

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 2005., 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. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Ministarstva za 2005. u svim značajnim aspektima iskazuju objektivnu i istinitu sliku poslovanja tijekom godine i stanja na koncu godine. Sljedeći postupci utjecali su na poslovanje i pojedine stavke u financijskim izvještajima:
 - U pojedinim slučajevima poslovni događaji ne evidentiraju se dosljedno, odnosno jednaki poslovni događaji evidentiraju se na različitim računima računskog plana i na računima na koje se ne odnose, što utječe na realnost iskazanih podataka, usporedbu s planiranim pokazateljima i ostvarenim u prethodnom razdoblju. Rashodi za nematerijalnu imovinu u iznosu 4.235.546,00 kn evidentirani su na rashodima poslovanja, te za navedeni iznos nije povećana vrijednost imovine i izvora. Na rashodima za druge usluge evidentirani su rashodi za tekuće pomoći u iznosu 2.400.000,00 kn, a dio rashoda u iznosu 14.250.000,00 kn koji je evidentiran na tekućim pomoćima odnosi se na kapitalne pomoći.
 - Nije sastavljen Akcijski plan korištenja potpora koje su ostvarene u iznosu 2.308.292.832,00 kn. Akcijskim planom se usklađuju planirana sredstva s pravima korisnika potpora, na temelju propisa i ugovora, te utvrđuju mjere za slučajeve nenamjenskog korištenja.
 - Prijedlog programa za kapitalne pomoći koje su ostvarene u iznosu 24.104.935,00 kn za razvoj brdsko planinskih područja nije izrađen, što je obveza Ministarstva prema odredbama Zakona o brdsko planinskim područjima.
 - Fondu za obnovu i razvoj Grada Vukovara doznačeno je 6.000.000,00 kn za obnovu palače Jirkovsky u Vukovaru i 5.593.891,00 kn za obnovu Hrvatskog doma, što nije predviđeno planom Fonda. Za obnovu Hrvatskog doma, Fondu je doznačeno 5.593.891,00 kn, a obnova Doma je obavljena i financirana na temelju ugovora zaključenog između Ministarstva i izvoditelja radova.

II. OSNOVNI PODACI

PODACI IZ FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA ZA 2005.

u kn

opis	planirano	ostvareno izvršeno	% ostvarenja izvršenja
prihodi i primici	5.827.479.674,00	5.752.031.926,00	98,7
rashodi i izdaci	5.827.479.674,00	5.525.363.518,00	94,8
stanje 31. prosinca			
nefinancijska imovina			843.654.501,00
financijska imovina			247.138.114,00
obveze			210.537.358,00
broj zaposlenika			768

Nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost zemljišta u iznosu 87.875.387,00 kn, građevinskih objekata 53.402.713,00 kn, opreme 26.687.043,00 kn, prijevoznih sredstava 61.054.082,00 kn, nefinancijske imovine u pripremi 520.489.718,00 kn (građevinski objekti, prijevozna sredstva), nematerijalne imovine 72.339.613,00 kn, te druge imovine u iznosu 21.805.945,00 kn.

Financijska imovina u iznosu 247.138.114,00 kn odnosi se na novčana sredstva u iznosu 1.977.309,00 kn, potraživanja za dane zajmove 130.828.643,00 kn, dionice i udjele 102.605.147,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 647.319,00 kn, rashode budućih razdoblja 7.632.723,00 kn (obveze za plaće za prosinac 2005. u iznosu 6.643.256,00 kn) te druga potraživanja u iznosu 3.446.973,00 kn.

Obveze su iskazane u iznosu 210.537.358,00 kn. Odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 192.971.173,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine 16.520.993,00 kn, te obveze za zajmove u iznosu 1.045.192,00 kn. Obveze za rashode poslovanja odnose se na obveze za naknade šteta u iznosu 103.579.416,00 kn (obnova ratom oštećenih stambenih jedinica), za kapitalne pomoći u iznosu 62.759.028,00 kn, za subvencije 13.413.532,00 kn, zaposlene 6.643.256,00 kn, materijalne rashode 5.552.921,00 kn i druge obveze u iznosu 1.023.020,00 kn.

