



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/11-01/61
URBROJ: 613-01-01-11-1

Zagreb, 16. prosinca 2011.

REPUBLIKA HRVATSKA
61 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 16-12-2011		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/11-09/47	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
5803 - 11-01	1	CD

PREDSJEDNIKU HRVATSKOG SABORA

Predmet: Dostava Izvješća

U skladu s odredbom članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), dostavlja se Izvješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2011. Prilog Izvješća o radu su izvješća o obavljenim revizijama.

Izjestitelj na sjednicama Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, bit će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor.

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.



Prilog: kao u dopisu

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
1. NADLEŽNOST UREDA	2
1.1. Postupci revizije	3
1.2. Izražavanje revizijskog mišljenja	3
2. GODIŠNJI PROGRAM I PLAN RADA	5
3. REVIZIJA PRORAČUNA I KORISNIKA PRORAČUNA	7
3.1. Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima	8
3.2. Državni proračun i proračunski korisnici	10
3.2.1. Izražena mišljenja	10
3.2.2. Prihodi državnog proračuna	11
3.2.3. Rashodi državnog proračuna	13
3.2.4. Primici i izdaci državnog proračuna	17
3.2.5. Nalazi revizije	18
3.3. Proračuni lokalnih jedinica	29
3.3.1. Izražena mišljenja	30
3.3.2. Prihodi i primici	36
3.3.3. Rashodi i izdaci	52
3.3.4. Nalazi revizije	58
3.4. Drugi korisnici proračuna	67
3.4.1. Izražena mišljenja	67
3.4.2. Prihodi i primici te rashodi i izdaci	68
3.4.3. Nalazi revizije	69
4. REVIZIJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA	74
4.1. Trgovačka društva u državnom vlasništvu	74
4.1.1. Izražena mišljenja	74
4.1.2. Prihodi i rashodi	74
4.1.3. Nalazi revizije	75
4.2. Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica	78
4.2.1. Izražena mišljenja	78
4.2.2. Prihodi i rashodi	79
4.2.3. Nalazi revizije	80
5. REVIZIJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJA	86
5.1. Izražena mišljenja	86
5.2. Prihodi	86
5.3. Rashodi	87
5.4. Nalazi revizije	88
6. REVIZIJA PROJEKATA	91
6.1. Projekti financirani iz programa Europske unije	91
6.1.1. Projekti financirani iz programa ISPA	92
6.1.1.1. Program ISPA	92
6.1.1.2. ISPA projekt Tehnička pomoć Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom ISPA koordinatorskom tijelu	95

6.1.1.3.	ISPA projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	96
6.1.2.	Projekti financirani iz programa CARDS	98
6.1.3.	Projekti financirani iz programa PHARE	100
6.2.	Projekt Razvoja sustava odgoja i obrazovanja	102
6.3.	Projekt financiran iz IDF darovnice za jačanje financijskog izvještavanja trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj	104
7.	PRAĆENJE IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA	107
8.	DRUGI POSLOVI UREDA	108
9.	MEĐUNARODNA SURADNJA	111
9.1.	Aktivnosti povezane s članstvom u međunarodnim strukovnim udrugama	111
9.2.	Aktivnosti povezane s pripremama za priključivanje Europskoj uniji	113
9.3.	Aktivnosti vezane uz suradnju s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja	115
9.4.	Druge međunarodne aktivnosti	115
10.	STRATEŠKI PLAN	116
	POPIS TABLICA	118

SAŽETAK

U srpnju 2011. Hrvatski sabor je donio Zakon o Državnom uredu za reviziju, koji je zamijenio Zakon o državnoj reviziji i koji je u duhu odredbi Ustava Republike Hrvatske o samostalnosti i neovisnosti, preciznije i sveobuhvatno razradio odredbe o nadležnosti, organizaciji i načinu rada Ureda. Prema odredbama članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, revizija državnog proračuna se obavlja svake godine, a revizija drugih subjekata se obavlja prema godišnjem programu i planu rada, kojeg donosi glavni državni revizor na temelju:

- procjene rizika,
- financijske značajnosti subjekta revizije,
- rezultata prethodne revizije,
- prikupljenih informacija o poslovanju subjekta revizije i
- drugih kriterija koji se utvrđuju unutarnjim aktom Ureda.

Programom i planom rada za 2011. su obuhvaćeni svi subjekti za koje je odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju i Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, propisana obveza godišnje revizije. Osim navedenih revizija, planirane su i revizije visokih učilišta, revizije korisnika proračuna lokalnih jedinica, revizije trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima, revizije neprofitnih organizacija, revizije projekata koji se financiraju sredstvima Europske unije i drugih međunarodnih institucija, te dvije revizije učinkovitosti. Sve navedene aktivnosti Ureda, predviđene godišnjim programom i planom rada, su usklađene s Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije.

U ovom izvještajnom razdoblju Ured je planirao i obavio 832 revizije, od čega je 527 subjekata obuhvaćeno financijskom revizijom (revizija financijskih izvještaja i poslovanja), 291 uvidom u proračun i financijske izvještaje lokalnih jedinica, te 12 uvidom u financijske izvještaje izvanparlamentarnih političkih stranaka. Također, u ovom izvještajnom razdoblju su obavljene i dvije revizije učinkovitosti (Upravljanje poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske i Javna nabava u društvu HP Hrvatska pošta d.d.).

Financijska revizija je obavljena za:

- državni proračun i 23 korisnika državnog proračuna,
- 285 lokalnih jedinica,
- 42 druga korisnika proračuna,
- 55 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica,
- 10 neprofitnih organizacija,
- 91 visoko učilište,
- 11 parlamentarnih političkih stranaka,
- 4 nezavisna zastupnika i
- 5 projekata.

Po okončanju postupka financijske revizije, ovlašteni državni revizori predlažu vrstu mišljenja i daju o tome obrazloženje. *Vrste mišljenja su: bezuvjetno, uvjetno, nepovoljno ili suzdržano.* Za izražavanje mišljenja odlučujuću ulogu ima prag značajnosti, koji se izračunava prema utvrđenoj metodologiji.

Od ukupno 527 financijskih revizija, u 77 ili 14,6% je izraženo bezuvjetno, 447 ili 84,8% uvjetno, te u 3 ili 0,6% nepovoljno mišljenje. Ured je subjektima revizije dao ukupno 2 935 naloga i preporuka. U prethodnoj reviziji tim subjektima je dao 2 043 naloga i preporuka, od čega je prema 901 ili 44,1% postupljeno, 124 ili 6,1% su u postupku izvršenja, a po 1 018 ili 49,8% naloga i preporuka nije postupljeno.

Revizija Državnog proračuna i proračunskih korisnika

U ovom izvještajnom razdoblju su obavljene revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. i revizije 23 proračunska korisnika.

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2010. je izraženo uvjetno mišljenje, a o financijskim izvještajima i poslovanju proračunskih korisnika je izraženo 10 bezuvjetnih i 13 uvjetnih mišljenja. Za financijske izvještaje i poslovanje nekih proračunskih korisnika ranijih godina je izraženo bezuvjetno mišljenje, ali je skrenuta pozornost na određena područja rizika i dane su preporuke za unaprjeđenje poslovanja u narednom razdoblju. S obzirom da proračunski korisnici nisu postupili po nalogima i preporukama Ureda iz ranije obavljenih revizija, ocijenjeno je da mogući rizici u budućnosti mogu imati značajan utjecaj na financijsko izvještavanje i poslovanje subjekta, te je izraženo uvjetno mišljenje.

U ukupno revidiranim prihodima 23 proračunska korisnika u iznosu 100.884.213.783,00 kn, prihodi deset korisnika za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 48.212.947.120,00 kn (47,8%), a prihodi 13 korisnika kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 52.671.266.663,00 kn (52,2%).

Bezuwjetno mišljenje je izraženo za: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Ministarstvo financija, Carinsku upravu, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo uprave, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske.

Uwjetno mišljenje je izraženo za: Agenciju za pravni promet i posredovanje nekretninama, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Poreznu upravu, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo kulture, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo obrane, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvo turizma, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa.

a) **Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010.** je obuhvaćena provjera funkcioniranja sustava unutarnjih financijskih kontrola u planiranju i izvršavanju državnog proračuna, usklađenost postupaka pripreme i izrade prijedloga proračuna s propisima, te ostvarenja prihoda, primitaka, rashoda i izdataka u skladu s planom. Također, ispitana je organizacija i vođenje računovodstva državnog proračuna, te provjereno zaduživanje, davanje jamstava, te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe. Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na državna jamstva, zaduživanje i proračunsku zalihu.

Prema odredbama članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, godišnja vrijednost novih financijskih jamstava je utvrđena u iznosu 4.900.000.000,00 kn, a izdano je 8.043.120.146,72 kn, što je za 3.143.120.146,72 kn ili 64,1% više u odnosu na Zakonom utvrđenu vrijednost.

Revizijom je također utvrđeno da u pojedinim slučajevima nisu poduzete mjere naplate potraživanja predviđene propisima i ugovorima za isplaćena sredstva iz državnog proračuna po osnovi jamstava.

Ciljevi i svrha zaduživanja države su sadržani u odredbama članaka 71. i 72. Zakona o proračunu. Prema odredbi članka 72. Zakona, zaduživanje se provodi u svrhu: financiranja deficita državnog proračuna, financiranja investicijskih projekata i posebnih programa prema odobrenju Hrvatskog sabora, isplate tekućih otpлата državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u svezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću državnog proračuna i drugo. Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna se utvrđuje iznos do kojega se Vlada može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala.

Prema odredbama članka 4. Zakona o izmjenama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, zaduživanje je utvrđeno do 34.627.568.011,00 kn. Primici od zaduživanja u 2010. su iznosili 34.820.363.326,76 kn i veći su za 192.795.315,76 kn ili 0,6% od zakonom utvrđenog iznosa. U očitovanju Ministarstva financija se navodi da je zbog ostvarenih povoljnijih uvjeta zaduživanja na inozemnom tržištu, u srpnju 2010. Vlada Republike Hrvatske plasirala na američkom tržištu desetogodišnje obveznice u iznosu 1.250.000.000 USD koje su korištene za podmirivanje deviznih obveza državnog proračuna do konca 2010. ali i za financiranje deviznih obveza javnog duga tijekom 2011.

Ukupni dug države (bez jamstava), koncem 2010. je evidentiran u iznosu 125.408.089.873,94 kn (valutni tečaj 31. prosinca 2010.), od čega je dugoročni dug 104.689.501.224,74 kn, a kratkoročni (trezorski zapisi) 20.718.588.649,20 kn. Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna, dug je evidentiran u iznosu 133.594.801.668,96 kn (dugoročni dug 112.876.213.019,76 kn, a kratkoročni 20.718.588.649,20 kn). Računajući s jamstvima kao potencijalnim obvezama, sveukupni dug iznosi 182.189.469.688,86 kn.

Pregledom dokumentacije korisnika sredstava proračunske zalihe, koju su dostavili Ministarstvu financija u svrhu dokazivanja namjenskog trošenja sredstava, utvrđeno je da se dio rashoda mogao planirati, odnosno predvidjeti, jer su bili isplaćeni iz proračunske zalihe za iste namjene u prethodnim godinama, a dio rashoda, s obzirom na namjenu, mogao se financirati iz drugih izvora (prihoda od igara na sreću). U okviru sredstava isplaćenih za podmirenje neophodnih rashoda i izvršavanje redovnih funkcija gradova, dio rashoda nije prihvatljiv, s obzirom da se ne mogu dovesti u vezu s njihovim redovnim funkcioniranjem.

b) **Revizijom proračunskih korisnika**, obuhvaćeni su financijski izvještaji i poslovanje, u okviru kojih je provjereno izvršavanje njihovih programa, odnosno aktivnosti i projekata. Područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti (koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja) se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i postupke javne nabave.

Revizijom je utvrđeno da financijski planovi nisu realni ili cjeloviti. Prihodi i rashodi pojedinih aktivnosti (projekata) nisu realno planirani, s obzirom da ostvarenje značajno odstupa od planiranih iznosa. U pojedinim slučajevima rashodi za provedbu istog projekta su planirani i izvršavani u okviru različitih programa ili u okviru različitih aktivnosti istog programa, zbog čega je otežano praćenje planiranja i izvršenja rashoda po aktivnostima i programima. Revizijom je također utvrđeno da financijski planovi nisu cjeloviti u dijelu koji se odnosi na planiranje namjenskih i vlastitih prihoda. Proračunski korisnici ne planiraju pojedine prihode, iako je izvjesno da će se ostvariti, jer su propisani ili se ostvaruju na temelju ugovora, a s obzirom da financijski plan mora biti uravnotežen, ne mogu se planirati ni rashodi koji se tim prihodima mogu financirati.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna i dalje nisu evidentirana potraživanja za prihode koji su na temelju zakona prihodi državnog proračuna (porezi, doprinosi, carine, posebni porezi i drugo). Podaci o navedenim potraživanjima postoje u evidencijama nadležnih uprava Ministarstva financija (Porezna i Carinska uprava). U Ministarstvu financija su započele određene aktivnosti za preuzimanje navedenih podataka od nadležnih uprava u okviru provedbe nekoliko projekata, međutim tijekom 2010. aktivnosti nisu okončane.

Revizijom je utvrđeno da evidencije o zaduženjima i naplati poreza i drugih javnih davanja koje su ustrojene u nadležnim upravama Ministarstva financija, nisu pouzdane.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna također nisu iskazani podaci o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom je utvrđeno da Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, pojedini korisnici nisu dostavljali sveobuhvatne podatke o imovini za potrebe vođenja očevidnika imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

Također, utvrđeno je da podaci u poslovnim knjigama proračunskih korisnika i podaci dostavljeni za potrebe vođenja očevidnika nisu usklađeni. Najčešće nepravilnosti u okviru računovodstvenog poslovanja kod proračunskih korisnika i dalje se odnose na popis imovine i obveza, koji kod pojedinih korisnika nije cjelovit, odnosno popisom se ne obuhvaća određena imovina i obveze. Nadalje, uočeno je da kod pojedinih proračunskih korisnika podaci o vrijednosti imovine u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu istovjetni ili da podaci o imovini u glavnoj knjizi i pomoćnim knjigama nisu usklađeni.

Kod pojedinih proračunskih korisnika revizijom su uočene nepravilnosti u evidentiranju poslovnih događaja. Istovrsni poslovni događaji su evidentirani na različitim računima računskog plana. U pravilu, navedena nepravilnost se odnosi na evidentiranje rashoda. Revizijom je utvrđeno da pojedini proračunski korisnici evidentiraju rashode u vrijeme kad su podmirene obveze koje se na njih odnose, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja. Posljedica toga je, da su u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazani samo rashodi koji su plaćeni, dok se dio obveza koje se odnose na tekuću godinu, prenosi u sljedeću godinu i podmiruje proračunskim sredstvima namijenjenim za financiranje rashoda sljedeće godine. U pojedinim slučajevima na računu rashoda budućih razdoblja su iskazani i rashodi koji se odnose na tekuće razdoblje, što također utječe na realnost iskazanih rashoda u financijskim izvještajima.

Revizijom je utvrđeno da nisu poduzimane sve zakonske mjere za naplatu potraživanja. Pojedini revidirani korisnici u poslovnim knjigama nemaju evidentirana potraživanja za određene prihode (najvećim dijelom to se odnosi na potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu na kojima je postojalo stanarsko pravo).

Revizijom je utvrđeno da su pojedini rashodi plaćeni s pozicija financijskog plana proračunskog korisnika na kojima je preostalo slobodnih sredstava, a ne na teret pozicija na koju se odnose.

Vrijednosno značajna sredstva iz državnog proračuna se doznačuju (u obliku pomoći, donacija, subvencija) pravnim i fizičkim osobama za financiranje određenih programa, aktivnosti, i projekata. Kod sredstava koja se prenose drugim korisnicima, najveći broj nepravilnosti se odnosi na kontrolu njihovog trošenja. Najčešće se provodi kontrola na temelju dostavljenih izvješća o utrošku sredstava, računa, ugovora i druge pisane dokumentacije, dok kontrole namjenskog trošenja sredstava neposrednim uvidom na terenu nisu obavljane ili su bile nedostatne. Nadalje, revizijom je utvrđeno da pojedina ministarstva nemaju cjelovite baze podataka o odobrenim potporama, odnosno organizacijske jedinice unutar ministarstva vode pojedinačne evidencije o zaprimljenim i odobrenim projektima po programima i korisnicima iz svog djelokruga.

U okviru rashoda za usluge, najčešće nepravilnosti se odnose na rashode za ugovore o djelu koji su kod većeg broja proračunskih korisnika izvršeni u iznosu koji je veći od propisanog, odnosno od iznosa u visini 2,0% sredstava osiguranih za plaće zaposlenika.

Tijekom 2010. revidirani proračunski korisnici su zaključili nakon provedenih postupaka nabave ukupno 1 582 ugovora za nabavu roba, usluga i radova u vrijednosti 2.221.073.580,00 kn. Broj zaključenih ugovora po pojedinom subjektu bio je od 9 do 262. Najveći broj ugovora (1 053 ili 66,5%) je zaključen nakon provedenih otvorenih postupaka nabave, a vrijednost nabave roba, usluga i radova je ugovorena u iznosu 1.197.146.470,00 kn. Drugi po učestalosti je pregovarački postupak nabave bez prethodne objave, nakon čega je zaključeno 294 ili 18,5% ugovora za nabavu roba usluga i radova u vrijednosti 300.690.080,00 kn. Svi drugi postupci predviđeni Zakonom o javnoj nabavi, korišteni su u 15% slučajeva. Svi revidirani subjekti su donijeli plan nabave. Kod pojedinih subjekata plan nabave nije sastavljen prema vrstama roba, usluga i radova, nego u skupnim iznosima ili prema računima računskog plana, pri čemu nije jasno određen predmet nabave. Revizijom je utvrđeno da je u pojedinim slučajevima korišten pregovarački postupak bez prethodne objave, iako nisu bili ispunjeni Zakonom propisani uvjeti za primjenu ovakvog načina nabave. U većini slučajeva proračunski korisnici su se pozivali na iznimnu žurnost, ne uzimajući u obzir ispunjenje drugih uvjeta propisanih Zakonom (događaj koji javni naručitelj nije mogao predvidjeti, rok za nadmetanje s objavom poziva za nadmetanje nije se mogao primijeniti, razlog nastanka iznimne žurnosti ne smije ni u kom slučaju biti uzorkovan postupanjem naručitelja).

U pojedinim slučajevima izvršitelj usluge je započeo s obavljanjem usluga prije donošenja odluke o postupku nabave, odnosno prije zaključenja ugovora.

Provjerom realizacije zaključenih ugovora je utvrđeno da se u pojedinim slučajevima radovi ne obavljaju u ugovorenom roku te se zbog produženja roka zaključuju dodaci ugovoru. Jedan od učestalih razloga je nepotpuna projektna dokumentacija ili nepotpuni troškovnici, što upućuje na zaključak da prije ugovaranja radova nisu obavljene kvalitetne pripreme. Nadalje, nabava pojedinih usluga za koje su provedeni postupci nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi je obavljena u iznosima većim od ugovorenih.

Revizijom je utvrđeno da je bez propisanih postupaka provedena nabava roba, usluga i radova u vrijednosti 20.164.196,00 kn. Najčešće se radi o uslugama i radovima za koje su zaključivani dodaci osnovnom ugovoru za dodatne radove u vrijednosti većoj od 25,0% vrijednosti iz osnovnog ugovora. U određenim je slučajevima nabava roba i usluga obavljena izravno od dobavljača ili od dobavljača s kojima je ranijih godina bio zaključen ugovor o nabavi.

Revizija lokalnih jedinica

U ovom izvještajnom razdoblju je obavljena **financijska revizija za 2010. u 285 lokalnih jedinica. O njihovim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo 18 bezuvjetnih (za 3 županije, 10 gradova i 5 općina), 266 uvjetnih (za 17 županija, 112 gradova i 137 općina), te jedno nepovoljno mišljenje (općina Velika Kapanica). Obavljen je i uvid u proračune i financijske izvještaje za 291 lokalnu jedinicu.**

U ukupno revidiranim prihodima 285 lokalnih jedinica u iznosu 20.072.875.050,00 kn, prihodi 18 lokalnih jedinica za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 1.228.961.123,00 kn (6,1%), a prihodi 266 lokalnih jedinica kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 18.838.050.670,00 kn (93,8%). Prihodi lokalne jedinice za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo nepovoljno mišljenje iznose 5.863.257,00 kn.

Područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i postupke javne nabave.

Revizijom je utvrđeno da se poslovi unutarnje revizije nisu obavljali u četiri županije i sedam gradova, jer nisu doneseni normativni akti za ustrojavanje unutarnje revizije, unutarnji revizori nisu imenovani ili imenovani unutarnji revizori nisu obavljali poslove revizije. Posljedice nedovoljno učinkovitog sustava unutarnjih financijskih kontrola su, između ostalog, rezultirale nepravilnostima u poslovanju lokalnih jedinica.

Revizijom financijskih izvještaja i poslovanja je utvrđeno da pojedine lokalne jedinice u poslovnim knjigama nemaju evidentiran dio nefinancijske i financijske imovine. Popisom imovine i obveza nije obuhvaćena cjelokupna nefinancijska imovina u vlasništvu lokalnih jedinica.

Trend izravne dodjele sredstava za nabavu nefinancijske imovine je nastavljen u 2010. te se putem komunalnih društava, osim vodoopskrbe i odvodnje, financiraju izgradnje drugih građevinskih objekata i prenose se u vlasništvo ili suvlasništvo komunalnih društava (izgradnja objekata groblja, cesta i druge imovine, razni projekti), a u vlasništvo komunalnih društava prenose se i građevinska zemljišta. U 2010. je izvršen prijenos sredstava u iznosu 593.431.468,00 kn (bez Grada Zagreba). U odnosu na prethodnu godinu, prijenos sredstava je smanjen za 328.949.803,00 kn ili 35,7%. Prijenosi proračunskih sredstava su izvršeni kod 202 lokalne jedinice ili 70,9% od ukupnog broja revidiranih lokalnih jedinica. U poslovnim knjigama, prijenosi sredstava su evidentirani na skupinama računa kapitalnih pomoći, nabave nefinancijske imovine, kapitalnih donacija i izdacima za financijsku imovinu, što nije u skladu sa zakonskim propisima.

Proračunska sredstva se ne koriste u skladu s propisanim namjenama. Revizijom je utvrđeno da djelomično za propisane namjene nisu utrošena sredstva kod 103 ili 36,1% lokalnih jedinica (21 lokalna jedinica više nego u 2009.).

Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici revidiranih lokalnih jedinica iznose 6.822.834.823,00 kn. Za propisane namjene su utrošeni prihodi i primici u iznosu 6.248.293.883,00 kn, a za pokriće drugih rashoda poslovanja, mimo utvrđenih namjena, utrošeno je 227.112.832,00 kn ili 3,3% od ukupno ostvarenih namjenskih prihoda i primitaka.

Nepravilnosti su utvrđene i kod rashoda na području komunalnog gospodarstva, koji imaju veliki udjel u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini. Programi održavanja komunalne infrastrukture i programi gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture se ne donose ili ne sadrže pojedine elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, a izvještaji o izvršenju tih programa ne podnose se predstavničkom tijelu. Planirana sredstva u programima održavanja komunalne infrastrukture i gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, u pojedinim slučajevima, nisu usklađena s planom sredstava u proračunu. Osim toga, lokalne jedinice ne donose odluke kojima treba utvrditi uvjete i mjerila o povjeravanju određenih komunalnih poslova pravnim ili fizičkim osobama. Izgradnja objekata komunalne infrastrukture (nerazvrstane ceste, javna rasvjeta) provodi se kao održavanje komunalne infrastrukture, poslovi se dodjeljuju unaprijed na razdoblje do četiri godine, što utječe na pravilno razgraničenje izvora financiranja (trošenje proračunskih sredstava u skladu s namjenama), provođenje postupaka javne nabave i evidentiranje imovine u poslovnim knjigama.

Kod revidiranih lokalnih jedinica je utvrđeno da je u 2010. zaključeno 2 757 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u ukupno ugovorenoj vrijednosti (bez poreza na dodanu vrijednost) 1.621.357.235,00 kn.

Najčešće nepravilnosti su:

- obavljeno je izravno ugovaranje bez primjene propisanih postupaka javne nabave za robe, radove i usluge u vrijednosti 115.480.059,00 kn,
- dodaci ugovorima zaključivani su izravno bez provođenja pregovaračkih postupaka javne nabave, u većim iznosima od dozvoljenih ili su pojedini radovi izvedeni prije zaključivanja dodatka ugovoru,
- u manjem broju slučajeva nisu doneseni planovi javne nabave ili planovi javne nabave nisu usklađeni s planiranim sredstvima u proračunu.

Revizija drugih proračunskih korisnika

U ovu grupu subjekata su uključeni korisnici lokalnih proračuna (domovi zdravlja, dječji vrtići, muzeji, kazališta i knjižnice) kao i korisnici državnog proračuna druge razine organizacijske klasifikacije (centri za socijalnu skrb, domovi za starije i nemoćne osobe i drugi). Revizijom je obuhvaćen i jedan izvanproračunski korisnik (Županijska uprava za ceste). **Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje 42 subjekta.** Kriteriji za odabir subjekata revizije bili su: financijska značajnost, nalazi prethodne revizije, procjena rizika na temelju nalaza revizije nadležnog proračuna ili informacija pribavljenih iz drugih izvora (medija, prijava i drugo). **Izraženo je 9 bezuvjetnih, 32 uvjetna i jedno nepovoljno mišljenje (Dječji vrtić Čakovec).**

U ukupno revidiranim приходima 42 proračunska korisnika u iznosu 880.364.230,00 kn, prihodi devet korisnika o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 141.150.074,00 kn (16,0%), a prihodi 32 korisnika kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 721.122.414,00 kn (81,9%). Prihodi proračunskog korisnika, o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo nepovoljno mišljenje, iznose 18.091.742,00 kn (2,1%).

Revizijom utvrđene nepravilnosti su utjecale na izražavanje uvjetnih i nepovoljnog mišljenja.

Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, u većini slučajeva, revidirani subjekti nisu uspostavili na zadovoljavajući način.

U većini slučajeva nisu doneseni planovi uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, a osobe zadužene za provedbu pojedinih oblika kontrola (voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, osoba zadužena za otkivanje prijevара i nepravilnosti), nisu imenovane.

Pojedini proračunski korisnici nisu planirali određene prihode i rashode ili izmjene financijskog plana nisu usklađene s izmjenama nadležnih proračuna. Također, utvrđeno je da u pojedinim slučajevima financijski planovi nisu doneseni prije početka godine na koju se odnose ili su izmijenjeni bez odluke upravnih vijeća. Nadalje, utvrđeno je da pojedini proračunski korisnici nisu donijeli programe rada u skladu sa zakonom odnosno statutom. U pojedinim slučajevima su uočena značajnija odstupanja ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda od planiranih.

Revidirani subjekti su ustrojili propisane poslovne knjige, ali nisu ustrojene određene pomoćne knjige ili evidencije. U pojedinim slučajevima podaci u poslovnim knjigama i pomoćnim evidencijama nisu usklađeni ili u poslovnim knjigama nije evidentirana sveukupna imovina.

Pojedini subjekti prihode i rashode nisu iskazali uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, kako je propisano odredbom članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prema kojoj se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju, a prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi.

U pojedinim revidiranim subjektima blagajničko poslovanje nije obavljano u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Prikupljena sredstva nisu redovito uplaćivana u blagajnu, isplate troškova službenih putovanja obavljane su bez vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava, a utvrđene su i nepravilnosti u obračunu troškova službenih putovanja, što je posljedica izostanka prethodnih kontrola obavljenih isplata.

Najčešća nepravilnost kod popisa imovine i obveza je nepotpun popis. U najvećem broju slučajeva popisom nisu obuhvaćena potraživanja i obveze, te muzejska građa i knjige. U pojedinim slučajevima, podaci o popisu nefinancijske imovine (građevinsko zemljište, građevinski objekti, postrojenja i oprema, prijevozna sredstva) nisu uneseni u popisne liste pojedinačno i u novčanim iznosima ili popisne liste nisu vjerodostojne, jer sadrže popisanu imovinu i obveze drugog subjekta.

U pojedinim slučajevima proračunski korisnici nisu naplaćivali određene prihode, iako je njihova naplata propisana odlukama nadležnih tijela. U nekim od revidiranih subjekata ne postoji cjelokupna dokumentacija o naplati pojedinih prihoda, a prikupljena sredstva nisu redovito uplaćivana u blagajnu. Nadalje, za dospjela potraživanja nisu poduzimane potrebne mjere naplate.

Određeni proračunski korisnici su ostvarili i prihode od obročne prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Ostvareni prihodi nisu iskazani u okviru prihoda, a dio ostvarenih prihoda od prodaje stanova nije uplaćen u državni proračun, što je obveza propisana odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

U strukturi rashoda, značajniji udjel kod svih proračunskih korisnika imaju rashodi za zaposlene. Pojedini subjekti kod isplate naknada i nagrada u većim iznosima od porezno dopuštenih nisu obračunavali i uplaćivali propisane poreze i doprinose.

Najčešće nepravilnosti vezano uz javnu nabavu revidiranih subjekata, utvrđene su u planiranju i provođenju nabave, te vođenju propisanih evidencija o postupcima javne nabave. Određeni subjekti nisu vodili propisane evidencije postupaka javne nabave i zaključenih ugovora, te nadležnom tijelu nisu dostavili izvješća o javnoj nabavi, ili su izvješća nepotpuna, odnosno netočna. Revizijom je utvrđeno da su bez postupaka javne nabave koji su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, izvršeni rashodi u iznosu 13.523.182,00 kn.

Revizija trgovačkih društava

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno 55 trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama i udjelima, od čega je 5 društava u većinskom državnom vlasništvu, a 50 u vlasništvu lokalnih jedinica. O financijskim izvještajima i poslovanju navedenih subjekata je izraženo 7 bezuvjetnih i 48 uvjetnih mišljenja.

a) **Revizijom trgovačkih društava u državnom vlasništvu** (Brodotrogir d.d., Državna ergela lipicanaca, Imunološki zavod d.d., Jadroplov d.d. i Park Prevlaka d.o.o.) utvrđene nepravilnosti se odnose na sustav unutarnjih kontrola i unutarnju reviziju, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, ulaganja u dugotrajnu imovinu, druge nepravilnosti i postupke javne nabave. **Ukupni prihodi revidiranih trgovačkih društava su ostvareni u iznosu 900.377.994,00 kn, a rashodi u iznosu 1.109.408.011,00 kn.**

U revidiranim trgovačkim društvima su uočene slabosti u funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola. Pojedina društva nisu donijela poslovne planove prije početka poslovne godine na koju se odnose. Planovi proizvodnje, nabave i prodaje nisu međusobno usklađeni kroz jedinstveni dokument odnosno sveobuhvatni plan poslovanja.

Popisom nisu obuhvaćene pojedine vrste imovine i obveza. Neka društva nisu u poslovnim knjigama evidentirala pojedine obveze. Pojedina su društva obveze za zatezne kamate evidentirala na računu redovnih kamata. U nekim društvima vrijednost imovine u financijskim izvještajima nije točno iskazana prema vrstama i vrijednostima i nije usklađena s knjigovodstvenim evidencijama.

Dio kapitalnih donacija primljenih iz državnog proračuna nije utrošen za planirane namjene. Nisu poduzimane potrebne radnje za naplatu potraživanja i nisu obračunavane zatezne kamate za nepravodobna plaćanja, nisu ugovarani ni pribavljani instrumenti osiguranja naplate, te nisu utvrđeni kriteriji za odobravanje rabata kupcima.

U pojedinim su društvima obračun i isplata plaća predsjedniku i članu uprave obavljani u iznosima većim od iznosa predviđenih Odlukom Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprave trgovačkih društava. Također, naknada članovima nadzornog odbora je isplaćivana u iznosima većim od iznosa predviđenih Odlukom Vlade Republike Hrvatske o iznosu naknade članovima nadzornih odbora i upravnih vijeća.

Pojedina društva nisu redovito podmirivala kreditne obveze te su plaćala zatezne kamate, zaduživala se uz visoke kamatne stope, zbog problema s likvidnošću reprogramirala i refinancirala kreditne obveze. Dodaci ugovorima nisu pravodobno zaključivani, nego nakon isteka ugovorenog roka. Bez ugovorene dinamike ustupana su potraživanja od kupaca za podmirenje kreditnih obveza koje su podmirivane prije ugovorenog roka.

Dospjeli obroci nisu podmirivani prema ugovorima o nagodbi i sporazumu o podmiranju duga s dobavljačima. Plaćena je posrednička provizija drugom društvu, iako je revidirano društvo imalo sva ovlaštenja za uvoz i prodaju cjepiva proizvođača na domaćem tržištu.

Od pet revidiranih trgovačkih društava, tri su bila obvezna primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi, a dva nisu bila obveznici primjene Zakona u revidiranom razdoblju. Ukupna vrijednost nabave roba, radova i usluga na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi je iznosila 102.597.052,00 kn, a vrijednost nabave provedene bez primjene propisanih postupaka javne nabave je iznosila 12.965.554,00 kn.

Nepravilnosti se odnose na sljedeće:

- plan nabave nije donesen ili ne sadrži propisane elemente,
- pojedine robe, radovi i usluge su nabavljeni bez primjene propisanih postupaka javne nabave,
- nije donesen interni akt o postupcima nabave i nije osnovano povjerenstvo za provođenje postupaka nabave,
- nabava nije realno planirana u skladu sa stvarnim potrebama i obavljena je putem narudžbenica.

b) **U ukupno revidiranim prihodima 50 društava u vlasništvu lokalnih jedinica** (od kojih je 46 organizirano kao društvo s ograničenom odgovornošću, jedno je dioničko društvo, a tri su javne ustanove, a spomenuti subjekti najvećim dijelom obavljaju komunalne djelatnosti) u iznosu 799.559.188,00 kn, prihodi sedam društava za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 206.235.171,00 kn (25,8%), a prihodi 43 društva za koje je izraženo uvjetno mišljenje iznose 593.324.017,00 kn (74,2%).

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, druge nepravilnosti i postupke javne nabave su utjecale na izražavanje uvjetnih mišljenja.

Uspostavljeni sustavi unutarnjih kontrola nisu djelotvorni ili se unutarnje kontrole ne provode. Društva nemaju utvrđene postupke i načine provedbe unutarnjih kontrola. Odluke o dozvoljenom limitu za korištenje službenih mobitela nisu donesene i ne prati se potrošnja goriva za vozila. Opći akti, kojima bi se definiralo unutarnje ustrojstvo i organizacija, sistematizacija radnih mjesta s naznakom naziva radnog mjesta i opisom poslova, broja djelatnika i uvjeti stručne sprema za određeno radno mjesto, nisu doneseni.

Nepravilnosti vezane uz planiranje se odnose na propuste oko donošenja godišnjih programa rada, financijskih planova i planova ulaganja.

U pojedinim društvima nisu ustrojene propisane poslovne knjige i pomoćne evidencije. U poslovnim knjigama nisu evidentirane pojedine obveze ili nisu realno iskazane. Pojedine poslovne promjene nisu evidentirane na temelju potpunih ili urednih knjigovodstvenih isprava. Knjigovodstvene isprave na temelju kojih su evidentirani poslovni događaji nisu kontrolirane, odnosno odobrene na odgovarajući način. Koncem godine poslovne knjige nisu zaključene i nisu ih potpisale ovlaštene osobe. Pojedine analitičke evidencije nisu usklađene sa sintetičkim ili nisu vođene uredno.

Nabava dugotrajne i kratkotrajne imovine nije evidentirana na računima imovine, nego na računima materijala i usluga. Primljene kapitalne potpore od općine nisu evidentirane kao ulaganja u tuđoj imovini nego na vlastitoj imovini. U glavnoj knjizi i financijskim izvještajima su iskazane imovina i obveze u iznosima manjim od stvarnih. Dugoročna potraživanja za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo nisu usklađena sa stanjem evidentiranim kod pravne osobe koja za račun društva obavlja obračun i naplatu dospjelih anuiteta, a potraživanja za obveznice Republike Hrvatske stečene prodajom stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo nisu usklađena sa stanjem evidentiranim u poslovnim bankama putem kojih su otplaćivani stanovi. Prikupljanje i trošenje sredstava grobne naknade nije evidentirano u skladu s općinskom odlukom o grobnoj naknadi.

Podaci navedeni u financijskim izvještajima nisu istovjetni podacima u poslovnim knjigama, račun dobiti i gubitka ne pruža objektivni prikaz strukture rashoda, a bilješke uz financijske izvještaje su nepotpune. Računovodstvene politike nisu donesene ili nisu usklađene s Hrvatskim standardima financijskog izvješćivanja.

Popis imovine i obveza nije obavljen ili nije potpun. Za imovinu i obveze u popisnim listama nisu uneseni podaci o vrijednosti i knjigovodstvenom stanju, a uz izvješće o obavljenom popisu nisu priložene liste popisane imovine i obveza.

U okviru poslovnih prihoda, evidentirani su prihodi od državnih potpora preneseni s računa prihoda budućeg razdoblja, pri čemu su državne potpore prenesene na prihode više od propisanog, te su prihodi iskazani u većem iznosu od ostvarenih. Prijenos prihoda s računa odgođenog priznavanja prihoda na račun prihoda razdoblja, proveden je bez odgovarajuće knjigovodstvene isprave.

Sredstva primljena od Županijske uprave za ceste namijenjena za pripremu i provedbu zajedničkog projekta sređivanja imovinsko pravnog stanja na zemljištima uz javne prometnice, dijelom je utrošena za tekuće rashode poslovanja.

Naplata zakupnine za poslovne prostore nije obavljena u skladu s odredbama zaključenih ugovora o zakupu.

Za pravodobnu naplatu potraživanja nisu poduzimane potrebne mjere naplate te je dio potraživanja otišao u zastaru. Ovršni postupci su pokrenuti prema pravnim osobama, a ne i prema fizičkim osobama.

Plaće zaposlenika nisu obračunavane u skladu s općim aktima, ugovorima o radu ili kolektivnim ugovorom. Za isplaćenu stimulaciju i dodatak za uspješnost nisu utvrđena načela i kriteriji isplate u skladu sa zakonskim propisima i donesenim aktima.

Troškovi amortizacije nisu obračunavani ili su pri obračunu primijenjene više stope od najviše porezno dopustivih.

Ugovori o autorskom honoraru su nepotpuni, jer u njima nije jasno određena vrsta posla, vrijeme u kojemu posao treba obaviti i iznos honorara.

Za zaduživanje nije pribavljena suglasnost većinskog vlasnika, odnosno osnivača (lokalne jedinice). Također, prije zaključivanja ugovora o financijskom najmu nije pribavljena suglasnost osnivača.

Društva koja su poslovala s gubitkom nisu donijela program mjera kojima bi se utvrdio rok i način pokrivanja gubitka te izvori i način podmirivanja postojećih obveza.

Pri plaćanju predujmom nisu ugovoreni ni pribavljeni instrumenti osiguranja povrata sredstava u slučaju neispunjenja obveze isporuke.

Ukupna vrijednost roba, radova i usluga na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi je iznosila 313.524.586,00 kn, a bez primjene propisanih postupaka javne nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 30.728.445,00 kn.

Najčešće nepravilnosti se odnose na:

- plan nabave nije donesen ili nije cjelovit,
- nadzorni odbor nije donio odluku o prihvaćanju plana nabave,
- nabavljene su robe, radovi i usluge izravnim ugovaranjem bez provođenja postupaka javne nabave,
- postupci nabave nisu provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi,
- ugovoreni uvjeti nabave nisu u skladu s uvjetima navedenim u odabranoj ponudi i uvjetima određenima u dokumentaciji za nadmetanje,
- radovi su započeti prije pribavljene potvrde glavnog projekta i prije rješavanja imovinsko pravnih odnosa,
- tijelu nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljana godišnja izvješća o javnoj nabavi,
- nisu uspostavljene propisane evidencije, te
- obavijesti o početku postupka javne nabave i/ili zaključenju ugovora nisu ili nisu u propisanom roku objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

Revizija neprofitnih organizacija

U ovom izvještajnom razdoblju financijskom **revizijom je obuhvaćeno 10 neprofitnih organizacija, koje obavljaju djelatnost na lokalnoj razini** (Javna ustanova u kulturi Dubrovačke ljetne igre, Dubrovnik; Javna ustanova „Rezervat Lokrum“, Dubrovnik; Turistička zajednica Dubrovačko-neretvanske županije, Dubrovnik; Turistička zajednica grada Čakovca; Turistička zajednica grada Dubrovnika; Turistička zajednica grada Virovitice; Turistička zajednica općine Župa dubrovačka; Turistička zajednica Virovitičko-podravske županije; Vatrogasna zajednica grada Otočca; Vatrogasna zajednica grada Senja). **O financijskim izvještajima i poslovanju navedenih neprofitnih organizacija su izražena uvjetna mišljenja. Ukupni prihodi neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom su ostvareni u iznosu 47.448.837,00 kn.**

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti, koji su utjecali na izražavanje uvjetnog mišljenja, odnose se na planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, te postupke javne nabave.

Podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu istovjetni podacima u poslovnim knjigama, a bilješke uz financijske izvještaje nisu sastavljene ili ne sadrže razradu i dopunu podataka koji su prikazani u bilanci i računu prihoda i rashoda.

Većina revidiranih neprofitnih organizacija u poslovnim knjigama nije iskazala potraživanja. Kod turističkih zajednica se navedeno odnosi na potraživanja za turističku članarinu i boravišnu pristojbu, a kod vatrogasnih zajednica na potraživanja za naknade za korištenje šuma.

Rashodi nisu evidentirani u razdoblju u kojem je nastao poslovni događaj, a prihodi od donacija u razdoblju kada su naplaćeni, ili prihodi i rashodi nisu evidentirani na propisanim računima iz računskog plana.

