



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Bjelovar

---

KLASA: 041-01/18-01/18  
URBROJ: 613-09-18-7

Bjelovar, 1. listopada 2018.

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI  
MINISTARSTVA GRADITELJSTVA I PROSTORNOGA UREĐENJA ZA 2017.

## SADRŽAJ

stranica

---

I.	MIŠLJENJE	1
II.	PODACI O MINISTARSTVU	4
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	4
	Planiranje i izvršenje plana	5
	Financijski izvještaji	5
	Javna nabava	11
III.	REVIZIJA ZA 2017.	12
	Ciljevi i područja revizije	12
	Kriteriji za izražavanje mišljenja	12
	Metode i postupci revizije	13
	Nalaz za 2017.	14
	Provedba naloga i preporuka	21

## I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2017.

Predmet revizije bili su godišnji financijski izvještaji, i to: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o obvezama te Bilješke uz financijske izvještaje.

Osim godišnjih financijskih izvještaja, predmet revizije bila je i usklađenost poslovanja Ministarstva sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje. Revizijom usklađenosti poslovanja obuhvaćena su sljedeća područja: djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i izvršenje plana, prihodi, rashodi, imovina, obveze te javna nabava.

Revizija je planirana i obavljena s ciljem izražavanja mišljenja jesu li financijski izvještaji u svim značajnim odrednicama sastavljeni u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, a poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima.

O financijskim izvještajima izraženo je bezuvjetno mišljenje, a o usklađenosti poslovanja uvjetno mišljenje.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 132/14) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

### A) BEZUVJETNO MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Ministarstva za 2017. sastavljeni su u svim značajnim odrednicama u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

#### ***Osnova za izražavanje bezuvjetnog mišljenja o financijskim izvještajima***

Mišljenje o financijskim izvještajima izraženo je u skladu s ISSAI 200 Temeljna načela financijske revizije i pripadajućim revizijskim smjernicama.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Provjerom financijskih izvještaja u odnosu na kriterije za izražavanje mišljenja nisu utvrđene značajnije nepravilnosti.

### B) UVJETNO MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI POSLOVANJA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, poslovanje Ministarstva za 2017. je u svim značajnim odrednicama obavljano u skladu sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2017. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o usklađenosti poslovanja.

## **Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o usklađenosti poslovanja**

Mišljenje o usklađenosti poslovanja izraženo je u skladu s ISSAI 400 Temeljna načela revizije usklađenosti i pripadajućim revizijskim smjernicama.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja, opisane su u nastavku.

- Rashodi za naknade po ugovorima o djelu ostvareni su u iznosu 867.009,00 kn. Ugovori o djelu su zaključivani većim dijelom za obavljanje poslova koji se odnose na poslove državnih službenika iz redovne djelatnosti Ministarstva, što nije u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima.

Rashodi za izvršenje inspekcijskih rješenja kojima se predviđa uklanjanje nezakonito izgrađenih građevina ostvareni su u iznosu 1.155.381,00 kn, od čega se na rashode za pričuvu i prijevoz do nezakonito izgrađenih građevina odnosi 1.091.463,00 kn, koji nisu uključeni u rješenja o troškovima izvršenja te ih ne snose izvršenici (vlasnici, odnosno investitori nezakonito izgrađenih građevina), nego su financirani proračunskim sredstvima. (točka 2. Nalaza)

- Zapotraživanja od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje za isplaćene naknade plaće za vrijeme bolovanja u iznosu 588.111,00 kn Ministarstvo nije uputilo zahtjeve za povrat navedene naknade. (točka 3. Nalaza)

### **Obveze Ministarstva**

Ministarstvo je obvezno pripremiti, sastaviti i objaviti financijske izvještaje u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, uspostaviti unutarnje kontrole s ciljem sastavljanja financijskih izvještaja bez pogrešnog iskazivanja zbog prijevare ili pogreške te namjenski i svrhovito koristiti sredstva i voditi poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima.

### **Obveze Državnog ureda za reviziju**

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), cilj revizije je steći razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji kao cjelina sastavljeni bez značajno pogrešnog iskazivanja podataka uslijed prijevare ili pogreške, provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima te sastaviti izvješće o obavljenoj reviziji. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije jamstvo da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), uvijek otkriti značajno pogrešno iskazivanje kada ono postoji, jer se revizija obavlja na bazi uzorka.

Obavljanjem revizije, državni revizori procjenjuju rizike značajno pogrešnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima te rizike da se poslovanje ne vodi u skladu sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima. Na temelju procjene rizika određuju revizijski pristup i postupke te pribavljaju dostatne i primjerene revizijske dokaze koji osiguravaju osnovu za izražavanje mišljenja. Također, provjeravaju unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu financijskih izvještaja te unutarnje kontrole koje osiguravaju usklađenost poslovanja.

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o finansijskim izvještajima i mišljenje o usklađenosti poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2017. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

## II. PODACI O MINISTARSTVU

### Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Ministarstvo je ustrojeno u skladu s odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 93/16 i 104/16), kojim je utvrđen i njegov djelokrug. Na temelju navedenog Zakona, Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na graditeljstvo, prostorno uređenje i stanovanje, što obuhvaća: prostorno uređenje Republike Hrvatske i usklađivanje prostornoga razvitka; planiranje, korištenje i zaštitu prostora; ostvarivanje međunarodne suradnje u prostornom uređenju; informacijski sustav o prostoru; praćenje stanja u prostoru i provedbu dokumenata prostornoga uređenja Republike Hrvatske; lokacijske dozvole; suradnju u izradi dokumenata prostornoga uređenja županija, gradova i općina radi osiguravanja uvjeta za gospodarenje, zaštitu i upravljanje prostorom i usklađivanja djelovanja tijela državne uprave koja sudjeluju u izradi, donošenju i provedbi dokumenata prostornoga uređenja; osiguravanje uvjeta za razvitak i unapređenje poslovanja pravnih i fizičkih osoba iz područja prostornoga uređenja; uređenje naselja te uređenje i korištenje građevinskoga zemljišta. Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na utvrđivanje uvjeta za projektiranje i gradnju građevina, energetske učinkovitost u zgradarstvu, građevne i uporabne dozvole, korištenje, održavanje i uklanjanje građevine te inspekcijske poslove gradnje. Također, obavlja upravne i druge poslove, što obuhvaća: djelovanje instrumenata i mjera gospodarske politike na razvitak projektantskih usluga u graditeljstvu i graditeljskih usluga; poslovanje pravnih i fizičkih osoba iz područja graditeljstva, Hrvatske komore arhitekata i inženjera u graditeljstvu te drugih inženjera koji sudjeluju u gradnji; praćenje i analiziranje kvalitete građevinskih i projektantskih usluga u graditeljstvu; stanovanje, politiku stanovanja, gradnju stanova i naselja; realizaciju posebnih programa Vlade Republike Hrvatske u stanogradnji; politiku, praćenje i unapređivanje stanja u komunalnom gospodarstvu, ostvarivanje međunarodne suradnje u graditeljstvu i stanovanju. Sudjeluje s ministarstvom nadležnim za upravljanje državnom imovinom u poslovima upravljanja i raspolaganja dionicama i poslovnim udjelima trgovačkih društava koji čine državnu imovinu u vlasništvu Republike Hrvatske te u pogledu trgovačkih društava koja se pretežno bave djelatnostima iz područja propisane nadležnosti Ministarstva. Obavlja poslove koji se odnose na sudjelovanje Republike Hrvatske u radu tijela Europske unije u područjima iz njegove nadležnosti te druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost posebnim zakonom. Značajnija sredstva za obavljanje djelatnosti ostvarena su iz državnog proračuna, naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru (dalje u tekstu: naknada za legalizaciju) te pomoći Europske unije.

