

MINISTARSTVO GOSPODARSTVA, RADA I PODUZETNIŠTVA

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2008., o čemu je izraženo uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije provedeni su 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:
 - U određenom broju slučajeva rashodi nisu evidentirani na računima propisanim računskim planom. Tako su na računu tekuće donacije evidentirani rashodi za izradu elektroničkih tiskanica u iznosu 16.000.000,00 kn i dane pozajmice u iznosu 6.500.000,00 kn. Usluge održavanja računalne opreme u iznosu 1.133.429,00 kn evidentirane su na računu intelektualne usluge.
 - Rashodi za održavanje, čišćenje i protupožarnu zaštitu poslovne zgrade izvršeni su u iznosu 13.243.399,00 kn. Odnose se na rashode za redovno tehničko održavanje u iznosu u iznosu 10.012.937,00 kn, te usluge čišćenja u iznosu 2.117.216,00 kn i usluge protupožarne zaštite u iznosu 1.113.246,00 kn. Navedene usluge povjerene su jednom izvoditelju na temelju ugovora zaključenog u 2007. Izvršeni rashodi veći su za 2.463.739,00 kn ili 22,8% od ugovorom utvrđenog iznosa. Više izvršeni rashodi od ugovorom utvrđenih u iznosu 2.463.739,00 kn, odnose se na dodatne radove koji nisu obuhvaćeni opisom redovnog tehničkog održavanja u iznosu 1.694.143,00 kn, te povećanje cijena usluga u iznosu 769.596,00 kn. Povećanje cijena ugovorom nije utvrđeno. Istom izvoditelju povjereni su radovi na uređenju tri sanitarna čvora u vrijednosti 839.373,00 kn. Cijene ugrađene sanitarne opreme veće su od prosječnih tržišnih.
 - Plan nabave robe, radova i usluga je sastavljen i vođene su evidencije postupaka nabave i zaključenih ugovora. Ministarstvo je tijekom 2008. zaključilo 53 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 44.169,886,00 kn, od čega u pregovaračkim postupcima javne nabave s prethodnom objavom i bez prethodne objave u vrijednosti 23.435.962,00 kn, izuzećem od primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi u vrijednosti 14.914.906,00 kn i u otvorenom postupku javne nabave u vrijednosti 5.819.018,00 kn. Tijekom 2008. nabavljene su robe i usluge u vrijednosti 3.763.621,00 kn u pregovaračkim postupcima javne nabave, pozivajući se na odredbe članka 15. i članka 16. stavak 2. točka 3. Zakona o javnoj nabavi, odnosno zbog žurnosti, iako nisu postojali razlozi za provođenje postupaka žurne nabave.

Izuzećem od primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi, pozivajući se na odredbu članka 5. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da se odredbe Zakona ne primjenjuju na postupke zaključivanja ugovora o javnoj nabavi koji su na osnovu propisa Republike Hrvatske proglašeni tajnim, tijekom 2008. nabavljene su usluge održavanja, čišćenja i protupožarne zaštite poslovne zgrade u vrijednosti 14.933.978,00 kn.

U pregovaračkom postupku nabave, pozivajući se na nabavu usluga iz dodatka II B Zakona o javnoj nabavi, nabavljene su usluge izrade studije Konvalidacija radnog staža i mirovina stečenih na području Republike Hrvatske u vrijednosti 500.000,00 kn, iako se ne radi o uslugama iz dodatka II B navedenog Zakona.

II. OSNOVNI PODACI

Podaci iz financijskih izvještaja za 2008.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno Izvršeno	% ostvarenja izvršenja
1.	Prihodi i primici	1.060.571.406,00	1.016.957.102,00	95,9
2.	Rashodi i izdaci	1.060.571.406,00	1.015.797.993,00	95,8
3.	Višak prihoda	0,00	1.159.109,00	
Stanje 31. prosinca				
4.	Nefinancijska imovina			18.166.278,00
5.	Financijska imovina			69.609.678,00
6.	Obveze			5.767.189,00
7.	Broj zaposlenika			281

Nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost licenci u iznosu 1.273.740,00 kn, građevinskih objekata u iznosu 14.288,00 kn, opreme u iznosu 8.657.631,00 kn, prijevoznih sredstava u iznosu 1.623.576,00 kn, računalnih programa u iznosu 3.937.752,00 kn, te nefinancijske imovine u pripremi u iznosu 2.659.291,00 kn.

Financijska imovina odnosi se na novčana sredstva u iznosu 5.550.302,00 kn, jamčevne pologe u iznosu 15.053.159,00 kn, dane zajmove u iznosu 43.463.982,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 143.984,00 kn, te rashode budućeg razdoblja u iznosu 5.398.251,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za zaposlene u iznosu 3.198.031,00 kn, za materijalne rashode u iznosu 2.292.338,00 kn i druge obveze u iznosu 276.820,00 kn.

III. NALAZ

Osvrt na naloge i preporuke revizije za 2007.

Državni ured za reviziju obavio je reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva za 2007., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Ministarstvu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Revizijom za 2008. utvrđeno je 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. Zaključen je ugovor s Gradom Šibenik za danu pozajmicu u iznosu 36.724.566,00 kn. Također su pribavljene mjenice kao sredstvo osiguranja povrata pozajmice.
2. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazana su potraživanja od županija za dane pozajmice vezane za provođenje projekta Regionalni jamstveni fond.
3. Za projekte poticaja, prema Operativnom planu poticanja malog i srednjeg poduzetništva za 2008., razrađeni su kriteriji za bodovanje.
4. Od privatnih brodogradilišta, kojima su dodijeljene subvencije, pribavljena su izvješća nezavisnih revizorskih tvrtki.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

1. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu iskazani prihodi od darovnice Global Environmental Facility (dalje u tekstu: GEF), te rashodi za projekt Uklanjanje prepreka poboljšanju energetske efikasnosti u sektoru stanovanja i usluga, koji se financiraju iz navedene darovnice.
2. U određenom broju slučajeva kod nabava roba, radova i usluga nisu primjenjivane odredbe Zakona o javnoj nabavi.

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

Revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2008.

Sustav unutarnjih financijskih kontrola

- 1.1. Ministarstvo je započelo s uspostavom sustava unutarnjih financijskih kontrola prema propisima koji određuju navedeno područje. Imenovan je voditelj i koordinator za financijsko upravljanje i kontrole.

Donesen je Plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, te izmjene Plana, u kojem su navedene aktivnosti koje je potrebno poduzeti u određenim rokovima. Imenovana je radna skupina za uspostavu navedenog sustava kao i osoba zadužena za nepravilnosti. Do konca 2008. su provedene sve aktivnosti vezane uz organizacijsku uspostavu, a u narednom razdoblju je potrebno provoditi aktivnosti koje se odnose na provedbu financijskog upravljanja i kontrola. Vezano uz to potrebno je izmijeniti i dopuniti Plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola kojim će se odrediti realni rokovi za daljnju uspostavu ovog sustava. Samoprocjena sustava unutarnjih financijskih kontrola je provedena, o čemu je sastavljeno godišnje izvješće za 2007. i 2008.

Unutarnja revizija organizacijski je uspostavljena, a četiri zaposlenika obavljaju poslove unutarnje revizije. Tijekom 2008. obavljeno je ukupno pet revizija, od čega se jedna odnosi na reviziju redovnog poslovanja Ministarstva, a druge na reviziju provedbenih jedinica, odnosno struktura za korištenje predpristupnih sredstva Europske unije. Prati se provođenje preporuka danih u izvješćima o obavljenoj unutarnjoj reviziji. Sve obveze prema Ministarstvu financija u dijelu godišnjeg izvješćivanja, dostavljanja planova i druge dokumentacije redovito se izvršavaju.

Državni ured za reviziju je predložio donošenje godišnjeg plana revizije kojim će se osim revizije struktura i korištenja predpristupnih sredstava Europske unije obuhvatiti i revizije redovnog poslovanja te unutarnjih kontrola uspostavljenih unutar Ministarstva, uzimajući u obzir raspoloživi broj unutarnjih revizora.

Također je predložio donošenje izmjena Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola te provođenje aktivnosti vezanih uz daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrola u realnim rokovima određenim Planom i u skladu s odredbama članaka 8. do 14. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, te Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru.

