



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO FINACIJA

Zagreb, rujan 2016.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	3
	Financijski izvještaji	4
II.	REVIZIJA ZA 2015.	9
	Ciljevi i područja revizije	9
	Metode i postupci revizije	9
	Nalaz za 2015.	10
III.	MIŠLJENJE	20



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/16-01/14
URBROJ: 613-02-01-16-6

Zagreb, 2. rujna 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA FINACIJA ZA 2015.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Ministarstva financija (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2015.

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

Postupci revizije provedeni su od 5. travnja do 2. rujna 2016.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Djelokrug Ministarstva je utvrđen odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 150/11, 22/12, 39/13, 125/13 i 148/13). Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na analize i prognoze makroekonomskih kretanja koje su temelj za utvrđivanje ekonomske i fiskalne politike i izradu konsolidiranog proračuna države; izradu osnova za financiranje javnih potreba i nacrt državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika te lokalnih proračuna; konsolidaciju proračuna, izradu prijedloga sustava financiranja javnih potreba i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; izvršavanje državnog proračuna; planiranje likvidnosti državnog proračuna; proračunski nadzor; razvoj sustava proračunskog računovodstva i financijskog izvještavanja, vođenje glavne knjige državne riznice i sastavljanje konsolidiranih financijskih izvještaja proračuna države i proračuna Republike Hrvatske; upravljanje proračunskim ulaganjima, izradu izvješća o kratkoročnim financijskim potrebama, praćenje bilance prihoda, rashoda i gotovinskih sredstava, registrira neposredne i uvjetne obveze po javnom dugu, ugovara kreditna zaduženja i provodi postupak izdavanja vrijednosnih papira na domaćem i inozemnom tržištu sukladno utvrđenom računu financiranja državnog proračuna, upravlja portfeljem javnog duga; operativne poslove u vezi sa članstvom Republike Hrvatske u međunarodnim financijskim organizacijama; vođenje registra koncesija; razvoj, unapređenje i koordinaciju sustava politike koncesija; nadzor nad provedbom Zakona o koncesijama; sudjeluje u procedurama i analizira prijedloge različitih koncesijskih modela i modela javno - privatnog partnerstva, davanje prijedloga i mišljenja na prijedloge ugovora o javno - privatnom partnerstvu s osnove proračunskih rizika, ocjene projekata i procjenu rizika u području javno - privatnog partnerstva iz djelokruga Ministarstva i u skladu s procedurama izrade i realizacije projekta javno - privatnog partnerstva; porezni sustav i poreznu politiku, carinski sustav i politiku carinske i izvancarinske zaštite, nadzor i inspeksijske poslove u području poreza, carina i drugih javnih prihoda, deviznog i vanjskotrgovinskog poslovanja, priređivanja igara na sreću i nagradnih igara; poduzimanje mjera za sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma; izgradnju i održavanje graničnih prijelaza. Nadalje, obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na uspostavu i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, na državnoj i lokalnim razinama, poslove financijskog upravljanja u okviru decentraliziranog sustava provedbe pomoći Europske zajednice u Republici Hrvatskoj i korištenja europskih sredstava i fondova te druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost posebnim zakonom.

Prema odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 32/12, 67/12, 124/12, 78/13, 102/13, 24/14, 134/14 i 154/14), za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva ustrojene su unutarnje ustrojstvene jedinice: Kabinet ministra, Glavno tajništvo Ministarstva, Uprava za makroekonomske analize, gospodarstvo, financijski sustav, Europsku uniju i međunarodne financijske odnose, Državna riznica, Uprava za financijsko upravljanje, unutarnju reviziju i nadzor, Samostalni sektor za drugostupanjski upravni postupak te Samostalni sektor za otkrivanje poreznih prijava.

Upravne organizacije u sastavu Ministarstva osnovane posebnim zakonima su Porezna uprava i Carinska uprava, koje sastavljaju svoje financijske izvještaje.

Vlada Republike Hrvatske osnovala je 2007. Središnju agenciju za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (Narodne novine 90/07), a 2008. Agenciju za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (Narodne novine 73/08).

Osnivač agencija je Republika Hrvatska, a osnivačka prava i dužnosti u ime osnivača obavlja Ministarstvo. Agencije imaju svojstvo pravne osobe te vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje.

Za obavljanje poslova Ministarstva, planirana su 792 zaposlenika. Koncem 2014. u Ministarstvu su bila 472 zaposlenika, a koncem 2015. je bilo zaposleno 505 zaposlenika.

Zakonski predstavnik Ministarstva do 21. siječnja 2016. je bio mr. sc. Boris Lalovac, a od 22. siječnja 2016., dr. sc. Zdravko Marić.

Planiranje

Financijski plan Ministarstva za 2015. je iznosio 361.892.354,00 kn. Preraspodjelom sredstava državnog proračuna unutar razdjela 025 Ministarstvo, u siječnju i srpnju 2015. po odobrenju ministra financija smanjena su sredstva unutar glave 02506 Ministarstvo financija - Ostali izdaci države u iznosu 88.000.000,00 kn u korist kapitalnog projekta Izgradnja graničnih prijelaza i 500.000,00 kn kapitalnog projekta Informatizacija te je financijski plan Ministarstva za 2015. iznosio 450.392.354,00 kn. Izmjenama i dopunama proračuna, financijski plan Ministarstva je smanjen za 16.064.804,00 kn ili 3,6 % te je iznosio 434.327.550,00 kn. Vrijednosno značajnija smanjenja po izmjenama i dopunama proračuna, odnose se na smanjenje rashoda za usluge za kapitalni projekt Projekt sustava javnog duga u iznosu 5.400.000,00 kn, za aktivnost Administracija i upravljanje u iznosu 3.600.000,00 kn i aktivnost Održavanje graničnih prijelaza u iznosu 2.000.000,00 kn te rashoda za materijal i energiju u iznosu 3.000.000,00 kn u okviru aktivnosti Održavanje graničnih prijelaza.

Rashodi su planirani za financiranje dva programa: Djelatnost carinskog i poreznog sustava u iznosu 310.027.354,00 kn te Upravljanje sustavom javnih financija u iznosu 124.300.196,00 kn. U okviru navedenih programa planirano je provođenje pet aktivnosti, šest kapitalnih projekata i jedan tekući projekt.

Vrijednosno značajniji rashodi u okviru programa Djelatnost carinskog i poreznog sustava su planirani za provedbu kapitalnog projekta Izgradnja graničnih prijelaza u visini 62,3 % i aktivnosti Održavanje graničnih prijelaza u visini 8,6 % ukupno planiranih sredstava. U okviru programa Upravljanje sustavom javnih financija, vrijednosno značajniji rashodi su planirani za aktivnost Administracija i upravljanje u visini 22,8 % ukupno planiranih sredstava.

Izvori sredstava za obavljanje djelatnosti su, osim državnog proračuna, pomoći Europske unije i Europskog fonda za regionalni razvoj te drugi izvori.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15), donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2016. i 2017. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi za 2016. u iznosu 192.440.000,00 kn te za 2017. u iznosu 192.320.000,00 kn.

Financijski izvještaji

Ministarstvo vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu. Za Ministarstvo u užem smislu sastavljeni su financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji i Bilješke uz financijske izvještaje. Financijski izvještaji su nadležnim institucijama dostavljeni u propisanom roku. Ministarstvo je nositelj razdjela i sastavlja konsolidirane financijske izvještaje razdjela, u kojima se nalazi Ministarstvo u užem smislu, Carinska uprava, Porezna uprava, Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije i Fond za naknadu oduzete imovine.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2015., ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 270.228.122,00 kn, što je za 79.143.457,00 kn ili 41,4 % više u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi su za 2015. ostvareni za 164.099.428,00 kn ili 37,8 % manje od planiranih.

