

AGENCIJA ZA ODGOJ I OBRAZOVANJE

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja Agencije za odgoj i obrazovanje (dalje u tekstu: Agencija) za 2007., o čemu je izraženo uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija - INTOSAI i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.
3. Sljedeći postupci i učinci su utjecali na izražavanje mišljenja:
 - Pojedine poslovne promjene nisu evidentirane u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. U pojedinim slučajevima pri evidentiranju rashoda nije primijenjeno načelo nastanka poslovnog događaja, nego su rashodi evidentirani prema načelu novčanog tijeka. Različite vrste prihoda evidentirane su na istom računu u poslovnim knjigama. Na računima nefinancijske imovine nije evidentiran dio imovine nabavljene tijekom 2007. Vrijednost dijela dugotrajne nefinancijske imovine nabavljene tijekom 2007. u poslovnim knjigama iskazana je bez poreza na dodanu vrijednost.
 - Ukupna vrijednost udžbenika iskazana u računima nakladnika veća je od vrijednosti udžbenika koje je distributer preuzeo od nakladnika odnosno vrijednosti udžbenika isporučenih školama, a konačni obračun radi utvrđivanja obveza i potraživanja između Agencije i nakladnika odnosno distributera nije obavljen. Popust za nabavu udžbenika od dva nakladnika nije obračunan iako je ugovoren, a Agencija nije poduzela odgovarajuće mjere.
 - Prema izvješću o javnoj nabavi u 2007., Agencija je provela ukupno 104 postupka javne nabave, nakon kojih su zaključeni ugovori o nabavi roba i usluga u vrijednosti 410.596.589,00 kn. Pojedini postupci nabave roba i usluga nisu u potpunosti provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Obavijesti o zaključivanju ugovora s nakladnicima i distributerom udžbenika objavljene su nakon proteka propisanog roka. U postupku izravne pogodbe u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje, prije zaključenja ugovora o nabavi nije objavljena odluka o odabiru ponude. U pojedinim slučajevima, odluke o osnivanju stručnog povjerenstva donesene su nakon upućivanja poziva za dostavu ponuda ponuditeljima i nisu sadržavale planiranu vrijednost nabave, način i rok provedbe postupka i druge uvjete nabave. Upute ponuditeljima, u pojedinim slučajevima, nisu sadržavale način dokazivanja, dokaze i dokumentaciju koje ponuditelji trebaju podnijeti u svrhu dokazivanja sposobnosti.

II. OSNOVNI PODACI

Podaci iz financijskih izvještaja za 2007.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno Izvršeno	% ostvarenja izvršenja
1.	Prihodi i primici	458.157.085,00	455.922.588,00	99,5
2.	Rashodi i izdaci	458.157.085,00	455.922.588,00	99,5
3.	Višak prihoda	0,00	0,00	
Stanje 31. prosinca				
4.	Nefinancijska imovina			413.185.776,00
5.	Financijska imovina			4.623.419,00
6.	Obveze			4.623.419,00
7.	Broj zaposlenika			129

Nefinancijska imovina u iznosu 413.185.776,00 kn odnosi se na vrijednost udžbenika u iznosu 410.459.223,00 kn, umjetničkih djela u iznosu 16.439,00 kn, opreme u iznosu 1.869.980,00 kn, prijevoznih sredstava u iznosu 718.769,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine u iznosu 78.457,00 kn, te neproizvedene dugotrajne imovine u iznosu 42.908,00 kn.

Financijska imovina u iznosu 4.623.419,00 kn odnosi se na novčana sredstva u iznosu 2.345.092,00 kn, potraživanja u iznosu 10.340,00 kn, te rashode budućeg razdoblja u iznosu 2.267.987,00 kn. Rashodi budućeg razdoblja u iznosu 2.267.987,00 kn odnose se na plaću za prosinac 2007. koja je isplaćena u siječnju 2008. u iznosu 1.358.234,00 kn, druge rashode iz 2007. plaćene 2008. u iznosu 586.763,00 kn te rashode za udžbenike iz 2007. plaćene u 2008. u iznosu 322.990,00 kn.

Obveze u iznosu 4.623.419,00 kn odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 4.172.511,00 kn, za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 322.990,00 kn i odgođeno plaćanje rashoda u iznosu 127.918,00 kn.

III. NALAZ

Osvrt na naloge i preporuke revizije za 2006.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Zavoda za školstvo Republike Hrvatske za 2006. koji je pravni prednik Agencije, o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Zavodu za školstvo Republike Hrvatske je naloženo da ih ukloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Revizijom za 2007. je utvrđeno u kojim slučajevima je postupljeno i u kojima nije postupljeno prema danim nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

1. Financijskim planom Agencije za 2007. planirani su prihodi za provođenje aktivnosti državnih natjecanja i smotri.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

1. Financijskim planom nisu planirani pojedini prihodi i rashodi.
2. U pojedinim slučajevima poslovne promjene nisu evidentirane u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.
3. Popis imovine nije u potpunosti obavljen u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.
4. Analitičke evidencije dugotrajne nefinancijske imovine nisu usklađene sa sintetičkom evidencijom u glavnoj knjizi.
5. Pojedini postupci nabave nisu obavljani u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Agencija je i nadalje u obvezi postupiti prema danim nalogima Državnog ureda za reviziju.

Revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2007.

Financijski plan

- 1.1. Financijskim planom za 2007. planirani su prihodi i rashodi Agencije u iznosu 458.157.085,00 kn. Prihodi su u cijelosti planirani iz državnog proračuna. Financijski plan nije sveobuhvatan. Osim prihoda iz proračuna, Agencija je, kao i u prethodnim razdobljima, ostvarila prihode iz drugih izvora (tekuće pomoći od međunarodnih organizacija i druge prihode) u iznosu 621.892,00 kn. Navedeni prihodi te rashodi ostvareni iz tih prihoda nisu planirani financijskim planom, iako je bilo izvjesno da će se ostvariti.

Državni ured za reviziju je naložio planirati sve prihode i rashode, za koje je izvjesno da će se ostvariti.

- 1.2. *Agencija je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju. U vezi planiranja prihoda navela je da pojedini prihodi nisu obuhvaćeni financijskim planom za 2007. jer su ugovori na temelju kojih su ostvareni navedeni prihodi zaključeni tijekom 2007., odnosno nakon što je donesen financijski plan Agencije za 2007. Primjerice, ugovor o korištenju sredstava između Agencije i Ministarstva kulture, Hrvatskog povjerenstva za UNESCO zaključen je 26. ožujka 2007., a ugovor o sufinanciranju tiskanja materijala Školski preventivni program i knjige Odgoj i obrazovanje učenika s poremećajem autističkog spektra s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta u studenome 2007.*

Poslovne knjige

- 2.1. Agencija primjenjuje proračunsko računovodstvo prema odredbama Zakona o proračunu i drugim provedbenim propisima. Ustrojene poslovne knjige omogućavaju uvid u poslovanje Agencije.

Pojedini poslovni događaji nisu evidentirani u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. U poslovnim knjigama Agencije prihodi za SEMEP projekt iskazani su u iznosu 17.690,00 kn (kao razlika između primljenih sredstava u iznosu 147.690,00 kn od Ministarstva kulture i sredstava doznačenih školi u iznosu 130.000,00 kn). Za iznos sredstava doznačenih školi umanjeni su prihodi, a trebalo ih je evidentirati na odgovarajućem računu rashoda. Nadalje, prihodi od pomoći od međunarodnih organizacija i prihodi po posebnim propisima u poslovnim knjigama evidentirani su na istom računu. Rashodi za refundacije strukovnim društvima, udrugama, savezima, te osnovnim i srednjim školama domaćinima organizacije i pripreme državnih natjecanja i smotri evidentirani su na više računa, odnosno dio rashoda u iznosu 1.635.009,00 kn evidentiran je u okviru rashoda za službena putovanja, a dio rashoda u iznosu 1.359.410,00 kn u okviru tekućih donacija, te su ukupno ostvareni rashodi u iznosu 2.994.419,00 kn. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 4. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojima je propisano da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Također, odredbama članka 5. navedenoga Pravilnika, propisano je da proračun i proračunski korisnici vode knjigovodstvo po načelu dvojnog knjigovodstva, a prema rasporedu računa iz Računskog plana proračuna. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i stanju imovine, obveza i vlastitih izvora.

Pri evidentiranju rashoda vezanih za projekt sufinanciranja udžbenika, nije primijenjeno načelo nastanka poslovnog događaja, nego su rashodi evidentirani prema načelu novčanog tijeka. Rashodi u iznosu 319.958,00 kn koji su nastali u 2007., a plaćeni u 2008., evidentirani su u poslovnim knjigama za 2008. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu kojima je propisano da se rashodi iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela, odnosno da se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju.

Na računima nefinancijske imovine nije evidentirana sveukupna imovina nabavljena tijekom 2007. Primjerice, četiri klima uređaja nabavljena za podružnicu Split u rujnu 2007. i jedan klima uređaj za podružnicu Rijeka evidentirani su na rashodima u iznosu 18.617,00 kn, a nisu evidentirani na računima imovine. Također, navedena imovina nije iskazana u analitičkom knjigovodstvu dugotrajne nefinancijske imovine.

Vrijednost dijela dugotrajne nefinancijske imovine (oprema, prijevozna sredstva) nabavljene tijekom 2007., u poslovnim knjigama iskazana je bez poreza na dodanu vrijednost.

Navedeno nije u skladu s odredbom članka 19. stavka 4. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu prema kojoj trošak nabave (nabavnu vrijednost) nefinancijske imovine čini kupovna cijena uvećana za carine, nepovratne poreze na promet, troškove prijevoza i sve druge troškove koji se mogu izravno dodati troškovima nabave i osposobljavanja za početak uporabe.

Propusti u procesu evidentiranja poslovnih promjena ukazuju na nepostojanje odgovarajućeg sustava unutarnjih kontrola.