- 1.2. *Ministarstvo je navelo da Odjel za unutarnju reviziju istražuje realne potrebe broja unutarnjih revizora obzirom na povećan opseg poslova, posebno vezano uz preuzete obveze u financijskim sporazumima HOS i NAO. Nadalje je navelo da su prema važećoj sistematizaciji planirana i zaposlena četiri unutarnja revizora, međutim, s obzirom na nove obveze koje su u prethodnoj i tekućoj godini, što izvanredno što planirano obavljane (revizija JPP-a CARDS, PHARE, IPA 1, SoA, IPA IIIC , IPA IV), postojeći broj zaposlenih više nije u mogućnosti obavljati veći dio poslova od do sada obavljenih. Izjavilo je da je u tijeku izrada nove Strategije razvoja PIFC 2009.-2011. te akcijskog plana kojim je, između ostalog, predviđena dopuna dosadašnjih aktivnosti na uspostavi sustava unutarnjih kontrola. Posebice se to odnosi na usmjerenje prema procesima iz proračunskog ciklusa (planiranje, izrada programa, izrada i izvršenje financijskog plana, praćenje realizacije, financijsko izvješćivanje i računovodstvo).*

Stoga će Središnja harmonizacijska jedinica, nakon usvajanja nove Strategije od strane Vlade Republike Hrvatske, korisnicima proračuna uputiti prijedlog dopune postojećeg Plana uspostave i razvoja sustava unutarnjih kontrola, te će se u skladu s dodatnim aktivnostima promijeniti predviđeni rokovi za njihovo izvršenje. Nadalje je izjavilo da će donijeti izmjene plana nakon što dobije upute od Središnje harmonizacijske jedinice za ažuriranje plana sustava unutarnjih kontrola, a koje se očekuju na jesen.

Planiranje i računovodstveno poslovanje

- 2.1. Za 2008. planirani su prihodi i primici, te rashodi i izdaci Ministarstva u iznosu 1.060.571.406,00 kn. Prihodi su iskazani u iznosu 1.016.957.102,00 kn, što je za 43.614.304,00 kn ili 4,1% manje od plana. Odnose se na prihode iz državnog proračuna u iznosu 989.262.175,00 kn, te prihode iz fondova Europske unije u iznosu 24.093.104,00 kn, prihode od darovnica Global Environmental Facility (dalje u tekstu: GEF) u iznosu 2.963.524,00 kn i prihode od pomoći unutar države u iznosu 638.300,00 kn.

Prihodi ostvareni iz fondova Europske unije i darovnica GEF znatno odstupaju od planiranih. Tako su prihodi iz fondova Europske unije planirani u iznosu 36.966.976,00 kn, a ostvareni u iznosu 24.093.104,00 kn, što je za 12.873.872,00 kn ili 34,8% manje od plana. Odnose se na prihode iz programa CARDS i PHARE za financiranje pet projekata. Prihodi za tri projekta, koji su planirani u iznosu 5.682.035,00 kn, nisu ostvareni, dok su prihodi za dva projekta, koji nisu planirani, ostvareni u iznosu 1.573.483,00 kn. Osim navedenoga, za jedan projekt planirani su prihodi u iznosu 1.437.136,00 kn, što je za 856.786,00 kn više od ugovorom utvrđenog iznosa, koji je zaključen prije izrade plana. U okviru jednog projekta planirana je nabava računalne opreme u iznosu 1.338.912,00 kn, a ranije je ugovorena nabava računalne opreme u iznosu 922.039,00 kn, odnosno za 416.873,00 kn manje od plana.

Prihodi od darovnica GEF za projekt Obnovljivi izvori energije planirani su u iznosu 15.365.060,00 kn, a ostvareni su u iznosu 2.963.523,00 kn, što je za 12.401.537,00 kn manje od plana.

Ministarstvo je obveznik primjene računovodstva proračuna, te je u obvezi voditi poslovne knjige prema propisima za proračun i proračunske korisnike. Vode se propisane poslovne knjige (dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige).

U određenom broju slučajeva rashodi nisu evidentirani na računima propisanim računskim planom. Tako su na računima tekuće donacije evidentirani rashodi za izradu elektroničkih tiskanica u iznosu 16.000.000,00 kn i pozajmice dane županijama u iznosu 6.500.000,00 kn. Usluge održavanja računalne opreme u iznosu 1.133.429,00 kn evidentirane su na računu intelektualnih usluga.

Odredbom članka 22. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je propisano da su računskim planom proračuna utvrđene brojčane oznake i nazivi pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva, prihode i primitke, te rashode i izdatke.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu iskazani prihodi od darovnice GEF za projekt Uklanjanje prepreka poboljšanju energetske efikasnosti u sektoru stanovanja i usluga, te rashodi financirani iz navedene darovnice, koji su prema podacima provedbene jedinice ostvareni u iznosu 849.134,00 USD. Projekt se provodi putem ureda United Nations Development Programme (UNDP). Na novčanim sredstvima koncem 2008. iskazana su sredstva od navedene darovnice u iznosu 2.999.480,00 kn, koja su doznačena tijekom 2007. na nerezidentni račun navedenog ureda, a evidentirana su u poslovnim knjigama Ministarstva početkom 2008. (na novčanim sredstvima i višku prihoda iz ranijeg razdoblja). Plaćanja s navedenog računa tijekom 2008. nisu evidentirana, a Ministarstvo nema izvod računa sa stanjem koncem 2008. Navedena novčana sredstva nisu obuhvaćena godišnjim popisom imovine i obveza.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazana su potraživanja za deponirana sredstva kod poslovnih banaka u iznosu 2.422.591,00 kn, a odnose se na sredstva koja je u 2001. prijašnje Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo deponiralo u poslovnim bankama u svrhu odobravanja poduzetničkih kredita po projektu Nove tehnologije. U skladu s odredbama zaključenih ugovora, dio nenamjenskog depozita pretvoren je u garantni depozit, koji banke vraćaju na račun državne riznice nakon povrata kredita. Ministarstvo ne posjeduje dokumentaciju iz koje bi trebalo biti vidljivo stanje deponiranih sredstava. Posjeduje izvješća od četiri poslovne banke u kojima su navedene kreditne partije, dok iznosi obveza po kreditima, te iznosi deponiranih sredstava nisu navedeni. Navedena potraživanja nisu obuhvaćena godišnjim popisom imovine i obveza.

Odredbom članka 115. Zakona o proračunu je propisano da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja.

Odredbom članka 15. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, je propisano da proračun i proračunski korisnici moraju koncem svake poslovne godine sastaviti popis imovine i obveza sa stanjem na datum bilance.

Državni ured za reviziju je naložio pribaviti podatke od poslovnih banaka o iznosima deponiranih sredstava. Naložio je obavljanje popisa imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Također je naložio evidentiranje poslovnih događaja prema načelima koja su propisana odredbama Zakona o proračunu, te evidentiranje prihoda i rashoda u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Naložio je više pažnje posvetiti planiranju, kako bi planovi bili realniji i u funkciji praćenja ostvarenja usvojenih programa, aktivnosti i projekata.

- 2.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaze Državnog ureda za reviziju i navelo da će u poslovnim knjigama iskazati prihode od darovnica GEF za projekt Uklanjanje prepreka poboljšanju energetske efikasnosti u sektoru stanovanja, nakon što dobije od ureda UNDP podatke o stanju računa 30. lipnja 2009. Nadalje je navelo da će novčana sredstva od darovnice biti obuhvaćena godišnjim popisom imovine i obveza.***

Vezano za deponirana sredstva kod poslovnih banaka Ministarstvo je izjavilo da je pribavljena dokumentacija o stanju sredstva 31. svibnja 2009., te da će navedena sredstva biti obuhvaćena godišnjim popisom imovine i obveza.

Rashodi za održavanje, čišćenje i protupožarnu zaštitu poslovne zgrade

- 3.1. Rashodi za održavanje, čišćenje i protupožarnu zaštitu poslovne zgrade izvršeni su u iznosu 15.227.945,00 kn. Odnose se na rashode za održavanje poslovne zgrade površine 37 607 m² u ulici grada Vukovara u Zagrebu u iznosu 11.997.483,00 kn (od čega redovno tehničko održavanje u iznosu 10.012.937,00 kn i investicijsko održavanje u iznosu 1.984.546,00 kn), te usluge čišćenja u iznosu 2.117.216,00 kn i protupožarne zaštite u iznosu 1.113.246,00 kn. Navedene usluge povjerene su jednom izvoditelju.