III. NALAZI I PREPORUKE

Osvrt na naloge revizije za 2004.

Državni ured za reviziju obavio je reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva za 2004., o čemu je sastavljeno Izvješće.

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 2005. utvrđeno je u kojim slučajevima je postupljeno prema danim nalogima Državnog ureda za reviziju i u kojima nije postupljeno prema danim nalogima.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

1. Sastavljen je plan nabave roba, radova i usluga i vođene su evidencije postupaka nabave i zaključenih ugovora.
2. Rashodi su evidentirani na temelju nastanka poslovnog događaja u razdoblju na koje se odnose.
3. Postupci javne nabave, u većini slučajeva, obavljaju se u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

1. Jednaki poslovni događaji evidentiraju se na različitim računima računskog plana i na računima na koje se ne odnose.
2. Za nematerijalnu imovinu u vrijednosti 24.243.051,00 kn nije ustrojena analitička evidencija.
3. Akcijski plan državnih potpora nije sastavljen.

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

Revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2005.

Računovodstveno poslovanje

- 1.1. Ministarstvo je u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu proračuna i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Ustrojene su sve propisane poslovne knjige.

U pojedinim slučajevima poslovni događaji ne evidentiraju se dosljedno, odnosno jednaki poslovni događaji evidentiraju se na različitim računima računskog plana i na računima na koje se ne odnose, što utječe na realnost iskazanih podataka, usporedbu s planiranim pokazateljima i ostvarenim u prethodnom razdoblju. Tako je dio rashoda za nematerijalnu imovinu evidentiran na rashodima poslovanja, te za nabavu vrijednost nije povećana vrijednost imovine i izvora. Rashodi za izradu Projekta podizanje konkurentnosti turističkih sadržaja uz glavne prometnice u iznosu 840.000,00 kn evidentirani su na tekućim donacijama. Rashodi za izradu šest programa razvoja otoka u iznosu 2.261.946,00 kn evidentirani su na tekućim pomoćima. Rashodi za izradu Strategije održivog razvoja sustava univerzalnih poštanskih usluga u iznosu 280.000,00 kn, Programa razvoja inteligentnih prometnih sustava u iznosu 184.000,00 kn, Projekta uspostave sustava pokazatelja za evaluaciju razvoja tržišta poštanskih usluga u iznosu 156.000,00 kn, Strategije razvoja širokopojsnog pristupa u Republici Hrvatskoj u iznosu 283.600,00 kn i Projekta organizacijske i funkcionalne strukture sustava žurne pomoći u iznosu 230.000,00 kn evidentirani su u okviru rashoda za intelektualne i osobne usluge. S obzirom da se navedeni rashodi u iznosu 4.235.546,00 kn odnose na rashode za nabavu nematerijalne imovine, trebalo ih je evidentirati na propisanom računu računskog plana i povećati vrijednost imovine i izvora.

Na rashodima Ministarstva za druge usluge evidentirane su tekuće pomoći trgovačkom društvu u iznosu 2.400.000,00 kn i Gradu Novalja u iznosu 550.000,00 kn. Dio rashoda u iznosu 14.250.000,00 kn koji je evidentiran na tekućim pomoćima odnosi se na kapitalne pomoći.

Navedeno nije u skladu s odredbom članka 115. Zakona o proračunu, kojom je određeno da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračunsko računovodstvo se vodi prema rasporedu računa iz računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Rashodi vezani za investicijska ulaganja koja je izvršilo Ministarstvo u imovinu u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, nisu planirani i evidentirani na rashodima za nabavu nefinancijske imovine, nego na kapitalnim pomoćima unutar opće države i kapitalnim donacijama.