U tablici broj 1 daju se podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Prihodi	Ostvareno za 2014.	Ostvareno za 2015.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi iz proračuna	187.300.599,00	266.239.006,00	142,1
2.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	93.420,00	77.838,00	83,3
3.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	112.010,00	349.798,00	312,3
4.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekta unutar općeg proračuna	3.578.636,00	3.561.480,00	99,5
	Ukupno	191.084.665,00	270.228.122,00	141,4

Vrijednosno najznačajniji prihodi su prihodi iz državnog proračuna, koji čine 98,5 % ukupnih prihoda. U odnosu na 2014., veći su za 78.938.407,00 kn ili 42,1 % zbog povećanja kapitalnih ulaganja na izgradnji i opremanju graničnih prijelaza. Odnose se na prihode za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 123.693.341,00 kn i prihode za financiranje rashoda za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 142.545.665,00 kn. Vrijednosno značajniji prihodi iz proračuna su namijenjeni za financiranje kapitalnog projekta Izgradnja graničnih prijelaza u iznosu 136.587.131,00 kn, aktivnosti Administracija i upravljanje u iznosu 77.335.596,00 kn, aktivnosti Održavanje graničnih prijelaza u iznosu 32.712.797,00 kn te kapitalnog projekta Razvoj sustava državne riznice u iznosu 10.602.509,00 kn.

Prihodi od pomoći iz inozemstva su ostvareni u iznosu 3.561.480,00 kn i čine 1,3 % ukupnih prihoda. Odnose se na tekuće pomoći od institucija i tijela EU namijenjena provedbi kapitalnog projekta OP Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. u iznosu 2.125.269,00 kn, aktivnosti IPA 2011 FF RAC Podrška sustavu državnih potpora u iznosu 1.023.324,00 kn, tekućeg projekta IPA 2010 Jačanje kompetencija javnih internih revizija u iznosu 228.313,00 kn te aktivnosti Administracija i upravljanje u iznosu 184.574,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostvareni su u iznosu 349.798,00 kn, što je za 237.788,00 kn ili 212,3 % više u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na stručno osposobljavanje, a razlog odstupanja je veći broj osoba na stručnom osposobljavanju tijekom 2015.

Pored navedenih prihoda, Ministarstvo je u 2015. ostvarilo prihode u iznosu 115.234,00 kn od zakupa poslovnog prostora u svrhu pružanja usluge prehrane zaposlenika Ministarstva na temelju ugovora zaključenog u prosincu 2014. na rok od dvije godine. Uplaćivani su u državni proračun kao opći prihodi, jer pri izradi financijskog plana nisu planirani rashodi iz izvora 31 - vlastiti prihodi te nisu evidentirani u poslovnim knjigama za 2015. Financijskim planom za 2016. prihodi od zakupa su planirani kao vlastiti prihodi te su na isti način evidentirani u poslovnim knjigama.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2015., ukupni rashodi su ostvareni u iznosu 266.341.303,00 kn, što je za 74.134.013,00 kn ili 38,6 % više u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi su za 2015. ostvareni za 167.986.247,00 kn ili 38,7 % manje od planiranih.

U tablici broj 2 daju se podaci o ostvarenim rashodima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2014.	Ostvareno za 2015.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	62.637.206,00	61.189.307,00	97,7
2.	Materijalni rashodi	64.539.710,00	63.798.571,00	98,9
3.	Financijski rashodi	21.147,00	44.281,00	209,4
4.	Ostali rashodi	900.000,00	1.000.000,00	111,1
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	64.109.227,00	140.309.144,00	218,9
	Ukupno	192.207.290,00	266.341.303,00	138,6
	Višak prihoda	0,00	3.886.819,00	-

Na ostvarenje rashoda za 2015. manje od planiranih za 38,7 %, najvećim dijelom su utjecali manje ostvareni rashodi za nabavu nefinancijske imovine (planirani radovi na izgradnji graničnih prijelaza za 2015. ugovoreni početkom 2016.).

Vrijednosno najznačajniji rashodi odnose se na rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 140.309.144,00 kn i čine 52,7 % ukupnih rashoda. Slijede, materijalni rashodi u iznosu 63.798.571,00 kn ili 24,0 % te rashodi za zaposlene u iznosu 61.189.307,00 kn ili 23,0 % ukupnih rashoda.

Materijalni rashodi u iznosu 63.798.571,00 kn odnose se na rashode za usluge u iznosu 46.969.067,00 kn, rashode za materijal i energiju u iznosu 12.146.576,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 4.214.041,00 kn, ostale nespomenute rashode poslovanja u iznosu 241.622,00 kn te naknade troškova osobama izvan radnog odnosa u iznosu 227.265,00 kn.

U okviru rashoda za usluge vrijednosno značajniji su rashodi za ostale usluge u iznosu 16.278.044,00 kn, usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 14.738.839,00 kn, intelektualne i osobne usluge u iznosu 8.143.323,00 kn te zakupnine i najamnine u iznosu 3.743.816,00 kn.

Ostale usluge u iznosu 16.278.044,00 kn najvećim dijelom u iznosu 11.748.750,00 kn se odnose na usluge čišćenja poslovnih prostorija i okoliša na graničnim prijelazima Republike Hrvatske. Usluge su obavljene na temelju ugovora zaključenim s društvom u državnom vlasništvu.

Rashodi za materijal i energiju su ostvareni u iznosu 12.146.576,00 kn, a vrijednosno značajniji se odnose na energiju u iznosu 10.732.730,00 kn te uredski materijal i ostale materijalne rashode u iznosu 1.349.160,00 kn.

Ostali rashodi u iznosu 1.000.000,00 kn se odnose na tekuće donacije za isplate naknada članovima Odbora za standarde financijskog izvještavanja u iznosu 600.000,00 kn i Odbora za javni nadzor revizije u iznosu 400.000,00 kn. Navedeni Odbori su dostavili Ministarstvu Izvještaj o potrošnji proračunskih sredstava za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2015.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 140.309.144,00 kn odnose se na izgradnju poslovnih objekata na 19 graničnih prijelaza u iznosu 125.211.031,00 kn, kupnju zemljišta za potrebe 18 graničnih prijelaza u iznosu 9.283.108,00 kn, nabavu opreme i namještaja u iznosu 3.301.236,00 kn, ulaganja u računalne programe u iznosu 1.332.535,00 kn, nabavu opreme za održavanje u iznosu 1.010.017,00 kn i drugo (licence, komunikacijska oprema) u iznosu 168.217,00 kn. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine veći su za 76.199.917,00 kn ili 118,9 % u odnosu na prethodnu godinu. Razlog su vrijednosno značajnija ulaganja u kupnju zemljišta te izgradnju i opremanje graničnih prijelaza u okviru programa Djelatnost carinskog i poreznog sustava, kapitalni projekt izgradnja graničnih prijelaza.