U pojedinim slučajevima popis imovine i obveza nije obavljen, a kod pojedinih neprofitnih organizacija koje su obavile popis, nepravilnosti se odnose na cjelovitost popisa, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine i obveza.

Od ostvarenih prihoda od boravišne pristojbe, turistička zajednica je dužna 30,0% sredstava uplatiti na račun lokalne jedinice na čijem području je osnovana. U pojedinim slučajevima, turističke zajednice nisu donijele godišnji program o korištenju sredstava boravišne pristojbe, a pojedine nisu doznačivale lokalnim jedinicama sredstva u visini i rokovima propisanim provedbenim propisom.

Vatrogasne zajednice ostvaruju prihode od udjela u premijama osiguranja od požara koje izdvajaju društava za osiguranje. Društva za osiguranje nisu izvješćivala vatrogasne zajednice o ukupnom iznosu naplaćenih premija osiguranja, niti su vatrogasne zajednice navedene podatke tražile radi utvrđivanja stvarne visine sredstava koja su joj navedene pravne osobe dužne uplatiti.

Pojedine neprofitne organizacije su bile obvezne nabavljati robu, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ukupna vrijednost nabave na koju se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi je iznosila 2.089.772,00 kn.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 337.224,00 kn.

Nepravilnosti u provođenju postupaka javne nabave se odnose na izravno ugovaranje nabave usluga u vrijednostima iznad 70.000,00 kn bez primjene propisanih postupaka, zatim obavijesti o zaključenju ugovora o javnoj nabavi nisu objavljene, a godišnje izvješće o zaključenim ugovorima o nabavi nije dostavljeno Upravi za javnu nabavu.

Revizija projekata

U ovom izvještajnom razdoblju **su obavljene revizije projekata financiranih iz programa Europske unije (redovna revizija projekata iz programa ISPA i dvije završne revizije), Projekta razvoja sustava odgoja i obrazovanja, te Projekta financiranog iz IDF darovnice za jačanje financijskog izvještavanja trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj.**

Nadležnost za obavljanje revizije projekata financiranih iz sredstava Europske unije je utvrđena odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju i Uredbe o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD.

Izražena su četiri bezuvjetna i jedno uvjetno mišljenje (redovna revizija projekata iz programa ISPA).

Na izražavanje uvjetnog mišljenja su utjecale sljedeće činjenice: projekti se provode sa značajnim kašnjenjem u odnosu na planirane rokove, do konca 2010. je planirano zaključiti 26 ugovora o nabavi, a zaključeno je 19 ugovora, od čega su četiri ugovora zaključena u 2010., dva ugovora u 2009., osam ugovora u 2008. i pet ugovora u 2007.

Drugi poslovi Ureda

Prije, u tijeku i nakon provedbe revizija, Ured surađuje s pravosudnim i državnim tijelima. Suradnja obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite, zamolbe i podneske, davanje pojašnjenja te sudjelovanje na organiziranim sastancima u vezi predmeta revizije.

U ovom izvještajnom razdoblju su razmjenjivani dokumenti i izvješća povezani s provedbom mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije te s provedbom odredbi Ustava Republike Hrvatske o ne zastarijevanju kaznenih djela iz procesa pretvorbe i privatizacije (74 predmeta s Državnim odvjetništvom i Uredom za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, 53 predmeta s Ministarstvom unutarnjih poslova, te 6 predmeta sa sudovima). Za potrebe obavljanja revizije, Ured je surađivao s Poreznom upravom i drugim državnim tijelima.

Značajna je i međunarodna suradnja koju Ured provodi kroz razmjenu stavova, iskustava i stručne literature, izobrazbu zaposlenika putem sudjelovanja na međunarodnim skupovima, seminarima te radionicama i programima.

Za obavljanje svih poslova Ureda sistematizirano je 307 radnih mjesta, a na dan 30. rujna 2011. je popunjeno 277. Od navedenog broja, 228 su ovlašteni državni revizori, a druge stručne, opće i pomoćne poslove obavlja 41 službenik i 8 namještenika.

Prema kvalifikacijskoj strukturi, 228 zaposlenika ili 82% ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su 3 doktora znanosti, 13 magistara znanosti i 3 magistra specijalista.



**IZVJEŠĆE O RADU
DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU ZA 2011.**

U skladu s odredbom članka 15. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), glavni državni revizor izvješćuje Hrvatski sabor o radu Državnog ureda za reviziju (dalje u tekstu: Ured). Izvješće se podnosi do konca tekuće godine za izvještajno razdoblje koje počinje 1. listopada prethodne godine, a završava 30. rujna tekuće godine.

U Izvješću o radu za 2011. se daju podaci o organizaciji, zaposlenicima i nadležnostima Ureda, o Godišnjem programu i planu rada za 2011. i njegovoj provedbi. Daju se podaci o obavljenim revizijama proračuna i korisnika proračuna, trgovačkih društava, neprofitnih organizacija i projekata koji se financiraju iz sredstava Europske unije i drugih međunarodnih institucija. Osim toga, Izvješće sadrži opis postupaka revizije, broj izraženih mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju prema vrstama i prema grupama subjekata. Nadalje, u Izvješću se daju podaci o prihodima i primicima, rashodima i izdacima proračuna za 2010., te sažeci nalaza revizije s opisom utvrđenih nepravilnosti za korisnike državnog proračuna, za proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice), druge korisnike proračuna i trgovačka društva u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica.

1. NADLEŽNOST UREDA

Ured je osnovan 1994. temeljem Zakona o državnoj reviziji, kao novo tijelo bez pravnog, organizacijskog i kadrovskog kontinuiteta u dotadašnjoj organizaciji vlasti u Republici Hrvatskoj. U skladu s odredbama navedenog Zakona, uređena su sva temeljna pitanja položaja i međusobnih odnosa u sustavu vlasti Republike Hrvatske, nadležnosti prema kriteriju vrsta tijela vlasti i drugih subjekata na državnoj i regionalnoj razini, kao i prema kriteriju izvora sredstava čije se trošenje revidira, ali i sva druga pitanja koja se odnose na unutarnji ustroj, obuhvat i način obavljanja revizija, izradu revizijskih izvješća, izvješćivanje, odnos prema revidiranim subjektima, njihovim tijelima i zakonskim predstavnicima, te pitanja statusa i posjedovanja, odnosno stjecanja stručnih, radnih i moralnih kvaliteta ovlaštenih državnih revizora.

Promjenama Ustava Republike Hrvatske iz 2010., Ured kao institucija i ovlaštene državni revizori su dobili još značajniju ulogu, pravni i društveni autoritet. U Ustav su unesene odredbe o Uredu kao najvišoj revizijskoj instituciji Republike Hrvatske, koja je samostalna i neovisna u svom radu i o glavnom državnom revizoru koji njime upravlja i koji o njegovu radu izvješćuje Hrvatski sabor. Time su uvažene preporuke Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija i njenih deklaracija, a posebno uvjeti iz mjerila za zatvaranje poglavlja 32 pretpristupnih pregovora za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji.

U skladu s promjenama Ustava, u srpnju 2011. je donesen Zakon o Državnom uredu za reviziju, koji je zamijenio Zakon o državnoj reviziji. Zakonom o Državnom uredu za reviziju su preciznije i sveobuhvatno razrađene odredbe o nadležnosti, organizaciji i načinu rada Ureda.

Prema odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, nadležnost Ureda obuhvaća reviziju:

- državnih prihoda i rashoda
- financijskih izvještaja i financijskih transakcija:
 - o jedinica državnog sektora,
 - o jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
 - o pravnih osoba koje se djelomice ili u cijelosti financiraju iz proračuna,
 - o pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinsko vlasništvo nad dionicama odnosno udjelima, te
- korištenje sredstava Europske unije i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za financiranje javnih potreba.

Jedinice državnog sektora i lokalne jedinice su tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, kao i sve agencije, institucije i drugi subjekti na državnoj i lokalnoj razini, financirani iz državnog proračuna ili proračuna lokalnih jedinica. Navedenim odredbama je na jasan i nedvosmislen način uređena nadležnost Ureda, odnosno obuhvat subjekata i sredstava koji podliježu reviziji.

Prema odredbama članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, revizija državnog proračuna se obavlja svake godine, a revizija drugih subjekata se obavlja prema godišnjem programu i planu rada, kojeg donosi glavni državni revizor na temelju:

- procjene rizika,
- financijske značajnosti subjekta revizije,
- rezultata prethodne revizije,
- prikupljenih informacija o poslovanju subjekta revizije i
- drugih kriterija koji se utvrđuju unutarnjim aktom Ureda.

U okviru usklađivanja propisa Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, početkom 2011. je donesen Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine 24/11 i 61/11), koji je cjelovito uredio područje kontrole rada, financiranja i izvješćivanja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, zastupnika nacionalnih manjina i nezavisnih članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica, čime su proširene nadležnosti i obujam poslova Ureda.

1.1. Postupci revizije

Prema načinu provedbe postupaka revizije, Ured u okviru svojih ovlaštenja obavlja:

- ispitivanje dokumenata, isprava, izvješća, sustava unutarnje kontrole i unutarnje revizije, računovodstvenih i financijskih postupaka, te drugih evidencija radi utvrđivanja objektivnosti i istinitosti financijskih izvještaja, financijskog položaja i rezultata financijskih aktivnosti,
- ispitivanje financijskih transakcija koje predstavljaju državne prihode i rashode u smislu zakonitog korištenja sredstava,
- davanje ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti, te ocjene o učinkovitosti ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih financijskih transakcija, programa i projekata.

Za potrebe obavljanja revizije, na temelju prikupljene dokumentacije, državni revizori utvrđuju prag značajnosti, procjenjuju rizik revizije i vjerojatnost pojave prijevara i korupcije (u skladu sa Smjernicama za postupanje državnih revizora u slučaju sumnje na prijevaru i korupciju), te utvrđuju činjenice o financijskim izvještajima i poslovanju subjekta revizije. O obavljenoj reviziji se sastavlja nacrt izvješća, koji se u skladu s odredbom članka 14. stavka 2. Zakona o Državnom uredu za reviziju, dostavlja subjektu revizije na očitovanje. Zakonski predstavnik subjekta revizije je obavezan u roku osam dana od dana primitka nacrta izvješća dostaviti Uredu očitovanje na činjenice opisane u nacrtu izvješća. Izvješće o obavljenoj reviziji s ugrađenim očitovanjem se dostavlja zakonskom predstavniku subjekta revizije.

Na izvješće o obavljenoj reviziji, zakonski predstavnik subjekta revizije može staviti prigovor u roku osam dana od dana primitka. O prigovoru odlučuje glavni državni revizor u roku 30 dana od dana primitka prigovora. Osim toga, zakonski predstavnik subjekta revizije je dužan u roku 60 dana od dana primitka izvješća dostaviti Uredu pisano očitovanje o poduzetim mjerama po nalazima revizije.

1.2. Izražavanje revizijskog mišljenja

Mišljenje čini sastavni dio izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji. Mišljenje se ne izražava i ne čini sastavni dio izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti, izvješća o obavljenom uvidu u proračun i financijske izvještaje lokalnih jedinica i uvidu u financijske izvještaje izvanparlamentarnih stranaka.

U skladu s točkom 2.4. ISSAI 300 INTOSAI revizijskih standarda, sva predložena mišljenja kao i izvješća o obavljenoj reviziji se provjeravaju na više razina (više stupnjeva kontrole), s ciljem stjecanja čvrstog uvjerenja da su revizijski dokazi koji služe kao podloga za izražavanje mišljenja, dostatni, mjerodavni, pouzdani, pravilno identificirani i dokumentirani.

Mišljenje se izražava u standardiziranom obliku, u skladu s točkom 7. ISSAI 400 INTOSAI revizijskih standarda. Vrste mišljenja su:

- bezuvjetno,
- uvjetno,
- nepovoljno ili
- suzdržano.

Kod izražavanja mišljenja odlučujuću ulogu ima prag značajnosti, koji se određuje prema utvrđenoj metodologiji. Na određivanje praga značajnosti utječu značajnost po vrijednosti i značajnost po prirodi ili sadržaju. Značajnost po vrijednosti se određuje u apsolutnom iznosu i relativnom iznosu (postotak od ukupnih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka ili vrijednosti imovine), a značajnost po prirodi ili sadržaju ovisi o vrsti poslovnih događaja koji su utjecali na financijske izvještaje ili poslovanje subjekta.

Bezuovjetno mišljenje se izražava kada su u svim značajnim aspektima:

- financijski izvještaji sastavljeni uz dosljednu primjenu prihvaćenih računovodstvenih politika,
- financijski izvještaji sastavljeni u skladu sa zakonima i drugim propisima,
- zaključci u financijskim izvještajima u skladu s revizijom utvrđenim činjenicama,
- objavljene sve značajne činjenice vezane za financijske izvještaje, te
- kada se poslovanje obavljalo u skladu s propisima.

Bezuovjetno mišljenje se ne izražava kada postoji bilo koja od sljedećih okolnosti, odnosno ako njihovi učinci jesu ili mogu biti značajni za financijske izvještaje:

- kada je postojalo ograničenje u opsegu revizije,
- kada su financijski izvještaji necjeloviti, upućuju na pogrešan zaključak, kada postoji neopravdano odstupanje od prihvaćenih računovodstvenih standarda, ili
- kada se sumnja u financijske izvještaje.

Uvjetno mišljenje se izražava kada postoji sumnja u jednu ili više pozicija u financijskim izvještajima koja je značajna, ali nije odlučujuća za razumijevanje financijskih izvještaja, odnosno ako se poslovanje u manjoj mjeri nije obavljalo u skladu s važećim propisima. Upućuje na pozitivno mišljenje, ali i na jasno isticanje razloga zbog kojeg se daje uvjetno mišljenje. U slučajevima kada je bilo moguće, kvantificirani su financijski efekti utvrđenih nepravilnosti.

Nepovoljno mišljenje se izražava kada su utvrđene nepravilnosti u financijskim izvještajima i poslovanju tako značajne, da uvjetno mišljenje ne bi bilo odgovarajuće. Izražavanje takvog mišljenja ukazuje da financijski izvještaji nisu fer iskazani, a poslovanje u značajnom dijelu nije obavljeno u skladu sa zakonima i drugim propisima. U mišljenju se navode područja neslaganja, a u slučajevima kada je moguće, kvantificiraju se financijski efekti utvrđenih nepravilnosti.

Suzdržano mišljenje se izražava kada se zbog značajnih nejasnoća u financijskim izvještajima ili ograničenja opsega revizije ne može izraziti drukčije mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju. Izražavanje suzdržanosti jasno ukazuje da se mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju ne može dati, navodeći nejasnoće i ograničenja.

2. GODIŠNJI PROGRAM I PLAN RADA

U skladu s odredbama članka 12. Zakona o Državnom uredu za reviziju, Ured planira i obavlja reviziju u opsegu predviđenom godišnjim programom i planom rada, kao i prema zahtjevu Hrvatskog sabora ako glavni državni revizor ocijeni da je taj zahtjev opravdan. Opseg godišnjeg programa i plana rada je utvrđen na temelju odredbi zakona, procjene rizika, financijske značajnosti subjekta revizije, rezultata prethodne revizije, te prikupljenih informacija o poslovanju subjekata revizije.

Programom i planom rada za 2011. su obuhvaćeni svi subjekti za koje je odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju i Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, propisana obveza godišnje revizije. Osim navedenih revizija, planirane su i revizije visokih učilišta, revizije korisnika proračuna lokalnih jedinica, revizije trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima, revizije neprofitnih organizacija, revizije projekata koji se financiraju iz sredstava Europske unije i drugih međunarodnih institucija, te revizije učinkovitosti upravljanja poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske i javne nabave u Hrvatskoj pošti d.d. Sve navedene aktivnosti Ureda, predviđene godišnjim programom i planom rada, su usklađene s Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije.

U ovom izvještajnom razdoblju Ured je obavio 832 revizije, od čega je 527 subjekata obuhvaćeno financijskom revizijom (revizija financijskih izvještaja i poslovanja), 291 uvidom u proračun i financijske izvještaje lokalnih jedinica, te 12 uvidom u financijske izvještaje izvanparlamentarnih političkih stranaka. U okviru financijskih revizija, obavljena je i revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu. U skladu s odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/09), Vlada Republike Hrvatske je Hrvatskom saboru u svibnju 2011. podnijela Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, u čijem prilogu je dostavljeno i Izvješće o obavljenoj reviziji. Također, Ured je u ovom izvještajnom razdoblju obavio i dvije revizije učinkovitosti (Upravljanje poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske; Javna nabava u društvu HP Hrvatska pošta d.d.).

Program i plan rada za 2011. je u cijelosti ostvaren.

Financijska revizija (revizija financijskih izvještaja i poslovanja) je obavljena za:

- državni proračun i 23 proračunska korisnika,
- 285 lokalnih jedinica,
- 42 druga korisnika proračuna,
- 55 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica,
- 10 neprofitnih organizacija,
- 91 visoko učilište,
- 11 parlamentarnih političkih stranaka,
- 4 nezavisna zastupnika i
- 5 projekata.

U tablici u nastavku se daju podaci o vrstama izraženih mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju, prema grupama subjekata revizije.

Tablica broj 1

Vrste mišljenja prema grupama subjekata revizije

Redni broj	Grupe subjekata revizije	Broj subjekata	Vrsta mišljenja		
			Bezuvjetno	Uvjetno	Nepovoljno
1	2	3	4	5	6
1.	Državni proračun i proračunski korisnici	24	10	14	0
2.	Lokalne jedinice	285	18	266	1
3.	Drugi korisnici proračuna	42	9	32	1
4.	Trgovačka društva u državnom vlasništvu	5	0	5	0
5.	Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica	50	7	43	0
6.	Neprofitne organizacije	10	0	10	0
7.	Visoka učilišta	91	19	71	1
8.	Političke stranke	11	6	5	
9.	Nezavisni zastupnici	4	4	0	0
10.	Projekti	5	4	1	0
UKUPNO		527	77	447	3

Od ukupno 527 subjekata, za 77 ili 14,6% je izraženo bezuvjetno mišljenje, za 447 ili 84,8% uvjetno, te za 3 ili 0,6% nepovoljno mišljenje.

3. REVIZIJA PRORAČUNA I KORISNIKA PRORAČUNA

Proračun je najvažniji financijski instrument države i lokalnih jedinica, kojim se procjenjuju prihodi i primici, te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu. Državni proračun Republike Hrvatske donosi Hrvatski sabor, a proračune lokalnih jedinica njihova predstavnička tijela. Uz državni proračun se donosi zakon o izvršavanju državnog proračuna, a uz proračune lokalnih jedinica se donosi odluka o izvršavanju proračuna, kojima se detaljnije propisuje izvršavanje proračuna, opseg zaduživanja i jamstva države, odnosno lokalne jedinice, upravljanje javnim dugom te financijskom i nefinancijskom imovinom, prava i obveze korisnika proračunskih sredstava, kao i pojedine ovlasti u izvršavanju proračuna.

Postupci planiranja, izrade, donošenja i izvršavanja proračuna, te područja vezana uz upravljanje imovinom i dugovima, zaduživanje i davanje jamstava, računovodstvo, proračunski nadzor i druga pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama i proračunskim odnosima u javnom sektoru su propisani Zakonom o proračunu.

U postupku izrade državnog proračuna, potrebno je naglasiti važnost izrade strateških planova za trogodišnje razdoblje koje izrađuju ministarstva i druga državna tijela, prema uputama Ministarstva financija. Trogodišnji strateški planovi sadrže: viziju, strateške ciljeve, načine ostvarenja ciljeva, te mjere procjene rezultata i sustav praćenja postizanja rezultata. Na temelju strateških planova, Vlada Republike Hrvatske donosi strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje, u kojima su između ostalog, naznačena glavna strateška područja djelovanja s postavljenim ciljevima, načinima ostvarenja ciljeva i mjerama procjene rezultata. To je ujedno podloga za izradu smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, koje služe za izradu prijedloga državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica.

Izrada strateških planova na razini županija je određena Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine 153/09), prema kojem je županijska razvojna strategija dokument u kojem se određuju ciljevi i prioriteti razvoja lokalnih jedinica. Plan razvojnih programa koji lokalne jedinice imaju obvezu donijeti prema odredbama Zakona o proračunu, mora biti u suglasju sa županijskom razvojnom strategijom.

Proračuni i proračunski korisnici su obvezni voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11) koji, između ostalog, uređuje knjigovodstvene isprave, poslovne knjige, organizaciju knjigovodstva, načela iskazivanja prihoda, rashoda, imovine, obveza i vlastitih izvora, sadržaj računa računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo. Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika se temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima: točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju pozicija. Na temelju podataka iz poslovnih knjiga, proračun i proračunski korisnici sastavljaju financijske izvještaje, čiji su oblik i sadržaj, razdoblja za koja se sastavljaju, te obveza i rokovi njihova podnošenja, propisani Pravilnikom o financijskom izvještavanju i proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11).

3.1. Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima

Nadzor obuhvaća skup aktivnosti koje se provode u svrhu davanja ocjene o pravilnosti obavljanja određene djelatnosti, te predlaganje mjera kako bi se nepravilnosti, utvrđene obavljenim nadzorom, otklonile. Sustav nadzora proračunskih sredstava na državnoj i lokalnoj razini može biti unutarnji i vanjski.

Odredbama Zakona o proračunu je propisano da su čelnici proračunskih korisnika odgovorni za zakonitost, svrhovitost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima. Također su odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje rashoda i izdataka u skladu s namjenama. U ostvarivanju tog cilja pomažu kontrolni mehanizmi uspostavljeni putem sustava unutarnjih financijskih kontrola, kao unutarnjeg oblika nadzora nad proračunskim sredstvima.

Vanjske oblike nadzora provodi Ministarstvo financija, Sektor za proračunski nadzor i Ured, a propisani su odredbama Zakona o proračunu i Zakona o Državnom uredu za reviziju. Uz navedeno, prema odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10), koji je donesen u studenome 2010., financijsku kontrolu zakonitog i namjenskog korištenja proračunskih sredstava kod korisnika državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica, te krajnjih korisnika, može obavljati Ministarstvo financija.

Neovisno o vrsti, nadzor se obavlja s ciljem osiguranja zakonitosti, svrhovitosti i učinkovitosti korištenja proračunskih sredstava.

- Sustav unutarnjih financijskih kontrola

Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru je cjelokupan sustav financijskih i drugih kontrola koji se uspostavlja s ciljem uspješnog upravljanja i ostvarenja zadaća korisnika proračuna. Komponente ovog sustava su financijsko upravljanje i kontrola, te unutarnja revizija. Za provedbu koordinacije ovog sustava je zadužena Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija.

Aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola, sukladno zakonskim odredbama, započele su 2007. Temeljni propis kojim se uređuje ovaj sustav u Republici Hrvatskoj je Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06). Tijekom 2008. su doneseni i podzakonski propisi - Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08) i Pravilnik o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08).

Korisnici proračuna su i prije uvođenja ovog sustava imali razvijene unutarnje kontrole i procedure koje su uglavnom bile usmjerene na zakonitost i pravilnost trošenja proračunskih sredstava. Uvođenjem financijskog upravljanja i kontrola, kao komponente sustava unutarnjih financijskih kontrola, korisnici proračuna postojeće kontrole razvijaju s ciljem pružanja razumne sigurnosti kako bi se uspješno upravljalo rizicima, a u realizaciji ciljeva koristila ekonomično, učinkovito i djelotvorno proračunska i druga sredstva. Za uspostavu, provedbu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola je odgovoran čelnik korisnika proračuna.

Tijekom 2010. korisnici proračuna su trebali poduzimati daljnje aktivnosti na razvoju i poboljšanju financijskog upravljanja i kontrola, te unutarnje revizije u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009. – 2011., koju je Vlada Republike Hrvatske donijela u rujnu 2009.

Prema Strategiji, potrebno je ojačati ulogu postojećih službi za financije kao koordinatora razvoja financijskog upravljanja i kontrola, razvijati sustav u procesima proračunskog ciklusa (od planiranja do realizacije i korištenja proračunskih sredstava), te razvijati upravljanje rizicima. Strategija sadrži i akcijske planove kojima su određene aktivnosti, odgovorne osobe i rokovi za njihovo provođenje. Zbog navedenog, korisnici proračuna su postojeće planove uspostave i razvoja trebali izmijeniti i dopuniti u skladu s aktivnostima koje su predviđene Strategijom. Kao pomoć korisnicima proračuna u provedbi procesa upravljanja rizicima, Središnja harmonizacijska jedinica je izradila Smjernice s ključnim koracima u procesu upravljanja rizicima.

Uspostava unutarnjih kontrola je dinamičan proces, koji se mora kontinuirano prilagođavati novonastalim situacijama i promjenama u organizaciji. U prilog tome govore i odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti, koji uvodi putem izjave o fiskalnoj odgovornosti, osobnu odgovornost svakog čelnika korisnika proračuna za dobro uspostavljen sustav financijskog upravljanja i kontrola, koji je preduvjet zakonitog i učinkovitog korištenja javnih sredstava. Korisnici proračuna na državnoj i lokalnoj razini, obvezni su uspostaviti i razvijati financijsko upravljanje i kontrolu, a unutarnju reviziju su u obvezi uspostaviti korisnici proračuna koji ispunjavaju uvjete i kriterije propisane zakonom i pravilnikom kojeg donosi ministar financija, ovisno o broju zaposlenih i raspoloživim financijskim sredstvima.

Unutarnja revizija prati i procjenjuje uspostavljene sustave upravljanja i kontrola, ukazuje na slabosti u sustavima unutarnjih kontrola i daje preporuke za poboljšanje poslovanja. Temeljno obilježje unutarnje revizije je funkcionalna neovisnost, što se ogleda u organizacijskom ustrojstvu na najvišoj razini, izravnoj odgovornosti čelniku institucije, te neovisnoj i objektivnoj procjeni sustava upravljanja i kontrola, kao i davanju mišljenja o njihovoj prikladnosti i djelotvornosti. S ciljem jačanja unutarnje revizije, zaključkom Vlade Republike Hrvatske iz veljače 2010., zaduženi su čelnici korisnika državnog proračuna, koji koriste sredstva iz pretpristupnih fondova Europske unije da unutarnjom preraspodjelom ili novim zapošljavanjem popune radna mjesta u jedinicama za unutarnju reviziju.

Pri obavljanju revizije korisnika proračuna, državni revizori su provjeravali uspostavu i razvoj sustava unutarnjih kontrola, te usklađenost sa zakonom i provedbenim propisima. Nadalje, kako će se Izjava o fiskalnoj odgovornosti prvi puta sastavljati za 2011., revizori su ukazivali na značaj i potrebu uspostave i razvoja unutarnjih financijskih kontrola, kako bi čelnici korisnika proračuna bili upoznati s obvezama koje ih očekuju početkom 2012., te na vrijeme poduzeli aktivnosti na uspostavi i razvoju ovog sustava.

3.2. Državni proračun i proračunski korisnici

U ovom izvještajnom razdoblju, obavljene su revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. i financijske revizije 23 proračunska korisnika.

Obveza izrade Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, propisana je odredbama Zakona o proračunu. Navedenim Zakonom su definirani sadržaj, rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima, te objava u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. je obuhvaćena provjera funkcioniranja sustava unutarnjih financijskih kontrola u planiranju i izvršavanju državnog proračuna, usklađenost postupaka pripreme i izrade prijedloga proračuna s propisima, te ostvarenja prihoda, primitaka, rashoda i izdataka u skladu s planom. Također, ispitana je organizacija i vođenje računovodstva državnog proračuna, provjereno je zaduživanje i davanje jamstava, te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe.

Financijskim revizijama proračunskih korisnika su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje, u okviru kojih je provjereno izvršavanje programa, odnosno aktivnosti i projekata. Ciljevi revizije proračunskih korisnika su bili, osim provjere istinitosti i vjerodostojnosti financijskih izvještaja, provjera izvršenja rashoda i izdataka u skladu s planiranim namjenama, te ocjena učinkovitosti korištenja proračunskih sredstava. Također, provjerena je i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

3.2.1. Izražena mišljenja

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2010. je izraženo uvjetno mišljenje.

O financijskim izvještajima i poslovanju proračunskih korisnika je izraženo:

- **10 bezuvjetnih i**
- **13 uvjetnih mišljenja.**

Za financijske izvještaje i poslovanje određenih proračunskih korisnika ranijih godina je izraženo bezuvjetno mišljenje, ali je skrenuta pozornost na određena područja rizika i dane su preporuke za unaprjeđenje poslovanja u narednom razdoblju. S obzirom da proračunski korisnici nisu postupili po nalogima i preporukama Ureda iz ranije obavljenih revizija, ocijenjeno je da mogući rizici u budućnosti mogu imati značajan utjecaj na financijsko izvještavanje i poslovanje subjekta, te je izraženo uvjetno mišljenje.

U nastavku se navode proračunski korisnici prema vrstama izraženih mišljenja. Uz nazive proračunskih korisnika su navedena mišljenja iz prethodne revizije.

Bezuwjetno mišljenje je izraženo za:

- o Carinsku upravu (uvjetno),
- o Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (bezuwjetno),
- o Hrvatski zavod za zapošljavanje (bezuwjetno),
- o Ministarstvo financija (bezuwjetno),
- o Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti (bezuwjetno),
- o Ministarstvo unutarnjih poslova (bezuwjetno),
- o Ministarstvo uprave (bezuwjetno),
- o Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (bezuwjetno),
- o Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (bezuwjetno) i
- o Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske (bezuwjetno).

Uvjetno mišljenje je izraženo za:

- Agenciju za pravni promet i posredovanje nekretninama (uvjetno),
- Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (uvjetno),
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (uvjetno),
- Ministarstvo kulture (bezuovjetno),
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (uvjetno),
- Ministarstvo obrane (uvjetno),
- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja (uvjetno),
- Ministarstvo pravosuđa (uvjetno),
- Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva (uvjetno),
- Ministarstvo turizma (uvjetno),
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (uvjetno),
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa (uvjetno) i
- Poreznu upravu (bezuovjetno).

U ukupno revidiranim prihodima 23 proračunska korisnika u iznosu 100.884.213.783,00 kn, prihodi deset korisnika za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 48.212.947.120,00 kn (47,8%), a prihodi 13 korisnika kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 52.671.266.663,00 kn (52,2%).

U financijskim izvještajima revidiranih proračunskih korisnika koncem 2010. su iskazana ukupna potraživanja u iznosu 8.414.519.987,00 kn i veća su za 699.330.776,00 kn ili 9,1% u odnosu na konac 2009., kada su bila iskazana u iznosu 7.715.189.211,00 kn. Vrijednosno najznačajnija potraživanja su iskazana u financijskim izvještajima Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje.

Ukupne obveze revidiranih proračunskih korisnika su iskazane u iznosu 11.309.502.950,00 kn, od čega se na obveze Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje odnosi 7.117.672.785,00 kn. Ukupne obveze koncem 2010. manje su za 784.432.748,00 kn ili 6,5% u odnosu na konac 2009., kada su bile iskazane u iznosu 12.093.935.698,00 kn.

3.2.2. Prihodi državnog proračuna

Državni proračun Republike Hrvatske za 2010. godinu i projekcije za 2011. i 2012., te Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu (Narodne novine 151/09), donio je Hrvatski sabor u prosincu 2009. Polazište za procjenu prihoda državnog proračuna za 2010. je bilo očekivano ostvarenje za 2009., uz procijenjenu dinamiku osnovnih makroekonomskih pokazatelja.

Ukupni prihodi su planirani u iznosu 112.829.322.866,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2009. u iznosu 111.210.059.496,00 kn, više za 1,4%. Rashodi su planirani u iznosu 121.441.807.692,00 kn i u odnosu na planirane za 2009. u iznosu 120.552.549.824,00 kn, viši su za 0,7%. Neto financiranje, kao razlika primitaka u iznosu 28.790.271.304,00 kn i izdataka u iznosu 20.177.786.478,00 kn planirano je u iznosu 8.612.484.826,00 kn. U kolovozu 2010. su donesene Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu (Narodne novine 103/10). Izmjenama i dopunama su ukupni prihodi za 2010. planirani u iznosu 108.282.461.539,00 kn, što je u odnosu na izvorni proračun manje za 4,0%. Rashodi su planirani u iznosu 122.340.165.692,00 kn i u odnosu na izvorni proračun veći su za 0,7%.

Neto financiranje je Izmjenama i dopunama planirano u iznosu 14.057.704.153,00 kn i veće je za 5.445.219.327,00 kn ili 63,2% u odnosu na izvorni proračun. Ukupni prihodi državnog proračuna su ostvareni u iznosu 107.784.657.201,83 kn i u odnosu na planirane su manji za 0,5%.

U tablici u nastavku se daju planirani i ostvareni prihodi državnog proračuna za 2010., prema vrstama prihoda.

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2010., prema vrstama

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
1	2	3	4	5
I.	Prihodi poslovanja	108.015.214.665,00	107.466.351.150,58	99,5
1.	Prihodi od poreza	62.001.632.491,00	61.808.896.416,77	99,7
1.1.	Porez i prerez na dohodak	1.200.840.051,00	1.201.546.452,89	100,1
1.2.	Porez na dobit	6.314.802.035,00	6.407.083.664,71	101,5
1.3.	Porezi na imovinu	491.289.289,00	443.982.617,73	90,4
1.4.	Porezi na robu i usluge	50.458.045.711,00	50.247.846.786,68	99,6
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	37.884.896.732,00	37.688.520.292,39	99,5
1.4.2.	Porez na promet	122.114.775,00	123.904.647,99	101,5
1.4.3.	Trošarine	11.283.746.565,00	11.239.712.249,50	99,6
1.4.4.	Porez i naknade od igara na sreću i zabavnih igara	609.439.114,00	671.631.681,98	110,2
1.4.5.	Ostali porezi na robu i usluge	557.848.525,00	524.077.914,82	93,9
1.5.	Carine i carinske pristojbe	1.658.153.643,00	1.644.447.503,49	99,2
1.6.	Ostali prihodi od poreza koje plaćaju fizičke osobe	1.878.501.762,00	1.863.989.391,27	99,2
2.	Doprinosi (socijalni)	38.774.089.786,00	38.712.382.061,15	99,8
2.1.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	17.835.102.777,00	17.751.622.659,91	99,5
2.2.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	19.121.096.825,00	19.153.377.842,36	100,2
2.3.	Doprinosi za zapošljavanje	1.817.890.184,00	1.807.381.558,88	99,4
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna	1.029.519.544,00	706.501.775,82	68,6
4.	Prihodi od imovine	2.135.431.621,00	2.120.632.690,85	99,3
4.1.	Od kamata, tečajnih razlika i drugih prihoda	111.158.958,00	125.087.873,01	112,5
4.2.	Od dividendi	97.756.280,00	111.303.091,25	113,9
4.3.	Od dobiti trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija	318.374.536,00	318.373.976,19	100,0
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	1.048.719,00	565.120,42	53,9
4.5.	Naknade za koncesije	569.419.258,00	504.936.493,78	88,7
4.6.	Od zakupa i iznajmljivanja imovine	79.776.158,00	97.508.586,87	122,2
4.7.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	225.428.888,00	230.244.088,98	102,1
4.8.	Naknade za ceste	732.468.824,00	732.613.460,35	100,0
5.	Prihodi od administrativnih pristojbi i posebnim propisima	3.462.481.868,00	3.525.441.263,58	101,8
5.1.	Administrativne (upravne) pristojbe	839.958.315,00	866.054.443,39	103,1
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	2.622.523.553,00	2.659.386.820,19	101,4
6.	Drugi prihodi	612.059.355,00	592.496.942,41	96,8
6.1.	Prihodi od vlastite djelatnosti proračunskih korisnika	72.167.500,00	51.762.344,69	71,7
6.2.	Kazne	524.549.855,00	524.794.679,08	100,0
6.3.	Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan javne države	15.342.000,00	15.939.918,64	103,9
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	267.246.874,00	318.306.051,25	119,1
7.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	24.118.422,00	45.932.529,11	190,4
8.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	239.128.452,00	266.419.102,60	111,4
9.	Prihodi od proizvedene kratkotrajne imovine	4.000.000,00	5.954.419,54	148,9
Ukupno (I.+II.)		108.282.461.539,00	107.784.657.201,83	99,5

Vrijednosno najznačajniji su prihodi od poreza i doprinosa, koji su ostvareni u okviru planiranih. Kod određenih drugih prihoda su ostvarena značajnija odstupanja od plana (više od 10,0%), ali s obzirom na njihov relativno mali udjel u ukupnim prihodima, nemaju značajniji utjecaj na odstupanje ukupno ostvarenih prihoda od planiranih.

Prihodi od poreza su ostvareni u iznosu 61.808.896.416,77 kn i čine 57,5% prihoda poslovanja u 2010. U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (61,0%), zatim slijede trošarine (18,2%) i porez na dobit (10,4%), dok svi drugi porezi (porez na dohodak, porez na imovinu, porez na promet, porez i naknade od igara na sreću i zabavnih igara, carine te drugi porezi) čine 10,4 % prihoda od poreza.

Drugi po vrijednosnoj značajnosti su prihodi od doprinosa. Za 2010. su ostvareni u iznosu 38.712.382.061,15 kn i čine 36,0% prihoda poslovanja.

Prihodi od poreza i doprinosa zajedno čine 93,5% prihoda poslovanja za 2010., odnosno 93,3% ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi čine 6,7% ukupnih prihoda državnog proračuna, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima u iznosu 2.659.386.820,19 kn i prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi u iznosu 866.054.443,39 kn.

3.2.3. Rashodi državnog proračuna

Ukupni rashodi državnog proračuna su izvršeni u iznosu 121.874.004.153,53 kn, što je 99,6% planiranih.

U tablici u nastavku se daju rashodi državnog proračuna za 2010. prema vrstama rashoda.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2010., prema vrstama

u kn

Redni broj	Vrste rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
1	2	3	4	5
I.	Rashodi poslovanja	120.517.037.788,00	120.323.331.941,02	99,8
1.	Rashodi za zaposlene	22.431.797.949,00	22.295.296.292,89	99,4
1.1.	Plaće	18.122.744.093,00	18.029.823.976,52	99,5
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	745.187.224,00	724.526.837,52	97,2
1.3.	Doprinosi na plaće	3.563.866.632,00	3.540.945.478,85	99,4
2.	Materijalni rashodi	8.685.895.988,00	8.186.689.073,98	94,3
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.330.085.789,00	1.278.044.670,53	96,1
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	1.835.808.563,00	1.776.381.262,72	96,8
2.3.	Rashodi za usluge	5.052.423.185,00	4.691.578.092,70	92,9
2.4.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	467.578.451,00	440.685.048,03	94,2
3.	Financijski rashodi	6.290.278.481,00	6.925.129.501,66	110,1
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	4.551.221.177,00	5.051.431.225,37	111,0
3.2.	Kamate za primljene zajmove	1.207.713.155,00	1.185.050.593,43	98,1
3.3.	Ostali financijski rashodi	531.344.149,00	688.647.682,86	129,6
4.	Subvencije	6.610.278.606,00	6.582.191.841,99	99,6
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	2.134.140.473,00	2.177.356.864,22	102,0
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora	4.476.138.133,00	4.404.834.977,77	98,4
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	5.372.090.118,00	5.604.154.006,65	104,3
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	58.727.185,00	58.593.469,38	99,8
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama	1.480.000,00	1.386.960,25	93,7
5.3.	Pomoći unutar opće države	5.311.882.933,00	5.544.173.577,02	104,4
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i duge naknade	65.355.374.209,00	64.885.428.977,10	99,3
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	51.289.298.952,00	50.942.556.402,29	99,3
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	14.066.075.257,00	13.942.872.574,81	99,1
7.	Ostali rashodi	5.771.322.437,00	5.844.442.246,75	101,3
7.1.	Tekuće donacije	1.530.943.887,00	1.481.046.948,06	96,7
7.2.	Kapitalne donacije	844.151.819,00	827.461.717,99	98,0
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	469.996.213,00	401.168.034,57	85,4
7.4.	Izvanredni rashodi	228.484.190,00	175.622.871,56	76,9
7.5.	Kapitalne pomoći	2.697.746.328,00	2.959.142.674,57	109,7
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.823.127.904,00	1.550.672.212,51	85,1
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	73.000.427,00	60.809.148,24	83,3
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	1.566.453.928,00	1.323.691.301,84	84,5
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	3.887.000,00	6.136.333,03	157,9
11.	Strateške zalihe	14.500.000,00	16.909.744,03	116,6
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	165.286.549,00	143.125.685,37	86,6
Ukupno (I.+II.)		122.340.165.692,00	121.874.004.153,53	99,6

U strukturi izvršenih rashoda, vrijednosno najznačajniji su rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 64.885.428.977,10 kn i čine 53,2% ukupno izvršenih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 18,3%, materijalni rashodi 6,7%, a svi drugi rashodi (za nabavu nefinancijske imovine, subvencije, pomoći i donacije, te financijski rashodi i ostali rashodi) 21,8% ukupno izvršenih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno najznačajniji su rashodi za mirovine i mirovinska primanja i naknade u sustavu zdravstva i socijalne skrbi. Mirovine i mirovinska primanja se isplaćuju korisnicima na temelju prava koja su utvrđena propisima o mirovinskom osiguranju, te posebnim propisima u iznosu 34.802.302.389,08 kn. Naknade za zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, evidentirane u okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, iznose 21.369.132.608,69 kn. Isplaćene naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade u iznosu 8.713.993.979,33 kn, odnose se na isplate po osnovi prava nezaposlenih osoba, trajnih i jednokratnih prava hrvatskih branitelja, isplate za dodatne porodiljne dopuste, isplate centrima za socijalnu skrb i naknade civilnim žrtvama rata.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge koji su izvršeni u iznosu 4.691.578.092,70 kn i čine 57,3% materijalnih rashoda. U strukturi rashoda za usluge, najviši udjel imaju intelektualne i osobne usluge 20,7%, usluge telefona, pošte i prijevoza 13,8%, računalne usluge 11,2%, te usluge zakupnine i najamnine 11,2%.