Unutarnje ustrojstvo, nazivi upravnih organizacija i drugih unutarnjih ustrojstvenih jedinica u sastavu Ministarstva, njihov djelokrug i način upravljanja, okvirni broj državnih službenika i namještenika potrebnih za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva, uređeni su odredbama uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva. Prema odredbama nove Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva iz srpnja 2017. (Narodne novine 70/17), za obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva ustrojene su sljedeće ustrojstvene jedinice: Kabinet ministra, Glavno tajništvo, Uprava za graditeljstvo i energetske učinkovitost u zgradarstvu, Uprava za prostorno uređenje, pravne poslove i programe Europske unije, Uprava za dozvole državnog značaja, Uprava za inspekcijske poslove, Samostalna služba za unutarnju reviziju te Samostalna služba za odnose s javnošću i informiranje. Unutar upravnih organizacija i ustrojstvenih jedinica osnovani su sektori, službe, odjeli i pododsjeci. Za obavljanje poslova izvan sjedišta Ministarstva, osnovane su područne jedinice.

Za obavljanje poslova iz nadležnosti predviđeno je 467 izvršitelja (službenika i namještenika). Koncem 2017. u Ministarstvu je bilo 358 zaposlenika.

Zakonski predstavnik od 23. siječnja 2016. do 8. lipnja 2017. je bio ministar Lovro Kušćević. Od 9. lipnja 2017. zakonski predstavnik je potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske i ministar Predrag Štromar.

### **Planiranje i izvršenje plana**

Financijski plan Ministarstva za 2017. iznosio je 251.845.500,00 kn. Izmjenama i dopunama je financijski plan smanjen za 54.768.654,00 kn ili 21,7 % te iznosi 197.076.846,00 kn. Vrijednosno značajnije su smanjeni rashodi za aktivnost Procjena vrijednosti nekretnina za 34.500.000,00 kn te rashodi za provedbu programa Operativni program konkurentnost i kohezija 2014.-2020. za 17.334.599,00 kn.

Planirani izvori financiranja su prihodi po posebnim propisima u iznosu 82.003.000,00 kn, prihodi iz državnog proračuna u iznosu 67.459.718,00 kn, pomoći Europske unije za provedbu Operativnog programa konkurentnost i kohezija 2014. do 2020. u iznosu 42.941.346,00 kn te druge pomoći u iznosu 4.672.782,00 kn.

Vrijednosno značajniji rashodi planirani su za aktivnost Administracija i upravljanje Ministarstvom u iznosu 61.264.693,00 kn ili 31,1 % ukupno planiranih rashoda, Unapređenje stanovanja i komunalnog gospodarstva u iznosu 45.315.000,00 kn ili 23,0 % te za provedbu programa Operativni program konkurentnost i kohezija 2014.-2020. u iznosu 44.918.651,00 kn ili 22,8 % planiranih rashoda.

Prema podacima državne riznice, rashodi su ostvareni u iznosu 154.923.018,00 kn, što je manje za 42.153.828,00 kn ili 21,4 % od planiranih. Vrijednosno značajniji ostvareni rashodi odnose se na aktivnost Administracija i upravljanje Ministarstvom u iznosu 57.999.402,00 kn ili 37,5 % ukupno ostvarenih rashoda, Unapređenje stanovanja i komunalnog gospodarstva u iznosu 41.534.541,00 kn ili 26,8 % te za provedbu programa Operativni program konkurentnost i kohezija 2014.-2020. u iznosu 35.629.479,00 kn ili 23,0 % ostvarenih rashoda.

### **Financijski izvještaji**

Ministarstvo je u obvezi voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o obvezama te Bilješke uz financijske izvještaje. Financijski izvještaji su objavljeni na mrežnim stranicama Ministarstva te dostavljeni nadležnim institucijama u propisanom roku.

#### **a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima**

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2017., ukupni prihodi ostvareni su u iznosu 139.482.605,00 kn, što je za 11.894.109,00 kn ili 7,9 % manje u odnosu na prethodnu godinu.

U tablici broj 1 daju se podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Prihodi	Ostvareno za 2016.	Ostvareno za 2017.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	7.521.760,00	36.309.979,00	482,7
2.	Prihodi od imovine	77.125.547,00	37.795.583,00	49,0
3.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	1.817.526,00	1.924.909,00	105,9
4.	Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	64.911.881,00	63.452.134,00	97,8
	Ukupno	151.376.714,00	139.482.605,00	92,1

Vrijednosno su značajniji prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 63.452.134,00 kn ili 45,5 %, prihodi od imovine u iznosu 37.795.583,00 kn ili 27,1 % te pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 36.309.979,00 kn ili 26,0 % ukupnih prihoda.

Prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna ostvareni su u iznosu 36.309.979,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu, veći su za 28.788.219,00 kn ili 382,7 %. Na povećanje su utjecale tekuće pomoći Europske unije za realizaciju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. Odnose se na tekuće pomoći Europske unije u iznosu 36.076.021,00 kn, Portugalske agencije u iznosu 144.631,00 kn za projekt CA EPBD Usmjeren akcija za implementaciju Direktive o energetske svojstvu zgrada (koji se provodi uz potporu Europskog Programa za konkurentnost i inovacije) te Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u iznosu 89.327,00 kn (za stručno osposobljavanje osoba izvan radnog odnosa).

