



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO ZNANOSTI,
OBRAZOVANJA I SPORTA

Zagreb, kolovoz 2013.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug rada 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.	13
III.	MIŠLJENJE	25



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/13-01/7
URBROJ: 613-02-01-13-6

Zagreb, 28. kolovoza 2013.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA 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 znanosti, obrazovanja i sporta (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 28. kolovoza 2013.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na sustav predškolskog odgoja, osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja u zemlji i inozemstvu, nacionalni kurikulum, udžbenike, normative i standarde, te druge uvjete za odgojno-obrazovni rad, ostvarivanje nacionalnih strategija i programa za visoko obrazovanje, razvitak školstva i visokog obrazovanja, učenički i studentski standard, inspekcijski nadzor i vrednovanje visokih učilišta i studijskih programa, osnivanje i nadzor nad zakonitošću rada ustanova, osiguravanje financijskih i materijalnih uvjeta za rad u odgoju i obrazovanju te visokih učilišta. Obavlja i druge poslove koji se odnose na razvitak znanstvene i tehnologijske djelatnosti, razvitak znanstvenih i drugih pravnih osoba, razvitak znanosti i primjenu znanstvenih dostignuća u pojedinim područjima, industrijsko i intelektualno vlasništvo, planiranje i usklađivanje tehnologijskog razvitka u Republici Hrvatskoj, ostvarivanje znanstvene, tehničke i tehnologijske suradnje sa stranim zemljama i međunarodnim organizacijama, obavljanje poslova vezanih uz stipendiranje, specijalizaciju i praktičnu izobrazbu naših i stranih stručnjaka. Također, obavlja poslove koji se odnose na razvoj i unaprjeđenje sporta i tjelesne kulture, predlaganje i provođenje propisa o organizaciji i djelovanju sporta, sportskih klubova, udruga i saveza, potporama i priznanjima vrhunskim sportašima, financiranje sportskih programa i razvoja sporta, kategorizaciju sportova i sportaša, upravni nadzor sportskih djelatnosti, te druge poslove iz nadležnosti.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva, donesenoj u ožujku 2012. (Narodne novine 28/12), za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva su ustrojene sljedeće ustrojstvene jedinice: Kabinet ministra, Glavno tajništvo Ministarstva, Uprava za znanost i tehnologiju, Uprava za visoko obrazovanje, Uprava za odgoj i obrazovanje, Uprava za sport, Samostalni sektor za inspekcijski nadzor, te Samostalna služba za unutarnju reviziju.

Prema Uredbi o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva, donesenoj u travnju 2013. (Narodne novine 40/13), ustrojena je Uprava za standard, strategije i posebne programe.

U državnom proračunu u okviru razdjela Ministarstva su planirana sredstva za rad Ministarstva u užem smislu i proračunskih korisnika koji su razvrstani u sedam proračunskih glava i to: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (Ministarstvo u užem smislu), Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj, Javni instituti u Republici Hrvatskoj, Državni hidrometeorološki zavod, Poslovno inovacijska agencija Republike Hrvatske – Bicro, Državni zavod za intelektualno vlasništvo, te Agencije i ostale javne ustanove u znanosti, obrazovanju i sportu. Kroz navedene proračunske glave se provodilo deset programa. Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2013., proračunska glava Državni hidrometeorološki zavod postao je sastavni dio razdjela Ministarstva zaštite okoliša i prirode.

Predmet revizije su financijski izvještaji Ministarstva u užem smislu.

Početakom 2012. u Ministarstvu su bila 292 zaposlenika, a koncem 2012. su bila 284 zaposlenika. U inozemstvu je koncem 2012. bilo 111 učitelja i lektora, što je ukupno 395 zaposlenika.

Zakonski predstavnik Ministarstva od 23. prosinca 2011. je doc. dr. sc. Željko Jovanović.

Planiranje

Financijski plan Ministarstva za 2012. je iznosio 8.022.062.426,00 kn. Preraspodjelama po odlukama ministra financija smanjen je za 538.500,00 kn, te iznosi 8.021.523.926,00 kn. Izmjenama i dopunama državnog proračuna, financijski plan Ministarstva je povećan za 330.368.878,00 kn i iznosi 8.351.892.804,00 kn. Preraspodjelama po odlukama ministra financija nakon izmjena i dopuna državnog proračuna, financijski plan Ministarstva je smanjen za 32.293.449,00 kn i iznosi 8.319.599.355,00 kn.

Izvori sredstava za financiranje djelatnosti Ministarstva su prihodi iz državnog proračuna (koji uključuju sredstva predujma Međunarodne banke za obnovu i razvoj – dalje u tekstu: IBRD), prihodi od igara na sreću, prihodi od pomoći (koji obuhvaćaju sredstva pomoći iz pretpristupnih fondova Europske unije i od inozemnih darovnica), prihodi po posebnim propisima, te primici od zaduživanja.

Vrijednosno značajniji rashodi su planirani za provedbu programa Osnovnoškolsko obrazovanje u iznosu 4.683.780.167,00 kn ili 56,3%, za program Srednjoškolsko obrazovanje u iznosu 2.546.837.545,00 kn ili 30,6%, za program Ulaganje u znanstveno istraživačku djelatnost u iznosu 618.199.982,00 kn ili 7,4%, te za program Razvoj odgojno obrazovnog sustava u iznosu 214.591.071,00 kn ili 2,6% ukupno planiranih sredstava.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), donesene su projekcije za 2013. i 2014. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi za 2013. u iznosu 8.013.999.565,00 kn, te za 2014. u iznosu 8.027.699.047,00 kn.

Financijski izvještaji

Ministarstvo vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, 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 2012., ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 8.406.315.610,00 kn, što je za 160.340.155,00 kn ili 1,9% manje u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi i primici su za 2012. ostvareni za 86.716.255,00 kn ili 1,0% 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.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Prihodi iz proračuna	8.306.619.873,00	8.102.996.842,00	97,5
2.	Prihodi od igara na sreću	0,00	158.274.400,00	-
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna	39.073.168,00	44.989.289,00	115,1
4.	Prihodi po posebnim propisima	280.225,00	425.200,00	151,7
5.	Prihodi od pruženih usluga	350,00	0,00	-
6.	Primici od zaduživanja	220.682.149,00	99.629.879,00	45,1
	Ukupno	8.566.655.765,00	8.406.315.610,00	98,1

Financijskim planom nisu planirani primici od zaduživanja, a ostvareni su u iznosu 99.629.879,00 kn i odnose se na primljene kredite od tuzemnih banaka. Na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske o višegodišnjem zaduživanju za provođenje programa kreditnih ulaganja u visokoškolske ustanove, pet sveučilišta je 2007. zaključilo ugovore o kreditima s poslovnim bankama. Od 1.396.043.375,00 kn ugovorenih kredita, do konca 2012. je iskorišteno 1.171.094.376,00 kn, od čega u 2012. u iznosu 99.629.879,00 kn. Nositelj kredita za kapitalna ulaganja je Ministarstvo, a koriste ih visokoškolske ustanove sastavnice sveučilišta za izgradnju i opremanje poslovnih objekata. Otplata kredita se obavlja na teret proračunske glave Ministarstvo financija – ostali izdaci države, a u poslovnim knjigama Ministarstva se evidentiraju primici od zaduživanja i smanjenje obveza prema ugovorima o kreditu za iznos plaćene glavnice.

Prihodi evidentirani iz državnog proračuna u iznosu 8.102.996.842,00 kn prema izvorima financiranja se odnose na opće prihode države u iznosu 7.985.999.364,00 kn, sredstva udjela za pomoći u iznosu 112.037.091,00 kn, sredstva udjela za zajmove u iznosu 7.063,00 kn, te namjenske primitke od zaduživanja iz predujma IBRD-a u iznosu 4.953.324,00 kn za pripremu Drugog projekta tehnolojskog razvoja.

Prihodi od igara na sreću u 2012. su ostvareni u iznosu 138.518.555,00 kn, neutrošena sredstva iz 2011. iznose 19.755.845,00 kn, te su ukupno raspoloživa sredstva u 2012. iznosila 158.274.400,00 kn. U 2012. je utrošeno 139.061.326,00 kn, te su prenesena sredstva u 2013. u iznosu 19.213.074,00 kn.

Prihodi od pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna su ostvareni u iznosu 44.989.289,00 kn. Odnose se na sredstva iz pretpristupnih fondova Europske unije u iznosu 43.097.567,00 kn, inozemne darovnice u iznosu 855.548,00 kn, pomoći iz proračuna u iznosu 651.303,00 kn, te ostale prihode u iznosu 384.871,00 kn. Najvećim dijelom su ostvareni iz pretpristupnih fondova Europske unije u iznosu 43.097.567,00 kn, a odnose se na nacionalni doprinos za programe Europske zajednice (godišnja članarina koju je Republika Hrvatska dužna plaćati od siječnja 2007. za pristupanje Sedmom okvirnom programu EU za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti – FP7, zatim nacionalni doprinos za Program za cjeloživotno učenje), te provedbu tri aktivnosti prema Operativnom programu za regionalnu konkurentnost – IPA komponenta III C (Fond za ulaganje u znanost i inovacije, Biocentar – izgradnja inkubacijskog centra za bioznanost i komercijalizaciju tehnologije, Srce – osiguranje grafičkog procesa kao resursa u području naprednog računarstva).

Prihodi od inozemnih darovnica u iznosu 855.548,00 kn se odnose na doznake sredstava Europske komisije i zemalja članica Europske unije za pripremu i provedbu projekata financiranih u okviru FP7 programa i drugih programa Europske unije, u kojima je Ministarstvo član projektnog konzorcija.

Pomoći iz proračuna u iznosu 651.303,00 kn se odnose na sredstva koja se refundiraju iz pretprihvatnih fondova Europske unije, a namijenjena su za pokriće rashoda za plaće šest zaposlenika i tekuće troškove poslovanja odjela u kojem se obavljaju pripreme i provedba IPA programa IV komponente i pripadajućih projekata u području obrazovanja. Sredstva za financiranje spomenutih projekata u području obrazovanja se planiraju i ostvaruju s proračunskih aktivnosti Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih.