Tako su investicijska ulaganja vezana za Projekt obnove komunalne infrastrukture u vrijednosti 348.798.513,00 kn i razvoj područja od posebne državne skrbi u vrijednosti 5.010.784,00 kn evidentirana na kapitalnim pomoćima, a investicijska ulaganja u obnovu Grada Vukovara u vrijednosti 8.632.674,00 kn na kapitalnim donacijama. Odredbom članka 54. stavka 3. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je da pomoći unutar opće države obuhvaćaju pomoći proračunima i to središnjem i jedinica lokalne i regionalne samouprave te pomoći izvanproračunskim fondovima.

Odredbom članka 56. stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je da su donacije tekući i/ili kapitalni prijenosi sredstava neprofitnim organizacijama koji uključuju i prijenose u naravi kao što su: hrana, odjeća, pokrivači i lijekovi, koje država može davati različitim karitativnim i sličnim dobrotvornim organizacijama za daljnju distribuciju građanima i kućanstvima.

Ministarstvo bi trebalo, u slučajevima kada je nositelj investicije, planirati i u svojim poslovnim knjigama evidentirati investicijska ulaganja u tuđu imovinu na rashodima za nabavu nefinancijske imovine i na odgovarajućim računima imovine i izvora, a po okončanju investicija donijeti odluku o prijenosu imovine vlasnicima, te iz svojih poslovnih knjiga isknjižiti izvršena ulaganja. Odluka treba sadržavati vrijednost ulaganja, kako bi jedinice lokalne i područne samouprave mogle provesti odgovarajuće evidentiranje u svojim poslovnim knjigama.

Državni ured za reviziju je naložio da se za investicijska ulaganja izvršena u tuđu imovinu donose odluke o prijenosu imovine, koja treba sadržavati vrijednost ulaganja, kako bi jedinice lokalne i područne samouprave mogle provesti odgovarajuće evidentiranje u svojim poslovnim knjigama. Također je naložio evidentiranje poslovnih događaja na računima propisanim računskim planom proračuna koji je sastavni dio Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- 1.2. *Ministarstvo je prihvatilo naloge Državnog ureda za reviziju i u obrazloženju navelo da su u proračunu za 2005. sredstva za projekte obnove i izgradnje komunalne i društvene infrastrukture planirana na računima kapitalne pomoći unutar opće države i kapitalne donacije, iako je u nekim slučajevima Ministarstvo nositelj investicije. S obzirom na obim investicija i iskustvo stručnih službi, procijenilo je da je kao investitor efikasnije u provedbi projekata. Navelo je da ulaganja u tuđu imovinu iskazuje u izvanbilančnoj evidenciji, te da će jedinicama lokalne i područne samouprave pravodobno dostavljati podatke o vrijednosti ulaganja.***

Vezano za rashode za izradu studija, odnosno rashode za nabavu nematerijalne imovine u obrazloženju je navedeno da je u 2006. za vrijednost studija nabavljenih u 2005. povećana vrijednost nematerijalne imovine.

Subvencije

- 2.1.** Rashodi za subvencije planirani su u iznosu 2.374.821.115,00 kn, a izvršeni su u iznosu 2.308.292.832,00 kn, što je za 66.528.283,00 kn ili 2,8% manje od plana. Odnose se na subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru u iznosu 2.142.775.027,00 kn i na subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, te malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora u iznosu 165.517.805,00 kn.

Odredbom članka 30. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2005. godinu, propisano je da nadležna ministarstva utvrđuju godišnji Akcijski plan korištenja državnih potpora, odnosno utvrđuju sredstva, mjere i kriterije namjene, kao i mjere za nenamjensko korištenje te neispunjavanje obveza i ugovora koje se podupiru potporama. Akcijski plan razrađuje se i prema proračunskoj dinamici povlačenja sredstava. Ministarstvo nije sastavilo Akcijski plan korištenja državnih potpora.

Državni ured za reviziju je naložio sastavljanje Akcijskog plana korištenja potpora u skladu s odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2005. godinu.