Višak prihoda za 2015. je iskazan u iznosu 3.886.819,00 kn. S obzirom da je preneseni manjak prihoda iz prethodnog razdoblja iznosio 2.285.489,00 kn, višak prihoda i primitaka raspoloživ u sljedećem razdoblju, iskazan koncem 2015. iznosi 1.601.330,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2015., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 1.243.246.835,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2015.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2015.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	1.108.691.245,00	1.228.462.485,00	110,8
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	34.046.548,00	43.338.057,00	127,3
1.2.	Građevinski objekti	1.066.549.222,00	1.174.045.696,00	110,1
1.3.	Postrojenja i oprema	5.973.550,00	7.835.730,00	131,2
1.4.	Druga nefinancijska imovina	2.121.925,00	3.243.002,00	152,8
2.	Financijska imovina	11.793.278,00	14.784.350,00	125,4
2.1.	Novčana sredstva	163.951,00	141.688,00	86,4
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	793.975,00	4.663.791,00	587,4
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	78.518,00	71.683,00	91,3
2.4.	Potraživanja za prihode poslovanja	5.527.393,00	4.703.363,00	85,1
2.5.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	5.229.441,00	5.203.825,00	99,5
Ukupno imovina		1.120.484.523,00	1.243.246.835,00	111,0
3.	Obveze	13.690.539,00	13.101.298,00	95,7
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	13.690.539,00	12.223.231,00	89,3
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	0,00	878.067,00	-
4.	Vlastiti izvori	1.106.793.984,00	1.230.145.537,00	111,1
Ukupno obveze i vlastiti izvori		1.120.484.523,00	1.243.246.835,00	111,0

U odnosu na stanje iskazano početkom 2015., vrijednost ukupne imovine, kao i obveza i vlastitih izvora je veća za 122.762.312,00 kn ili 11,0 %. Nefinancijska imovina je povećana za 119.771.240,00 kn ili 10,8 % zbog kupnje zemljišta, izgradnje objekata te nabave namještaja za potrebe graničnih prijelaza. Na povećanje financijske imovine za 2.991.072,00 kn ili 25,4 % je utjecalo povećanje depozita - deponirana sredstva u svrhu pologa za naknadu po osnovi potpunog izvlaštenja zemljišta po pojedinim graničnim prijelazima u svrhu građenja stalnih graničnih prijelaza. Na koncu 2015. stanje depozita je iznosilo 4.531.166,00 kn, od čega se na deponirana sredstva za granični prijelaz Metković odnosilo 4.412.080,00 kn, a za šest graničnih prijelaza (Slavonski Brod, Kordunski Ljeskovac, Bogovolja, Užljebić, Tovarnik i Lička Kaldrma) ukupno 119.086,00 kn.

Građevinski objekti iskazani u vrijednosti 1.174.045.696,00 kn se odnose na poslovne prostore u Zagrebu u iznosu 42.118.388,00 kn te uredske objekte na graničnim prijelazima u iznosu 1.106.209.112,00 kn i kontejnere na graničnim prijelazima u iznosu 25.718.196,00 kn. Poslovni prostor u Zagrebu, Ulica grada Vukovara 72 površine 1 080,41 m² nije evidentiran u poslovnim knjigama Ministarstva. Razlog je postupak etažiranja i uknjižbe navedenog poslovnog objekta. U tijeku je izrada geodetskog elaborata. Navedeni prostor koristi Financijski inspektorat i Ured za sprječavanje pranja novca.

Vrijednost postrojenja i opreme se odnosi na uredski namještaj i opremu u iznosu 19.225.709,00 kn, opremu za održavanje (grijanje, ventilacija i hlađenje) u iznosu 16.094.369,00 kn, računala i računalnu opremu u iznosu 12.529.802,00 kn, i drugu opremu u iznosu 2.941.679,00 kn te ispravak vrijednosti u iznosu 42.955.829,00 kn.

Druga nefinancijska imovina iskazana u vrijednosti 3.243.002,00 kn se odnosi na umjetnička dijela u iznosu 1.588.676,00 kn, računalne programe u iznosu 1.486.243,00 kn te licence u iznosu 168.083,00 kn.

Ukupna potraživanja koncem 2015. iznose 4.907.671,00 kn, a odnose se na potraživanja po osnovi naknada za obavljanje djelatnosti ovlaštenoga carinskog otpremnika na graničnim prijelazima u iznosu 4.523.365,00 kn, potraživanja za prihode proračunskih korisnika uplaćena u proračun (uplaćena sredstva HZZ za osobe na stručnom osposobljavanju 147.720,00 kn, čajne kuhinje 18.085,00 kn i za projekt iz prethodnih godina 1.069,00 kn) u iznosu 166.874,00 kn, potraživanja od HZZO-a za bolovanja duža od 42 dana u iznosu 119.099,00 kn, potraživanja za dane zajmove (otplata stambenih kredita djelatnika bivše Financijske policije) u iznosu 63.435,00 kn te druga potraživanja u iznosu 34.898,00 kn. Koncem 2015. dospjela potraživanja su iznosila 4.713.777,00 kn (utužena potraživanja u ranijim godinama iznose 4.523.365,00 kn). Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2016.) potraživanja su naplaćena u iznosu 121.578,00 kn, od čega 113.700,00 kn se odnosi na naplaćene naknade za obavljanje djelatnosti ovlaštenoga carinskog otpremnika na graničnim prijelazima, a 7.878,00 kn na povrat školarine.

Obveze koncem 2015. su iskazane u iznosu 13.101.298,00 kn i u odnosu na stanje početkom godine manje su za 589.241,00 kn ili 4,3 %. Odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 12.223.231,00 kn i obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 878.067,00 kn. U okviru obveza za rashode poslovanja iskazane su ostale tekuće obveze u iznosu 6.722.233,00 kn, obveze za zaposlene u iznosu 5.202.825,00 kn (plaće i naknade za zaposlene za prosinac 2015.) te za materijalne rashode u iznosu 298.173,00 kn. Vrijednosno značajnije ostale tekuće obveze se odnose na obveze prema državnom proračunu za potraživanja od otpremnika za naknadu za obavljanje otpremničke djelatnosti na graničnim prijelazima u iznosu 4.523.365,00 kn (od čega se 4.409.665,00 kn odnosi na utužena potraživanja/obveze od otpremnika u ranijim godinama) te obveze za porez na dodanu vrijednost u iznosu 2.073.981,00 kn. Koncem 2015. dospjele obveze su iznosile 124.887,00 kn. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2016.) obveze su podmirene.

II. REVIZIJA ZA 2015.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

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

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

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz plana i ranijeg razdoblja, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektroničkim medijima i tisku. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te pravila, procedura i drugih unutarnjih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnijih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Također su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti Ministarstva. Provjerena je dokumentacija u vezi obračuna plaća i naknada za zaposlene, izlaznih računa, ulaznih računa, ugovora, natječajna dokumentacija. Obavljeni su razgovori s glavnim tajnikom Ministarstva, načelnicima sektora, voditeljima službi i odjela te drugim zaposlenicima Ministarstva i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba u vezi s pojedinim poslovnim događajima.

Nalaz za 2015.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: izvršenje naloga i preporuka danih u ranije obavljenim revizijama, planiranje, računovodstveno poslovanje, imovina, obveze, prihodi, rashodi te postupci javne nabave.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Ministarstva za 2012., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo bezuvjetno mišljenje. Revizijom je bilo utvrđeno da se pri rasporedu korištenja poslovnog prostora za zaposlenike u Ministarstvu nije postupalo prema odredbi članka 3. Uredbe o raspolaganju nekretninama koje se daju na korištenje tijelima državne uprave ili drugim tijelima korisnicima državnog proračuna, te drugim osobama (Narodne novine 80/11), kojom je propisano da radna površina po jednom zaposlenom djelatniku može iznositi do 15 m². Tijekom 2014. i 2015. u cilju racionalizacije troškova za zakupnine poslovnih prostora poduzeto je niz aktivnosti: poslovni prostor u Savskoj cesti 28 se ne koristi, smanjena je površina poslovnog prostora u zakupu u Ulici Grada Vukovara 70/IV, a odlukom predstojnika Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom dodijeljen je na korištenje bez naknade (uz obvezu plaćanja svih režijskih izdataka, troškova korištenja zajedničkih uređaja i obavljanja zajedničkih usluga u zgradi) poslovni prostor u Veslačkoj 2 i 4 u vlasništvu Republike Hrvatske.