Ostali prihodi u iznosu 384.871,00 kn su ostvareni od uplata školarine inozemnih specijalizanata i refundacije putnih troškova za provedbu projekata od Europske unije.

Prihodi po posebnim propisima u iznosu 425.200,00 kn se odnose na najamnine za stanove znanstvenih novaka u iznosu 296.854,00 kn i uplatu Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u iznosu 128.346,00 kn. Prihodi od najamnina su ostvareni na temelju ugovora o najmu koji su zaključeni sa znanstvenim novacima. Koncem 2011. su iskazana potraživanja za najam u iznosu 53.331,00 kn, a koncem 2012. su iznosila 69.315,00 kn. Hrvatski zavod za zapošljavanje je doznačio sredstva u navedenom iznosu za pokriće rashoda mirovinskog osiguranja I. i II stupa za 17 polaznika stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa (volonteri), koji su koncem 2012. počeli raditi u Ministarstvu.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2012., ukupni rashodi su ostvareni u iznosu 8.386.288.698,00 kn, što je za 177.289.408,00 kn ili 2,1% manje u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi su za 2012. ostvareni za 66.689.343,00 kn ili 0,8% više od planiranih.

U tablici broj 2 se daju podaci o ostvarenim rashodima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Rashodi za zaposlene	7.277.699.587,00	7.215.629.445,00	99,1
2.	Materijalni rashodi	379.391.996,00	367.544.474,00	96,9
3.	Financijski rashodi	26.081.112,00	23.931.499,00	91,8
4.	Subvencije	54.253.685,00	29.975.487,00	55,3
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	261.084.995,00	382.460.900,00	146,5
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	10.976.203,00	12.744.596,00	116,1
7.	Ostali rashodi	180.359.058,00	178.599.886,00	99,0
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	373.731.470,00	175.402.411,00	46,9
	Ukupno	8.563.578.106,00	8.386.288.698,00	97,9
	Višak prihoda i primitaka	3.077.659,00	20.026.912,00	-

Ukupno ostvareni prihodi i primici iznose 8.406.315.610,00 kn, a ukupni rashodi 8.386.288.698,00 kn, te višak prihoda i primitaka za 2012. iznosi 20.026.912,00 kn.

Preneseni manjak prihoda iz 2011. je iznosio 4.163.896,00 kn, te je ostvareni višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iskazan u iznosu 15.863.016,00 kn.

Rashodi u iznosu 8.386.288.698,00 kn su ostvareni za provođenje programa Osnovnoškolskog obrazovanja u iznosu 4.681.391.398,00 kn, Srednjoškolskog obrazovanja u iznosu 2.547.086.392,00 kn, Ulaganje u znanstveno istraživačku djelatnost u iznosu 585.146.141,00 kn, Razvoj odgojno obrazovnog sustava u iznosu 208.307.548,00 kn, Razvoj sporta u iznosu 193.137.005,00 kn, Visoko obrazovanje u iznosu 123.071.342,00 kn, Razvoj informacijskog društva u iznosu 20.013.075,00 kn, Predškolski odgoj u iznosu 14.727.455,00 kn, te Tehnologijski razvitak u iznosu 13.408.342,00 kn.

Rashodi za provođenje pripreme projekta financirani iz predujma IBRD-a i aktivnosti financiranih iz sredstava od igara na sreću su ostvareni u većem iznosu od planiranih (do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava, uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija), što je u skladu s odredbama članka 50. Zakona o proračunu.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2012., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 471.301.586,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine, te 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	302.116.751,00	297.096.174,00	98,3
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	11.703,00	0,00	-
1.2.	Građevinski objekti	50.656.557,00	40.485.181,00	79,9
1.3.	Postrojenja i oprema	4.435.142,00	2.759.643,00	62,2
1.4.	Prijevozna sredstva	70.287,00	48.921,00	69,6
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	239.312.209,00	249.576.445,00	104,3
1.6.	Druga nefinancijska imovina	7.630.853,00	4.225.984,00	55,4
2.	Financijska imovina	102.747.307,00	174.205.412,00	169,5
2.1.	Novčana sredstva	1.055.133,00	1.436.956,00	136,2
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	11.738.895,00	32.337.091,00	275,5
2.3.	Potraživanja za prihode poslovanja	89.953.279,00	140.431.365,00	156,1
	Ukupno imovina	404.864.058,00	471.301.586,00	116,4
3.	Obveze	1.801.884.137,00	1.709.046.173,00	94,8
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	13.437.455,00	36.332.327,00	270,4
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	4.117.958,00	1.669.412,00	40,5
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	1.784.328.724,00	1.671.044.434,00	93,7
4.	Vlastiti izvori	-1.397.020.079,00	-1.237.744.587,00	88,6
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	404.864.058,00	471.301.586,00	116,4
	Izvanbilančni zapisi	113.154.593,00	103.096.903,00	91,1

U 2012. je vrijednost ukupne imovine veća za 66.437.528,00 kn ili 16,4% u odnosu na stanje koncem 2011., što je najvećim dijelom rezultat povećanja potraživanja (koja su povećana za 71.076.282,00 kn ili 69,9%) i ulaganja tijekom godine, odnosno prijenosa vrijednosti završenih objekata na osnovne i srednje škole (u skladu s rješenjima ministra preneseni su završeni objekti korisnicima na uknjiženje u vrijednosti 38.123.149,00 kn) i ispravka vrijednosti.

Građevinski objekti u vrijednosti 40.485.181,00 kn se odnose na stambeni objekt (122 stana dana u najam znanstvenim novacima) u vrijednosti 40.105.557,00 kn, te poslovni prostor u vrijednosti 379.624,00 kn (koji koriste konzultanti za projekte Europske unije). Koncem 2012., na temelju odluke o prijenosu imovine Ministarstvu branitelja, iz poslovnih knjiga Ministarstva je isknjižen poslovni prostor u Zagrebu vrijednosti 9.171.568,00 kn.

Nefinancijska imovina u pripremi u iznosu 249.576.445,00 kn se odnosi na ulaganja u 21 osnovnu i srednju školu koja nisu okončana do konca 2012. Vrijednosno značajnija ulaganja se odnose na Obrtno tehničku školu u Splitu u iznosu 87.703.462,00 kn, zgrade srednjih škola i sportsku dvoranu u Rovinju 45.503.8210,00 kn, te Zdravstvenu školu u Splitu u iznosu 44.257.400,00 kn.

Druga nefinancijska imovina iskazana u iznosu 4.225.984,00 kn se odnosi na ulaganja u računalne programe u iznosu 2.163.511,00 kn, licence 1.135.240,00 kn, umjetnička djela 701.256,00 kn, te ulaganja na tuđoj imovini u iznosu 225.977,00 kn.

Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo u iznosu 32.337.091,00 kn se odnose na potraživanja za naknade za bolovanje i ozljede na radu u iznosu 32.325.839,00 kn, potraživanja od zaposlenih za predujmove po putnim nalogima u iznosu 7.570,00 kn, te potraživanja za porez na dohodak u iznosu 3.682,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2011., potraživanja za naknade za bolovanje i ozljede na radu su povećana za 20.588.796,00 kn iz razloga što je Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje izvršio povrat sredstava do konca ožujka 2012., a nije obavljen povrat sredstva za razdoblje od travnja do prosinca 2012. Do sredine ožujka 2013. potraživanja za naknade za bolovanja su naplaćena u iznosu 20.972.178,00 kn.

Potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 140.431.365,00 kn se odnose na plaćene kamate i otplatu glavnice po kreditu za kapitalna ulaganja u kampus Sveučilišta u Mostaru u iznosu 120.533.820,00 kn, potraživanja za neutrošena sredstva prihoda od igara na sreću u iznosu 19.213.074,00 kn, troškove režija za stanove znanstvenih novaka u iznosu 458.333,00 kn, potraživanja za prihode od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za mirovinsko osiguranje volontera u iznosu 128.346,00 kn, stanarine znanstvenih novaka u iznosu 69.315,00 kn, te druga potraživanja (za stručno usavršavanje, nacionalne manjine i slično) u iznosu 28.477,00 kn. Dospjela potraživanja za režijske troškove i stanarine znanstvenih novaka na koncu 2012. su iznosila 527.648,00 kn. Do sredine ožujka 2013. navedena potraživanja su naplaćena u iznosu 94.304,00 kn, od čega se 61.088,00 kn odnosi na režijske troškove, a 33.216,00 kn na stanarine.

Obveze i izvore financiranja čine obveze u iznosu 1.709.046.173,00 kn i negativni izvori financiranja u iznosu 1.237.744.587,00 kn.

Obveze u iznosu 1.709.046.173,00 kn se odnose na obveze po kreditima za ulaganja u zgrade i opremu visokoškolskih ustanova (sastavnice sveučilišta u Zagrebu, Rijeci, Splitu, Dubrovniku i Osijeku, te Studentski centar Zagreb) u iznosu 1.671.044.434,00 kn, obveze za zaposlene (bolovanja iznad 42 dana) 32.341.242,00 kn, obveze za sufinanciranje 50,0% zakupnine gradske sportske dvorane u Varaždinu (po modelu javno privatnog partnerstva) u iznosu 3.408.687,00 kn, te obveze prema dobavljačima u zemlji u iznosu 2.251.810,00 kn. Na koncu 2012., dospjele obveze su iznosile 5.660.497,00 kn, a odnose se na obveze za sufinanciranje zakupnine sportske dvorane i obveze prema dobavljačima. Do sredine ožujka 2013. su plaćene u iznosu 5.653.114,00 kn.