Državni ured za reviziju je naložio uspostavu učinkovitog sustava unutarnjih kontrola i evidentiranje poslovnih promjena i transakcija u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- 2.2. *Agencija je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju. Vezano za evidentiranje sredstava doznačenih školi kao umanjenje prihoda, umjesto na odgovarajućem računu rashoda, navela je da navedena sredstva nisu bila obuhvaćena financijskim planom, te nije bilo evidentno unutar koje aktivnosti i računa bi se evidentirali navedeni rashodi. Nadalje, Agencija je navela da su rashodi za refundacije strukovnim društvima, udrugama, savezima, te osnovnim i srednjim školama domaćinima za organizaciju i pripremu državnih natjecanja i smotri evidentirani na različitim računima jer unutar navedenih aktivnosti postoje i drugi troškovi (službena putovanja, intelektualne i druge usluge) te je rebalansom državnog proračuna zatraženo otvaranje navedenih računa. Vezano za evidentiranje rashoda po načelu nastanka poslovnog događaja i evidentiranje nefinancijske imovine, Agencija je navela da će propuste ispraviti tijekom 2008. Na ukazanu nužnost uspostave učinkovitog sustava unutarnjih kontrola navedeno je da su za popunjavanje radnog mjesta viši unutarnji revizor objavljena tri natječaja. Kandidati prijavljeni na natječaj objavljen u prosincu 2008. nisu ispunjavali propisane uvjete, a po natječaju objavljenom u siječnju 2009. nije bilo prijavljenih kandidata. Natječaj objavljen koncem veljače 2009. je u tijeku.***

Popis imovine i obveza

- 3.1.** Središnje povjerenstvo za popis imovine i obveza je koncem siječnja 2008. sastavilo izvješće o obavljenom popisu. U popisnim listama podaci o popisu uneseni su pojedinačno u naturalnim pokazateljima, bez novčanih izraza. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 15. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojima je određeno da se podaci o popisu unose pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste.

Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom nije dostavljen popis imovine i podaci o knjigovodstvenoj vrijednosti imovine (osobnih automobila, računalne i uredske opreme) utvrđene popisom na koncu 2007., što nije u skladu s odredbama Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

Državni ured za reviziju je naložio obavljanje popisa u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Nadalje, naloženo je podatke o imovini i knjigovodstvenoj vrijednosti dostaviti Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, u skladu s odredbama Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

- 3.2. *Agencija je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i navela da će ubuduće popis imovine i obveza obavljati u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, te podatke o imovini dostaviti Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom.*

Rashodi za provođenje izvannastavnih aktivnosti

- 4.1. Rashodi za provođenje izvannastavnih aktivnosti, odnosno natjecanja i smotri ostvareni su u iznosu 11.208.315,00 kn (osnovne škole 6.453.606,00 kn, srednje škole 4.754.709,00 kn), a odnose se na rashode za službena putovanja u iznosu 8.602.677,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 1.048.273,00 kn, grafičke, tiskarske i druge usluge u iznosu 197.955,00 kn, te tekuće donacije u iznosu 1.359.410,00 kn.

Rashodi za službena putovanja ostvareni su u iznosu 8.602.677,00 kn, od čega se na osnovne škole odnosi 4.952.688,00 kn, te na srednje škole 3.649.989,00 kn. Vrijednosno značajniji rashodi za službena putovanja odnose se na smještaj sudionika natjecanja i smotri u iznosu 5.203.672,00 kn, refundacije strukovnim društvima, udrugama, savezima, te osnovnim i srednjim školama domaćinima za organizaciju i pripremu državnih natjecanja i smotri u iznosu 1.635.009,00 kn, te naknade za prijevoz sudionika u iznosu 1.432.620,00 kn.

Koordinaciju provođenja natjecanja i smotri učenika osnovnih i srednjih škola obavlja Agencija u suradnji sa strukovnim društvima i udrugama. Katalog natjecanja i smotri donosi se za svaku školsku godinu na temelju prethodne suglasnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. Navedeni Katalog sadrži Vremeni natjecanja i smotri na svim razinama za svaku školsku godinu, kojim se određuju kalendari rada osnovnih i srednjih škola, sastav državnih povjerenstava i Upute za provedbu natjecanja i smotri učenika osnovnih i srednjih škola Republike Hrvatske.

U Uputama je navedeno da Agencija ustrojava, prikuplja podatke i vodi bazu podataka za cjelokupni sustav natjecanja i smotri (osim školskih športskih natjecanja, za koje bazu vodi Hrvatski školski športski savez), te je dužna dostaviti Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa konačno Izvješće o održanim natjecanjima i smotrama učenika i učenica osnovnih i srednjih škola najkasnije do 31. prosinca 2007.

Agencija je dostavila Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa Izvješće o održanim natjecanjima i smotrama učenika osnovnih i srednjih škola za 2007. u obliku tabelarnog prikaza. Izvješće sadrži podatke o broju održanih natjecanja i smotri, broju učenika i mentora koji su sudjelovali, te podatke o ostvarenim rezultatima (osvojenim nagradama). Navedeno izvješće ne sadrži financijske pokazatelje odnosno podatke o ostvarenim rashodima po svakom natjecanju i smotri odnosno ukupno ostvarene rashode. U poslovnim knjigama nisu osigurani podaci o ostvarenim rashodima po natjecanjima, smotrama planiranim u Katalogu natjecanja i smotri učenika i učenica osnovnih i srednjih škola, odnosno Agencija nema ustrojenu bazu podataka za sustav natjecanja i smotri na način da se vode analitičke evidencije o ostvarenim rashodima za svako pojedino natjecanje i smotru na temelju dokumentacije o nastalim troškovima (ovjereni putni nalozi vanjskih suradnika, mentora, računi prijevoznika, računi za tisak, poštanske usluge i drugo), koju dostavljaju organizatori (škole domaćini, strukovne udruge, savezi i društva) natjecanja.