Obavljenom revizijom za 2015. su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i javnu nabavu.

1. Računovodstveno poslovanje

1.1. Ministarstvo je u obvezi voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji.

- Poslovne knjige i financijski izvještaji

Ustrojena je glavna i pomoćne knjige propisane odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Evidencija korištenja službenih vozila (putni radni list) vodi se za 15 vozila, dok se za šest vozila navedena evidencija ne vodi. Odredbom članka 7. stavka 3. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14 i 115/15) je propisano da proračunski korisnici, između ostaloga, vode i evidenciju korištenja službenih vozila.

U okviru izvanbilančnih evidencija nisu iskazane bankarske garancije koje su dobavljači roba, usluga i radova dostavili kao instrument osiguranja za uredno izvršenje ugovornih obveza te otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Prema odredbi članka 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, u okviru pomoćnih knjiga, proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitička knjigovodstva primljenih i izdanih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata (po vrstama, subjektima, pojedinačnim vrijednostima, dospelosti, stanjima).

Nadalje, u okviru izvanbilančnih evidencija nije iskazana vrijednost sudskih postupaka koji se odnose na prisilnu naplatu vezano uz obveze po osnovi naknada za obavljanje djelatnosti ovlaštenoga carinskog otpremnika na graničnim prijelazima.

Evidencija sudskih sporova je ustrojena, prema kojima potencijalne obveze koncem 2015. iznose 4.523.365,00 kn. Navedene potencijalne obveze nisu obuhvaćene Bilješkama uz financijske izvještaje. Odredbom članka 14. stavka 1. točke 3. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15 i 135/15) je propisano da obvezne Bilješke uz Bilancu jesu pregled ostalih ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke, sporovi na sudu koji su u tijeku).

Financijski izvještaji za 2015. su dostavljeni nadležnim institucijama u propisanom roku. Bilješke uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima ne sadrže razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine, kako je propisano odredbom članka 15. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Navedena odstupanja se odnose na prihode po posebnim propisima vezano uz odobrenja za obavljanje djelatnosti ovlaštenoga carinskog otpremnika na graničnom prijelazu te materijalne rashode (službena putovanja, usluge tekućeg i investicijskog održavanja, usluge promidžbe i informiranja, naknade troškova osobama izvan radnog odnosa, ostali nespomenuti rashodi poslovanja i tekuće donacije).

Državni ured za reviziju nalaže voditi evidenciju korištenja službenih vozila u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Nalaže sastavljanje Bilješki uz financijske izvještaje u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, a odnose se na evidentiranje potencijalnih obveza i garancija (jamstava) primljenih od dobavljača roba, usluga i radova za uredno izvršenje ugovornih obveza i otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku u izvanbilančnim evidencijama te razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine.

- Popis imovine i obveza

Odluka o godišnjem popisu imovine i obveza za 2015. donesena je u studenom 2015. Imenovano je Središnje povjerenstvo te Povjerenstvo za popis imovine na graničnim prijelazima, povjerenstva za popis imovine na lokacijama Split, Rijeka i Osijek, Povjerenstvo za popis informatičke, komunikacijske opreme, računalnih programa i licenci te Povjerenstvo za popis imovine i obveza, osim informatičke, komunikacijske opreme, računalnih programa i licenci te opreme na graničnim prijelazima. Na temelju dostavljenih izvještaja povjerenstava za popis, u veljači 2016. sastavljeno je objedinjeno izvješće o obavljenom popisu.

Popisom imovine i obveza za 2015. nisu utvrđeni inventurni viškovi i manjkovi.

Zbog dotrajalosti i neupotrebljivosti predložen je rashod imovine ukupne nabavne vrijednosti 1.458.421,00 kn, ispravka vrijednosti 1.456.605,00 kn te sadašnje vrijednosti 1.816,00 kn. Rashodovanje imovine provedeno je u 2016. Potraživanja i obveze su popisani prema podskupini računa Računskog plana u ukupnom iznosu, bez popisa stanja po subjektima i pojedinačnim iznosima, što upućuje na formalni pristup popisu.

Popisom imovine i obveza koncem 2015. nisu obuhvaćeni poslovni prostori u Veslačkoj 2 i 4 koji su dobiveni na korištenje, kao ni poslovni prostor u Ulici Grada Vukovara 72 (nije evidentiran ni u poslovnim knjigama, jer se obavljaju radnje vezane uz etažiranje i uknjižbu - u tijeku je izrada geodetskog elaborata).

Nadalje, popisom nije obuhvaćeno šest vozila koja su dobivena na korištenje od Carinske uprave. Prema odredbi članka 4. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da su proračun i proračunski korisnici obvezni u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora.

Skreće se pozornost na Uputu Ministarstva financija iz kolovoza 2015. o obavljanju popisa imovine i obveza kojom su utvrđeni obveznici primjene, metodologija obavljanja popisa imovine i obveza, dokumenti, postupci i procedure svih etapa provedbe popisa.

Državni ured za reviziju nalaže popisom imovine i obveza koncem godine obuhvatiti cjelokupnu imovinu, kao i imovinu dobivenu na korištenje, kako je propisano Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- 1.2. *Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju u vezi s evidentiranjem primljenih bankarskih garancija te sudskih sporova koji se odnose na prisilnu naplatu naknade za obavljanje djelatnosti ovlaštenog carinskog otpremnika, u izvanbilančnim evidencijama. U vezi s popisom imovine i obveza, Ministarstvo navodi da će šest vozila koja su dobivena na korištenje od Carinske uprave, biti obuhvaćena popisom imovine i obveza te da se za sva vozila mora ustrojiti evidencija korištenja službenih vozila. U vezi s poslovnim prostorom u Veslačkoj 2 i 4 u Zagrebu, navodi da je odlukom Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, navedeni poslovni prostor dodijeljen Ministarstvu na korištenje i u skladu s tim, nije evidentiran u poslovnim knjigama kao imovina Ministarstva.*

2. Prihodi

- 2.1. Prihodi Ministarstva u 2015. su ostvareni u iznosu 270.228.122,00 kn. Vrijednosno najznačajniji se odnose na prihode iz državnog proračuna koji su ostvareni u iznosu 266.239.006,00 kn i čine 98,5 % ukupnih prihoda. Drugi vrijednosno značajniji prihodi se odnose na pomoći iz inozemstva (darovnice) od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 3.561.480,00 kn. Pored navedenih prihoda, ostvareni su prihodi od zakupa poslovnog prostora u iznosu 115.234,00 kn. Uplaćivani su u državni proračun kao opći prihodi. Financijskim planom za 2016. prihodi od zakupa su planirani kao vlastiti prihodi

Ministarstvo je u 2015. od zakupa poslovnog prostora, površine 163 m² ostvarilo prihode u iznosu 115.234,00 kn. Poslovni prostor dan je u zakup u svrhu pružanja usluge prehrane zaposlenika Ministarstva na temelju ugovora zaključenog u prosincu 2014. na rok dvije godine. Za zaključivanje ugovora o zakupu poslovnog prostora Državni ured za upravljanje državnom imovinom u studenom 2014. donio je Odluku o davanju suglasnosti za zaključivanje ugovora o zakupu. U Odluci se, između ostaloga navodi, da u iznos zakupnine nisu uračunani režijski troškovi. Prema ugovoru, zakupnina je ugovorena u iznosu 8.225,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 10.281,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, mjesečno. Zakupodavac se obvezuje snositi režijske i druge troškove. Poslovni prostor dan je u zakup s pripadajućom opremom (sitni inventar te pribor za pripremanje i posluživanje hrane).