Financijski rashodi koji su izvršeni u iznosu 6.925.129.501,66 kn, odnose se na kamate za izdane vrijednosne papire u iznosu 5.051.431.225,37 kn, kamate za primljene zajmove u iznosu 1.185.050.593,43 kn, te druge financijske rashode u iznosu 688.647.682,86 kn. U odnosu na 2009., financijski rashodi su veći za 1.137.009.746,14 kn ili 19,6%.

Rashodi za subvencije su izvršeni u iznosu 6.582.191.841,99 kn. Od ukupnih rashoda za subvencije, putem Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja je isplaćeno 3.542.819.849,92 kn (53,8% ukupnih rashoda za subvencije), od čega se za poticanje poljoprivredne proizvodnje i intervencije na tržištu odnosi 2.899.031.925,00 kn. Za održavanje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa je isplaćeno 1.106.729.842,00 kn, poticanje redovnih pomorskih putničkih i brzobrodskih linija 372.485.781,95 kn, poticanje željezničkog putničkog prijevoza 347.500.000,00 kn, za program povlaštenog financiranja po kreditnim programima Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) 250.000.000,00 kn, očuvanje prometne povezanosti regija - domaći linijski zračni prijevoz 124.999.534,00 kn, zbrinjavanje viška zaposlenih 95.999.421,62 kn, restrukturiranje i razvoj pojedinih grana industrije 76.442.408,83 kn, poticanje proizvodnje 74.282.000,00 kn, te za aktivnu politiku zapošljavanja 70.809.492,38 kn.

U ostalim rashodima, vrijednosno su najznačajnije kapitalne pomoći u iznosu 2.959.142.674,57 kn, te tekuće i kapitalne donacije u iznosu 2.308.508.666,05 kn.

Kapitalne pomoći u iznosu 2.538.492.488,86 kn (85,8% ukupnih kapitalnih pomoći) dane su putem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, od čega za financiranje građenja i održavanja javnih cesta (doznačeno društvu Hrvatske autoceste d.o.o. u skladu s odredbama Zakona o javnim cestama) 1.735.905.778,77 kn, za osuvremenjivanje i izgradnju željezničke infrastrukture 357.500.000,00 kn, modernizaciju željezničkih vozila 202.700.000,00 kn, te obnovu željezničke pruge Vinkovci-Tovarnik-državna granica (ISPA 2005) u iznosu 144.997.386,77 kn. Putem Ministarstva financija dane su kapitalne pomoći u iznosu 209.617.553,10 kn za poticanje stambene štednje.

Vrijednosno značajnije tekuće donacije dane su putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa u iznosu 481.638.345,51 kn, Ministarstva financija 353.766.870,21 kn, Ministarstva turizma 122.068.840,00 kn i Ministarstva kulture 112.217.514,11 kn. Prema namjeni, vrijednosno značajnije tekuće donacije dane su za smještaj i prehranu studenata, te redovnu djelatnost sveučilišta, veleučilišta i visokih škola 221.795.584,02 kn, turističku promidžbu Republike Hrvatske 112.000.000,00 kn, poticanje programa javnih potreba športa (HOO) 101.469.123,30 kn, te programe poboljšanja studentskog standarda 66.000.000,00 kn.

Prema namjeni, vrijednosno značajnije kapitalne donacije su isplaćene za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi u iznosu 231.894.413,96 kn, obnovu u ratu oštećenih stambenih jedinica 174.897.466,38 kn, izgradnju, rekonstrukciju i održavanje objekata podgradnje i nadgradnje u lukama 76.374.531,42 kn, zaštitu i očuvanje spomenika kulture 65.999.397,33 kn, te izgradnju trajektne luke Gaženica 54.000.000,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države su izvršeni u iznosu 5.604.154.006,65 kn. Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na sredstva doznačena društvu Hrvatske ceste d.o.o. za financiranje građenja i održavanja javnih cesta (u skladu s odredbama Zakona o javnim cestama) u iznosu 1.735.905.779,02 kn, dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.683.515.129,23 kn, kapitalne pomoći za program integralnog razvoja lokalne zajednice-EIB 249.135.770,13 kn, tekuće pomoći područjima od posebnog državnog interesa 231.802.854,87 kn, te tekuće pomoći za programe i projekte znanstveno-istraživačke djelatnosti 125.083.641,00 kn.

U rashodima za nabavu nefinancijske imovine, vrijednosno značajniji rashodi su izvršeni za nabavu poslovnih objekata u iznosu 489.750.608,54 kn, stambenih objekata 221.082.594,29 kn, uredske opreme i namještaja 156.203.146,78 kn, za dodatna ulaganja na građevinskim objektima 136.080.556,49 kn, medicinsku i laboratorijsku opremu 84.987.160,80 kn, opremu za održavanje i zaštitu 79.738.709,96 kn, ulaganja u računalne programe 61.896.832,56 kn, prijevozna sredstva u pomorskom i riječnom prometu 54.099.663,16 kn, te prijevozna sredstva u zračnom prometu u iznosu 46.819.921,40 kn.

Rashodi koji su izvršeni u iznosima većim od planiranih, financirani su namjenskim prihodima i primicima koji se u skladu s odredbama Zakona o proračunu mogu izvršavati iznad iznosa utvrđenih u državnom proračunu, a do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava. Istim Zakonom je propisano da se otplate glavnice i kamata državnog duga i državnih jamstava mogu izvršavati u iznosima iznad planiranih.

3.2.4. Primici i izdaci državnog proračuna

Primici i izdaci državnog proračuna se iskazuju u Računu financiranja. U tablici u nastavku se daju podaci o planiranim i izvršenim primicima i izdacima iz Računa financiranja za 2010.

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2010.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja/ izvršenja
1	2	3	4	5
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	35.361.307.661,00	35.539.036.115,52	100,5
1.1.	Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	733.739.650,00	711.327.962,09	96,9
1.2.	Primici od prodaje vrijednosnih papira	23.020.000.000,00	23.393.725.700,00	101,6
1.3.	Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	0,00	7.344.826,67	0,0
1.4.	Primici od zajmova	11.607.568.011,00	11.426.637.626,76	98,4
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	21.303.603.508,00	20.880.187.163,32	98,0
2.1.	Izdaci za dane zajmove	1.412.507.889,00	1.368.808.435,94	96,9
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	804.054.700,00	803.044.274,74	99,9
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	11.302.672.242,00	11.054.925.486,94	97,8
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	7.784.368.677,00	7.653.408.965,70	98,3
3.	Promjena u stanju depozita	-	569.502.000,50	-
4.	Neto financiranje	14.057.704.153,00	14.089.346.951,70	100,2

U ukupnim primicima, vrijednosno najznačajniji su primici od prodaje vrijednosnih papira u iznosu 23.393.725.700,00 kn, koji čine 65,8% ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja. Odnose se na primitke od tuzemnih obveznica u iznosu 16.221.188.200,00 kn te inozemnih obveznica u iznosu 7.172.537.500,00 kn. Domaće obveznice su izdane u ožujku 2010. u iznosu 3.500.000.000,00 kn i 350.000.000 EUR (dospijeće glavnice 5. ožujka 2020.), u srpnju u iznosu 1.500.000.000,00 kn i 650.000.000 EUR (dospijeće glavnice 5. ožujka 2020.), te u studenome 2010. u iznosu 4.000.000.000,00 kn (dospijeće glavnice 25. studenoga 2017.). Primici od izdanih obveznica na inozemnom tržištu kapitala u ukupnom iznosu 7.172.537.500,00 kn, ostvareni su od obveznica izdanih u srpnju 2010. u iznosu 1.250.000.000 USD (dospijeće glavnice 14. srpnja 2020).

Primici od zajmova u iznosu 11.426.637.626,76 kn čine 32,2% ukupnih primitaka. Vrijednosno najznačajniji primici u iznosu 5.468.280.000,00 kn, odnose se na 750.000.000 EUR zaduženja Republike Hrvatske deviznim kreditom sindiciranim kod tuzemnih banaka. Dospijeće kredita je 30. rujna 2014.

U ukupnim izdacima, vrijednosno najznačajniji su izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova u iznosu 11.054.925.486,94 kn, koji čine 52,9% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova.

Odnose se na izdatke za otplatu glavnice primljenih zajmova od banaka i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 10.014.736.049,53 kn, otplatu glavnice primljenih zajmova drugih razina vlasti, inozemnih vlada i međunarodnih financijskih organizacija u iznosu 832.339.019,72 kn, otplatu glavnice primljenih zajmova od banaka i drugih institucija u javnom sektoru u iznosu 191.483.290,60 kn, te otplatu glavnice primljenih od trgovačkih društava, obrtnika, malog i srednjeg poduzetništva izvan javnog sektora u iznosu 16.367.127,09 kn.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 7.653.408.965,70 kn čine 36,7% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova. Odnose se na otplatu glavnice za obveznice izdane u inozemstvu u iznosu 3.655.005.000,00 kn i u zemlji u iznosu 3.289.265.933,14 kn, te neto izdatke od izdanih trezorskih zapisa u iznosu 709.138.032,56 kn.

Izdaci za dane zajmove u iznosu 1.368.808.435,94 kn čine 6,6% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova. Vrijednosno najznačajniji izdaci u iznosu 1.099.263.348,32 kn se odnose na izdatke izvršene po izdanim jamstvima.

3.2.5. Nalazi revizije

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. i financijskom revizijom 23 proračunska korisnika, utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, postupke javne nabave, državna jamstva, zaduživanje, te proračunsku zalihu. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti, koji su utjecali na izražavanje mišljenja.

- Sustav unutarnjih financijskih kontrola

Tijekom 2010. su poduzimane daljnje aktivnosti na uspostavi i razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola, kako bi bio usklađen s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i provedbenih propisa.

Većina korisnika državnog proračuna je do početka 2010. provela organizacijske aktivnosti za uspostavu financijskog upravljanja i kontrole. Imenovani su voditelji za financijsko upravljanje i kontrole i osobe zadužene za nepravilnosti, te su doneseni planovi uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Iako nije bila zakonska obveza, pojedini korisnici državnog proračuna su imenovali koordinate i financijske kontrolore, te su ustrojili jedinice i radne skupine za financijsko upravljanje i kontrole.

Tijekom 2010. aktivnosti proračunskih korisnika su bile usmjerene na razvoj ovog sustava u skladu s novom Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009. - 2011., koju je Vlada Republike Hrvatske donijela u rujnu 2009., te u skladu sa Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima kod korisnika proračuna, koju je Središnja harmonizacijska jedinica donijela u rujnu 2009.

Većina proračunskih korisnika je u 2010. u skladu sa spomenutom Strategijom donijela izmjene i dopune Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, kojima je utvrđeno postojeće stanje, realizirane i nerealizirane aktivnosti dotadašnjeg plana, te su planirane daljnje aktivnosti i rokovi za njihovu provedbu. Većina korisnika je planirane aktivnosti provela u zadanim rokovima.

Pojedini korisnici nisu koordinaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola stavili u nadležnost postojećih ustrojstvenih jedinica za financije i proračun, što su trebali učiniti prema Zaključku Vlade Republike Hrvatske iz ožujka 2009.

Aktivnosti proračunskih korisnika su tijekom 2010. bile usmjerene na proces upravljanja rizicima. Proračunski korisnici su donijeli odluke koje se odnose na stvaranje organizacijske pretpostavke upravljanja rizicima (odluke o imenovanju osoba odgovornih za koordinaciju uspostave upravljanja rizicima, te koordinateure za rizike), a pojedini korisnici su ustrojili registar rizika.

U dijelu unutarnje revizije, svi revizijom obuhvaćeni proračunski korisnici imaju uspostavljenu unutarnju reviziju. Većina korisnika ima manji broj zaposlenih revizora u odnosu na broj sistematiziranih radnih mjesta za unutarnje revizore. Rezultat je to, jednim dijelom, što su pojedini korisnici koji koriste sredstva iz pretpripravnih fondova Europske unije, povećali sistematizirani broj radnih mjesta na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske iz veljače 2010., a do konca godine nisu zapošljavali revizore. Unutarnji revizori su većim dijelom bili angažirani na poslovima revizije sredstava Europske unije, tako da revizije nacionalnih sredstava nisu bile dostatne, što je potrebno poboljšati.

- Planiranje

Za razdoblje 2010. - 2012. sastavljeni su prvi strateški planovi ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije proračuna, na temelju kojih je izrađena Strategija Vladinih programa. Strateški planovi se sastoje od vizije, misije, općih i posebnih ciljeva, načina ostvarenja posebnih ciljeva, te pokazatelja uspješnosti. Pokazatelji uspješnosti su brojčano izraženi kroz polazne i ciljane vrijednosti i predstavljaju osnovu za uspostavu sustava praćenja ispunjavanja postavljenih ciljeva, te trebaju osigurati informacije za redovito polugodišnje i godišnje izvještavanje Ministarstva financija o postignutim rezultatima, koje započinje u 2011. Sustav praćenja i izvještavanja o provedbi programa državnog proračuna predviđa se u potpunosti uspostaviti do 2013.

Revizijom ministarstava je uočeno da je mali broj osoba odgovornih za provođenje aktivnosti i programa upoznat s metodologijom strateškog planiranja, povezivanja strateškog plana s programskim planiranjem, postavljanjem općih i posebnih ciljeva, načinom ostvarenja postavljenih ciljeva, pokazateljima uspješnosti, te posebno s praćenjem pokazatelja uspješnosti. S obzirom na prvu godinu primjene, nije uspostavljen sustavni pristup načina praćenja i izvještavanja o realizaciji aktivnosti i programa, te ciljeva i pokazatelja uspješnosti, koji su navedeni u obrazloženju godišnjih financijskih planova.

Radi povezivanja strateškog i proračunskog planiranja, tijekom 2009. su započele, a u 2010. nastavljene aktivnosti na promjeni programske i organizacijske klasifikacije državnog proračuna. Organizacijska klasifikacija nije pratila zakonski utvrđen sustav nadležnosti. Istoj organizacijskoj razini (razdjeli) pripadala su ministarstva, agencije, fondovi, komisije, inspektorati, te državni uredi, a na drugoj razini organizacijske klasifikacije (glave), također nisu bila uspostavljena jasna i dosljedna pravila i kriteriji svrstavanja, stoga je organizacijsku klasifikaciju bilo potrebno uskladiti sa zakonski definiranim nadležnostima pojedinih proračunskih korisnika te utvrditi kriterije za određivanje pripadnosti korisnika državnog proračuna pojedinoj razini organizacijske klasifikacije.

U svrhu jačanja uloge ministarstava kao koordinatora strateških ciljeva Vlade Republike Hrvatske, u 2010. broj razdjela je smanjen s 53 na 43. Također, u 2009. su započele promjene programske klasifikacije smanjenjem broja programa s 410 na 341, a trend je nastavljen i u proračunu za 2011., kada je broj programa smanjen s 341 na 185.

Ministarstvo financija je na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike za 2010-2012 (dalje u tekstu: Smjernice) izradilo Upute za izradu prijedloga državnog proračuna za navedeno razdoblje radi sastavljanja prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika. Prijedlozi financijskih planova koje su dostavili proračunski korisnici Ministarstvu financija sadrže prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje razvrstane prema proračunskim klasifikacijama, te obrazloženje prijedloga financijskog plana, kako je propisano odredbama Zakona o proračunu. Revizijom je utvrđeno da kod pojedinih proračunskih korisnika financijski planovi nisu realni ili cjeloviti. Prihodi i rashodi pojedinih aktivnosti (projekata) nisu realno planirani, s obzirom da ostvarenje značajno odstupa od planiranih iznosa. Iako se rashodi financirani namjenskim prihodima i primicima mogu izvršavati do visine ostvarenih prihoda i primitaka, neovisno o planu, potrebno ih je realnije planirati, kako bi financijski plan bio u funkciji praćenja izvršenja postavljenih ciljeva. U pojedinim slučajevima rashodi za provedbu istog projekta su planirani i izvršavani u okviru različitih programa ili u okviru različitih aktivnosti istog programa, zbog čega je otežano praćenje planiranja i izvršenja rashoda po aktivnostima i programima.

Osim iz proračuna, proračunski korisnici ostvaruju i prihode iz drugih izvora (namjenski i vlastiti prihodi). Navedeni prihodi se uplaćuju na račun državnog proračuna, osim izuzetaka koji se definiraju godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna. Da bi se u proračunu osiguralo praćenje korištenja navedenih prihoda, uvedena je klasifikacija izvora financiranja, a rashodi se izvršavaju s obzirom na plan i ostvarenje prihoda prema izvorima. Revizijom je također utvrđeno da financijski planovi određenog broja proračunskih korisnika nisu cjeloviti u dijelu koji se odnosi na planiranje namjenskih i vlastitih prihoda. U financijskim planovima proračunskih korisnika u pravilu su planirana sredstva koja su određena limitom, a nisu planirani prihodi koje ostvaruje pojedini proračunski korisnik iz drugih izvora. Proračunski korisnici ne planiraju pojedine prihode, iako je izvjesno da će se ostvariti, jer su propisani ili se ostvaruju na temelju ugovora, a s obzirom da financijski plan mora biti uravnotežen, ne mogu se planirati ni rashodi koji se tim prihodima mogu financirati. S obzirom da su, prema odredbama Zakona o proračunu, proračunski korisnici odgovorni za utvrđivanje te potpuno i pravodobno prikupljanje prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, potrebno je planirati sve prihode i primitke za koje je izvjesno da će se ostvariti, radi mogućnosti praćenja ostvarenja prihoda i poduzimanja radnji u slučaju kada se prihodi ne ostvaruju prema planu.

- Računovodstveno poslovanje

Osnovni propisi koji reguliraju računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika su Zakon o proračunu i Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Sustav proračunskog računovodstva se temelji na modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, što znači da se prihodi priznaju na temelju priljeva novčanih sredstava u izvještajnom razdoblju, a rashodi na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju. Dosljedna i potpuna primjena navedenog načela jednim dijelom je ograničena primjenom programskog rješenja računovodstveno informacijskog sustava Državne riznice (dalje u tekstu: SAP sustav Državne riznice). SAP sustav Državne riznice evidentira poslovne događaje isključivo transakcijski (načelo novčanog tijeka), stoga u Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu evidentirana određena potraživanja i obveze.

Modificirano načelo priznavanja prihoda i rashoda se primjenjuje u računovodstvu proračunskih korisnika, ali glavne knjige proračunskih korisnika nisu informatički povezane s Glavnom knjigom državnog proračuna.

Strategijom unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu Državne riznice 2007.-2011. predviđena je integracija informacijskog sustava Državne riznice s informacijskim sustavima za upravljanje financijama područnih riznica (proračunskih korisnika). Tijekom 2010. provedene su aktivnosti predviđene projektom Integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima. Projekt je početna faza realizacije sveukupnog plana integracije sustava za upravljanje financijama Državne riznice i područnih riznica.

Iako podaci o obvezama i potraživanjima u Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu cjeloviti, ostvaren je napredak u odnosu na razdoblje do 2010. Proračunski korisnici su bili u obvezi do 15. veljače 2011. u SAP sustavu Državne riznice evidentirati obveze, koje su evidentirane u njihovim glavnim knjigama u prethodnom razdoblju, a koje do 31. prosinca 2010. nisu podmirene. Dio podataka se ručno evidentira na temelju analitičkih evidencija proračunskih korisnika ili pojedinih organizacijskih jedinica Ministarstva financija.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu evidentirana potraživanja za prihode koji su na temelju zakona prihodi državnog proračuna (porezi, doprinosi, carine, posebni porezi i drugo). Podaci o navedenim potraživanjima postoje u evidencijama nadležnih uprava Ministarstva financija (Porezna i Carinska uprava). U Ministarstvu financija su započele određene aktivnosti za preuzimanje navedenih podataka od nadležnih uprava u okviru provedbe nekoliko projekta, međutim tijekom 2010. aktivnosti nisu okončane. S obzirom da je jedan od preduvjeta za učinkovitu naplatu potraživanja, osiguranje kvalitetnih i pouzdanih informacija o potraživanjima, Ured je naložio i nadalje poduzimanje radnji vezanih za usklađenje podataka i evidentiranje u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima državnog proračuna.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna također nisu iskazani podaci o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske. Podaci o imovini se evidentiraju u bilančnim, izvanbilančnim i analitičkim evidencijama nadležnih korisnika. Prema odredbi članka 106. Zakona o proračunu, za potrebe izrade financijskih izvještaja, središnje tijelo državne uprave za upravljanje državnom imovinom izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se podnosi popis. Nadležno tijelo za upravljanje državnom imovinom do ožujka 2011. je bio Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom. Revizijom proračunskih korisnika je utvrđeno da Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom pojedini korisnici nisu dostavljali sveobuhvatne podatke o imovini za potrebe vođenja očevidnika imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Također je uočeno da podaci u poslovnim knjigama proračunskih korisnika i podaci dostavljeni za potrebe vođenja očevidnika nisu usklađeni. Prema Uredbi o Registru državne imovine (Narodne novine 55/11), od svibnja 2011. podatke o imovini treba dostaviti Agenciji za upravljanje državnom imovinom.

Unos podataka o državnoj imovini u Glavnu knjigu državnog proračuna je uvjetovan uspostavom Registra državne imovine, koji je u nadležnosti Agencije za upravljanje državnom imovinom.

Najčešće nepravilnosti u okviru računovodstvenog poslovanja kod proračunskih korisnika i dalje se odnose na popis imovine i obveza, koji kod pojedinih subjekata nije cjelovit, odnosno popisom se ne obuhvaća određena imovina i obveze.

Nadalje, uočeno je da kod pojedinih proračunskih korisnika podaci o vrijednosti imovine u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu istovjetni ili da podaci o imovini u glavnoj knjizi i pomoćnim knjigama nisu usklađeni.

U slučaju kad nadležno ministarstvo nabavlja opremu ili financira izgradnju građevinskih objekata za svoje proračunske korisnike, vrijednost ulaganja evidentira u svojim poslovnim knjigama. Po završetku ulaganja, imovina (oprema, građevinski objekti) se prenosi korisnicima (niža proračunska razina) koji ih trebaju evidentirati u svojim poslovnim knjigama radi obračuna ispravka vrijednosti. Utvrđeno je da su u pojedinim slučajevima ulaganja okončana, proračunski korisnik koristi imovinu, ali imovina je i dalje evidentirana u poslovnim knjigama nadležnog ministarstva, jer nisu donesena rješenja o prijenosu ili su donesena rješenja o prijenosu, ali prijenos nije evidentiran u poslovnim knjigama ministarstva i korisnika. Navedeno utječe na realnost iskazane vrijednosti imovine u financijskim izvještajima ministarstva i krajnjih korisnika.

Kod pojedinih proračunskih korisnika revizijom su uočene nepravilnosti u evidentiranju poslovnih događaja. Računskim planom proračuna su utvrđeni računi, prema kojima su proračuni i proračunski korisnici obvezni u poslovnim knjigama iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva, te prihode i rashode. U poslovnim knjigama pojedinih revidiranih subjekata, istovrsni poslovni događaji su evidentirani na različitim računima računskog plana. U pravilu se navedena nepravilnost odnosi na evidentiranje rashoda. Evidentiranjem istovrsnih poslovnih događaja na više računa, odnosno na računima na koje se ne odnose, otežano je praćenje i kontrola izvršavanja proračuna. Sustav proračuna obuhvaća prema hijerarhiji više financijski povezanih subjekata, te nepravilnosti vezane uz točnost i realnost financijskih izvještaja pojedinih subjekata imaju utjecaj na točnost i realnost financijskih izvještaja proračuna u cjelini, jer se podaci o financijskom poslovanju svih subjekata u sustavu proračuna konsolidiraju.

Nadalje, revizijom je utvrđeno da pojedini proračunski korisnici evidentiraju rashode u vrijeme kad su podmirene obveze koje se na njih odnose, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja. Posljedica toga je, da su u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazani samo rashodi koji su plaćeni, dok se dio obveza koji se odnosi na tekuću godinu prenosi u sljedeću godinu i podmiruje proračunskim sredstvima namijenjenim za financiranje rashoda sljedeće godine. U pojedinim slučajevima na računu rashoda budućih razdoblja su iskazani i rashodi koji se odnose na tekuće razdoblje, što također utječe na realnost iskazanih rashoda u financijskim izvještajima proračunskih korisnika.

- Prihodi

Prihodi državnog proračuna se uplaćuju na jedinstveni račun Državne riznice. Izvještajni sustav državnog proračuna koji se odnosi na prihode, najvećim dijelom se temelji na podacima o ostvarenim (naplaćenim) prihodima koji se evidentiraju kao priljev na žiro račun.

Sredstva zajmova, darovnica i pomoći koja se prikupljaju (uplaćuju) na račune koji su izvan jedinstvenog računa Državne riznice i troše s navedenih računa, evidentiraju se na temelju dokumentacije koju dostavljaju korisnici navedenih sredstava.

Prihodi za koje prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna ne postoji obveza uplate na račun državnog proračuna, ne evidentiraju se u izvještajnom sustavu, jednako kao i rashodi koji se financiraju navedenim prihodima.

Podaci o namjenskim prihodima i primicima, vlastitim prihodima, te rashodima koji se financiraju navedenim prihodima i primicima, evidentiraju se u financijskim izvještajima proračunskih korisnika i konsolidiranim financijskim izvještajima središnjeg proračuna.

Ured je izrazio mišljenje da je u proces planiranja i izvještavanja državnog proračuna potrebno uključiti prihode i rashode proračunskih korisnika koji su izuzeti od uplata na račun državnog proračuna, radi osiguravanja potpunosti izvještajnog sustava državnog proračuna.

Za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti odgovorni su proračunski korisnici, što je propisano odredbama članka 47. Zakona o proračunu. Potraživanja za prihode državnog proračuna proračunski korisnici evidentiraju u svojim poslovnim knjigama. Odgovorni su za njihovu naplatu u skladu sa zakonima i propisima iz kojih proizlazi njihova nadležnost.

Revizijom je utvrđeno da u određenim slučajevima nisu poduzimane sve zakonske mjere za naplatu potraživanja. Pojedini revidirani subjekti u poslovnim knjigama nemaju evidentirana potraživanja za određene prihode (najčešće, to su potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu na kojima je postojalo stanarsko pravo). U takvim slučajevima Ured je dao nalog za ustrojavanje evidencija o potraživanjima i poduzimanje svih zakonskih mjera za naplatu potraživanja.

- Rashodi

Rashodi državnog proračuna se izvršavaju na temelju mjesečnih financijskih planova proračunskih korisnika, koji moraju biti usklađeni s godišnjim planom. Zahtjevima za plaćanje proračunski korisnici daju nalog za plaćanje Državnoj riznici na teret odgovarajuće pozicije financijskog plana. Revizijom proračunskih korisnika je uočeno da su pojedini rashodi plaćeni s pozicija financijskog plana proračunskog korisnika na kojima je preostalo slobodnih sredstava, a ne na teret pozicija na koju se odnose. Proračunski korisnici obrazlažu da je bilo neophodno podmiriti nastale rashode, te su plaćanja izvršena s pozicija na kojima je bilo raspoloživih sredstava. Prema odredbama Zakona o proračunu, odgovornost za preuzimanje obveza na teret proračunskih sredstava kao i odgovornost za namjensko korištenje sredstava je vezana uz proračunske korisnike. U Državnoj riznici se obavljaju plaćanja, a provjera vjerodostojnosti i točnosti dokumentacije na temelju koje se upućuju zahtjevi za plaćanje je u nadležnosti proračunskih korisnika. Ured je upozoravao proračunske korisnike i na mogućnost preraspodjele u skladu s odredbama Zakona o proračunu, odnosno godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna.

Zakonom o proračunu, koji je u primjeni od 1. siječnja 2009., propisana je obveza donošenja 13 provedbenih propisa za koje su određeni rokovi donošenja. Kao zadnji zakonski rok određen je konac travnja 2009. Ministarstvo financija je nadležno za donošenje pravilnika, a jednako tako je nadležno za predlaganje tekstova uredbi koje donosi Vlada Republike Hrvatske. Od ukupno 13 pravilnika i uredbi, do vremena obavljanja revizije (travanj 2011.) je doneseno sedam pravilnika.

Propisi koji trebaju detaljnije odrediti proračunska pravila izvršavanja proračuna, način davanja državnih jamstava, metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata, odgodu plaćanja, obročnu otplatu, otpis potraživanja, te izobrazbu u području javnih financija, nisu doneseni.

Vrijednosno značajna sredstva iz državnog proračuna se doznaju u obliku pomoći, donacija i subvencija pravnim i fizičkim osobama za financiranje određenih programa, aktivnosti i projekata. Kod sredstava koja se prenose drugim korisnicima, najveći broj nepravilnosti se odnosi na kontrolu njihovog trošenja. Iako je kontrola namjenskog trošenja doznanih sredstava obvezna, Ured je mišljenja da se ne provodi na zadovoljavajući način. Najčešće se provodi kontrola na temelju dostavljenih izvješća o utrošku sredstava, računa, ugovora i druge pisane dokumentacije, dok kontrole namjenskog trošenja sredstava neposrednim uvidom na terenu nisu obavljane ili su bile nedostatne, uz obrazloženje da nema dovoljno zaposlenika. U slučaju kad se sredstva doznaju trgovačkim društvima kojima je osnivač Republika Hrvatska, njihovo poslovanje ministarstva nadziru svojim predstavnicima u nadzornim odborima društava. Ured je upozorio na nužnost kvalitetnijeg nadzora namjenskog korištenja proračunskih sredstava te skrenuo pozornost na odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti, kojim je propisano da je čelnik proračunskog korisnika odgovoran za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, kao i učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava, te je dužan svake godine za prethodnu proračunsku godinu to potvrditi Izjavom o fiskalnoj odgovornosti.

Nadalje, revizijom je uočeno da pojedina ministarstva nemaju cjelovite baze podataka o odobrenim potporama, odnosno organizacijske jedinice unutar ministarstva vode pojedinačne evidencije o zaprimljenim i odobrenim projektima po programima i korisnicima iz svog djelokruga.

U okviru rashoda za usluge, najčešće nepravilnosti se odnose na rashode za ugovore o djelu koji su kod većeg broja proračunskih korisnika izvršeni u iznosu koji je veći od propisanog. Odredbama članka 62. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08 i 49/11), propisano je da rashodi za naknade izvršiteljima usluga prema zaključenim ugovorima o djelu ne smiju prelaziti 2,0% ukupnog iznosa sredstava, koji je osiguran za plaće zaposlenika u tekućoj godini za to tijelo.

Pojedini proračunski korisnici nabavili su nekretnine ranijih godina. Za dovođenje nekretnina u funkciju potrebna su dodatna financijska sredstva koja nisu osigurana, stoga se nekretnine ne koriste.

U slučajevima kada je utvrđeno da se plaćaju visoke zakupnine za korištenje poslovnih prostora, Ured je izrazio mišljenje da je radi racionalnijeg korištenja proračunskih sredstava potrebno provjeriti mogućnost korištenja raspoloživih prostora u vlasništvu Republike Hrvatske.

- Postupci javne nabave

Proračunski korisnici u postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova, obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi.

Tijekom 2010. revidirani subjekti su zaključili, nakon provedenih postupaka nabave, ukupno 1 582 ugovora za nabavu roba, usluga i radova u vrijednosti 2.221.073.580,00 kn. Broj zaključenih ugovora po pojedinom subjektu bio je od 9 do 262. Najveći broj ugovora (1 053 ili 66,5%) je zaključen nakon provedenih otvorenih postupaka nabave, a vrijednost nabave roba, usluga i radova ugovorena je u iznosu 1.197.146.470,00 kn.

Drugi po učestalosti, korišten je pregovarački postupak nabave bez prethodne objave, nakon čega su zaključena 294 ili 18,5% ugovora za nabavu roba, usluga i radova u vrijednosti 300.690.080,00 kn. Svi drugi postupci predviđeni Zakonom o javnoj nabavi, korišteni su u 15,0% slučajeva.

Koncem 2009. je osnovan Ured za središnju javnu nabavu, koji obavlja poslove objedinjene javne nabave roba i usluga za središnja tijela državne uprave. Odlukom o određivanju roba i usluga (nabavnih kategorija) središnje javne nabave (dalje u tekstu: Odluka), određeno je 20 kategorija javne nabave za koje postupke nabave provodi navedeni Ured. Kako je u 2010. tek započela primjena sustava središnje javne nabave, Vlada Republike Hrvatske je početkom veljače 2010. donijela Zaključak, prema kojem se iznimno, u 2010. dozvoljava središnjim tijelima državne uprave samostalno provođenje nabave potrebnih roba i usluga određenih Odlukom, do zaključenja okvirnih sporazuma, odnosno ugovora, koji su u nadležnosti Ureda za središnju javnu nabavu. U veljači 2010. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva je, u skladu sa Zaključkom Vlade Republike Hrvatske, donijelo Uputu o postupanju središnjih tijela državne uprave u razdoblju do zaključenja okvirnih sporazuma, odnosno ugovora o javnoj nabavi putem Ureda za središnju javnu nabavu, prema kojoj je većina revidiranih subjekata i postupila.

Revizija postupaka javne nabave uključuje, uz provjeru postupaka propisanih Zakonom o javnoj nabavi, i provjeru realizacije zaključenih ugovora. Nepravilnosti i propusti su utvrđeni u 3,5% revidiranih ugovora.

Svi revidirani subjekti su donijeli plan nabave. Kod pojedinih subjekata plan nabave nije sastavljen prema vrstama roba, usluga i radova, nego u skupnim iznosima ili prema računima računskog plana, pri čemu nije jasno određen predmet nabave.

Utvrđeno je da je u pojedinim slučajevima korišten pregovarački postupak bez prethodne objave, iako nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti za primjenu ovakvog načina nabave. U većini slučajeva, subjekti su se pozivali na iznimnu žurnost, ne uzimajući u obzir ispunjenje drugih uvjeta propisanih zakonom (događaj koji javni naručitelj nije mogao predvidjeti, rok za nadmetanje s objavom poziva za nadmetanje se nije mogao primijeniti, razlog nastanka iznimne žurnosti ne smije ni u kom slučaju biti uzorkovan postupanjem naručitelja). U slučaju kad je utvrđeno da revidirani subjekt nije obrazložio razloge primjene pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, Ured je upozorio na obvezu sastavljanja izvješća o razlozima primjene navedenog postupka javne nabave, koja je propisana odredbama Zakona o javnoj nabavi.

U pojedinim slučajevima izvršitelj usluge je započeo s obavljanjem usluga prije donošenja odluke o postupku nabave, odnosno prije zaključenja ugovora.

U pravilu revidirani subjekti su ustrojili propisane evidencije, međutim određeni subjekti nisu ustrojili evidencije o provedenim postupcima nabave i zaključenim ugovorima o nabavi na način da daju cjelovite podatke o vrijednosti ugovorene nabave roba, usluga i radova. Također, kod pojedinih subjekata nisu ustrojene evidencije koje bi omogućavale objedinjeno praćenje izvršenja (vrijednosno i količinski) zaključenih ugovora o nabavi roba, usluga i radova.

Provjerom realizacije zaključenih ugovora je utvrđeno da se u pojedinim slučajevima radovi ne obavljaju u ugovorenom roku, te se zbog produženja roka zaključuju dodaci ugovoru. Jedan od učestalih razloga je nepotpuna projektna dokumentacija ili nepotpuni troškovnici, što upućuje na zaključak da prije ugovaranja radova nisu obavljene kvalitetne pripreme. Nadalje, nabava pojedinih usluga za koje su provedeni postupci nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi je obavljena u iznosima većim od ugovorenih.

Revizijom je utvrđeno da je bez propisanih postupaka provedena nabava roba, usluga i radova u vrijednosti 20.164.196,00 kn. Najčešće se radi o uslugama i radovima za koje su zaključivani dodaci osnovnom ugovoru za dodatne radove u vrijednosti većoj od 25,0% vrijednosti iz osnovnog ugovora. U određenim je slučajevima nabava roba i usluga nabavljana izravno od dobavljača ili od dobavljača s kojima je ranijih godina bio zaključen ugovor o nabavi.

- Državna jamstva

Izdavanje jamstava u 2010. je propisano odredbama članaka 72. do 85. Zakona o proračunu, odredbama članaka 31. i 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, Odlukom o objavljivanju pravila o državnoj potpori u obliku jamstva (Narodne novine 13/08, 39/09), te Odlukom o objavljivanju pravila privremenog okvira za mjere državnih potpora kojima se podupire pristup financiranju u trenutnoj financijskoj i gospodarskoj krizi (Narodne novine 56/09). Prema odredbama članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, godišnja vrijednost novih financijskih jamstava je utvrđena u iznosu 4.900.000.000,00 kn, a izdano je 8.043.120.146,72 kn, što je za 3.143.120.146,72 kn ili 64,1% više u odnosu na Zakonom utvrđenu vrijednost.

Revizijom je također utvrđeno da u pojedinim slučajevima nisu poduzete mjere naplate potraživanja predviđene propisima i ugovorima za isplaćena sredstva iz državnog proračuna po osnovi jamstava. Ured je izrazio mišljenje da, s obzirom da su uz dana državna jamstva pribavljeni potrebni instrumenti osiguranja i da proračunski propisi omogućuju primjenu odgovarajućih rješenja u vezi naplate potraživanja, u svakom pojedinom slučaju je potrebno primijeniti ona rješenja koja neće otežati gospodarski položaj dužnika, odnosno realnu mogućnost naplate cjelokupnog duga.

- Zaduživanje

Ciljevi i svrha zaduživanja države su sadržani u odredbama članaka 71. i 72. Zakona o proračunu. Prema odredbi članka 71. Zakona o proračunu, osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom je osiguranje financijskih potreba državnog proračuna postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja, uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Prema odredbi članka 72. navedenog Zakona, zaduživanje se provodi u svrhu: financiranja deficita državnog proračuna, financiranja investicijskih projekata i posebnih programa prema odobrenju Hrvatskog sabora, isplate tekućih otplata državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u svezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću državnog proračuna i drugo.

Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna se utvrđuje iznos do kojega se Vlada Republike Hrvatske može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala.

Prema odredbama članka 4. Zakona o izmjenama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, zaduženje je utvrđeno do 34.627.568.011,00 kn. Primici od zaduživanja u 2010. su iznosili 34.820.363.326,76 kn i veći su za 192.795.315,76 kn ili 0,6% od propisanog iznosa. U očitovanju Ministarstva financija se navodi da je zbog ostvarenih povoljnijih uvjeta zaduživanja na inozemnom tržištu, u srpnju 2010. Vlada Republike Hrvatske plasirala na američkom tržištu desetogodišnje obveznice u iznosu 1.250.000.000 USD koje su korištene za podmirivanje deviznih obveza državnog proračuna do konca 2010. ali i za financiranje deviznih obveza javnog duga tijekom 2011.

Prema zbrojnim podacima nadležnih uprava, ukupni dug državnog proračuna, bez jamstava, koncem 2010. je iskazan u iznosu 125.408.089.873,94 kn (valutni tečaj 31. prosinca 2010.), od čega je dugoročni dug 104.689.501.224,74 kn, a kratkoročni (trezorski zapisi) 20.718.588.649,20 kn. Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna, dug je iskazan u iznosu 133.594.801.668,96 kn (dugoročni dug 112.876.213.019,76 kn, a kratkoročni 20.718.588.649,20 kn), a s jamstvima kao potencijalnim obvezama ukupan dug iznosi 182.189.469.688,86 kn.

- Proračunska zaliha

Planiranje, korištenje, odnosno namjena, te najviši iznos proračunske zalihe je propisan odredbom članka 56. Zakona o proračunu, prema kojoj se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva, jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti. Sredstva proračunske zalihe se koriste za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i drugih nepredvidivih nesreća, te za druge nepredviđene rashode tijekom godine.

Pregledom dokumentacije, koju su korisnici sredstava proračunske zalihe dostavili Ministarstvu financija u svrhu dokazivanja namjenskog trošenja sredstava, je utvrđeno da se dio rashoda mogao planirati, odnosno predvidjeti, jer su bili isplaćeni iz proračunske zalihe za iste namjene u prethodnim godinama, a dio rashoda, s obzirom na namjenu, se mogao financirati iz drugih izvora (prihoda od igara na sreću). U okviru sredstava isplaćenih za podmirenje neophodnih rashoda i izvršavanje redovnih funkcija gradova, dio rashoda se ne može povezati s redovnim funkcioniranjem gradova.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju proračunskih korisnika.

Tablica broj 5

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod proračunskih korisnika

Redni broj	Naziv proračunskog korisnika	Neizvršeni nalozi prethodne revizije	Sustav unutarnjih financijskih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi	Javna nabava
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama	x	x	x			x
2.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje			x	x	x	
3.	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva			x			
4.	Ministarstvo kulture		x	x		x	x
5.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	x		x		x	x
6.	Ministarstvo obrane	x		x			x
7.	Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja	x	x	x		x	x
8.	Ministarstvo pravosuđa	x		x	x	x	x
9.	Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva	x				x	x
10.	Ministarstvo turizma	x	x			x	
11.	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi					x	
12.	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	x	x	x		x	x
13.	Porezna uprava			x	x	x	x

3.3. Proračuni lokalnih jedinica

Načelo lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj je određeno Ustavom Republike Hrvatske. Republika Hrvatska je 1992. usvojila Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Primanjem Republike Hrvatske u punopravno članstvo Vijeća Europe, Sabor je u rujnu 1997. donio Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Svaka zemlja potpisnica Europske povelje o lokalnoj samoupravi smatra se vezanom s najmanje 20 odredbi, od kojih se najmanje deset mora izabrati, što je Republika Hrvatska i učinila ispravom o ratifikaciji Povelje. Posljednjim promjenama Ustava Republike Hrvatske u ustavne odredbe, osim obvezujućih, ugrađena su i druga načela iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Značajne promjene se odnose na razgraničenje lokalne samouprave od državne uprave, te je proširen i razgraničen obuhvat prava odlučivanja o lokalnim poslovima između općina, gradova i županija. Ustavom je, između ostalog, lokalnim jedinicama dano pravo na vlastite prihode kojima samostalno raspolažu, moraju biti razmjerni ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom, a država je dužna pomagati financijski slabije lokalne jedinice.