Državni ured za reviziju je predložio, u skladu s Uputama za provedbu natjecanja i smotri učenika i učenica osnovnih i srednjih škola, ustrojavanje i vođenje baze podataka za cjelokupni sustav natjecanja i smotri na način da se za svako natjecanje i smotru ustroje evidencije o nastalim rashodima.

Nadalje, predloženo je ustrojiti podatke u evidencijama na način koji bi omogućio usporedbu, odnosno kontrolu podataka navedenih u izvješćima povjerenstava o održanim natjecanjima i smotrama s podacima u poslovnim knjigama. Predloženo je sastavljanje godišnjeg izvješća o održanim natjecanjima i smotrama učenika i učenica osnovnih i srednjih škola Republike Hrvatske, koje osim broja natjecanja i smotri te broja sudionika sadrži i financijske pokazatelje.

- 4.2. *Agencija se suglasila s prijedlogom Državnog ureda za reviziju, te navela da su poduzeti prvi koraci za ustrojavanje baze podataka iz koje bi bili vidljivi rashodi po svakom pojedinom natjecanju, odnosno smotri. U tijeku je osmišljavanje rješenja nadogradnje postojećeg sustava na temelju kojeg će se provesti postupak nabave odgovarajućih tehničkih rješenja za financijsko praćenje svakog pojedinog natjecanja odnosno smotre.***

Rashodi za projekt sufinanciranja udžbenika

- 5.1. Rashodi za projekt sufinanciranja udžbenika za školsku godinu 2007./2008. planirani su u iznosu 410.430.000,00 kn, a evidentirani su u iznosu 410.426.968,00 kn. Odnose se na rashode za nabavu obveznih udžbenika za učenike osnovnih škola i prvog razreda srednjih škola u Republici Hrvatskoj u iznosu 392.519.751,00 kn i na rashode za distribuciju navedenih udžbenika od nakladnika do škola u iznosu 17.907.217,00 kn.

Od ukupno ostvarenih rashoda za nabavu obveznih udžbenika u iznosu 392.519.751,00 kn, na nabavu udžbenika na temelju ugovora zaključenih s nakladnicima odnosi se 391.108.621,00 kn, a 1.411.130,00 kn odnosi se na refundacije školama za udžbenike koje su škole izravno nabavile od nakladnika.

Nabava udžbenika provedena je postupkom izravne pogodbe u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva za nadmetanje na temelju odredbe članka 12. stavka 6. točke 1. alineje 2. Zakona o javnoj nabavi. Sa 48 nakladnika zaključena su 52 ugovora u vrijednosti 387.608.128,00 kn, od čega je 45 ugovora u vrijednosti 382.273.339,00 kn zaključeno početkom kolovoza 2007., a sedam ugovora u vrijednosti 5.334.789,00 kn zaključeno je u rujnu odnosno listopadu 2007. Ugovorena vrijednost nabave odnosi se na udžbenike specificirane u pisanoj narudžbi Agencije, a plaćanje je u većini ugovora određeno po jediničnim maloprodajnim cijenama umanjenima za popust iz ponudbene dokumentacije te umanjenim za dodatni popust u visini 1,5% od ukupne vrijednosti isporučenih udžbenika za osnovne škole. S jednim nakladnikom ugovoren je popust u visini 1,0% neto vrijednosti kupljenih udžbenika za osnovnu i srednju školu. Ugovorima zaključenima u rujnu i listopadu 2007. ugovoreno je plaćanje prema jediničnim veleprodajnim cijenama iz ponudbene dokumentacije bez dodatnog popusta. Obračun i plaćanje eventualnih dodatnih količina udžbenika ugovoreno je na temelju narudžbi kupca prema ugovorenim jediničnim cijenama i popustima.

Vrijednosno značajniji ugovori ukupne vrijednosti 341.225.730,00 kn zaključeni su sa šest nakladnika. Pojedinačne vrijednosti ugovora s navedenim nakladnicima iznosile su od 7.566.421,20 kn do 167.515.577,00 kn. Uvidom u račune navedenih šest nakladnika utvrđeno je da dva nakladnika nisu obračunali popust što nije u skladu s ugovorom. Jedan nakladnik ispostavio je račune za udžbenike u ukupnom iznosu 173.395.554,00 kn, a nije obračunao ugovoreni poseban popust u visini 1,0% neto vrijednosti kupljenih udžbenika za osnovnu i srednju školu. Drugi nakladnik ispostavio je račune u ukupnom iznosu 7.649.007,00 kn, a prema pregledanim računima nije obračunao ugovoreni dodatni popust u visini 1,5% ukupne vrijednosti isporučenih udžbenika za osnovne škole.