Tekuće pomoći Europske unije odnose se na sredstva od Europskog fonda za regionalni razvoj za realizaciju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. u iznosu 34.918.066,00 kn te projekt IPA 2012 Komponenta I: Jačanje kapaciteta za energetske učinkovitost u zgradarstvu u Republici Hrvatskoj u iznosu 1.157.955,00 kn. Sredstva za realizaciju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. odnose se na bespovratna sredstva Prioritetne osi 10 - Tehnička pomoć te na sredstva Prioritetne osi 4 - Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije, koja su odobrena za projekte na temelju četiri poziva za dostavu projektnih prijedloga objavljenih u 2015. i 2016. Pozivi su objavljeni za dodjelu sredstava za pilot projekt Izrada projektne dokumentacije za energetske obnovu zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja, pilot projekt Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja te projekt Energetska obnova višestambenih zgrada.

Prihodi od imovine iskazani su u iznosu 37.795.583,00 kn, što je manje za 39.329.964,00 kn ili 51,0 % u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na naknadu za legalizaciju koja se uplaćuje u državni proračun na temelju odredbi članka 31. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 86/12, 143/13 i 65/17).



U poslovnim knjigama Ministarstva, na računu prihoda od imovine evidentirani su prihodi od naknada za legalizaciju u iznosu 81.795.583,00 kn koji su umanjeni za 44.000.000,00 kn, te iznose 37.795.583,00 kn. Uz suglasnost Ministarstva financija, sredstva u iznosu 44.000.000,00 kn su preknjižena na račun prihoda od naknade za legalizaciju, i to: Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama u iznosu 30.000.000,00 kn, Agencije za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada u iznosu 11.000.000,00 kn te Zavoda za prostorno uređenje u iznosu 3.000.000,00 kn. Odredbama članka 31. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama propisano je da su 30,0 % sredstava naknade prihod proračuna jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čije upravno tijelo donosi rješenje o izvedenom stanju, a koriste se namjenski za rad tih upravnih tijela, 30,0 % sredstava naknade prihod su državnog proračuna Republike Hrvatske kada rješenje o izvedenom stanju donosi Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada, a koriste se namjenski za njezin rad, 30,0 % sredstava naknade prihod su proračuna jedinice lokalne samouprave na čijem se području nezakonito izgrađena zgrada nalazi, a koriste se namjenski za izradu prostornih planova kojima se propisuju uvjeti i kriteriji za urbanu obnovu i sanaciju područja zahvaćenih nezakonitom gradnjom te za poboljšanje infrastrukturno nedovoljno opremljenih i/ili neopremljenih naselja prema programu koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a 40,0 % sredstava naknade su prihod državnog proračuna Republike Hrvatske. Koriste se namjenski za provedbu navedenog Zakona, uklanjanje zgrada izgrađenih bez akata za građenje, uspostavu i održavanje informacijskog sustava izdavanja akata za provedbu dokumenata prostornog uređenja, građenje i uporabu građevina te za uspostavu i održavanje katastra nekretnina. Odredbama članka 37. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, propisano je da upravno tijelo lokalne samouprave vodi evidenciju o donesenim rješenjima o izvedenom stanju i odbijenim zahtjevima, te o naplati naknade. Na temelju odredbi članka 37.a navedenog Zakona, osnovana je Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada kao javna ustanova, koja je započela s radom u veljači 2014. Agencija je osnovana za praćenje i ubrzanje procesa ozakonjenja zgrada te postizanja ravnomjerne opterećenosti nadležnih upravnih tijela.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostvareni su u iznosu 1.924.909,00 kn. U većem dijelu se odnose na prihode od naknada za stručne ispite u iznosu 1.120.900,00 kn i od tehničkih pregleda u iznosu 787.199,00 kn.

Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza odnose se na prihode iz državnog proračuna. Ostvareni su za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 62.731.728,00 kn i za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 720.406,00 kn. U okviru prihoda za financiranje rashoda poslovanja, vrijednosno najznačajniji su prihodi za zaposlene u iznosu 49.711.888,00 kn, a u okviru prihoda za financiranje nefinancijske imovine, vrijednosno najznačajniji su prihodi za računala i računalnu opremu u iznosu 560.025,00 kn.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi ostvareni su u iznosu 154.610.181,00 kn, što je za 39.619.578,00 kn ili 34,5 % više u odnosu na prethodnu godinu.

U tablici broj 2 daju se podaci o ostvarenim rashodima.

Tablica broj 2

## Ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2016.	Ostvareno za 2017.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	50.163.950,00	52.546.061,00	104,7
2.	Materijalni rashodi	23.838.898,00	24.640.279,00	103,4
3.	Financijski rashodi	1.332,00	3.181,00	238,8
4.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	37.858.472,00	62.841.858,00	166,0
5.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	337.500,00	40.000,00	11,9
6.	Ostali rashodi	1.068.066,00	13.636.936,00	1 276,8
7.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.722.385,00	901.866,00	52,4
	Ukupno	114.990.603,00	154.610.181,00	134,5
	Manjak prihoda	0,00	15.127.576,00	-
	Višak prihoda	36.386.111,00	0,00	-

Vrijednosno značajniji udjel u ostvarenim rashodima imaju rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna u iznosu 62.841.858,00 kn ili 40,6 %, rashodi za zaposlene u iznosu 52.546.061,00 kn ili 34,0 % te materijalni rashodi u iznosu 24.640.279,00 kn ili 15,9 % ukupnih rashoda.

U odnosu na prethodnu godinu, vrijednosno značajnije više su ostvareni rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna koji su veći za 24.983.386,00 kn ili 66,0 % te ostali rashodi koji su veći za 12.568.870,00 kn ili 1 176,8 %. Do većeg ostvarenja rashoda je većim dijelom došlo zbog većeg financiranja rashoda sredstvima Europske unije.

Rashodi za zaposlene su ostvareni u iznosu 52.546.061,00 kn. Odnose se na bruto plaće u iznosu 43.691.593,00 kn (redovan rad 42.588.007,00 kn, prekovremeni rad 1.103.586,00 kn), doprinose na bruto plaće u iznosu 7.527.828,00 kn i druge rashode (naknada za godišnji odmor, božićnica, jubilarne nagrade, naknade za bolest, invalidnost i smrtni slučaj, darovi djeci, otpremnine, nagrade) u iznosu 1.326.640,00 kn.

Materijalni rashodi su ostvareni u iznosu 24.640.279,00 kn. Vrijednosno značajniji su rashodi za usluge u iznosu 17.212.463,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 2.682.538,00 kn, rashodi za materijal i energiju u iznosu 2.447.480,00 kn te ostali nespomenuti rashodi poslovanja u iznosu 1.795.887,00 kn.

