

MINISTARSTVO MORA, TURIZMA, PROMETA I RAZVITKA

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2007., o čemu je izraženo uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.
3. Sljedeći postupci i učinci su utjecali na izražavanje mišljenja:
 - U pojedinim slučajevima priložene isprave za knjiženje ne odražavaju nastali poslovni događaj.
 - U poslovnim knjigama na koncu godine nije usklađeno knjigovodstveno stanje sa stanjem utvrđenim popisom, nego je usklađeno početkom 2008. S obzirom da je svrha popisa usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem i realno iskazivanje podataka u financijskim izvještajima, Ministarstvo je trebalo organizirati i obaviti popis pravodobno, kako bi se popisne razlike mogle evidentirati u poslovnim knjigama prije sastavljanja financijskih izvještaja.
 - Za obnovu i izgradnju školskih objekata, obnovu komunalne infrastrukture na područjima posebne državne skrbi, te za integralni razvoj lokalne zajednice, prema programima CEB V i EIB, nisu planirana pojedinačna sredstva za svaki objekt nego su planirana ukupna sredstva. Tijekom 2007. nabavljene su robe, radovi i usluge u ukupnoj vrijednosti 328.843.369,00 kn. Nabava usluga u vrijednosti 10.268.571,00 kn, obavljena je prema postupcima propisanim Uredbom o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti, umjesto prema postupcima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi. Odnose se na usluge izvođenja radova popravka devastiranih objekata u iznosu 6.470.354,00 kn, recenzije tehničke dokumentacije u iznosu 2.114.447,00 kn, te usluge projektiranja i stručnog nadzora nad izgradnjom škola u iznosu 1.683.770,00 kn.
 - Registar koncesija na pomorskom dobru nije cjelovit. Do ožujka 2008. u Registru koncesija od zaključenih 248 ugovora o koncesijama na pomorskom dobru, nije upisano 46, od čega za 26 ugovora dokumentacija nije potpuna, dok za pojedine evidentirane ugovore podaci o iznosu duga i uplaćenim naknadama nisu potpuni. Ministarstvo kod praćenja naplate promjenjivog dijela koncesijske naknade za veći broj koncesionara nema osnovicu za obračun koncesijske naknade, niti koncesionari redovito uplaćuju koncesijsku naknadu, a nisu poduzete mjere za učinkovitiju naplatu. Osnovica za obračun promjenjivog dijela koncesijske naknade je različito ugovorena (ukupan prihod, ostvarena dobit, pretovarena količina tereta, isporučena električna energija i drugo) što otežava kontrolu ispravnosti obračunane i uplaćene naknade.

II. OSNOVNI PODACI

Podaci iz financijskih izvještaja za 2007.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno Izvršeno	% ostvarenja izvršenja
1.	Prihodi i primici	10.219.621.620,00	9.985.825.324,00	97,7
2.	Rashodi i izdaci	10.219.621.620,00	10.118.594.781,00	99,0
3.	Manjak prihoda	0,00	-132.769.457,00	-
Stanje 31. prosinca				
4.	Nefinancijska imovina		662.500.621,00	
5.	Financijska imovina		346.388.294,00	
6.	Obveze		312.880.001,00	
7.	Broj zaposlenika		813	

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost građevinskih objekata u iznosu 56.985.783,00 kn, postrojenja i opreme u iznosu 23.353.796,00 kn, prijevoznih sredstava u iznosu 65.843.260,00 kn, te druge imovine u iznosu 516.317.782,00 kn. Druga imovina se odnosi na vrijednost nefinancijske imovine u pripremi u iznosu 385.389.783,00 kn, zemljišta u iznosu 87.875.386,00 kn, nematerijalne imovine u iznosu 24.586.724,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine u iznosu 18.295.893,00 kn, plemenitih metala i drugih pohranjenih vrijednosti u iznosu 90.225,00 kn, te knjiga, umjetničkih djela i drugih izložbenih vrijednosti u iznosu 79.771,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 787.252,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja (od Ministarstva financija za namjenske prihode koji su raspoređeni na račune Ministarstva početkom 2008.) u iznosu 22.643.498,00 kn, rashode budućeg razdoblja i nedospjelu naplatu prihoda u iznosu 9.367.248,00 kn, te drugu financijsku imovinu u iznosu 313.590.296,00 kn.

Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda se odnosi na obračunanu a neisplaćenu plaću za prosinac 2007. Druga financijska imovina odnosi se na zajmove u iznosu 192.866.240,00 kn, dionice i udjele u glavnici u iznosu 116.982.107,00 kn, te depozite, jamčevne pologe i potraživanja od zaposlenih u iznosu 3.741.949,00 kn. Dionice i udjeli odnose se na udio Republike Hrvatske u koncesijskim društvima za izgradnju autocesta.

Obveze se odnose na obveze za kazne penale i naknade štete u iznosu 241.173.245,00 kn, nabavu nefinancijske imovine u iznosu 36.705.327,00 kn, subvencije u iznosu 15.520.186,00 kn, obveze za zaposlene u iznosu 8.134.195,00 kn, materijalne rashode u iznosu 7.055.969,00 kn, za zajmove u iznosu 259.637,00 kn, financijske rashode u iznosu 16.554,00 kn, te druge nespomenute obveze u iznosu 4.014.888,00 kn.

III. NALAZ

Osvrt na naloge i preporuke revizije za 2006.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva za 2006., 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 2007. je utvrđeno u kojim slučajevima je postupljeno i u kojima nije postupljeno prema danim nalozima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

1. Ustrojene su evidencije postupaka nabave i zaključenih ugovora.
2. Za obnovu komunalne infrastrukture na područjima posebne državne skrbi, izgradnju školskih objekata, te za integralni razvoj lokalne zajednice, sastavljen je plan nabave roba, radova i usluga.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

1. Jednaki poslovni događaji evidentiraju se na različitim računima računskog plana i na računima na koja se ne odnose.
2. U pojedinim slučajevima nabava roba, radova i usluga nije obavljena u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.
3. Registrom koncesija nisu obuhvaćeni svi zaključeni ugovori o koncesijama na pomorskom dobru.

Revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2007.

Računovodstveno poslovanje

- 1.1. Ministarstvo je u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Uredbe o računovodstvu proračuna i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Ustrojene su sve poslovne knjige, koje su vođene uredno i omogućuju uvid u poslovanje. Ustrojene su i potrebne pomoćne evidencije za praćenje pojedinih poslovnih događaja za kojima je postojala potreba, kada se iz glavne knjige nisu mogli dobiti potrebni podaci. U pojedinim slučajevima priložene isprave za knjiženje ne odražavaju nastali poslovni događaj.

Za usluge redovnog i izvanrednog održavanja plovila trgovačkom društvu je plaćeno na temelju ispostavljenih računa u 2007. ukupno 4.075.880,00 kn. Uvidom u račune za obavljene usluge održavanja utvrđeno je da se veći dio usluga održavanja odnosi na izvanredne radove. Uz račune nije dostavljena dokumentacija koje usluge i u kojem obujmu je društvo obavljalo, odnosno navedene su ukupne cijene za materijal i rad.

Navedeno nije u skladu s odredbom članka 11. stavak 3. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojom je propisano da je isprava za knjiženje uredna kada se iz nje nedvosmisleno može utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena. Vjerodostojna je isprava koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj.

Državni ured za reviziju je naložio evidentiranje poslovnih promjena na temelju dokumentacije iz koje će biti vidljivo koje usluge i u kojem obujmu su obavljene, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- 1.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju, uz obrazloženje da na računima za usluge redovnog održavanja plovila lučkih kapetanija, nisu navedeni detaljni opisi obavljenih radova, jer se radovi redovnog održavanja izvode prema vrstama i u obujmu poslova navedenih u natječajnoj dokumentaciji. Nadalje, obrazložilo je da na računima za usluge izvanrednog održavanja plovila lučkih kapetanija nisu navedeni detaljni opisi obavljenih radova, jer su navedeni poslovi sadržani u ponudama koje su ovjerene od lučkih kapetanija, te sadrže radne naloge i zapisnike o izvođenju i primopredaji radova. Ministarstvo je navelo da će u idućem razdoblju od društva koje obavlja navedene usluge zatražiti račune s detaljnim opisom obavljenih radova i iskazanim jediničnim cijenama radova i materijala.***

Popis imovine i obveza

- 2.1.** Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu utvrđena je obveza popisa imovine i obveza na koncu svake poslovne godine. Odlukom ministra iz prosinca 2007. o provođenju sveobuhvatnog godišnjeg popisa imovine i obveza, imenovano je Središnje povjerenstvo za popis dugotrajne materijalne i nematerijalne imovine, potrošnog i uredskog materijala, sitnog inventara, potraživanja i obveza, te novca i vrijednosnica u blagajnama i žiro računima na dan 31. prosinca 2007. Popisom je obuhvaćena dugotrajna materijalna i nematerijalna imovina, potrošni i uredski materijal, sitni inventar, potraživanja i obveze, novac u blagajnama i na žiro računima.