Prema zakonskim odredbama, jedinice lokalne samouprave su gradovi i općine, a županije su jedinice područne (regionalne) samouprave. Podjelom na općine, gradove i velike gradove (iznad 35 000 stanovnika), određen je i samoupravni djelokrug za poslove lokalnog značaja.

Općine i gradovi obavljaju sljedeće poslove lokalnog značaja: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Veliki gradovi su definirani kao gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta značajna za razvitak šireg okruženja. Na velike gradove i gradove sjedišta županija je prenesen nešto širi samoupravni djelokrug obavljanja poslova lokalnog značaja nego na općine i gradove. Razlike se odnose na odgoj i obrazovanje, održavanje javnih cesta, te izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, kao i drugih akata vezanih za gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja.

Županije obavljaju poslove područnog (regionalnog) značaja, a odnose se na obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, te drugih akata vezanih uz gradnju, kao i provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikog grada i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, u ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno 576 lokalnih jedinica, od čega je financijska revizija obavljena za 285 lokalnih jedinica, a uvid u proračun i financijske izvještaje je obavljen za 291 lokalnu jedinicu.

Ciljevi financijske revizije lokalnih jedinica su bili:

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

3.3.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 285 lokalnih jedinica za 2010., izraženo je:

- **18 bezuvjetnih (za tri županije, deset gradova i pet općina),**
- **266 uvjetnih (za 17 županija, 112 gradova i 137 općina), te**
- **jedno nepovoljno mišljenje (za općinu).**

U nastavku se navode lokalne jedinice prema vrstama izraženih mišljenja. Uz nazive lokalnih jedinica su navedena mišljenja iz prethodne revizije.

Bezuvtetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo za županije:

- Karlovačku (bezuvtetno),
- Osječko-baranjsku (bezuvtetno) i
- Zagrebačku (bezuvtetno),

za gradove:

- Cres (uvjetno),
- Dugo Selo (bezuvtetno),
- Grubišno Polje (uvjetno),
- Hvar (uvjetno),
- Koprivnicu (bezuvtetno),
- Ogulin (uvjetno),
- Otok (uvjetno),
- Ozalj (bezuvtetno),
- Svetu Nedjelju (bezuvtetno) i
- Vinkovce (bezuvtetno),

za općine:

- Košku (bezuvtetno),
- Mikleuš (bezuvtetno),
- Stare Jankovce (uvjetno),
- Stupnik (bezuvtetno) i
- Tkon (uvjetno).

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo za županije:

- Bjelovarsko-bilogorsku (uvjetno),
- Brodsko-posavsku (uvjetno),
- Dubrovačko-neretvansku (uvjetno),
- Istarsku (uvjetno),
- Koprivničko-križevačku (bezuvtetno),
- Krapinsko-zagorsku (bezuvtetno),

- Ličko-senjsku (uvjetno),
- Međimursku (uvjetno),
- Požeško-slavonsku (uvjetno),
- Primorsko-goransku (uvjetno),
- Sisačko-moslavačku (uvjetno),
- Splitsko-dalmatinsku (uvjetno),
- Šibensko-kninsku (bezuovjetno),
- Varaždinsku (uvjetno),
- Virovitičko-podravsku (uvjetno),
- Vukovarsko-srijemsku (bezuovjetno) i
- Zadarsku (uvjetno),

za gradove:

- Bakar (uvjetno),
- Benkovac (uvjetno),
- Biograd na moru (uvjetno),
- Bjelovar (uvjetno),
- Buje-Buie (uvjetno),
- Buzet (uvjetno),
- Crikvenicu (uvjetno),
- Čabar (uvjetno),
- Čakovec (uvjetno),
- Čazmu (uvjetno),
- Daruvar (uvjetno),
- Delnice (uvjetno),
- Donji Miholjac (uvjetno),
- Donju Stubicu (uvjetno),
- Driš (uvjetno),
- Dubrovnik (uvjetno),
- Dugu Resu (uvjetno),
- Đakovo (uvjetno),
- Đurđevac (uvjetno),
- Garešnicu (uvjetno),
- Glinu (uvjetno),
- Gospić (uvjetno),
- Hrvatsku Kostajnicu (uvjetno),
- Ilok (uvjetno),
- Imotski (uvjetno),
- Ivanec (uvjetno),
- Ivanić Grad (uvjetno),
- Jastrebarsko (bezuovjetno),
- Karlovac (uvjetno),
- Kastav (uvjetno),
- Kaštela (uvjetno),
- Klanjec (bezuovjetno),
- Knin (uvjetno),
- Krapinu (uvjetno),
- Komižu (uvjetno),
- Korčulu (uvjetno),
- Kraljevicu (uvjetno),
- Križevce (uvjetno),
- Krk (uvjetno),

- Kutinu (uvjetno),
- Kutjevo (uvjetno),
- Labin (uvjetno),
- Lepoglavu (uvjetno),
- Lipik (uvjetno),
- Ludbreg (uvjetno),
- Makarsku (uvjetno),
- Mali Lošinj (uvjetno),
- Metković (uvjetno),
- Mursko Središće (uvjetno),
- Našice (uvjetno),
- Nin (uvjetno),
- Novalju (uvjetno),
- Novigrad-Cittanovu (uvjetno),
- Novi Marof (uvjetno),
- Novi Vinodolski (uvjetno),
- Novsku (uvjetno),
- Novu Gradišku (uvjetno),
- Obrovac (uvjetno),
- Omiš (uvjetno),
- Opatiju (uvjetno),
- Opuzen (uvjetno),
- Orahovicu (uvjetno),
- Oroslavje (uvjetno),
- Osijek (uvjetno),
- Otočac (uvjetno),
- Pag (uvjetno),
- Pakrac (uvjetno),
- Pazin (uvjetno),
- Petrinju (uvjetno),
- Pleternicu (bezuovjetno),
- Ploče (uvjetno),
- Poreč-Parenzo (uvjetno),
- Požegu (uvjetno),
- Pregradu (uvjetno),
- Prelog (uvjetno),
- Pulu-Polu (uvjetno),
- Rab (uvjetno),
- Rijeku (uvjetno),
- Rovinj-Rovingo (uvjetno),
- Samobor (uvjetno),
- Senj (uvjetno),
- Sinj (uvjetno),
- Sisak (uvjetno),
- Skradin (uvjetno),
- Slatinu (uvjetno),
- Slavonski Brod (uvjetno),
- Slunj (uvjetno),
- Solin (uvjetno),
- Split (uvjetno),
- Stari Grad (uvjetno),
- Supetar (uvjetno),

- Sveti Ivan Zelinu (uvjetno),
- Šibenik (uvjetno),
- Trilj (uvjetno),
- Trogir (uvjetno),
- Umag-Umago (uvjetno),
- Varaždin (uvjetno),
- Varaždinske Toplice (uvjetno),
- Veliku Goricu (uvjetno),
- Viroviticu (uvjetno),
- Vodice (uvjetno),
- Vodnjan-Dignano (uvjetno),
- Vrbovec (uvjetno),
- Vrbovsko (uvjetno),
- Vrgorac (uvjetno),
- Vukovar (uvjetno),
- Zabok (uvjetno),
- Zadar (uvjetno),
- Zagreb (uvjetno),
- Zaprešić (uvjetno),
- Zlatar (nepovoljno) i
- Županju (uvjetno),

za općine:

- Barilović (uvjetno),
- Bebrinu (uvjetno),
- Bednju (uvjetno)
- Belicu (uvjetno),
- Berek (uvjetno),
- Bilice (uvjetno),
- Blato (uvjetno),
- Bosiljevo (uvjetno),
- Bošnjaci (uvjetno),
- Brestovac (uvjetno),
- Brod Moravice (uvjetno),
- Bukovlje (uvjetno),
- Cernu (uvjetno),
- Cesticu (uvjetno),
- Civiljane (uvjetno),
- Crnac (uvjetno),
- Čačinci (uvjetno),
- Čađavicu (uvjetno),
- Čepin (uvjetno),
- Donje Andrijevice (uvjetno),
- Donji Kraljevec (uvjetno),
- Donju Dubravu (uvjetno),
- Drenovci (uvjetno),
- Dubrovačko primorje (bezuovjetno),
- Dvor (uvjetno),
- Đelekovec (uvjetno),
- Feričanci (uvjetno),
- Fužine (uvjetno),
- Galovac (nepovoljno),

- Gola (uvjetno),
- Goričan (uvjetno),
- Gornji Kneginec (uvjetno),
- Gornju Grbu (uvjetno),
- Gornju Rijeku (uvjetno),
- Gračac (uvjetno),
- Gradinu (uvjetno),
- Gundince (uvjetno),
- Hercegovac (uvjetno),
- Jakovlje (uvjetno),
- Jasenovac (uvjetno),
- Jasenice (uvjetno),
- Josipdol (uvjetno),
- Kaptol (uvjetno),
- Klanu (uvjetno),
- Klenovnik (uvjetno),
- Klis (uvjetno),
- Kloštar Ivanić (uvjetno),
- Kloštar Podravski (uvjetno),
- Kolan (uvjetno),
- Končanicu (uvjetno),
- Kostrenu (uvjetno),
- Kraljevec na Sutli (uvjetno),
- Kršan (uvjetno),
- Kukljicu (uvjetno),
- Kulu Norinsku (uvjetno),
- Lanišće (uvjetno),
- Lastovo (uvjetno),
- Legrad (uvjetno),
- Levanjsku Varoš (uvjetno),
- Lipovljani (uvjetno),
- Lokičići (uvjetno),
- Lokve (uvjetno),
- Lovinac (uvjetno),
- Lukač (uvjetno),
- Lumbardu (uvjetno),
- Mače (uvjetno),
- Majur (uvjetno),
- Mali Bukovec (uvjetno),
- Mariju Goricu (uvjetno),
- Mljet (uvjetno),
- Mošćeničku Dragu (uvjetno),
- Mrkopalj (uvjetno),
- Muć (uvjetno),
- Negoslavce (uvjetno),
- Netretić (bezuovjetno),
- Novigrad Podravski (uvjetno),
- Novu Raču (uvjetno),
- Orebić (uvjetno),
- Orehovicu (uvjetno),
- Oriovac (nepovoljno),
- Otok (uvjetno),

- Pašman (uvjetno),
- Petrijanec (uvjetno)
- Pićan (uvjetno),
- Plitvička Jezera (uvjetno),
- Podgorač (uvjetno),
- Podravsku Moslavinu (uvjetno),
- Podstranu (uvjetno),
- Poličnik (uvjetno),
- Poveljanu (uvjetno),
- Preko (uvjetno),
- Preseku (bezuovjetno),
- Privlaku (uvjetno),
- Prominu (uvjetno),
- Pučišća (uvjetno),
- Punat (uvjetno),
- Punitovce (uvjetno),
- Rakovicu (uvjetno),
- Rasinju (uvjetno),
- Rašu (uvjetno),
- Ravnu Goru (uvjetno),
- Ražanac (uvjetno),
- Rogoznicu (uvjetno),
- Rovišće (uvjetno),
- Runoviće (uvjetno),
- Sikirevce (uvjetno),
- Satnicu Đakovačku (uvjetno),
- Selnicu (uvjetno),
- Skrad (uvjetno),
- Slivno (uvjetno),
- Sokolovac (uvjetno),
- Sračinec (uvjetno),
- Staro petrovo Selo (uvjetno),
- Strizivojnu (uvjetno),
- Sutivan (uvjetno),
- Štrigovu (nepovoljno),
- Tisno (uvjetno),
- Tribunj (uvjetno),
- Trnovec Bartolovečki (uvjetno),
- Udbinu (uvjetno),
- Veliku Ludinu (uvjetno),
- Veliku Pisanicu (uvjetno),
- Veliko Trgovišće (uvjetno),
- Veliku Trnoviticu (uvjetno),
- Vidovec (uvjetno),
- Viljevo (uvjetno),
- Vladislavce (uvjetno),
- Voćin (uvjetno),
- Vratišinec (uvjetno),
- Vrsar-Orsera (uvjetno),
- Zadvarje (uvjetno),
- Zagorska Sela (uvjetno),
- Zdenci (uvjetno),

- Zlatar Bisticu (uvjetno),
- Zmijavce (uvjetno),
- Žakanje (uvjetno) i
- Župu Dubrovačku.

Nepovoljno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo za općinu

- Veliku Kopanicu (uvjetno).

U ukupno revidiranim prihodima 285 lokalnih jedinica u iznosu 20.072875050,00 kn, prihodi 18 lokalnih jedinica za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 1.228.961.123,00 kn (6,1%), a prihodi 266 lokalnih jedinica kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 18.838.050.670,00 kn (93,8%). Prihodi lokalne jedinice za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo nepovoljno mišljenje iznose 5.863.257,00 kn.

3.3.2. Prihodi i primici

U tablici u nastavku se daju planirani i ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2010.

Tablica broj 6

Planirani i ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2010.

Redni broj	Proračun	Planirano	Ostvareno	u kn	
				Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Grad Zagreb	6.680.000.000,00	6.510.542.935,00	97,5	28,7
2.	Lokalne jedinice	18.643.306.617,00	16.204.160.676,00	86,9	71,3
UKUPNO		25.323.306.617,00	22.714.703.611,00	89,7	100,0

Prihodi i primici su ostvareni u manjem iznosu za 1.399.648.632,00 kn ili 5,8% u odnosu na prethodnu godinu. To je u apsolutnom i relativnom iznosu manji pad ostvarenja proračunskih prihoda nego u 2009. kada su bili ostvareni u manjem iznosu za 1.770.164.716,00 kn ili 6,8% u odnosu na prethodnu godinu.

Na razini lokalne države najveći dio javnih potreba financira se putem proračuna Grada Zagreba u iznosu 6.510.542.935,00 kn ili 28,7%, a putem proračuna drugih lokalnih jedinica u iznosu 16.204.160.676,00 kn ili 71,3%.

U Republici Hrvatskoj financiranje poslova od lokalnog značenja obavlja se putem tri razine lokalne vlasti: županija, gradova i općina.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima za 2010. prema razinama lokalne vlasti.

Tablica broj 7

Ostvareni prihodi i primici za 2010.
prema razinama lokalne vlasti

Redni broj	Razina lokalne vlasti	Broj jedinica	Prihodi i primici u kn	Udjel u %
1	2	3	4	5
1.	Županije	20	3.518.936.408,00	15,5
2.	Grad Zagreb	1	6.510.542.935,00	28,7
3.	Gradovi	126	9.002.684.039,00	39,6
4.	Općine	429	3.682.540.229,00	16,2
UKUPNO		576	22.714.703.611,00	100,0

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima lokalnih jedinica za 2010., prema vrstama.

Tablica broj 8

Ostvareni prihodi i primci lokalnih jedinica za 2010., prema vrstama

u kn bez lp

Redni broj	Naziv	Prihodi od poreza	Porez i prirez na dohodak	Porez na dobit	Porez na promet nekretnina	Županijski porezi	Gradski i općinski porez	Pomoći	Tekuće pomoći	Kapitalne pomoći	Prihodi od imovine	Prihodi od financijske imovine	Prihodi od nefinancijske imovine	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	Administrativne pristojbe	Prihodi po posebnim propisima	Komunalna naknada i doprinosi	Drugi prihodi po posebnim propisima	Drugi prihodi poslovanja	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	Primici od financijske imovine i zaduživanja	UKUPNO
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
1.	Zagrebačka	871.344.164	801.706.833	0	37.591.126	18.114.538	13.931.667	103.389.533	52.242.522	51.147.011	44.598.308	8.284.563	36.313.745	229.592.817	11.223.218	218.369.599	156.016.698	62.352.901	14.431.203	35.731.181	35.658.691	1.334.745.897
2.	Krapinsko-zagorska	282.559.645	264.071.445	0	6.296.465	6.244.554	5.947.181	50.564.437	28.058.348	22.506.089	10.108.685	751.528	9.357.157	47.633.421	5.368.576	42.264.845	33.359.115	8.905.730	5.006.105	6.032.959	15.942.135	417.847.387
3.	Sisačko-moslavačka	401.938.102	383.076.387	781.305	6.480.045	7.355.787	4.244.578	72.618.260	47.139.058	25.479.202	43.326.639	2.352.878	40.973.761	155.416.822	8.846.727	146.570.095	105.903.871	40.666.224	4.179.976	23.496.619	4.599.271	705.575.689
4.	Karlovačka	322.461.410	303.423.124	0	6.855.979	5.981.796	6.200.511	66.004.548	35.634.128	30.370.420	19.952.721	1.361.904	18.590.817	68.749.972	9.321.477	59.428.495	50.038.318	9.390.177	5.732.955	15.798.869	15.574.433	514.274.908
5.	Variždinska	411.606.873	382.401.546	0	11.101.769	8.498.839	9.604.719	59.254.544	28.551.338	30.703.206	40.464.898	2.064.920	38.399.978	86.684.668	11.536.342	75.138.717	63.001.813	12.136.904	7.895.231	17.750.280	25.781.888	649.428.773
6.	Koprivničko-križevačka	231.744.387	218.324.540	0	4.303.785	5.113.561	4.002.501	65.031.642	24.117.188	40.914.454	69.933.411	2.307.505	67.625.906	82.288.938	4.430.507	77.858.431	59.200.863	18.657.568	3.851.348	9.440.645	22.465.586	484.755.957
7.	Bjelovarsko-bilogorska	237.840.632	222.260.088	148.310	5.381.086	4.661.320	5.389.828	50.288.896	35.138.763	15.150.133	27.179.499	3.037.568	24.141.931	44.505.705	4.336.044	40.169.661	30.731.094	9.438.567	4.814.706	9.183.325	32.202.490	406.015.253
8.	Primorsko-goranska	1.035.523.505	888.558.020	0	75.407.621	21.475.324	50.082.540	96.138.435	55.101.016	41.037.419	303.709.532	108.084.104	195.625.428	434.327.650	27.181.673	407.145.977	325.871.937	81.274.040	13.060.715	88.178.687	148.562.248	2.119.500.772
9.	Ličko-senjska	158.230.107	140.682.497	0	7.220.623	2.103.652	8.223.335	40.530.303	19.934.558	20.595.745	14.941.639	368.638	14.573.001	66.548.229	4.768.913	61.779.316	51.246.526	10.532.790	988.015	15.516.624	7.794.388	304.345.834
10.	Virovitičko-podravska	140.833.531	133.318.115	0	2.547.249	2.618.232	2.349.935	114.373.430	77.855.057	36.518.373	25.311.994	1.807.187	23.504.807	39.401.501	3.645.948	35.755.553	20.679.925	15.075.628	4.268.228	8.972.390	5.274.783	338.435.857
11.	Požeško-slavonska	155.358.004	147.325.735	11.828	3.228.995	2.511.007	2.280.439	58.173.208	31.458.490	26.714.718	11.210.350	236.573	10.973.777	31.714.486	4.415.296	27.299.190	17.979.976	9.319.214	1.858.328	3.326.081	2.934.916	264.575.373
12.	Brodsko-posavska	276.095.245	256.779.130	2.782.387	6.987.972	5.310.247	4.235.509	76.758.086	50.212.441	26.545.645	20.375.436	1.252.038	19.123.398	62.077.000	5.855.119	56.221.881	29.001.432	27.220.449	6.495.203	11.242.034	11.327.607	464.370.611
13.	Zadarska	435.908.910	362.269.305	0	38.309.872	8.127.209	27.202.524	107.467.805	45.217.202	62.250.603	60.396.878	3.657.305	56.739.573	194.787.175	19.747.689	175.039.486	149.006.010	26.033.476	4.868.824	59.982.957	3.542.464	866.955.013
14.	Osječko-baranjska	654.064.860	606.414.950	0	27.414.058	12.416.528	7.819.324	204.553.408	151.564.081	52.989.327	119.172.336	5.433.277	113.739.059	154.488.511	12.811.105	141.972.324	114.126.638	27.550.768	3.021.479	43.543.937	43.852.487	1.222.697.018
15.	Šibensko-kninska	291.783.549	246.088.374	0	21.946.393	5.161.638	18.587.144	83.469.049	36.386.470	47.082.579	30.499.249	1.456.202	29.043.047	102.389.913	7.310.009	95.079.904	58.275.853	36.804.051	7.988.747	7.206.487	6.298.102	529.635.096
16.	Vukovarsko-srijemska	336.724.947	319.219.716	32.996	7.036.895	6.120.548	4.314.792	123.553.227	75.848.889	47.704.338	42.765.578	5.374.829	37.390.749	90.542.896	6.232.795	84.310.101	44.460.702	39.849.399	6.965.987	32.734.500	26.707.917	659.995.052
17.	Splitsko-dalmatinska	1.208.814.595	1.039.474.531	0	94.243.488	22.114.989	52.981.587	197.186.006	116.356.732	80.829.274	138.967.474	15.939.378	123.028.096	514.770.336	47.748.591	467.021.745	359.803.255	107.218.490	22.842.219	49.201.662	136.856.011	2.268.638.303
18.	Istarska	738.459.378	583.172.338	0	83.953.963	16.662.754	54.670.323	105.486.943	65.641.117	39.845.826	123.794.428	9.587.016	114.207.412	363.014.315	37.265.425	325.748.890	248.886.939	76.861.951	24.234.873	149.704.786	83.972.363	1.588.667.086
19.	Dubrovačko-neretvanska	397.325.958	346.249.603	0	27.323.453	7.163.775	16.589.127	101.625.338	54.104.677	47.520.661	74.146.143	2.598.185	71.547.958	111.416.685	21.072.153	90.344.532	83.333.226	7.011.306	6.290.628	13.224.316	9.705.552	713.734.620
20.	Međimurska	201.941.950	186.004.192	0	5.506.861	6.016.727	4.414.170	31.898.787	13.207.762	18.691.025	24.461.043	1.159.872	23.301.171	51.842.380	4.059.128	47.783.252	23.747.593	24.035.659	2.843.865	14.362.546	22.615.606	349.966.177
21.	Grad Zagreb	4.410.893.500	4.101.453.695	0	168.892.000	106.051.273	34.496.532	39.009.843	39.009.843	0	436.629.562	14.932.408	421.697.154	1.288.467.363	62.140.968	1.226.326.395	1.060.135.054	166.191.341	10.536.835	122.481.625	202.524.207	6.510.542.935
SVEUKUPNO		13.201.453.252	11.932.274.164	3.756.826	648.029.698	279.824.298	337.568.266	1.847.375.728	1.082.779.680	764.596.048	1.681.945.803	192.047.878	1.489.897.925	4.220.660.783	319.317.703	3.901.628.389	3.084.806.838	816.526.633	162.175.470	737.112.510	864.193.145	22.714.703.611
UDJEL U %		58,1	52,5	0,0	2,9	1,2	1,5	8,1	4,8	3,3	7,5	0,9	6,6	18,6	1,4	17,2	13,6	3,6	0,7	3,2	3,8	100,0

Izvori financiranja javnih potreba na lokalnoj razini određeni su Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 92/94, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07-Odluka Ustavnog suda i 73/08) i nizom posebnih zakonskih propisa.

Lokalne jedinice ostvaruju prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i dotacija (pomoći) iz državnog i županijskih proračuna.

Vlastiti izvori sredstava županije su prihodi od vlastite imovine, županijski porezi, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje, te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonima.

Vlastiti izvori sredstava općina i gradova su prihodi od vlastite imovine, gradski odnosno općinski porezi, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje, administrativne i boravišne pristojbe u skladu s posebnim zakonima, komunalne naknade utvrđene posebnim zakonom, naknade za uporabu javnih gradskih i općinskih površina, te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonima.

Na područjima Zagrebačke, Primorsko-goranske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije javne potrebe se financiraju u visini 8.534.249.076,00 kn ili 52,7%, a na područjima preostalih 15 županija u visini 7.669.911.600,00 kn ili 47,3% (bez Grada Zagreba).

Značajna uloga u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini pripada prihodima od poreza s udjelom 58,1%. Slijede prihodi po posebnim propisima s udjelom 17,2% i prihodi od komunalne naknade i doprinosa s udjelom 13,6%. Svi drugi prihodi i primici imaju udjel 11,1%.

Porez na dohodak pripada u sustav zajedničkih prihoda. Ovisno o ostvarenju na području određene lokalne jedinice, doznaju se u visini utvrđenog postotka u proračun lokalne jedinice.

Zbog provedene decentralizacije javnih funkcija na području osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva (rujan 2003.), provedena je i fiskalna decentralizacija u kojoj su najznačajnije promjene u raspodjeli poreza na dohodak. Raspodjela poreza na dohodak između države i lokalnih jedinica obavlja se na temelju više kriterija: redovnom, povećanom i dodatnom udjelu u porezu na dohodak. Udjel lokalnih jedinica u ovom porezu ovisi o tome financira li decentralizirane funkcije, nalazi li se na području posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima, nalazi li se na otoku i je li zaključen sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka.

Odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je izvršena preraspodjela poreza na dohodak između države, gradova i općina, a prihod od poreza na dobit u cijelosti je postao prihod državnog proračuna. Prihodi od poreza na dohodak raspodijeljeni su na sljedeći način: udjel općine odnosno grada je 55,0%, udjel županije 15,5%, udjel za decentralizirane funkcije 12,0% i udjel pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 17,5%. Općine, gradovi, županije i Grad Zagreb, koji financiraju decentralizirane funkcije, imaju pravo na dodatni udjel u porezu na dohodak: 3,1% za osnovno školstvo, 2,2% za srednje školstvo, 2,2% za socijalnu skrb (0,5% - centri za socijalni rad, 1,7% - domovi za starije i nemoćne osobe), 3,2% za zdravstvo i 1,3% za javne vatrogasne postrojbe.

Osim navedenoga, za pokriće javnih rashoda u području osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva, sredstva se osiguravaju u državnom proračunu u okviru potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije. Uredbom Vlade Republike Hrvatske se utvrđuje iznos potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Na razini lokalne države, prihodi od poreza i prireza na dohodak ostvareni su u iznosu 11.932.274.164,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 4.101.453.695,00 kn ili 34,4%. Na sve druge lokalne jedinice se odnosi 7.830.820.469,00 kn ili 65,6%. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 923.519.925,00 kn ili 7,2%.

Relativni udjel poreza i prireza na dohodak u financiranju javnih potreba imao je tendenciju smanjenja s 41,2% u 2004. na 40,5% u 2005. te na 38,8% u 2006. Zbog izmijenjenih zakonskih propisa o raspodjeli poreza na dohodak u korist lokalne države, udjel financiranja javnih potreba putem ovog poreznog oblika je povećan u 2007. na 49,5%, u 2008. na 49,6%, u 2009. na 53,3%, dok u 2010. iznosi 52,5%.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim приходima od poreza i prireza na dohodak za 2010. u proračunima županija, gradova, općina i Grada Zagreba.

Tablica broj 9

Ostvareni prihodi od poreza i prireza na dohodak za 2010.

u kn

Redni broj	Županija	Proračuni					
		Županije	Udjel u %	Gradovi	Udjel u %	Općine	Udjel u %
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Zagrebačka	222.484.543,00	8,1	467.643.584,00	5,9	111.578.706,00	9,4
2.	Krapinsko-zagorska	104.942.403,00	3,8	67.549.759,00	0,8	91.579.283,00	7,7
3.	Sisačko-moslavačka	134.012.798,00	4,8	208.462.905,00	2,6	40.600.684,00	3,4
4.	Karlovačka	103.473.305,00	3,7	167.740.408,00	2,1	32.209.411,00	2,7
5.	Varaždinska	158.818.746,00	5,7	169.199.503,00	2,1	54.383.297,00	4,6
6.	Koprivničko-križevačka	87.141.430,00	3,2	105.535.301,00	1,3	25.647.809,00	2,1
7.	Bjelovarsko-bilogorska	93.761.007,00	3,4	108.065.801,00	1,4	20.433.280,00	1,7
8.	Primorsko-goranska	261.053.353,00	9,5	473.334.438,00	5,9	154.170.229,00	12,9
9.	Ličko-senjska	49.845.934,00	1,8	69.325.513,00	0,9	21.511.050,00	1,8
10.	Virovitičko-podravska	61.173.252,00	2,2	51.674.812,00	0,6	20.470.051,00	1,7
11.	Požeško-slavonska	69.144.256,00	2,5	64.120.866,00	0,8	14.060.613,00	1,2
12.	Brodsko-posavska	103.964.430,00	3,8	104.954.880,00	1,3	47.859.820,00	4,0
13.	Zadarska	127.564.059,00	4,6	166.674.753,00	2,1	68.030.493,00	5,7
14.	Osječko-baranjska	236.121.211,00	8,5	288.746.319,00	3,6	81.547.420,00	6,8
15.	Šibensko-kninska	88.767.723,00	3,2	135.481.574,00	1,7	21.839.077,00	1,8
16.	Vukovarsko-srijemska	136.107.924,00	4,9	124.933.877,00	1,6	58.177.915,00	4,9
17.	Splitsko-dalmatinska	349.964.473,00	12,7	583.324.752,00	7,3	106.185.306,00	8,9
18.	Istarska	178.439.816,00	6,5	310.971.760,00	3,9	93.760.762,00	7,9
19.	Dubrovačko-neretvanska	112.032.402,00	4,1	148.290.719,00	1,9	85.926.482,00	7,2
20.	Međimurska	81.928.197,00	3,0	60.748.021,00	0,8	43.327.974,00	3,6
21.	Grad Zagreb	0,00	-	4.101.453.695,00	51,4	0,00	-
	UKUPNO	2.760.741.262,00	100,0	7.978.233.240,00	100,0	1.193.299.662,00	100,0

Porez i prirez na dohodak na područjima 20 županija (bez Grada Zagreba) je ostvaren u iznosu 7.830.820.469,00 kn, što je smanjenje za 506.819.697,00 kn ili 6,1% u odnosu na prethodnu godinu. U najznačajnijim se dijelima ostvaruje na područjima Zagrebačke, Primorsko-goranske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije u iznosu 3.919.326.672,00 kn ili 50,1%. To je smanjenje, u odnosu na prethodnu godinu za 319.606.932,00 kn ili 7,5%. Na područjima preostalih 15 županija je ostvaren u iznosu 3.911.493.797,00 kn ili 49,9%, što je smanjenje za 187.212.765,00 kn ili 4,6% u odnosu na prethodnu godinu. U najvećem iznosu je ostvaren na području Splitsko-dalmatinske županije 1.039.474.531,00 kn ili 13,3%, a u najmanjem na području Virovitičko-podravske županije 133.318.115,00 kn ili 1,7%.

Porez i prirez na dohodak se u najznačajnijem dijelu ostvaruje u proračunima gradova (s Gradom Zagrebom) 7.978.233.240,00 kn ili 66,9%, zatim u županijama 2.760.741.262,00 kn ili 23,1% i u najmanjem iznosu u proračunima općina 1.193.299.662,00 kn ili 10,0%.

Prihodi od poreza i prireza na dohodak na područjima gradova (bez Grada Zagreba) su ostvareni u iznosu 3.876.779.545,00 kn. U proračunima 57 gradova su ostvareni u iznosu 3.326.456.492,00 kn ili 85,8% (korišten je kriterij ostvarenja više od 15,0 milijuna kn) i u proračunima preostalih gradova (69) u iznosu 550.323.053,00 kn (ostvarenje manje od 15,0 milijuna kn) ili 14,2%.

U proračunima velikih gradova (Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Osijek, Pula, Rijeka, Samobor, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Velika Gorica, Vinkovci i Zadar) porez i prirez na dohodak je ostvaren u iznosu 2.115.768.946,00 kn ili 54,6% u odnosu na ostvarenje poreza i prireza (bez Grada Zagreba) odnosno 17,7% u odnosu na ukupno ostvarene prihode od poreza i prireza na dohodak. U odnosu na prethodnu godinu, na područjima ovih gradova, ostvaren je u manjem iznosu za 212.684.206,00 kn ili 9,1%. U najvećem iznosu je ostvaren na području grada Splita 372.295.326,00 kn ili 17,6% i u najmanjem iznosu na području grada Vinkovaca 51.321.960,00 kn ili 2,4%.

Porez i prirez na dohodak, u proračunima gradova koji su sjedišta županija, ostvaren je u iznosu 2.013.094.078,00 kn ili 16,9% u odnosu na ukupno ostvarenje ovih prihoda.

Kao i prethodnih godina, porez i prirez u najmanjim iznosima se ostvaruje u proračunima gradova s područja Krapinsko-zagorske, Ličko-senjske, Virovitičko-podravske, Požeško-slavonske i Međimurske županije 313.418.971,00 kn ili 8,1% u odnosu na ostvarene prihode od poreza i prireza na dohodak (bez Grada Zagreba) odnosno 2,6% od ukupnog ostvarenja poreza i prireza na dohodak. Na područjima ovih županija su 22 grada.

Sredstvima od poreza i prireza na dohodak, financiraju se javne potrebe iz 13 županijskih proračuna u iznosu 2.228.979.463,00 kn ili 80,7%, a iz preostalih sedam županijskih proračuna (Koprivničko-križevački, Bjelovarsko-bilogorski, Ličko-senjski, Virovitičko-podravski, Požeško-slavonski, Šibensko-kninski i Međimurski) u iznosu 531.761.799,00 kn ili 19,3%.

Ostvarenje prihoda od poreza i prireza na dohodak u proračunima 124 općine (28,9%) s područja Karlovačke, Koprivničko-križevačke, Bjelovarsko-bilogorske, Ličko-senjske, Virovitičko-podravske, Požeško-slavonske i Šibensko-kninske županije iznosi 156.171.291,00 kn ili 13,1%. U proračunima preostalih 305 ili 71,1% općina, ostvareni su u iznosu 1.037.128.371,00 kn ili 86,9%.

U raspodjeli prihoda između središnje države i lokalnih jedinica, primjenjuje se i sustav dopunskog oporezivanja. To se odnosi na prirez porezu na dohodak. Tako su općine dobile mogućnost uvođenja prireza porezu na dohodak do 10,0%, a gradovi ovisno o broju stanovnika do 12,0%, odnosno 15,0%, te Grad Zagreb do 30,0%. Uvedene stope prireza porezu na dohodak kreću se od 1,0% do 18,0% za Grad Zagreb (manji broj lokalnih jedinica je uveo maksimalnu stopu prireza porezu na dohodak).

U sustav zajedničkih prihoda pripada i porez na promet nekretnina, u kojem središnja država sudjeluje s 40,0%, a gradovi i općine sa 60,0%. Ostvaren je u iznosu 648.029.698,00 kn, što je za 125.924.013,00 kn ili 16,3% manje u odnosu na 2009.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima od poreza na promet nekretnina u proračunima lokalnih jedinica za 2009. i 2010.

Tablica broj 10

Ostvareni prihodi od poreza na promet nekretnina
za 2009. i 2010.

u kn

Redni broj	Županija	2009.	Udjel u %	2010.	Udjel u %
1	2	5	6	5	6
1.	Zagrebačka	46.005.111,00	5,9	37.591.126,00	5,8
2.	Krapinsko-zagorska	6.446.303,00	0,8	6.296.465,00	1,0
3.	Sisačko-moslavačka	8.622.873,00	1,1	6.480.045,00	1,0
4.	Karlovačka	8.359.563,00	1,1	6.855.979,00	1,1
5.	Varaždinska	12.202.306,00	1,6	11.101.769,00	1,7
6.	Koprivničko-križevačka	5.271.438,00	0,7	4.303.785,00	0,7
7.	Bjelovarsko-bilogorska	5.914.703,00	0,8	5.381.086,00	0,8
8.	Primorsko-goranska	85.880.322,00	11,1	75.407.621,00	11,6
9.	Ličko-senjska	11.666.063,00	1,5	7.220.623,00	1,1
10.	Virovitičko-podravska	2.867.281,00	0,4	2.547.249,00	0,4
11.	Požeško-slavonska	2.603.160,00	0,3	3.228.995,00	0,5
12.	Brodsko-posavska	7.195.895,00	0,9	6.987.972,00	1,1
13.	Zadarska	57.190.551,00	7,4	38.309.872,00	5,9
14.	Osječko-baranjska	22.398.701,00	2,9	27.414.058,00	4,2
15.	Šibensko-kninska	29.193.410,00	3,8	21.946.393,00	3,4
16.	Vukovarsko-srijemska	8.327.722,00	1,1	7.036.895,00	1,1
17.	Splitsko-dalmatinska	122.131.686,00	15,8	94.243.488,00	14,5
18.	Istarska	94.772.974,00	12,2	83.953.963,00	13,0
19.	Dubrovačko-neretvanska	29.888.062,00	3,9	27.323.453,00	4,2
20.	Međimurska	5.046.373,00	0,6	5.506.861,00	0,8
21.	Grad Zagreb	201.969.214,00	26,1	168.892.000,00	26,1
	UKUPNO	773.953.711,00	100,0	648.029.698,00	100,0

Udjel prihoda od poreza na promet nekretnina u ukupno ostvarenim prihodima i primicima je 2,9%. Na područjima Zagrebačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Osječko-baranjske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske, Istarske i Dubrovačko-neretvanske županije je ostvaren u iznosu 406.189.974,00 kn ili 84,8% i u svim drugim županijama 72.947.724,00 kn ili 15,2% u odnosu na ukupno ostvarenje ovog prihoda (bez Grada Zagreba).

Iz podataka u tablici je vidljivo da se, u 2010., na područjima svih županija bilježi znatno manje ostvarenje prihoda od poreza na promet nekretnina (nezatno je povećanje u Požeško-slavonskoj i Međimurskoj županiji, a u Osječko-baranjskoj županiji povećanje iznosi 22,4%).

Porez na promet nekretnina nije ostvaren u proračunima grada Labina i 18 općina (Sračinec, Đulovac, Vrbnik, Udbina, Voćin, Novigrad, Darda, Erdut, Magadenovac, Viljevo, Civiljane, Ervenik, Cista Provo, Lokvičići, Lovreć, Prgomet, Zagvozđ i Strahoninec).

Županijski, gradski i općinski porezi su ostvareni u iznosu 617.392.564,00 kn i u ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 2,7%. Na razini svih lokalnih jedinica, bez Grada Zagreba, ostvareni su u iznosu 476.844.759,00 kn, što je manje za svega 5.446.902,00 kn ili 1,2% u odnosu na 2009.

Ministarstvo financija je dalo suglasnost Poreznoj upravi za obavljanje poslova utvrđivanja, evidentiranja, nadzora, naplate i ovrhe radi naplate županijskih, općinskih ili gradskih poreza, za što joj pripada naknada u visini 5,0% ukupno naplaćenih prihoda. Većina lokalnih jedinica je donijela odluku, po kojoj poslove utvrđivanja i naplate općinskih, odnosno gradskih poreza obavlja Porezna uprava.

Prihodi od pomoći su ostvareni u iznosu 1.847.375.728,00 kn i njihov udjel u ostvarenim prihodima i primicima je 8,1%. U odnosu na prethodnu godinu, manje su ostvarene za 190.223.522,00 kn ili 9,4%.

Prema zakonskim odredbama, pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države obuhvaćaju tekuće i/ili kapitalne prijenose koje proračuni i proračunski korisnici dobiju od stranih vlada, međunarodnih organizacija ili subjekata unutar opće države. Pomoći od subjekata unutar opće države se odnose na pomoći iz proračuna (državnog, županijskog, gradskog i općinskog) i pomoći od drugih subjekata unutar opće države (tijela državne vlasti, drugi proračunski korisnici i izvanproračunski fondovi).

Na prihode od tekućih pomoći odnosi se 1.082.779.680,00 kn ili 58,6%, a na kapitalne 764.596.048,00 kn ili 41,4%.

Dio kapitalnog financiranja na lokalnoj razini obavlja se i izravnim prijenosom sredstava pojedinih ministarstava i trgovačkih društava u vlasništvu države na trgovačka društva u vlasništvu ili suvlasništvu lokalnih jedinica.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima od pomoći za 2010.

Tablica broj 11

Ostvareni prihodi od pomoći za 2010.

u kn

Redni broj	Županija	Tekuće pomoći	Kapitalne pomoći	Ukupno	Udjel u ostvarenim prihodima i primicima županija u %
1	2	3	4	5 (3+4)	6
1.	Zagrebačka	52.242.522,00	51.147.011,00	103.389.533,00	7,7
2.	Krapinsko-zagorska	28.058.348,00	22.506.089,00	50.564.437,00	12,1
3.	Sisačko-moslavačka	47.139.058,00	25.479.202,00	72.618.260,00	10,3
4.	Karlovačka	35.634.128,00	30.370.420,00	66.004.548,00	12,8
5.	Varaždinska	28.551.338,00	30.703.206,00	59.254.544,00	9,1
6.	Koprivničko-križevačka	24.117.188,00	40.914.454,00	65.031.642,00	13,4
7.	Bjelovarsko-bilogorska	35.138.763,00	15.150.133,00	50.288.896,00	12,4
8.	Primorsko-goranska	55.101.016,00	41.037.419,00	96.138.435,00	4,5
9.	Ličko-senjska	19.934.558,00	20.595.745,00	40.530.303,00	13,3
10.	Virovitičko-podravska	77.855.057,00	36.518.373,00	114.373.430,00	33,8
11.	Požeško-slavonska	31.458.490,00	26.714.718,00	58.173.208,00	22,0
12.	Brodsko-posavska	50.212.441,00	26.545.645,00	76.758.086,00	16,5
13.	Zadarska	45.217.202,00	62.250.603,00	107.467.805,00	12,4
14.	Osječko-baranjska	151.564.081,00	52.989.327,00	204.553.408,00	16,7
15.	Šibensko-kninska	36.386.470,00	47.082.579,00	83.469.049,00	15,8
16.	Vukovarsko-srijemska	75.848.889,00	47.704.338,00	123.553.227,00	18,7
17.	Splitsko-dalmatinska	116.356.732,00	80.829.274,00	197.186.006,00	8,7
18.	Istarska	65.641.117,00	39.845.826,00	105.486.943,00	6,6
19.	Dubrovačko-neretvanska	54.104.677,00	47.520.661,00	101.625.338,00	14,2
20.	Međimurska	13.207.762,00	18.691.025,00	31.898.787,00	9,1
21.	Grad Zagreb	39.009.843,00	0,00	39.009.843,00	0,6
	UKUPNO	1.082.779.680,00	764.596.048,00	1.847.375.728,00	8,1

Prema odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravo na pomoć (dotaciju) vezuje se uz prosječno porezno opterećenje, pa kada se prihodi ostvaruju u manjem iznosu od državnog ili županijskog prosjeka, lokalnoj jedinici pripada pomoć (dotacija) u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75,0% državnog odnosno županijskog prosjeka prihoda po stanovniku. Pravo na pomoć (dotacije) nemaju gradovi iznad 40 000 stanovnika, Grad Zagreb i one lokalne jedinice kod kojih su uvedeni lokalni porezi niži od zakonom propisanih najviših stopa, odnosno visine iznosa poreza.

Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, definirane su vrste i kriteriji dodjele pomoći iz državnog proračuna. Odnose se na pomoći županijama (ulaganja u razvojne programe županija, općina i gradova na njihovu području) te pomoći općinama i gradovima prve i druge skupine na područjima posebne državne skrbi. Županije najmanje 75,0% pomoći državnog proračuna raspodjeljuju općinama i gradovima s njihova područja koji nisu izravno korisnici pomoći, a kriterije raspodjele propisuje županijska skupština.

Kriteriji za izračun i dodjelu pomoći županijama, gradovima i općinama, temelje se na sljedećim elementima: broj stanovnika (popis iz 2001.), prosjek prihoda županijskog, gradskog i općinskog proračuna za 2008. po stanovniku na razini države (državni prosjek) i prihodi županijskog proračuna za 2008. po stanovniku županije i gustoća naseljenosti (broj stanovnika Republike Hrvatske-bez Grada Zagreba po km² Republike Hrvatske-državni prosjek i broj stanovnika po km² županije, prosjek prihoda po stanovniku za 2008. općina i gradova na razini države (državni prosjek), prosjek prihoda po stanovniku skupine (članak 4. i 5. Zakona o područjima posebne državne skrbi) odnosno pojedine općine ili grada, broj stanovnika po km² na razini prve i druge skupine područja posebne državne skrbi (skupinski prosjek) i broj stanovnika po km² pojedine općine i grada. Za općine i gradove važan je kriterij udjela rashoda za kapitalne programe za 2008. u ukupnim rashodima, racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenom) i rashodi za funkcije grada (ispod 30 000 stanovnika) u 2008. Jedinicama lokalne samouprave na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima se isplaćuje pomoć iz državnog proračuna u visini poreza na dobit koji se ostvaruje na tim područjima.

U 2010. prihodi od tekućih pomoći nisu evidentirani u proračunima jednog grada i 13 općina, a kapitalne pomoći u proračunima dvije županije, tri grada i 57 općina.

Prema razinama lokalne vlasti, tekuće pomoći su u proračunima županija ostvarene u iznosu 157.853.964,00 kn ili 15,1%, gradova u iznosu 450.575.387,00 kn ili 43,2% i općina u iznosu 435.340.486,00 kn ili 41,7% u odnosu na ukupno ostvarene tekuće pomoći (bez Grada Zagreba). Tekuće pomoći u proračunima županija smanjene su za 210.826.170,00 kn ili 57,2%, a povećane su prihodi od pomoći općinama za 140.714.052,00 kn ili 47,8% u odnosu na prethodnu godinu. Kapitalne pomoći u proračunima županija ostvarene su u iznosu 51.265.804,00 kn ili 6,7%, gradova 349.486.205,00 kn ili 45,7% i općina 363.845.039,00 kn ili 47,6% u odnosu na ukupno ostvarene kapitalne pomoći (bez Grada Zagreba).

Kod dodjele pomoći, uz propisane kriterije za izračun i dodjelu pomoći, veću pozornost trebalo bi posvetiti procjeni financijske snage i fiskalnog kapaciteta s detaljnim podacima o poreznim stopama i poreznim osnovicama, kada je poznato da većina jedinica ne uvodi sve izvore financiranja, a stope poreza i visina iznosa poreza niže su od zakonom propisanih najviših stopa, odnosno visine iznosa poreza.

Prihodi od komunalne naknade i doprinosa drugi su po značaju izvor financiranja javnih potreba na lokalnoj razini. U cijelosti su namjenski prihodi. Namijenjeni su održavanju komunalne infrastrukture te gradnji objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Ostvareni su u iznosu 3.084.806.838,00 kn, što je za 126.059.111,00 kn ili 3,9% manje u odnosu na prethodnu godinu. Na Grad Zagreb odnosi 1.060.135.054,00 kn ili 34,4%. Prihodi od komunalne naknade i doprinosa svih drugih gradova i općina, ostvareni su u iznosu 2.024.671.784,00 kn, što je za 169.937.503,00 kn ili 7,7% manje u odnosu na prethodnu godinu. U relativnom iskazu to je značajan pad, jer je porast ovih prihoda u 2007. bio 10,1%, a u 2008. je 2,5%. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 8,9% odnosno s Gradom Zagrebom 13,5%.

Prihodi od komunalne naknade i doprinosa u gradovima i općinama s područja Zagrebačke, Sisačko-moslavačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije ostvareni su u iznosu 1.459.614.505,00 kn ili 72,1%, a u svim drugim gradovima i općinama 565.057.279,00 kn ili 27,9%.

Lokalne jedinice se nalaze u specifičnom položaju kada je riječ o financiranju kapitalnih ulaganja. Naime, dio kapitalnih ulaganja što se odnose na gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture je reguliran odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Ovim zakonskim aktom su određeni izvori financiranja za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture te nabavu opreme za obavljanje komunalnih djelatnosti. Na temelju predvidivih sredstava i izvora financiranja, predstavničko tijelo lokalne jedinice donosi program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, koji mora sadržavati procjenu troškova gradnje, nabavu opreme i opis vrste radova, te iskaz financijskih sredstava prema izvorima financiranja svake pojedine djelatnosti.

Do sredine 2004. lokalne jedinice bile su obvezne donositi program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za četverogodišnje razdoblje, a od tada za jednogodišnje razdoblje, dok je planiranje proračuna predviđeno za trogodišnje fiskalno razdoblje. Druga specifičnost odnosi se na obavljanje komunalnih djelatnosti kojima se podrazumijevaju opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija, te obavljanje pogrebnih poslova, obavljanje dimnjačarskih usluga i javna rasvjeta.

Na obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti ne primjenjuju se odredbe Zakona o javnoj nabavi, nego je način njihova obavljanja uređen zakonskim odredbama s područja komunalnog gospodarstva.

Obavljanje komunalnih poslova može se organizirati na više načina. Mogu se povjeriti trgovačkom društvu, ustanovi ili vlastitom pogonu koje osniva lokalna jedinica, pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji i pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Kada se obavljanje komunalnih poslova povjerava pravnim ili fizičkim osobama na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, predstavničko tijelo lokalne jedinice obvezno je donijeti odluku te odrediti komunalne poslove koji će se obavljati na temelju ugovora.

Obveza je predstavničkog tijela lokalne jedinice odrediti uvjete i mjerila za provedbu postupka prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za davanje koncesije i za povjeravanje određenih komunalnih poslova na temelju ugovora. Odluka predstavničkog tijela lokalne jedinice objavljuje se u službenom glasilu.

U oba slučaja, postupak o objavi prikupljanja ponuda ili javnog natječaja u nadležnosti je gradonačelnika ili načelnika lokalne jedinice, a odluku o dodjeli koncesija odnosno odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora donosi predstavničko tijelo. Na odluku predstavničkog tijela lokalne jedinice nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Prema navedenom, proizlazi da je lokalnim jedinicama prepuštena samostalnost u određivanju kriterija prikupljanja ponuda odnosno ustupanja poslova putem javnog natječaja za obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, jer ih Zakon o komunalnom gospodarstvu pobliže ne određuje.

Prihodi od nefinancijske imovine se odnose na naknade od koncesija, zakup i iznajmljivanje imovine, naknade za ceste i druge prihode (eksploatacija mineralnih sirovina, naknada za korištenje prostora elektrana, lovozakupnine, prihodi od spomeničke rente). Ostvareni su u iznosu 1.489.897.925,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 421.697.154,00 kn ili 28,3%, a na sve druge lokalne jedinice 1.068.200.771,00 kn ili 71,7%. U odnosu na prethodnu godinu povećani su za 16.099.171,00 kn ili 1,1%. Njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 6,6% odnosno bez Grada Zagreba 4,7%.

Drugi prihodi po posebnim propisima se odnose na naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, dio cijene komunalne usluge za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, naknade za odlaganje komunalnog otpada, šumski doprinos i drugo. Ostvareni su u iznosu 816.526.633,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 166.191.341,00 kn ili 20,4%, a na sve druge lokalne jedinice 650.335.292,00 kn ili 79,6%. U odnosu na prethodnu godinu, ostvareni su u većem iznosu za 80.635.792,00 kn ili 11,0%. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 2,9% odnosno s Gradom Zagrebom 3,6%.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine (kapitalni prihodi), odnose se na prihode od prodaje zemljišta, prava, građevinskih objekata, postrojenja i opreme, te prijevoznih sredstva, zaliha i gotovih proizvoda. Ostvareni su u iznosu 737.112.510,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 122.481.625,00 kn ili 16,6%, a na sve druge lokalne jedinice 614.630.885,00 kn ili 83,4%. Pad ovih prihoda u odnosu na prethodnu godinu iznosi 143.198.001,00 kn ili 16,3%. Njihov udjel je 2,7%, odnosno s Gradom Zagrebom 3,2%.

Prema odredbama Zakona o proračunu, zaduživanje lokalnih jedinica je određeno na dva načina: uzimanjem kredita, odnosno zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira. Lokalne jedinice mogu se dugoročno zadužiti samo za investicije koje se financiraju iz njezina proračuna, na temelju odluke predstavničkog tijela i uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Ugovor zaključen bez prethodnog mišljenja ministra financija i suglasnosti Vlade Republike Hrvatske je ništetan. Ukupna godišnja obveza nastala zaduživanjem može iznositi najviše 20,0% ostvarenih proračunskih prihoda u prethodnoj godini, koji se umanjuju za prihode od domaćih i inozemnih pomoći i donacija, po posebnim ugovorima (sufinanciranje građana) i za prihode od dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija.

U iznos ukupne godišnje obveze uključuje se iznos prosječnog godišnjeg anuiteta po kreditima, zajmovima, obveze na osnovi izdanih vrijednosnih papira, danih jamstava, danih suglasnosti za zaduživanje i dospjele nepodmirene obveze iz prethodnih godina. U opseg mogućeg zaduženja lokalne jedinice uključuju se dane suglasnosti za zaduživanje pravnim osobama u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalne jedinice koje su u godišnjim financijskim izvještajima za godinu koja prethodi godini u kojoj se zadužuje iskazale gubitak ili ako se zadužuju u razdoblju od dvije godine od dana upisa osnivanja u sudski registar i dane suglasnosti za zaduživanje ustanova čiji je osnivač lokalna jedinica.

Zakonskim odredbama u 2010., na razini svih lokalnih jedinica je ograničena visina zaduživanja najviše do 2,3% ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iskazanih u godišnjim financijskim izvještajima za 2009. Od ovog ograničenja izuzete su lokalne jedinice kojima je Vlada Republike Hrvatske dala suglasnost za zaduženje do konca 2009. (a u toj godini sredstva nisu korištena), lokalne jedinice na područjima posebne državne skrbi, lokalne jedinice koje ostvaruju kreditna sredstva za nabavu nefinancijske imovine iz Fonda za regionalni razvoj Republike Hrvatske, lokalne jedinice za projekte koji se sufinanciraju iz prepristupnih programa Europske unije i lokalne jedinice za projekte energetske učinkovitosti (ESCO projekte).

U tablici u nastavku daju se podaci o zaduživanju lokalnih jedinica za 2010.

Tablica broj 12

Zaduživanje lokalnih jedinica za 2010.

u kn

Redni broj	Županija	Kredit i municipalne obveznice			
		Početno stanje	Primljeno u 2010.	Otplaćeno u 2010.	Stanje duga koncem godine
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	182.425.696,00	15.092.537,00	25.131.620,00	172.386.613,00
2.	Krapinsko-zagorska	64.301.347,00	2.642.545,00	10.543.511,00	56.400.381,00
3.	Sisačko-moslavačka	55.992.500,00	2.516.481,00	11.752.925,00	46.756.056,00
4.	Karlovačka	54.611.067,00	12.760.121,00	10.707.288,00	56.663.900,00
5.	Varaždinska	54.679.111,00	19.452.472,00	8.512.113,00	65.619.470,00
6.	Koprivničko-križevačka	59.071.175,00	23.907.883,00	15.529.174,00	67.449.884,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	89.130.053,00	35.617.572,00	10.951.699,00	113.795.926,00
8.	Primorsko-goranska	484.895.894,00	120.148.869,00	42.635.570,00	562.409.193,00
9.	Ličko-senjska	39.227.604,00	2.500.000,00	6.417.648,00	35.309.956,00
10.	Virovitičko-podravska	121.837.854,00	1.937.136,00	14.237.663,00	109.537.327,00
11.	Požeško-slavonska	88.480.261,00	17.328.883,00	10.063.598,00	95.745.546,00
12.	Brodsko-posavska	65.865.049,00	14.670.005,00	9.715.090,00	70.819.964,00
13.	Zadarska	170.070.061,00	2.375.960,00	5.794.307,00	166.651.714,00
14.	Osječko-baranjska	120.423.230,00	45.007.277,00	20.288.115,00	145.142.392,00
15.	Šibensko-kninska	62.426.884,00	4.007.742,00	12.017.056,00	54.417.570,00
16.	Vukovarsko-srijemska	118.643.530,00	4.068.334,00	16.254.761,00	106.457.103,00
17.	Splitsko-dalmatinska	315.704.486,00	37.054.772,00	24.954.931,00	327.804.327,00
18.	Istarska	161.098.391,00	78.815.868,00	25.582.251,00	214.332.008,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	57.590.748,00	2.839.279,00	5.806.707,00	54.623.320,00
20.	Međimurska	58.140.982,00	21.633.898,00	6.292.238,00	73.482.642,00
21.	Grad Zagreb	508.834.178,00	200.000.000,00	168.046.380,00	540.787.798,00
UKUPNO		2.933.450.101,00	664.377.634,00	461.234.645,00	3.136.593.090,00

Stanje duga veće je u odnosu na početno stanje za 203.142.989,00 kn ili 6,9%. Tijekom 2010. je izvršeno zaduživanje u iznosu 664.377.634,00 kn, što je za 70.916.197,00 kn ili 9,6% manje u odnosu na prethodnu godinu. Tijekom godine je otplaćena glavnica duga u iznosu 461.234.645,00 kn, što je više za 74.665.201,00 kn ili 19,3% u odnosu na prethodnu godinu.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine, u 2010., su izvršeni u iznosu 3.792.749.410,00 kn, što znači da je 17,5% ovih rashoda financirano zaduživanjem. Na razini lokalne države, unatrag nekoliko godina postoji tendencija ograničenja financiranja kapitalnih nabava putem zaduživanja. Međutim, stanje zaduženja je od 2002. do 2010. u stalnom porastu. Na koncu 2002. stanje zaduženja (bez Grada Zagreba) je iznosilo 1.135.005.245,00 kn, te je do konca 2010. povećano za 1.460.800.047,00 kn ili 128,7%.

Posljednjih godina zaduživanja se provode uz višegodišnje odgode počeka povrata kreditnih sredstava ili uz sukcesivno korištenje kreditnih sredstava, što poskupljuje kapitalna ulaganja. U razdoblju od 1999. do 2002. otplata glavnice duga s naslova zaduživanja (bez Grada Zagreba) kretala se od 19,4% do 22,2%, dok od 2003. otplata glavnice iznosi 13,4%, 2004. iznosi 10,8%, 2005. iznosi 12,1%, u 2006. iznosi 13,4%, u 2007. i 2008. iznosi 11,0%, 2009. iznosi 9,5% i 2010. iznosi 10,1% u odnosu na ukupna zaduženja (početno stanje uvećano za iznos zaduženja u tekućoj godini). Zaduzivanje lokalnih jedinica neophodno je razmatrati i kroz druge obveze. To su, u prvom redu, dana jamstva trgovačkim društvima u njihovom vlasništvu ili suvlasništvu ili ustanovama čiji su osnivači lokalne jedinice, koja mogu biti potencijalne obveze lokalnih jedinica, ako ih korisnik kredita ne podmiruje i nepodmirene kratkoročne obveze lokalnih jedinica.

Proces od planiranja do realizacije određenog kapitalnog projekta zahtijeva određeno vrijeme u kojem treba primijeniti propise iz različitih područja (javna nabava, gradnja, obvezni odnosi, komunalno gospodarstvo i drugo), a o unaprijed kvalitetno pripremljenim dokumentima ovisi učinkovito izvršavanje kapitalnih ulaganja. U ovom procesu dolazi do izražaja potreba za odgovarajućim stručnim znanjem zaposlenih u lokalnim tijelima.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može dati jamstvo pravnoj osobi u svojem većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu i ustanovi čiji je osnivač za ispunjenje obveza pravne osobe i ustanove. Prije davanja jamstva obvezno treba ishoditi suglasnost ministra financija. Ako lokalna jedinica daje jamstvo za ispunjenje obveze trgovačkog društva ili javne ustanove, ono se uključuje u opseg mogućeg zaduženja lokalne jedinice. Osim toga, županija može dati jamstvo lokalnoj jedinici samo sa svog područja, o čemu treba pribaviti prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Podaci o danim jamstvima iskazuju se u bilješkama uz financijske izvještaje. Ako zbog neizvršenja kreditnih obveza lokalnih jedinica bude aktivirano državno jamstvo, tada lokalna jedinica može izvršavati samo neophodne rashode (minimalne plaće za zaposlene, doprinose, minimalne rashode za materijal i usluge).

U tablici u nastavku se daju podaci o danim jamstvima lokalnih jedinica za 2010.

Tablica broj 13

Dana jamstva lokalnih jedinica za 2010.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dana jamstva	Otplate	Stanje 31. prosinca
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	9.143.798,00	43.607.501,00	2.076.087,00	50.675.212,00
2.	Krapinsko-zahorska	17.782.331,00	115.097,00	3.110.158,00	14.787.270,00
3.	Sisačko-moslavačka	153.524.829,00	0,00	30.084.669,00	123.440.160,00
4.	Karlovačka	103.799.676,00	0,00	10.015.303,00	93.784.373,00
5.	Varaždinska	67.073.171,00	3.015.178,00	9.382.543,00	60.705.806,00
6.	Koprivničko-križevačka	1.032.732,00	0,00	1.032.732,00	0,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	18.246.189,00	0,00	0,00	18.246.189,00
8.	Primorsko-goranska	219.601.851,00	8.319.655,00	31.776.425,00	196.145.081,00
9.	Ličko-senjska	6.075.319,00	0,00	714.718,00	5.360.601,00
10.	Virovitičko-podravska	600.000,00	0,00	600.000,00	0,00
11.	Požeško-slavonska	16.348.376,00	0,00	838.938,00	15.509.438,00
12.	Brodsko-posavska	5.327.799,00	0,00	34.298,00	5.293.501,00
13.	Zadarska	110.986.213,00	0,00	2.964.814,00	108.021.399,00
14.	Osječko-baranjska	383.781.398,00	0,00	47.996.747,00	335.784.651,00
15.	Šibensko-kninska	146.993.785,00	2.616.334,00	2.669.079,00	146.941.040,00
16.	Vukovarsko-srijemska	19.530.481,00	0,00	501.735,00	19.028.746,00
17.	Splitsko-dalmatinska	228.308.406,00	9.076.396,00	63.221.910,00	174.162.892,00
18.	Istarska	95.422.191,00	1.750.000,00	14.516.673,00	82.655.518,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	166.147.399,00	0,00	28.701.945,00	137.445.454,00
20.	Međimurska	68.356.006,00	18.833,00	606.061,00	67.768.778,00
21.	Grad Zagreb	1.238.477.734,00	0,00	156.527.766,00	1.081.949.968,00
	UKUPNO	3.076.559.684,00	68.518.994,00	407.372.601,00	2.737.706.077,00

Stanje danih jamstava na koncu godine je manje u odnosu na početno stanje za 338.853.607,00 kn ili 11,0%. Na Grad Zagreb se odnosi 1.081.949.968,00 kn ili 39,5%, a na sve županije 1.655.756.109,00 kn ili 60,5% u odnosu na ukupno stanje danih jamstava na koncu godine.

U odnosu na prethodnu godinu jamstva su dana u manjem iznosu za 110.196.649,00 kn ili 61,7%.

U tablici u nastavku se daju podaci o danim suglasnostima za zaduživanje za 2010.

Tablica broj 14

Dane suglasnosti za zaduživanje za 2010.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dane suglasnosti	Otplate	Stanje 31. prosinca
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	0,00	0,00	0,00	0,00
2.	Krapinsko-zahorska	7.250.000,00	0,00	1.500.000,00	5.750.000,00
3.	Sisačko-moslavačka	83.496.753,00	82.180.000,00	8.502.898,00	157.173.855,00
4.	Karlovačka	28.336.195,00	10.624.798,00	4.121.700,00	34.839.293,00
5.	Varaždinska	50.678.926,00	8.822.333,00	8.985.268,00	50.515.991,00
6.	Koprivničko-križevačka	83.534.810,00	1.132.613,00	12.065.746,00	72.601.677,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	46.517.130,00	0,00	0,00	46.517.130,00
8.	Primorsko-goranska	799.612.754,00	123.732.322,00	53.335.355,00	870.009.721,00
9.	Ličko-senjska	0,00	0,00	0,00	0,00
10.	Virovitičko-podravska	89.716.318,00	0,00	16.994.858,00	72.721.460,00
11.	Požeško-slavonska	0,00	0,00	0,00	0,00
12.	Brodsko-posavska	36.279.141,00	5.000.000,00	9.468.848,00	31.810.293,00
13.	Zadarska	11.845.494,00	20.846.021,00	8.665.584,00	24.025.931,00
14.	Osječko-baranjska	0,00	0,00	0,00	0,00
15.	Šibensko-kninska	17.109.760,00	0,00	1.061.318,00	16.048.442,00
16.	Vukovarsko-srijemska	0,00	0,00	0,00	0,00
17.	Splitsko-dalmatinska	30.007.396,00	2.080.891,00	2.095.485,00	29.992.802,00
18.	Istarska	682.332.895,00	60.227.735,00	57.442.552,00	685.118.078,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	14.074.286,00	136.591,00	3.513.367,00	10.697.510,00
20.	Međimurska	68.558.905,00	4.851.204,00	14.603.186,00	58.806.923,00
21.	Grad Zagreb	3.805.042.854,00	0,00	140.669.914,00	3.664.372.940,00
	UKUPNO	5.854.393.617,00	319.634.508,00	343.026.079,00	5.831.002.046,00

Stanje danih suglasnosti za zaduživanje na koncu godine je manje u odnosu na početno stanje za 23.391.571,00 kn ili 0,4%. Na Grad Zagreb odnosi se 3.664.372.940,00 kn ili 62,8%, a na sve županije 2.166.629.106,00 kn ili 37,2% u odnosu na ukupno stanje danih suglasnosti za zaduživanje na koncu godine.

3.3.3. Rashodi i izdaci

Rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 22.654.715.869,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 6.378.940.787,00 kn ili 28,2% i na 20 županija 16.275.775.082,00 kn ili 71,8%. U odnosu na prethodnu godinu izvršeni su u manjem iznosu za 3.249.451.529,00 kn ili 12,5%.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci izvršavani su u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji u iznosu 8.605.058.286,00 kn ili 52,9%. U Sisačko-moslavačkoj, Varaždinskoj, Zadarskoj, Vukovarsko-srijemskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji su izvršeni u iznosu 3.631.298.040,00 kn ili 22,3%. Rashodi i izdaci preostalih deset županija iznose 4.039.418.756,00 kn ili 24,8% u odnosu na ostvarene rashode i izdatke bez Grada Zagreba.

U tablici u nastavku se daju podaci o izvršenim rashodima i izdacima lokalnih jedinica za 2010., prema vrstama.

Tablica broj 15

Izvršeni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2010., prema vrstama

u kn bez lp

Redni broj	Naziv	Rashodi za zaposlene	Materijalni rashodi	Financijski rashodi	Subvencije	Tekuće pomoći	Kapitalne pomoći	Naknade građanima i kućanstvima	Drugi rashodi	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	Izdaci za financijsku imovinu i otplate	UKUPNO	VIŠAK	MANJAK
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1.	Zagrebačka	257.908.416	422.366.974	8.837.693	49.395.273	13.261.261	23.908.795	105.417.540	221.216.230	206.721.620	43.425.221	1.352.459.023	15.967.898	33.681.024
2.	Krapinsko-zagorska	71.884.661	139.390.178	5.027.843	9.926.022	7.728.646	5.621.720	23.264.409	42.528.522	97.961.974	9.703.846	413.037.821	14.025.908	9.216.342
3.	Sisačko-moslavačka	166.149.436	259.698.765	4.951.488	25.018.636	11.079.564	3.531.789	24.181.541	85.926.711	108.107.140	14.890.691	703.535.761	14.711.351	12.671.423
4.	Karlovačka	96.853.753	181.246.600	3.599.766	12.216.280	1.680.992	3.622.291	24.106.627	77.478.790	83.778.967	12.486.101	497.070.167	18.070.177	865.436
5.	Varždinska	100.387.761	260.247.591	9.513.808	8.565.650	9.010.259	5.928.120	45.084.036	95.508.936	96.004.376	17.981.717	648.232.254	16.251.197	15.054.678
6.	Koprivničko-križevačka	89.243.710	156.808.249	10.086.829	13.685.487	5.726.285	8.189.839	17.061.125	66.042.343	87.135.377	28.974.664	482.953.908	18.943.621	17.141.572
7.	Bjelovarsko-bilogorska	86.435.014	134.407.355	7.552.659	8.689.972	4.988.054	4.469.150	18.670.163	57.843.908	67.790.009	11.982.428	402.828.712	10.505.834	7.319.293
8.	Primorsko-goranska	426.223.983	637.257.497	49.694.026	67.338.072	28.339.180	10.935.007	95.870.905	386.186.427	398.493.357	63.332.704	2.163.671.158	45.046.970	89.217.356
9.	Ličko-senjska	63.219.270	93.306.525	4.982.955	7.422.265	308.911	697.748	14.687.064	32.105.336	65.526.496	9.986.545	292.243.115	17.310.373	5.207.654
10.	Virovitičko-podravska	55.985.028	93.926.709	6.282.278	3.442.183	4.483.427	5.969.847	28.807.744	68.721.737	66.909.381	18.237.666	352.766.000	8.742.688	23.072.831
11.	Požeško-slavonska	54.392.655	78.506.900	5.211.716	3.287.893	170.157	5.801.360	11.259.714	40.023.066	56.388.239	10.063.598	265.105.298	3.843.632	4.373.557
12.	Brodsko-posavska	87.014.762	168.095.417	3.426.025	7.206.619	7.996.331	5.885.103	21.350.236	64.679.184	100.445.153	6.135.847	472.234.677	7.014.105	14.878.171
13.	Zadarska	151.444.063	291.427.308	15.114.287	24.657.407	5.585.833	5.791.560	19.933.087	157.860.951	257.357.257	11.234.964	940.406.717	15.881.855	89.333.559
14.	Osječko-baranjska	215.638.527	360.058.554	11.531.841	75.493.556	23.065.843	6.781.944	45.240.700	247.848.911	151.413.077	58.139.468	1.195.212.421	36.669.697	9.185.100
15.	Šibensko-kninska	106.193.947	166.107.174	4.549.679	7.580.194	5.624.744	5.447.907	14.445.000	48.064.352	115.313.903	18.401.717	491.728.617	48.636.716	10.730.237
16.	Vukovarsko-srijemska	117.248.531	215.577.515	11.160.511	5.466.576	6.787.642	1.967.857	37.384.192	101.299.178	120.313.771	8.683.878	625.889.651	46.160.591	12.055.190
17.	Splitsko-dalmatinska	473.048.080	680.505.632	30.375.564	32.937.477	16.614.193	38.645.470	171.676.941	373.595.483	461.265.232	42.044.629	2.320.708.701	36.986.172	89.056.570
18.	Istarska	334.125.410	457.975.342	22.905.437	28.435.684	34.346.733	6.224.286	66.019.398	261.316.753	300.062.146	61.595.794	1.573.006.983	48.021.674	32.361.571
19.	Dubrovačko-neretvanska	172.198.847	208.101.363	4.544.835	29.921.484	6.584.173	6.283.132	38.875.327	138.516.176	84.071.923	24.136.397	713.233.657	11.882.014	11.381.051
20.	Međimurska	60.117.758	119.577.889	4.580.232	6.195.834	738.177	459.527	17.995.243	62.219.111	85.252.050	12.314.620	369.450.441	2.855.537	22.339.801
21.	Grad Zagreb	1.482.009.954	1.911.581.005	51.423.675	933.995.309	49.315.268	9.759.201	263.860.244	719.808.317	782.437.962	174.749.852	6.378.940.787	131.602.148	0
SVEUKUPNO:		4.667.723.566	7.036.170.542	275.353.147	1.360.877.873	243.435.673	165.921.653	1.105.191.236	3.348.790.422	3.792.749.410	658.502.347	22.654.715.869	569.130.158	509.142.416
UDJEL:		20,6	31,1	1,2	6,0	1,1	0,7	4,8	14,9	16,7	2,9	100,0		

U strukturi rashoda i izdataka, vrijednosno najznačajniji su materijalni rashodi u iznosu 7.036.170.542,00 kn ili 31,1%, rashodi za zaposlene 4.667.723.566,00 kn ili 20,6%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine 3.792.749.410,00 kn ili 16,7%, i drugi rashodi poslovanja 3.348.790.422,00 kn ili 14,9%. Financijski rashodi, subvencije, tekuće i kapitalne pomoći, naknade građanima i kućanstvima i izdaci za financijsku imovinu i otplate izvršeni su u iznosu 3.809.281.929,00 kn i imaju udjel 16,7%.

U odnosu na prethodnu godinu rashodi za zaposlene su povećani za 24.142.638,00 kn ili 0,5%. Najznačajnije su smanjeni materijalni rashodi za 664.450.607,00 ili 8,6%, drugi rashodi poslovanja za 422.824.049,00 kn ili 11,2% i ulaganja u nabavu nefinancijske imovine za 2.066.617.230,00 kn ili 35,3%.

Materijalni rashodi su izvršeni u iznosu 7.036.170.542,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 1.911.581.005,00 kn ili 27,2%. U Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji izvršeni su u iznosu 2.558.163.999,00 kn ili 49,9%, a u svim drugim županijama u iznosu 2.566.425.538,00 kn ili 50,1%. U računovodstvenom smislu, u okviru ove skupine rashoda iskazuju se, između ostaloga, rashodi za materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje, a ako su sadržani u okviru usluga, evidentiraju se kao rashodi za usluge tekućeg i investicijskog održavanja. To drugim riječima znači da se u okviru ove skupine rashoda evidentiraju rashodi sadržani u programima održavanja komunalne infrastrukture, zbog čega je i najveći udjel materijalnih rashoda u strukturi ukupnog izvršenja rashoda i izdataka.

Rashodi za zaposlene su izvršeni u iznosu 4.667.723.566,00 kn. Na Grad Zagreb se odnosi 1.482.009.954,00 kn ili 31,7%. Rashodi za zaposlene su izvršeni u Zagrebačkoj, Sisačko-moslavačkoj, Primorsko-goranskoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji u iznosu 2.196.736.762,00 kn ili 69,0%, a u svim drugim županijama u iznosu 988.976.850,00 kn ili 31,0%. Prema podacima iz financijskih izvještaja, tijela lokalnih jedinica imaju 14 495 zaposlenika (na bazi sati rada), što je povećanje broja zaposlenika za 57 ili 0,4%. Broj zaposlenika u tijelima lokalnih jedinica ima stalnu tendenciju rasta i od 2006. je povećan za 2 593 ili 21,8%.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su izvršeni u Zagrebačkoj, Sisačko-moslavačkoj, Primorsko-goranskoj, Brodsko-posavskoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Šibensko-kninskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji u iznosu 2.219.492.656,00 kn ili 58,5%, Gradu Zagrebu 782.437.962,00 kn ili 20,6%, a u svim drugim županijama 790.818.792,00 kn ili 20,9%.

Upravljanje, korištenje i raspolaganje imovinom su značajne aktivnosti iz područja samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica putem kojih se ostvaruju prava građana na zadovoljavanje javnih potreba lokalnog, odnosno regionalnog značaja. Prema odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pod pojmom imovine podrazumijevaju se sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava. Poglavarstvo odnosno župani, gradonačelnici i načelnici upravljaju i raspolazu nekretninama i pokretninama u vlasništvu lokalne jedinice, kao i njenim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom.

Lokalne jedinice stječu imovinu na nekoliko načina. Najčešći način stjecanja imovine ostvaruje se izgradnjom i dodatnim ulaganjima na dugotrajnoj imovini. Potrebno je razlikovati stjecanje imovine gradnjom objekata i uređaja komunalne infrastrukture, čiji su izvori financiranja određeni odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu te nabavu druge imovine i dodatna ulaganja prema vrstama nefinancijske imovine, što je pobliže određeno Zakonom o proračunu.

Nabava i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu obavlja se prema programima odnosno planovima. Postupak nabave smije započeti ako su sredstva za nabavu planirana u proračunu, financijskom planu ili su osigurana i pribavljena na drugi način, a prije toga za kapitalna ulaganja naručitelj mora pripremiti i usvojiti investicijski projekt. Odredbama članka 61. Zakona o proračunu, propisano je da se pod imovinom razumijeva financijska i nefinancijska imovina u vlasništvu lokalnih jedinica. Za izvršavanje poslova javnih službi i djelatnosti u javnom interesu, lokalne jedinice mogu svojom imovinom osnivati ustanove, fondove, trgovačka društva i druge pravne osobe.

Lokalna jedinica može stjecati udjele u kapitalu trgovačkih društava pretvaranjem potraživanja s osnova danih zajmova i plaćenih jamstava, ulaganjem pokretnina i nekretnina, osim nekretnina koje služe za obavljanje javnih službi te zamjenom dionica i udjela, o čemu odlučuje predstavničko tijelo.

Nefinancijska dugotrajna imovina se može stjecati kupnjom samo u opsegu potrebnom za ispunjavanje zadaća korisnika proračuna lokalnih jedinica. Sredstva od prodaje i zamjene nefinancijske dugotrajne imovine koriste se samo za kapitalne rashode lokalnih jedinica.

Revizijom financijskih izvještaja i poslovanja lokalnih jedinica u razdoblju od 2003. do 2010., uočeno je da se rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršavaju prijenosom (transferom) proračunskih sredstava trgovačkim društvima u vlasništvu ili suvlasništvu lokalnih jedinica, te trgovačkim društvima u kojima lokalne jedinice nemaju udjele u vlasništvu. Kod nekih lokalnih jedinica, pojedina kapitalna ulaganja se obavljaju na način da lokalna jedinica obavi prethodne radnje i izbor izvoditelja radova, a nakon toga odlukom odredi trgovačko društvo u svom vlasništvu ili suvlasništvu nositeljem investicije ili odredi da će se kapitalna ulaganja obavljati putem trgovačkog društva i planira ih u okviru drugih rashoda poslovanja. U posljednjem slučaju, proračunska sredstva se transferiraju trgovačkom društvu koje je pri ustupanju radova dužno primijeniti odredbe propisa o javnoj nabavi. Izvršavanje rashoda za nabavu nefinancijske imovine na opisani način pretpostavlja nekoliko pitanja. U prvom redu to se odnosi na činjenicu da se sredstva proračuna lokalnih jedinica koriste za financiranje poslova, funkcija i programa iz njihovog samoupravnog djelokruga, te da se planiranje i izvršavanje proračuna temelji na načelima zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i transparentnosti. Važno je pitanje načina uređenja odnosa između lokalnih jedinica i trgovačkih društava o kontroli namjenskog korištenja doznačenih proračunskih sredstava. I treće, vrlo značajno pitanje odnosi se na utvrđivanje stvarnog stanja i vlasništva nefinancijske imovine, čije je financiranje, upravljanje i korištenje u nadležnosti lokalnih jedinica.

U okviru drugih rashoda poslovanja se evidentiraju tekuće i kapitalne donacije, kazne, penali i naknade štete, izvanredni rashodi i kapitalne pomoći. Drugi rashodi poslovanja su izvršeni u Zagrebačkoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji u iznosu 1.887.840.109,00 kn ili 56,4%, Gradu Zagrebu u iznosu 719.808.317,00 kn ili 21,5%, a u svim drugim županijama 741.141.996,00 ili 22,1%.

U tablici u nastavku, daju se podaci o danim zajmovima lokalnih jedinica u 2010.

Tablica broj 16

Dani zajmovi lokalnih jedinica u 2010.

u kn

Redni broj	Županija	Dani zajmovi			
		Početno stanje	Dani zajmovi u 2010.	Otplaćeno u 2010.	Stanje danih zajmova
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	63.617.333,00	18.083.369,00	23.077.534,00	58.623.168,00
2.	Krapinsko-zagorska	33.688.135,00	2.206.845,00	13.522.780,00	22.372.200,00
3.	Sisačko-moslavačka	16.400.343,00	1.771.851,00	8.515.020,00	9.657.174,00
4.	Karlovačka	19.599.687,00	430.000,00	2.570.311,00	17.459.376,00
5.	Varaždinska	19.165.217,00	1.250.788,00	6.188.493,00	14.227.512,00
6.	Koprivničko-križevačka	55.393.054,00	5.048.429,00	14.041.244,00	46.400.239,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	10.722.273,00	48.618,00	3.950.946,00	6.819.945,00
8.	Primorsko-goranska	110.769.106,00	20.078.655,00	33.189.776,00	97.657.985,00
9.	Ličko-senjska	8.508.857,00	100.000,00	2.092.741,00	6.516.116,00
10.	Virovitičko-podravska	27.613.740,00	4.009.263,00	4.774.784,00	26.848.219,00
11.	Požeško-slavonska	97.428.253,00	2.084.230,00	447.095,00	99.065.388,00
12.	Brodsko-posavska	26.900.981,00	1.339.077,00	2.463.575,00	25.776.483,00
13.	Zadarska	52.779.154,00	2.591.121,00	19.538.509,00	35.831.766,00
14.	Osječko-baranjska	133.189.507,00	35.709.623,00	34.911.241,00	133.987.889,00
15.	Šibensko-kninska	46.918.936,00	15.291.595,00	10.458.538,00	51.751.993,00
16.	Vukovarsko-srijemska	98.446.978,00	736.223,00	45.522.654,00	53.660.547,00
17.	Splitsko-dalmatinska	195.963.406,00	3.595.143,00	107.740.537,00	91.818.012,00
18.	Istarska	13.720.754,00	1.475.000,00	3.027.309,00	12.168.445,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	25.566.616,00	6.434.555,00	7.319.679,00	24.681.492,00
20.	Međimurska	16.337.776,00	160.020,00	12.506.748,00	3.991.048,00
21.	Grad Zagreb	64.585.453,00	15.713.806,00	17.875.148,00	62.424.111,00
UKUPNO		1.137.315.559,00	138.158.211,00	373.734.662,00	901.739.108,00

Dani zajmovi lokalnih jedinica pretežno se odnose na deponirana sredstva u poslovnim bankama (za realizaciju kreditiranja različitih programa s područja poljoprivrede te malog i srednjeg poduzetništva) i na oročavanje novčanih sredstava. Stanje danih zajmova na koncu godine manje je za 235.576.451,00 kn ili 20,7% u odnosu na početno stanje.

- Potraživanja i obveze

Prema računovodstvenim propisima, lokalne jedinice su obvezne iskazivati stanja potraživanja i obveza.

Na temelju podataka iz financijskih izvještaja, u tablici u nastavku daju se podaci o potraživanjima i obvezama lokalnih jedinica u 2009. i 2010.

Tablica broj 17

Potraživanja i obveze lokalnih jedinica u 2009. i 2010.

u kn

Redni broj	Županija	2009.		2010.		Indeks	
		Potraživanja	Obveze	Potraživanja	Obveze	Potraživanja	Obveze
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Zagrebačka	283.052.166,00	141.035.557,00	285.428.231,00	151.397.607,00	100,8	107,3
2.	Krapinsko-zagorska	71.699.051,00	87.558.969,00	74.497.753,00	83.591.304,00	103,9	95,5
3.	Sisačko-moslavačka	219.002.393,00	59.613.404,00	171.758.456,00	58.491.567,00	78,4	98,1
4.	Karlovačka	107.688.223,00	64.205.074,00	134.186.993,00	49.643.578,00	124,6	77,3
5.	Varaždinska	163.509.617,00	168.490.727,00	179.720.098,00	160.616.907,00	109,9	95,3
6.	Koprivničko-križevačka	93.796.444,00	53.789.153,00	100.541.265,00	57.123.969,00	107,2	106,2
7.	Bjelovarsko-bilogorska	96.181.057,00	44.477.903,00	93.448.353,00	44.541.802,00	97,2	100,1
8.	Primorsko-goranska	798.310.969,00	394.226.856,00	737.253.034,00	405.423.851,00	92,4	102,8
9.	Ličko-senjska	65.416.360,00	46.845.354,00	74.530.003,00	39.200.784,00	113,9	83,7
10.	Virovitičko-podravska	98.129.207,00	41.139.412,00	100.157.051,00	47.854.724,00	102,1	116,3
11.	Požeško-slavonska	82.798.227,00	59.970.598,00	83.295.688,00	59.615.960,00	100,6	99,4
12.	Brodsko-posavska	105.651.616,00	71.259.571,00	123.253.198,00	101.679.502,00	116,7	142,7
13.	Zadarska	340.859.964,00	167.669.824,00	349.912.601,00	199.837.007,00	102,7	119,2
14.	Osječko-baranjska	469.839.945,00	147.352.304,00	450.774.450,00	134.542.257,00	95,9	91,3
15.	Šibensko-kninska	127.223.329,00	104.968.758,00	143.672.803,00	72.262.541,00	112,9	68,8
16.	Vukovarsko-srijemska	180.191.225,00	93.479.100,00	205.148.670,00	81.765.276,00	113,9	87,5
17.	Splitsko-dalmatinska	1.251.696.168,00	307.262.949,00	1.242.367.359,00	323.996.640,00	99,3	105,4
18.	Istarska	577.750.292,00	230.342.569,00	597.207.215,00	214.061.761,00	103,4	92,9
19.	Dubrovačko-neretvanska	221.626.779,00	63.976.206,00	238.027.879,00	65.417.625,00	107,4	102,3
20.	Međimurska	57.960.019,00	62.904.729,00	62.824.865,00	83.803.954,00	108,4	133,2
21.	Grad Zagreb	3.375.616.983,00	1.288.497.331,00	3.457.355.700,00	1.335.957.141,00	102,4	103,7
UKUPNO		8.788.000.034,00	3.699.066.348,00	8.905.361.665,00	3.770.825.757,00	101,3	101,9

Na razini svih lokalnih jedinica potraživanja su, u financijskim izvještajima za 2010., iskazana u iznosu 8.905.361.665,00 kn, što je za 117.361.631,00 kn ili 1,3% više u odnosu na prethodnu godinu. Na potraživanja Grada Zagreba odnosi se 3.457.355.700,00 kn ili 38,8%. Potraživanja svih drugih lokalnih jedinica iznose 5.448.005.965,00 kn ili 61,2% ukupnih potraživanja. Potraživanja lokalnih jedinica s područja Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske, Primorsko-goranske, Osječko-baranjske i Splitsko-dalmatinske su neznatno smanjena, dok su u drugim županijama povećana u odnosu na prethodnu godinu.