U okviru rashoda za usluge, vrijednosno su značajniji rashodi za intelektualne i osobne usluge u iznosu 4.597.041,00 kn, za zakupnine i najamnine u iznosu 3.340.579,00 kn, usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 2.384.937,00 kn, rashodi za usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu 2.044.185,00 kn te rashodi za komunalne usluge u iznosu 1.708.584,00 kn. Rashodi za intelektualne i osobne usluge se odnose na rashode za usluge pravnih osoba u vezi s realizacijom projekata energetske učinkovitosti i drugih aktivnosti u iznosu 3.544.527,00 kn, naknade po ugovorima o djelu u iznosu 867.009,00 kn te usluge odvjetnika, javnih bilježnika i druge osobne usluge u iznosu 185.505,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna ostvareni su u iznosu 62.841.858,00 kn.

Vrijednosno su značajniji rashodi za kapitalne pomoći u iznosu 41.489.450,00 kn (za poticanje razvoja komunalnog gospodarstva i ujednačavanje komunalnog standarda), te tekuće pomoći temeljem prijenosa sredstava Europske unije u iznosu 17.866.410,00 kn (za pilot projekt Izrada projektne dokumentacije za energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja i pilot projekt Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja, te projekt Energetska obnova višestambenih zgrada).

Ostali rashodi su ostvareni u iznosu 13.636.936,00 kn. U najvećem dijelu, u iznosu 12.699.098,00 kn, odnose se na kapitalne donacije za energetska obnova zgrada, koje su financirane sredstvima Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu 901.866,00 kn. Odnose na nabavu postrojenja i opreme u iznosu 812.177,00 kn (većim dijelom se odnose na nabavu računala i računalne opreme u iznosu 716.736,00 kn) te nabavu nematerijalne imovine u iznosu 89.689,00 kn (od čega se na računalne programe odnosi 83.197,00 kn i licence 6.492,00 kn).

Manjak prihoda nad rashodima tekuće godine iznosi 15.127.576,00 kn. Iz ranijih razdoblja prenesen je višak prihoda i primitaka u iznosu 134.492.957,00 kn, koji je umanjen za manjak prihoda nad rashodima tekuće godine u iznosu 15.127.576,00 kn i za 43.403.500,00 kn (u najvećem dijelu radi preknjženja prihoda od naknade za legalizaciju Državnoj geodetskoj upravi u iznosu 43.400.000,00 kn). Nakon navedenih umanjenja, višak prihoda i primitaka raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 75.961.881,00 kn.

## b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2017., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 154.666.705,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2017.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora  
početkom i koncem 2017

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	24.029.155,00	22.394.748,00	93,2
1.1.	Postrojenja i oprema	7.744.913,00	7.387.275,00	95,4
1.2.	Prijevozna sredstva	330.488,00	186.275,00	56,4
1.3.	Druga nefinancijska imovina	15.953.754,00	14.821.198,00	92,9
2.	Financijska imovina	190.723.639,00	132.271.957,00	69,4
2.1.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo	1.135.313,00	1.392.402,00	122,6
2.2.	Potraživanja za prihode poslovanja	185.259.448,00	126.317.513,00	68,2
2.3.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	4.328.878,00	4.562.042,00	105,4
	Ukupno imovina	214.752.794,00	154.666.705,00	72,0
3.	Obveze	6.469.277,00	6.646.693,00	102,7
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	6.462.950,00	6.646.693,00	102,8
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	6.327,00	0,00	-
4.	Vlastiti izvori	208.283.517,00	148.020.012,00	71,1
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	214.752.794,00	154.666.705,00	72,0
	Izvanbilančni zapisi	471.370.403,00	563.444.579,00	119,5

Vrijednost imovine koncem 2017. manja je za 60.086.089,00 kn ili 28,0 % u odnosu na početak 2017., što je najvećim dijelom rezultat smanjenja potraživanja od državnog proračuna za neutrošena sredstva naknade za legalizaciju.

Koncem 2017. ukupna potraživanja iskazana su u iznosu 127.709.915,00 kn i manja su za 58.684.846,00 kn ili 31,5 % u odnosu na potraživanja početkom godine. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 126.317.513,00 kn te na depozite, jamčevne pologe i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo u iznosu 1.392.402,00 kn (potraživanja od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje za bolovanje iznad 42 dana). Potraživanja za prihode poslovanja se u većem dijelu odnose na potraživanja od državnog proračuna u iznosu 76.566.154,00 kn (za neutrošena sredstva naknade za legalizaciju u iznosu 64.109.344,00 kn i sredstva ostvarena po posebnim propisima u iznosu 12.456.810,00 kn) te od izvršenika za uklanjanje nezakonito izgrađenih građevina i za novčane kazne u iznosu 49.663.383,00 kn. U okviru obveznih analitičkih podataka uz Bilancu nisu iskazana dospjela potraživanja, a prema poslovnim knjigama, dospjela potraživanja iznose 51.055.785,00 kn.

Koncem 2017. obveze su iskazane u iznosu 6.646.693,00 kn. Odnose se na obveze za rashode poslovanja. Najveći dio obveza u iznosu 4.493.189,00 kn odnosi se na plaće zaposlenika za prosinac 2017., isplaćene u siječnju 2018. Koncem 2017. nema dospjelih obveza.

Izvanbilančni zapisi se odnose na potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku u iznosu 562.639.152,00 kn i zastarjela potraživanja u iznosu 805.427,00 kn.

## **Javna nabava**

Za 2017. planirana je nabava roba i usluga u iznosu 31.068.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Plan nabave i izmjene plana nabave te Registar ugovora objavljeni su na mrežnim stranicama u skladu s odredbom članka 28. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16).

Prema Izvješću o javnoj nabavi, u 2017. su zaključena dva ugovora o nabavi usluga u vrijednosti 1.171.329,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave zaključen je ugovor o nabavi usluga u vrijednosti 662.329,00 kn, a na temelju otvorenog postupka javne nabave ugovor o nabavi usluga u vrijednosti 509.000,00 kn, za koje je Ministarstvo nositelj zajedničke nabave.

Nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn (jednostavna nabava) je iznosila 6.213.529,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Usluge su nabavljene u iznosu 5.440.329,00 kn i robe u iznosu 773.200,00 kn. Na temelju okvirnih sporazuma koje je zaključio Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, zaključeni su ugovori za nabave roba i usluga u vrijednosti 6.753.850,00 kn.

### III. REVIZIJA ZA 2017.

Postupci revizije provedeni su od 25. travnja do 1. listopada 2018.

#### Ciljevi i područja revizije

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, određeni su ciljevi financijske revizije.

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje
- provjeriti provedbu naloga i preporuka iz prošlih revizija
- provjeriti druge aktivnosti u vezi poslovanja Ministarstva.

Područja revizije određena su na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti uslijed prijave ili pogreške. Radi procjene rizika, provjerene su unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu financijskih izvještaja.

#### Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima su:

1. Zakon o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15)
2. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15 i 87/16)
3. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17 i 28/17).