Agencija je udžbenike evidentirala u poslovnim knjigama kao dugotrajnu nefinancijsku imovinu na temelju odredbi članka 59. stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Analitička evidencija ustrojena je po nakladnicima, a ne po udžbenicima te Agencija ne raspolaže s podacima o svakom udžbeniku po naslovu, nakladniku, datumu zaprimanja, cijeni i količini. Vezano za vlasništvo nad udžbenicima, odredbama članka 4. Pravila o distribuciji udžbenika koja je donijelo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, određeno je da osnovne i srednje škole postaju vlasnici udžbenika danom njihovog preuzimanja, te su dužne voditi evidenciju o svakom udžbeniku i to po naslovu, autoru, nakladniku, datumu zaprimanja, cijeni i broju primljenih komada. Udžbenici su putem distributera preuzeti od nakladnika i predani školama. S obzirom da su škole preuzele udžbenike, Agencija je trebala izvršiti isknjiženje udžbenika iz svojih poslovnih knjiga radi njihovog evidentiranja u poslovnim knjigama škola u skladu s odredbama Pravila o distribuciji udžbenika.

Rashodi za usluge distribucije obveznih udžbenika od nakladnika do škola ostvareni su u iznosu 17.907.217,00 kn. Nabava usluge distribucije udžbenika provedena je izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku, bez prethodne objave poziva za javno nadmetanje uz primjenu odredbi članka 12. stavka 6. Zakona o javnoj nabavi. Vrijednost usluge distribucije udžbenika ugovorena je osnovnim ugovorom u iznosu 14.510.876,00 kn, a dodatkom osnovnom ugovoru u vrijednosti 3.623.400,00 kn odnosno ukupno 18.134.276,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Prema odredbama osnovnoga ugovora zaključenog u kolovozu 2007. distributer se obvezao sastaviti konačni obračun troškova distribucije na temelju narudžbe udžbenika od strane naručitelja, dokaza o izvršenoj isporuci udžbenika potpisanog od strane nakladnika i distributera, dokaza o izvršenoj isporuci udžbenika potpisanog od distributera i odgovorne osobe u školi i ovjerenog od strane odgovorne osobe u školi te potvrde škola kojom se utvrđuje potrebna količina udžbenika prema broju učenika te sukladno konačnom obračunu između naručitelja i nakladnika.

Sredinom prosinca 2007. zaključen je ugovor o dodatnoj distribuciji obveznih udžbenika. Prema zapisniku sa sastanka povjerenstva za pripremu i provedbu postupka dodatne distribucije obveznih udžbenika, potreba dodatne distribucije nastala je zbog neočekivano velikog broja premještanja učenika iz jedne škole u drugu, preuzimanja viškova udžbenika od strane škola, naknadnih narudžbi udžbenika za pojedine izborne predmete, te zbog velikog broja pogrešaka škola pri narudžbi udžbenika.

Dodatna distribucija prema ugovoru obuhvaća: korekciju prve narudžbe udžbenika na temelju ugovora o distribuciji obveznih udžbenika iz kolovoza 2007., prebijanje i redistribuciju manjka i viška udžbenika, izmjene i dopune softverske aplikacije, završnu inventuru i osiguranje odgovarajućeg skladišta za viškove udžbenika koji preostane nakon redistribucije viškova i manjkova. Distributer se obvezao nakon izvršene dodatne distribucije udžbenika predati naručitelju dokaz o izvršenoj dodatnoj distribuciji udžbenika po školama potpisan od distributera i odgovorne osobe u školi i ovjeren od odgovorne osobe u školi. Nadalje, obveza distributera bila je do 31. prosinca 2007. predati naručitelju izvješće o provedenom postupku distribucije iz kojeg je razvidno da su količina i popis udžbenika isporučenih školama te preuzetih viškova udžbenika od škola istovjetni količini i popisu udžbenika koje je distributer preuzeo od nakladnika.

Na temelju odredbi ugovora o distribuciji, distributer je u prosincu 2007. sastavio izvješće o provedenom postupku distribucije, prema kojem su u sustav koji je podržavao posao distribucije unesene sve primke nakladnika i sve dostavnice po školama. Prema izvješću distributera količina udžbenika isporučenih školama nije istovjetna količini udžbenika koje je distributer preuzeo od nakladnika, što nije u skladu s odredbama ugovora o dodatnoj distribuciji obveznih udžbenika.

Prema izvješću distributera, od nakladnika je preuzeto 8 579 189 komada udžbenika u ukupnoj vrijednosti 378.224.338,00 kn, a školama je isporučeno ukupno 8 720 239 komada udžbenika u vrijednosti 385.249.804,00 kn, odnosno isporučeno je 141 050 komada udžbenika u vrijednosti 7.025.466,00 kn više od preuzetih. Veći broj isporučenih udžbenika u odnosu na broj preuzetih udžbenika od nakladnika, distributer je u izvješću obrazložio da pojedine škole u procesu rješavanja reklamacija i vraćanju stvarnih viškova nisu od distributera tražile pisanu potvrdu koja bi se unijela u sustav i koja bi korigirala spomenute brojke. U izvješću se navodi da je s obzirom na velik broj sudionika te činjenicu da su škole prvi put putem interneta naručivale udžbenike i to po razrednim odjeljenjima razumljive pogreške u naručivanju i isporukama udžbenika. Prema izvješću, po završetku prebijanja viškova i manjkova ostalo je na skladištu udžbenika u vrijednosti 4.226.492,00 kn koje su vlasništvo Agencije. Popis udžbenika na skladištu do vremena obavljanja revizije (prosinac 2008.) nije obavljen.

Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe Agencije, veći broj distribuiranih udžbenika u škole u odnosu na broj udžbenika koji je distributer preuzeo od nakladnika nastao je zbog velikog broja pogrešaka škola pri naručivanju udžbenika, te je distributer preuzimao viškove udžbenika iz jednih škola i te iste udžbenike distribuirao u druge škole koje su imale manjak, tako da je bilo situacija da su neki udžbenici distribuirani više puta (prvo u jednu, a potom u drugu ili čak treću školu).

Prema podacima iz poslovnih knjiga Agencije, tijekom 2007. nakladnicima je za isporučene udžbenike plaćeno 391.108.721,00 kn, što je za 12.884.383,00 kn više od vrijednosti udžbenika koje je distributer preuzeo, odnosno 5.858.917,00 kn više od vrijednosti udžbenika isporučenih školama.

Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe Agencije, Agencija raspolaže podacima o naručenim udžbenicima odnosno narudžbama škola za čiju vjerodostojnost odgovaraju ravnatelji škola, a odgovornost za podatke o količini preuzetih udžbenika od nakladnika i količini distribuiranih udžbenika u pojedinu školu snosi glavni distributer i 13 regionalnih distributera.

Nadalje, navodi da Agencija nije bila u mogućnosti prezentirati jasne i transparentne podatke o količini distribuiranih udžbenika po školama zbog upitnosti podataka dostavljenih od distributera i činjenice da dio distributera nije dostavio relevantne podatke na vrijeme.

Državni ured za reviziju je naložio poduzeti odgovarajuće mjere radi utvrđivanja stvarnog stanja preuzetih udžbenika od nakladnika, isporučenih udžbenika školama i stanja udžbenika na skladištu radi sastavljanja konačnog obračuna, te utvrđivanja obveza i potraživanja između Agencije i nakladnika odnosno distributera. Naložio je obavljanje popisa udžbenika na skladištu, te na temelju rezultata popisa donošenje odluka o daljnjem postupanju s navedenim udžbenicima.

Državni ured za reviziju je naložio zatražiti od nakladnika ispostavljanje računa za isporučene udžbenike u skladu sa zaključenim ugovorima, odnosno zatražiti obračun ugovorenih popusta i povrat sredstava.

- 5.2. *Agencija je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i navela da je u 2008. isknjižila udžbenike iz svoje knjigovodstvene evidencije preko računa promjene u vrijednosti i obujmu imovine, u skladu s uputom Ministarstva financija. Vezano za ispostavljanje računa za isporučene udžbenike, navedeno je da je Agencija provjerom računa ustanovila da postoje navedene nepravilnosti, odnosno jedan nakladnik je ispostavio sve račune bez ugovorenog popusta, a drugi nakladnik je popust iskazao na pojedinim računima. Agencija je 9. ožujka 2009. nakladnicima uputila dopis kojim se traži ispostavljanje računa u skladu s zaključenim ugovorima, te povrat preplaćenih sredstava.*

Postupci javne nabave

- 6.1. Agencija je donijela plan nabave za 2007. i ustrojila propisane evidencije postupaka javnih nabava, te zaključenih ugovora o nabavi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ukupna vrijednost javne nabave iskazana u planu nabave iznosila je 252.882.000,00 kn. Plan nabave za 2007. nije usklađen s izmjenama financijskog plana Agencije za 2007., odnosno planom nabave planirani iznosi nabave nefinancijske imovine nisu usklađeni s planiranim rashodima za nabavu nefinancijske imovine u financijskom planu, što nije u skladu s odredbama članka 21. Zakona o proračunu, kojima je propisano da proračunski korisnici izrađuju prijedlog financijskog plana koji sadrži i plan nabave. Odredbama članka 29. navedenog Zakona propisano je da plan nabave obuhvaća dugotrajnu imovinu za rad proračunskog korisnika koji mora biti usklađen s prijedlogom financijskog plana.

Prema izvješću o javnoj nabavi u 2007., Agencija je provela ukupno 104 postupka javne nabave, nakon kojih su zaključeni ugovori o nabavi roba radova i usluga u vrijednosti 410.596.589,00 kn. Za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn provedena su 63 postupka, nakon kojih su zaključeni ugovori za nabavu roba, radova i usluga u ukupnoj vrijednosti 6.375.073,00 kn. Za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti od 200.000,00 kn do 1.460.000,00 kn provedena je 21 postupak, nakon čega su zaključeni ugovori u ukupnoj vrijednosti 9.585.956,00 kn. Za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti iznad 1.460.000,00 kn za robe i usluge provedeno je 20 postupaka, nakon čega su zaključeni ugovori u ukupnoj vrijednosti 394.635.560,00 kn.

Prema vrstama postupaka, od ukupno 104 postupka, 58 postupaka provedeno je izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva za nadmetanje, 40 postupaka ograničenim prikupljanjem ponuda i šest postupaka javnog nadmetanja.