Ugovor za redovno tehničko održavanje te čišćenje i protupožarnu zaštitu zaključen je u ožujku 2007., uz izuzeće od primjene Zakona o javnoj nabavi, prema odredbi članka 6. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da se odredbe navedenog Zakona ne primjenjuju na nabavu robe, radova i usluga, koje su označene tajnom ili kada to zahtijeva zaštita bitnih interesa države. Ugovor je klasificiran kao tajan, pozivajući se na odluku Ministarstva obrane Republike Hrvatske. Prije zaključenja ugovora, Ministarstvo je provelo nadmetanje po pozivu, a ponudbenu dokumentaciju je preuzelo pet trgovačkih društava. Dostavljene su četiri ponude, od kojih su dvije bile prihvatljive.

Ugovorene su usluge redovnog tehničkog održavanja u paušalnom mjesečnom iznosu 656.386,00 kn (7.876.632,00 kn godišnje). Osim usluga redovnog tehničkog održavanja, ugovorene su usluge čišćenja u paušalnom mjesečnom iznosu 153.549,00 kn (1.842.588,00 kn godišnje) i usluge protupožarne zaštite u paušalnom mjesečnom iznosu 88.370,00 kn (1.060.440,00 kn godišnje). Ukupno su ugovorene usluge u godišnjem iznosu 10.779.660,00 kn.

Osim usluga redovnog tehničkog održavanja, ugovorom je utvrđeno da se izvršitelj obvezuje obavljati dodatne radove, odnosno sve radove na sanaciji kvarova, remontu i rekonstrukciji svih postrojenja, dijelova postrojenja, opreme, uređaja i pripadajućih instalacija, a koji nisu obuhvaćeni opisom redovnog i preventivnog održavanja. Ugovoreno je da će se navedeni radovi obračunavati po stvarnom utrošku materijala, rezervnih dijelova, opreme i usluga, na temelju ovjerenih naloga od strane naručitelja.

Ugovor je zaključen na razdoblje od 2007. do 2011., uz prethodno pribavljenu suglasnost Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje obveza na teret državnog proračuna za razdoblje od 2008. do 2011. u ukupnom iznosu 41.000.000,00 kn, od čega do 2010., u godišnjem iznosu 11.000.000,00 kn i u 2011. u iznosu 8.000.000,00 kn.

Isti izvoditelj obavio je usluge investicijskog održavanja u vrijednosti 1.984.546,000 kn. Najveći dio navedenih usluga u ukupnoj vrijednosti 1.690.579,00 kn obavljen je na temelju tri ugovora zaključena prema odredbi članka 5. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi (koji se primjenjuje od 1. siječnja 2008.), kojom je utvrđeno da se odredbe navedenog Zakona ne primjenjuju na postupke zaključivanja ugovora o javnoj nabavi koji su na osnovi propisa Republike Hrvatske proglašeni tajnim ili čije izvršavanje na osnovi zakona ili drugih propisa Republike Hrvatske zahtijeva posebne sigurnosne mjere, odnosno kada to zahtijeva zaštita bitnih ili sigurnosnih interesa Republike Hrvatske u skladu s posebnim propisima.

Preostale usluge (uklanjanje nedostataka na kanalizacijskoj mreži i stolarski radovi) u vrijednosti 293.967,00 kn povjereni su na temelju dva ugovora zaključena u pregovaračkom postupku bez prethodne objave prema odredbi članka 14. stavak 2. točka 3. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da se ugovor o javnim radovima može zaključiti u pregovaračkom postupku bez prethodne objave ako se zbog iznimne žurnosti izazvane događajima koje naručitelj nije mogao predvidjeti, rok za nadmetanje s objavom poziva na nadmetanje ne može primijeniti.

Odredbom članaka 6. i 7. Zakona o zaštiti tajnosti podataka je propisano da se stupnjem tajnosti «Vrlo tajno» klasificiraju podaci čije bi neovlašteno otkrivanje nanijelo nepopravljivu štetu nacionalnoj sigurnosti i vitalnim interesima Republike Hrvatske. Stupnjem tajnosti «Tajno» klasificiraju se podaci čije bi neovlašteno otkrivanje teško naštetilo vrijednostima iz članka 6. ovoga Zakona.

Ministarstvo je u lipnju 2007. zatražilo mišljenje Ureda za javnu nabavu, vezano za izuzeće primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi, za nabavu usluga redovnog i investicijskog održavanja na poslovnom objektu. Mišljenje Ureda za javnu nabavu je da ukoliko je Ministarstvo donijelo opći akt temeljem članka 6. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, kojim državnim tajnom proglašava objekte od osobitog značenja za nacionalnu sigurnost i obranu Republike Hrvatske, nabava za takve objekte bit će izuzeta od primjene odredbi ovoga Zakona.

Ministarstvo je donijelo rješenje o popisu roba, usluga i radova pod oznakom «Državna tajna», te plan nabave usluga i roba koje će se obavljati na poslovnom objektu za 2008. uz izuzeće od primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi.

Do konca 2004. za usluge redovnog tehničkog i investicijskog održavanja zaključivani su ugovori na temelju prethodno provedenih postupaka javne nabave, a nakon toga zaključivani su ugovori uz izuzeće od primjene Zakona o javnoj nabavi. Rashodi za navedene usluge od 2004. do konca 2008. značajno su povećani. U 2004. su izvršeni u iznosu 4.918.618,00 kn, u 2005. u iznosu 6.664.306,00 kn, u 2006. u iznosu 8.073.190,00 kn, u 2007. u iznosu 9.235.721,00 kn, a u 2008. u iznosu 11.997.483,00 kn.

S obzirom da usluge održavanja i čišćenja ne obavlja samo izvoditelj s kojim je zaključen ugovor o održavanju, nego dio usluga povjerava drugim izvoditeljima, da su za održavanje zgrade do 2004. provođeni postupci nabave javnim nadmetanjem, Državni ured za reviziju izrazio je mišljenje da se ne bi trebalo koristiti izuzeće od odredbi Zakona o javnoj nabavi, jer se poslovni objekt ne štiti zaključivanjem ugovora uz izuzeće od primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi.

Tijekom 2008. izvoditelj je ispostavio račune za obavljene usluge redovnog tehničkog održavanja, čišćenja i protupožarne zaštite u iznosu 13.243.399,00 kn, što je za 2.463.739,00 kn ili 22,8% više od ugovorom utvrđenog iznosa. Odnosi se na usluge redovnog tehničkog održavanja u iznosu 10.012.937,00 kn, usluge čišćenja u iznosu 2.117.216,00 kn i usluge protupožarne zaštite u iznosu 1.113.246,00 kn. Usluge redovnog tehničkog održavanja veće su za 2.136.305,00 kn ili 27,1% od ugovorom utvrđenog iznosa, usluge čišćenja za 274.628,00 kn ili 14,9%, a usluge protupožarne zaštite veće su od ugovorom utvrđenog iznosa za 52.806,00 kn ili 5,0%.

Više obračunane usluge od ugovorom utvrđenih u iznosu 2.463.739,00 kn, odnose se na dodatne radove koji nisu obuhvaćeni opisom redovnog i preventivnog održavanja u iznosu 1.694.143,00 kn, te povećanje ugovorom utvrđenih cijena u iznosu 769.596,00 kn. Naime, izvoditelj je do lipnja 2008. ispostavljao račune u paušalnim iznosima utvrđenim ugovorom, uvećane za radove koji nisu obuhvaćeni opisom redovnog i preventivnog održavanja. U srpnju 2008. ispostavio je obračun za razliku cijena za razdoblje od studenoga 2007. do lipnja 2008. u iznosu 400.894,00 kn. U obrazloženju izvoditelja je navedeno da su cijene tehničkog održavanja, protupožarne zaštite i čišćenja povećane u skladu s ugovorom i ponudom, u kojoj je navedeno da u slučaju povećanja najniže plaće zaposlenika (u skladu s Kolektivnim ugovorom za obrtništvo, malo i srednje poduzetništvo) u odnosu na utvrđenu na dan otvaranja ponuda, ponuditelj zadržava pravo proporcionalno postotku povećanja plaća dodatno obračunati razliku mjesečnog paušala za radnu snagu. U skladu s navedenim, od srpnja 2008. navedene usluge obračunavane su u iznosu 61.450,00 kn ili 6,8% većem od ugovorenog.

Revizijom je utvrđeno da osnovnim ugovorom nije predviđeno povećanje cijena, kako se navodi u obrazloženju izvoditelja, nego je navedeno da je ugovorena cijena usluga redovnog tehničkog održavanja u skladu s ponudom u mjesečnom paušalnom iznosu 656.386,00 kn, usluga čišćenja u mjesečnom paušalnom iznosu 153.549,00 kn i usluga preventivne protupožarne zaštite u mjesečnom paušalnom iznosu 88.370,00 kn. Plaćanja su obavljena na temelju ispostavljenih računa.