Obveze svih lokalnih jedinica iznose 3.770.825.757,00 kn i veće su u odnosu na prethodnu godinu za 71.759.409,00 kn ili 1,9%. Na obveze Grada Zagreba odnosi se 1.335.957.141,00 kn ili 35,4%. Obveze svih drugih lokalnih jedinica iznose 2.434.868.616,00 kn ili 64,6% od ukupno iskazanih obveza. Obveze su smanjene u odnosu na prethodnu godinu na području Krapinsko-zagorske, Sisačko-moslavačke, Karlovačke, Varaždinske, Ličko-senjske, Požeško-slavonske, Osječko-baranjske, Šibensko-kninske, Vukovarsko-srijemske i Istarske županije, a na razini svih ostalih županija su povećane.

3.3.4. Nalazi revizije

Financijskom revizijom 285 lokalnih jedinica, koja je obavljena za 2010., utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i postupke javne nabave. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti, koji su utjecali na izražavanje mišljenja.

- Sustav unutarnjih financijskih kontrola

Područje unutarnjih financijskih kontrola je uređeno odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i provedbenim propisima. Sustav unutarnjih financijskih kontrola obuhvaća financijsko upravljanje i kontrole, te unutarnju reviziju. Mjere za razvoj ovog sustava u 2010., koje se odnose i na lokalne jedinice, predviđene su Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009. - 2011., koju je Vlada Republike Hrvatske donijela u rujnu 2009. S obzirom na nove aktivnosti predviđene Strategijom, lokalne jedinice su u 2010. trebale donijeti izmjene i dopune Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, kojima bi utvrdile realizirane i nerealizirane aktivnosti dotadašnjeg plana, te planirane daljnje aktivnosti i rokove za njihovu provedbu. Sve revizijom obuhvaćene lokalne jedinice (285) bile su obvezne uspostaviti financijsko upravljanje i kontrole. Većina lokalnih jedinica je provela organizacijske aktivnosti na uspostavi ovog sustava, odnosno imenovani su voditelji za financijsko upravljanje i kontrole i osobe zadužene za nepravilnosti, te su doneseni planovi uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Međutim, više od polovice revidiranih subjekata nisu donijele izmjene i dopune plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, te aktivnosti na razvoju ovog sustava nisu provodile ili nisu provodile u zadanim rokovima.

Prema odredbama Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna, unutarnju reviziju su obvezne uspostaviti županije, Grad Zagreb, gradovi u kojima su sjedišta županija, gradovi s više od 35 000 stanovnika, te lokalne jedinice koje imaju godišnje rashode i izdatke veće od 30,0 milijuna kuna i više od 50 zaposlenika. Od ukupnog broja revidiranih lokalnih jedinica, u 2010. obvezu uspostave unutarnje revizije imalo je 55 lokalnih jedinica.

Revizijom je utvrđeno da se poslovi unutarnje revizije nisu obavljali u četiri županije i sedam gradova jer nisu doneseni normativni akti za ustrojavanje unutarnje revizije, unutarnji revizori nisu imenovani ili imenovani unutarnji revizori nisu obavljali revizije. Posljedice nedovoljno učinkovitog sustava unutarnjih financijskih kontrola su, između ostaloga, rezultirale nepravilnostima u poslovanju lokalnih jedinica. Stoga je lokalnim jedinicama kod kojih su utvrđene manjkavosti u uspostavi ovog sustava, naloženo da uspostave i razvijaju sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s propisima koji uređuju ovo područje.

- Računovodstveno poslovanje

Zakonskim odredbama propisana su načela iskazivanja imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda i rashoda. Imovina, obveze i vlastiti izvori određuju financijski položaj proračuna. Imovinu čine resursi koje kontrolira proračun kao rezultat prošlih događaja i od kojih se očekuju buduće koristi. Revizijom financijskih izvještaja i poslovanja je utvrđeno da pojedine lokalne jedinice u poslovnim knjigama nemaju evidentiran dio nefinancijske i financijske imovine. Popisom imovine i obveza nije obuhvaćena cjelokupna nefinancijska imovina u vlasništvu lokalnih jedinica. Naloženo je u poslovnim knjigama evidentirati cjelokupnu imovinu u vlasništvu lokalnih jedinica.

Trend izravne dodjele sredstava za nabavu nefinancijske imovine je nastavljen u 2010. te se putem komunalnih društava, osim vodoopskrbe i odvodnje, financiraju izgradnje drugih građevinskih objekata i prenose se u vlasništvo ili suvlasništvo komunalnih društava (izgradnja objekata groblja, cesta i druge imovine, razni projekti), a u vlasništvo komunalnih društava prenose se i građevinska zemljišta. U 2010. je izvršen prijenos sredstava u iznosu 593.431.468,00 kn (bez Grada Zagreba). U odnosu na prethodnu godinu, prijenos sredstava je smanjen za 328.949.803,00 kn ili 35,7%. Prijenosi proračunskih sredstava su izvršeni kod 202 lokalne jedinice ili 70,9% od ukupnog broja revidiranih lokalnih jedinica. U poslovnim knjigama, prijenosi sredstava su evidentirani na skupinama računa kapitalnih pomoći, nabave nefinancijske imovine, kapitalnih donacija i izdacima za financijsku imovinu, što nije u skladu sa zakonskim propisima. Imovina se evidentira u poslovnim knjigama komunalnih društava ili istodobno u poslovnim knjigama komunalnih društava i lokalnih jedinica, čime se ne osigurava potpuni pregled imovine lokalnih jedinica tj. resursa kojima lokalne jedinice raspolažu. Prijenosi proračunskih sredstava namijenjeni su za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, čija se gradnja planira programima gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a sastavni su dio lokalnih proračuna. Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, gradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture financira se namjenskim proračunskim prihodima (komunalni doprinos, naknada za koncesiju, cijena komunalne usluge, naknada za priključenje), iz nenamjenskih prihoda proračuna i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonima. Početkom 2010. stupile su na snagu nove odredbe Zakona o vodama i Zakona o financiranju vodnog gospodarstva kojima je na novi način regulirano područje vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, te pripadnost vodnih naknada. Važno je naglasiti da je zakonskim odredbama definirano da su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi.

Kod komunalnih vodnih građevina, ostavljen je izbor, te one mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave tj. gradova ili općine, pa je sukladno navedenom Ured predložio urediti područje vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda u skladu sa zakonskim odredbama.

Pojedinim zakonskim odredbama je definirano vlasništvo nad određenom imovinom ili je imovina preuzeta u vlasništvo od ranijih prednika ili određena imovina stečena kupnjom ili gradnjom, te s toga naslova treba biti evidentirana u poslovnim knjigama lokalnih jedinica (groblja, nerazvrstane ceste, športski objekti i drugo). S obzirom da je zakonskim odredbama propisano vlasništvo pojedinih objekata, da su neki objekti izgrađeni ili stečeni ulaganjem proračunskih sredstava, da je riječ o poslovima iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, te da se financira iz proračunskih namjenskih prihoda, Ured je predložio da se u skladu sa zakonskim propisima uredi pitanje vlasništava nad ovom imovinom.

- Prihodi

Prema zakonskim odredbama, lokalne jedinice su odgovorne za potpuno i pravodobno prikupljanje proračunskih prihoda, stoga je u slučaju utvrđenih nepravilnosti i propusta naloženo poduzimanje sustavnih mjera naplate proračunskih prihoda, a za prihode koje utvrđuje, naplaćuje i kontrolira Porezna uprava, naloženo je povećanje učinkovitosti naplate.

Proračunska sredstva se ne koriste u skladu s propisanim namjenama. Većina proračunskih prihoda ima određenu namjenu utvrđenu nizom posebnih zakonskih akata. Revizijama financijskih izvještaja i poslovanja je utvrđeno da djelomično za propisane namjene nisu utrošena sredstva kod 103 ili 36,1% lokalnih jedinica (21 lokalna jedinica više nego u 2009.).

Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici revidiranih lokalnih jedinica iznose 6.822.834.823,00 kn. Za propisane namjene su utrošeni prihodi i primici u iznosu 6.248.293.883,00 kn, a za pokriće drugih rashoda poslovanja, mimo utvrđenih namjena, utrošeno je 227.112.832,00 kn ili 3,3% od ukupno ostvarenih namjenskih prihoda i primitaka. U odnosu na prethodnu godinu, to je manje za 146.946.978,00 kn ili 39,3%. Subjektima je naloženo korištenje proračunskih sredstava u skladu sa zakonskim odredbama, odnosno za dobivene namjene u skladu sa zaključenim ugovorima. Na koncu godine, neutrošena namjenska sredstva iznose 347.428.108,00 kn ili 3,6% ukupno ostvarenih namjenskih prihoda i primitaka. U odnosu na prethodnu godinu, neutrošena namjenska sredstva su manja za 134.311.045,00 kn ili 27,9%.

- Rashodi

U proračunima pojedinih lokalnih jedinica iskazuju se značajni manjkovi prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima za pokriće u narednom razdoblju i značajne nepodmirene obveze. Na razini lokalne države manjak prihoda i primitaka u 2010. iznosi 509.142.416,00 kn ili 2,2% u odnosu na ostvarene prihode i primitke. U takvim situacijama je predloženo donošenje mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima te preuzimanje obveza do visine ostvarenih prihoda, kako ne bi bilo dovedeno u pitanje ravnomjerno financiranje javnih potreba u narednim fiskalnim godinama. Kod manjeg broja lokalnih jedinica i nadalje se izvršavaju rashodi iznad planiranih iznosa ili se izvršavaju rashodi koji proračunom nisu planirani.

Nepravilnosti se javljaju kod rashoda na području komunalnog gospodarstva, koji imaju veliki udjel u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini. Programi održavanja komunalne infrastrukture i programi gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture se ne donose ili ne sadrže pojedine elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, a izvještaji o izvršenju tih programa ne podnose se predstavničkom tijelu.

Planirana sredstva u programima održavanja komunalne infrastrukture i gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, u pojedinim slučajevima, nisu usklađena s planom sredstava u proračunu. Osim toga, lokalne jedinice ne donose odluke kojima treba utvrditi uvjete i mjerila o povjeravanju određenih komunalnih poslova pravnim ili fizičkim osobama. Izgradnja objekata komunalne infrastrukture (nerazvrstane ceste, javna rasvjeta) provodi se kao održavanje komunalne infrastrukture, poslovi se dodjeljuju unaprijed na razdoblje do četiri godine, što utječe na pravilno razgraničenje izvora financiranja (trošenje proračunskih sredstava u skladu s namjenama), provođenje postupaka javne nabave i evidentiranje imovine u poslovnim knjigama. Subjektima je naložena primjena odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- Postupci javne nabave

Kod revidiranih lokalnih jedinica je utvrđeno da je u 2010. zaključeno 2 757 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u ukupno ugovorenoj vrijednosti (bez poreza na dodanu vrijednost) 1.621.357.235,00 kn.

Najčešće nepravilnosti su:

- obavljeno je izravno ugovaranje bez primjene propisanih postupaka javne nabave za robe, radove i usluge u vrijednosti 115.480.059,00 kn,
- dodaci ugovorima zaključivani su izravno bez provođenja pregovaračkih postupaka javne nabave, u većim iznosima od dozvoljenih ili su pojedini radovi izvedeni prije zaključivanja dodatka ugovoru,
- u manjem broju slučajeva nisu doneseni planovi javne nabave ili planovi javne nabave nisu usklađeni s planiranim sredstvima u proračunu.

U svim slučajevima u kojima su utvrđene nepravilnosti u postupcima nabave roba, radova i usluga, naloženo je postupanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju lokalnih jedinica.

Tablica broj 18

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod lokalnih jedinica

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Sustav unutarnjih financijskih kontrola	Računovodstveno poslovanje	Upravljanje imovinom	Prihodi i primici	Rashodi i izdaci	Javna nabava
Županija:							
1.	Bjelovarsko-bilogorska	x	x		x	x	x
2.	Brodsko-posavska		x		x	x	x
3.	Dubrovačko-neretvanska	x	x			x	x
4.	Istarska	x			x	x	x
5.	Koprivničko-Križevačka	x			x	x	
6.	Krapinsko-zagorska		x			x	
7.	Ličko-senjska				x	x	x
8.	Međimurska		x		x	x	
9.	Požeško-slavonska	x			x	x	x
10.	Primorsko-goranska						x
11.	Sisačko-moslavačka		x			x	x
12.	Splitsko-dalmatinska		x		x	x	
13.	Šibensko-kninska		x			x	
14.	Varaždinska				x	x	
15.	Virovitička-podravska		x			x	
16.	Vukovarsko-srijemska				x	x	
17.	Zadarska				x	x	x
Grad:							
1.	Bakar		x		x	x	x
2.	Benkovac	x			x	x	
3.	Biograd na moru	x	x		x	x	x
4.	Bjelovar	x			x	x	x
5.	Buje-Buie				x	x	
6.	Buzet	x			x	x	
7.	Crikvenica		x		x	x	
8.	Čabar	x	x		x	x	x
9.	Čakovec	x	x	x	x	x	x
10.	Čazma	x	x		x	x	
11.	Daruvar	x	x			x	x
12.	Delnice	x			x	x	
13.	Donja Stubica	x	x		x	x	x
14.	Donji Miholjac	x	x		x	x	x
15.	Drniš	x	x		x	x	
16.	Dubrovnik		x		x	x	
17.	Duga Resa		x			x	x
18.	Đakovo	x	x		x	x	
19.	Đurđevac				x	x	
20.	Garešnica	x			x	x	x
21.	Glina		x		x	x	x
22.	Gospić	x	x		x	x	x
23.	Hrvatska Kostajnica	x			x	x	
24.	Ilok				x	x	
25.	Imotski	x	x		x	x	x
26.	Ivanec					x	
27.	Ivanić Grad				x	x	
28.	Jastrebarsko	x				x	x
29.	Karlovac		x		x	x	x
30.	Kastav	x	x		x	x	x
31.	Kaštel	x	x		x	x	x
32.	Klanjec	x			x	x	
33.	Knin	x	x		x	x	x
34.	Komiža				x	x	
35.	Korčula	x			x	x	
36.	Kraljevica	x	x		x	x	x
37.	Krapina	x	x		x	x	
38.	Križevci				x	x	

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Sustav unutarnjih financijskih kontrola	Računovodstveno poslovanje	Upravljanje imovinom	Prihodi i primici	Rashodi i izdaci	Javna nabava
39.	Krk	x	x		x	x	x
40.	Kutina					x	x
41.	Kutjevo	x			x	x	
42.	Labin		x			x	
43.	Lepoglava				x	x	
44.	Lipik		x			x	x
45.	Ludbreg	x			x	x	
46.	Makarska	x			x	x	x
47.	Mali Lošinj				x	x	x
48.	Metković	x	x		x	x	
49.	Mursko Središće	x	x		x	x	
50.	Našice				x	x	
51.	Nin	x			x	x	
52.	Nova Gradiška				x	x	x
53.	Novalja	x	x		x	x	x
54.	Novi Marof	x			x	x	
55.	Novi Vinodolski	x	x		x	x	
56.	Novigrad-Cittanova	x	x		x	x	x
57.	Novska					x	x
58.	Obrovac	x			x	x	
59.	Omiš	x			x	x	
60.	Opatija		x		x	x	x
61.	Opuzen	x	x		x	x	
62.	Orahovica		x		x	x	
63.	Oroslavje	x	x		x	x	x
64.	Osijek	x	x		x	x	
65.	Otočac	x	x		x	x	x
66.	Pag	x	x		x	x	x
67.	Pakrac	x	x		x	x	x
68.	Pazin	x	x		x	x	x
69.	Petrinja	x	x		x	x	x
70.	Pleternica				x	x	x
71.	Ploče	x	x		x	x	
72.	Poreč-Parenzo	x	x		x	x	x
73.	Požega		x		x	x	x
74.	Pregrada	x			x	x	
75.	Prelog				x	x	
76.	Pula-Pola		x		x	x	x
77.	Rab	x	x		x	x	x
78.	Rijeka		x		x	x	x
79.	Rovinj-Rovigo		x		x	x	
80.	Samobor	x				x	
81.	Senj	x	x		x	x	
82.	Sinj	x			x	x	
83.	Sisak		x		x	x	x
84.	Skradin	x			x	x	
85.	Slatina				x	x	
86.	Slavonski Brod		x		x	x	
87.	Slunj				x	x	
88.	Solin				x	x	x
89.	Split	x	x		x	x	x
90.	Stari Grad	x			x	x	
91.	Supetar	x	x		x	x	x
92.	Sveti Ivan Zelina	x			x	x	
93.	Šibenik	x	x		x	x	
94.	Trilj	x			x	x	
95.	Trogir	x			x	x	
96.	Umag-Umago		x		x	x	x
97.	Varaždin	x	x	x	x	x	
98.	Varaždinska Toplice		x		x	x	
99.	Velika Gorica	x	x		x	x	x
100.	Virovitica	x	x		x	x	

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Sustav unutarnjih financijskih kontrola	Računovodstveno poslovanje	Upravljanje imovinom	Prihodi i primici	Rashodi i izdaci	Javna nabava
101.	Vodice	x	x		x	x	
102.	Vodnjan-Dignano		x		x	x	x
103.	Vrbovec	x			x	x	x
104.	Vrbovsko	x	x		x	x	x
105.	Vrgorac	x			x	x	x
106.	Vukovar	x	x		x	x	x
107.	Zabok	x			x	x	
108.	Zadar				x	x	
109.	Zagreb		x	x	x	x	x
110.	Zaprešić				x	x	
111.	Zlatar	x	x		x	x	x
112.	Županja	x			x	x	
Općina:							
1.	Barilović		x		x	x	
2.	Bebrina	x	x		x	x	
3.	Bednja	x	x		x	x	
4.	Berek	x			x	x	
5.	Bilica	x	x		x	x	
6.	Bilice	x	x		x	x	
7.	Blato					x	
8.	Bosiljevo		x		x	x	x
9.	Bošnjaci	x			x	x	
10.	Brestovac	x			x	x	x
11.	Brod Moravice	x	x		x	x	
12.	Bukovlje	x	x		x	x	
13.	Cerna	x	x		x	x	
14.	Cestica	x	x		x	x	
15.	Civljane	x	x			x	x
16.	Crnac	x	x		x	x	
17.	Čačinci	x	x		x	x	
18.	Čađavica	x	x		x	x	
19.	Čepin	x	x		x	x	
20.	Donja Dubrava	x	x		x	x	x
21.	Donji Andrijevci	x	x		x	x	x
22.	Donji Kraljevec	x			x	x	
23.	Drenovci	x	x		x		
24.	Dubrovačko primorje	x	x		x	x	
25.	Dvor	x			x	x	x
26.	Đelekovec	x	x		x	x	
27.	Feričanci	x				x	
28.	Fužine	x	x		x	x	x
29.	Galovac	x	x		x	x	
30.	Gola	x	x		x	x	
31.	Goričan	x	x		x	x	x
32.	Gornja Rijeka	x	x			x	
33.	Gornja Vrba	x			x	x	x
34.	Gornji Knežinec	x	x		x	x	
35.	Gračac	x	x		x	x	x
36.	Gradina	x	x		x	x	-
37.	Gundovci	x			x	x	x
38.	Hercegovac	x	x		x	x	
39.	Jakovlje	x			x	x	
40.	Jasenice	x			x	x	
41.	Jasenovac	x			x	x	x
42.	Josipdol	x	x		x	x	
43.	Kaptol	x	x		x	x	
44.	Klana	x	x		x	x	
45.	Klenovnik	x	x		x	x	
46.	Klis	x			x	x	
47.	Kloštar Ivanić	x	x		x	x	x
48.	Kloštar Podravski	x	x		x	x	
49.	Kolan	x	x		x	x	

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Sustav unutarnjih financijskih kontrola	Računovodstveno poslovanje	Upravljanje imovinom	Prihodi i primici	Rashodi i izdaci	Javna nabava
50.	Končanica	x	x		x	x	
51.	Kostrena	x	x		x	x	x
52.	Kraljevec na Sutli	x			x	x	x
53.	Kršan	x	x		x	x	
54.	Kukljica	x			x	x	
55.	Kula Norinska	x			x	x	
56.	Lanišće	x	x		x	x	
57.	Lastovo	x	x		x	x	
58.	Legrad	x	x			x	
59.	Levanjska Varoš	x				x	x
60.	Lipovljani	x	x		x	x	x
61.	Lokve	x	x		x	x	
62.	Lokvičići	x	x		x	x	x
63.	Lovinac	x	x		x	x	x
64.	Lukač	x	x		x	x	
65.	Lumbarda	x	x		x	x	x
66.	Mače	x	x		x	x	
67.	Majur	x	x		x	x	
68.	Mali Bukovec	x	x		x	x	
69.	Marija Gorica	x			x	x	
70.	Mljet	x			x	x	
71.	Mošćenička Draga	x	x		x	x	
72.	Mrkopalj	x	x		x	x	
73.	Muč	x	x		x	x	x
74.	Negoslavci	x	x		x	x	
75.	Netretić				x	x	
76.	Nova Rača	x	x		x	x	
77.	Novigrad Podravski	x	x		x	x	x
78.	Orebić	x	x		x	x	
79.	Orehovica				x	x	x
80.	Oriovac		x		x	x	x
81.	Otok	x	x		x	x	
82.	Pašman	x	x		x	x	x
83.	Petrijanec	x			x	x	
84.	Piće	x	x		x	x	
85.	Plitvička Jezera	x			x	x	x
86.	Podgorač	x	x			x	
87.	Podravska Moslavina	x	x		x	x	
88.	Podstrana	x	x		x	x	x
89.	Poličnik	x	x		x	x	x
90.	Povljana	x	x	x	x	x	
91.	Preko	x	x		x	x	
92.	Preseka	x	x		x	x	
93.	Privlaka	x	x		x	x	
94.	Promina	x	x		x	x	
95.	Pučišća	x	x		x	x	
96.	Punat	x	x		x	x	
97.	Punitovci	x	x		x	x	
98.	Rakovica	x			x		
99.	Rasinja	x	x		x	x	x
100.	Raša	x	x		x	x	
101.	Ravna Gora	x	x		x	x	
102.	Ražanac	x	x		x	x	
103.	Rogoznica	x	x		x	x	
104.	Rovišće	x	x		x	x	
105.	Runovići	x	x		x	x	
106.	Satnica Đakovačka	x	x		x	x	
107.	Selnica	x	x		x	x	x
108.	Sikirevci	x	x		x	x	
109.	Skrad	x	x		x	x	
110.	Slivno	x	x		x	x	x
111.	Sokolovac	x	x		x	x	x

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Sustav unutarnjih financijskih kontrola	Računovodstveno poslovanje	Upravljanje imovinom	Prihodi i primici	Rashodi i izdaci	Javna nabava
112.	Sračinec	x	x		x	x	x
113.	Staro Petrovo Selo	x			x	x	x
114.	Strizivojna	x	x		x	x	
115.	Sutivan	x	x		x	x	
116.	Štrigova	x	x		x	x	x
117.	Tisno	x	x		x	x	
118.	Tribunj	x	x		x	x	
119.	Trnovec Bartolovečki	x	x		x	x	
120.	Udbina	x	x		x	x	x
121.	Velika Kapanica	x	x		x	x	x
122.	Velika Ludina	x	x		x	x	x
123.	Velika Pisanica	x			x	x	x
124.	Velika Trnovitica	x	x		x	x	
125.	Veliko Trgovišće	x			x	x	x
126.	Vidovec	x	x		x	x	
127.	Viljevo	x	x		x	x	x
128.	Vladislavci	x				x	x
129.	Voćin	x	x		x	x	
130.	Vratišinec	x	x		x	x	
131.	Vrsar	x	x		x	x	x
132.	Zadvarje	x			x	x	x
133.	Zagorska Sela	x			x	x	x
134.	Zdenci	x	x		x	x	
135.	Zlatar Bistrica	x	x		x	x	
136.	Zmijavci	x	x		x	x	x
137.	Žakanje		x		x		
138.	Župa Dubrovačka	x	x		x	x	

3.4. Drugi korisnici proračuna

Revizijom su obuhvaćena ukupno 42 subjekta: korisnici proračuna lokalnih jedinica (domovi zdravlja, dječji vrtići, muzeji, kazališta i knjižnice) i korisnici državnog proračuna druge razine organizacijske klasifikacije (centri za socijalnu skrb, domovi za starije i nemoćne osobe i drugi). Revizijom je obuhvaćen i jedan izvanproračunski korisnik (Županijska uprava za ceste).

Kriteriji za odabir subjekata revizije bili su: financijska značajnost, nalazi prethodne revizije, procjena rizika na temelju nalaza revizije nadležnog proračuna i informacije prikupljene iz drugih izvora.

Ciljevi revizije bili su:

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

Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2009. ili 2010.

3.4.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

- **9 bezuvjetnih**
- **32 uvjetna i**
- **jedno nepovoljno mišljenje.**

U nastavku se navode drugi proračunski korisnici prema vrstama izraženih mišljenja. Uz nazive drugih proračunskih korisnika (za koje je prethodno obavljena revizija), navedena su i mišljenja iz prethodne revizije.

Bezuovjetno mišljenje je izraženo za:

- Centar za socijalnu skrb Dubrovnik,
- Centar za socijalnu skrb Korčula,
- Centar za socijalnu skrb Metković,
- Dom za psihički bolesne odrasle osobe Lobar-grad (bezuovjetno),
- Odgojni dom Bedekovčina,
- Pučko otvoreno učilište Križevci,
- Zagorsku javno vatrogasnu postrojbu Zabok (uvjetno),
- Zatvor u Bjelovaru i
- Zavod za javno zdravstvo Krapinsko-zagorske županije, Zlatar (bezuovjetno).

Uvjetno mišljenje je izraženo za:

- Agenciju za obalni linijski promet, Split,
- Centar za socijalnu skrb Pakrac,
- Centar za socijalnu skrb Požega,
- Centar za socijalnu skrb Virovitica (uvjetno),
- Dječji vrtić Konavle,
- Dom za psihički bolesne odrasle osobe Bidružica (bezuovjetno),
- Dom zdravlja Krapinsko-zagorske županije (bezuovjetno),
- Dom zdravlja Virovitičko-podravske županije (uvjetno),
- Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara,

- Gacko pučko otvoreno učilište, Otočac,
- Galeriju umjetnina, Split,
- Gradsku knjižnicu Ivan Goran Kovačić, Karlovac,
- Gradski muzej Drniš, Drniš,
- Gradski muzej, Karlovac,
- Gradski muzej, Senj,
- Gradsko kazalište Zorin dom, Karlovac,
- Kazalište lutaka, Zadar,
- Knjižnicu Nikola Zrinski Čakovec,
- Narodnu knjižnicu i čitaonicu, Murter,
- Narodnu knjižnicu Knin,
- Narodnu knjižnicu Petar Preradović, Bjelovar,
- Obiteljski centar Bjelovarsko-bilogorske županije,
- Pučko otvoreno učilište dr. Ante Starčević, Gospić,
- Pučko otvoreno učilište, Koprivnica,
- Samostalnu narodnu knjižnicu Gospić,
- Sveučilišnu knjižnicu u Splitu,
- VIDRA – Agenciju za regionalni razvoj Virovitičko-podravske županije,
- Zavod za javno zdravstvo „Sveti Rok“ Virovitičko-podravske županije (uvjetno),
- Zavod za prostorno uređenje Bjelovarsko-bilogorske županije,
- Zavod za prostorno uređenje Brodsko-posavske županije,
- Zavod za prostorno uređenje Virovitičko-podravske županije i
- Županijsku upravu za ceste Krapinsko-zagorske županije (bezuwjetno).

Nepovoljno mišljenje je izraženo za:

- Dječji vrtić Čakovec.

U ukupno revidiranim prihodima 42 druga proračunska korisnika u iznosu 880.364.230,00 kn, prihodi devet korisnika o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo bezuwjetno mišljenje iznose 141.150.074,00 kn (16,0%), a prihodi 32 korisnika kojima je izraženo uwjetno mišljenje iznose 721.122.414,00 kn (81,9%). Prihodi proračunskog korisnika, o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo nepovoljno mišljenje, iznose 18.091.742,00 kn (2,1%).

U financijskim izvještajima revidiranih drugih proračunskih korisnika iskazana su ukupna potraživanja u iznosu 28.465.687,00 kn, od čega su dospjela u iznosu 18.567.359,00 kn. Ukupne obveze iskazane su u iznosu 78.928.407,00 kn, od čega je koncem 2010. dospjelo 23.038.370,00 kn.

3.4.2. Prihodi i primici te rashodi i izdaci

Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom su ostvareni u iznosu 880.364.230,00 kn. Prema izvorima financiranja, vrijednosno najznačajniji su prihodi iz proračuna lokalnih jedinica ili države za financiranje redovne djelatnosti s udjelom 83,3%. Struktura i udjel drugih prihoda u ukupnim prihodima (prihodi prema posebnim propisima, pomoći od inozemnih vlada i međunarodnih organizacija, vlastiti prihodi) je različita, a proizlazi iz nadležnosti, odnosno djelokruga revidiranih subjekata.

Ukupni rashodi i izdaci revidiranih subjekata su evidentirani u iznosu 893.011.067,00 kn. Vrijednosno su najznačajniji rashodi za zaposlene s udjelom 20,2% u ukupnim rashodima i izdacima, a odnose se na plaće i naknade za 1 619 zaposlenika. Za nabavu nefinancijske imovine (uglavnom oprema) izvršeni su rashodi u iznosu 51.206.652,00 kn.

3.4.3. Nalazi revizije

Financijskom revizijom, koja je obavljena u 42 druga proračunska korisnika, utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na unutarnje ustrojstvo i djelokrug rada, sustav unutarnjih financijskih kontrola, planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i postupke javne nabave. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti, koji su utjecali na izražavanje mišljenja.

- Unutarnje ustrojstvo i djelokrug rada

Unutarnje ustrojstvo i djelokrug revidiranih subjekata je određen posebnim zakonima i propisima. Obavljenim revizijama je utvrđeno da u pojedinim slučajevima statut nije usklađen sa zakonom ili nisu doneseni opći akti predviđeni statutom. Nadalje, sjednice upravnih vijeća nisu održane u skladu s poslovnicima o radu upravnih vijeća.

- Sustav unutarnjih financijskih kontrola

Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, u većini slučajeva, revidirani subjekti nisu uspostavili na zadovoljavajući način. Uspostava financijskog upravljanja i kontrola u organizacijskom i provedbenom dijelu ne zadovoljava. U većini slučajeva nisu doneseni planovi uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, a osobe zadužene za provedbu pojedinih oblika kontrola (voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, osoba zadužena za otkivanje prijevara i nepravilnosti), nisu imenovane. Određeni broj revidiranih subjekata u očitovanjima na nepravilnosti i propuste koji su utvrđeni u okviru obavljenih revizija, izjavio je da su nakon revizije u skladu s preporukama donijeli plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti u financijskom poslovanju revidiranih subjekata u značajnom dijelu su posljedica nedjelotvornog sustava unutarnjih financijskih kontrola, stoga je Ured upozorio na obvezu i važnost uspostave i razvoja unutarnjih financijskih kontrola.

- Planiranje

Pojedini proračunski korisnici nisu planirali određene prihode i rashode ili izmjene financijskog plana nisu usklađene s izmjenama nadležnih proračuna. Također, uočeno je da u pojedinim slučajevima financijski planovi nisu doneseni prije početka godine na koju se odnose ili su izmijenjeni bez odluke upravnih vijeća. Nadalje, uočeno je da pojedini proračunski korisnici nisu donijeli programe rada u skladu sa zakonom odnosno statutom. U pojedinim slučajevima su uočena značajnija odstupanja ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda od planiranih. S obzirom da proračunski korisnici ne smiju preuzimati obveze iznad osiguranih sredstava, kod odstupanja ostvarenih prihoda od planiranih, Ured je dao naloge za donošenje izmjena financijskog plana radi usklađenja izvršenja rashoda s ostvarenim prihodima.

- Računovodstveno poslovanje

Revidirani subjekti su ustrojili propisane poslovne knjige, ali nisu ustrojene određene pomoćne knjige ili evidencije. U pojedinim slučajevima podaci u poslovnim knjigama i pomoćnim evidencijama nisu usklađeni ili u poslovnim knjigama nije evidentirana sveukupna imovina.

Pojedini subjekti prihode i rashode nisu iskazali uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, kako je propisano odredbom članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prema kojoj se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju, a prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi.

Revizijom je također utvrđeno da su u pojedinim slučajevima rashodi evidentirani na pogrešnim računima računskog plana. U slučaju kad je u poslovnim knjigama revidiranog subjekta za vrijednost nabavljene nefinancijske imovine povećana imovina i obveze, a nisu evidentirani rashodi za nabavu nefinancijske imovine, Ured je upozorio na odredbu članka 59. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojom je propisano da se rashodi za nabavu nefinancijske imovine priznaju u trenutku nabave i evidentiraju odobrenjem odgovarajućeg računa obveza za nabavu nefinancijske imovine i zaduženjem računa rashoda za nabavu nefinancijske imovine.

U pojedinim revidiranim subjektima blagajničko poslovanje nije obavljano u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Prikupljena sredstva nisu redovito uplaćivana u blagajnu, isplate troškova službenih putovanja obavljane su bez vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava, a utvrđene su i nepravilnosti u obračunu troškova službenih putovanja, što je posljedica izostanka prethodnih kontrola obavljenih isplata.

Odredbom članka 20. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je propisano da se vrijednost dugotrajne imovine ispravlja po prosječnim godišnjim stopama linearnom metodom. Sastavni dio Pravilnika je i popis stopa ispravka vrijednosti dugotrajne imovine. Pojedini proračunski korisnici nisu obavili ispravak vrijednosti nefinancijske imovine, a neki su kod ispravka vrijednosti primijenili stope veće od propisanih.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, koncem poslovne godine, potrebno je sastaviti popis imovine i obveza sa stanjem na datum bilance. Pojedini proračunski korisnici nisu donijeli odluku o osnivanju povjerenstva za popis. Najčešća nepravilnost kod popisa imovine i obveza je nepotpun popis imovine i obveza.

U najvećem broju slučajeva popisom nisu obuhvaćena potraživanja i obveze, te muzejska građa i knjige. U pojedinim slučajevima, podaci o popisu nefinancijske imovine (građevinsko zemljište, građevinski objekti, postrojenja i oprema, prijevozna sredstva) nisu uneseni u popisne liste pojedinačno i u novčanim iznosima ili popisne liste nisu vjerodostojne, jer sadrže popisane imovinu i obveze drugog subjekta.

Popisne liste je potpisala odgovorna osoba za zastupanje, umjesto članovi popisnog povjerenstva. U pojedinim subjektima povjerenstva za popis nisu sastavila izvješća o obavljenom popisu ili nakon provedenog popisa nije donesena odluka o prihvatanju izvješća o godišnjem popisu imovine i obveza, odnosno knjigovodstveno stanje nije usklađeno sa stanjem utvrđenim popisom.

Revidirani subjekti (proračunski korisnici) u pravilu su sastavili sve propisane financijske izvještaje. Bilješke uz financijske izvještaje u pojedinim slučajevima su nepotpune. U pojedinim slučajevima podaci o planiranim iznosima u financijskim izvještajima ne odgovaraju podacima iz financijskog plana ili podaci u financijskim izvještajima o ostvarenim prihodima i izvršenim rashodima ne odgovaraju podacima u poslovnim knjigama.

- **Prihodi**

Uz prihode iz proračuna, koji su vrijednosno najznačajniji, proračunski korisnici ostvaruju i prihode iz drugih izvora. Neovisno o izvoru financiranja, proračunski korisnici su odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti i njihovu uplatu u proračun, što je propisano odredbom članka 47. Zakona o proračunu.

U pojedinim slučajevima proračunski korisnici nisu naplaćivali određene prihode, iako je njihova naplata propisana odlukama nadležnih tijela. U nekim od revidiranih subjekata ne postoji cjelokupna dokumentacija o naplati pojedinih prihoda, a prikupljena sredstva nisu redovito uplaćivana u blagajnu. Nadalje, za dospjela potraživanja nisu poduzimane potrebne mjere naplate. U slučaju da prihodi nisu evidentirani trenutkom priljeva novčanih sredstava, nego utroškom sredstava, odnosno podmirenjem obveza, Ured je upozorio na obvezu pravilnog evidentiranja.

Jedan od izvora financiranja su i prihodi od davanja u zakup poslovnih prostora. U skladu s odredbom članka 6. Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora, poslovni prostori u vlasništvu Republike Hrvatske, općina, gradova, županija i Grada Zagreba, te pravnih osoba u njihovu vlasništvu ili pretežitom vlasništvu, daju se u zakup putem javnog natječaja. U slučaju postupanja koje je suprotno navedenoj odredbi, Ured je upozorio na obvezu zakonitog postupanja.

Određeni proračunski korisnici su ostvarili i prihode od obročne prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Ostvareni prihodi nisu iskazani u okviru prihoda, a dio ostvarenih prihoda od prodaje stanova nije uplaćen u državni proračun, što je obveza propisana odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

- **Rashodi**

Odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je propisano da se rashodi iskazuju prema računovodstvenom načelu nastanka poslovnog događaja (obveze) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose. U slučaju kad je utvrđeno da je revidirani subjekt rashode i obveze evidentirao trenutkom plaćanja, umjesto nastankom poslovnog događaja, Ured je naložio evidentiranje na temelju dokumentacije o nastanku poslovnog događaja. Posljedica opisanog načina evidentiranja je da proračunski korisnik u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nema iskazane nepodmirene obveze. Zakonom o proračunu je propisano da proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom.

U strukturi rashoda, značajniji udjel kod svih proračunskih korisnika imaju rashodi za zaposlene. Pojedini revidirani subjekti kod obračuna plaća nisu primijenili propisane koeficijente i propisanu osnovicu za obračun plaća. U pojedinim slučajevima početni koeficijenti za obračun plaća zaposlenika ili dodaci na plaću nisu pravilno utvrđeni, odnosno primijenjeni su viši ili niži koeficijenti od propisanih, odnosno isplaćeni dodaci na plaću, iako mogućnost isplate dodatka nije predviđena propisima. Pojedini subjekti kod isplate naknada i nagrada u većim iznosima od porezno dopuštenih, nisu obračunavali i uplaćivali propisane poreze i doprinose.

Pojedini revidirani subjekti nisu donijeli odluke o visini naknade članovima upravnih vijeća. U pojedinim slučajevima naknade članovima upravnog vijeća su isplaćivane svaki mjesec, neovisno o nazočnosti na sjednicama.

U pojedinim slučajevima na naknade isplaćene za obavljanje određenih jednokratnih poslova nisu obračunani i plaćeni pripadajući porezi i doprinosi u skladu s odredbama Zakona o porezu na dohodak. Također je utvrđeno da u pojedinim slučajevima ugovori o djelu ne sadrže sve potrebne podatke, kao što je opseg (količina) posla ili vrijeme obavljanja posla zbog čega nije moguće procijeniti jesu li isplaćene naknade primjerene obavljenom poslu.

- Postupci javne nabave

Proračunski korisnici kao javni naručitelji roba, usluga i radova, obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi kojima su propisani postupci javne nabave.

Prema Izvješćima o javnoj nabavi, koja su revidirani subjekti bili dužni dostaviti tijelu nadležnom za sustav javne nabave, nakon provedenih postupaka javne nabave, zaključeno je 114 ugovora za nabavu roba, usluga i radova u vrijednosti 89.976.821,00 kn. Broj zaključenih ugovora po subjektu bio je od jedan do 19. Rashodi za nabavu roba, usluga i radova izvršeni su u iznosu 128.145.287,00 kn, od čega se 31.339.213,00 kn odnosi na nabavu do 70.000,00 kn, a dio rashoda je izvršen na temelju ugovora zaključenih u prethodnoj godini. Iz navedenog je vidljivo da se značajan dio nabave odnosi na nabavu roba, usluga i radova do 70.000,00 kn za koju subjekti nisu bili u obvezi provoditi postupke nabave propisane Zakonom o javnoj nabavi. U ovoj grupi revidiranih subjekata, njih 49% nije imalo nabave istovrsne robe, radova ili usluga vrijednosti iznad 70.000,00 kn.

Nepravilnosti i propusti utvrđeni su u 10,7% revidiranih ugovora. Najčešće nepravilnosti vezano uz javnu nabavu revidiranih subjekata, utvrđene su u području planiranja nabave, provođenju nabave, te vođenja propisanih evidencija o postupcima javne nabave.