- 2.2. *Ministarstvo je u obrazloženju navelo da će sastaviti Akcijski plan korištenja potpora, nakon što Ministarstvo financija donese zajedničku metodologiju za sve proračunske korisnike.***

Kapitalne pomoći

- 3.1. Rashodi za kapitalne pomoći unutar opće države planirani su u iznosu 777.744.537,00 kn, a izvršeni su u iznosu 768.149.762,00 kn, što je za 9.594.775,00 kn ili 1,2% manje od plana. Odnose se na rashode za obnovu infrastrukture u područjima od posebne državne skrbi u iznosu 348.798.513,00 kn, povrat imovine u iznosu 155.865.385,00 kn, razvoj otoka u iznosu 75.641.738,00 kn, regionalne razvojne projekte u iznosu 53.551.268,00 kn, izgradnju otočne infrastrukture u iznosu 49.032.075,00 kn, razvoj područja od posebne državne skrbi u iznosu 25.626.492,00 kn, razvoj brdsko planinskih područja u iznosu 24.104.935,00 kn, obnovu objekata za društvene i socijalne namjene u iznosu 21.902.941,00 kn, razvoj pograničnih područja u iznosu 11.230.106,00 kn i druge programe u iznosu 2.396.307,00 kn.

Ministarstvo je izradilo Projekt obnove komunalne infrastrukture na područjima od posebne državne skrbi, Projekt održivi povratak prognanika i izbjeglica, povrat imovine i stambeno zbrinjavanje, te Projekt izgradnje komunalne infrastrukture na otocima. Navedene projekte usvojila je Vlada Republike Hrvatske. Projekti održivog razvoja otoka su izrađeni i dani na usuglašavanje nadležnim tijelima.

Dugoročni Program razvitka brdsko planinskih područja nije izrađen. Odredbom članka 4. Zakona o brdsko planinskim područjima, propisano je da Program održivog razvitka brdsko planinskih područja donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva.

Program održivog razvitka izrađuje Ministarstvo u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na brdsko planinskim područjima.

Također nisu izrađeni programi za kapitalne pomoći za regionalno razvojne projekte, razvoj područja od posebne državne skrbi, obnovu objekata za društvene i socijalne namjene, te razvoj pograničnih područja.

U pojedinim slučajevima Ministarstvo je doznlačavalo sredstva jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na temelju ugovora o sufinanciranju i zahtjeva za doznaku sredstava. Uz zahtjeve za doznaku sredstva, u najvećem broju slučajeva priložene su ovjerene obračunske situacije izvoditelja radova, iz kojih je vidljivo za što su sredstva utrošena.

U pojedinim slučajevima Ministarstvo je bilo nositelj investicije, te nije doznlačavalo novčana sredstva jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, nego je provodilo postupke javne nabave, zaključivalo ugovore s izvoditeljima radova, provodilo nadzor nad radovima, te izvršavalo plaćanje na temelju obračunskih situacija ovjerenih od stručnog nadzora.

Državni ured za reviziju je naložio da Ministarstvo u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na brdsko planinskim područjima izradi program održivog razvitka brdsko planinskih područja, kako je propisano odredbama Zakona o brdsko planinskim područjima.

U cilju poticanja i ravnomjernijeg razvoja Republike Hrvatske, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje, da bi Ministarstvo trebalo, u suradnji s drugim ministarstvima i državnim upravnim organizacijama, koji su u pojedinim državnim programima zaduženi za njihovu provedbu, te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, izraditi dugoročni Program regionalnog razvoja Republike Hrvatske. Kod izrade Programa potrebno je uzeti u obzir rezultate istraživanja i prijedloge mjera utvrđene u studijama razvoja pojedinih područja koje su financirane putem Ministarstva i drugih ministarstava zaduženih za provedbu državnih programa. Također bi trebalo izraditi i dugoročne programe koji potiču razvoj određenih područja, a koji se financiraju putem Ministarstva, odnosno Program razvoja područja od posebne državne skrbi, Program razvoja pograničnih područja i Program obnove objekata za društvene i socijalne namjene.