Državni ured za reviziju je naložio pridržavanje odredbi ugovora.

Dodatni radovi koji su obračunani u iznosu 1.694.131,00 kn obavljani su na temelju zahtjevnica Ministarstva i radnih naloga izvoditelja radova.

S obzirom na vrijednost i količinu dodatnih radova, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da su se radovi trebali izvoditi na temelju ponuda koje sadrže količinu rada i materijala, te jedinične cijene. Uz račune je potrebno također priložiti dokumentaciju iz koje je vidljiva količina utrošenog rada i materijala, te jedinična cijena.

Za radove vezane za investicijsko održavanje ispostavljeni su računi i izvršena plaćanja u iznosu 1.984.546,000 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na uređenje sanitarnih čvorova u iznosu 839.373,00 kn, zamjenu postojećeg rashladnog kompresora u iznosu 577.908,00 kn, ugradnju kabelaške infraskture-LAN mreže u iznosu 268.635,00 kn, te sanaciju kanalizacijske mreže u iznosu 293.967,00 kn.

Za preuređenje tri veća sanitarna čvora, u skladu s ponudom, zaključen je ugovor u rujnu 2008. Ugovoreni su radovi u vrijednosti 279.791,00 kn po jednom sanitarnom čvoru (pet školjki i dva pisoara), odnosno za tri sanitarna čvora u vrijednosti 839.373,00 kn. Izvoditelj je do konca studenoga 2008. okončao radove i ispostavio tri računa u ugovorenom iznosu. Uz račune su priloženi troškovnici iz kojih je vidljivo da su cijene veće od prosječnih na tržištu. Tako su za tri sanitarna čvora nabavljene svjetiljke u vrijednosti 38.430,00 kn, umivaonici u vrijednosti 15.942,00 kn (u svakom čvoru dva), pisoari (u svakom čvoru po dva) u vrijednosti 50.796,00 kn i plastične četke za WC-a u vrijednosti 4.428,00 kn (15 četki).

U 2006. rashodi za uređenje sanitarnih čvorova su izvršeni u iznosu 382.590,00 kn, u 2007. u iznosu 1.678.746,00 kn, a u 2008. u iznosu 839.373,00 kn te su u razdoblju od 2006. do 2008. rashodi za uređenje deset većih i dva manja sanitarna čvora izvršeni u iznosu 2.900.709,00 kn.

Cijene za sve veće sanitarne čvorove su iste i iznosile su 279.791,00 kn, iako su u pojedinim slučajevima opisi izvršenih radova i jedinične cijene ugrađene sanitarne opreme različite. Iznos obračunanih radova je istovjetan ponudi, iako je ugovoren obračun prema stvarno izvedenim količinama i utrošenom materijalu.

S obzirom da su u razdoblju od 2006. do 2008. izvršeni rashodi za uređenje sanitarnih čvorova u iznosu 2.900.709,00 kn, da je ugrađen materijal po cijenama većim od prosječnih tržišnih, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je potrebno više pažnje posvetiti analizi ponuda, te preispitati opravdanost navedenih ulaganja.

Ministarstvo je navedenom izvoditelju dalo u zakup poslovni prostor površine 112,06 m², te je ugovorena zakupnina u mjesečnom iznosu 10.209,40 kn. Osim navedenog prostora, dani su u zakup prostori autopraonice, radionički, skladišni i drugi prostor, koji je u funkciji održavanja. Za navedene prostore nije utvrđena površina i ne obračunava se zakupnina.

S obzirom da korisnik navedenoga prostora ne umanjuje cijenu usluga koju pruža Ministarstvu, iako koristi poslovni prostor Ministarstva za obavljanje svoje djelatnosti, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je Ministarstvo trebalo utvrditi ukupnu površinu prostora danog u zakup, te obračunati zakupninu po tržišnim cijenama.

- 3.2. *Ministarstvo je obrazložilo da je ugovor za redovno održavanje (tehničko, higijensko i preventivnu protupožarnu zaštitu) poslovnog objekta u ulici grada Vukovara 78, Zagreb, zaključen u ožujku 2007. na temelju provedenog postupka nabave prema odredbi članka 6. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi i odluci Ministarstva obrane, kojom navedeni poslovni objekt ima status od posebnog državnog interesa. Poštujući odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka i Pravilnika o zaštiti podataka obrane nije bilo moguće provesti otvoreni postupak javnog nadmetanja jer bi bilo nužno javno objaviti tehničke i druge podatke o objektu. Navelo je da je u postupku odabira najpovoljnijeg ponuditelja za održavanje objekta pozvano pet društava da preuzmu ponudbenu dokumentaciju koju je izradila neovisna ovlaštena projektantska tvrtka. Ponudbena dokumentacija i ponuda izvoditelja su sastavni dio ugovora o održavanju. Prema odredbi članka 3. ugovora, cijena redovnog održavanja paušalno mjesečno iznosi 736.316,88 kn (bez poreza na dodanu vrijednost). Zbog kompleksnosti postrojenja, opreme i instalacije prema odredbi članka 4. ugovora, izvršitelj održavanja se obvezao obavljati sve radove na sanaciji kvarova, remontima i rekonstrukcijama svih postrojenja, opreme, uređaja i pripadajućih instalacija. Također, prema odredbi članka 4. ugovora, utvrđeno je da će se sav ugrađeni potrošni materijal, rezervni dijelovi, oprema i uređaji, te usluge izvan redovnog održavanja, koje je obuhvaćeno u opisu redovnih aktivnosti i troškovniku ponudbene dokumentacije, obračunavati naknadno po stvarnom utrošku temeljem ovjerenih radnih naloga od strane naručitelja, a prema cjeniku iz ponude, koja je u cijelosti sastavni dio ugovora, te će se pribrojiti mjesečnoj paušalnoj cijeni iz članka 3. ugovora.*

Ministarstvo je izjavilo da je u razdoblju od 2004. do 2008. broj zaposlenika u poslovnom objektu povećan za cca 40%, da je broj telefonskih linija na telefonskoj centrali povećan s 1 100 na 2 300 brojeva, da je instalirano cca novih 300 klima uređaja (split sistem), da je pušten u pogon dodatni trafo od 630 KVA zbog potreba za pojačanim kapacitetom električne energije, da je izvršena rekonstrukcija cijelog EES za objekt jug sa svim razvodnim ormarima, da je izvršena sanacija i rekonstrukcija sanitarnih čvorova koji su stari preko 30 godina, da su adaptirane i uređene dvorane s novim audio video sustavima u skladu s današnjim potrebama, da je sanirano niz nedostataka na objektu koji je bio zapušten do konca 2004. Nadalje je navelo da izvoditelj, kao privatno društvo za održavanje, u nekim dijelovima posla, angažira svoje kooperante, što Ministarstvo ne treba znati jer je izvoditelj u ugovornom odnosu s Ministarstvom. S obzirom na kompleksnost postrojenja, opreme i instalacija na poslovnom objektu, a poštujući tehničke zakonske propise, posebno za specijalističke servise i ispitivanja u Republici Hrvatskoj, ne postoji društvo koje bi samo moglo izvršiti sve aktivnosti. Tako je za radove vezane za dvije trafostanice, koje su dio postrojenja u objektu, izvoditelj bio dužan angažirati društvo Hrvatska elektroprivreda. Svi dodatni radovi izvan paušala za redovno mjesečno održavanje su detaljno specificirani i obračunani na temelju važećeg cjenika za radnu snagu i potrošni materijal koji je sastavni dio ugovora.

Vezano za investicijsko održavanje Ministarstvo je obrazložilo da su radovi obavljeni prema ponudama u kojima je prema tehničkom standardu izrade troškovnika iskazan rad i materijal u jedinstvenoj cijeni prema tržišnim cijenama i nema potrebe za detaljnijim ispisom prikaza cijene. Nadalje je obrazložilo da su za preuređenje sanitarnih čvorova uz račune priloženi troškovnici iz kojih je vidljivo da je za dizajn i kvalitetu opreme izabrana viša razina, a izbor navedene opreme je obavljen u skladu s tržišnim cijenama za istu na tržištu.