U lipnju 2015. zaključen je dodatak ugovoru o zakupu poslovnog prostora kojim je zakupnina umanjena za 50,0 % te iznosi 4.113,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 5.141,00 kn s porezom. Dodatak ugovoru je zaključen na temelju Odluke o izmjeni Odluke o davanju suglasnosti za zaključenje ugovora o zakupu poslovnog prostora koju je u svibnju 2015. donio Državni ured za upravljanje državnom imovinom. Cijena zakupnine je umanjena prema Odluci Povjerenstva za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, iz listopada 2013., kojom se za utvrđivanje početnih cijena zakupnine za poslovne prostore preuzimaju kriteriji jedinica lokalne samouprave. Odredba ugovora da zakupodavac snosi režijske i druge troškove i nadalje je ostala na snazi.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je trebalo ugovoriti da režijske i druge troškove treba plaćati zakupnik, u cilju ekonomičnog raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, a u opisanom slučaju i zbog značajnog smanjenja iznosa zakupnine u odnosu na ranije ugovorenu.

- 2.2. *U vezi sa zakupom poslovnog prostora, odnosno plaćanjem režijskih i drugih troškova, Ministarstvo navodi da je ugovor o zakupu poslovnog prostora, Katančićeva 5, zaključen s društvom Adria grupa d.o.o (prethodni naziv tvrtke Adria gastro), radi obavljanja djelatnosti pripremanja i posluživanja jednostavnih jela, toplih i hladnih napitaka i bezalkoholnih pića, a u svrhu pružanja usluge prehrane zaposlenika Ministarstva. Početak pružanja navedenih usluga je 2008. prema ugovoru o davanju u zakup poslovnog prostora, zaključenog nakon provedenog postupka javnog natječaja, na rok od pet godina, uz mogućnost produljenja do godinu dana. S obzirom na istek roka zakupa, Ministarstvo je 2014. obavijestilo Državni ured za upravljanje državnom imovinom o namjeri davanja prostora u zakup sadašnjem zakupniku, u skladu s odredbom članka 6. stavka. 3. Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, kojom je bilo propisano da će zakupodavac, iznimno od obveze davanja u zakup poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske putem javnog natječaja, sadašnjem zakupniku poslovnog prostora koji u potpunosti izvršava obveze iz ugovora o zakupu, ponuditi zaključivanje novog ugovora o zakupu na određeno vrijeme, na razdoblje ne dulje od pet godina.*

Nadalje, zaključivanje ugovora o zakupu predloženo je pod istim uvjetima utvrđenim važećim ugovorom, na razdoblje od dvije godine te je Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom dostavljen prijedlog ugovora prema uvjetima prethodno zaključenog ugovora o zakupu, u kojem je sadržana i odredba da zakupodavac snosi režijske troškove, troškove tekućeg održavanja i servisa opreme i uređaja te troškove čišćenja kuhinjskih napa i ventilacije. Na navedeni prijedlog, Državni ured za upravljanje državnom imovinom nije imao primjedbi. U postupku davanja suglasnosti, usuglašavana je samo odredba o visini zakupnine, odnosno povećan iznos zakupnine, s obzirom da je utvrđeno kako bi davanje u zakup po važećem iznosu zakupnine u visini 1.200,00 kn mjesečno, predstavljalo državnu potporu u visini razlike između tržišne cijene i cijene po kojoj bi se poslovni prostor dao u zakup.

Državni ured za upravljanje državnom imovinom je 25. studenoga 2014. donio Odluku o davanju suglasnosti za zaključenje ugovora o zakupu poslovnog prostora s dotadašnjim zakupnikom, na razdoblje od 1. listopada 2014. do 1. listopada 2016., po cijeni zakupnine u iznosu od 8.225,00 kn mjesečno, prema visini utvrđenoj Zaključkom gradonačelnika Grada Zagreba o kriterijima za određivanje zakupnine za poslovni prostor od 14. siječnja 2014.

Državni ured za upravljanje državnom imovinom je 2013. donio Odluku o preuzimanju kriterija jedinica lokalne samouprave za utvrđivanje početnih cijena zakupnine za poslovne prostore u vlasništvu Republike Hrvatske.

Novim ugovorom smanjena je površina za površinu caffè bara koji više nije u zakupu. Navedeni iznos zakupnine, uz prethodnu suglasnost Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom od 26. svibnja 2015., umanjen je na iznos 4.112,50 kn mjesečno, prema kriterijima iz točke II. podtočke 5. navedenog Zaključka, kojim je određeno da se za poslovni prostor koji se u cijelosti nalazi u dvorišnom objektu, podrumskom prostoru, na tavanu, u zatvorenom prolazu i veži zgrade, zakupnina umanjuje za 50,0 % u odnosu na zakupninu koja se plaća za odnosnu zonu i djelatnost.

Nadalje, Zakonom o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, propisana je samo obveza zakupnika za plaćanje zakupnine. U odnosu na ostale troškove, Zakon dopušta mogućnost slobodnog ugovaranja, propisuje da je zakupnik dužan plaćati naknadu za troškove korištenja zajedničkih uređaja i obavljanja zajedničkih usluga u zgradi u kojoj se nalazi poslovni prostor po njihovom dospijeću, ako nije drukčije ugovoreno, odnosno da zakupnik snosi troškove tekućega održavanja poslovnoga prostora, ako nije drukčije ugovoreno. S obzirom da je iznos zakupnine utvrđen prema kriterijima za utvrđivanje zakupnine za poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske, da su ugovor o zakupu poslovnog prostora i dodatak ugovoru zaključeni u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora i uz prethodnu suglasnost na iznos zakupnine i uvjete ugovora Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, kao središnjeg tijela nadležnog za upravljanje i raspolaganje državnom imovinom i koordinaciju upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske te s obzirom na okolnost da zakupnik u navedenom prostoru ne pruža komercijalne ugostiteljske usluge restorana otvorenog tipa (usluge mogu koristiti samo državni službenici Ministarstva i Državnog odvjetništva), Ministarstvo smatra da je u postupku davanja u zakup i utvrđivanja uvjeta zakupa postupljeno racionalno i prema načelima ekonomičnog raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.

3. Rashodi

- 3.1. Rashodi su ostvareni u iznosu 266.341.303,00 kn, a odnose se na rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 140.309.144,00 kn, materijalne rashode u iznosu 63.798.571,00 kn, rashode za zaposlene u iznosu 61.189.307,00 kn, ostale rashode u iznosu 1.000.000,00 kn te financijske rashode u iznosu 44.281,00 kn.

Rashodi za usluge vođenja stručnih poslova na izgradnji/rekonstrukciji graničnih prijelaza koji su ostvareni u iznosu 1.875.500,00 kn odnose se na paušalnu mjesečnu naknadu za provedbu aktivnosti na izgradnji graničnih prijelaza.