Izvanbilančni zapisi se najvećim dijelom odnose na kredit za ulaganje u kampus Sveučilišta u Mostaru u iznosu 87.695.895,00 kn (iskorišten kredit u iznosu 177.901.073,00 kn umanjen za otplate u iznosu 90.205.178,00 kn), sredstva IPA komponenta III C za izgradnju Biocentra (Inkubacijski centar za bioznanost i komercijalizaciju tehnologije), opremu za Sveučilišni računski centar u iznosu 12.325.144,00 kn, sredstva u iznosu 1.646.189,00 kn koja je 1989. bivše Ministarstvo prosvjete uplatilo za kupnju stana i za koja se vodi sudski postupak, te namještaj u vrijednosti 858.740,00 kn u vlasništvu trgovačkog društva koje je vlasnik poslovne zgrade koju koristi Ministarstvo.

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, interni akti, te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva. Ispitana je dosljednost primjene zakona, uredbi, pravilnika, uputa, procedura, odluka i drugih internih akata, s ciljem utvrđivanja pravilnosti poslovanja. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola u cilju određivanja revizijskog pristupa. Istražene su promjene i odstupanja od planiranih veličina kod značajnijih pokazatelja. Podaci iskazani u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima uspoređeni su s planiranim i s podacima iz ranijeg razdoblja, u cilju utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u tisku i elektronskim medijima.

Revizijski dokazi su prikupljeni provjerom i analizom poslovnih knjiga, knjigovodstvenih isprava i druge dokumentacije koja je dokaz o nastalim poslovnim događajima i na temelju koje su poslovni događaji evidentirani u poslovnim knjigama. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnijih stavki na pojedinim računima, a brojnije vrijednosno manje značajne stavke su testirane metodom uzorka. Korišteni su izvještaji o radu uprava, provedbi pojedinih programa, aktivnosti i projekata Ministarstva. Obavljeni su razgovori i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima vezanim za određene aktivnosti, programe i projekte, posebno sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, potraživanja i obveze, prihode i primitke, rashode, ulaganja u dugotrajnu imovinu, te provođenje javne nabave i izvršenje zaključenih ugovora.

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 i nadalje razvijati učinkovit sustav financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06) i Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske, te drugim provedbenim propisima i Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Predložio je, s obzirom da je broj unutarnjih revizora nedostatan, provesti postupak za zapošljavanje sistematiziranog broja unutarnjih revizora, kako bi se osiguralo u većem obujmu obavljanje revizija poslovnih procesa. Također, predložio je izvršiti procjenu koje preporuke dane u razdoblju od 2005. do 2009. nije moguće u cijelosti provesti s obzirom na izmijenjene zakone i druge propise, organizacijske pretpostavke i ustroj, te promjene u poslovnim procesima Ministarstva. Predložio je i nadalje poduzimati aktivnosti na uvođenju redovitog izravnog nadzora trošenja proračunskih sredstava kod korisnika niže razine kojima se sredstva planiraju i doznačavaju u okviru razdjela Ministarstva.

Državni ured za reviziju je predložio koristiti sve module koji su u okviru SAP sustava nabavljeni i plaćeni, posebno modul za planiranje i simulaciju proračuna. Naložio je poduzeti aktivnosti za unaprjeđenje procesa planiranja i praćenja izvršenja proračuna, internog izvješćivanja, povezivanja ciljeva i proračunskih sredstava, razvoja programskog planiranja i pokazatelja uspješnosti, kako bi sustav strateškog planiranja i izrade financijskih planova bio u potpunosti uređen.

Naložio je evidentiranje prihoda na propisanim računima u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11). Vezano uz evidentiranje imovine i Registar imovine, naloženo je i nadalje u suradnji s Agencijom za upravljanje državnom imovinom, poduzimati aktivnosti na usklađenju podataka o vlasništvu, korištenju i evidencijama imovine koja je iskazana u poslovnim knjigama i imovine koja je dobivena na korištenje, a vlasništvo je Republike Hrvatske, te svu imovinu koja je dobivena na korištenje evidentirati u poslovnim knjigama. Također, predloženo je i nadalje poslovni prostor koji je evidentiran u poslovnim knjigama, a koji koristi Ministarstvo branitelja na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske, isknjižiti iz poslovnih knjiga, kako bi podaci u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima prikazivali istinito stanje imovine.

Vezano uz ostvarivanje rashoda za zaposlene, Državni ured za reviziju je predložio poduzeti aktivnosti na uspostavi i provođenju učinkovite kontrole obračuna plaća u osnovnim i srednjim školama. Naložio je i nadalje obračun naknade za prekovremeni rad obavljati na temelju prethodnog odobrenja čelnika organizacijske jedinice, kojim je određena potreba za prekovremenim radom i dokumentacije koja, osim evidencije o prisustvu na radu, sadrži i opis posla za koji je prekovremeni rad odobren.

Predloženo je, u skladu s preporukom iz 2009., preispitati postojeću organizaciju, te razmotriti mogućnost drugačijeg organiziranja poslova s ciljem smanjenja rashoda po ugovorima o djelu. Također, naloženo je ostvarivati rashode na temelju ugovora o djelu do visine propisane odredbama Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13 i 38/13).

Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da se putem Ministarstva financira preveliki broj znanstveno istraživačkih projekata. Mišljenja je da bi se odobravanjem manjeg broja projekata veće financijske vrijednosti i s većim brojem istraživača, postigli bolji rezultati, a što je i jedan od ciljeva utvrđen programom Ulaganja u znanstveno istraživačku djelatnost. Također je mišljenja da se pri godišnjem vrednovanju znanstveno istraživačkih projekata, osim administrativno financijskih kriterija, trebaju uvesti i kriteriji za ocjenu opravdanosti daljnjeg financiranja ukoliko projekt nije postigao odgovarajuće rezultate.

Naloženo je sastavljanje plana nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07, 125/08 i 90/11). Naloženo je ovjeravanje plana nabave za Ministarstvo u užem smislu, neovisno koje uprave sastavljaju plan nabave. Također je naloženo, nabavu roba, radova i usluga obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Mišljenja je da bi Ministarstvo trebalo više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije (projekata, troškovnika) za ugovaranje radova, kako bi se izbjegli ili smanjili dodatni radovi.

Revizijom za 2011. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- vezano uz evidentiranje prihoda, u poslovnim knjigama su prihodi od igara na sreću evidentirani na propisanom računu u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.
Na temelju odluke o prijenosu imovine Ministarstvu branitelja, iz poslovnih knjiga Ministarstva je koncem 2012. isknjižen poslovni prostor u Zagrebu vrijednosti 9.171.568,00 kn,
- plan nabave je sastavljen u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Plan nabave i izmjene plana nabave je ovjerio ministar. Obavijesti o sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi su objavljene u elektroničkom oglasniku javne nabave u zakonskom roku.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- prihvaćene preporuke unutarnje revizije iz ranijih godina nisu u cijelosti provedene.
Odjel za upravni nadzor je obavio upravni nadzor zakonitosti rada i poslovanja, te općih akata u određenim javnim institutima i obrazovnim ustanovama. Pri tome je obavljen djelomičan nadzor trošenja proračunskih sredstava (pravilnost obračuna plaća, pojedinih materijalnih rashoda i drugo) kod spomenutih korisnika niže razine kojima se sredstva planiraju i doznačavaju u okviru razdjela Ministarstva. Provedenim upravnim nadzorima su utvrđene nepravilnosti u poslovanju i izrečene određene mjere, te upućeni zahtjevi nadležnim tijelima državne uprave za provođenje nadzora iz njihove nadležnosti,
- poduzete su aktivnosti kojima je značajno unaprjeđen proces izrade financijskog plana i praćenja izvršenja proračuna, povezivanje ciljeva i proračunskih sredstava, te razvoj programskog planiranja i praćenja pokazatelja uspješnosti u okviru strateškog planiranja,
- obračun naknada za prekovremeni rad je obavljan na temelju prethodnog odobrenja čelnika organizacijske jedinice, kojim je određena potreba za prekovremenim radom i dokumentacije koja sadrži evidenciju prisutnosti na radu i opis posla za koji je prekovremeni rad odobren. U pojedinim slučajevima je isplaćena naknada za ostvarene sate prekovremenog rada iznad visine propisane odredbama Zakona o radu (Narodne novine 149/09 i 61/11).

Poduzete su aktivnosti vezano uz prijedlog da se preispita postojeća organizacija i razmotri mogućnost drugačijeg organiziranja poslova s ciljem smanjenja rashoda po ugovorima o djelu, te prekovremenog rada. Rashodi za prekovremeni rad su smanjeni za 74,3% u odnosu na 2011.

Rashodi za ugovore o djelu su ostvareni u visini 3,0% rashoda za plaće zaposlenika Ministarstva (manji su u odnosu na 2011. kada su ostvareni u visini 6,5%), što je i nadalje iznad visine propisane odredbama Zakona o državnim službenicima,

- pored poduzetih mjera u cilju smanjenja potrebe ugovaranja dodatnih radova, u 2012. su zaključena četiri dodatka osnovnim ugovorima za dodatne, nepredviđene i neugovorene radove na izgradnji, rekonstrukciji i dogradnji osnovnih i srednjih škola,
- vezano uz mišljenje da se putem Ministarstva financira prevelik broj znanstveno istraživačkih projekata, u 2012. je nastavljeno financiranje ranije ugovorenih projekata, odnosno nisu ugovarani novi znanstveno istraživački projekti.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno ili nepravilnosti koje se ponavljaju:

- dio aktivnosti predviđenih Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola (koje se odnose na popis poslovnih procesa i utvrđivanje aktivnosti u svakom procesu, izradu revizijskog traga, sastavljanje mape poslovnih procesa, aktivnosti vezane uz razvoj procesa upravljanja rizicima – utvrđivanje najvažnijih rizika, donošenje registra rizika, strategije za upravljanje rizicima, te analizu postojećih i potrebnih kontrola), nije proveden, osim formalnog ustrojavanja registra rizika i imenovanja koordinatora za rizike po upravama, koji su zaduženi za prikupljanje podataka o utvrđenim rizicima i njihovo evidentiranje u registar rizika. Postupak za zapošljavanje sistematiziranog broja unutarnjih revizora nije proveden,
- u okviru informacijskog SAP sustava nisu korišteni svi moduli koji su nabavljeni i plaćeni, odnosno ne koristi se modul za planiranje proračuna,
- aktivnosti na uspostavi i provođenju učinkovite kontrole obračuna plaća u osnovnim i srednjim školama, nisu provedene,
- podaci o cjelokupnoj imovini nisu usklađeni, jer četiri nekretnine (zemljište površine 2 585 m² i poslovni prostor površine 1 637 m² u Zagrebu, nekretnine bivše vojarnje u Zagrebu površine 928 341 m², te poslovni prostor u Zagrebu površine 2 103 m²), dobivene na korištenje temeljem odluka Vlade Republike Hrvatske i Senata Sveučilišta u Zagrebu, evidentirane su u Registru Agencije za upravljanje državnom imovinom, a nisu evidentirane u poslovnim knjigama Ministarstva. Nalog i preporuka vezani uz usklađenje podataka o korištenju i evidencijama navedene imovine s Agencijom za upravljanje državnom imovinom su dani u Izvješću o obavljenoj reviziji za 2009., 2010. i 2011.