Vezano za najam poslovnog prostora izvoditelju usluga održavanja Ministarstvo je obrazložilo da je prema ugovoru izvoditelju ustupljen dio kancelarijskog prostora ukupne površine 112,60 m², koji je u funkciji održavanja poslovnog objekta za logistiku, s obzirom na kompleksnost postrojenja, opreme i instalacija, po cijeni od 12,31 EUR/m² mjesečno, a izvoditelj se obvezao neuoporabljivi kancelarijski prostor o vlastitom trošku adaptirati i staviti u funkciju kancelarijskog prostora. Cijena mjesečnog najma je predstavljala tržišnu cijenu u vrijeme zaključenja ugovora, a i danas također predstavlja tržišnu cijenu. Izvoditelj ne plaća mjesečnu najamninu za prostor autopraonice, ali ima obvezu pranja za sve službene automobile Ministarstva bez obzira na broj pranja i to bez novčane naknade. Skladišni prostor kojim raspolaže izvoditelj u smislu otključavanja i zaključavanja te tekućeg održavanja koristi se isključivo za potrebe korisnika poslovnog objekta i to institucija Vlade Republike Hrvatske, stoga ne postoji razlog da plaća najamninu za skladišni prostor. Radionički prostor koji je u sastavu postrojenja, opreme i instalacija koristi se isključivo u svrhu održavanja, servisiranja i popravaka postrojenja, opreme i instalacija na poslovnom objektu.

Rashodi za subvencije, pomoći i donacije

- 4.1. Rashodi za subvencije, pomoći i donacije (potpore) planirani su u iznosu 872.931.303,00 kn, a izvršeni su u iznosu 860.388.610,00 kn, što je za 12.542.693,00 kn ili 1,5% manje od plana.

Vrijednosno značajnije subvencije, pomoći i donacije u iznosu 798.672.626,00 kn, odnose se na sljedeće aktivnosti: subvencije brodogradilištima u iznosu 376.100.000,00 kn, subvencije za restrukturiranje i razvoj pojedinih grana industrije u iznosu 129.000.000,00 kn, kapitalne pomoći za poticanje poduzetničke infrastrukture u iznosu 113.210.000,00 kn, subvencije za poticanje proizvodnje u iznosu 65.457.890,00 kn, subvencije kamata za kredite u iznosu 52.095.536,00 kn, subvencije za poticanje marketinških aktivnosti u iznosu 16.800.000,00 kn, subvencije za Hrvatsku izvoznu ofenzivu u iznosu 14.136.200,00 kn, subvencije za poticanje ciljnih skupina društva u iznosu 9.500.000,00 kn, donacije za regionalne jamstvene instrumente u iznosu 6.500.000,00 kn, subvencije i donacije za poticanje poduzetničkih potpornih institucija u iznosu 6.373.000,00 kn, subvencije za razvoj obrta u iznosu 5.000.000,00 kn, te subvencije i donacije za poticanje zadrugarstva u iznosu 4.500.000,00 kn.

U okviru navedenih aktivnosti financirano je više projekata, a za svaki projekt je pristigao velik broj zahtjeva za dodjelu potpora, odnosno subvencija, pomoći i donacija. Vrijednosno značajnije subvencije u iznosima do 10.000.000,00 kn (ne uključujući subvencije brodogradilištima) dodijeljene su u okviru aktivnosti Restrukturiranje i razvoj pojedinih grana industrije, odnosno programa Potpora industriji tekstila i odjeće, te programa Potpora industriji kože i proizvoda od kože. Iznose subvencija određuju povjerenstva na temelju investicijskih planova i projekta podnositelja zahtjeva, odnosno na temelju utvrđenih opravdanih troškova. Kriteriji za utvrđivanje opravdanih troškova nisu precizno definirani. Tako je za opravdane troškove za materijalna ulaganja navedeno da se odnose na ulaganja u zgrade i opremu, a povjerenstva su odlučivala koji dio planiranih ulaganja, odnosno koja oprema od navedene u projektu je opravdana. Odobrene subvencije su znatno manje od traženih, odnosno sredstava potrebnih za realizaciju investicijskih planova i projekata podnositelja zahtjeva. Ministarstvo nije tražilo dokaze o vlastitom financijskom doprinosu, odnosno izvorima financiranja ukupnih sredstava potrebnih za realizaciju investicijskih planova i projekata podnositelja zahtjeva.

Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je za odobrenje subvencija, pomoći i donacija potrebno od korisnika pribaviti dokumentaciju iz koje je vidljivo da su u cijelosti osigurana financijska sredstva za realizaciju projekata, odnosno da korisnici imaju osigurana i sredstva iz vlastitih izvora i kredita, potrebna za realizaciju projekata.

Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2008. usvojila Program poticanja malog i srednjeg poduzetništva za razdoblje od 2008. do 2012., na temelju kojeg je Ministarstvo u svibnju 2008. donijelo projekt Izgradnja poduzetničkih zona u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice) za 2008. Cilj Projekta je izgradnja poduzetničkih zona lokalnim jedinicama radi stvaranja preduvjeta za razvoj malog i srednjeg poduzetništva i otvaranja novih radnih mjesta. Na temelju navedenog Projekta, dodjeljuju se kapitalne pomoći lokalnim jedinicama za izradu projektne dokumentacije za zonu, izgradnju infrastrukture u zoni, te za promidžbu u svrhu privlačenja potencijalnih investitora. Na temelju javnog poziva objavljenog u svibnju 2008., povjerenstvo je odobrilo kapitalne pomoći za 135 poduzetničkih zona u ukupnom iznosu 113.210.000,00 kn. Prema namjenama, kapitalne pomoći su odobrene za izgradnju infrastrukture u iznosu 106.093.000,00 kn, izradu projektne dokumentacije u iznosu 7.095.000,00 kn, te promidžbu u iznosu 22.000,00 kn.

Odlukom o dodjeli, te ugovorom zaključenim s korisnicima (lokalnim jedinicama), utvrđeno je da korisnik mora sredstva utrošiti namjenski i to potvrditi u pisanoj formi, te priložiti preslike računa, obračunske situacije, izvode sa žiro računa i drugo. Neutrošena sredstva obavezan je vratiti u roku jedne godine. Kontrola namjenskog korištenja sredstava obavljana je na način da su korisnici dostavljali račune o nabavi roba i usluga, dok kontrole kod korisnika nisu obavljane.

S obzirom da se kontrolom kod korisnika može na pouzdaniji način potvrditi namjensko korištenje danih pomoći, Državni ured za reviziju je predložio da Ministarstvo tijekom godine obavlja kontrole kod korisnika kojima su doznačena sredstva. S obzirom da je jedan od ciljeva projekta otvaranje novih radnih mjesta, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da bi korisnici na koncu godine trebali dostaviti podatke o broju otvorenih novih radnih mjesta.

Ministarstvo i Hrvatska agencija za malo gospodarstvo (dalje u tekstu: Agencija) zaključili su, na temelju Zaključka Vlade Republike Hrvatske o prihvatanju Operativnog plana poticanja malog i srednjeg poduzetništva za 2008., Sporazum o provedbi sljedećih pet projekata: Jačanje konkurentnosti malog gospodarstva, Poduzetništvo žena i ciljnih skupina, Zadružno poduzetništvo, Razvoj obrtništva, te Poduzetničke potporne institucije.

Projekte Poduzetništvo žena i ciljnih skupina, te Poduzetničke potporne institucije provodi Agencija samostalno, a projekte Jačanje konkurentnosti malog gospodarstva, Zadružno poduzetništvo i Razvoj obrtništva zajednički provode Agencija i Ministarstvo. Svaki od navedenih projekata sastoji se od više potprojekata. Odredbama navedenog Sporazuma utvrđeno je da će Agencija provoditi navedene projekte prema uvjetima i kriterijima naznačenim u svakom od navedenog projekata i da će voditi evidenciju doznačenih sredstava. Nadalje, utvrđeno je da će Ministarstvo pravodobno doznačavati potrebna novčana sredstva koja će se dodjeljivati korisnicima i obavljati nadzor provođenja projekata.

U Ministarstvu se navedenih pet projekata planira i evidentira u okviru šest aktivnosti: Poticanje proizvodnje, Poticanje marketinške aktivnosti, Poticanje ciljnih skupina društva, Poticanje poduzetničkih potpornih institucija, Razvoj obrta i Poticanje zadrugarstva.