- 3.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju i u obrazloženju navelo da je u tijeku provedba projekta Cards 2002., u okviru kojeg je Ministarstvo izradilo prijedlog strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske. U izradi navedenog dokumenta uključena su sva resorna ministarstva, državne upravne organizacije i jedinice lokalne i područne samouprave, kao i predstavnici socijalnih i gospodarskih partnera te predstavnici akademske zajednice i nevladinih organizacija. Također, u jedinicama lokalne i područne samouprave u tijeku je ili su već izrađeni regionalni operativni programi, koje usvajaju i donose županijske skupštine, a sadrže sve potrebne aktivnosti i mjere koje trebaju doprinijeti bržem sveukupnom oporavku i razvitku.***

Obnova Grada Vukovara

- 4.1.** Rashodi za kapitalne donacije za obnovu Grada Vukovara izvršeni su u iznosu 37.026.213,00 kn. Vrijednosno najznačajnija sredstva u iznosu 28.393.539,00 kn doznlačena su Fondu za obnovu i razvoj Grada Vukovara na temelju zahtjeva u kojim je navedena namjena. Preostala sredstva u iznosu 8.632.674,00 kn utrošena su za obnovu Grada Vukovara koja je obavljena putem Ministarstva.

Odredbom članka 3. Zakona o obnovi Grada Vukovara, utvrđeno je da su izvori financiranja obnove i razvoja Grada Vukovara kapitalni prijenosi iz državnog proračuna, kreditna sredstva, donacije i drugi izvori.

U prosincu 2005., Fondu je doznačeno 6.000.000,00 kn za obnovu Palače Jirkovsky u Vukovaru i 5.593.891,00 kn za obnovu Hrvatskog doma u Vukovaru, koja nisu bila predviđena planom Fonda. Sredstva su doznačena na temelju zahtjeva Fonda. Dokumentacija iz koje treba biti razvidno za što su sredstva utrošena nije dostavljena Ministarstvu.

Za obnovu Hrvatskog doma u Vukovaru, Ministarstvo je zaključilo ugovor s izvoditeljem radova u prosincu 2004. Ugovoreni su radovi II. faze obnove i rekonstrukcije građevine u vrijednosti 10.785.912,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost.

Izvoditelj je u veljači 2006. ispostavio Ministarstvu devetu obračunsku situaciju za radove u ukupnoj vrijednosti 4.224.259,00 kn. Ministarstvo je do travnja 2006. podmirilo ukupne obveze prema izvoditelju radova.

Iz navedenog je vidljivo da je Ministarstvo doznačilo Fondu 5.593.891,00 kn za obnovu građevine Hrvatskog doma koja se obavlja i financira na temelju ugovora zaključenog između Ministarstva i izvoditelja radova.

Državni ured za reviziju je naložio da se zatraži od Fonda izvješće o utrošku sredstava doznačenih za obnovu građevine Hrvatskog doma i Palače Jirkovsky.

- 4.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalog Državnog ureda za reviziju, a u obrazloženju je navelo da je obnova palače Jirkovsky i Hrvatskog doma obuhvaćena Programom donacijske obnove objekata javne namjene u Gradu Vukovaru, koji je donesen 1998. Zbog neriješenih imovinsko pravnih odnosa, zahtjeva i uvjeta konzervatorskog odijela, pribavljanja potrebnih suglasnosti i dozvola te visine sredstava za njihovu obnovu, radovi su podijeljeni u dvije faze. Kako se radi o objektima važnim za funkcioniranje Grada i njegovih službi, njihova obnova uključena je u Plan i program obnove Grada Vukovara za razdoblje od 2004. do 2008., koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila koncem 2003. Prema navedenom Planu, Ministarstvo je određeno jednim od nositelja provedbenih aktivnosti, a uz Fond za obnovu i razvoj Grada, zaduženo je za osiguranje sredstava. Na temelju zahtjeva Fonda, doznačena su sredstva u iznosu 11.593.891,00 kn, za što je Ministarstvo zatražilo izvješće o njihovom utrošku prema namjeni i dinamici.***

Izvješće s ugrađenim očitovanjem uručeno je zakonskom predstavniku 10. srpnja 2006.