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

Nalaz za 2012.

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

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

1. Planiranje

- 1.1. Ministarstvo vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskim propisima. Poslovne knjige omogućavaju uvid u poslovanje, a vođene su u okviru financijsko informacijskog sustava SAP.

Navedeni informacijski sustav uključuje module za financijsko poslovanje, proračunsko računovodstvo, pripadajući izvještajno-analitički sustav, modul upravljanja ljudskim resursima, upravljanje materijalima i nabavom, upravljanje imovinom, planiranje i simuliranje proračuna, upravljanje službenim putovanjima, a od 2010. je unaprijeđen modul nabave.

U okviru financijsko informacijskog sustava SAP, modul za planiranje i simulaciju proračuna se djelomično koristi. Prema obrazloženju odgovorne osobe, potrebno je postojeću funkcionalnost modula prilagoditi važećim propisima i uputama za proračunsko planiranje, a Ministarstvo će u skladu s raspoloživim financijskim sredstvima pristupiti prilagodbama u cilju njegove potpune primjene. Navedeni modul predstavlja prikladan alat za učinkovito programsko planiranje pri izradi financijskih i strateških planova, zbog čega se od svih sudionika u procesu planiranja očekuje njegova primjena.

Financijskim planom Ministarstva su prihodi i rashodi planirani u iznosi 8.319.599.355,00 kn.

Vrijednosno su najznačajniji planirani rashodi za zaposlene u iznosu 7.215.285.405,00 kn ili 86,7% ukupno planiranih rashoda, pomoći u iznosu 399.950.486,00 kn ili 4,8%, te materijalni rashodi u iznosu 374.945.097,00 kn ili 4,5%.

Planirani rashodi za zaposlene u iznosu 7.215.285.405,00 kn najvećim dijelom se odnose na osnovnoškolsko obrazovanje u iznosu 4.366.485.973,00 kn, srednjoškolsko obrazovanje u iznosu 2.430.911.297,00 kn, znanstvene novake u iznosu 308.190.847,00 kn, administraciju i upravljanje u iznosu 39.622.203,00 kn, te obrazovanje djece hrvatskih građana u inozemstvu u iznosu 21.725.085,00 kn. U okviru planiranih rashoda za zaposlene, na plaće se odnosi 7.017.868.757,00 kn (bruto plaće 6.058.121.561,00 kn i doprinosi na plaće 959.747.196,00 kn), a na ostale rashode za zaposlene 197.416.648,00 kn.

Izvornim financijskim planom (veljača 2012.), planirani su rashodi za zaposlene u iznosu 6.909.147.233,00 kn, od čega su plaće iznosile 6.796.899.199,00 kn (bruto plaće 5.907.070.887,00 kn i doprinosi na plaće 889.828.312,00 kn), te ostali rashodi za zaposlene 112.248.034,00 kn.

Nakon izmjena i dopuna državnog proračuna, odnosno preraspodjela po odlukama ministra financija, planirani rashodi za zaposlene su povećani za 306.138.172,00 kn, pri čemu je povećanje plaća iznosilo 220.969.558,00 kn ili 3,3% (bruto plaće su povećane za 151.050.674,00 kn, a doprinosi na plaće 69.918.884,00 kn), te povećanje ostalih rashoda za zaposlene 85.168.614,00 kn ili 75,9%.

Vrijednosno je značajnije povećanje planiranih rashoda za plaće zaposlenika u osnovnim školama u iznosu 124.712.980,00 kn, u srednjim školama 97.451.476,00 kn, za administraciju i upravljanje 1.008.826,00 kn, obrazovanje djece hrvatskih građana u inozemstvu 945.000,00 kn, dok su planirani rashodi za plaće znanstvenih novaka smanjeni za 3.148.724,00 kn.

Rashodi za naknade za prijevoz na posao i s posla su planirani u iznosu 245.795.740,00 kn. S obzirom da su izvornim financijskim planom planirani u iznosu 168.612.612,00 kn, nakon izmjena i dopuna, te preraspodjela proračuna su povećani za 77.183.128,00 kn ili 45,8%. Vrijednosno je značajnije povećanje planiranih naknada za prijevoz zaposlenika u osnovnim školama u iznosu 74.346.872,00 kn i za prijevoz znanstvenih novaka u iznosu 2.387.805,00 kn.

Izmjenama i dopuna državnog proračuna, odnosno preraspodjelama po odlukama ministra financija, financijski plan Ministarstva je povećan za 297.536.929,00 kn, pri čemu su rashodi za plaće, ostali rashodi za zaposlene, te naknade za prijevoz povećani za 383.321.300,00 kn, što je više za 85.784.371,00 kn od povećanja cjelokupnog financijskog plana. Istodobno su rashodi za kapitalna ulaganja i drugi rashodi poslovanja smanjeni za 85.784.371,00 kn.

Opisani postupci planiranja za 2012., ukazuju na nerealno planiranje rashoda za zaposlene.

Prema Uputi Ministarstva financija za izradu prijedloga proračuna za 2012., rashodi za zaposlene se trebaju planirati bez regresa i božićnice, uz smanjenje doprinosa na plaću koje plaća poslodavac za 2,0%, odnosno trošak plaća se planira u visini 95,0% ostvarenih rashoda u 2011.

U 2012. je isplaćen regres u iznosu 1.250,00 kn po zaposlenome.

Rashodi za zaposlene i materijalni rashodi su planirani prema materijalnim pravima ugovorenim Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama, granskim kolektivnim ugovorima za zaposlenike u osnovnoškolskim i srednjoškolskim ustanovama, Sporazumom o dodacima na plaću u obrazovanju i znanosti od 25. studenoga 2006. (prema kojem je od 1. srpnja 2012. plaća profesora i nastavnika povećana za 2,3%) i Dodatkom Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama.

Vezano uz naknade za prijevoz, nije razrađen postupak njihova planiranja detaljno po zaposlenome, već se sredstva planiraju okvirno u zbirnom iznosu po školama.

Prema Uputi Ministarstva financija za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2015., rashodi za plaće i materijalne rashode za Ministarstvo u širem smislu za 2013., trebaju se planirati u visini 93,8% iznosa planiranih rashoda za 2012., odnosno obveza planiranja rashoda prema materijalnim pravima utvrđenim Kolektivnim ugovorom i Sporazumom o osnovici za plaće.

Financijskim planom za 2013. su planirani rashodi za plaće u iznosu 6.412.750.494,00 kn, što je 91,4% planiranih rashoda za plaće u 2012. u iznosu 7.017.868.757,00 kn.

Ostali rashodi za zaposlene su planirani u 2013. u iznosu 108.641.281,00 kn, što je 55,0% planiranih navedenih rashoda u 2012. u iznosu 197.416.648,00 kn.

Rashodi za naknade za prijevoz zaposlenika u osnovnim školama za 2013. su planirani u iznosu 201.940.857,00 kn, što je 87,2% planiranih naknada za prijevoz u 2012. u iznosu 231.662.872,00 kn. Naknade za prijevoz znanstvenih novaka su planirane u iznosu 12.243.917,00 kn, što je 105,3% planiranih u 2012. u iznosu 11.631.722,00 kn.

Ministarstvo je preuzelo obvezu da jedinicama područne (regionalne) samouprave i Gradu Zagrebu osigura mjesečna sredstva za troškove prijevoza učenika, koji srednju školu pohađaju na njihovom području, u visini 75,0% cijene mjesečne učeničke karte za vlak, odnosno autobus.

Financijskim planom su planirana i osigurana sredstva za spomenute namjene u iznosu 70.000.000,00 kn. Ministarstvo je doznačilo sredstva županijama i Gradu Zagrebu za sufinanciranje javnog međumjesnog prijevoza učenika u iznosu 69.989.097,00 kn, te su u navedenom iznosu evidentirani rashodi u poslovnim knjigama Ministarstva. Doznačena sredstva se odnose na podnesene zahtjeve za rujnu i listopad u iznosu 64.172.331,00 kn i dio zahtjeva za studeni 2012. u iznosu 5.816.766,00 kn.

Financijskim planom za 2012. nisu osigurana dostatna sredstva za podmirenje cjelokupne obveze za sufinanciranje međumjesnog javnog prijevoza učenika za razdoblje rujna – prosinac 2012., s obzirom da su obveze za dio listopada, te studeni i prosinac 2012. u iznosu 64.124.039,00 kn podmirene u razdoblju siječanj – ožujak 2013.