Prema Zakonu o javnoj nabavi, postupak nabave može započeti ako su planirana sredstva za nabavu. Polazište za izradu plana nabave su osigurana financijska sredstva u financijskom planu. Pojedini subjekti nisu donijeli plan nabave ili je on nepotpun, odnosno nije usklađen s financijskim planom.

Određeni subjekti nisu vodili propisane evidencije postupaka javne nabave i zaključenih ugovora, te nadležnom tijelu nisu dostavili izvješća o javnoj nabavi, ili su izvješća nepotpuna, odnosno netočna.

U slučaju da je zaključen ugovor u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave pozivanjem na iznimnu žurnost, pri čemu nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti za primjenu navedenog načina ili kad su se robe za koje je proveden propisani postupak nabave, nabavljale po cijenama višim od ugovorenih, Ured je naložio primjenu propisanih postupaka javne nabave, odnosno nabavu obavljati u skladu s ugovorenim cijenama.

Revizijom je utvrđeno da su bez postupaka javne nabave koji su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, izvršeni rashodi u iznosu 13.523.182,00 kn.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju drugih proračunskih korisnika.

Tablica broj 19

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod drugih proračunskih korisnika

Redni broj	Naziv korisnika proračuna	Sustav unutarnjih financijskih kontrola	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Javna nabava
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Agencija za obalni linijski promet, Split	x		x		x	
2.	Centar za socijalnu skrb Pakrac	x		x			
3.	Centar za socijalnu skrb Požega	x		x			
4.	Centar za socijalnu skrb Virovitica	x		x			x
5.	Dječji vrtić Čakovec	x		x	x	x	x
6.	Dječji vrtić Konavle	x		x			x
7.	Dom za psihički bolesne odrasle osobe Bidružica	x					x
8.	Dom zdravlja Krapinsko-zagorske županije	x					x
9.	Dom zdravlja Virovitičko-podravske županije	x		x	x		x
10.	Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara			x			
11.	Gacko pučko otvoreno učilište, Otočac	x		x		x	x
12.	Galerija umjetnina, Split	x		x			x
13.	Gradska knjižnica I. G. Kovačić, Karlovac	x		x		x	x
14.	Gradski muzej Drniš, Drniš			x			x
15.	Gradski muzej, Karlovac	x		x			
16.	Gradski muzej, Senj	x		x			x
17.	Gradska kazalište Zorin dom, Karlovac	x		x	x	x	x
18.	Kazalište lutaka, Zadar	x					x
19.	Knjižnica Nikola Zrinski Čakovec	x		x	x	x	
20.	Narodna knjižnica i čitaonica, Murter	x		x		x	
21.	Narodna knjižnica Knin, Knin	x		x			
22.	Narodna knjižnica Petar Preradović, Bjelovar	x			x		
23.	Obiteljski centar Bjelovarsko-bilogorske županije	x		x		x	
24.	Pučko otvoreno učilište dr. Ante Starčević, Gospić	x		x		x	x
25.	Pučko otvoreno učilište, Koprivnica	x			x	x	
26.	Samostalna narodna knjižnica Gospić	x	x	x	x	x	
27.	Sveučilišna knjižnica u Splitu	x					x
28.	VIDRA–Agencija za regionalni razvoj Virovitičko-podravske županije	x	x	x			x
29.	Zavod za javno zdravstvo „Sveti Rok“ Virovitičko-podravske županije	x	x	x			
30.	Zavod za prostorno uređenje Bjelovarsko-bilogorske županije	x		x		x	
31.	Zavod za prostorno uređenje Brodsko-posavske županije	x					x
32.	Zavod za prostorno uređenje Virovitičko-podravske županije	x	x	x		x	x
33.	Županijska uprava za ceste Krapinsko-zagorske županije	x				x	x

4. REVIZIJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA

Trgovačko društvo je pravna osoba koja samostalno trajno obavlja gospodarsku djelatnost radi ostvarivanja dobiti proizvodnjom, prometom robe ili pružanjem usluga na tržištu. Obvezno je voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 109/07), koji između ostalog, uređuje računovodstvo poduzetnika, knjigovodstvene isprave i poslovne knjige, popis imovine i obveza, financijske izvještaje i standarde financijskog izvještavanja. Prema odredbama Zakona o računovodstvu, poduzetnici (trgovačka društva) su dužni sastavljati i prezentirati godišnje financijske izvještaje primjenom Hrvatskih standarda financijskog izvještavanja (Narodne novine 30/08). Iznimku čine veliki poduzetnici i poduzetnici čije su dionice ili dužnički vrijednosni papiri uvršteni ili se obavlja priprema za njihovo uvrštenje na organizirano tržište vrijednosnih papira i oni su dužni sastavljati i prezentirati godišnje financijske izvještaje primjenom Međunarodnih standarda financijskog izvještavanja (Narodne novine 61/06, 140/06, 30/08, 130/08 i 139/08).

U ovom izvještajnom razdoblju, financijskom revizijom je obuhvaćeno 55 trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama ili udjelima, od čega je pet društava u državnom vlasništvu, a 50 u vlasništvu lokalnih jedinica.

4.1. Trgovačka društva u državnom vlasništvu

4.1.1. Izražena mišljenja

Financijskom revizijom je obuhvaćeno pet trgovačkih društava u državnom vlasništvu:

- Brodotrogir d.d.,
- Državna ergela lipicanaca,
- Imunološki zavod d.d.,
- Jadroplov d.d. i
- Park Prevlaka d.o.o.

O financijskim izvještajima i poslovanju svih navedenih subjekata je izraženo **uvjetno mišljenje**.

4.1.2. Prihodi i rashodi

Ukupni prihodi subjekata obuhvaćenih revizijom su planirani u iznosu 925.012.834,00 kn, a ostvareni su u iznosu 900.377.994,00 kn, što je za 24.634.840,00 kn ili 2,7% manje od planiranih. Odnose se na poslovne prihode u iznosu 861.825.422,00 kn i financijske prihode u iznosu 38.552.572,00 kn. Poslovni prihodi čine 95,7% ukupnih prihoda.

Ukupni rashodi subjekata obuhvaćenih revizijom su planirani u iznosu 1.175.630.012,00 kn, a ostvareni su u iznosu 1.109.408.011,00 kn, što je za 66.222.001,00 kn ili 5,6% manje od planiranih. Odnose se na poslovne rashode u iznosu 974.801.105,00 kn i financijske rashode u iznosu 134.606.906,00 kn. Poslovni rashodi čine 87,9% ukupnih rashoda.

Ukupna potraživanja su koncem godine iznosila 66.825.269,00 kn, od čega je 42.913.420,00 kn dospjelo, a ukupne obveze su iznosile 2.042.719.229,00 kn, od čega su dospjele u iznosu 481.971.977,00 kn.

4.1.3. Nalazi revizije

Financijskom revizijom pet trgovačkih društava u državnom vlasništvu, utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih kontrola i unutarnju reviziju, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, obveze, ulaganja u dugotrajnu imovinu, druge nepravilnosti i postupke javne nabave. U nastavku se navode najznačajnije nepravilnosti i propusti, koji su utjecali na izražavanje mišljenja.

- Sustav unutarnjih kontrola i unutarnja revizija

Cilj sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru je osigurati kvalitetno, ekonomično i djelotvorno upravljanje javnim sredstvima, imovinom i obvezama. Menadžment svake institucije javnog sektora je odgovoran za primjerenost i učinkovitost ustroja unutarnjih kontrola i mora se pobrinuti za njegovo uspostavljanje, nadzor i redovito ažuriranje. Ured potiče i podržava uspostavu odgovarajućih unutarnjih kontrola i provjerava je li njihovo funkcioniranje primjereno za postizanje postavljenih ciljeva.

Revizijom su utvrđene slabosti u funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola trgovačkih društava. Pri zaključivanju ugovora u iznosu iznad 500.000,00 kn nije pribavljena pisana suglasnost nadležnog ministarstva, nadzornom odboru nije prije davanja suglasnosti za zaduživanje dostavljen plan investicija, iz kojeg bi bili vidljivi iznosi kredita za pojedine objekte i opremu, restrukturiranje, te nisu priloženi uvjeti financiranja i studija isplativosti projekta. Unutarnjim aktima nije regulirano financijsko i materijalno poslovanje, postupci kolanja dokumentacije, postupci nabave i ugovaranja, te područje financijskog upravljanja i kontrola.

Predloženo je ustrojiti sustav unutarnjih kontrola na način da se pravodobno mogu uočiti sve nepravilnosti i propusti u poslovanju, donijeti unutarnje akte kojima će biti uređeno financijsko i materijalno poslovanje, postupci kolanja dokumentacije, postupci nabave i ugovaranja, te područje financijskog upravljanja i kontrola.

- Planiranje i računovodstveno poslovanje

Revizijom je utvrđeno da nije donesen poslovni plan prije početka poslovne godine i godišnji program rada, u slučaju kada su doneseni, nisu cjeloviti. Planovi proizvodnje, nabave i prodaje nisu međusobno usklađeni.

Popisom nisu obuhvaćene pojedine vrste imovine i obveza. U poslovnim knjigama nisu evidentirane pojedine obveze, a obveze za zatezne kamate su evidentirane na računu redovnih kamata. U financijskim izvještajima, imovina nije točno iskazana prema vrstama, vrijednostima i usklađena s knjigovodstvenim evidencijama, a zbog nedosljedne primjene računovodstvene politike otpisa zaliha sitnog inventara, imovina je iskazana u većem, a rashodi u manjem iznosu od stvarnih te je gubitak tekuće godine manje iskazan.

Predloženo je poslovne planove donijeti prije početka poslovne godine na koju se odnose. Također je predloženo donijeti godišnje programe rada, koji će sadržavati mjerljive ciljeve poslovanja, te planirane aktivnosti, rokove provedbe i odgovornosti.

Naloženo je godišnji popis obavljati u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu. Naloženo je poslovne događaje evidentirati na temelju uredne dokumentacije i voditi brigu o tome da budu evidentirane sve obveze, a zatezne kamate evidentirati na zasebnom računu, odvojeno od redovnih. Također je naloženo financijske izvještaje sastavljati na temelju podataka evidentiranih u poslovnim knjigama

- **Prihodi**

Dio kapitalnih donacija primljenih iz državnog proračuna nije utrošen za planirane namjene, nisu poduzimane potrebne radnje za naplatu potraživanja i nisu obračunavane zatezne kamate za nepravodobna plaćanja, nisu ugovarani ni pribavljani instrumenti osiguranja naplate, te nisu utvrđeni kriteriji za odobravanje rabata kupcima.

Naloženo je sredstva iz državnog proračuna trošiti u visini, za namjene i u vrijeme kako je utvrđeno državnim proračunom, poštovati rok dospijeća naznačen u ispostavljenim računima, obračunavati i naplaćivati zatezne kamate, te poduzimati potrebne radnje za naplatu potraživanja. Predloženo je donijeti kriterije za odobravanje rabata.

- **Rashodi**

Plaće predsjedniku i članu uprave su obračunavane i isplaćene u većim iznosima od iznosa predviđenih Odlukom o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprave trgovačkih društava, koju je donijela Vlada Republike Hrvatske. Također, naknada članovima nadzornog odbora je isplaćivana u većim iznosima od iznosa predviđenih Odlukom o iznosu naknade članovima nadzornih odbora i upravnih vijeća, koju je donijela Vlada Republike Hrvatske.

Naloženo je isplatu plaća predsjedniku i članu uprave, te članovima nadzornog odbora obavljati u skladu s odlukama Vlade Republike Hrvatske te poduzeti mjere za povrat više isplaćenih sredstava, a o poduzetim mjerama izvijestiti Vladu Republike Hrvatske.

- **Obveze**

Zbog neredovitog podmirivanja kreditnih obveza, plaćane su zatezne kamate. Dodaci ugovorima za reprogramiranje nisu pravodobno zaključivani. Potraživanja od kupaca su ustupana za podmirenje kreditnih obveza, koje su podmirivane prije ugovorenog roka.

Ured je naložio utvrditi stanje kreditnih obveza, redovitost njihovog podmirivanja, visinu kamatnih stopa, te zateznih kamata. Također je naložio izraditi plan otplate kreditnih obveza prema godinama, pravodobno zaključivati dodatke ugovorima, te ustupati potraživanja u korist zaduživanja u krajnjem slučaju. Naloženo je podmirivati preuzete obveze prema ugovorima o nagodbi, te sporazumu o podmirenju duga.

- **Ulaganja u dugotrajnu imovinu**

Prije donošenja odluke o ulaganju, investicijski projekt nije precizno definiran, priprema izvođenja radova nije u potpunosti obavljena, ukupni troškovi izgradnje do dovođenja objekta u stanje funkcionalne sposobnosti i stavljanja u uporabu nisu utvrđeni, a nije utvrđen ni rok završetka izgradnje. Do konca 2010. objekt je završen do faze grube dovršenosti. Za dovršetak investicije su potrebna dodatna sredstva, koja prema procjeni iznose za trećinu više od početne procijenjene vrijednosti ulaganja.

Predloženo je prije donošenja odluke o investicijskom ulaganju utvrditi stvarne potrebe i ciljeve ulaganja, jasno definirati investicijski projekt, ukupne troškove ulaganja i rok završetka.

- Druge nepravilnosti

Sredstva od potpora i kratkoročnih zaduživanja nisu korištena za modernizaciju proizvodnog pogona i unutarnje organizacije, nego za podmirivanje tekućih obveza i gradnju brodova.

Naloženo je poduzimati aktivnosti i provoditi mjere iz Programa restrukturiranja, s ciljem povećanja produktivnosti i racionalnosti poslovanja, te postizanja dugoročne održivosti poslovanja.

- Postupci javne nabave

Od pet trgovačkih društava, u revidiranom razdoblju tri su bila obvezna primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi.

Ukupna vrijednost nabave roba, radova i usluga na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi je iznosila 102.597.052,00 kn, a vrijednost nabave provedene bez primjene propisanih postupaka je iznosila 12.965.554,00 kn.

Utvrđene su sljedeće nepravilnosti i propusti:

- plan nabave nije donesen ili ne sadrži propisane elemente,
- pojedine robe, radovi i usluge su nabavljeni bez primjene propisanih postupaka javne nabave,
- nije donesen interni akt o postupcima nabave i nije osnovano povjerenstvo za provođenje postupaka nabave,
- nabava nije planirana u skladu sa stvarnim potrebama i obavljana je putem narudžbenica.

Za nepravilnosti u postupcima nabave roba, radova i usluga, naloženo je postupati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju trgovačkih društava u državnom vlasništvu.

Tablica broj 20

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod trgovačkih društava u državnom vlasništvu

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Sustav unutarnjih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Druge nepravilnosti	Javna nabava
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Brodotrogir d.d.		x			x	
2.	Državna ergela lipicanaca	x	x	x	x	x	x
3.	Imunološki zavod d.d.	x	x	x		x	
4.	Jadroplov d.d.		x		x		
5.	Park Prevlaka d.o.o.	x	x		x		x

4.2. Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica

Jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi) i jedinice lokalne (područne) regionalne samouprave (županije) mogu osnivati javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za lokalne jedinice. Te pravne osobe obavljaju djelatnosti u skladu s posebnim pravilima propisanim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonom o proračunu, kao općim zakonima koji uređuju sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno 50 subjekata u kojima lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama ili udjelima, od kojih je 46 organizirano kao društvo s ograničenom odgovornošću, jedno je dioničko društvo, a tri su javne ustanove. Spomenuti subjekti najvećim dijelom obavljaju komunalne djelatnosti. Poslovne knjige vode i financijske izvještaje sastavljaju u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu.

Primarna zadaća trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koja obavljaju komunalne djelatnosti je osiguranje redovitog pružanja komunalnih usluga. Komunalne djelatnosti su gospodarske djelatnosti koje obuhvaćaju poslove iz lokalnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Zakon o komunalnom gospodarstvu, između ostalog, određuje načela, način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva. U smislu spomenutog Zakona, komunalne djelatnosti su opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta.

4.2.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 50 društava u vlasništvu lokalnih jedinica je izraženo:

- **7 bezuvjetnih i**
- **43 uvjetna mišljenja.**

Bezuvtjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo za:

- Humkom d.o.o., Hum na Sutli,
- Humplin d.o.o., Hum na Sutli,
- Komunalno d.o.o., Zabok,
- Ljekarna Varaždinske županije, Varaždin,
- Tržnica d.o.o., Pula,
- Vinkovački vodovod i kanalizacija d.o.o., Vinkovci i
- Zelenilo d.o.o., Karlovac.

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo za:

- 1. Maj d.o.o, Labin,
- Aquatehnika d.o.o., Varaždin,
- Glas Podravine d.o.o., Koprivnica,
- Gradska plinara d.o.o., Krapina,
- Gradsko gospodarstvo d.o.o., Vinkovci,
- Grijanje Varaždin d.o.o. , Varaždin,
- Ivkom - Plin d.o.o., Ivanec,

- Komunalno društvo Kijevo d.o.o.,
- Komunalac d.o.o., Garešnica,
- Komunalac d.o.o., Senj,
- Komunalac d.o.o., Vela Luka,
- Komunalac Fažana d.o.o.,
- Komunalac Glina d.o.o.,
- Komunalac Sisak d.o.o.,
- Komunalije d.o.o., Čazma,
- Komunalije - plin d.o.o., Đurđevac,
- Komunalni servis d.o.o., Rovinj,
- Komunalno društvo Dugi otok i Zverinac d.o.o., Sali,
- Komunalno društvo Murtela d.o.o., Murter,
- Komunalno društvo Pag d.o.o., Pag,
- Komunalno trgovačko društvo Hober d.o.o., Korčula,
- Koprivnica plin d.o.o., Koprivnica,
- Koprivnica sport d.o.o., Koprivnica,
- Montraker d.o.o., Vrsar,
- Neapolis d.o.o., Novigrad,
- Obala i lučice d.o.o., Zadar,
- Parkovi i nasadi d.o.o., Split,
- Podi Šibenik d.o.o.,
- Pučko otvoreno učilište Šibenik,
- Razvojna agencija grada Slavenskog Broda d.o.o.,
- Razvojna agencija Zadarske županije - Zadra d.o.o., Zadar,
- Stan d.o.o., Poreč,
- Škovacin d.o.o., Rogoznica,
- Termalni vodeni park Aquae Balissae d.o.o., Daruvar,
- Termoplin-Novi Marof d.d.,
- Usluga d.o.o., Pazin,
- Usluga Poreč d.o.o.,
- Valbruna sport d.o.o., Rovinj,
- Varaždinska agencija za marketing i promidžbu d.o.o., Varaždin,
- Vir održavanje d.o.o., Vir,
- Zagorski vodovod d.o.o., Zabok,
- Zdravstvena ustanova Ljekarna Slavonski Brod i
- Zelenjak d.o.o., Klanjec.

U ukupno revidiranim prihodima 50 društava u vlasništvu lokalnih jedinica u iznosu 799.559.188,00 kn, prihodi sedam društava za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 206.235.171,00 kn (25,8%), a prihodi 43 društva za koje je izraženo uvjetno mišljenje iznose 593.324.017,00 kn (74,2%).

Ukupna potraživanja revidiranih društava koncem godine su iznosila 234.413.480,00 kn, od čega je dospjelo 146.767.461,00 kn, a ukupne obveze su iznosile 468.935.854,00 kn, od čega su dospjele 149.827.126,00 kn.

4.2.2. Prihodi i rashodi

Ukupni prihodi društava obuhvaćenih revizijom su planirani u iznosu 728.952.690,00 kn, a ostvareni su u iznosu 799.559.188,00 kn, što je za 70.606.498,00 kn ili 9,7% više od planiranih.

Odnose se na poslovne prihode u iznosu 756.442.429,00 kn, financijske prihode u iznosu 26.209.604,00 kn, te izvanredne prihode u iznosu 16.907.155,00 kn. Poslovni prihodi čine 94,6% ukupnih prihoda. Veće prihode od planiranih je ostvarilo 24 društva, manje prihode od planiranih je ostvarilo 16 društava, a 10 društava nije planiralo prihode.

Ukupni rashodi revidiranih društava su planirani u iznosu 706.354.098,00 kn, a ostvareni su u iznosu 797.469.179,00 kn, što je za 91.115.081,00 kn ili 12,9% više od planiranih. Odnose se na poslovne rashode u iznosu 775.567.149,00 kn, financijske rashode u iznosu 14.682.114,00 kn i izvanredne rashode u iznosu 7.219.916,00 kn. Poslovni rashodi čine 97,3% ukupnih rashoda.

Pozitivan financijski rezultat je ostvarilo 36, a negativan 14 društava.

4.2.3. Nalazi revizije

Financijskom revizijom 50 društava u vlasništvu lokalnih jedinica su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, druge nepravilnosti i postupke javne nabave. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti, koji su utjecali na izražavanje mišljenja.

- Sustav unutarnjih kontrola

Uspostavljeni sustavi unutarnjih kontrola nisu djelotvorni ili se unutarnje kontrole ne provode. Društva nemaju utvrđene postupke i načine provođenja unutarnjih kontrola. Odluke o dozvoljenom limitu za korištenje službenih mobitela nisu donesene i ne prati se potrošnja goriva za vozila. Opći akti, kojima bi se definiralo unutarnje ustrojstvo i organizacija, sistematizacija radnih mjesta s naznakom naziva radnog mjesta i opisom poslova, broja djelatnika i uvjeti stručne spreme za određeno radno mjesto, nisu doneseni.

Naloženo je uspostaviti učinkoviti sustav unutarnjih kontrola, čime bi se smanjile i spriječile nepravilnosti u poslovanju.

- Planiranje i računovodstveno poslovanje

Revizijom planiranja i računovodstvenog poslovanja su obuhvaćeni financijski i operativni planovi, poslovne knjige, financijski izvještaji, te popis imovine i obveza.

Nepravilnosti vezane uz planiranje se odnose na propuste oko donošenja godišnjih programa rada, financijskih planova i planova ulaganja. Naloženo je donositi financijske planove poslovanja i programe rada, te uspostaviti i redovito nadzirati pokazatelje učinka, pratiti provedbu i sastavljati izvješća o ostvarenim aktivnostima.

U pojedinim društvima nisu ustrojene propisane poslovne knjige i pomoćne evidencije. U poslovnim knjigama nisu evidentirane pojedine obveze ili nisu realno iskazane. Knjigovodstvene isprave na temelju kojih su evidentirani poslovni događaji nisu kontrolirane, odnosno odobrene na odgovarajući način. Koncem godine poslovne knjige nisu zaključene i nisu ih potpisale ovlaštene osobe. Pojedine analitičke evidencije nisu usklađene sa sintetičkim ili nisu vođene uredno.

Nabava dugotrajne i kratkotrajne imovine nije evidentirana na računima imovine, nego na računima materijala i usluga. Primljene kapitalne potpore od općine nisu evidentirane kao ulaganja u tuđoj imovini nego na vlastitoj imovini. U glavnoj knjizi i financijskim izvještajima su iskazane imovina i obveze u iznosima manjim od stvarnih.

Dugoročna potraživanja za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo nisu usklađena sa stanjem evidentiranim kod pravne osobe koja za račun društva obavlja obračun i naplatu dospjelih anuiteta, a potraživanja za obveznice Republike Hrvatske stečene prodajom stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo nisu usklađena sa stanjem evidentiranim u poslovnim bankama putem kojih su otplaćivani stanovi. Prikupljanje i trošenje sredstava grobne naknade nije evidentirano u skladu s općinskom odlukom o grobnoj naknadi.

Naloženo je evidentirati poslovne događaje na temelju urednih i vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, ustrojiti propisane poslovne knjige i potrebne analitičke evidencije, te uskladiti podatke analitičkih evidencija s podacima glavne knjige. Nadalje je naloženo poslovne promjene evidentirati na odgovarajućim računima na način koji omogućuje praćenje njihova ostvarenja, u glavnoj knjizi evidentirati sva potraživanja i obveze, te ih analitički razvrstati prema skupinama i podskupinama računa. Naloženo je evidentirati i odobravati poslovne promjene na temelju knjigovodstvenih isprava koje je prethodno kontrolirala i potpisala ovlaštena osoba. Jednako tako je naloženo ispostavljati putne naloge s propisanim podacima te ustrojiti evidencije putnih naloga, a ulaganja u dugotrajnu imovinu evidentirati kao povećanje vrijednosti dugotrajne imovine. Za dugotrajnu imovinu nabavljenu iz primljenih potpora, ulaganja u dugotrajnu imovinu je naloženo evidentirati u poslovnim knjigama kroz povećanje vrijednosti tuđe imovine.

Podaci navedeni u financijskim izvještajima nisu istovjetni podacima u poslovnim knjigama, račun dobiti i gubitka ne pruža objektivan prikaz strukture rashoda, a bilješke uz financijske izvještaje su nepotpune. Računovodstvene politike nisu donesene ili nisu usklađene s Hrvatskim standardima financijskog izvješćivanja.

Naloženo je sastavljati propisane financijske izvještaje koji pružaju istinit, fer, pouzdan i nepristran pregled imovine, obveza, kapitala, dobiti i gubitka. Također je predloženo donijeti i dosljedno primjenjivati računovodstvene politike, kojima se utvrđuju načela, pravila i postupci za pripremu i prezentiranje financijskih izvještaja.

Popis imovine i obveza nije obavljen ili nije potpun. Za imovinu i obveze u popisnim listama nisu uneseni podaci o vrijednosti i knjigovodstvenom stanju, a uz izvješće o obavljenom popisu nisu priložene liste popisane imovine i obveza.

Naloženo je obavljati popis cjelokupne imovine i obveza, navesti njihove pojedinačne vrijednosti u popisnim listama, te knjigovodstveno stanje uskladiti sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom.

- Prihodi

Nepravilnosti utvrđene kod prihoda se odnose na prihode od državnih potpora, praćenje namjenskog trošenja, naplatu zakupnine i potraživanja.

U okviru poslovnih prihoda, evidentirani su prihodi od državnih potpora preneseni s računa prihoda budućeg razdoblja, pri čemu su državne potpore prenesene na prihode više od propisanog, te su prihodi iskazani u većem iznosu od ostvarenih. Prijenos prihoda s računa odgođenog priznavanja prihoda na račun prihoda razdoblja, proveden je bez odgovarajuće knjigovodstvene isprave.

Sredstva primljena od Županijske uprave za ceste namijenjena za pripremu i provedbu zajedničkog projekta sređivanja imovinsko pravnog stanja na zemljištima uz javne prometnice, dijelom je utrošena za tekuće rashode poslovanja.

Naplata zakupnine za poslovne prostore nije obavljena u skladu s odredbama zaključenih ugovora o zakupu.

Za pravodobnu naplatu potraživanja nisu poduzimane potrebne mjere naplate te je dio potraživanja otišao u zastaru. Ovršni postupci su pokrenuti prema pravnim osobama, a ne i prema fizičkim osobama.

Predloženo je voditi primjerenu brigu o namjenskom trošenju sredstava i ustrojiti evidenciju primljenih držanih potpora prema namjenama, iz koje bi bilo vidljivo koja se nabava ili izgradnja financira iz navedenih sredstava. Naloženo je sustavno pratiti rokove dospelosti potraživanja i pravodobno poduzimati potrebne mjere naplate. Također je naloženo obračunavati zatezne kamate i evidentirati poslovne događaje u skladu s Hrvatskim standardima financijskog izvještavanja.

- **Rashodi**

Nepravilnosti utvrđene kod rashoda su se odnosile na obračun plaća, stimulacija, amortizaciju i rashode za autorske honorare.

Plaće zaposlenika nisu obračunavane u skladu s općim aktima, ugovorima o radu ili kolektivnim ugovorom. Za isplaćenu stimulaciju i dodatak za uspješnost nisu utvrđena načela i kriteriji isplate u skladu sa zakonskim propisima i donesenim aktima.

Troškovi amortizacije nisu obračunavani ili su pri obračunu primijenjene više stope od najviše porezno dopustivih.

Ugovori o autorskom honoraru su nepotpuni, jer u njima nije jasno određena vrsta posla, vrijeme u kojemu posao treba obaviti i iznos honorara.

Predloženo je plaće zaposlenika obračunavati u skladu s općim aktima, ugovorima o radu ili kolektivnim ugovorom, te utvrditi opis poslova za radna mjesta i uvjete za njihovo obavljanje. Nadalje je predloženo za isplatu stimulacija i dodataka za uspješnost donijeti načela i kriterije isplate u skladu s propisima i općim aktima. Naloženo je obračunavati amortizaciju u skladu s odredbama Hrvatskog standarda financijskog izvještavanja 6, te poslovnom politikom društva, a ugovore o autorskom djelu sastavljati tako da sadrže sve elemente potrebne za obračun honorara.

- **Druge nepravilnosti**

Druge nepravilnosti su se odnosile na zaduživanje, podmirivanje obveza i pokriće gubitaka, te predujmove.

Za zaduživanje nije pribavljena suglasnost većinskog vlasnika, odnosno osnivača (lokalne jedinice). Također, prije zaključivanja ugovora o financijskom najmu nije pribavljena suglasnost osnivača.

Društva koja su poslovala s gubitkom nije donijela program mjera kojima bi se utvrdio rok i način pokrivanja gubitka te izvori i način podmirivanja postojećih obveza.

Pri plaćanju predujmom nisu ugovoreni ni pribavljeni instrumenti osiguranja povrata sredstava u slučaju neispunjenja obveze isporuke.

Naloženo je prije zaduživanja pribaviti suglasnost većinskog vlasnika, odnosno osnivača u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nadalje je predloženo donijeti prijedlog mjera za podmirivanje dospjelih obveza i pokriće gubitka u poslovanju te voditi računa o preuzimanju obveza u sljedećim razdobljima, kako ne bi bilo dovedeno u pitanje obavljanje djelatnosti. Također, naloženo je za plaćanja predujmom ugovoriti i pribaviti instrumenta osiguranja povrata sredstava u slučaju neispunjenja ugovornih obveza.

- Postupci javne nabave

Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica su obvezna nabavljati robe, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Ukupna vrijednost roba, radova i usluga na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi je iznosila 313.524.586,00 kn, a bez primjene propisanih postupaka javne nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 30.728.445,00 kn.

Najčešće nepravilnosti se odnose na:

- plan nabave nije donesen ili nije cjelovit,
- nadzorni odbor nije donio odluku o prihvaćanju plana nabave,
- nabavljene su robe, radovi i usluge izravnim ugovaranjem bez provođenja postupaka javne nabave,
- postupci nabave nisu provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi,
- ugovoreni uvjeti nabave nisu u skladu s uvjetima navedenim u odabranoj ponudi i uvjetima određenima u dokumentaciji za nadmetanje,
- radovi su započeti prije pribavljene potvrde glavnog projekta i prije rješavanja imovinsko pravnih odnosa,
- tijelu nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljana godišnja izvješća o javnoj nabavi,
- nisu uspostavljene propisane evidencije, te
- obavijesti o početku postupka javne nabave i/ili zaključenju ugovora nisu ili nisu u propisanom roku objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

U svim slučajevima u kojima su utvrđene nepravilnosti u provedenim postupcima nabave roba, radova i usluga je naloženo postupati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica.

Tablica broj 21

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Sustav unutarnjih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Druge nepravilnosti	Postupci javne nabave
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	1. Maj d.o.o., Labin		x			x	
2.	Aquatehnika d.o.o., Varaždin		x		x		
3.	Glas Podravine d.o.o., Koprivnica		x		x	x	
4.	Gradska plinara d.o.o., Krapina					x	
5.	Gradsko gospodarstvo d.o.o., Vinkovci		x			x	
6.	Grijanje Varaždin d.o.o., Varaždin				x		x
7.	Ivkom - Plin d.o.o., Ivanec		x				
8.	Komunalno društvo Kijevo d.o.o.	x	x			x	
9.	Komunalac d.o.o., Garešnica	x	x	x		x	x
10.	Komunalac d.o.o., Senj		x		x	x	x
11.	Komunalac d.o.o., Vela Luka	x	x			x	
12.	Komunalac Fažana d.o.o.	x	x				
13.	Komunalac Glina d.o.o.	x	x	x		x	x
14.	Komunalac Sisak d.o.o.	x	x		x		x
15.	Komunalije d.o.o., Čazma	x	x			x	x
16.	Komunalije - plin d.o.o., Đurđevac						x
17.	Komunalni servis d.o.o., Rovinj		x				x
18.	Komunalno društvo Dugi otok i Zverinac d.o.o., Sali	x	x	x	x		x
19.	Komunalno društvo Murtela d.o.o., Murter	x	x	x			
20.	Komunalno društvo Pag d.o.o., Pag	x	x			x	x
21.	Komunalno trgovačko društvo Hober d.o.o., Korčula	x	x			x	x
22.	Koprivnica plin d.o.o., Koprivnica						x
23.	Koprivnica sport d.o.o., Koprivnica		x				
24.	Montraker d.o.o., Vrsar	x	x	x	x		x
25.	Neapolis d.o.o.,		x				x

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Sustav unutarnjih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Druge nepravilnosti	Postupci javne nabave
	Novigrad						
26.	Obala i lučice d.o.o., Zadar						x
27.	Parkovi i nasadi d.o.o., Split	x	x	x			x
28.	Podi Šibenik d.o.o.	x	x		x	x	
29.	Pučko otvoreno učilište Šibenik, Šibenik	x	x	x	x	x	
30.	Razvojna agencija grada Slavenskog Broda d.o.o.		x				x
31.	Razvojna agencija Zadarske županije - Zadra d.o.o., Zadar			x			
32.	Stan d.o.o., Poreč		x				
33.	Škovacin d.o.o., Rogoznica	x	x	x			x
34.	Termalni vodeni park Aquae Balissae d.o.o., Daruvar	x	x	x			x
35.	Termoplin-Novi Marof d.d.						x
36.	Usluga d.o.o., Pazin	x					x
37.	Usluga Poreč d.o.o.		x			x	x
38.	Valbruna sport d.o.o., Rovinj	x	x				x
39.	Varaždinska agencija za marketing i promidžbu d.o.o., Varaždin		x	x			x
40.	Vir održavanje d.o.o., Vir						x
41.	Zagorski vodovod d.o.o., Zabok	x				x	x
42.	Zdravstvena ustanova Ljekarna Slavonski Brod		x	x			x
43.	Zelenjak d.o.o., Klanjec						x

5. REVIZIJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJA

U ovom izvještajnom razdoblju financijskom revizijom je obuhvaćeno deset neprofitnih organizacija, koje obavljaju djelatnost na lokalnoj razini. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: sustav unutarnjih kontrola, djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, financijski izvještaji, planiranje, računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, imovina, obveze, te postupci javne nabave.

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja i poslovnih knjiga,
- analizirati ostvarenje prihoda, rashoda i plana,
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, te
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje neprofitnih organizacija.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju neprofitnih organizacija. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz financijskog plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakonskih propisa, te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Obavljeni su razgovori s ravnateljima, direktorima i drugim zaposlenicima neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom.

5.1. Izražena mišljenja

Financijskom revizijom su obuhvaćene sljedeće neprofitne organizacije:

- Javna ustanova u kulturi Dubrovačke ljetne igre, Dubrovnik,
- Javna ustanova „Rezervat Lokrum“, Dubrovnik,
- Turistička zajednica Dubrovačko-neretvanske županije, Dubrovnik,
- Turistička zajednica grada Čakovca,
- Turistička zajednica grada Dubrovnika,
- Turistička zajednica grada Virovitice,
- Turistička zajednica općine Župa dubrovačka,
- Turistička zajednica Virovitičko-podravske županije,
- Vatrogasna zajednica grada Otočca i
- Vatrogasna zajednica grada Senja.

O financijskim izvještajima i poslovanju navedenih neprofitnih organizacija **su izražena uvjetna mišljenja.**

5.2. Prihodi

Neprofitne organizacije ostvaruju prihode od prodaje roba i pružanja usluga, prihode od članarina i članskih doprinosa, prihode po posebnim propisima, prihode od imovine, prihode od donacija, te druge prihode.

Prihodi na temelju isporučenih dobara i usluga se priznaju u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o naplati, a prihodi koji se odnose na donacije, članarine, pomoći i slične prihode, priznaju se u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, pod uvjetom da su naplaćeni najkasnije do trenutka predočavanja financijskih izvještaja za isto razdoblje.

Ukupni prihodi neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom su ostvareni u iznosu 47.448.837,00 kn.

U strukturi ostvarenih prihoda, vrijednosno su najznačajniji prihodi od članarina i članskih doprinosa u iznosu 16.366.690,00 kn ili 34,5%, prihodi od donacija u iznosu 16.119.557,00 kn ili 34,0%, te prihodi od prodaje roba i pružanja usluga u iznosu 8.954.215,00 kn ili 18,9%. Svi drugi prihodi (od imovine, po posebnim propisima i drugi) iznose 6.008.375,00 kn i čine 12,6% ukupno ostvarenih prihoda.

Vrijednosno najznačajnije prihode od članarina i članskih doprinosa u iznosu 16.356.636,00 kn ili 99,9% su ostvarile turističke zajednice. Odnose se na boravišnu pristojbu u iznosu 10.891.907,00 kn i turističku članarinu u iznosu 5.464.729,00 kn.

Prihodi od donacija su ostvareni u iznosu 16.119.557,00 kn, od čega se na donacije iz državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica odnosi 14.211.104,00 kn. Vrijednosno značajnije donacije iz proračuna u iznosu 10.899.711,00 kn je ostvarila Javna ustanova u kulturi Dubrovačke ljetne igre, od čega za provedbu programa 60. Dubrovačkih ljetnih igara 6.600.000,00 kn.

Prihodi od prodaje roba i pružanja usluga su ostvareni u iznosu 8.954.215,00 kn, većim dijelom prodajom ulaznica za koncerte i predstave u okviru programa ljetnih igara, prodajom ulaznica za rezervat, pružanjem usluga prijevoza posjetitelja, te od sponzorstava.

Revizijom obuhvaćene neprofitne organizacije su koncem 2010. iskazale potraživanja u iznosu 892.950,00 kn. U odnosu na stanje početkom godine, potraživanja su manja za 255.509,00 kn ili 22,2%. Vrijednosno su značajnija potraživanja od kupaca u iznosu 483.191,00 kn ili 54,1% i potraživanja za predujmove dane dobavljačima za nabavu dugotrajne imovine u iznosu 121.336,00 kn ili 13,6% ukupnih potraživanja.

5.3. Rashodi

Ukupni rashodi neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom su izvršeni u iznosu 46.420.593,00 kn.

Od ukupno izvršenih rashoda u iznosu 46.420.593,00 kn, na materijalne rashode se odnosi 27.943.996,00 kn ili 60,2%, na rashode za zaposlene 11.680.548,00 kn ili 25,2%, rashode za donacije (pomoći) 2.891.644,00 kn ili 6,2%, financijske rashode 2.496.160,00 kn ili 5,4%, rashode amortizacije 290.413,00 kn ili 0,6%, te druge rashode 1.117.832,00 kn ili 2,4%.

U okviru materijalnih rashoda iskazanih u iznosu 27.943.996,00 kn, vrijednosno najznačajniji su rashodi za usluge Javne ustanove u kulturi Dubrovačke ljetne igre, izvršeni za intelektualne i osobne usluge (autorski honorari umjetnicima i naknade umjetničkim društvima), usluge smještaja umjetnika, promidžbe i informiranje, usluge telefona, pošte i prijevoza, te rashodi turističkih zajednica izvršeni u okviru funkcionalnog i administrativnog marketinga za unaprjeđenje proizvoda kroz poboljšanje uvjeta boravka turista, organizacije manifestacija, sajmova, priredbi, marketinške infrastrukture i promocije.

Rashodi za zaposlene su iskazani u iznosu 11.680.548,00 i odnose se na plaće zaposlenika, doprinose na plaće i druge rashode za zaposlene.

U okviru rashoda za donacije iskazanih u iznosu 2.891.644,00 kn, vrijednosno najznačajniji su rashodi za donacije vatrogasnih zajednica u iznosu 2.318.663,00 kn ili 80,2%, a odnose se na prijenose sredstava za redovnu djelatnost dobrovoljnim vatrogasnim društvima i javnoj vatrogasnoj postrojbi.

Koncem 2010. revizijom obuhvaćene neprofitne organizacije su iskazale obveze u iznosu 4.396.875,00 kn i veće su za 929.158,00 kn ili 26,8% u odnosu na početno stanje. Obveze su povećane kod sedam neprofitnih organizacija, a vrijednosno najznačajnije povećanje obveza je iskazala Javna ustanova u kulturi Dubrovačke ljetne igre za provedbu programa 60. Dubrovačkih ljetnih igara. Vrijednosno značajnije su obveze prema dobavljačima u iznosu 3.115.343,00 kn ili 70,9%, obveze prema zaposlenima u iznosu 627.916,00 kn ili 14,3% i obveze prema lokalnim jedinicama za pripadajući dio boravišne pristojbe u iznosu 336.434,00 kn ili 7,6%. Obveze za kredite je iskazala jedna neprofitna organizacija u iznosu 100.963,00 kn, a zadnja rata je dospjela na naplatu u lipnju 2011.

5.4. Nalazi revizije

Financijskom revizijom deset neprofitnih organizacija su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, te postupke javne nabave. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti, koji su utjecali na izražavanje mišljenja.

- Planiranje i računovodstveno poslovanje

Neprofitne organizacije su bile obvezne voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 10/08 i 7/09).

Revizijom je obuhvaćeno planiranje, financijski izvještaji, poslovne knjige, te popis imovine i obveza. U dijelu planiranja i računovodstvenog poslovanja, utvrđene su nepravilnosti kod svih revizijom obuhvaćenih neprofitnih organizacija.

Nepravilnosti vezane uz planiranje se odnose na financijske planove i godišnje programe rada. Financijskim planom neprofitne organizacije utvrđuju prihode i rashode za planirano razdoblje, a programom rada zadatke i poslove, nositelje poslova i planirane rokove njihova izvršenja. Financijske planove su donijeli svi revidirani subjekti, a godišnji program rada većina subjekata. Financijskim planovima većine revizijom obuhvaćenih neprofitnih organizacija su prihodi planirani prema izvorima financiranja, a rashodi prema aktivnosti, a nisu planirani prema računima iz računskog plana.