U veljači 2014. s Hrvatskim autocestama d.o.o. (dalje u tekstu: HAC) zaključen je Sporazum. Na temelju Akcijskog plana unapređenja stanja na graničnim prijelazima i ispunjavanja obveza iz 24. poglavlja u vezi pristupanja u EU iz siječnja 2013., koji je prilog Sporazumu, Ministarstvo je preuzelo obvezu izgradnje ili rekonstrukcije postojećih graničnih prijelaza na budućoj vanjskoj granici EU u Republici Hrvatskoj koji se nalaze na 40 lokacija prema Bosni i Hercegovini, Republici Crnoj Gori i Republici Srbiji. Odredbama članka 1. Sporazuma je određeno da HAC preuzima dio vođenja stručnih poslova na izgradnji/rekonstrukciji graničnih prijelaza na lokacijama i opsegu radnji navedenih u Akcijskom planu.

Sporazumom su utvrđene obveze Ministarstva (obveze javnog naručitelja u smislu odredbi Zakona o javnoj nabavi, snosi troškove žalbenih postupaka i/ili upravnih sporova koji mogu proizaći iz provedenih postupaka javne nabave, donosi odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, odluke o odabiru/poništenju, objavljuje u Elektroničkom oglasniku javne nabave i drugo) i HAC-a (priprema odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, izrada dokumentacije za nadmetanje, pregled ocjene i ponuda, priprema ugovora o javnoj nabavi i dostava na suglasnost Ministarstvu te dostava cjelokupne dokumentacije javne nabave na arhiviranje). Također, obveza HAC-a je obaviti sve pripremne radnje za pokretanje i provođenje svih postupaka radi rješavanja imovinsko - pravnih odnosa u svrhu izgradnje/rekonstrukcije graničnih prijelaza. HAC je obavezan usluge utvrđene člankom 3. Sporazuma obaviti u skladu s dinamičkim planom izvršenja usluga, a najkasnije do 1. listopada 2015. Ministarstvo je obvezno plaćati paušalnu mjesečnu naknadu u iznosu 187.500,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Početak plaćanja bio je 1. siječnja 2014., a završetak najkasnije 1. listopada 2015., odnosno završetka pružanja usluge. Prema I Dodatku Sporazuma iz studenoga 2015., HAC se obvezao sve usluge navedene u Sporazumu izvršiti najkasnije do 31. prosinca 2016. Koncem travnja 2016. zaključen je II Dodatak Sporazumu prema kojem je određeno da će u slučaju pružanja usluga nakon 31. prosinca 2016., zaključiti dodatak Sporazumu radi reguliranja visine naknade usluga. Sporazumom i dodacima Sporazuma nije utvrđena obveza HAC-a vezano uz izvještavanje Ministarstva o obavljenim uslugama, a uz ispostavljene račune nema specifikacije obavljenih usluga.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je pri zaključivanju Sporazuma trebalo utvrditi obvezu dostave mjesečnih izvješća o obavljenim poslovima radi mogućnosti kontrole ispunjavanja obveza iz Sporazuma.

- 3.2. *U vezi s uslugama vođenja stručnih poslova na izgradnji/rekonstrukciji graničnih prijelaza, Ministarstvo navodi da je u veljači 2014. s HAC-om zaključilo Sporazum kojim su utvrđene međusobne obveze vezane uz stručne poslove izgradnje/rekonstrukcije graničnih prijelaza na lokacijama, kao i opseg radnji navedenih u Akcijskom planu unapređenja stanja na graničnim prijelazima i ispunjavanja obveza iz 24. poglavlja u vezi pristupanja Republike Hrvatske u Europsku uniju iz siječnja 2013. Prvi dodatak Sporazumu je zaključen u studenome 2015., a drugi koncem travnja 2016. Nadalje obrazlaže, da se tjedno organizira i održava koordinacija na kojoj su prisutni rukovoditelji svih službi koje sudjeluju u realizaciji Akcijskog plana i na kojoj se analiziraju problemi po svakom objektu i dogovara poduzimanje radnji za njihovo otklanjanje. Na svakoj koordinaciji vode se zapisnici koji služe kao dokaz o sudjelovanju svih službi u realizaciji zadanih poslova i njihovom intenzitetu. Kontrola o ispunjavanju obveza iz Sporazuma vodi se i svakodnevnim upitima i dopisima između Ministarstva financija, HAC-a, nadzora i izvođača. Također navodi, kako samo mjesečno izvješće uz račun ne bi mnogo pokazalo, jer je mjesec dana prekratak period za mjerenje učinka neke radnje u izgradnji složenih objekata, kao što su granični prijelazi. Pri mjerenju učinka i izvještavanju o učinjenom, Ministarstvo navodi, da je potrebno uvažiti i činjenicu kako se pri izgradnji graničnog prijelaza radi sve, od izrade projektnog zadatka, javne nabave, imovinskopravnih pitanja, izvlaštenja, služnosti, do zaključenja ugovora, analize cijena, izrade primopredajnih zapisnika i drugo. Zbog navedenog, Ministarstvo je mišljenja da je efikasnije, umjesto predloženih mjesečnih izvještaja o obavljenim poslovima, uz račune prilagati preslike zapisnika s obavljenih koordinacija.*

4. Postupci javne nabave

- 4.1. Ministarstvo je donijelo plan nabave za 2015. prema kojem je planirana nabava u iznosu 262.399.300,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Izmjenom plana nabave, nabava roba, radova i usluga planirana je u vrijednosti 262.884.300,00 kn. Plan nabave za 2015. kao i izmjene plana nabave te Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, objavljen je na internetskim stranicama Ministarstva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Prema Izvješću o javnoj nabavi, u 2015. su zaključena četiri ugovora o javnoj nabavi roba i usluga u vrijednosti 2.422.908,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave, zaključena su tri ugovora za nabavu roba i usluga u vrijednosti 1.977.183,00 kn i jedan ugovor za nabavu usluga na temelju pregovaračkog postupka bez prethodne objave u vrijednosti 445.725,00 kn. Dio nabave je obavljen na temelju ugovora čija je realizacija započela u prethodnoj godini. Nabava roba, radova i usluga bagatelne vrijednosti je iznosila 7.894.965,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Ministar je tijekom 2015. donio odluke o poništenju pet postupaka nabave.

S obzirom da su za radove planirane u 2015., koji se odnose na deset graničnih prijelaza u iznosu 195.675.000,00 kn, postupci započeli koncem 2015., postoji značajna razlika između planirane vrijednosti nabave i podataka o zaključenim ugovorima prema Izvješću o javnoj nabavi.

Radovi na izgradnji poslovnih objekata na graničnim prijelazima ugovoreni su nakon provedenih postupaka javnim nadmetanjem, koji su u većem broju slučajeva započeli u rujnu 2014., prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Odlukama o imenovanju ovlaštenih predstavnika naručitelja u postupcima javne nabave, između ostalog, navedeno je da su predmeti nabave radovi na niskogradnji i visokogradnji. Međutim, utvrđeno je da je u okviru nabave radova nabavljan i uredski namještaj i kontrolne kućice policije i carine za putnički i teretni promet. Revizijom je utvrđeno da je istovrsna oprema nabavljana po različitim cijenama.