U razdoblju od siječnja do 9. travnja 2013. su utrošena sredstva za sufinanciranje međumjesnog javnog prijevoza učenika u iznosu 138.343.290,00 kn, od čega se 64.124.039,00 kn odnosi na podmirenje obveza iz 2012., a 74.219.251,00 kn se odnosi na obveze za siječanj, veljaču i ožujak 2013. S obzirom da su financijskim planom za 2013. planirana sredstva za navedenu aktivnost u iznosu 250.000.000,00 kn, pri izradi financijskog plana su potcjenjeni planirani rashodi za ovu namjenu.

Državni ured za reviziju predlaže, s obzirom na značaj i važnost planiranja u sveukupnom proračunskom procesu, poduzeti aktivnosti u cilju potpune primjene postojećeg modula za planiranje i simulaciju proračuna. Također, predlaže realnije planiranje rashoda za plaće, naknada za prijevoz, ostalih rashoda za zaposlene i rashoda za sufinanciranje međumjesnog javnog prijevoza učenika srednjih škola.

- 1.2. *Ministarstvo u očitovanju navodi da je Uputom Ministarstva financija za izradu prijedloga proračuna za 2012. određeno da se rashodi za plaće planiraju u visini 95,0% ostvarenih rashoda u 2011. Naglašava da takva Uputa nije bila realna, s obzirom na financijske obveze koje proizlaze iz važećih kolektivnih ugovora i sporazuma, što je dovelo do porasta rashoda za plaće. Obrazlaže da su se plaće zaposlenih u osnovnim i srednjim školama, te u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, povećale u 2012. zbog provedbe Sporazuma o dodacima na plaću u obrazovanju i znanosti od 25. studenog 2006., kojim je Vlada Republike Hrvatske preuzela obvezu povećanja plaća za određeni postotak svake godine, odnosno Sporazumom je predviđeno povećanje plaća zaposlenih u sustavu znanosti i obrazovanja za 2,3% od 1. srpnja 2012. Nadalje, odredbama članka 134., stavka 2. i 3. Kolektivnog ugovora za zaposlenike u osnovnim i srednjim školama, koji je zaključen u travnju 2011., ugovoreno je povećanje plaće od 1. rujna 2012.*

Iako je tijekom 2012. izvršeno smanjenja plaća zaposlenih u osnovnim i srednjim školama prestankom isplate dodataka na plaću od 3,0%, 5,0%, 7,0% ili 9,0% (zbog prestanka primjene Uredbe o raspodjeli dodatnih sredstava za plaće učitelja i nastavnika u osnovnom i srednjem školstvu u 2003. i 2004.), navedeno smanjenje nije dovelo do očekivanog smanjenja rashoda za plaće zaposlenih u osnovnim i srednjim školama na godišnjoj razini, jer je učinak smanjenja ostvaren s isplatom plaće za rujan, u listopadu 2012. Odstupanje između prvobitno planiranih i izvršenih rashoda za plaće je nastalo zbog raskoraka između Upute Ministarstva financija i materijalnih prava koja proizlaze iz važećih kolektivnih ugovora. S obzirom da tijekom 2012. nisu izmijenjeni granski kolektivni ugovori, nije bilo realno očekivati da će se rashodi za plaće smanjiti 5,0% u odnosu na 2011. Ostvareno povećanje rashoda za plaće nije rezultat povećanja broja zaposlenih u sustavu obrazovanja, jer Uprava za odgoj i obrazovanje kontrolira nova zapošljavanja davanjem suglasnosti za nova radna mjesta.

Vezano uz planiranje naknade za prijevoz zaposlenika osnovnih škola, obrazlaže da Ministarstvo ne planira navedene naknade detaljno po svakom zaposleniku (u lipnju 47 552 zaposlenika), jer nije njihov poslodavac, te nema zakonsku obvezu znati niti provjeravati stvarnu adresu njihova stanovanja, odnosno ostvaruju li pravo na naknadu i u kojem iznosu. Navodi da je to obveza njihovog poslodavca – školske ustanove u kojoj su zaposleni, odnosno nadležne policijske uprave. Sukladno važećim kolektivnim ugovorima kao i tumačenjima od strane nadležnih povjerenstava, poslodavac je obvezan utvrditi stvarnu adresu stanovanja zaposlenika i udaljenost do radnog mjesta, te cijenu javnog prijevoza po kojoj se isplaćuje navedena naknada. Poslodavac i prema drugim propisima (posebno propisima o fiskalnoj odgovornosti) odgovara za namjensko trošenje proračunskih sredstava. Nadalje, Ministarstvo je prema odredbama članka 150. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi nadležno za nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava koja se školskim ustanovama osiguravaju iz državnog proračuna. Uvažavajući navedenu zakonsku odredbu i zbog nastojanja da se uredi ovaj segment trošenja proračunskih sredstava, Ministarstvo je poduzelo korake u suradnji s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske, Ministarstvom financija - Poreznom upravom i Ministarstvom unutarnjih poslova (a koji su navedeni u Nalazu), te poslalo uputu školama i njihovim osnivačima o načinu postupanja vezano uz obračun i isplatu naknade troškova prijevoza zaposlenika na posao i s posla, uz napomenu što škola treba učiniti u slučaju sumnje u istinitost dobivenih podataka o adresi stanovanja zaposlenika. To je maksimum koji Ministarstvo može napraviti po pitanju kontrole namjenskog trošenja sredstava za navedenu namjenu. Nadalje, prijevoz zaposlenika teško se može kontrolirati i u drugim javnim službama, a najučinkovitiji način bio bi izmjena kolektivnih ugovora koji se odnose na javne službe. Planiranim prelaskom na centralni obračun plaća (tijekom 2014.), naknade troškova prijevoza bile bi evidentirane po svakom zaposleniku. Naglašava da razlika ostvarenih rashoda za ovu namjenu u odnosu na izvorni financijski plan nije nastala zbog neplaniranja naknade po zaposleniku, nego zbog primjene Upute Ministarstva financija.

Nadalje, Ministarstvo je predložilo sufinanciranje međumjesnog javnog prijevoza učenika srednjih škola u visini 50,0% cijene mjesečne učeničke karte, odnosno u visini raspoloživog iznosa u proračunu. Predložena odluka je izmijenjena u skladu s mišljenjem Ministarstva gospodarstva prema kojem se cijena mjesečne učeničke karte sufinancira u visini 75,0%, iako je Ministarstvo istaklo da dodatna sredstva nije u mogućnosti osigurati internom preraspodjelom.

Ministarstvo navodi da, s obzirom na značaj i važnost planiranja u sveukupnom proračunskom procesu, poduzima aktivnosti radi implementacije modula za planiranje i simulaciju proračuna kao i na poboljšanju sveukupno realnijeg planiranja rashoda.

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. Obveze za plaće za prosinac 2012. su obračunane u iznosu 574.727.555,00 kn. Odnose se na plaće zaposlenika u osnovnim školama u iznosu 350.407.160,00 kn, srednjim školama 195.128.683,00 kn, plaće znanstvenih novaka 24.461.501,00 kn, za administraciju i upravljanje 2.975.562,00 kn, te plaće u okviru aktivnosti Obrazovanje djece hrvatskih građana u inozemstvu u iznosu 1.754.649,00 kn. Obveze za plaće za prosinac 2012. su evidentirane u poslovnim knjigama u siječnju 2013., kada su plaće isplaćene i priznati, odnosno evidentirani rashodi za plaće.

Ministarstvo nije u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2012. iskazalo aktivna vremenska razgraničenja – rashode budućih razdoblja i obveze za plaće za prosinac 2012. u iznosu 574.727.555,00 kn.

Prema odredbama članka 51. stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kontinuirani rashodi koji se ne uključuju u tekuće izvještajno razdoblje iskazuju se kao aktivna vremenska razgraničenja – rashodi budućih razdoblja.

Učenici i studenti su za vrijeme praktične nastave, stručne prakse i stručnog putovanja, prema odredbama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 150/08, 94/09, 153/09, 71/10, 139/10, 49/11, 22/12, 57/12, 90/12 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 123/12 i 144/12), obvezno zdravstveno osigurani za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti.

Prema odredbama Zakona o mirovinskom osiguranju (Narodne novine 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 43/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 79/07, 35/08, 40/10 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 121/10, 130/10 – pročišćeni tekst, 61/11, 114/11 i 76/12), obvezno su osigurani za slučaj invalidnosti i tjelesnog oštećenja zbog ozljede na radu. Odredbama Zakona o doprinosima (Narodne novine 84/08, 152/08, 94/09, 18/11, 22/11 i 144/12), za vrijeme praktične nastave, stručne prakse i stručnog putovanja učenika i studenata, propisana je obveza plaćanja posebnog doprinosa za mirovinsko osiguranje po stopi 5,0% i posebnog doprinosa za zaštitu zdravlja na radu po stopi 0,5% za osobe osigurane u određenim okolnostima. Obveznik plaćanja navedenih posebnih doprinosa je Republika Hrvatska putem Ministarstva, dok je obveznik tromjesečnog obračunavanja doprinosa škola. Propisani doprinosi se obračunavaju na najnižu mjesečnu osnovicu za plaćanje doprinosa, razmjerno broju dana provedenih na praktičnoj nastavi, stručnoj praksi i stručnom putovanju.

Koncem 2012., u pomoćnoj evidenciji Ministarstva su evidentirane dospjele obveze s kamatama, za razdoblje od 2005. do 2012., za obračunane doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje učenika i studenata na praktičnoj nastavi i stručnoj praksi za slučajeve invalidnosti i tjelesnog oštećenja zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti u iznosu 18.613.221,00 kn.

Ministarstvo je sredinom siječnja 2013. predložilo Ministarstvu financija planiranje rashoda koji proizlaze iz prava na mirovinsko i zdravstveno osiguranje učenika i studenata na praktičnoj nastavi i stručnoj praksi na posebnoj poziciji Ministarstva, zatim izmjenu Zakona o mirovinskom osiguranju i Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju s prijedlogom o ukidanju obveze obračuna spomenutih doprinosa (s obzirom da su učenici i studenti već osigurani preko roditelja).