Obavijesti o sklapanju ugovora s nakladnicima za nabavu udžbenika u vrijednosti 387.608.128,00 kn, ugovora o distribuciji udžbenika u vrijednosti 14.510.876,00 kn i ugovora o dodatnoj distribuciji u vrijednosti 3.623.400,00 kn objavljene su nakon proteka roka od 30 dana, što nije u skladu s odredbom članka 20. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da naručitelj mora u roku 30 dana od dana sklapanja ugovora javno objaviti obavijest o sklapanju ugovora.

Agencija je izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje zaključila ugovor za nabavu 1 000 komada knjige Sport i nasilje u Europi u vrijednosti 65.280,00 kn, a odluka o odabiru ponude nije objavljena u službenom glasilu Narodne novine, što nije u skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, kojima je određeno da je naručitelj koji koristi postupak izravne pogodbe u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje obavezan, najmanje 15 dana prije sklapanja ugovora, u Narodnim novinama objaviti odluku o odabiru ponude ponuditelja i navesti podatke o predmetu nabave, te zakonskoj osnovi iz članka 12. navedenog Zakona.

U postupku nabave informatičke opreme u vrijednosti 162.648,00 kn, fotokopirnih uređaja u vrijednosti 184.529,00 kn i opreme za prezentacijsku dvoranu u iznosu 33.500,00 kn, odluke o osnivanju stručnog povjerenstva donesene su nakon upućivanja poziva za dostavu ponuda ponuditeljima.

Navedene odluke kao i odluke o osnivanju stručnog povjerenstva za provođenje postupaka nabave namještaja u vrijednosti 147.746,00 kn i klima uređaja u vrijednosti 56.510,00 kn ne sadrže planiranu vrijednost nabave, način i rok provedbe postupka, način i uvjete plaćanja, te način na koji su osigurana financijska sredstva za nabavu i druge uvjete nabave. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 15. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da naručitelj mora prije početka postupka nabave donijeti pisanu odluku o osnivanju stručnog povjerenstva za pripremu i provedbu postupka nabave, odnosno da odluka, između ostalog, sadrži planiranu vrijednost nabave, način i rok provedbe postupka nabave, način i uvjete plaćanja, te način kojim su osigurana financijska sredstva za nabavu.

U postupku nabave informatičke opreme u vrijednosti 162.648,00 kn i nabave usluge smještaja i prehrane sudionika natjecanja osnovnih i srednjih glazbenih i plesnih škola u vrijednosti 357.910,00 kn dokumentacija ne sadrži način dokazivanja sposobnosti ponuditelja i dokaze što nije u skladu s odredbama članka 7. Uredbe o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti odnosno odredbama članka 27. Zakona o javnoj nabavi, kojima je propisano da upute ponuditeljima sadrže bitne podatke, između ostalog, način dokazivanja, dokaze i dokumentaciju koje ponuditelji trebaju podnijeti u svrhu dokazivanja sposobnosti.

S odabranim ponuditeljem za nabavu informatičke opreme koji je dostavio ponudu u vrijednosti 162.648,00 kn nije zaključen ugovor o nabavi. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 2. točke 13. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj je ugovor o javnoj nabavi naplatni pravni posao, sklopljen u pisanom obliku između jednog ili više ugovornih subjekata iz članka 4. Zakona o javnoj nabavi i jednog ili više gospodarskih subjekata.

U pojedinim slučajevima za usluge tiskanja obračunane su veće cijene od ugovorenih. Primjerice, usluga tiskanja 2 500 komada zbornika Lidrano ugovorena je po cijeni 6,40 kn po komadu, a prema računu dobavljača obračunana je cijena 7,25 kn po komadu, za tiskanje knjige Smotra projekata ugovorena je cijena 7,50 kn a obračunana je po cijeni od 8,15 kn, te za tiskanje priznanja i pohvalnica ugovorena je cijena 1,66 kn, a usluga je obračunana po cijeni 2,40 kn. Navedeno nije u skladu sa zaključenim ugovorom o ustupanju usluga tiskanja.

Državni ured za reviziju je naložio nabavu usluga obavljati u skladu s odredbama ugovora. Naloženo je sastavljanje plana nabave u skladu s odredbama Zakona o proračunu i provođenje postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 6.2. *Agencija je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i navela da je radno mjesto samostalnog stručnog suradnika za javnu nabavu, nakon pribavljanja suglasnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, popunjeno tek koncem 2006., te da je sredinom 2007. sporazumno raskinut navedeni radni odnos i potom zasnovan s drugim zaposlenikom. Zbog navedenih okolnosti tijekom provođenja pojedinih postupaka javne nabave došlo je do određenih slučajnih i nenamjernih propusta, koji se navode u Izvješću. Agencija je nadalje navela da će ubuduće posvetiti veću pozornost provođenju postupaka javne nabave u skladu s propisima koji uređuju to područje. Vezano za pojedine cijene usluga tiskanja koje su obračunane u iznosima većim od ugovorenih, Agencija je obrazložila da se specifikacija broja stranica u ponudi razlikovala od broja tiskanih stranica zbog nemogućnosti da se godinu dana unaprijed u potpunosti predvidi konačni broj stranica u prijelomu.*