Rashodi za navedenih šest aktivnosti planirani su u iznosu 107.736.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 107.630.890,00 kn. Za realizaciju pet navedenih projekata, Ministarstvo je doznačilo Agenciji sredstva u iznosu 93.750.000,00 kn. Agencija je u prosincu 2008. sastavila Izvješće o provedbi projekata. U Izvješću su opisani projekti, te iznosi traženih i odobrenih sredstava po županijama i po vrsti gospodarskog subjekta (obrt, ustanova, zadruga, fizička osoba). Navedeno je da su poduzetnici pokazali veliki interes za projekte, da su projekti uspješno provedeni i da su ispunili svoj cilj. Ukupno je zaprimljeno 8 680 zahtjeva za pet projekata u okviru kojih se nalazi 13 potprojekata. Odobrena su 4 644 zahtjeva, odnosno sredstva u iznosu 96.273.200,00 kn. Do konca 2008. isplaćene su potpore u iznosu 96.273.200,00 kn, od čega 2.523.200,00 kn iz sredstava doznačenih u 2007. Putem Ministarstava je realiziran dio projekata, odnosno korisnicima su doznačene potpore u iznosu 13.880.890,00 kn.

Projekt Jačanje konkurentnosti malog gospodarstva sastoji se od tri potprojekta: Uvođenje novih tehnologija i Tehničko usklađivanje (koje se u Ministarstvu evidentira u okviru aktivnosti Poticanje proizvodnje), te Marketinška aktivnost (koja se u Ministarstvu evidentira u okviru aktivnosti Poticanje marketinške aktivnosti). Spomenuta tri potprojekta provodi Agencija. U okviru aktivnosti Poticanje proizvodnje obuhvaćen je projekt Inovacije i novi proizvodi koji provodi Ministarstvo.

S obzirom da se projekti u Ministarstvu i Agenciji vode pod različitim nazivima (Zadružno poduzetništvo-Agencija, Poticanje zadrugarstva-Ministarstvo), da se projekti Agencije sastoje se od više aktivnosti Ministarstva, te da dio projekata provodi Agencija, a dio Ministarstvo, otežana je kontrola i praćenje.

U cilju lakše i sveobuhvatnije kontrole i praćenja projekata, Državni ured za reviziju je predložio da bi navedene projekte, odnosno aktivnosti trebala provoditi Agencija, a Ministarstvo bi trebalo vršiti nadzor provođenja projekata kako je utvrđeno Sporazumom iz svibnja 2008., te bi se trebali ujednačiti nazivi projekata, odnosno aktivnosti unutar Ministarstva i Agencije.

Ministarstvo ne prati i ne analizira učinke mjera subvencija, pomoći i donacija po pojedinom programu i projektu, odnosno koliko je povećan obujam proizvodnje, konkurentnost i zaposlenost nakon poticajnih mjera.

U okviru projekta Institucionalno jačanje malog i srednjeg poduzetništva i razvoj politike za usklađivanje s Europskom unijom, koji se financira iz sredstva programa PHARE, razrađen je koncept za organiziranje trajnog praćenja razvoja malog i srednjeg poduzetništva, koji bi trebao voditi odsjek za analize i praćenje učinaka. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu i Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva, u okviru Uprave za malo gospodarstvo predviđen je Odsjek za analize i praćenje učinaka. Prema opisu poslova, navedeni odsjek bi trebao izraditi metodologiju za praćenje učinaka mjera, kao središnju bazu podataka za potrebe analiza prognoza, vrednovanja i planiranja mjera za malo gospodarstvo. Također bi trebao sustavno pratiti, analizirati i izvještavati o rezultatima provedbe mjera potpora, u skladu sa Zakonom o poticanju razvoja malog gospodarstva. Na temelju analitičkih izvješća trebao bi predlagati mjere potpora za razvoj malog gospodarstva, pratiti provedbu Programa razvoja malog gospodarstva, predlagati usklađivanje s Programom razvoja poduzetništva na razini Republike Hrvatske, surađivati s Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja u svezi potpora, te voditi registar potpora i učinaka mjera za malo gospodarstvo. Navedeni odsjek nije ustrojen do vremena obavljanja revizije (ožujak 2009.).

Državni ured za reviziju je predložio uspostaviti Odsjek za analize i praćenje učinaka, koji bi trebao, na temelju razrađenog koncepta praćenja razvoja gospodarstva, pratiti i analizirati učinke mjera potpora odnosno subvencija, pomoći i donacija.

Na računu kapitalne pomoći koje su realizirane putem Ministarstva iskazana su sredstva u iznosu 4.000.000,00 kn doznačena Poslovno-inovacijskom centru Hrvatske (BICRO). Navedena sredstva su doznačena na temelju sporazuma iz studenoga 2008., kojim se Ministarstvo obvezalo doznačiti sredstva u iznosu 4.000.000,00 kn za kupnju udjela u investicijskom fondu rizičnog kapitala - VENCRO Fond, koji će biti osnovan do konca srpnja 2009. Prema obrazloženju, navedeni Fond nije osnovan do vremena obavljanja revizije (ožujak 2009.).

S obzirom da Fond nije osnovan, Ministarstvo nije trebalo doznačavati navedena sredstva. Navedena sredstva namijenjena su kupnji udjela u Fondu, te Ministarstvo treba nakon osnivanja Fonda u svojim poslovnim knjigama evidentirati udjel u vlasništvu.

- 4.2. *Ministarstvo je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju vezan za provedbu kontrole na terenu namjenskog korištenja potpora, te navelo da se takva kontrola i praćenje povremeno i obavlja. Nadalje je navelo da su kod kandidiranja za sredstva projekta županije obvezne, među ostalim, priložiti studiju opravdanosti izgradnje poduzetničke zone koja treba sadržavati ispitani poduzetnički potencijal, stanje infrastrukture do zone, dinamiku izgradnje infrastrukture u zoni, te način i izvore financiranja. Kao dodatnu dokumentaciju, uz studiju opravdanosti iz prethodnih godina, županije dostavljaju izvješće o ostvarenju prema predviđenoj dinamici iz studije, kao i razloge eventualnog prolongiranja rokova, rekapitulaciju dosadašnjih ulaganja prema izvorima i namjeni, te popunjene podatke o zoni prema tablicama Ministarstva. U okviru izvješća o provedbi, županije dostavljaju i podatke o broju poslovnih subjekata i zaposlenika u poduzetničkoj zoni.*

Vezano za mišljenje Državnog ureda za reviziju da je za odobrenje subvencija, pomoći i donacija potrebno od korisnika pribaviti dokumentaciju iz koje je vidljivo da su u cijelosti osigurana financijska sredstva za realizaciju projekata, odnosno da korisnici imaju osigurana i sredstva iz vlastitih izvora i kredita potrebna za realizaciju projekata, Ministarstvo je obrazložilo da je u okviru restrukturiranja i razvoja pojedinih grana industrije izradilo Operativni program potpora industriji tekstila i odjeće i industriji kože i proizvoda od kože za 2008. koji sadrži elemente programa državne potpore. Namjena Programa je poticanje proizvodnje s većim udjelima dodane vrijednosti, razvoj robnih marki, razvoj kanala distribucije te obrazovanje i stručno osposobljavanje kadrova. Operativnim programom predviđena su mjerila dodjele regionalnih i državnih potpora za posebno usavršavanje. Uvjeti stjecanja potpore određeni su Operativnim programom i javnim natječajem na koji su društva iz područja proizvodnje tekstila, odjeće i kože dostavila razvojne programe na temelju kojih je povjerenstvo za ocjenu pristiglih projekata odredilo iznos opravdanih troškova u skladu s točkom 8. Operativnog programa. Tako je za Projekt poticanja proizvodnje proizvoda s veći udjelima dodane vrijednosti iznos opravdanih troškova iskazan na temelju materijalnih ulaganja u strojeve i opremu u svrhu automatizacije tehnološkog procesa te nematerijalna ulaganja prvenstveno kroz nabavu računalnog programa za proizvodnju. Zbog ograničenog iznosa sredstava i relativno velikog broja društava iz područja proizvodnje tekstila i proizvodnje predmeta od kože, a u svrhu postizanja maksimalnog efekta potpore, kod većeg broja društava, u opravdane troškove nisu mogla biti priznata materijalna ulaganja koja se odnose na ulaganje u zgrade i druga građevinska ulaganja. Za projekt Razvoja robnih marki u opravdane troškove priznata su samo ona ulaganja koja se odnose na razvoj nove robne marke, a ne i troškovi koji su nastali pripremom kolekcije, koja se radi u običajnom poslovanju ovih grana industrije najmanje dva puta godišnje. Za projekt Razvoj kanala distribucije pod opravdane troškove uzeta su ulaganja u zakup ili kupnju i opremanje novog prodajnog prostora. Za projekt Obrazovanja i stručnog osposobljavanja kadrova priznati su opravdani troškovi kroz ulaganje u obrazovanje proizvodnog kadra na temelju dostavljenog Programa usavršavanja koji je izrađen u suradnji s nekom od obrazovnih ustanova. Korisnici državne potpore, kod prijave za dodjelu potpore po Operativnom programu, bili su dužni dostaviti izvor sredstava s naznakom da vlastiti financijski doprinos korisnika potpore mora iznositi najmanje 25,0% opravdanih troškova i to iz vlastitih sredstava koja nisu dio državne potpore. Korisnici potpore su u prijavi naveli projekciju izvora potrebnih sredstava za prijavljene projekte, koji su se većim dijelom temeljila na kreditima Hrvatske banke za obnovu i razvitak.