S obzirom da je Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 15. listopada 2009. otpisan dug po navedenoj osnovi za razdoblje od 1996. do 2005. na temelju odredbi članka 235. Zakona o doprinosima, Ministarstvo je predložilo, u skladu s odredbama Općeg poreznog zakona, donošenje nove odluke o otpisu 18.613.221,00 kn, koliko iznosi dug za doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje učenika i studenata na praktičnoj nastavi i stručnoj praksi za slučajeve invalidnosti i tjelesnog oštećenja zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti za razdoblje od 2005. do 2012. Obveza za spomenute doprinose u navedenom iznosu nije evidentirana u poslovnim knjigama i iskazana u financijskim izvještajima Ministarstva.

Prema odredbama članka 5. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunski korisnici su obvezni u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora.

Državni ured za reviziju nalaže evidentiranje rashoda, odnosno obveza za plaće, te doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje učenika i studenata na praktičnoj nastavi i stručnoj praksi u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

2.2. *Ministarstvo se nije očitovalo na ovu točku Nalaza.*

3. Rashodi

- 3.1. Ukupni rashodi Ministarstva su planirani u iznosu 8.319.599.355,00 kn, a ostvareni su u iznosu 8.386.288.698,00 kn, što je za 66.689.343,00 kn ili 0,8% više od planiranih. Više su ostvareni rashodi iz predujma IBRD-a za pripremu Drugog projekta tehnologijskog razvitka, te prihoda od igara na sreću, uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija, u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Utvrđene nepravilnosti i propusti se odnose na rashode za zaposlene i rashode na temelju ugovora o djelu.

- Rashodi za zaposlene

Rashodi za zaposlene su planirani u iznosu 7.215.285.405,00 kn, a ostvareni su u iznosu 7.215.629.445,00 kn, što je za 344.040,00 kn više od planiranih.

Rashodi za zaposlene iznose 86,0% ukupnih rashoda Ministarstva, a odnose se na zaposlene u osnovnim školama u iznosu 4.398.540.333,00 kn, srednjim školama u iznosu 2.447.148.669,00 kn, znanstvene novake 308.190.772,00 kn, administraciju i upravljanje 39.431.447,00 kn, učitelje i nastavnike u inozemstvu u iznosu 21.715.674,00 kn, te pripremu i provedbu IPA programa Europske unije u iznosu 602.550,00 kn.

Rashodi za zaposlene u osnovnim i srednjim školama su ostvareni u iznosu 6.845.689.003,00 kn. Za prijenos sredstava za plaće zaposlenicima osnovnih i srednjih škola, u Ministarstvu je ustrojena baza podataka u kojoj je koncem 2012. evidentirano 71 605 zaposlenika.

Tijekom 2012., Ministarstvo nije provodilo izravne kontrole obračuna i isplate plaća u osnovnim i srednjim školama. U okviru razdjela Ministarstva se planiraju i doznačavaju proračunska sredstva za 1 518 subjekata, od kojih je 898 osnovnih škola, 423 srednje škole, te 197 ustanova (visoka učilišta i fakulteti, javni znanstveni instituti, agencije i druge javne ustanove, te ustanove iz područja učeničkog i studentskog standarda).

Provjera pravilnosti obračuna plaća, određenih materijalnih rashoda i drugo, kod proračunskih korisnika niže razine (javni instituti i visoko obrazovne ustanove) se obavljala u okviru redovnih poslova upravnog nadzora. S obzirom da su provedenim upravnim nadzorima utvrđene nepravilnosti u financijskom poslovanju korisnika niže razine, zaključcima su izrečene određene mjere i upućeni zahtjevi nadležnim tijelima državne uprave za provođenje nadzora iz njihove nadležnosti.

Godišnji plan nadzora i kontrole školskih ustanova nije donesen. Obrazloženo je da zbog nedostatka ovlaštenih osoba za provođenje nadzora, jer je zaposlena jedna osoba u Odsjeku za financijski nadzor korisnika državnog proračuna (koji je ukinut Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva donesenoj u ožujku 2012., a zaposlenici je prestao radni odnos), navedeni godišnji plan nije donesen. Izravne kontrole obračuna plaća zaposlenih u osnovnim i srednjim školama i drugi nadzor financijskog poslovanja školskih ustanova nije proveden.

Školskim ustanovama je omogućena dostava financijskih izvještaja u elektronskom obliku na web stranici Ministarstva. S Financijskom agencijom je ugovorena isporuka obrađenih podataka iz financijskih izvještaja škola prema određenim kriterijima (osnivačima i ostalo) za potrebe obavljanja analiza. Planira se unaprjeđenje poslovanja Odjela za proračun i financijsko upravljanje i kontrolu u pravcu ustrojavanja baze podataka s pokazateljima poslovanja školskih ustanova.

Odredbama članka 12. stavka 2. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2012. godinu (Narodne novine 52/12), propisano je da Ministarstvo financija i ministarstvo nadležno za školstvo nadziru zakonitost postupanja i zakonito, namjensko i svrsishodno korištenje sredstava iz navedene Uredbe. Ministarstvo nije obavljalo naknadni nadzor namjenskog trošenja sredstava za decentralizirane funkcije kod korisnika. Prije doznačavanja sredstava za kapitalna ulaganja provedene su prethodne kontrole u Odjelu za kapitalne investicije i decentralizirane funkcije, a doznake sredstava za pokriće rashoda poslovanja prethodno su kontrolirane u Odjelu za proračun i financijsko upravljanje i kontrolu. Osnivači škola su izvještavali Ministarstvo o primljenim i utrošenim sredstvima za decentralizirane funkcije, a objedinjeni izvještaj Odjela za proračun i financijsko upravljanje i kontrolu o korištenju sredstava doznačenih za financiranje decentraliziranih funkcija je dostavljen Ministarstvu financija.

Izmjenama Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva iz listopada 2012. je sistematizirano radno mjesto višeg stručnog savjetnika u Odjelu za proračun i financijsko upravljanje i kontrolu.

U opisu poslova i zadataka radnog mjesta predviđeno je obavljanje nadzora nad korištenjem proračunskih sredstava, sastavljanje zapisnika o izvršenom financijskom nadzoru i izrada izvješća o rezultatima nadzora, te praćenje i analiza podataka potrebnih za nadzor ustanova u nadležnosti Ministarstva. Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2013.), radno mjesto višeg stručnog savjetnika nije bilo popunjeno.

S obzirom na rizike u poslovanju Ministarstva koji proizlaze iz velikog broja proračunskih korisnika niže razine kojima se u okviru razdjela Ministarstva planiraju i doznačavaju značajna sredstva za čije je trošenje odgovoran čelnik Ministarstva, potrebno je poduzeti aktivnosti koje pridonose smanjenju pojave rizika, odnosno efikasnijem upravljanju rizicima.

Vezano uz naknade za prijevoz zaposlenika, Ministarstvo nije u mogućnosti obavljati kontrolu stvarnog mjesta stanovanja zaposlenika u osnovnim i srednjim školama, jer nema uvida u osobne dokumente zaposlenika o mjestu prebivališta, odnosno boravišta. S obzirom na pisanu dokumentaciju o postojanju zlouporaba u korištenju prava na naknadu troškova mjesnog i međumjesnog prijevoza, u suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova, Ministarstvom financija – Poreznom upravom i Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske, sredinom svibnja 2012. je dostavljena uputa školama, učeničkim domovima i njihovim osnivačima o kontroli namjenskog trošenja proračunskih sredstava osiguranih za podmirenje troškova prijevoza zaposlenika škola. U slučaju postojanja sumnje u stvarno mjesto stanovanja zaposlenika, ravnatelj, odnosno osnivač školske ustanove, treba podnijeti prijavu mjesno nadležnoj Policijskoj upravi – Sektoru kriminalističke policije, koja će postupiti u skladu s ovlastima, te u suradnji s nadležnim Općinskim državnim odvjetništvom poduzeti potrebne radnje.

S Ministarstvom unutarnjih poslova su dogovorene aktivnosti vezano uz kontrolu stvarnog mjesta stanovanja zaposlenika škola po metodi slučajnog odabira.

Državni ured za reviziju predlaže sveobuhvatniji izravni nadzor korisnika koji pripadaju razdjelu Ministarstva u cilju smanjenja pojave rizika nepravilnog i neučinkovitog trošenja proračunskih sredstava.

- 3.2. *Vezano uz aktivnosti na uspostavi i provođenju učinkovite kontrole obračuna plaća u osnovnim i srednjim školama, Ministarstvo navodi da nisu provedene izravne kontrole plaća u osnovnim i srednjim školama, odnosno nije obavljena provjera točnosti obračuna plaća na licu mjesta. Izjavljuje da se kontrola plaća i drugih materijalnih rashoda zaposlenika za koje se sredstva osiguravaju u državnom proračunu obavlja mjesečno, kontinuirano, na način da školske ustanove putem tablica dostavljaju zahtjeve za sredstvima, a nadležni savjetnici kontroliraju opravdanost zahtjeva. Ako se analizom dostavljene dokumentacije utvrdi da je zahtjev škole opravdan, školi se odobravaju tražena sredstva. Svaki savjetnik tijekom godine pregleda i obradi više od 30 000 zahtjeva škola vezanih uz isplatu plaća, jubilarnih nagrada, otpremnina, raznih pomoći i drugih naknada. Obrazlaže da u 2012. nije bilo izravne kontrole obračuna plaća u školama zbog nedostatka zaposlenika u Službi za rashode, na koji navedena Služba stalno upozorava i zbog čega predstavlja mjesto visokog rizika. Ukupno pet zaposlenika (od kojih jedan na određeno vrijeme) radi na kontroli plaća i ostalih materijalnih prava zaposlenika, te servisira sustav od 1 321 školske ustanove i više od 70 000 zaposlenih, stoga bez povećanja broja zaposlenika na navedenim poslovima nije moguće provoditi izravne kontrole na terenu.*

Nadalje, isti problem nedovoljnih ljudskih resursa je prisutan u provedbi nadzora zakonitosti postupanja i zakonitog, namjenskog i svrsishodnog korištenja sredstava kod proračunskih korisnika niže razine. Sistematizirano radno mjesto za obavljanje nadzora nad korištenjem proračunskih sredstava popunjeno je u srpnju 2013. U tijeku je analiza financijskih izvještaja proračunskih korisnika nakon čega će se pristupiti izradi godišnjeg plana nadzora i kontrole korištenja proračunskih sredstava u cilju smanjenja pojave rizika nepravilnog i neučinkovitog trošenja, odnosno efikasnijeg upravljanja sredstvima.