Zbog velikog broja imovine koja se nalazi na različitim lokacijama na području Republike Hrvatske, koncem godine nije usklađeno knjigovodstveno stanje sa stanjem utvrđenim popisom, nego je usklađeno početkom 2008. S obzirom da je svrha popisa usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem i realno iskazivanje podataka u financijskim izvještajima, Ministarstvo je trebalo organizirati i obaviti popis pravodobno kako bi se popisne razlike mogle evidentirati u poslovnim knjigama prije sastavljanja financijskih izvještaja.

Državni ured za reviziju je naložio pravodobno provođenje popisa, te usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom, kako bi imovina i obveze u financijskim izvještajima bile realno iskazane.

- 2.2. *Ministarstvo je navelo da nije moguće u kratkom roku provesti kvalitetan i sveobuhvatan popis imovine i obveza, zbog obavljanja poslova iz djelokruga na više lokacija (četiri lokacije u Zagrebu, osam lučkih kapetanija i 76 ispostava, te pet kapetanija na unutarnjim vodama).***

Navelo je da je početkom 2008. u potpunosti usklađeno knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem imovine i obveza, te je u poslovnim knjigama iskazano realno stanje imovine i obveza. Također je navelo da će u sljedećim razdobljima popis započeti ranije, kako bi u bilanci na dan 31. prosinca knjigovodstveno stanje imovine i obveza u potpunosti bilo usklađeno sa stvarnim stanjem.

Rashodi

- 3.1. Rashodi za subvencije ostvareni su u iznosu 1.980.710.157,00 kn, od čega se na subvencije Hrvatskim željeznicama odnosi 1.655.699.841,00 kn ili 83,6% ukupnih subvencija. Odnose se na subvencije za održavanje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa u iznosu 1.133.400.000,00 kn, poticanje putničkog i kombiniranog prometa u iznosu 417.000.000,00 kn, te otpremnine za zaposlene u iznosu 105.299.841,00 kn.

Odredbama Zakona o željeznici propisano je da se sredstva državnog proračuna koriste za osuvremenjivanje i gradnju željezničke infrastrukture, te za financiranje usluga od posebnog državnog interesa u javnom željezničkom prijevozu. Radi uređivanja prava i obveza vezanih uz namjensko korištenje sredstava doznačenih iz državnog proračuna, Ministarstvo je u skladu s odredbom članka 18. Zakona o željeznici, za 2007. s društvom HŽ Infrastruktura d.o.o. trebalo zaključiti ugovor, što nije učinjeno. Korištenje sredstava praćeno je prema planu realizacije investicija u željezničku infrastrukturu koji je usvojilo društvo iz sustava željeznica. Od doznačenih sredstava, 70.000.000,00 kn predviđeno je za izgradnju novih pruga, a razlika u iznosu 1.063.400.000,00 kn predviđena je za osuvremenjivanje željezničkih pruga.

Prema godišnjem financijskom izvještaju, društvo HŽ Infrastruktura d.o.o., kome su doznačene subvencije za održavanje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa za 2007. ostvarilo je ukupne prihode u iznosu 1.698.744.217,00 kn, od čega prihode od subvencija u iznosu 1.346.741.987,00 kn ili 79,3% ostvarenih prihoda. U ostvarenim rashodima troškovi osoblja iznose 750.486.498,00 kn ili 44,6% ukupnih rashoda, iz čega proizlazi da je razlika do ukupnih rashoda u iznosu 930.526.279,00 kn ili 55,4% doznačenih sredstava utrošena za druge rashode. Ulaganja u dugotrajnu imovinu iznosila su 677.069.740,00 kn, što čini 50,3% doznačenih sredstava od subvencija. Iz navedenoga proizlazi da sredstva od subvencija nisu korištena u skladu s namjenama propisanim Zakonom o željeznici.

Državni ured za reviziju je naložio doznačavanje sredstava za subvencije na temelju zaključenog ugovora između Ministarstva i korisnika sredstava (društva iz sustava željeznica), te trošenje sredstava za predviđene namjene.