Kriteriji za izražavanje mišljenja o usklađenosti poslovanja su:

1. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 93/16 i 104/16)
2. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja (Narodne novine 70/17)
3. Zakon o proračunu
4. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. (Narodne novine 119/16 i 113/17)
5. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13)
6. Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10 i 19/14)
7. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15)
8. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine 52/13)
9. Zakon o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 - pročišćeni tekst, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 61/17)
10. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama
11. Zakon o građevinskoj inspekciji, članci 38. - 41. (Narodne novine 153/13)

12. Pravilnik o načinu provedbe stručnog nadzora građenja, obrascu, uvjetima i načinu vođenja građevinskog dnevnika te o sadržaju završnog izvješća nadzornog inženjera (Narodne novine 111/14)
13. Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 94/13, 18/16 i 89/17 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske)
14. Uredba o Registru državne imovine (Narodne novine 55/11)
15. Zakon o javnoj nabavi
16. Unutarnji akt o jednostavnoj nabavi
17. Zakon o radu, članak 65 (Narodne novine 93/14 i 127/17)
18. Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike (Narodne novine 104/13, 71/16 i 112/17)
19. Odluka o uvjetima korištenja službenih automobila, mobilnih telefona, redovnih zrakoplovnih linija, poslovnih kreditnih kartica, sredstava reprezentacije te načinu odobravanja službenih putovanja (Narodne novine 37/16).

### **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. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz plana i prethodnog razdoblja, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u elektroničkim medijima, tisku te na mrežnim stranicama. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Provjerena je dosljednost primjene zakona, drugih propisa i unutarnjih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke provjerene metodom uzorka. Također, korišteni su izvještaji u vezi s pojedinim aktivnostima Ministarstva. Provjerena je dokumentacija u vezi obračuna plaća i naknada za zaposlene, ulaznih računa te potraživanja. Obavljeni su razgovori sa zaposlenicima i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba u vezi s pojedinim poslovnim događajima.

## **Nalaz za 2017.**

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i izvršenje plana, računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, imovina, obveze te javna nabava.

Obavljenom revizijom za 2017. utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje, rashode te na potraživanja.

### 1. Računovodstveno poslovanje

#### 1.1. Ministarstvo je u obvezi voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo.

##### - Evidentiranje u poslovnim knjigama

U okviru aktivnosti Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020., ostvareni su prihodi i rashodi u iznosu u iznosu 34.918.066,00 kn. Rashodi su u poslovnim knjigama evidentirani prema vrsti rashoda u skladu s propisima, a prihodi od Europskog fonda za regionalni razvoj za financiranje navedene aktivnosti su evidentirani na jednom analitičkom računu prihoda. Namijenjeni su za realizaciju dvije prioritetne osi (Prioritetna os 10 - Tehnička pomoć i Prioritetna os 4 - Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije). Za realizaciju Prioritetne osi 4. utvrđena su dva specifična cilja i objavljena četiri poziva na dostavu projektnih prijedloga. Poslovne knjige ne omogućavaju praćenje prihoda i rashoda prema namjeni projekata, odnosno prema pojedinoj prioritetnoj osi, specifičnim ciljevima te po pojedinačnim pozivima unutar specifičnih ciljeva. Prema odredbama članka 16. Općih uvjeta koji se primjenjuju na projekte financirane iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskom razdoblju 2014.-2020., troškovi uključeni u Zahtjev za nadoknadom sredstava moraju biti utvrdivi i provjerljivi (praćenje projektnih izdataka i prihoda korištenjem posebnih šifri projekta/mjesta troška/organizacijske jedinice/posebne analitike konta ili slično) i zabilježeni u računovodstvenim evidencijama Korisnika (ili partnera), a utvrđuju se u skladu s primjenjivim računovodstvenim standardima, te u skladu s uobičajenom računovodstvenom praksom. Prema Uputi za planiranje i računovodstveno evidentiranje prihoda i rashoda iz sredstava Europske unije, koju je donijelo Ministarstva financija u studenom 2016., proračuni, proračunski i izvanproračunski korisnici dužni su dio svog financijskog i računovodstvenog poslovanja prilagoditi pravilima korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova i ostalih programa Europske unije, uz obvezu planiranja, izvršavanja, knjigovodstvenog evidentiranja i izvještavanja sukladno odredbama Zakona o proračunu i drugih akata koji uređuju proračunsko računovodstvo.

***Državni ured za reviziju predlaže za projekte financirane iz sredstava Europske unije osigurati u poslovnim knjigama praćenje projektnih prihoda i rashoda prema projektu, radi lakšeg planiranja, izvješćivanja te kontrole trošenja sredstava.***

##### - Financijski izvještaji

Ministarstvo je sastavilo propisane financijske izvještaje. Bilješke uz financijske izvještaje ne sadrže pojedine propisane podatke.



Prema odredbi članka 13. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, Bilješke su dopuna podataka uz financijske izvještaje.

U Bilješkama uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima nisu navedeni razlozi zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja prethodne godine. Bilješke uz Bilancu ne sadrže podatke o izvanbilančnim zapisima te obrazloženje umanjenja viška prihoda i primitaka iz prošlih godina. Prema odredbama članka 14. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, obvezne Bilješke uz Bilancu jesu: pregled stanja i rokova dospijeća dugoročnih i kratkoročnih kredita i zajmova te posebno robnih zajmova i financijskih najмова, pregled dospjelih kamata na kredite i zajmove te pregled ostalih ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke, sporovi na sudu koji su u tijeku i slično). Nadalje prema odredbi članka 15. navedenog Pravilnika, u Bilješkama uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima potrebno je navesti razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine.

***Državni ured za reviziju nalaže u Bilješkama uz financijske izvještaje navesti razloge zbog koji je došlo do većih odstupanja u odnosu na ostvarenje u izvještajnom razdoblju prethodne godine te podatke o izvanbilančnim zapisima i obrazloženje umanjenja viška prihoda i primitaka, u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.***

- 1.2. *Ministarstvo u očitovanju navodi da će za projekte financirane iz sredstava Europske unije osigurati od 1. siječnja 2019. u poslovnim knjigama praćenje prihoda i rashoda po projektima odnosno specifičnim ciljevima i pozivima unutar ciljeva.*

*U vezi s nalogom za obrazloženja odstupanja u odnosu na prethodnu godinu, izvanbilančnih zapisa i umanjenja viška prihoda i primitaka, u očitovanju se navodi da Ministarstvo prihvaća nalog da u Bilješkama uz financijske izvještaje za 2018. podrobnije opiše razloge većih odstupanja u odnosu na ostvarenja iz prethodne godine, navede podatke o izvanbilančnim zapisima i obrazloži umanjenje viška prihoda i primitaka.*

## 2. Rashodi

- 2.1. Rashodi su ostvareni u iznosu 154.610.181,00 kn. Vrijednosno značajniji se odnose na pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna u iznosu 62.841.858,00 kn, rashode za zaposlene u iznosu 52.546.061,00 kn te materijalne rashode u iznosu 24.640.279,00 kn.

- Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu

Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu ostvareni su u iznosu 867.009,00 kn. Tijekom 2017. naknade su obračunane i isplaćene na temelju ugovora o djelu koji su zaključeni s jednim zaposlenikom i 19 vanjskih suradnika.

Ugovori o djelu su zaključivani većim dijelom za obavljanje poslova koji se odnose na poslove državnih službenika iz redovne djelatnosti Ministarstva (građevina, izrada nacрта drugostupanjskih rješenja po žalbama u upravnim stvarima, prikupljanje i obrada podataka, vođenje evidencija, unos podataka u informatički sustav, priprema materijala za objavu na mrežnim stranicama).

Navedeno nije u skladu s odredbom članka 62. stavka 1. Zakona o državnim službenicima, kojom je propisano da se pojedini poslovi koji se obavljaju u državnom tijelu, osim poslova koje obavljaju državni službenici iz članka 3. stavka 2. navedenog Zakona (državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona), mogu na temelju ugovora o djelu povjeriti pružateljima stručnih usluga izvan državne službe.

***Državni ured za reviziju nalaže pri ugovaranju poslova putem ugovora o djelu, ugovarati samo one poslove koji nisu poslovi državnih službenika iz redovne djelatnosti Ministarstva u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima.***

- Rashodi za izvršenje inspekcijskih rješenja

Rashodi za izvršenje inspekcijskih rješenja ostvareni su u iznosu 1.155.381,00 kn. Za izvršenje inspekcijskih rješenja, kojima se predviđa uklanjanje nezakonito izgrađenih građevina, Ministarstvo je u 2016. s dva izvoditelja radova zaključilo dva ugovora za radove u vrijednosti 3.208.878,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, a u 2017. pet ugovora za radove u vrijednosti 6.462.179,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, s jednim izvoditeljem radova.

Izvoditelji radova su Ministarstvu u 2017. obračunali radove u iznosu 1.155.381,00 kn. Ministarstvo je izvršenima (vlasnicima i/ili investitorima nezakonito izgrađenih građevina) izdalo rješenja o troškovima u iznosu 63.918,00 kn, a troškovi u iznosu 1.091.463,00 kn su financirani proračunskim sredstvima. Odredbama članka 39. Zakona o građevinskoj inspekciji propisano je da troškove izvršenja rješenja putem treće osobe, uključujući i trošak zbrinjavanja i obrade građevnog otpada, snosi izvršenik, a troškovi izvršenja rješenja namiruju se iz državnog proračuna do naplate od izvršenika. Troškovi financirani iz proračunskih sredstava se odnose na pričuve (zastoji koji nastaju odlukom nadzornog inženjera/gr građevinskog inspektora o odgodi početka radova ili odustajanju od radova, a da pritom izvoditelj s kompletnom mehanizacijom i ljudstvom čeka na lokaciji bliskoj gradilištu) u iznosu 810.136,00 kn i troškove prijevoza do nezakonito izgrađenih građevina u iznosu 281.327,00 kn.

***Državni ured za reviziju nalaže poduzeti mjere i radnje da se svi troškovi u vezi s izvršenjem inspekcijskih rješenja namire od izvršenika u skladu s odredbama Zakona o građevinskoj inspekciji, vodeći računa o opravdanosti troškova, odnosno ekonomičnosti postupka izvršenja rješenja.***

Operativni plan radova obavljenih u 2017. na izvršenju inspekcijskih rješenja nije donesen, a zapisnici o preuzimanju radova nisu sastavljeni. Prema odredbama ugovora zaključenih s izvoditeljima, izvoditelj je dužan izvoditi radove prema operativnom planu, koji će, između ostalog, sadržavati redoslijed kojim izvoditelj namjerava izvoditi radove, uključujući planiranu dinamiku izvođenja radova, rokove za pregled te izvješće o organizaciji izvođenja radova. Ako tijekom izvršenja ugovora izvoditelj smatra da su ispunjeni uvjeti za produljenje roka završetka, dostavit će naručitelju prijedlog izmjene i obrazloženja izmjene operativnog plana. Prijedlog izmjene mora sadržavati sve elemente kao operativni plan.

Također, odredbama navedenih ugovora je utvrđeno da se neće smatrati da je izvoditelj ispunio svoje obveze u okviru ugovora, dok nije potpisan zapisnik o preuzimanju radova u kojem je naveden datum kada je izvoditelj završio sve svoje obveze u okviru ugovora. Zapisnik o preuzimanju radova priznat će se kao jedini dokument kojim se potvrđuje uspješno dovršenje radova. U vezi početka radova, u ugovorima je navedeno da će izvoditelj započeti s radovima na početni datum kada je izvoditelj dužan započeti s radovima, koji je određen danom uvođenja u posao od strane građevinskog inspektora i to upisom u građevinski dnevnik. U vezi roka završetka radova, u ugovorima je navedeno da će izvoditelj izvesti cjelokupne radove u ugovorenom roku završetka radova, uključujući dovršavanje svih radova, navedenih u ugovoru kao nužni preduvjet da se radovi mogu smatrati završenim u svrhu izvršenja inspekcijskih rješenja te da se rok završetka smatra rokom upisanim u građevinski dnevnik odnosno rokom koji je određen za svaku pojedinu građevinu od početnog datuma.

***Državni ured za reviziju predlaže donošenje operativnog plana radova na izvršenju inspekcijskih rješenja u skladu s odredbama ugovora zaključenih s izvoditeljima radova. Predlaže se sastavljanje zapisnika o preuzimanju obavljenih radova u skladu s odredbama ugovora zaključenih s izvoditeljima radova.***

Izvoditelji radova uklanjanja nezakonito izgrađenih građevina u većini slučajeva nisu obračunavali radove pravovremeno, nego su ispostavljali račune nekoliko mjeseci nakon završenih radova. Radovi obračunani u 2017. i evidentirani u okviru rashoda za 2017. u iznosu 478.380,00 kn obavljeni su u 2016., a radovi u iznosu 720.061,00 kn (vrijednost prema troškovniku uz ponudu izvoditelja) obavljeni od listopada do prosinca 2017. nisu evidentirani u okviru rashoda za 2017. Navedeni radovi nisu obračunani do obavljanja revizije (svibanj 2018.), osim radova obračunanih u ožujku 2018. u iznosu 148.574,00 kn, što nije u skladu s odredbama ugovora zaključenih s izvoditeljima radova u 2016. i 2017. Prema odredbama članka 2. navedenih ugovora, izvoditelj će po izvršenju ugovorenih radova, i prema građevinskoj knjizi ovjerenoj po građevinskom inspektor, ispostaviti račun u roku osam dana od dana ovjere građevinske knjige. Prema odredbama članka 43. navedenih ugovora, izvoditelj je dužan privremenu mjesečnu situaciju podnijeti nadzornom inženjeru najkasnije do 5. dana u mjesecu za prethodni mjesec na ovjeru, te ju nakon ovjere dostavlja Naručitelju. Građevinske knjige je potpisala odgovorna osoba, a u pojedinim slučajevima datum ovjere nije naveden.