Vežano uz nadzor namjenskog trošenja sredstava za decentralizirane funkcije kod korisnika, navodi da je odredbama članka 12. stavka 2. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2012. godinu, propisano da Ministarstvo financija i ministarstvo nadležno za školstvo nadziru zakonitost postupanja i zakonito, namjensko i svrsishodno korištenje sredstava iz navedene Uredbe. Odredbama članka 150. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, propisano je da nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava koja se školskim ustanovama osiguravaju iz državnog proračuna obavlja Ministarstvo, a nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava koja se školskim ustanovama osiguravaju iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih izvora, obavlja osnivač. Ministarstvo smatra da se sredstva za decentraliziranje funkcije osiguravaju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te je za nadzor tih sredstava nadležan osnivač. Nadalje navodi da je prosljedilo predstavku na postupanje Ministarstvu financija – Sektoru za proračunski nadzor, odnosno osnivaču, u svim slučajevima kada je nalazom prosvjetne inspekcije ili na drugi način utvrđena sumnja u zakonito, namjensko i svrsishodno korištenje sredstava iz navedene Uredbe.

4. Postupci javne nabave

4.1. Planirana vrijednost nabave za 2012. je iznosila 109.699.859,00 kn. Plan nabave sadrže podatke propisane odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, koji je ovjerio i potpisao ministar.

Prema Izvješću o javnoj nabavi u 2012., nakon provedenih postupaka nabave, zaključeno je 12 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 39.085.904,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave zaključena su tri ugovora u vrijednosti 4.516.725,00 kn, te na temelju pregovaračkog postupaka bez prethodne objave, zaključeno je devet ugovora u vrijednosti 34.569.179,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Obavijesti o sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi su objavljene u elektroničkom oglasniku javne nabave u zakonskom roku. Evidentirana je nabava roba, radova i usluga pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednosti u ukupnom iznosu 4.880.041,00 kn. Na temelju okvirnih sporazuma, tijekom 2012. je zaključeno 14 godišnjih ugovora u vrijednosti 8.781.112,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost.

Ministarstvo je objavilo plan nabave za 2012. na internetskim stranicama 6. srpnja 2012.

Prema odredbama članka 20. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi, naručitelji za proračunsku ili poslovnu godinu donose plan nabave, pri čemu su javni naručitelji obvezni plan nabave, kao i sve izmjene i dopune plana, objaviti na internetskim stranicama u roku 60 dana od donošenja proračuna, odnosno financijskog plana.

Prema odredbama članka 21. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi, obvezno je voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Odredbama stavka 2. navedenoga članka, obvezno je objaviti registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na internetskim stranicama, što je učinjeno početkom travnja 2013.

Državni ured za reviziju nalaže postupanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi vezano uz objavu plana nabave i registra ugovora na internetskim stranicama Ministarstva.

- Izgradnja školskih objekata

U 2012. su zaključena četiri dodatka osnovnim ugovorima za dodatne i nepredviđene radove na izgradnji, rekonstrukciji i dogradnji tri osnovne i jedne srednje škole u vrijednosti 5.931.049,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Osnovni ugovori o izvođenju radova su zaključeni s ponuditeljima odabranim u postupcima javne nabave u 2008., 2009. i 2011. Izgradnja dva objekta kasnila je zbog poslovnih i financijskih poteškoća izvođitelja radova koji je bio u postupku predstečajne nagodbe.

Prema pisanim obrazloženjima nadzornih inženjera i izvođitelja radova u izgradnji pojedinih škola, dodaci ugovorima su zaključeni zbog potrebe izvođenja dodatnih radova, neugovorenih, nepredviđenih i izvantržkovničkih radova koji nisu bili predviđeni ili su manje predviđeni ugovornim troškovnicima, zbog neusklađenosti projekta, ugovornog troškovnika i postojećeg stanja, jer ih projektant nije mogao sagledati u procesu projektiranja bez rušenja ili otvaranja dijela konstrukcije ili nisu bili predviđeni zbog nedefinirane projektne dokumentacije, te zbog naknadnih dopuna i izmjena projekta.

Prema obrazloženju odgovorne osobe, u Ministarstvu se kontinuirano poduzimaju aktivnosti radi otklanjanja uzroka učestalog ugovaranja dodatnih radova. Između ostalog, u studenome 2012. je ažuriran napatuk Postupak nabave kapitalne imovine koji utvrđuje postupke, procedure i odgovornosti pri nabavi kapitalne imovine. U travnju 2013. je donesena Odluka o normativima prostora i opreme građevina škola, školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta, s ciljem unaprjeđenja poslova projektiranja škola i povećanja učinkovitosti kapitalnih ulaganja u obrazovanju.

Izgradnja i rekonstrukcija tri osnovne škole i jedne srednje škole, za koje su u 2012. zaključena četiri dodatka osnovnim ugovorima za dodatne i nepredviđene radove, provodila se do konca 2011. u okviru projekta Razvoj sustava odgoja i obrazovanja (dalje u tekstu: Projekt).

Financiranje Projekta je planirano u iznosu 255.000.000 USD, od čega iz zajma IBRD-a 85.000.000 USD, a iz sredstava državnog proračuna 170.000.000 USD.

Republika Hrvatska je zaključila u listopadu 2005. sa IBRD-om ugovor o zajmu za financiranje Projekta u iznosu 67.800.000 EUR (85.000.000 USD).

Krajnji rok korištenja zajma prema produženjima i zadnjem odobrenju IBRD-a je bio 31. siječnja 2012. Kamatna stopa je ugovorena u visini 5,0% godišnje, a otplata kredita u polugodišnjim obrocima (15. svibnja i 15. studenoga) u razdoblju od 2010. do 2020.

Projekt se sastoji od četiri komponente, odnosno prioriteta: obogaćivanje razrednih postupaka, poboljšanje praćenja i vrednovanja odgojno obrazovnih postignuća i državne mature, jačanje sustava upravljanja i rukovođenja, te podrška lokalnom razvoju i inovacijama (koja se odnosi na kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole).

Realizacija Projekta je započela 2006., a završetak je bio predviđen u 2009. Zbog završetka aktivnosti koje su ključne za postizanje ciljeva Projekta, IBRD je odobrio produženje roka do 31. ožujka 2011. Koncem srpnja 2011. je odobreno novo produženje roka korištenja zajma do 31. siječnja 2012. Projekt je završen do konca 2011. Sredstva zajma su iskorištena u iznosu 66.282.355 EUR ili 97,8%. Rashodi su ostvareni u iznosu 1.398.586.773,00 kn, što je za 44.716.833,00 kn ili 3,3% više od planiranih. Od ukupno utrošenih sredstava, iz zajma IBRD-a su financirani rashodi u iznosu 483.815.106,00 kn, iz sredstava državnog proračuna 912.287.213,00 kn, te iz drugih prihoda za posebne namjene Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja u iznosu 2.484.454,00 kn.

Jedan od osnovnih ciljeva Projekta, vezano uz četvrti prioritet, je povećanje broja učenika osnovnih škola u nastavi organiziranoj u jednoj smjeni. Prema Planu razvoja osnovnih i srednjih škola, osnovni je cilj bio obnova školske infrastrukture kako bi se smanjio broj škola koje rade u smjenama, posebno broj škola koje rade u tri smjene. Ciljevi Projekta nisu u cijelosti ostvareni, jer u 2010. je 7,2% učenika osnovnih škola pohađalo trosmjensku nastavu.

Na temelju utvrđenih kriterija, u travnju 2007. je određena lista projekata za financiranje iz državnog proračuna i zajma IBRD-a. Prema listi projekata, predviđeno je ulaganje u 60 osnovnih škola u iznosu 466.380.000,00 kn, te 13 srednjih škola u iznosu 183.475.000,00 kn, što je ukupno 649.855.000,00 kn za 73 škole.

Prema završnom izvješću dostavljenom IBRD-u, od 73 škole, koliko je bilo planirano, dovršeno je 40 škola (33 osnovne i sedam srednjih škola), a ulaganja za 25 škola (20 osnovnih i pet srednjih), nisu započela.

Za izgradnju škola je utrošeno ukupno 421.302.011,00 kn, od čega iz sredstava zajma IBRD-a 356.273.600,00 kn, iz državnog proračuna 57.892.465,00, te iz sredstava udjela za zajmove iz državnog proračuna 7.135.946,00 kn.

Za 20 osnovnih i pet srednjih škola koje su bile na listi prioriteta iz 2007., ulaganja nisu započela uz obrazloženje da su projekti na čekanju zbog kašnjenja osnivača škola u pripremi dokumentacije, nedostacima u projektnoj dokumentaciji, nedostatka sredstava ili odustajanja osnivača od projekta.

Zbog navedenih razloga, te smanjenog financiranja proračunskim sredstvima, projektni cilj ukidanja trosmjenske nastave u osnovnim školama, do završetka Projekta, nije ostvaren. Prema pokazateljima za školsku godinu 2010., 7,2% učenika osnovnih škola i nadalje pohađa nastavu u tri smjene. Međutim, značajno je povećan postotak učenika koji pohađaju nastavu u jednoj smjeni (s 12,3% u 2006. na 26,5% u 2010).