Budući da je u vremenu dodjele potpora došlo do nepovoljnih kretanja na financijskom tržištu, posebice se pogoršao pristup financijskim sredstvima, procijenjeno je da se daju potpore za provedbu projekata da ne bi došlo do potpunog obustavljanju investicijskog ciklusa, što bi za industrijsku granu kao što je proizvodnja tekstila i kože značilo daljnju stagnaciju i gubljenje konkurentnosti. Povjerenstvo nadležno za provedbu i nadzor nad namjenskim korištenjem državnih potpora po Operativnom programu prati opravdanost trošenja dobivenih potpora te u slučaju nenamjenskog trošenja sredstava traži povrat dobivenog iznosa uvećanog za zakonsku kamatu. Za projekt Izgradnja poduzetničkih zona (prema odredbama Projekta) korisnici, odnosno organizatori provedbe Projekta su jedinice lokalne i područne samouprave (županije, gradovi i općine) koje ispunjavaju kriterije iz Projekta. Ministarstvo na temelju Projekta sufinancira izgradnju poduzetničkih zona kroz: izradu projektne dokumentacije za zonu (na razini idejnog, glavnog i izvedbenog projekta za infrastrukturu, parcelacijskog elaborata, geodetske podloge), izgradnju infrastrukture u zoni, te promidžbu u svrhu privlačenja potencijalnih investitora (do 5,0% od ukupno odobrenih sredstava potpore). Za projekt Izgradnje poduzetničkih zona županija treba osigurati sredstva iz vlastitih i drugih izvora. Ministarstvo sufinancira do 50,0% investicije, a na područjima posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima i otocima do 70,0% investicije. Kod pravdanja utroška sredstava potpore, Ministarstvo priznaje troškovi nastale nakon početka proračunske godine u kojoj se projekt provodi (bez poreza na dodanu vrijednost), a pravdanje obuhvaća ukupno uložena sredstva (Ministarstva, vlastita i drugi izvori). Zahtjevi jedinica lokalne samouprave podnose se putem županija, odnosno županije dostavljaju zahtjeve objedinjeno, uz dugoročni Plan razvoja poduzetničkih zona za područje županije. Pri tome se poduzetničke zone rangiraju po prioritetima, uz obaveznu obradu podataka o zonama (planirana, ostvarena, uložena sredstva po izvorima i namjenama).

Vezano za nalaz Državnog ureda za reviziju da Ministarstvo i Agencija vode pod različitim nazivima projekte, da se projekti Agencije sastoje od više aktivnosti Ministarstva, te da dio projekata provodi Agencija, a dio Ministarstvo, Ministarstvo je obrazložilo da je u Operativnom planu poticanja malog i srednjeg poduzetništva za 2008. poticanje zadrugarstva obuhvaćeno projektom Zadržano poduzetništvo. Projekt se provodio kroz tri aktivnosti, od kojih je Agencija provodila dvije aktivnosti, dok je treću aktivnost provodilo Ministarstvo. Agencija je također provodila projekte namijenjene poticanju obrtništva (Tradicijski obrti, Umjetnički obrti, Očuvanje obrtničke tradicije), kao i projekt Poduzetničke potporne institucije (Regionalne razvojne agencije i poduzetnički centri, poduzetnički inkubatori, tehnološki parkovi). U provedbi projekata, proračunska sredstva na razini isplata potpora planiraju povjerenstva na mjesečnoj razini i prema broju zahtjeva predviđenih za rješavanje. Agencija dostavlja Ministarstvu službeni zahtjev za doznaku sredstava u kojemu navodi projekt za koji se traže sredstva, projektnu aktivnost i iznos. Temeljem zahtjeva Agencije izrađuje se nalog za isplatu. O zahtjevima zaključak donosi povjerenstvo sastavljeno od članova Agencije i Ministarstva.

Vezano za sustavno praćenje i analizu učinaka potpora Ministarstvo je navelo da je stupanjem na snagu Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva koncem ožujka 2007. ustrojen Odsjek za analize u Odjelu za razvoj i potpore poduzetništvu Uprave za mala i srednja trgovačka društva i zadruge, te imenovana voditeljica Odsjeka i zaposlene dvije vježbenice. Stupanjem na snagu novog Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva, koncem travnja 2008., Odsjek za analize je preustrojen u Odsjek za analize i praćenje učinaka u Odjelu za razvoj poduzetništva, Uprave za malo gospodarstvo, u kojem je zaposlena voditeljica i dvije osobe koje obavljaju poslove na temelju ugovora o djelu. U Odsjeku je ustrojena baza podataka potpora uz podršku programskog sustava, odnosno baze podataka koju koriste Ministarstvo i Agencija. Istodobno je ustrojena i baza podataka iz financijskih izvještaja poduzetnika malog gospodarstva, temeljem podataka koji se dobivaju od Financijske agencije.

Vezano za nalaz Državnog ureda za reviziju da se evidentiraju udjeli u investicijskom fondu rizičnog kapitala - VENCRO Fond, Ministarstvo je izjavilo da će nakon osnivanja Fonda evidentirati u poslovnim knjigama udjel u Fondu.

Postupci javne nabave

- 5.1. Prema Evidencijama postupaka nabave i zaključenih ugovora, Ministarstvo je tijekom 2008. ugovorilo nabavu roba, radova i usluga u ukupnoj vrijednosti 44.169.886,00 kn, od čega u pregovaračkim postupcima javne nabave s prethodnom objavom i bez prethodne objave u vrijednosti 23.435.962,00 kn, izravnim ugovaranjem, odnosno izuzećem od primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi u vrijednosti 14.914.906,00 kn (odvjetničke usluge u vrijednosti 7.909.836,00 kn, usluge produkcije i koprodukcije u vrijednosti 5.348.626,00 kn, usluge investicijskog održavanja u vrijednosti 1.370.400,00 kn i druge usluge u vrijednosti 286.044,00 kn), te u otvorenim postupcima javne nabave u vrijednosti 5.819.018,00 kn.

Tijekom 2008. na temelju ugovora zaključenih u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave, pozivajući se na odredbu članka 16. stavak 2. točka 2. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da se ugovor o javnim uslugama može zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave kada ugovor iz tehničkih ili umjetničkih razloga ili zaštite isključivih prava može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt, nabavljeno je deset studija u ukupnom iznosu 5.695.400,00 kn (Strategija razvoja sektora toplinarstva - druga faza, Energetska bilanca ostvarena u 2007., Studija prepreka za primjenu elektroničkog poslovanja u Republici Hrvatskoj za 2006. i 2007., Opći uvjeti za opskrbu prirodnim plinom, Nacionalni potencijal kogeneracije - druga faza, Predviđena energetska bilanca za 2009., Pravilnik o utvrđivanju cijene ukapljenog plina, Dopuna i održavanje geografskog informacijskog sustava, Strategija gospodarenja mineralnim sirovinama, te Zakonodavstvo u rudarstvu-analiza usklađenosti s Europskom unijom-treća faza).

Najveći broj studija je nastavak ranije izrađenih studija, odnosno druga ili treća faza, te je Ministarstvo zaključivalo ugovore o nabavi u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave, pozivajući se na odredbu članka 16. stavak 2. točka 2. Zakona o javnoj nabavi kojom, je propisano da ugovor iz tehničkih razloga može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt, odnosno subjekt koji je izradio prvu, odnosno drugu fazu studije.

Državni ured za reviziju je izrazi mišljenje da bi Ministarstvo trebalo u postupku nabave studija, odnosno u poslovima koji se odvijaju u nekoliko faza, u natječajnoj dokumentaciji obuhvatiti sve predviđene faze studija, te odabrati najpovoljnijeg ponuditelja za sve faze.