- 3.2. *Ministarstvo je obrazložilo da u 2007. nije zaključen ugovor s društvom HŽ Infrastruktura d.o.o. jer nije donesen nacionalni program željezničke infrastrukture. Navedeni program donesen je u ožujku 2008., nakon čega je pripremljen prijedlog ugovora koji je dan na suglasnost Vladi Republike Hrvatske. Prema očitovanju Ministarstva, prijedlog ugovora je prihvaćen, te se očekuje zaključenje ugovora.*

Postupci javne nabave

4.1. Ministarstvo je sastavilo plan nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 639.100.607,00 kn. Plan je sastavljen po upravama, računima glavne knjige i aktivnostima. Iz plana nabave vidljiva je vrsta i količina predmeta nabave roba i usluga, naziv aktivnosti odnosno projekta, vrijednost nabave, te dinamika izvršenja. Za obnovu i izgradnju školskih objekata planirano je 189.487.327,00 kn, obnovu komunalne infrastrukture u područjima posebne državne skrbi 56.721.310,00 kn, te za integralni razvoj lokalne zajednice 278.654.010,00 kn prema programima CEB V i EIB. Sredstva za navedene namjene nisu planirana pojedinačno za svaki objekt, nego u ukupnom iznosu. Prema dopuni Odluke o osnivanju stručnih povjerenstava za pripremu i provedbu postupaka nabave u Upravi za regionalni razvoj iz siječnja 2007., za svaku pojedinačnu nabavu utvrđuje se visina sredstva, način i uvjeti plaćanja.

Ministarstvo je ustrojilo evidencije postupaka nabave i zaključenih ugovora. U 2007. provedeno je 410 postupaka nabave u vrijednosti 181.899.135,00 kn, na temelju Uredbe o postupku nabave robe, radova i usluga male vrijednosti, te 300 postupaka nabave u vrijednosti 521.921.412,00 kn na temelju Zakona o javnoj nabavi. Postupci nabave roba, radova i usluga obavljani su u skladu s propisima o javnoj nabavi, osim u pojedinim slučajevima.

Za izvođenje radova popravka devastiranih stambenih objekata u iznosu 6.470.354,00 kn, nabavu usluga recenzije tehničke dokumentacije u iznosu 2.114.447,00 kn, te usluga projektiranja i stručnog nadzora nad izgradnjom škola u iznosu 1.683.770,00 kn, postupci nabave nisu u potpunosti provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Navedeni radovi i usluge obavljani su na temelju postupka ograničenog prikupljanja ponuda prema odredbama Uredbe o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti, umjesto u skladu s odredbom članka 7. stavaka 2. i 3. Zakona o javnoj nabavi, kojima je propisano da je naručitelj dužan pridržavati se uvjeta i načina nabave prema utvrđenim vrijednostima i ne smije dijeliti vrijednosti nabave tijekom proračunske godine s namjerom izbjegavanja primjene ovoga Zakona i propisanog postupka nabave, a prema odredbi stavka 2. istog članka navedenog Zakona, nabavu roba, radova i usluga manje vrijednosti od 200.000,00 kn u proračunskoj i poslovnoj godini naručitelji obavljaju na temelju Uredbe o postupku nabave robe, radova i usluga male vrijednosti.

Državni ured za reviziju je naložio primjenu postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

4.2. *Ministarstvo je obrazložilo da su programi CEB i EIB višegodišnji programi u kojima svaki pojedini objekt čini samostalnu građevinsku cjelinu, za koju je potrebno izraditi pojedinačnu projektnu dokumentaciju i pribaviti potrebne suglasnosti i dozvole za početak radova. S obzirom da se radi o velikom broju objekata na području Republike Hrvatske, ne bi bilo moguće odjednom uputiti zahtjev za ugovaranje projektne dokumentacije za sve objekte, a teško je očekivati da bi jedno društvo moglo obavljati navedene poslove. Obrazložilo je da je zbog navedenog, postupljeno na način da je za svaki objekt pojedinačno provedena javna nabava. Jednako je obrazloženo i za usluge stručnog nadzora i recenzije projektne dokumentacije.*

Također je obrazloženo da je postupak odabira ponuda za izvođenje radova popravka devastiranih objekata obavljen ograničenim prikupljanjem ponuda prema odredbama Uredbe o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti. Provođenje navedenih postupaka nabave obrazloženo je žurnošću postupanja u procesu povrata privremeno zauzete imovine, teritorijalnim rasporedom objekata i različitim obuhvatom radova na svakom pojedinom objektu.

Koncesije na pomorskom dobru

- 5.1. Ministarstvo je do konca ožujka 2008. zaključilo 248 ugovora o koncesiji na pomorskom dobru, te ih unijelo u Upisnik koncesija. Prema zaključenim ugovorima, ovlaštenik koncesije obvezao se uredno plaćati koncesijsku naknadu. U Registar koncesija (koji je ustrojilo Ministarstvo financija) od ukupno zaključenih 248 ugovora o koncesijama na pomorskom dobru, nije upisano 46, od čega za 26 ugovora dokumentacija nije potpuna, dok za pojedine evidentirane ugovore podaci o iznosu duga i uplaćenim naknadama nisu potpuni. Ministarstvo je dokumentaciju (ugovore i obrasce) za unos podataka u Registar koncesija trebalo dostaviti Ministarstvu financija, što nije u cijelosti učinilo. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 5. Pravilnika o ustroju i vođenju registra koncesija, kojom je propisano da je davatelj koncesije (Ministarstvo) obveznik podnošenja prijave za upis i prijave za upis promjena.

Naknade za koncesije na pomorskom dobru uplaćuju se u korist računa zajedničkog prihoda državnog, županijskog, gradskog ili općinskog proračuna na čijem se području nalazi pomorsko dobro. Naknada za koncesije sastoji se od dva dijela i to stalnog dijela koji za uzgoj školjaka, riba i riblje mlađi iznosi od 0,20 kn do 0,50 kn po metru zauzete površine pomorskog dobra, te promjenjivog dijela naknade koji za uzgoj školjaka, riba i riblje mlađi iznosi od 20,0% do 30,0% od ostvarenog godišnjeg prihoda koji je ostvaren na predmetnom pomorskom dobru.

Ministarstvo prati naplatu koncesijske naknade, ali kod praćenja naplate promjenjivog dijela koncesijske naknade za ovlaštenika koncesije kojima je osnovica za obračun promjenjivog dijela koncesijske naknade različito ugovorena (ukupan prihod, ostvarena dobit, pretovarena količina tereta, isporučena električna energija) nije propisan obrazac za obračun naknade. U obrascu bi trebalo navesti osnovicu za obračun, iznos obračunane i uplaćene naknade, te razliku za uplatu ili povrat. Različito ugovorena osnovica za obračun promjenjivog dijela koncesijske naknade otežava kontrolu ispravnosti obračunane i uplaćene naknade, te usporava poduzimanje mjera protiv koncesionara koji ne plaćaju koncesijsku naknadu.

Stalni dio koncesijske naknade plaća se unaprijed, a promjenjivi dio plaća se unatrag, u jednom obroku, do početka ožujka naredne godine.

Prema izvještaju iz Registra koncesija za koncesionare na pomorskom dobru dospjela potraživanja početkom ožujka 2008. iznosila su 4.969.513,00 kn, od čega se na koncesijsku naknadu odnosi 4.180.964,00 kn, a na obračunane kamate 788.549,00 kn.

Iako se stanje vezano za Registar koncesija u odnosu na prethodnu godinu značajno popravilo i dalje određeni broj ugovora nije evidentiran u Registru koncesija, upisani podaci nisu cjeloviti, te pojedini koncesionari ne uplaćuju redovito koncesijsku naknadu.

Potrebno je pojačati aktivnosti na evidentiranju i naplati koncesijske naknade, te poduzimati odgovarajuće aktivnosti prema onim koncesionarima koji se ne pridržavaju ugovorenih uvjeta.

Državni ured za reviziju je naložio dostavu cjelovite dokumentacije (ugovore i obrasce pravilno popunjene) Ministarstvu financija potrebne za ustrojavanje Registra koncesija u skladu s odredbama Pravilnika o ustroju i vođenju registra koncesija, koji će omogućiti uvid u sve zaključene ugovore o koncesijama, potpunu kontrolu dospjelih, podmirenih i nepodmirenih obveza za koncesije, te poduzimanje mjera protiv koncesionara koji ne plaćaju naknadu.

5.2. *Na nalaz vezan za koncesije na pomorskom dobru, Ministarstvo se nije očitovalo.*

Za obavljanje zadaća iz svog djelokruga rada, Ministarstvo je za 2007. planiralo prihode i primitke, te rashode i izdatke u iznosu 10.219.621.620,00 kn. Prihodi i primici ostvareni su u iznosu 9.985.825.324,00 kn, a rashodi i izdaci izvršeni su u iznosu 10.118.594.781,00 kn, za namjene utvrđene financijskim planom i državnim proračunom. Manjak prihoda iskazan je u iznosu 132.769.457,00 kn. S obzirom da je manjak prihoda prenesen iz ranijih razdoblja u iznosu 147.098.231,00 kn, manjak prihoda koncem 2007. je iskazan u iznosu 279.867.688,00 kn.

Izvešće o obavljenoj reviziji je uručeno zakonskom predstavniku 15. srpnja 2008.