***S obzirom na to da kašnjenje u obračunu i ispostavljanju računa za izvršene radove uklanjanja nezakonito izgrađenih građevina onemogućuje Ministarstvu evidentiranje rashoda za navedenu namjenu u godini na koju se rashodi odnose, Državni ured za reviziju predlaže, kada je to potrebno, od izvoditelja radova pisanim putem zatražiti pridržavanje ugovorenih rokova obračuna izvedenih radova.***

- 2.2. U vezi rashoda za naknade prema ugovorima o djelu, Ministarstvo u očitovanju obrazlaže da zbog specifičnosti problematike drugostupanjskih rješenja i količine zaprimljenih predmeta (prosječno godišnje četiri do pet tisuća predmeta) te nemogućnosti zapošljavanja još desetak obučenih zaposlenika za njihovo rješavanje, kao i zbog transparentnosti korištenja proračunskih sredstava u svom proračunu ima aktivnost Praćenje upravnog postupanja i donošenje rješenja.

*S navedene aktivnosti se financira izrada rješenja u drugom stupnju, kako bi zaostatak u riješenosti predmeta bio manji, odnosno kako bi se izbjegao povećan broj žalbi radi šutnje administracije te neupravnih spisa (predstavke i pritužbe), što dodatno opterećuje broj neriješenih predmeta. Ugovori se zaključuju s umirovljenim zaposlenicima Ministarstva, koji su radili na predmetnim poslovima. Jedan od razloga za zaključivanje ugovora o djelu za pojedine poslove je Odluka Vlade Republike Hrvatske o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske, te još uvijek važeća klauzula dva za jedan koja podrazumijeva zapošljavanje jednog državnog službenika pod uvjetom da je tijekom tekuće godine prestala državna služba za dva zaposlenika. Navedena klauzula se iskazuje u Planu prijme u državnu službu koji je za 2017. donesen u drugoj polovici lipnja 2017. U očitovanju se nadalje obrazlaže da postoje veliki problemi u popunjavanju radnih mjesta vezano za poslove pisarnice (urudžbeni, otprema i arhiva), informatičke službe, vođenja evidencija i fotokopiranja.*

*U vezi naloga za namirenje svih troškova izvršenja inspekcijskih rješenja od izvršenika, Ministarstvo obrazlaže da je odredbom članka 39. stavak 1. Zakona o građevinskoj inspekciji propisano da troškove izvršenja rješenja putem treće osobe, uključujući i trošak zbrinjavanja i obrade građevnog otpada, snosi izvršenik. Pri tome, troškovi financirani iz proračunskih sredstava koji se odnose na pričuve, kako se navodi u Izvješću, su nastali u predmetima u kojima nije došlo do izvršenja putem treće osobe, već su izvršenici sami pristupili izvršenju rješenja neposredno prije ili za vrijeme dolaska angažirane mehanizacije i ljudstva na mjesto izvršenja. U slučajevima kada je Ministarstvo obračunalo troškove prijevoza i pričuve izvršenicima koji su bespravno izgrađeni objekt rušili sami, Upravni sud je poništio takva rješenja, tako da ne postoji zakonska osnova da Ministarstvo naplati troškove prijevoza i pričuve od takvih izvršenika.*

*U vezi prijedloga za donošenje operativnog plana radova na izvršenju inspekcijskih rješenja, Ministarstvo obrazlaže da je operativni plan građenja ili uklanjanja grafički prikaz tijeka građenja ili uklanjanja s prikazom trajanja pojedinih radova, njihovim početkom, završetkom i opsegom. Kako odredbama ugovora nije određen datum početka i završetka pojedinog ugovora, u ovom smislu operativni plan nije moguće donijeti, osim u slučaju uklanjanja pojedinačne građevine koje svojim opsegom i složenošću iziskuje donošenja plana uklanjanja građevine. Navodi da je naručitelj za svako pojedinačno mini nadmetanje imao pripremljen operativni plan, koji je nosio naziv plan rada koji je sadržavao područja svih županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj na kojima je potrebno izvršiti uklanjanje bespravno sagrađenih građevina, te da je u svakom mini nadmetanju naručitelj priložio troškovnik predviđenih okvirnih količina kao i mjesta odnosno lokacije kao i redoslijed lokacija na kojima se predviđaju uklanjanja bespravno sagrađenih građevina. Ministarstvo smatra da je iskazan redoslijed lokacija (na prvom listu ponudbenog troškovnika za svako mini nadmetanje) operativni plan rada odnosno raspored plana rada.*

*U vezi prijedloga za sastavljanje zapisnika o preuzimanju obavljenih radova, Ministarstvo navodi da se slaže s prijedlogom, međutim, kako je predmet ugovora uklanjanje više građevina (prosječno 40 - 50), koje se izvršavaju u dužem razdoblju, takva odredba onemogućila bi izvoditelju da ispostavi račun za uklanjanje pojedine građevine, a upravo je takav račun prilog rješenju o troškovima izvršenja za koji se tereti izvršenika.*

*Ugovorni izvoditelj Ministarstva za svaku pojedinačnu građevinu koja je uklonjena putem treće osobe, po završetku radova radi građevinsku knjigu, temeljem koje ispostavlja račun za izvršene radove, koji je ujedno okončana situacija, osnovom koje nadležni inspektor dostavlja izvršeniku rješenje o troškovima uklanjanja.*

*Ministarstvo je suglasno s prijedlogom da od izvoditelja radova pisanim putem zatraži pridržavanje ugovorenih rokova obračuna izvedenih radova, uz napomenu da kao javni naručitelj nema zakonsku mogućnost prisiliti ugovornog izvoditelja radova da se pridržava ugovorenih rokova obračuna izvedenih radova.*

### 3. Potraživanja

- 3.1. Koncem 2017. potraživanja su iznosila 127.709.915,00 kn. Vrijednosno su značajnija potraživanja od državnog proračuna za neutrošena sredstva naknade za legalizaciju u iznosu 64.109.344,00 kn te potraživanja od izvršenika za uklanjanje nezakonito izgrađenih građevina i za novčane kazne u iznosu 49.663.383,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 51.055.785,00 kn. Odnose se na potraživanja od izvršenika u iznosu 49.663.383,00 kn (od čega se na 2017. odnosi 273.971,00 kn) i potraživanja od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje za bolovanje iznad 42 dana u iznosu 1.392.402,00 kn.