Za završetak sedam osnovnih i jedne srednje škole, planirano je financiranje iz sredstava državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Za šest škola su ugovori o izvođenju radova zaključeni u 2011., a za dvije škole radovi izgradnje i dogradnje su ugovoreni u 2009.

Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2013.), radovi na dvije škole su okončani, pribavljena je uporabna dozvola i građevine su stavljene u upotrebu. Radovi na jednoj školi su okončani i u tijeku su pripreme na organiziranju tehničkog pregleda i pribavljanju uporabne dozvole. Radovi na jednoj školi, unatoč financijskim poteškoćama izvoditelja, planiraju se završiti u roku mjesec dana. Radovi na tri škole se ne izvode prema ugovorenoj dinamici, jer su izvoditelji radova u postupku predstečajne nagodbe. Radovi na jednoj školi su obustavljeni bez krivnje izvoditelja radova. Završetak radova na školi je uvjetovan izvođenjem zajedničke infrastrukture za školu i sportsku dvoranu koju financiraju dva ministarstva.

Državni ured za reviziju je mišljenja da u cilju racionalizacije troškova projekata, Ministarstvo i nadalje treba poduzimati aktivnosti koje će smanjiti potrebu ugovaranja dodatnih i nepredviđenih radova. Također je mišljenja da je pripremi projekata koji se financiraju sredstvima zajmova međunarodnih financijskih institucija i proračunskim sredstvima, potrebno posvetiti dužnu pažnju, s obzirom da je kvalitetna priprema bitna pretpostavka uspješne realizacije projekata, odnosno ispunjenja projektnih ciljeva.

4.2. *Ministarstvo navodi da kontinuirano poduzima aktivnosti za poboljšanje tehničkih specifikacija (troškovnika radova), kako bi se izbjeglo učestalo ugovaranje dodatnih radova.*

Obrazlaže da pri odobravanju projektnih zadataka (idejnog projekta) za građevine škola i dvorana, primjenjuje javno objavljen Normative prostora i opreme. Cilj je projektirati škole i sportske dvorane za čiju izgradnju će se koristiti optimalni iznos proračunskog novca, neovisno o izvoru financiranja (državni proračun, proračuni županija i gradova). Pri narudžbi ili sufinanciranju kapitalnih projekata, stručne službe Ministarstva višekratno s projektantima i investitorima usuglašavaju natječajnu dokumentaciju (uključujući i troškovnik radova), s ciljem izbjegavanja ugovaranja dodatnih radova. U godišnjem izvješću Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, vidljivo je da Ministarstvo ima mali broj žalbi na postupke javne nabave, što ukazuje na sve boju pripremljenost projekata.

Obrazlaže da je sporazumom sa Svjetskom bankom (nakon što je nekoliko misija IBRD-a provelo dubinsko snimanje stanja u građevinskom sektoru Republike Hrvatske i administrativnih kapaciteta Ministarstva) u realizaciji projekta škologradnje, utvrđeno da se izvođenje radova ugovara prema načelu "obračun po građevinskoj knjizi", te su ugovori najčešće zaključivani prema ovome načelu. Navedeno načelo osigurava da kod okončanih obračuna svaka ugovorna stavka troškovnika bude realno i precizno utvrđena (mjerena) i plaćena (bez obzira je li izvršena u manjem ili većem obujmu od ugovorenog). Isto tako, u slučaju izvanstroškovničkih stavki, mora se dokazati nužnost njihova izvođenja za stavljanje građevine u funkciju, usklađenost s utvrđenim normativima rada i materijala, te da ih nije mogao izvesti drugi izvoditelj. Izjavljuje da prema postojećim zakonima, u navedenim slučajevima, Ministarstvo obvezno zahtjeva prethodno mišljenje projektanta i stručnog nadzora, te na temelju njihova mišljenja donosi odluke.

Navodi da, unatoč poslovnim problemima građevinskog sektora, odnosno ugovornih izvoditelja, do 2. rujna 2013. planira se u cijelosti završiti pet škola i dvorana, a do 31. prosinca 2013., dvije škole.

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 organizacija vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Revizijom obavljenom za 2011., utvrđene nepravilnosti koje se odnose na korištenje modula za planiranje proračuna u okviru informacijskog sustava SAP, kontrolu obračuna plaća u osnovnim i srednjim školama, usklađenje podataka o imovini u poslovnim knjigama s Registrom Agencije za upravljanje državnom imovinom, te ugovaranje dodatnih i nepredviđenih radova na izgradnji, rekonstrukciji i dogradnji školskih objekata, nisu otklonjene.
 - Ministarstvo je obveze za plaće za prosinac 2012. u iznosu 574.727.555,00 kn evidentiralo u poslovnim knjigama za 2013., umjesto u poslovnim knjigama za 2012. Obveze za obračunane doprinose mirovinskog i zdravstvenog osiguranja učenika i studenata na praktičnoj nastavi i stručnoj praksi (od 2005. do 2012.) u iznosu 18.613.221,00 kn, nisu evidentirane u poslovnim knjigama. (točka 2. Nalaza)
 - U okviru razdjela Ministarstva se planiraju i doznačavaju proračunska sredstva za 1 518 subjekata (898 osnovnih škola, 423 srednje škole, 197 ustanova). Postojeće radno mjesto višeg stručnog savjetnika za obavljanje nadzora nad korištenjem proračunskih sredstva korisnika koji pripadaju razdjelu Ministarstva, nije popunjeno. Kontrolu obračuna i isplate plaća te materijalnih prava zaposlenika u osnovnim i srednjim školama, Ministarstvo nije provodilo. (točka 3. Nalaza)
4. Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na sustav predškolskog, osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja u zemlji i inozemstvu, razvitak znanstvene i tehnologijske djelatnosti, razvitak znanosti i primjenu znanstvenih dostignuća u pojedinim područjima, razvoj i unaprjeđenje sporta i tjelesne kulture, financiranje sportskih programa i razvoja sporta, te druge poslove iz nadležnosti. Koncem 2012. u Ministarstvu su bila 284 zaposlenika. U inozemstvu je koncem 2012. bilo 111 učitelja i lektora, što je ukupno 395 zaposlenika. Zakonski predstavnik Ministarstva od 23. prosinca 2011. je doc. dr. sc. Željko Jovanović.
Za 2012. su ostvareni ukupni prihodi i primici u iznosu 8.406.315.610,00 kn, te rashodi u iznosu 8.386.288.698,00 kn.

Tijekom 2012. Ministarstvo u užem smislu je provodilo 120 aktivnosti u okviru devet programa. Osnovni cilj provođenja programa je unaprjeđenje i razvoj obrazovnog sustava, znanosti i visokog školstva, njihova primjena u gospodarstvu, poboljšanje uvjeta u stjecanju znanja učenika i studenata i na taj način približavanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Rashodi u iznosu 8.386.288.698,00 kn su ostvareni za provođenje programa osnovnoškolskog obrazovanja u iznosu 4.681.391.398,00 kn, srednjoškolskog obrazovanja u iznosu 2.547.086.392,00 kn, ulaganje u znanstveno istraživačku djelatnost u iznosu 585.146.141,00 kn, razvoj odgojno obrazovnog sustava u iznosu 208.307.548,00 kn, razvoj sporta u iznosu 193.137.005,00 kn, visoko obrazovanje 123.071.342,00 kn, razvoj informacijskog društva u iznosu 20.013.075,00 kn, predškolski odgoj u iznosu 14.727.455,00 kn, te tehnologijski razvitak u iznosu 13.408.342,00 kn.

U okviru rashoda za navedene programe vrijednosno najznačajniji rashodi u iznosu 7.215.629.445,00 kn (što je 86,0% ukupnih rashoda) se odnose na plaće i materijalna prava zaposlenika u osnovnim i srednjim školama, znanstvenih novaka, zaposlenika Ministarstva, te učitelja i nastavnika u inozemstvu.

Potraživanja su iznosila 172.768.456,00 kn, a odnose se na plaćene kamate i otplatu glavnice po kreditu za kapitalna ulaganja u kampus Sveučilišta u Mostaru u iznosu 120.533.820,00 kn, naknade za bolovanja i ozljede na radu u iznosu 32.325.839,00 kn, potraživanja za neutrošena sredstva prihoda od igara na sreću u iznosu 19.213.074,00 kn, troškove režija za stanove znanstvenih novaka u iznosu 458.333,00 kn, za prihode od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za mirovinsko osiguranje volontera u iznosu 128.346,00 kn, stanarine znanstvenih novaka u iznosu 69.315,00 kn, te druga potraživanja (za stručno usavršavanje, nacionalne manjine, za predujmove po putnim nalozima, za porez na dohodak i drugo) u iznosu 39.729,00 kn.

Ukupne obveze su iznosile 1.709.046.173,00 kn, od čega se na dugoročne obveze po kreditima za ulaganja u zgrade i opremu visokoškolskih ustanova (sastavnice sveučilišta u Zagrebu, Rijeci, Splitu, Dubrovniku i Osijeku, te Studentski centar Zagreb) odnosi 1.671.044.434,00 kn, obveze za zaposlene (bolovanja iznad 42 dana) 32.341.242,00 kn, obveze za sufinanciranje 50,0% zakupnine sportske dvorane u iznosu 3.408.687,00 kn, te obveze prema dobavljačima u zemlji u iznosu 2.251.810,00 kn. Dospjele obveze na koncu 2012., iznosile su 5.660.497,00 kn, a odnose se na obveze za sufinanciranje zakupnine sportske dvorane i obveze prema dobavljačima. Podmirene su početkom 2013.

Nepravilnosti i propusti utvrđeni revizijama prethodnih godina koji nisu otklonjeni, te nepravilnosti i propusti utvrđeni revizijom za 2012., dijelom su posljedica nezadovoljavajućeg funkcioniranja sustava unutarnjih financijskih kontrola, te su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja.