kn, a na financijsku imovinu 1.629.363,00 kn.

Promjene vrijednosti nefinancijske imovine je posljedica ulaganja u medicinsku opremu te u građevinske objekte bolnica i drugih zdravstvenih ustanova, te umanjenja za obračunane ispravke vrijednosti nefinancijske imovine Ministarstva. Vrijednosno značajnije povećanje se odnosi na postrojenja i opremu u iznosu 291.150.221,00 kn (medicinska oprema) i građevinske objekte u iznosu 19.756.624,00 kn.

U okviru financijske imovine su povećana potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 2.044.002,00 kn, novčana sredstva za 802.679,00 kn, ostala potraživanja za 112.212,00 kn, a rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda su manji za 1.329.530,00 kn.

Potraživanja za prihode poslovanja su početkom 2012. iznosila 2.900.274,00 kn, a koncem godine su iskazana u iznosu 4.944.276,00 kn. Najvećim dijelom se odnose na potraživanja za prihode iz proračuna za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 4.601.209,00 kn.

Ukupne obveze su koncem 2012. iznosile 530.544.019,00 kn, te su za 164.502.360,00 kn ili 44,9% veće od iskazanih početkom godine (kada su iznosile 366.041.659,00 kn). Odnose se na obveze za zajmove u iznosu 500.733.462,00 kn (koje su povećane za 165.143.244,00 kn ili 49,2%), obveze za rashode poslovanja u iznosu 28.515.844,00 kn (koje su smanjene za 874.676,00 kn ili 3,0%) te obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.070.921,00 kn (koje su povećane za 10.000,00 kn ili 0,9%). Koncem godine iskazane obveze nisu u cijelosti dospjele.

Obveze za zajmove su povećane zbog nabavljene medicinske opreme tijekom 2012. na robni kredit, koji treba biti otplaćen do 2018.

II. REVIZIJA ZA 2012.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te izvršenje rashoda i izdataka u skladu s planom,
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, te
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje Ministarstva.

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

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. U fazi planiranja revizije primijenjeni su analitički postupci uz pomoć kojih je obavljena analiza značajnijih pokazatelja, te su istražene promjene i odstupanja od planiranih veličina. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u elektronskim medijima i tisku. Ispitana je dosljednost primjene zakona, te pravila, procedura i drugih internih akata. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i subjekt u cjelini. Provjerena je dokumentacija u vezi s obračunom plaća, ulaznim računima, popisom imovine i obveza, evidentiranjem prihoda, rashoda i dugotrajne imovine, izvršavanjem rashoda po programima, te postupcima javne nabave. Obavljeni su razgovori s pomoćnicom ministra, načelnicom Sektora za proračun i financije, voditeljima službi i odjela, voditeljima i koordinatorima određenih projekata i programa, te drugim zaposlenicima i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima (računovodstvene evidencije, popis imovine i obveza, o imovini u vlasništvu i unajmljenoj imovini, provođenju programa obuhvaćenih revizijom).

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2011.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Ministarstva za 2011., 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 naložio izvršavati rashode na temelju ugovora o djelu najviše do visine koja ne smije prelaziti 2,0% ukupnog iznosa sredstava za osnovne plaće s doprinosima u tekućoj godini osiguranim državnim proračunom za određeno državno tijelo, izvršavati rashode u skladu s planiranim namjenama, te usklađenje odluke o osnivanju povjerenstava za obavljanje pojedinih poslova s Odlukom o visini naknade članovima povjerenstava, vijeća, savjeta, radnih skupina i drugih sličnih tijela, naloženo je provođenje nadzora nad provedbom ugovornih obveza udruga koje djeluju u području zdravstva. Naloženo je podatke o sklapanju i izvršavanju ugovora o javnoj nabavi iskazati u obrascu Pregled sklopljenih ugovora o javnoj nabavi i njihovog izvršenja, te ih objaviti na svojim internetskim stranicama. Predloženo je u cilju smanjenja troškova, preispitati odluku o korištenju službenih mobilnih telefona.

Revizijom za 2012. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno i koji su u postupku izvršenja.

Naloz i preporuke prema kojima je postupljeno:

- rashodi na temelju ugovora o djelu ostvareni su do visine koja ne prelazi 2,0% ukupnog iznosa sredstava za osnovne plaće s doprinosima u tekućoj godini,
- rashodi su ostvareni u skladu s planiranim namjenama,
- odluke o osnivanju povjerenstava za obavljanje pojedinih poslova usklađene su s Odlukom o visini naknade članovima povjerenstava, vijeća, savjeta, radnih skupina i drugih sličnih tijela,
- Ministarstvo vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi koji je u primjeni od 2012.

Nalog u postupku izvršenja:

- nadzor nad provedbom ugovornih obveza udruga koje djeluju u području zdravstva se počeo provoditi tijekom obavljanja revizije.

Ministarstvo je i nadalje u obvezi postupati prema danom nalogu Državnog ureda za reviziju.

Nalaz za 2012.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih financijskih kontrola, djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, imovina, obveze, te postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti u dijelu koji se odnosi na računovodstveno poslovanje, te postupke javne nabave.

1. Računovodstveno poslovanje

1.1. Ministarstvo vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji.

U okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine, na računu medicinske opreme, evidentiran je rashod u iznosu 70.043.179,00 kn koji se odnosi na nabavu dva linearna akceleratora. Nabavljeni su na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske o davanju suglasnosti Ministarstvu za preuzimanje obveza na teret sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje od 2011. do 2018., za nabavu medicinske opreme za zdravstvene ustanove. Ugovor o javnoj nabavi zaključen je u svibnju 2010., te dodatak ugovoru u lipnju 2011. kojim se produžuje ugovorni rok isporuke do rujna 2011. Primopredajni zapisnici o preuzimanju linearnih akceleratora sastavljeni su u travnju i kolovozu 2011. Račun je ispostavljen 31. listopada 2011., kojeg je Ministarstvo zaprimilo 7. studenoga 2011., te je navedeni rashod trebalo evidentirati u poslovnim knjigama Ministarstva za 2011. Prema odredbama članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prihodi i rashodi se iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, odnosno rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju.

Tijekom 2012. je nabavljena medicinska oprema za zdravstvene ustanove (zanavljanje opreme) u vrijednosti 270.000.340,00 kn. Vrijednost navedene medicinske opreme je evidentirana u poslovnim knjigama Ministarstva, iako je prema primopredajnim zapisnicima prenesena zdravstvenim ustanovama. Isknjiženje i prijenos opreme iz poslovnih knjiga Ministarstva u poslovne knjige korisnika, ne obavlja se pravodobno ni sustavno zbog nedovoljne suradnje između pojedinih ustrojstvenih jedinica, odnosno nepostojanja pisanih procedura o kolanju dokumentacije. Navedenu opremu, Ministarstvo ni zdravstvene ustanove, nemaju evidentiranu u analitičkim evidencijama dugotrajne imovine, te se ne obračunava ispravak vrijednosti. U cilju otklanjanja utvrđenih propusta potrebno je donijeti pisane procedure o postupcima i nadležnostima ustrojstvenih jedinica Ministarstva u okviru opisanog poslovnog procesa.

Prema podacima iz poslovnih knjiga i financijskih izvještaja, ukupne obveze sa stanjem koncem godine su iznosile 530.544.019,00 kn i odnose se na obveze za kredite i zajmove u iznosu 500.733.462,00 kn, rashode poslovanja u iznosu 28.515.844,00 kn, te nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.070.921,00 kn.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu iskazane obveze u iznosu 79.706.616,00 kn, a odnose se na dugoročne obveze za otplate kredita za kapitalne investicije bolničkih zdravstvenih ustanova u iznosu 74.650.947,00 kn i za dva dugoročna kredita Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak u iznosu 5.000.570,00 kn, te za usluge održavanja e-aplikacije Ministarstva u iznosu 55.099,00 kn. Obveze za kapitalne investicije proizlaze iz sporazuma o sufinanciranju investicija ustanova, ugovora o izdvajanju sredstava i ugovora o dugoročnim kreditima zaključenim 2003. između poslovnih banaka i bolničkih zdravstvenih ustanova. Obveze u iznosu 5.000.570,00 kn (glavnica bez kamata), odnose se na otplate dva dugoročna kredita Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak.

Ministarstvo od 2008. otplaćuje dva kredita Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ukupne vrijednosti 2.579.420,- EUR (18.401.000,00 kn), na temelju ugovora o preuzimanju ispunjenja obveza plaćanja za isporuku opreme i izvođenje radova na objektu bolnice zaključenog između Ministarstva i bolničke zdravstvene ustanove, ugovora o ustupanju potraživanja zaključenog između Ministarstva, bolničke zdravstvene ustanove, Hrvatske banke za obnovu i razvitak, te isporučiteljima opreme i radova. U srpnju 2008. su pribavljene suglasnosti Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje obveza na teret državnog proračuna, za isporuku opreme i izvođenje radova u razdoblju od 2009. do 2014.

U okviru rashoda za računalne usluge evidentiran je iznos 5.694.750,00 kn koji se odnosi na III fazu isporuke računalne opreme i softvera radi nadogradnje sustava primarne zdravstvene zaštite s održavanjem, instalacijom i implementacijom s dodatnim funkcionalnostima, te ih je trebalo iskazati u okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Prema odredbama članka 22. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, Računskim planom proračuna su utvrđene brojčane oznake i nazivi pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva, te prihode/primitke i rashode/izdatke.

Iako je sustav financijskog upravljanja i kontrola organizacijski ustrojen kao Odjel za izvršenje državnog proračuna i sustav financijskog upravljanja, aktivnosti vezane uz uspostavu, provedbu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola se ne provode. Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola nije donesen kako je propisano odredbama članka 8. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06). Prema spomenutim odredbama, za uspostavu, provedbu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola, osim čelnika korisnika proračuna, zadužen je i voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, kojeg imenuje čelnik. Voditelj je obavezan izraditi Plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola te metodologiju za provođenje Plana.

Utvrđene nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje, nabavu medicinske opreme, te propuste u postupcima javne nabave, dijelom su posljedica nezadovoljavajućeg funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola. Slabosti u funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola postoje, jer nema dovoljno pisanih procedura kojima se utvrđuju kontrolne aktivnosti vezane uz smanjenje rizika poslovanja na prihvatljivu razinu. Navedeno ukazuje na potrebu poduzimanja aktivnosti u cilju jačanja sustava unutarnjih kontrola radi osiguravanja sprječavanja i otkrivanja pogrešaka.

S obzirom na značaj i važnost pouzdanog sustava unutarnjih kontrola, kao skupa postupaka koji osiguravaju točnost i pravilnost evidentiranja poslovnih promjena, te njihovu usklađenost sa zakonima i drugim propisima, slabosti u sustavu unutarnjih kontrola mogu imati utjecaj na pouzdanost godišnjih financijskih izvještaja.

Državni ured za reviziju nalaže iskazivanje rashoda uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, rashode za nabavu nefinancijske imovine evidentirati na odgovarajućim računima u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Radi realnog iskazivanja imovine u poslovnim knjigama, nalaže se poduzeti aktivnosti za pravodobni prijenos dugotrajne imovine u poslovne knjige zdravstvenih ustanova. Također se nalaže u poslovnim knjigama evidentirati cjelokupne obveze. Državni ured za reviziju nalaže donijeti Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, te provoditi aktivnosti radi uspostave prikladnog, učinkovitog i djelotvornog sustava financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

1.2. *Ministarstvo se na ovu točku nalaza nije očitovalo.*

2. Postupci javne nabave

2.1. Ministarstvo je sastavilo i objavilo Plan nabave za 2012., kojim su planirana sredstva za nabavu roba, usluga i bagatelne nabave u vrijednosti 285.315.582,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Vođene su evidencije nabave roba i usluga, ustrojen je i objavljen Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma Ministarstva za 2012., a Upravi za sustav javne nabave je dostavljeno izvješće o javnoj nabavi za 2012.

Prema Izvješću o javnoj nabavi u 2012., zaključeno je 16 ugovora o javnoj nabavi ukupne vrijednosti 87.913.586,00 kn, od čega se na otvorene postupke nabave odnosi 12 ugovora, a na pregovaračke postupke nabave bez prethodne objave poziva na nadmetanje, četiri ugovora. Nabava roba, usluga i radova čija je procijenjena vrijednost manja od 70.000,00 kn, iznosi 6.512.519,00 kn.

Tijekom 2012. zaključeni su ugovori o javnoj nabavi roba i usluga u vrijednosti 125.254.292,00 kn, a postupci su provedeni prema odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) koji je bio na snazi do konca 2011. (osam otvorenih postupaka javne nabave, okvirnog sporazuma i pregovaračkog postupka bez prethodne objave).

U Registru zaključenih ugovora o javnoj nabavi Ministarstva za 2012. nije evidentiran ugovor o pružanju univerzalnih poštanskih usluga i dopunskih usluga zaključen 1. kolovoza 2012. u vrijednosti 720.095,00 kn (zaključen na temelju okvirnog sporazuma iz rujna 2010.), niti dodatak navedenom ugovoru od studenog 2012., kojim je ugovoreno povećanje vrijednosti usluga za 1.424.200,00 kn, zbog isporuke dodatnih količina univerzalnih pošiljaka za potrebe provedbe Nacionalnog programa ranog otkrivanja malignih bolesti. Ukupno ugovorena vrijednost usluga iznosi 2.144.295,00 kn.

U Registru zaključenih ugovora također nije evidentiran ugovor o pružanju usluga izravne pošte u domaćem poštanskom prometu (kolovoz 2012.) u vrijednosti 430.193,00 kn (zaključen na temelju okvirnog sporazuma ponuditelja i Državnog ureda za središnju javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske iz travnja 2012.), te dodatak ugovoru od listopada 2012., kojim je ugovoreno povećanje vrijednosti usluga za 308.753,00 kn, zbog isporuke dodatnih količina izravnih pošiljaka za potrebe provedbe Nacionalnog programa ranog otkrivanja malignih bolesti. Ukupno ugovorena vrijednost usluga iznosi 738.946,00 kn. Odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je naručitelj obvezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci.

Također su utvrđene nepravilnosti u postupcima javne nabave roba i usluga koje se odnose na objavljivanje prethodne obavijesti o namjeri sklapanja ugovora, obavijesti o sklopljenim ugovorima, te na izravno ugovaranje nabava usluga u ukupnoj vrijednosti 1.454.245,00 kn.

Za nabavu blokovske tiskane robe u vrijednosti 132.487,00 kn, usluga korištenja autorskog prava i održavanja računalne aplikacije u vrijednosti 500.000,00 kn, usluga održavanja računalnog sustava (održavanja i unapređenja informatičke opreme, računalne mreže i sistemskog softvera) u vrijednosti 112.275,00 kn, usluga čuvanja imovine i osoba u vrijednosti 811.800,00 kn, ugovori o nabavi su zaključeni u 2012., a obavijesti o sklopljenim ugovorima objavljene su u Oglasniku javne nabave u travnju 2013. Za nabavu usluga održavanja sustava područne riznice u vrijednosti 259.146,00 kn, obavijest o sklopljenom ugovoru nije objavljena u Oglasniku javne nabave. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 60. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da je javni naručitelj obvezan za svaki sklopljeni ugovor o javnoj nabavi poslati na objavljivanje obavijest o sklopljenom ugovoru najkasnije 48 dana od dana sklapanja ugovora.

Za nabavu usluge nadogradnje e-aplikacija u vrijednosti 2.272.500,00 kn, proveden je pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Ministarstvo u Oglasniku javne nabave nije objavilo prethodnu obavijest o namjeri sklapanja ugovora, što je obveza propisana odredbom članka 59. Zakona o javnoj nabavi. Navedenom odredbom je propisano da je u slučaju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne obavijesti, javni naručitelj obvezan nakon odabira objaviti prethodnu obavijest o namjeri sklapanja ugovora.

Bez primjene propisanih postupaka Zakona o javnoj nabavi, pribavljene su usluge u vrijednosti 1.454.245,00 kn, a odnose se na usluge čuvanja imovine i osoba u vrijednosti 845.438,00 kn, održavanja službenih automobila u vrijednosti 435.995,00 kn, te usluge tekućeg i investicijskog održavanja objekata u vrijednosti 172.812,00 kn.

U okviru rashoda za druge usluge u iznosu 4.395.606,00 kn, evidentirani su rashodi za usluge čuvanja imovine i osoba u iznosu 1.344.517,00 kn. Usluge čuvanja imovine i osoba u razdoblju od 1. siječnja do srpnja 2012. u vrijednosti 845.438,00 kn, pribavljene su od dotadašnjeg izvršitelja usluga, na temelju ponuda i nagodbe o plaćanju novčanih tražbina zaštitarskog društva iz siječnja 2012., te dva dodatka nagodbi iz svibnja i kolovoza 2012. Nagodbom i dodacima nagodbi su ugovorene usluge zaštite prema cijenama iz 2011.

Usluge tekućeg održavanja službenih automobila Ministarstva u vrijednosti 435.995,00 kn, obavljalo je više izvršitelja usluga na temelju narudžbenica i bez primjene propisanih postupaka javne nabave. Planom nabave su navedene usluge za 2012. planirane u vrijednosti 360.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. U rujnu 2012. je proveden otvoreni postupak javne nabave usluga servisiranja i održavanja službenih automobila u 2012., na koji je dostavljena jedna ponuda, a koji je u studenom 2012. odlukom ministra poništen, zbog dostavljene nepotpune dokumentacije za nadmetanje. Uvidom u dokumentaciju, utvrđeno je da je navedeni ponuditelj tijekom 2012. obavljao usluge održavanja automobila u vrijednosti 191.427,00 kn.

U okviru rashoda za usluge održavanja objekata i druge usluge održavanja, iskazani su rashodi u iznosu 172.812,00 kn, koji se odnose na soboslikarske i parketerske radove u prostorima Ministarstva. Planom nabave za 2012., u okviru bagatelne nabave, usluge tekućeg održavanja prostora su planirane u iznosu 68.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Navedene usluge održavanja prostora, pribavljene su od jednog ponuditelja, izravnom pogodbom i bez provedenih postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju nalaže postupanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Nabava medicinske opreme

U 2012. je nabavljena medicinska oprema za zdravstvene ustanove (znavljanje opreme) u vrijednosti 270.000.340,00 kn. Odnosi se na nabavu tri linearna akceleratora u vrijednosti 148.101.079,00 kn, 50 ultrazvučnih uređaja u vrijednosti 59.132.609,00 kn, dva CT uređaja u vrijednosti 38.916.000,00 kn, Neuro BI-plane uređaja u vrijednosti 16.875.000,00 kn, te dva RTG uređaja u vrijednosti 6.975.652,00 kn. U prosincu 2008., Vlada Republike Hrvatske je dala suglasnost Ministarstvu za preuzimanje obveza na teret sredstava državnog proračuna za razdoblje od 2010. do 2015., za nabavu medicinske opreme za zdravstvene ustanove u Republici Hrvatskoj, u ukupnom iznosu 827.560.520,00 kn. Suglasnost je izmijenjena u 2009. i 2013. Posljednja izmjena je donesena u vrijeme obavljanja revizije, u travnju 2013., te se odnosi na razdoblje od 2011. do 2018. sa sljedećom dinamikom preuzimanja obveza: 22.777.781,00 kn u 2011., 93.432.038,00 kn u 2012., 163.592.708,00 kn u 2013., 164.671.208,00 kn u 2014., 158.506.433,00 kn u 2015., 125.851.528,00 kn u 2016., 82.989.630,00 kn u 2017. i 15.739.194,00 kn u 2018. Na temelju navedene suglasnosti Vlade Republike Hrvatske, do konca 2012. ugovorene su obveze za nabavu medicinske opreme za zdravstvene ustanove u ukupnom iznosu 708.984.659,00 kn (85,7% od planirane prema suglasnosti). Od navedenog iznosa, u 2011. je dospjelo za plaćanje 22.777.780,00 kn, u 2012. je dospjelo u iznosu 93.432.038,00 kn, a preostali iznos 592.774.841,00 kn dopijeva u razdoblju od 2013. do 2018.

Za nabavu medicinske opreme Ministarstvo je provodilo postupke javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. S odabranim ponuditeljima, te u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i dostavljenim ponudama, zaključeni su ugovori o javnoj nabavi roba.

Ugovorna cijena opreme u iznosu 270.000.340,00 kn se sastoji od vrijednosti opreme u iznosu 235.637.501,00 kn i troškova servisa, održavanja i osiguranja rezervnih dijelova kroz razdoblje od šest godina u iznosu 34.362.839,00 kn.

U strukturi cijene pojedine grupe medicinske opreme, troškovi servisa, održavanja i osiguranja rezervnih dijelova kroz razdoblje od šest godina su različiti, s udjelom od 16,7% do 69,3%.

Zbog ugovorenih troškova servisa, održavanja i osiguranja rezervnih dijelova kroz razdoblje od šest godina, te plaćanja u godišnjim obrocima u roku četiri do šest godina, cijena pojedine medicinske opreme viša je od 16,3% do 65,5% od cijene po kojoj su određene bolničke zdravstvene ustanove nabavile opremu za istu namjenu. Nadalje, određene bolničke zdravstvene ustanove koje su provodile postupke za nabavu opreme, ugovarale su jamstveni rok u trajanju 12 mjeseci u kojem se isporučitelj obvezuje besplatno zamijeniti dijelove u slučaju kvara. Obavljenim revizijama bolničkih zdravstvenih ustanova utvrđeno je da troškovi servisa i održavanja nove medicinske opreme, nisu vrijednosno značajni.

Državni ured za reviziju predlaže prije pokretanja postupka javne nabave medicinske opreme izraditi analizu isplativosti ugovaranja usluga servisiranja, održavanja i osiguranja rezervnih dijelova unaprijed za duže vremensko razdoblje, a sve u skladu s odredbama članka 11. Zakona o proračunu. Navedenim odredbama je propisano da se proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je za nabavu opreme, te usluge servisiranja, održavanja i osiguranja rezervnih dijelova trebalo provesti odvojene postupke javne nabave, s obzirom da se radi o različitim predmetima nabave (nabava robe i usluga) uz primjenu odredbe članka 3. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da naručitelji moraju primjenjivati odredbe ovoga Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu.

Državni ured za reviziju nalaže pri korištenju proračunskih sredstava rukovoditi se načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti kako je propisano odredbama Zakona o proračunu.

- Nadogradnja e-aplikacija

Ministarstvo je u 2012. za nadogradnju e-aplikacija provelo pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Prema obrazloženju odabranog postupka javne nabave, ponuditelj s kojim se namjerava pregovarati je jedini vlasnik autorskih prava na aplikativna rješenja pod nazivom e-aplikacije koje se koriste u Ministarstvu.

Ugovorom o nadogradnji e-aplikacija u Ministarstvu (lipanj 2012.) u vrijednosti 2.272.500,00 kn, ugovorena je izrada i implementacija ili nadogradnja sljedećih aplikacija: e-Plan nabave, e-Očevidnik, e-Obrada računa, e-Ured, e-Putni nalog i e-Vozni park, te podrška za izradu i spremanje izlaznih akata direktno kroz web sučelje.

Od ukupno ugovorene nabave nadogradnje e-aplikacija u iznosu 2.272.500,00 kn, dio rashoda u iznosu 280.000,00 kn evidentiran je u okviru računalnih usluga, a 1.992.500,00 kn je iskazan u okviru rashoda za ulaganje u računalne programe.

S istim izvršiteljem usluga nadogradnje e-aplikacija, 31. svibnja 2012., nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave je zaključen ugovor o nabavi usluga održavanja e-aplikacija Ministarstva, za razdoblje od lipnja do konca prosinca 2012. u vrijednosti 385.695,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, odnosno u mjesečnom paušalu 55.099,00 kn. Na temelju navedenog ugovora, ostvareni su rashodi u iznosu 275.496,00 kn.

Prethodna obavijest o namjeri sklapanja ugovora je objavljena u oglasniku javne nabave na dan zaključenja ugovora. Prema ponudi pružatelja usluga, predmet nabave usluga održavanja su aplikacije e-Ured, e-Očevidnik i e-Ispiti, a uključuje nadzor aplikacije, preventivno, korektivno i adaptivno održavanje. S obzirom da su iz dotadašnjeg Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi izdvojeni poslovi dva novoustrojena ministarstva (Ministarstvo branitelja te Ministarstvo socijalne skrbi i mladih), iz dokumentacije nije vidljiv razlog povećanja usluga održavanja e-aplikacija u odnosu na prethodnu godinu, za 14.290,00 kn ili 35,0% mjesečno, što ukupno za sedam mjeseci 2012. iznosi 100.032,00 kn.

S istim izvršiteljem usluga održavanja, početkom lipnja 2012. je zaključen ugovor o nadogradnji e-aplikacija Ministarstva u vrijednosti 2.272.500,00 kn, od čega se 672.500,00 kn odnosi na nadogradnju postojećih aplikacija e-Ured i e-Očevidnik, za koje je koncem svibnja 2012. zaključen ugovor o održavanju za 2012. Ugovorom o nadogradnji e-aplikacija Ministarstva, ugovorena je i nadogradnja postojeće aplikacije e-PlanNabave u iznosu 331.250,00 kn.

Koncem travnja 2012. Ministarstvo gospodarstva je dostavilo uputu svim ministarstvima vezano uz nabavu računalnih aplikacija (programa). Kod nabave računalnih aplikacija temeljem sklopljenih ugovora o javnoj nabavi roba, gospodarski subjekt isporučuje robu za koju naručitelj plaća ugovoreni iznos, stoga naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje i u ugovoru o javnoj nabavi (za nabavu prilagođenih računalnih programa – nadogradnje) treba odrediti obvezu ustupanja iskorištavanja autorskih prava naručitelju, a što uključuje i izvorni kod (jer isključivo na taj način naručitelj može osigurati nesmetano korištenje nabavljene robe, a koje je kod računalnih aplikacija ključno u kontekstu njihova kasnijeg održavanja i nadogradnje). Naručitelji dugi niz godina, primjenom pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, nabavljaju usluge održavanja i nadogradnje određenih računalnih aplikacija, temeljem odredbi vezanih za posjedovanje izvornog koda (neosnovano se obrazlaže da s tehničkog aspekta, nadogradnju može izvršiti samo određeni subjekt), iako se kod najvećeg broja računalnih aplikacija radi o sustavima koji se baziraju na opće raširenim programskim razvojnim alatima, koje koristi veliki broj subjekata.

Navedeno ministarstvo je mišljenja da su odredbe kojima gospodarski subjekt (isporučitelj roba) zadržava autorska prava, štetne odredbe, te da takve ne mogu biti temelj za daljnju primjenu pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave.

Takve se odredbe protive i obvezama proračunskih korisnika sukladno Zakonu o proračunu, vezano za svrhovitost, učinkovitost i ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima, jer se radi o trošenju proračunskih sredstava za prilagođeni računalni program bez osiguranja njegova nesmetanog daljnjeg korištenja od strane naručitelja. S obzirom na navedeno, Ministarstvo gospodarstva svojom uputom ukazuje na potrebu prikladnog i pravodobnog razrješavanja mogućih štetnih ugovornih odnosa vezanih uz posjedovanje izvornog koda za postojeće prilagođene računalne aplikacije.

Ministarstvo se u 2012. nije pridržavalo navedene upute (osim kod zaključivanja dodatka ugovora o nabavi računalne opreme i softvera radi nadogradnje računalnih sustava primarne zdravstvene zaštite), te je tijekom 2012., nakon više provedenih pregovaračkih postupaka nabave bez prethodne objave, s više ponuditelja zaključivalo ugovore o održavanju i/ili nadogradnji računalnih sustava.

Pri tom nisu razriješeni ugovorni odnosi vezani uz posjedovanje izvornog koda na postojeće računalne aplikacije, čime nije osigurana primjena načela tržišnog natjecanja u postupcima nabave usluga održavanja ili nadogradnje računalnih programa.

Ministarstvo nema cjelovitu evidenciju svih računalnih programa koje koristi koncem 2012., a koji su u poslovnim knjigama iskazani u vrijednosti 101.709.791,00 kn.

S obzirom da se ulažu znatna financijska sredstva za održavanje i nadogradnju postojećih programa, te nabavu novih računalnih programa (u 2012. u iznosu 41.434.932,00 kn), Državni ured za reviziju predlaže izraditi detaljnu analizu postojećih licenci i programa, te zbog racionalizacije troškova održavanja i nadogradnje, utvrditi mogućnosti njihova daljnjeg korištenja i preispitati politiku daljnjeg ulaganja u navedenu imovinu. Predlaže odluke o ulaganjima u navedenu imovinu donositi na temelju prethodnih analiza o racionalnosti i ekonomičnosti nabave.

- 2.2. *Ministarstvo zdravlja obrazlaže da kao pravni slijednik Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi bez točne informacije o roku iseljenja Ministarstva branitelja i Ministarstva socijalne politike i mladih sve do ožujka 2012. nije bilo u mogućnosti definirati predmet nabave i opseg pružanja usluga za postupak nabave usluga čuvanja imovine i osoba za 2012. Za uslugu održavanja službenih automobila tehničke specifikacije su napravljene tek krajem srpnja 2012., jer Ministarstvo također nije bilo u mogućnosti definirati predmet nabave i opseg pružanja usluga za postupak nabave usluge održavanja službenih automobila Ministarstva, jer je u tijeku bio postupak nabave automobila putem Državnog ureda za središnju javnu nabavu. Kako tijekom dužeg vremena Ministarstvo nije zaprimilo Okvirni sporazum Državnog ureda za središnju javnu nabavu temeljem kojeg bi imali obvezu sklapanja pojedinačnog ugovora za potrebe Ministarstva, donesena je odluka o pokretanju postupka javne nabave za uslugu održavanja službenih automobila. U planu nabave je tekuće održavanje prostora bilo planirano u iznosu 68.000,00 kn. Na soboslikarske radove je potrošeno ukupno 61.156,38 kn, a parketarski i sanacijski radovi nisu bili planirani u Planu nabave za 2012. Zbog preseljenja Uprave za sanitarnu inspekciju na lokaciju Ministarstva, bilo je potrebno urediti poslovne prostore jer su bili u stanju koje ne zadovoljava uvjete za normalno funkcioniranje i obavljanje poslova, a imali su kratak vremenski period, sredstva za izvršene radove je Ministarstvo osiguralo u 2012. u Državnom proračunu, ali zbog izvanredne situacije nije napravljena promjena u Planu nabave. Vezano na povećanje usluga održavanja e-aplikacija u odnosu na prethodnu godinu za 14.290,00 kn ili 35,0% mjesečno odnosno 100.032,00 kn godišnje, Ministarstvo obrazlaže da su se Ministarstvo i Ministarstvo socijalne politike i mladih dogovorili da Ministarstvo u svom proračunu privremenog financiranja za 2012. osigura potreban iznos sredstava za troškove aplikacija i održavanja računalnog sustava oba ministarstva do donošenja državnog proračuna za 2012. Vezano za nadogradnju e-aplikacija, Ministarstvo obrazlaže kako je nadogradnja e-aplikacija bila neophodna radi provođenja Strateškog plana efikasnosti u Ministarstvu zdravlja sa ciljem operacionalizacije poslovnih procesa u Ministarstvu.*

Nadalje navodi da su tijekom 2012. vođeni razgovori u vezi uvjeta i načina korištenja izvornog koda za sve računalne programe koji su kupljeni za potrebe Ministarstva, a u kojima u ugovornu cijenu nije uključeno pravo da naručitelj može nesmetano raspolagati s izvornim kodom. Iz dosadašnjih pregovora je vidljivo da neki autori ne žele izvorni kod dati Ministarstvu, dok neki za ustupanje izvornog koda traže značajan iznos koji Ministarstvo nije u mogućnosti osigurati. Zbog razloga ekonomičnosti i racionalizacije u poslovanju, Ministarstvo smatra da se nisu ogrješili na napatuk Ministarstva gospodarstva, te da se ulažu naponi da u svakom novosklopljenom ugovoru bude ugovoren članak koji jamči Ministarstvu kao naručitelju da će imati pravo dobiti na raspolaganje izvorni kod za potrebe održavanja računalnih programa koje je nabavilo. U vezi naloga koji se odnosi na činjenicu da u registru zaključenih ugovora o javnoj nabavi Ministarstva za 2012. nije evidentiran ugovor i dodatak ugovoru o pružanju univerzalnih poštanskih usluga, te ugovor i dodatak ugovoru o pružanju usluga izravne pošte u domaćem poštanskom prometu, Ministarstvo obrazlaže da su navedeni ugovori zaključeni na temelju okvirnih sporazuma koje je sklopio Središnji državni ured za javnu nabavu. Na temelju konzultacija s Upravom za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, seminara na temu primjene novog Zakona o javnoj nabavi, te tumačenja pravnih stručnjaka, u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2012. nisu uneseni navedeni ugovori jer su sklopljeni na temelju okvirnih sporazuma koje je sklopio Središnji državni ured za javnu nabavu. Vezano na obavijesti o sklopljenim ugovorima koji su u nekim slučajevima objavljeni sa zakašnjenjem ili nisu objavljeni, Ministarstvo obrazlaže da su se neke obavijesti o sklopljenim ugovorima vodile po Zakonu o javnoj nabavi koji je bio na snazi do siječnja 2012., a neke obavijesti prema Zakonu o javnoj nabavi koji se primjenjuje od siječnja 2012. zbog čega je bila otežana mogućnost kontrole objava.

Vezano uz nabavu medicinske opreme, Ministarstvo obrazlaže da je Vlada Republike Hrvatske je odlukom iz prosinca 2008., te izmjenama iz studenoga 2009. i travnja 2013. Ministarstvu dala suglasnost za preuzimanje obveza na teret sredstava državnog proračuna za razdoblje od 2010. do 2017., za nabavu medicinske opreme za zdravstvene ustanove u Republici Hrvatskoj, u ukupnom iznosu 827.560.520,00 kn, s uređenjem prostora, servisiranjem i održavanjem u punoj funkciji. Navedenu Odluku Vlada Republike Hrvatske je donijela na temelju zahtjeva Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi uz koji je dostavljeno obrazloženje u kojem je navedeno da provedbom predmetnog postupka zdravstvene ustanove dobivaju uređen prostor, te isporučene i stavljene u funkciju nove uređaje za čiji servis, održavanje i kontinuiranu funkcionalnost odgovara isporučitelj, a sve je uključeno u cijenu. Zdravstvene ustanove raspolažu ugovorima i mogu vidjeti kolika je cijena ugovorena za uređenje prostora, servis i održavanje, ali imaju i obvezu ugraditi takve kontrolne mehanizme koji će spriječiti eventualni pokušaj fakturiranja usluga održavanja, servisa i rezervnih dijelova izvan ugovora. Ministarstvo je mišljenja da sadašnjim načinom ugovaranja zdravstvene ustanove imaju brži odaziv na otklanjanje kvarova, isporučitelj preuzima rizik za punu funkcionalnost opreme kroz šest godina s mogućnošću naknade štete u paušalnom iznosu za dane kada uređaj nije u funkciji, a redovno održavanje opreme je neupitno. Prema dosadašnjem iskustvu, kvarovi na neredovno održavanoj opremi stvarali su velike probleme i dovodili do neprihvatljivo dugog vremena na otklanjanje kvarova, što je za posljedicu imao i povećanje lista čekanja. Ministarstvo navodi da će i dalje primjenjivati navedeni način nabave medicinske opreme zajedno sa servisiranjem i održavanjem u punoj funkciji kroz šest godina u otvorenim postupcima javne nabave kojim se postižu najpovoljniji uvjeti nabave uz primjenu načela tržišnog natjecanja, jednakog tretmana i transparentnosti.

2.3. Državni ured za reviziju je predložio prije pokretanja postupka javne nabave medicinske opreme izraditi analizu isplativosti ugovaranja usluga servisiranja, održavanja i osiguranja rezervnih dijelova unaprijed za duže vremensko razdoblje, a sve u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, te načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti kako je propisano odredbama članka 11. Zakona o proračunu. Također je dano mišljenje da je za nabavu opreme, te usluge servisiranja, održavanja i osiguranja rezervnih dijelova trebalo provesti odvojene postupke javne nabave, s obzirom da se radi o različitim predmetima nabave (nabava robe i usluga) uz primjenu odredbe članka 3. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da naručitelji moraju primjenjivati odredbe ovoga Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu. Pri obavljanju financijske revizije Ministarstva za 2012., navedeni prijedlog i mišljenje Državnog ureda za reviziju nisu utjecali na izražavanje uvjetnog mišljenja.

Državni ured za reviziju također smatra da održavanje, servis i zamjenu rezervnih dijelova treba organizirati na način kako ne bi bilo dovedeno u pitanje redovno održavanje i puna funkcionalnost opreme, te kvaliteta i pravodobnost pružanja zdravstvene usluge. Navedenim prijedlogom i danim mišljenjem skrenuta je pozornost na buduće ugovaranje pri nabavi medicinske opreme za potrebe zdravstvenih ustanova. Državni ured za reviziju smatra da prije ugovaranja usluga servisiranja, održavanja i osiguranja rezervnih dijelova treba izraditi analizu koji su najčešći kvarovi zbog kojih medicinska oprema nije u potpunosti funkcionalna, a to iz razloga jer se usluga servisiranja i održavanja unaprijed plaća u paušalnom iznosu, a ne prema stvarno ugrađenim rezervnim dijelovima i satima rada usluge održavanja i servisiranja. Državni ured za reviziju je mišljenja da unaprijed ugovaranje i plaćanje usluge održavanja i servisiranja i to paušalno, ne jamče pravodobno izvršenje usluge, a s druge strane znatno poskupljuje nabavnu cijenu medicinske opreme.

Državni ured za reviziju je kroz financijske revizije bolničkih zdravstvenih ustanova utvrdio da je pri nabavi medicinske opreme ugovoren jamstveni rok u određenom vremenskom trajanju u kojem se isporučitelj obvezuje besplatno servisirati i održavati odnosno zamijeniti dijelove. Ministarstvo pri nabavi medicinske opreme za zdravstvene ustanove, jamstveni rok u smislu garancije besplatnog održavanja, servisiranja i zamjene rezervnih dijelova u određenom vremenskom razdoblju nije ugovarao.

Vlada Republike Hrvatske je odlukom iz prosinca 2008., te izmjenama iz studenoga 2009. i travnja 2013. Ministarstvu dalo suglasnost za preuzimanje obveza na teret sredstava državnog proračuna za razdoblje od 2010. do 2017., za nabavu medicinske opreme za zdravstvene ustanove u Republici Hrvatskoj, u ukupnom iznosu 827.560.520,00 kn, s uređenjem prostora, servisiranjem i održavanjem u punoj funkciji.

Državni ured za reviziju je uzeo u obzir sadržaj navedene Odluke Vlade Republike Hrvatske zbog čega i nije dan nalog za postupanje, već je dan prijedlog i mišljenje s namjerom skretanja pozornosti na postupanje prilikom provođenja postupaka nabave medicinske opreme u narednom razdoblju, a sve u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti s obzirom da su značajna financijska sredstva utrošena za nabavu medicinske opreme, jer unaprijed ugovorena vrijednost usluge održavanja, servisiranja i zamjene rezervnih dijelova iznosi 34.362.839,00 kn ili 12,7% ukupno ugovorene vrijednosti medicinske opreme (omjer je izračunan na temelju ukupne vrijednosti, dok taj omjer ovisno o vrsti medicinske opreme u pojedinačnim izračunima iznosi od 16,7% do 69,3%).

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Ministarstva za 2012. 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:
 - Ministarstvo je obveznik primjene proračunskog računovodstva. Pri evidentiranju rashoda u iznosu 70.043.179,00 kn, koji se odnose na nabavu dva linearna akceleratora nije primijenjeno modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja. Medicinska oprema koja je u 2012. nabavljena za zdravstvene ustanove u iznosu 270.000.340,00 kn, evidentirana je u poslovnim knjigama Ministarstva. Zbog nedovoljne suradnje između pojedinih ustrojstvenih jedinica, odnosno nepostojanja pisanih procedura o kolanju dokumentacije, isknjiženje i prijenos opreme iz poslovnih knjiga Ministarstva u poslovne knjige korisnika, ne obavlja se pravodobno ni sustavno, odnosno u vrijeme stavljanja u uporabu, što ima za posljedicu nerealno iskazivanje dugotrajne imovine u bilanci Ministarstva i korisnika. Obveze za usluge održavanja e-aplikacije Ministarstva u iznosu 55.099,00 kn i kapitalne pomoći zdravstvenim ustanovama za otplate kredita u iznosu 79.651.517,00 kn, nisu evidentirane u poslovnim knjigama. Ministarstvo nije donijelo Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, odnosno ne poduzima aktivnosti radi uspostave prikladnog, učinkovitog i djelotvornog sustava financijskog upravljanja i kontrola. (točka 1. Nalaza)
4. Ministarstvo je u 2012. obavljalo poslove iz djelokruga vezano uz sustav zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja. Početkom godine u Ministarstvu je bilo 443, a koncem godine 430 zaposlenika. U revidiranom razdoblju zakonski predstavnik Ministarstva je prof. dr. sc. Rajko Ostojić, dr. med. Ostvareni prihodi i primici za 2012. iznose 809.953.573,00 kn, a rashodi i izdaci 807.683.326,00 kn, te višak prihoda i primitaka iznosi 2.270.247,00 kn. Preneseni višak prihoda i primitaka iz ranijeg razdoblja je iznosio 1.872.261,00 kn, te raspoloživi višak prihoda i primitaka u sljedećem razdoblju iznosi 4.142.508,00 kn. Vrijednosno najznačajniji prihodi su prihodi iz državnog proračuna u iznosu 554.310.049,00 kn, koji čine 68,5% ostvarenih prihoda i primitaka. Ostali značajniji prihodi su primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 231.104.849,00 kn koji čine 28,5% ukupnih prihoda i primitaka, te prihodi od poreza (od igara na sreću) u iznosu 16.872.813,00 kn ili 2,1% ukupnih prihoda i primitaka. Vrijednosno najznačajniji rashodi se odnose na rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 483.131.475,00 kn koji čine 59,8% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Slijede materijalni rashodi ostvareni u iznosu 85.393.581,00 kn koji čine 10,6% i rashodi za zaposlene ostvareni u iznosu 63.803.023,00 kn koji čine 7,9% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka.

Potraživanja za prihode poslovanja su koncem godine iskazana u iznosu 4.944.276,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su veća za 2.044.002,00 kn ili 70,5%.

Najvećim dijelom se odnose na potraživanja za prihode iz proračuna za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 4.601.209,00 kn. Ukupne obveze su koncem 2012. iznosile 530.544.019,00 kn, te su za 164.502.360,00 kn ili 44,9% veće od iskazanih početkom godine. Odnose se na obveze za zajmove u iznosu 500.733.462,00 kn, obveze za rashode poslovanja u iznosu 28.515.844,00 kn, te obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.070.921,00 kn.

Revizijom za 2012. utvrđene nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje, dijelom su posljedica nezadovoljavajućeg funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola i utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.