Uprava za inspekcijske poslove Ministarstva vodi izvanknjigovodstvene evidencije u kojima su kronološkim redom navedeni izvršenici kojima su od 2000. do 2017. izdana rješenja o troškovima uklanjanja nezakonito izgrađenih građevina. Za dio potraživanja u iznosu 2.808.836,00 kn ustrojena je i analitička knjigovodstvena evidencija po izvršenicima. Potraživanja u iznosu 46.854.547,00 kn, za koja nisu ustrojene analitičke knjigovodstvene evidencije po izvršenicima, nisu obuhvaćena popisom imovine koncem 2017.

U 2017. potraživanja za uklanjanje nezakonito izgrađenih građevina i za novčane kazne naplaćena su u iznosu 1.842.384,00 kn, a odnose se na potraživanja iz ranijih godina u iznosu 1.824.965,00 kn te iz 2017. u iznosu 17.419,00 kn. Ministarstvo poduzima mjere naplate potraživanja. Za dio potraživanja iz ranijih godina su pokrenuti sudski postupci radi naplate potraživanja, a za dio nisu vidljive poduzete mjere za naplatu potraživanja od pojedinih izvršenika, iako su sva potraživanja dospjela. Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2018.) Ministarstvo nije donijelo procedure naplate prihoda, kojima određuje mjere naplate koje će poduzimati, vremensko razdoblje nakon kojeg se pokreće pojedina mjera naplate, praćenje naplate po poduzetim mjerama, osobe koje će obavljati navedene poslove i drugi podaci koji su od značaja za naplatu prihoda.

***lako donošenje procedura za naplatu potraživanja nije propisano, s obzirom na visinu potraživanja od izvršenika, Državni ured za reviziju predlaže donošenje procedura naplate potraživanja, u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.***

Skreće se pozornost da je u siječnju 2018. stupio na snagu Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 3/18). Odredbama članka 37.a navedenog Pravilnika propisano je, između ostalog, da se ispravak vrijednosti potraživanja provodi se na kraju godine uzimajući u obzir kašnjenje u naplati preko godine dana te pokretanje stečajnog i/ili likvidacijskog postupka nad dužnikom.

Potraživanja od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje za povrat isplaćene naknade plaće za vrijeme bolovanja iznad 42 dana su koncem 2017. iskazana u iznosu 1.392.402,00 kn. Od toga, za potraživanja u iznosu 588.111,00 kn (od kojih se na potraživanja iz 2017. odnosi 257.089,00 kn), Ministarstvo nije do vremena obavljanja revizije (svibanj 2018.) uputilo zahtjeve za povrat sredstava isplaćenih na ime naknade plaće za vrijeme bolovanja. Postupak podnošenja navedenog zahtjeva propisan je odredbama Pravilnika o pravima, uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja.

***Državni ured za reviziju nalaže poduzeti radnje za naplatu potraživanja od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, s osnove povrata isplaćene naknade plaće za vrijeme bolovanja u skladu s odredbama Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja.***

- 3.2. *U vezi prijedloga za donošenje procedura naplate potraživanja, Ministarstvo u očitovanju navodi da je procedura za naplatu troškova izvršenja rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih građevina slijedeća: nakon izvršenja rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađene građevine, ugovorni izvoditelj dostavlja račun za izvršene radove Službi pripreme i nadzora izvršenja inspekcijskih rješenja (Uprava za inspekcijske poslove). Služba pripreme i nadzora izvršenja inspekcijskih rješenja obavlja kontrolu računa te ovjereni račun dostavlja nadležnom građevinskom inspektor u Područni ured/jedinicu na čijem području je izvršeno uklanjanje. Nadležni inspektor donosi rješenje o troškovima izvršenja na temelju ovjerenog računa koji se nalazi u privitku rješenja. Rješenje o troškovima izvršenja dostavlja se izvršeniku radi naplate troškova, a Sektoru za financije i Službi koordinacije i praćenja rada građevinske inspekcije (Uprava za inspekcijske poslove) na znanje radi evidentiranja potraživanja i učinkovitog praćenja naplate. Ukoliko izvršenik ne izvrši svoju obvezu, odnosno ne uplati Ministarstvu troškove izvršenja u roku navedenom u rješenju, nadležni građevinski inspektor po utvrđenju izvršnosti rješenja dostavlja izvornik rješenja s potvrdom izvršnosti Službi pravne podrške radu građevinske inspekcije (Uprava za inspekcijske poslove), kako bi se putem nadležnog Općinskog državnog odvjetništva pokrenuo postupak prisilne naplate. Postupak vodi nadležno Općinsko državno odvjetništvo u suradnji sa Službom pravne podrške radu građevinske inspekcije. Ministarstvo smatra da u Upravi za inspekcijske poslove postoje procedure za postupanje u predmetima naplate troškova izvršenja inspekcijskih rješenja i naplate novčanih kazni od izvršenika. Ministarstvo navodi da se putem službi u Upravi za inspekcijske poslove koordinirano prati učinkovitost pojedinih procedura.*

*U vezi naplate potraživanja od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo navodi da zbog već navedene nemogućnosti zapošljavanja, obračune plaća i drugih dohodaka dulji period je radio samo jedan zaposlenik (i to za Ministarstvo i za Hrvatski zavod za prostorni razvoj), što je bio razlog kašnjenja u određenim poslovima. S obzirom na to da je unatrag dva mjeseca na tim poslovima zaposlena još jedna osoba, svi zaostaci su riješeni i zahtjev za naplatu potraživanja od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje će se davati mjesečno.*

## Provedba naloga i preporuka

1.1. Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Ministarstva za 2015., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo bezuvjetno mišljenje. Revizijom za 2017. je provjereno je li Ministarstvo postupilo prema nalogu i preporuci danim u prošloj reviziji, u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka.

U tablici u nastavku, navodi se provedeni nalog i preporuka.

Tablica broj 4

### Provedba naloga i preporuka iz prošlih revizija

Redni broj	Naziv područja/ potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
1.	Računovodstveno poslovanje	2015.	Naloženo je ustrojiti analitičku knjigovodstvenu evidenciju potraživanja od izvršenika u skladu s Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	-	provedeno
2.		2015.	Predloženo je u poslovnim knjigama evidentirati izvanbilančno potraživanja koja se vode kao potraživanja od nepoznatih osoba, koja nisu u zastari.	31.12.2016.	provedeno