Opseg zbornika Lidrano ovisi o dužini učeničkih radova, a razlika od 36 stranica je utjecala na promjenu cijene pojedinačnog primjerka zbornika Lidrano u odnosu na ponudenu u natječaju. Isto se dogodilo i u slučaju tiskanja zbornika Smotra projekata. Vezano za cijene tiskanja priznanja i pohvalnica, Agencija je obrazložila da je razlika nastala samo u slučaju posebnog natjecanja iz umjetničkog područja – 46. hrvatsko natjecanje učenika i studenata glazbe i plesa. Nadalje je obrazloženo da su organizatori natjecanja Agencija, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa i Hrvatsko društvo glazbenih i plesnih pedagoga, odlučili da se diplome, priznanja i zahvalnice za navedeno natjecanje razlikuju od drugih natjecanja po dizajnu i kvaliteti papira. S obzirom da je odluka o navedenom donesena nakon provedenog postupka nabave za usluge tiskanja, naknadno je, s najpovoljnijim ponuditeljem, ugovorena priprema i tisak diploma, priznanja i zahvalnica za 46. hrvatsko natjecanje učenika i studenata glazbe i plesa.

Djelatnost Agencije je obavljanje stručnih i savjetodavnih poslova u odgoju i obrazovanju na području predškolskog, osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja, obrazovanja odraslih, te školovanja djece hrvatskih građana u inozemstvu i djece stranih državljana. Djelatnost Agencije financira se iz državnog proračuna, a Agencija može stjecati prihode i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Početak 2007. u Agenciji je bilo 135 zaposlenika, a koncem 2007. bilo je 136 zaposlenika. Financijskim planom za 2007. planirani su prihodi i rashodi Agencije u iznosu 458.157.085,00 kn. Prihodi su u cijelosti planirani iz državnog proračuna za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 46.424.886,00 kn i za financiranje rashoda za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 411.732.199,00 kn (kroz četiri kapitalna projekta od kojih se na projekt sufinanciranje udžbenika odnosi 410.430.000,00 kn). Financijskim planom nisu planirani prihodi ostvareni u iznosu 621.892,00 kn iz drugih izvora koje je Agencija ostvarivala i u prethodnim razdobljima. U izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2007. iskazani su ukupni prihodi i rashodi u iznosu 455.922.588,00 kn, što je za 2.234.497,00 kn ili 0,5% manje od plana. Prihodi i rashodi ostvareni su za namjene utvrđene financijskim planom. Prema godišnjem izvješću o radu Agencije, tijekom 2007. Agencija je organizirala 523 stručna skupa u okviru stručnog usavršavanja odgojno obrazovnih radnika na kojima je sudjelovao 33 971 odgojno – obrazovni radnik. Tijekom školske godine 2006./2007., organizirana su 3 892 stručna skupa na lokalnoj razini na kojima je sudjelovalo 94 194 prosvjetna djelatnika. Prema evidenciji o provedenim natjecanjima i smotrama provedeno je 36 natjecanja i smotri na kojima je ukupno sudjelovalo 149 010 učenika na školskoj razini, 46 407 učenika na županijskoj razini. Na državnim natjecanjima sudjelovalo je 7 748 učenika, 2 734 mentora i 737 članova Državnih povjerenstava. Agencija primjenjuje proračunsko računovodstvo prema odredbama Zakona o proračunu i drugim provedbenim propisima. Ustrojene poslovne knjige omogućavaju uvid u poslovanje Agencije. Pojedine poslovne promjene nisu evidentirane u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i ukazuju na nepostojanje odgovarajućeg sustava unutarnjih kontrola. Vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 410.426.968,00 kn ostvareni su za projekt sufinanciranje udžbenika. Sredinom 2007. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa je na temelju odredbi Zakona o udžbenicima, donijelo Pravila o distribuciji, korištenju i čuvanju besplatnih udžbenika u osnovnim i srednjim školama, kojima je određeno da u školskoj godini 2007./2008. Agencija provodi nabavu i distribuciju kompleta školskih udžbenika za sve razrede osnovne škole te za prve razrede srednjih škola u Republici Hrvatskoj.

Za nabavu udžbenika od nakladnika i distribuciju udžbenika od nakladnika do škola, Agencija je uz primjenu postupaka izravne pogodbe u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje zaključila ugovore s nakladnicima i s distributerom. Postupci javne nabave nisu u potpunosti provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi jer su obavijesti o zaključenju ugovora objavljene nakon proteka propisanoga roka. Ukupna vrijednost udžbenika iskazana u računima nakladnika veća je od vrijednosti udžbenika koje je distributer preuzeo od nakladnika odnosno vrijednosti udžbenika isporučenih školama, a konačni obračun radi utvrđivanja obveza i potraživanja između Agencije i nakladnika odnosno distributera nije obavljen. Popust za nabavu udžbenika od dva nakladnika nije obračunan, iako je ugovoren, a Agencija nije poduzela odgovarajuće mjere.

Izvješće o obavljenoj reviziji je uručeno zakonskom predstavniku 25. ožujka 2009.