Planom nabave trebalo je zasebno planirati nabavu radova, a zasebno nabavu namještaja, odnosno opreme, jer se radi o različitim predmetima nabave. Nadalje, trebalo je provesti postupke javne nabave za svaki predmet nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, jer je prema odredbi članka 5. navedenog Zakona, Ministarstvo obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi. Isto tako, u skladu s navedenim, trebalo je sastaviti dokumentaciju za nadmetanje i provoditi zasebne postupke nabave s ciljem ostvarivanja najpovoljnijih cijena.

U pojedinim slučajevima, natječajna ponudbena dokumentacija ne sadrži specifikaciju usluga, odnosno roba.

Rashodi za usluge čišćenja prostorija i okoliša na graničnim prijelazima Republike Hrvatske ostvareni su u iznosu 11.748.756,00 kn. Navedene usluge su obavljene na temelju Ugovora o pružanju usluga čišćenja prostorija i okoliša te tekućeg održavanja na graničnim prijelazima Republike Hrvatske u vrijednosti 12.437.056,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 15.546.320,00 kn s porezom na dodanu vrijednost (ugovor zaključen u veljači 2015. s pravnom osobom u državnom vlasništvu). Ugovor je zaključen na temelju odredbe članka 10. stavka 1. točke 12. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13) kojom je propisano izuzeće od primjene Zakona o javnoj nabavi.

Prema ponudi, za pružanje usluga čišćenja prostorija i okoliša te tekućeg održavanja na graničnim prijelazima u Republici Hrvatskoj, ugovorene su usluge čišćenja i hortikulturnog održavanja graničnih prijelaza u iznosu 9.399.000,00 kn, održavanje elektrotehničkih instalacija, uređaja i opreme u iznosu 1.417.458,00 kn, strojarskih instalacija, uređaja i opreme u iznosu 388.898,00 kn, bravarski radovi u iznosu 388.080,00 kn, održavanje sanitarnih, vodovodnih i kanalizacijskih instalacija u iznosu 333.420,00 kn, usluge hitnih intervencija u iznosu 264.019,00 kn te soboslikarski i ličilački radovi u iznosu 246.180,00 kn. Ugovorena mjesečna naknada za usluge čišćenja prostorija i okoliša je 783.250,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 979.063,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. U ponudbenoj dokumentaciji naručitelja, koja se odnosi na usluge čišćenja i hortikulturnog održavanja graničnih prijelaza, navedene su površine po graničnim prijelazima, opis poslova i dinamika izvršenja ugovornih usluga po pojedinim lokacijama. Ponuditelj je ponudio cjenik usluga čišćenja (cijena čišćenja po satu u redovnom radnom vremenu iznosi 36,00 kn, subotom 45,00 kn, nedjeljom, praznikom i blagdanom 49,00 kn, a cijena usluga hortikulturnog uređenja po satu u redovnom radnom vremenu iznosi 45,00 kn, subotom 56,00 kn te nedjeljom, praznikom i blagdanom 61,00 kn). U ponudbenoj dokumentaciji naručitelja, ni u ponudi ponuditelja nisu iskazani potrebni sati rada, vrste i količine usluga po pojedinim graničnim prijelazima na mjesečnoj razini. Nadalje, uz mjesečne račune izvršitelja usluga su priloženi opisni zapisnici o izvršenoj usluzi čišćenja prostorija i okoliša po pojedinom graničnom prijelazu (primjerice: čišćenje zgrada graničnih službi, čišćenje kontrolnih kabina, čišćenje izdvojenih sanitarnih čvorova, pranje staklenih površina, čišćenje prometnica i parkirališta, održavanje zelenih površina i drugo). Iz ponude i ugovora, nije vidljivo na koji način je utvrđena mjesečna naknada za usluge čišćenja prostorija i okoliša na graničnim prijelazima u iznosu 979.063,00 kn.

Nadalje, u okviru ulaganja u računalne programe evidentirani su rashodi koji se odnose na nadogradnju licenci telefona u iznosu 363.887,00 kn. Nadogradnja postojećih licenci telefona (800 komada Cisco IP telefona te 32 komada Cisco ATA - 64 analogne linije) na novi sustav je nabavljena na temelju Ugovora o uslugama popravka i održavanja opreme za žičanu telefoniju i žičanu telegrafiju koji je zaključen 24. studenoga 2015. Ponuditelj je odabran po provedenom otvorenom postupku javne nabave, iz listopada 2015., na koji je dostavljena jedna ponuda. Ugovor za usluge je zaključen u iznosu 436.664,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što iznosi 545.830,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prema zapisniku o primopredaji, usluge i oprema su isporučeni 25. studenoga 2015., odnosno dan nakon zaključenja ugovora. Ponudbenom dokumentacijom, odnosno dostavljenom ponudom nisu specificirane usluge i oprema.

Također, za nabavu informatičke i programske opreme, zaključen je ugovor o nabavi roba i usluga u području primjene informacijsko komunikacijske tehnologije u siječnju 2015., po provedenom otvorenom postupku javne nabave (postupak započeo u rujnu 2014.), na koji je dostavljena jedna ponuda. Ugovorena je nabava roba i usluga u vrijednosti 884.650,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 1.105.813,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Dostavljena ponuda u skladu je s ponudbenom dokumentacijom prema kojima je predmet nabave osam računalnih poslužitelja u iznosu 535.096,00 kn, jedan sustav za pohranu podataka u iznosu 285.838,00 kn te proširenje postojećeg IBM DS 3524 San backup sustava dodatnim diskovima u iznosu 63.716,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno ukupno 1.105.813,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Prema rasporedu troškova, koji je napravljen u dogovoru s ponuditeljem, na programsku opremu se odnosi 567.325,00 kn, informatičku opremu 126.453,00 kn, a na usluge 412.035,00 kn, što ne odgovara specifikaciji na računu. Prema zapisniku o primopredaji, iz srpnja 2015., informatička i programska oprema je isporučena.

Državni ured za reviziju nalaže provoditi postupke nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže posebnu pozornost posvetiti pripremi i sastavljanju ponudbene dokumentacije, odnosno troškovnika sa svim elementima ugovora (vrsta usluge, količina, jedinična cijena, rokovi) potrebnim za obavljanje kontrole obračunanih usluga na ispostavljenim računima, odnosno izvršenja ugovorenih usluga.

- 4.2. *U vezi s nabavom istovrsne opreme po različitim cijenama te skupno planiranje nabave radova i opreme, Ministarstvo navodi da izgradnja graničnih prijelaza obuhvaća radove niskogradnje, visokogradnje, instalacija jake i slabe struje te drugih zahvata potrebnih za funkcioniranje graničnih prijelaza. Kod ugovaranja izgradnje, granični prijelaz može se tretirati kao "komada 1", što uključuje sve poslove vezane uz izgradnju, od niskogradnje do opremanja. Ovom vrstom postupka istodobno se mogu nabavljati robe i radovi za izgradnju graničnog prijelaza. Svaka specifična grupa radova je posebno iskazana i svaki ponuditelj je u istom položaju. Slična situacija je kod izgradnje ugovorene po sistemu „ključ u ruke“. Nadalje navodi da je nabava namještaja i kontrolnih kućica uvijek sastavni dio opremanja graničnih prijelaza. Razlika u cijenama je očekivana, jer se radovi i nabava opreme ne odvijaju istovremeno ni na istom mjestu. Nabava se u slučaju izgradnje graničnih prijelaza često obavlja na udaljenostima većim od 300 km od objekta do objekta te u različito vrijeme. Materijali koji se nabavljaju često su iz uvoza, pa cijene nisu uvijek iste, jer ovise o stanju ponude i potražnje (kako za aluminij i određene panele tako i za obradu stakla i drugo). Sve navedeno utječe na konačnu cijenu proizvoda, kao i troškovi prijevoza opreme na mjesto ugradnje. Nadalje obrazlaže da je nabava moguća i putem grupa radova, ali kako je izgradnja graničnih prijelaza složena, a radovi traju relativno dugo, kod provedbe postupka nabave po grupama, postoji opasnost završavanja jedne etape radova prije završetka postupka nabave za sljedeću etapu izgradnje ili opremanja graničnog prijelaza. U takvim slučajevima zbog žalbi dolazi do upitnosti završetka samog objekta, a u konačnici i cijelog projekta. Odvojenim postupkom za robu stječe se bolji uvid u kvalitetu i kontrolu postupka, a pogotovo sastava materijala od kojega se izrađuje oprema.*