Za usluge osnovnog održavanja i tehničke podrške aplikacije za vođenje obrtnog registra zaključen je ugovor u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave prema odredbi članka 16. stavak 2. točke 2. Zakona o javnoj nabavi. Ugovorene su usluge osnovnog održavanja i tehničke podrške aplikacije za vođenje obrtnog registra uz plaćanje mjesečnog paušala u iznosu 30.061,00 kn, odnosno u ukupnom godišnjem iznosu 360.732,00 kn.

Ugovor je zaključen koncem travnja 2008. za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2008. Izvoditelj je za razdoblje prije zaključenja ugovora, odnosno od 1. siječnja do 31. travnja 2008. ispostavio račun u svibnju 2008. u iznosu 120.243,00 kn.

Ministarstvo nije imalo osnova za ustupanje i plaćanje usluga prije zaključenja ugovora.

Za usluge održavanja centralnog informacijskog sustava zaštite potrošača zaključen je ugovor u rujnu 2008. u pregovaračkom postupku bez prethodne objave, prema odredbi članka 16. stavak 2. točka 2. Zakona o javnoj nabavi. Ugovorene su godišnje usluge održavanja u vrijednosti 746.640,00 kn. Ugovor je zaključen na rok od jedne godine, odnosno do rujna 2009. Plaćanje godišnje naknade je ugovoreno u roku 15 dana po ispostavljenom računu. Izvoditelj je ispostavio račun u listopadu 2008., odnosno 30 dana nakon zaključenja ugovora u ukupno ugovorenom iznosu. Navedenim načinom plaćanja usluge su plaćene prije nego su obavljane, odnosno predujmom.

Ministarstvo je trebalo ugovoriti plaćanja na temelju računa ispostavljenih nakon obavljanja usluga.

Na temelju ugovora zaključenih u pregovaračkom postupku nabave, pozivajući se na odredbu članka 15. i članka 16. stavak 2. točka 2. i točka 3. ugovorene su usluge i robe u ukupnoj vrijednosti 7.504.235,00 kn. Odnose se na usluge istraživanja i razvoja rješenja temeljenih na otvorenom kodu za elektroničke module identifikacije u okviru istraživanja generičkog procesnog modela tvrtke, identifikacije priključnih točaka za elektroničko poslovanje, te usluge istraživanja i analize normi i otvorenih standarda u primjeni u elektroničkom poslovanju, usluge istraživanja i razvoja metodologije za evaluaciju, usluge evaluacije i izrade podloga za izbor preporučenog skupa standarda i normi za elektroničko poslovanje u Republici Hrvatskoj s posebnim naglaskom na e-ugovor, e-narudžbu i e-račun, te nabava automobila.

Na temelju ugovora zaključenih u pregovaračkom postupku nabave, pozivajući se na odredbu članka 15. i članka 16. stavak 2. točka 3. Zakona o javnoj nabavi, odnosno zbog žurnosti nabavljene su robe i usluge u ukupnoj vrijednosti 3.763.621,00 kn. Odnose se na savjetodavne usluge vezane za privatizaciju brodogradilišta, usluge izrade stručne podloge za nacrt Zakona o biogorivima i izrade nacrtu Zakona o biogorivima, te nabavu namještaja.

S obzirom da je plan nabave roba, radova i usluga donesen početkom godine, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je Ministarstvo trebalo pravodobno provesti postupak javne nabave, a ne zbog žurnosti zaključivati ugovor u pregovaračkom postupku. Prema odredbi članka 16. stavak 2. točka 3. Zakona o javnoj nabavi, u pregovaračkom postupku može se zaključiti ugovor ako se zbog žurnosti, izazvane događajima koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti, rok za nadmetanje s objavom poziva za nadmetanje ne može primijeniti. Razlog nastanka iznimne žurnosti ne smije ni u kom slučaju biti uzrokovan postupanjem naručitelja.

Za izradu studije Konvalidacija radnog staža i mirovina stečenih na području Republike Hrvatske pod upravom Ujedinjenih naroda u periodu od prosinca 1991. do siječnja 1998. zaključen je ugovor u pregovaračkom postupku nabave, pozivajući se na odredbu članka 96. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da se za usluge iz dodatka II B (odvjetničke usluge) primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi samo u dijelu koji se odnosi na objave i tehničke specifikacije. Ugovorene su usluge u vrijednost 500.000,00 kn.

Iz dostavljenog materijala je vidljivo da se ne radi o odvjetničkim uslugama, odnosno o uslugama navedenim u dodatku II B Zakona o javnoj nabavi, nego o kratkoj analizi hrvatskog zakonodavstva, posebice načinu primjena Zakona o konvalidaciji u ranijem razdoblju.

S obzirom da se ne radi o odvjetničkim uslugama, Ministarstvo je trebalo provesti otvoreni postupak javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju je naložio nabavu roba, radova i usluga provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 5.2. *Vezano za primjenu pregovaračkog postupka bez prethodne objave za nabavu studija, Ministarstvo je obrazložilo da su studije nabavljane u nekoliko faza zbog nemogućnosti dugoročnog planiranja sredstava (planiranje je na godišnjoj osnovi) za tako velike projekte, te zbog činjenice da je trajanje, obujam i vrijednost nekih analiza koje se odnose na usklađivanje sa zakonodavstvom Europske unije vrlo teško predvidjeti obzirom da se radi o dugoročnim procesima koji često ovise o povratnoj informaciji Europske unije. Nadalje je obrazložilo da je u svim navedenim slučajevima Ministarstvo postupilo u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi, primjenjujući pregovarački postupak za svaki predmet nabave određen u planu nabave te raspoloživim sredstvima. Za sve navedene postupke objavljena je obavijest o početku postupka u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi, čime je poštivano načelo transparentnosti i omogućena pravna zaštita svim nezadovoljnim gospodarskim subjektima. Vezano za ugovore zaključene u pregovaračkom postupku nabave, za usluge vezane uz e-poslovanje, Ministarstvo je izjavilo da postupci nisu provedeni samo na temelju članka 16. stavak 2. točka 3. Zakona o javnoj nabavi, nego i na temelju članka 16. stavak 2. točka 2. Zakona o javnoj nabavi, zbog toga što se radi o tehnički specifičnim uslugama. Za usluge istraživanja i razvoja metodologije za evaluaciju, usluge evaluacije i izrade podloga za izbor preporučenog skupa standarda i normi za elektroničko poslovanje u Republici Hrvatskoj s posebnim naglaskom na e-ugovor, e-narudžbu i e-račun Ministarstvo je navelo da je korišten postupak nabave prema odredbi članka 16. stavak 2. i stavak 3. Zakona o javnoj nabavi, zbog toga jer proces recenzije i objavljivanja rezultata znanstvenih istraživanja može trajati i do dvije godine, a odabrani izvoditelj je jedini koji je u poziciji u provedbi istraživanja koja su predmet nabave primijeniti još neobjavljene rezultate najnovijih istraživanja semantičkih koncepata i tehnologija u području umrežene ekonomije. Nadalje je navelo da zbog racionalnosti ulaganja u istraživanja nije prihvatljivo istu vrstu istraživanja dvostruko financirati.*

Za obavljanje zadaća iz svoga djelokruga rada, Ministarstvo je za 2008. planiralo ukupne prihode i primitke, te rashode i izdatke u iznosu 1.060.571.406,00 kn. Prihodi i primici iskazani su u iznosu 1.016.957.102,00 kn, što je za 43.614.304,00 kn manje od plana. Rashodi i izdaci iskazani su u iznosu 1.015.797.993,00 kn, što je za 44.773.413,00 kn manje od plana i za 1.159.109,00 kn manje od ostvarenih prihoda. Vrijednosno značajniji rashodi izvršeni su za subvencije, pomoći i donacije za više programa i projekta u iznosu 798.672.626,00 kn. Ministarstvo ne prati i ne analizira učinke mjera subvencija, pomoći i donacija po pojedinom programu i projektu, odnosno koliko je povećan obujam proizvodnje, konkurentnost i zaposlenost nakon poticajnih mjera.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje te nabave robe, radova i usluga, koja je najvećim dijelom obavljana u pregovaračkim postupcima nabave i izuzećem od primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi, te je propuštena mogućnost nabave pod povoljnijim uvjetima. Navedeno je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.

Izvešće o obavljenoj reviziji je uručeno zakonskom predstavniku 10. srpnja 2009.