Cijena bi u stvarnosti trebala biti negdje između ova dva koncepta, s manjim odstupanjima. Sektor za izgradnju i održavanje graničnih prijelaza je do 2011. nabavu provodio odvojenim postupcima. Poseban postupak provodio se za niskogradnju, poseban za visokogradnju i poseban za opremanje graničnog prijelaza. Dobrom pripremom dokumentacije izbjegnute su žalbe, a postupci nabave provedeni na vrijeme.

Ministarstvo prihvaća navod prema kojemu natječajna ponudbena dokumentacija u pojedinim slučajevima nije sadržavala specifikaciju usluga, odnosno roba. Navedeno se odnosi na raskidanje Okvirnog sporazuma i uvođenje društva Pleter d.o.o. u posao održavanja graničnih prijelaza. Naime, Ministarstvo gospodarstva, uprava za sustav javne nabave je odgovornost oko primjene odredbe članka 10. Zakona o javnoj nabavi prenijela na naručitelja.

Služba za pravne poslove u Ministarstvu očitovala se o istom izražavajući sumnju u ispravnost postupka, a naročito pozivajući se da Državni ured za središnju javnu nabavu provodi postupke javne nabave za poslove održavanja i čišćenja objekata u državnom vlasništvu, ne primjenjujući odredbu članka 10. Zakona o javnoj nabavi. Nadalje navodi, da zbog nejasnoća u vezi s primjenom navedene odredbe Zakona o javnoj nabavi, Ministarstvo je odlučilo da s društvom Pleter d.o.o. neće zaključivati ugovore za 2016. i sljedeće godine te je objavilo poziv za podnošenje ponuda za čišćenje graničnih prijelaza u Republici Hrvatskoj.

U vezi s ulaganjem u računalne programe, obrazlaže da Sektor za informatiku u trenutku pokretanja postupka javne nabave i određivanja CPV oznake i naziva predmeta nabave nije u mogućnosti točno procijeniti strukturu vrijednosti predmeta nabave te u dogovoru s ponuditeljem, nakon isporuke pri potpisivanju primopredajnog zapisnika, radi raspored troškova Projekta kako bi se vjerodostojno prikazao stvarni raspored troškova.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Ministarstva za 2015. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je bezuvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacija vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, u skladu s prihvaćenim okvirom financijskog izvještavanja, financijski izvještaji u svim značajnim odrednicama objektivno iskazuju rezultate poslovanja te stanje imovine i obveza.

Revizijom nisu utvrđene nepravilnosti i propusti vezane uz usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima koje bi utjecale na izražavanje drukčijeg mišljenja.

4. Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na analize i prognoze makroekonomskih kretanja koje su temelj za utvrđivanje ekonomske i fiskalne politike i izradu konsolidiranog proračuna države; izradu osnova za financiranje javnih potreba i nacrt državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika te lokalnih proračuna; konsolidaciju proračuna, izradu prijedloga sustava financiranja javnih potreba i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; izvršavanje državnog proračuna; planiranje likvidnosti državnog proračuna; proračunski nadzor; razvoj sustava proračunskog računovodstva i financijskog izvještavanja, vođenje Glavne knjige državne riznice i sastavljanje konsolidiranih financijskih izvještaja proračuna države i proračuna Republike Hrvatske; vođenje registra koncesija; nadzor nad provedbom Zakona o koncesijama; porezni sustav i poreznu politiku, carinski sustav i politiku carinske i izvancarinske zaštite, nadzor i inspeksijske poslove u području poreza, carina i drugih javnih prihoda, deviznog i vanjskotrgovinskog poslovanja, priređivanja igara na sreću i nagradnih igara; poduzimanje mjera za sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma; izgradnju i održavanje graničnih prijelaza. Nadalje, obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na uspostavu i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, na državnoj i lokalnim razinama, poslove financijskog upravljanja u okviru decentraliziranog sustava provedbe pomoći Europske zajednice u Republici Hrvatskoj i korištenja europskih sredstava i fondova te druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost posebnim zakonom. Koncem 2015. u Ministarstvu je bilo 505 zaposlenika. Zakonski predstavnik do 21. siječnja 2016. je bio mr. sc. Boris Lalovac, a od 22. siječnja 2016., dr. sc. Zdravko Marić. Izvori sredstava za obavljanje djelatnosti su prihodi iz državnog proračuna, pomoći Europske unije i Europskog fonda za regionalni razvoj te drugi izvori. Financijski plan za 2015. je iznosio 434.327.550,00 kn. Prihodi su ostvareni u iznosu 270.228.122,00 kn, a rashodi u iznosu 266.341.303,00 kn te je iskazan višak prihoda u iznosu 3.886.819,00 kn. S obzirom da je preneseni manjak prihoda iz prethodnog razdoblja iznosio 2.285.489,00 kn, višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 1.601.330,00 kn. Vrijednosno najznačajniji prihodi su ostvareni iz državnog proračuna u iznosu 266.239.006,00 kn, što čini 98,5 % ostvarenih prihoda.

Vrijednosno značajniji rashodi su ostvareni u okviru programa Djelatnost carinskog i poreznog sustava kapitalni projekt Izgradnja graničnih prijelaza u iznosu 134.494.140,00 kn, a odnose se na izgradnju graničnih prijelaza (poslovnih objekata) u iznosu 125.211.031,00 kn te kupnju zemljišta za potrebe graničnih prijelaza u iznosu 9.283.109,00 kn. Potraživanja iskazana koncem 2015. u iznosu 4.907.671,00 kn, najvećim se dijelom odnose na potraživanja po osnovi naknada za obavljanje djelatnosti ovlaštenoga carinskog otpremnika na graničnim prijelazima u iznosu 4.523.365,00 kn. Od ukupnih potraživanja iskazanih koncem 2015., dospjela su u iznosu 4.594.678,00 kn, a do vremena obavljanja revizije su naplaćena u iznosu 121.578,00 kn. Obveze iskazane koncem 2015. u iznosu 13.101.298,00 kn, najvećim dijelom se odnose na obveze prema državnom proračunu za potraživanja od otpremnika za naknadu za obavljanje otpremničke djelatnosti na graničnim prijelazima u iznosu 4.523.365,00 kn. Od ukupnih obveza iskazanih koncem 2015., dospjele su obveze u iznosu 124.887,00 kn, a do vremena obavljanja revizije (lipanj 2016.) su podmirene u cijelosti. Revizijom za 2015. utvrđene nepravilnosti i propusti, koje se odnose na računovodstveno poslovanje i postupke javne nabave, nisu utjecale na istinitost financijskih izvještaja i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te je izraženo bezuvjetno mišljenje.