Ured je predložio planiranje prihoda i rashoda osim prema izvorima financiranja i aktivnostima i prema računima iz računskog plana.

Sve revidirane neprofitne organizacije su sastavile financijske izvještaje. Podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu istovjetni podacima u poslovnim knjigama, a bilješke uz financijske izvještaje nisu sastavljene ili ne sadrže razradu i dopunu podataka koji su prikazani u bilanci i računu prihoda i rashoda.

Većina revidiranih neprofitnih organizacija u poslovnim knjigama nije iskazala potraživanja. Kod turističkih zajednica se navedeno odnosi na potraživanja za turističku članarinu i boravišnu pristojbu, a kod vatrogasnih zajednica na potraživanja za naknade za korištenje šuma.

Rashodi nisu evidentirani u razdoblju u kojem je nastao poslovni događaj, a prihodi od donacija u razdoblju kada su naplaćeni, ili prihodi i rashodi nisu evidentirani na propisanim računima iz računskog plana.

Nepravilnosti su utvrđene i kod popisa imovine i obveza. U pojedinim slučajevima popis imovine i obveza nije obavljen, a kod pojedinih neprofitnih organizacija koje su obavile popis, nepravilnosti se odnose na cjelovitost popisa, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine i obveza.

Ured je dao nalog subjektima revizije da poduzmu aktivnosti kako bi otklonili utvrđene nepravilnosti u dijelu planiranja i računovodstvenog poslovanja, s ciljem pravilnog evidentiranja i praćenja poslovnih događaja, te točnog vođenja poslovnih knjiga i iskazivanja rezultata poslovanja.

- Prihodi

Neprofitne organizacije obuhvaćene revizijom obavljaju različite djelatnosti, te ostvaruju prihode iz različitih izvora. Revizijom prihoda su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na naplatu prihoda od turističke članarine, boravišne pristojbe i prihoda od udjela u premijama osiguranja.

Značajan izvor prihoda turističkih zajednica su prihodi od turističke članarine. Poslove evidencije, obračuna i naplate turističke članarine obavlja Porezna uprava. Turističke zajednice nisu pribavile izvještaje od Porezne uprave ili izvještaji nisu bili cjeloviti, te zajednice nemaju podatke o obveznicima, visini obračunane članarine, potraživanjima i poduzetim mjerama za naplatu prihoda.

U svrhu učinkovitije naplate prihoda od članarine, Ured je predložio u suradnji s Poreznom upravom pribaviti potrebne podatke, te pratiti i analizirati naplatu radi ekonomičnijeg upravljanja sredstvima.

Također, turističke zajednice ostvaruju prihode od boravišne pristojbe. Od ostvarenih prihoda od boravišne pristojbe, turistička zajednica je dužna 30,0% sredstava uplatiti na račun lokalne jedinice na čijem području je osnovana. U pojedinim slučajevima, turističke zajednice nisu donijele godišnji program o korištenju sredstava boravišne pristojbe, a pojedine nisu doznačivale lokalnim jedinicama sredstva u visini i rokovima propisanim provedbenim propisom.

Vatrogasne zajednice ostvaruju prihode od udjela u premijama osiguranja od požara koje izdvajaju društava za osiguranje. Društva za osiguranje nisu izvješćivala vatrogasne zajednice o ukupnom iznosu naplaćenih premija osiguranja, niti su vatrogasne zajednice navedene podatke tražile radi utvrđivanja stvarne visine sredstava koja su joj navedene pravne osobe dužne uplatiti.

Ured je dao nalog subjektima revizije kod kojih su utvrđene nepravilnosti vezane uz ostvarivanje prihoda, da poduzmu aktivnosti za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda.

- Postupci javne nabave

Pojedine neprofitne organizacije su bile obvezne nabavljati robu, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Ukupna vrijednost nabave na koju se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi je iznosila 2.089.772,00 kn.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 337.224,00 kn.

Nepravilnosti u provođenju postupaka javne nabave se odnose na izravno ugovaranje nabave usluga u vrijednostima iznad 70.000,00 kn bez primjene propisanih postupaka, zatim obavijesti o zaključenju ugovora o javnoj nabavi nisu objavljene, a godišnje izvješće o zaključenim ugovorima o nabavi nije dostavljeno Upravi za javnu nabavu.

Turističkim zajednicama, koje nisu bile obvezne primjenjivati propise o javnoj nabavi, a nabavljale su robu, radove i usluge u značajnijim vrijednostima, predloženo je u cilju racionalnog gospodarenja sredstvima, kod nabave prikupiti više ponuda.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju neprofitnih organizacija.

Tablica broj 22

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod neprofitnih organizacija

Redni broj	Naziv neprofitne organizacije	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Javna nabava
1	2	4	5	6	7	8
1.	Javna ustanova u kulturi Dubrovačke ljetne igre, Dubrovnik		x		x	x
2.	Javna ustanova "Rezervat Lokrum", Dubrovnik		x			
3.	Turistička zajednica Dubrovačko-neretvanske županije		x			
4.	Turistička zajednica grada Čakovca		x	x	x	
5.	Turistička zajednica grada Dubrovnika		x	x		
6.	Turistička zajednica grada Virovitice	x	x	x	x	
7.	Turistička zajednica općine Župa dubrovačka		x	x		
8.	Turistička zajednica Virovitičko-podravske županije		x			
9.	Vatrogasna zajednica grada Otočca	x	x	x		
10.	Vatrogasna zajednica grada Senja		x	x		

6. REVIZIJA PROJEKATA

U ovom izvještajnom razdoblju obavljene su revizije projekata financiranih iz programa Europske unije (redovna revizija projekata iz programa ISPA i dvije završne revizije), Projekta razvoja sustava odgoja i obrazovanja, te Projekta financiranog iz IDF darovnice za jačanje financijskog izvještavanja trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj.

6.1. Projekti financirani iz programa Europske unije

Tijekom 2011. je obavljena revizija projekata financiranih iz programa Europske unije, odnosno iz programa ISPA, CARDS i PHARE. Vezano uz reviziju projekata financiranih iz programa ISPA, obavljena je redovna revizija kojom su obuhvaćena četiri projekta čije je provođenje u tijeku i dvije završne revizije koje se odnose na projekt Tehnička pomoć Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU) i Nacionalnom ISPA koordinatoru (NIK) i projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa.

Nadležnost Ureda za obavljanje revizije projekata financiranih iz sredstava Europske unije određena je odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju i Uredbe o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD. Odredbama članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, propisano je da je Ured nadležan za obavljanje revizije korištenja sredstava Europske unije i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za financiranje javnih potreba. Odredbama članka 23. Uredbe o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD, propisano je da reviziju programa CARDS i PHARE, obavlja Ured u okviru redovnih godišnjih revizija ministarstava i drugih proračunskih korisnika u skladu sa svojim programom rada, a reviziju programa ISPA u skladu s Memorandumom o financiranju pojedinog projekta iz programa ISPA.

U skladu s navedenim, obavljena je revizija projekata financiranih iz programa ISPA, završna revizija projekta Tehnička pomoć SAFU i NIK i završna revizija projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa o čemu su sastavljena zasebna izvješća. Također, u okviru redovnih godišnjih revizija ministarstava i drugih proračunskih korisnika, obavljene su revizije projekata financiranih iz programa CARDS i PHARE. O revizijama projekata iz navedenih programa nisu sastavljena zasebna izvješća, nego je provedba projekata opisana u izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji ministarstva ili drugog proračunskog korisnika nadležnog za pojedini projekt financiran iz programa CARDS i PHARE.

Republika Hrvatska je u razdoblju od 1996. do 2000. koristila sredstva Europske unije iz programa OBNOVA. Od 2001. koriste se sredstva iz programa CARDS. U 2004., nakon stjecanja statusa zemlje kandidata za članstvo u Europskoj uniji, Republika Hrvatska je za razdoblje 2005. - 2006. dobila mogućnost korištenja sredstava iz pretprijetnih programa PHARE, ISPA i SAPARD. Za razdoblje 2007.-2013. Republici Hrvatskoj su odobrena sredstva iz programa IPA (Instrument pretprijetne pomoći). Program IPA je novi program pomoći, koji zamjenjuje dosadašnje programe CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD. Nakon stjecanja statusa države članice Europske unije, Republika Hrvatska će kao i druge zemlje članice, moći koristiti sredstva iz Strukturnih i Kohezijskog fonda (instrumenti regionalne politike Europske unije koji pomažu u ostvarivanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije).

Do veljače 2006., sredstvima iz programa pomoći Europske unije upravljalo se centralizirano, odnosno provedba projekata bila je u nadležnosti Delegacije Europske komisije u Republici Hrvatskoj (tzv. centralizirani sustav provedbe). Od veljače 2006., ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa pomoći CARDS, PHARE i ISPA prenesene su s Europske komisije na Republiku Hrvatsku u okviru decentraliziranog sustava provedbe.

Decentralizirani sustav provedbe je sustav u kojem su upravljanje i odgovornost za provedbu projekata preneseni na Republiku Hrvatsku, a Europska komisija, putem svoje Delegacije u Republici Hrvatskoj, provodi sustavnu prethodnu kontrolu nad provođenjem postupaka nabave i ugovaranjem projekata.

S obzirom da su prema decentraliziranom sustavu provedbe, upravljanje i odgovornost za provedbu programa CARDS, PHARE i ISPA preneseni na Republiku Hrvatsku, za provedbu navedenih programa su, u skladu s kriterijima Europske unije, ustrojena i imenovana tijela te odgovorne osobe nadležne za upravljanje odnosno provedbu programa i to: Nacionalni koordinator za pomoć odnosno Nacionalni koordinator za program ISPA (NIK), Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje, Nacionalni fond, Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata, Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU), Voditelji programa CARDS i PHARE odnosno Sektorski koordinatori za program ISPA, te jedinice za provedbu projekata koje ustrojavaju korisnici sredstava.

6.1.1. Projekti financirani iz programa ISPA

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je redovna revizija projekata financiranih iz Programa ISPA i završna revizija projekta Tehnička pomoć Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom ISPA koordinatoru i projekta Priprema liste projekata za Instrument za prepristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa.

6.1.1.1. Program ISPA

Program ISPA je prepristupni program pomoći Europske unije namijenjen financiranju infrastrukturnih projekata u sektoru prometa i zaštite okoliša, te projekata tehničke pomoći koji su izravno vezani uz infrastrukturne projekte. Osnovni ciljevi programa ISPA su stjecanje iskustva i znanja o politikama Europske unije i složenim procedurama korištenja prepristupnih programa, pomoć u dostizanju standarda Zajednice u zaštiti okoliša, te povezivanje s transeuropskim prometnim mrežama.

Republici Hrvatskoj su odobrena sredstava iz programa ISPA u iznosu 59.000.000 EUR, za financiranje šest projekata, od čega su tri infrastrukturna (jedan iz sektora prometa i dva iz sektora zaštite okoliša), a tri projekta tehničke pomoći. Memorandume o financiranju projekata potpisali su Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija koncem 2005. i tijekom 2006. Navedeni projekti dijelom se sufinanciraju i sredstvima Republike Hrvatske, a svi bi se projekti trebali završiti do konca 2011.

Podaci o projektima koji se financiraju iz programa ISPA i nacionalnih izvora, daju se u sljedećoj tablici.

Tablica broj 23

Projekti financirani iz programa ISPA

u EUR

Redni broj	Projekt	Ukupno prihvatljivi izdaci projekta	Izvori financiranja			
			Program ISPA		Nacionalno sufinanciranje	
			Iznos	Udjel u %	Iznos	Udjel u %
1	2	3	4	5	6	7
1.	Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica	60.182.962,31	28.887.821,91	48,0	31.295.140,40	52,0
2.	Program za vode i otpadne vode u Karlovcu	36.000.000,00	22.500.000,00	62,5	13.500.000,00	37,5
3.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	8.823.601,00	6.000.049,00	68,0	2.823.552,00	32,0
4.	Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša	1.464.100,00	966.306,00	66,0	497.794,00	34,0
5.	Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	741.738,00	482.130,00	65,0	259.608,00	35,0
6.	Tehnička pomoć SJFU i NIK *	262.335,00	262.335,00	100,0	-	-
Ukupno		107.474.736,31	59.098.641,91	55,0	48.376.094,40	45,0

* Puni naziv projekta je Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatorskom centru za program ISPA.

U okviru projekata koji se financiraju iz programa ISPA ukupno je planirano zaključenje 26 ugovora o nabavi za provedbu svih šest projekata, od čega tri infrastrukturna projekta i tri projekta tehničke pomoći. Do konca 2010., ukupno je zaključeno 19 ugovora, od čega su četiri ugovora zaključena u 2010., dva ugovora u 2009., osam ugovora u 2008. i pet ugovora u 2007. Ukupno ugovorena vrijednost nabave iznosi 102.589.903,51 EUR. Tijekom 2010. zaključeni su ugovori za obavljanje usluga u ukupnom iznosu 23.284.996,27 EUR.

Do konca 2010. od ukupno planiranih šest ugovora o izvođenju radova zaključeno je pet ugovora, od ukupno planiranih 16 ugovora o nabavi usluga zaključeno je 14 ugovora, a od planiranih četiri ugovora za nabavu opreme, zaključen je jedan ugovor u 2011.

Ukupni izdaci za provedbu projekata iz programa ISPA u razdoblju od 2007. do 2010., izvršeni su u ukupnom iznosu 61.746.199,62 EUR ili 57,4% ukupno prihvatljivih izdataka, od čega u 2010. u iznosu 30.197.175,18 EUR.

Izdaci izvršeni u 2010., odnose se na osam plaćanja za provedbu projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica u iznosu 19.893.232,88 EUR, sedam plaćanja na provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu u iznosu 7.857.322,01 EUR, pet plaćanja na provedbu projekta Regionalni centar gospodarenja otpadom Bikarac u iznosu 1.588.052,94 EUR, tri plaćanja na provedbu projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša u iznosu 393.077,44 EUR, četiri plaćanja za projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa u iznosu 454.434,85 EUR, te jedno plaćanje za projekt Tehnička pomoć SJFU i NIK u iznosu 11.055,06 EUR.

Provedba Program ISPA u Republici Hrvatskoj započela je koncem 2005., odnosno početkom 2006. Provodi se prema decentraliziranom sustavu, što znači da je upravljanje i odgovornost za provedbu projekata preneseno na Republiku Hrvatsku, a za provođenje pojedinih procedura u postupku nabave te zaključivanje ugovora potrebno je pribaviti prethodno (ex ante) odobrenje od Delegacije Europske komisije u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: Delegacija), koja na taj način potvrđuje pravilnost provedenih aktivnosti u postupcima nabave.

Proces provedbe projekata obuhvaća izradu natječajne dokumentacije za nabavu roba, usluga i radova, provedbu postupaka nabave i ugovaranje prema propisima i pravilima Zajednice, te provedbu ugovora odnosno implementaciju projekata.

Za provedbu programa u Republici Hrvatskoj su uspostavljeni sustavi upravljanja i kontrola u skladu s propisima i kriterijima Zajednice, čime su stvoreni temelji za učinkovito upravljanje i kontrolu provedbe projekata. Tijela nadležna za provedbu programa su: Nacionalni koordinator za program ISPA, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje, Nacionalni fond, Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata, Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, Sektorski koordinatori za program ISPA, nadležna ministarstva i krajnji korisnici.

Prema odredbama Memoranduma o financiranju, Republika Hrvatska nakon isteka svake kalendarske godine trajanja programa, treba provjeriti provode li se projekti u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju te pravilima i propisima Zajednice. Provjerama se obuhvaća sustav upravljanja i kontrola na temelju kojih se daje ocjena njihove učinkovitosti te izvave o izdacima u određenoj godini (na temelju uzorka, provjera najmanje 15,0% izdataka). Također, nakon završetka provedbe projekata obavlja se završna revizija projekata o čemu se sastavlja zasebno Izješće i daje se Izjava o završetku projekta, kojom se potvrđuje da su projekti provedeni u skladu s uvjetima utvrđenim u Memorandumima o financiranju.

Provjeru provedbe programa ISPA u Republici Hrvatskoj, odnosno učinkovitost postojećih sustava upravljanja i kontrola i izvave o izdacima u kalendarskoj godini obavlja Ured. Također, nakon završetka pojedinog projekta, Ured obavlja završnu reviziju projekata i daje Izjavu o završetku projekta.

Revizijom projekata financiranih iz programa ISPA za 2010. obuhvaćene su aktivnosti tijela nadležnih za provedbu programa ISPA u Republici Hrvatskoj. Ciljevi revizije bili su provjeriti učinkovitost sustava upravljanja i kontrola provedbe programa te izvave o izdacima na različitim mjerodavnim razinama.

Revizijom je utvrđeno da sustavi upravljanja i kontrola tijekom 2010. su značajno poboljšani u odnosu na prethodnu godinu, ali je i nadalje potrebno poduzimati odgovarajuće aktivnosti, kako bi se provedba projekata obavila u predloženim rokovima, odnosno do vremena važenja memoranduma o financiranju, s obzirom da je ovo posljednja godina provedbe projekta (2011.). Sljedeće činjenice u provedbi projekata, odnosno funkcioniranju sustava upravljanja i kontrola su utjecale na izražavanje mišljenja:

- Tijekom obavljanja revizije za 2010. uočena su značajna poboljšanja u tijelima koja su nadležna za provedbu programa ISPA, osim u Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva koje i nadalje ima problem zapošljavanja novih djelatnika.

U jedinici za provedbu projekta društva Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, u provedbi projekta nisu aktivno uključeni svi djelatnici, odnosno većinu poslova obavljaju samo dva djelatnika, koji nisu završili programe edukacije (seminari, treninzi, radionice). Također navedeno Društvo nije uspostavilo trening registar, niti donijelo trening plan za 2011.

- Tijela nadležna za provedbu programa ISPA su izradila priručnike za provedbu projekata financiranih iz navedenog programa i uspostavila sustave upravljanja rizicima. Tijekom 2010., društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik nije redovito ažuriralo i dopunjavalo priručnik i nije uspostavljen potpuni sustav upravljanja rizicima.
- Izdaci za provedbu projekata iz programa ISPA u razdoblju od 2007. do 2010. su izvršeni u ukupnom iznosu 61.746.199,62 EUR, od čega u 2010. u iznosu 30.197.175,18 EUR. U 2010. je obavljeno 28 plaćanja u iznosu 30.197.175,18 EUR za provedbu šest projekata. Ured je za 2010. provjerio izvršene izdatke u iznosu 17.286.863,75 EUR, što čini 57,24% ukupno izvršenih izdataka. Provjerama je utvrđeno da je plaćanje u iznosu 244.356 EUR obavljeno nakon ugovorenog roka.
- Projekti se provode sa značajnim kašnjenjem u odnosu na planirane rokove. Do konca 2010. je bilo planirano zaključiti svih 26 ugovora o nabavi, a zaključeno je 19 ugovora, od čega su četiri ugovora zaključena u 2010., dva ugovora u 2009., osam ugovora u 2008. i pet ugovora u 2007. Ukupna ugovorena vrijednost nabave iznosi 102.589.903,51 EUR. Tijekom 2010. zaključeni su ugovori za obavljanje usluga u ukupnom iznosu 23.284.996,27 EUR.

6.1.1.2. ISPA projekt Tehnička pomoć Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom ISPA koordinatorskom centru

U skladu s Memorandumom o financiranju projekta Tehnička pomoć Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU) i Nacionalnom ISPA koordinatorskom centru (NIK) obavljena je završna revizija navedenog projekta koji je financiran iz programa ISPA.

Subjekti revizije bila su tijela nadležna za provedbu programa ISPA u Republici Hrvatskoj, a kao krajnji korisnici Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU) i Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF) odnosno Nacionalni koordinatorski centar za program ISPA.

Ciljevi revizije bili su ispitati učinkovitost sustava upravljanja i kontrole, provjeriti izvršenje naloga i preporuka danih u ranije obavljenim revizijama, provesti daljnje provjere transakcija završnog izvješća, provesti provjere koje trebaju biti dostatne da bi se postiglo uvjerenje da je izjava o izdacima ispravna, da su transakcije zakonite i redovite te da su provedene u skladu s ciljevima i uvjetima Memoranduma o financiranju, pružiti razumno uvjerenje o valjanosti Završnog izvješća, Završnog uvjerenja i izjave o izdacima, Zahtjeva za završnim plaćanjem te dati Izjavu o završetku projekta.

Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija zaključile su u kolovozu 2006. Memorandum o financiranju instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za Projekt. Ciljevi projekta prema Memorandumu o financiranju i njegovim izmjenama bili su tehnička pomoć SAFU u pripremi, pregledu i odobravanju natječajne dokumentacije za infrastrukturne projekte i informiranje javnosti i promicanje ISPA projekta u Republici Hrvatskoj. Projekt se financirao u 100,0%-om iznosu iz programa ISPA. Predviđeni rok završetka projekta bio je prosinac 2010. Ukupni maksimalni izdaci odobreni Memorandumom o financiranju iznosili su 262.030 EUR. Nakon isteka datuma određenog Memorandumom o financiranju, Republika Hrvatska je trebala u roku šest mjeseci dostaviti Europskoj komisiji Zahtjev za završnim plaćanjem, Završno uvjerenje i izjavu o izdacima, Završno izvješće i Izjavu o završetku projekta.

Projekt se provodio putem četiri okvirna ugovora o pružanju usluga zaključena s konzultantima tijekom 2007., ukupne vrijednosti 262.030 EUR. Prema zahtjevima za plaćanja, od Europske komisije je primljeno ukupno 209.868 EUR, a prihvatljivi izdaci iznose ukupno 190.220,78 EUR. Razlika u iznosu 19.647,22 EUR biti će vraćena Europskoj komisiji nakon što Europska komisija prihvati Izjavu o završetku projekta.

Prema odredbama ugovora, iz sredstava projekta financirane su sljedeće vrste troškova: naknade, putni troškovi, dnevnice za konzultante i prijevod materijala. Revizijom nisu utvrđene nepravilnosti vezane uz financijske izvještaje, dokumentaciju na temelju koje su sastavljeni financijski izvještaji i provedbu Projekta, osim neprihvatljivih izdataka u ukupnom iznosu 571,25 EUR, od čega se 475,72 EUR odnosi na neiskorištenu avionsku kartu i 95,53 EUR na troškove prijevoza do i od zračne luke.

Nacionalni fond dostavio je ispravljeni Zahtjev za završnim plaćanjem Europskoj komisiji u kojem su iskazani ukupno ostvareni (prihvatljivi) izdaci u iznosu 190.220,78 EUR i povrat sredstava u iznosu 19.647,22 EUR.

SAFU je po završetku projekta sastavila Završno izvješće o okončanju Projekta. Prema navedenom Izvješću, Projekt je doprinio jačanju administrativnih kapaciteta SAFU i SDURF. Također je navedeno da je postignut napredak u informiranju javnosti i promicanju programa Europske unije u Republici Hrvatskoj, te da će stečena znanja i vještine financirane putem ove tehničke pomoći koristiti i za buduće pomoći Europske unije.

Ured je obavio kontrolu Završnog izvješća, Zahtjeva za završnim plaćanjem i Završnih uvjerenja i izjave o izdacima Nacionalnog fonda i SAFU, te potvrdio točnost iskazanih informacija i financijskih podataka koji su u njima navedeni čime su ispunjeni preostali zahtjevi iz Memoranduma o financiranju za provedbu završnog plaćanja.

6.1.1.3. ISPA projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa

U skladu s Memorandumom o financiranju projekta Priprema liste projekata za instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa (dalje u tekstu: Projekt) obavljena je završna revizija navedenog projekta koji je financiran 65,0% iz programa ISPA, te 35,0% iz državnog proračuna.

Subjekti revizije bili su tijela nadležna za provedbu programa ISPA u Republici Hrvatskoj, te kao krajnji korisnik društvo Hrvatske željeznice Infrastruktura d.o.o. Provedba Projekta je počela koncem rujna 2006., a završetak je bio koncem prosinca 2010.

Ciljevi revizije su bili ispitati učinkovitost sustava upravljanja i kontrole, provjeriti izvršenje naloga i preporuka danih u ranije obavljenim revizijama, provesti daljnje provjere transakcija završnog izvješća, provesti provjere koje trebaju biti dostatne da bi se postiglo uvjerenje da je izjava o izdacima ispravna, da su transakcije zakonite i redovite te da su provedene u skladu s ciljevima i uvjetima Memoranduma o financiranju, dati razumno uvjerenje o valjanosti Završnog izvješća, Završnog uvjerenja i izjave o izdacima, Zahtjeva za završnim plaćanjem koji se odnose na ISPA Projekt, te dati Izjavu o završetku projekta.

Europska komisija i Vlada Republike Hrvatske su zaključile koncem listopada 2006. Memorandum o financiranju, te koncem ožujka 2010. izmjene Memoranduma o financiranju, prema kojem su odobreni ukupni maksimalni izdaci u iznosu 741.738 EUR, od čega se iz sredstava pomoći ISPA financira 482.130 EUR (65,0%), a iz državnog proračuna Republike Hrvatske 259.608 EUR (35,0%).

Glavni cilj programa prema Memorandumu o financiranju je omogućiti učinkovito korištenje sredstava koja će biti na raspolaganju u IPA programu za Republiku Hrvatsku u sektoru prometa. Projekt treba pružiti pomoć u pripremi liste projekata s ciljem sveobuhvatne modernizacije željezničke pruge uzduž transeuropskog koridora X unutar hrvatskih granica. Ova zadaća uključuje pripremu svih pratećih dokumenata potrebnih za podnošenje prijave za financiranje u okviru IPA pretpripravnog instrumenta koji je od 2007. na raspolaganju Republici Hrvatskoj. Točan broj projekata (i dionice) koje se pripremaju ovisi o rezultatima različitih studija i o iznosu raspoloživih sredstava.

Posebni ciljevi Projekta su:

- izrada studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za cjelokupnu dužinu željeznice uzduž koridora X u Republici Hrvatskoj, pri čemu je isključena dužina koja se modernizira u okviru programa ISPA, te izrada podloge za obnovu posebne dionice pruge Okučani - Novska, koja će se financirati iz programa IPA;
- izrada studije pristupnosti željezničkoj infrastrukturi na transeuropskom koridoru X u Republici Hrvatskoj, osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću.

Projekt se provodio putem dva ugovora zaključena s konzultantima u ožujku 2009. i kolovozu 2010. Jedan ugovor se odnosi na obavljanje usluga za izradu studije o izvedivosti, analizu troškova i koristi, financijsku analizu i procjenu utjecaja na okoliš za dužinu koridora X u Republici Hrvatskoj, a drugi na izradu studije pristupnosti željezničkoj infrastrukturi na transeuropskom koridoru X u Republici Hrvatskoj za osobe s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću. Ukupno ugovorena vrijednosti usluga iznosi 728.656 EUR.

Tijekom provedbe Projekta, Europska komisija je platila predujam u dva dijela, u iznosu 192.852 EUR i dvije privremene situacije na temelju dva zahtjeva u iznosu 192.852 EUR. Uz svaki zahtjev za plaćanjem priložena je dokumentacija u skladu s uvjetima iz Memoranduma o financiranju. Ukupan iznos plaćanja iz sredstava pomoći iz programa ISPA iznosi 385.704 EUR, odnosno 80,0% sredstava programa ISPA. Svi izdaci izvršeni su u razdoblju prihvatljivosti, odnosno do konca prosinca 2010. Provjerama je utvrđeno da su plaćanja konzultantima obavljena u skladu sa zaključenim ugovorima.

Iznos u visini 20,0% sredstava programa ISPA odnosi se na završno plaćanje, koje se obavlja Europska komisija nakon završetka projekta i odgovarajuće dokumentacija, odnosno nakon isteka datuma određenog Memorandumom o financiranju, Republika Hrvatska treba u roku šest mjeseci dostaviti Europskoj komisiji Zahtjev za konačnom isplatom, Završno uvjerenje i Izjavu o izdacima, Završno izvješće i Izjavu o završetku projekta.

SAFU je po završetku Projekta sastavila Završno izvješće o okončanju projekta. Prema navedenom izvješću, Projekt je doprinio pripremi liste projekata s ciljem modernizacije željezničke pruge uzduž transeuropskog koridora X u Republici Hrvatskoj. Također, Projekt je pridonio jačanju profesionalnog i administrativnog kapaciteta zaposlenika na EU projektima u krajnjem korisniku Hrvatske željeznice Infrastruktura d.o.o., Zagreb. Stečena znanja i vještine koriste se u implementaciji pretprijetnog programa IPA, u kojem su Hrvatske željeznice Infrastruktura d.o.o. provedbena agencija, a također će se koristiti u implementaciji strukturnih fondova.

Prema Završnom izvješću SAFU, Završnom uvjerenju i izjavi o izdacima ocijenjeno je da je projekt ispunio uvjete određene Memorandumom o financiranju, da su provedene sve mjere informiranja i promidžbe, te da je dano uvjerenje da su sredstvima pomoći financirani prihvatljivi izdaci prema Memorandumu o financiranju.

Prema Završnom uvjerenju i izjavi o izdacima, te Zahtjevu za završno plaćanje Nacionalnog fonda dano je uvjerenje da su sredstva utrošena za predviđene troškove. Zahtjev za završnim plaćanjem dostavljen je u iznosu 76.523,25 EUR u skladu s Memorandumom o financiranju.

Zahtjev za završnim plaćanjem je izdan u lipnju 2011. u iznosu 76.523,25 EUR, prema kojem ukupni izvršeni izdaci iznose 711.118,85 EUR i čine 95,87% odobrenih sredstava.

Ured je obavio kontrolu Završnog izvješća, Zahtjeva za završnim plaćanjem i Završnih uvjerenja i izjave o izdacima Nacionalnog fonda i SAFU, te potvrdio točnost iskazanih informacija i financijskih podataka. Također, utvrđeno je da Završno izvješće SAFU iz lipnja 2011. sadrži sve značajke zahtijevane Memorandumom o financiranju.

Tijela nadležna za provođenje navedenog projekta su uspostavila mehanizme za upravljanje financijama, te provedbu i kontrolu projekata u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju.

Izjavom o završetku projekta, ispunjavaju se preostali zahtjevi iz Memoranduma o financiranju za provedbu završnog plaćanja.

6.1.2. Projekti financirani iz programa CARDS

Sredstvima iz programa CARDS 2003 i CARDS 2004 planirano je financiranje projekata koji se odnose na: demokratsku stabilizaciju (povratak izbjeglica i raseljenih osoba, te razvoj civilnog društva), gospodarski i društveni razvoj (trgovina, ulagačka klima i socijalna kohezija, uključujući program TEMPUS), pravosuđe i unutarnje poslove (modernizacija pravosuđa, održavanje javnog reda i borba protiv organiziranog kriminala, te integrirano upravljanje granicom), izgradnju upravnih sposobnosti (reforma javne uprave, nacionalni, područni - regionalni i lokalni razvoj, javne financije), te zaštitu okoliša i prirodnih resursa.

Iz sredstava CARDS 2003, Republici Hrvatskoj je planirana pomoć Europske unije u iznosu 59.000.000 EUR. Od navedenih sredstava, 29.633.584,95 EUR je centralizirano, a decentralizirano je 29.366.415,05 EUR.

Rok za ispunjenje Sporazuma o financiranju bio je konac 2009. (za provedbu projekata konac 2008., a za plaćanja konac 2009.).

Rok za ugovaranje projekata koji se provode prema decentraliziranom sustavu u okviru programa CARDS 2003 bio je lipanj 2006. Vrijednost ugovorenih poslova iznosi 28.685.855,95 EUR, ili 97,7% ukupno planiranih.

Do konca 2010. na temelju svih zahtjeva, Europska komisija je doznačila ukupno 28.537.956,39 EUR na račun Nacionalnog fonda, a krajnjim korisnicima je do konca 2010. ukupno plaćeno 27.254.669,61 EUR ili 95,0% od ukupno ugovorenih sredstava. SAFU je tijekom 2010. izvršio povrat neutrošenih sredstava na račun Nacionalnog fonda u iznosu 26.711,42 EUR.

Provedba programa CARDS 2003 je završena, odnosno obavljena su sva plaćanja prema svim ugovorima.

Prema zaključenom Sporazumu o financiranju (studeni 2004.), iz sredstava programa CARDS 2004, Republici Hrvatskoj je planirana pomoć Europske zajednice u iznosu 77.000.000 EUR. Prema centraliziranom sustavu odobrena su sredstva u iznosu 30.426.369,88 EUR, a prema decentraliziranom u iznosu 46.573.630,12 EUR.

Rok za ispunjenje Sporazuma je 31. prosinac 2011. (za provedbu projekata konac 2009., a za plaćanja konac 2011.).

Rok za ugovaranje projekata u okviru programa CARDS 2004 bio je lipanj 2007. Vrijednost ugovorenih poslova iznosi 44.065.284,94 EUR, ili 94,6% ukupno planiranih decentraliziranih sredstava.

Do konca 2010. na temelju svih zahtjeva, Europska komisija je doznačila na račun Nacionalnog fonda ukupno 43.610.008,14 EUR, a krajnjim korisnicima je do konca 2010. na temelju ispostavljenih računa, ukupno plaćeno 41.440.837,60 EUR ili 94,0% od ukupno ugovorenih sredstava. SAFU je tijekom 2010. izvršio povrat neutrošenih sredstava na račun Nacionalnog fonda u iznosu 276.863,18 EUR.

Prema izjavi dostavljenoj Europskoj komisiji o stanju računa za CARDS 2004, koncem 2010. na računu navedenog programa u Nacionalnom fondu stanje sredstava (uključene kamate) iznosilo je 3.046.505,56 EUR.

Revizijom za 2010. obuhvaćeno je 6 subjekata koji su bili nadležni za provođenje 12 projekata iz programa CARDS i to:

- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva,
- općina Gračac i
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske.

Revizijom su obuhvaćeni financijski i drugi izvještaji o provedbi projekata. Postupcima revizije provjereno je 12 projekata te je ocjenjeno da su subjekti revizije provodili aktivnosti u skladu s projektom. Tijekom 2010. za sve projekte koji su financirani iz programa CARDS, predana su i odobrena završena izvješća, čime su navedeni projekti završeni.

6.1.3. Projekti financirani iz programa PHARE

Programi PHARE obuhvaća program PHARE 2005 i program PHARE 2006. Iz navedenih programa se financira provedba projekata odobrenih u okviru sljedećih programa:

- Nacionalni program za Hrvatsku,
- Prekogranična suradnja Hrvatske, Slovenije i Mađarske - Program za susjedstvo,
- Jadranska prekogranična suradnja Hrvatske i Italije - Jadranski program za susjedstvo, te
- Program pomoći Europske unije na području nuklearne sigurnosti u Republici Hrvatskoj.

Cilj programa PHARE je pripremiti države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji, odnosno osposobiti ih za punu primjenu pravne stečevine Europske unije, te korištenje Strukturnih i Kohezijskog fonda nakon pristupanja Europskoj uniji. Prema Sporazumima (Memorandumima) o financiranju, raspoloživa sredstva iz programa PHARE za 2005. i 2006. za Republiku Hrvatsku iznose ukupno 172.699.268 EUR, od čega se na sredstva Europske unije odnosi 146.788.972 EUR (decentralizirana sredstva u iznosu 137.288.972 EUR, te centralizirana sredstva u iznosu 9.500.000 EUR), a na sredstva iz nacionalnih izvora financiranja se odnosi 25.910.296 EUR.

Sredstvima iz programa PHARE 2005 i 2006 financiraju se projekti koji se odnose na: demokraciju i vladavinu prava (jačanje pravosudnog sustava i javne uprave), ljudska prava i zaštitu manjina (podrška Romima i civilnom društvu), ekonomske kriterije (modernizacija zemljišne uprave i pilot projekt za 324 općine u sjeverozapadnoj Slavoniji, te poboljšanje proračunskih procesa u upravljanju financijama), unutarnje tržište i trgovinu (projekti u vezi slobodnog protoka roba, tržišno natjecanje, oporezivanje, carinske unije, intelektualnog vlasništva), sektorsku politiku (projekti vezani uz poljoprivredu, ribarstvo, promet, socijalnu politiku i zapošljavanje, srednje i malo poduzetništvo, obrazovanje i obuku – TEMPUS, statistiku i okoliš), suradnju u području pravosuđa i unutarnjih poslova (upravljanje granicama), programe podrške (jačanje sposobnosti i usluge pripreme projekata financiranih iz programa PHARE i IPA, sudjelovanje u programima Europske unije, nacionalna sredstva za jačanje institucionalne sposobnosti), te ekonomsku i socijalnu koheziju (sredstava za poslovnu infrastrukturu, podrška za konkurentnost i izvoz srednjeg i malog poduzetništva). Programski ciljevi predviđeni programom PHARE 2006 jednaki su ciljevima predviđenim programom PHARE 2005.

Rok za ugovaranje svih programa PHARE 2005 je istekao 30. studenoga 2007. Ukupno je za sve programe PHARE 2005 dodijeljeno 73.141.000 EUR, a ugovoreno je 63.910.961,73 EUR ili 87,4% od ukupno dodijeljenih sredstava.

Za provedbu projekata je do konca 2010. plaćeno krajnjim korisnicima ukupno 58.538.157,14 EUR ili 91,6% od ukupno ugovorenih sredstava. Od navedenog iznosa na plaćanja obavljena u 2010. se odnosi 1.909.147,31 EUR.

Prema Sporazumu o financiranju za Nacionalni program PHARE 2005, planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 83.992.358 EUR, od čega 71.500.000 EUR iz sredstava Europske unije (decentralizirana sredstva iznose 66.500.000 EUR, a centralizirana 5.000.000 EUR), a 12.492.358 EUR iz nacionalnih izvora. Rok za zaključivanje ugovora bio je konac studenoga 2007., za provedbu ugovora konac studenoga 2009., a rok za plaćanje je istekao 30. studenoga 2010. Za Nacionalni program PHARE 2005, od ukupnih sredstava dodijeljenih Republici Hrvatskoj u iznosu 66.500.000 EUR, do konca 2010. ukupno su ugovoreni projekti u iznosu 55.462.776,51 EUR ili 83,4% planiranih. Za provedbu projekata od početka programa do 31. prosinca 2010. je plaćeno ukupno 50.778.553,79 EUR ili 91,5% ukupno ugovorenih sredstava, od čega je u 2010. plaćeno 1.910.000 EUR.

Rok za ugovaranje svih programa PHARE 2006 je istekao 30. studenoga 2008. Ukupno je za sve programe PHARE 2006 dodijeljeno 64.148.500 EUR, od čega je ugovoreno 54.669.487,33 EUR ili 85,2% od ukupno dodijeljenih sredstava.

Za provedbu projekata je do konca 2010. plaćeno krajnjim korisnicima iz EU sredstava ukupno 46.997.278,08 EUR ili 86,0% od ukupno ugovorenih sredstava. Od navedenog iznosa na plaćanja obavljena u 2010. se odnosi 14.360.791,04 EUR.

Prema Sporazumu o financiranju za Nacionalni program PHARE 2006, planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 68.503.179 EUR, od čega 61.062.000 EUR iz sredstava Europske unije, a 7.141.179 EUR iz nacionalnih izvora. Od sredstava Europske unije, dio u iznosu 4.500.000 EUR (Projekt TEMPUS) je centraliziran, a decentralizirano je 56.562.000 EUR. Rok za zaključivanje ugovora bio je konac studenoga 2008., a za izvršenje ugovora konac studenoga 2009., osim za projekt TEMPUS s rokom izvršenja veljača 2011. Za Nacionalni program PHARE 2006, od ukupnih sredstava dodijeljenih Republici Hrvatskoj u iznosu 56.562.000 EUR, do konca 2010. ugovoreni su projekti u vrijednosti 44.791.525,75 EUR ili 79,2% dodijeljenih sredstava. Do konca 2010. je plaćeno 37.478.542,60 EUR.

Prema Sporazumima o financiranju programa za Prekograničnu suradnju Hrvatske, Slovenije i Mađarske - Program za susjedstvo, za 2005. i 2006., planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 8.000.000 EUR (4.000.000 EUR za 2005. i 4.000.000 EUR za 2006.), od čega iz sredstava Europske unije 6.000.000 EUR, a iz nacionalnih izvora 2.000.000 EUR. Do konca 2010., ugovoreni su projekti u ukupnom iznosu 6.819.317,88 EUR (iz sredstava EU 4.902.190,82 EUR), a do konca 2010. plaćeno je 6.062.335,51 EUR (iz sredstava EU 4.408.167,02 EUR).

Prema Sporazumima o financiranju programa za Jadransku prekograničnu suradnju Hrvatske i Italije - Jadranski program za susjedstvo, za 2005. i 2006., planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 8.000.000 EUR (4.000.000 EUR za 2005. i 4.000.000 EUR za 2006.), od čega iz sredstava Europske unije 6.000.000 EUR, a iz nacionalnih izvora 2.000.000 EUR.

Do konca 2010., ugovoreni su projekti u ukupnoj vrijednosti 7.339.279,89 EUR (iz sredstava EU 4.811.580,15 EUR), a do konca 2010. plaćeno je 6.561.560,43 EUR (iz sredstava EU 4.283.870 EUR).

Sporazum o financiranju za program pomoći Europske unije na području nuklearne sigurnosti u Hrvatskoj, za 2005. i 2006., planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 2.964.000 EUR (855.000 EUR za 2005. i 2.109.000 EUR za 2006.), od čega iz sredstava Europske unije 2.290.000 EUR, a iz nacionalnih izvora 674.000 EUR. Projekti su ugovoreni u ukupnoj vrijednosti 2.137.670,06 EUR (iz sredstava EU 1.661.382,05 EUR), a do konca 2010. je plaćeno 2.122.672,06 EUR (iz sredstava EU 1.646.384,05 EUR).

Revizijom za 2010. je obuhvaćeno 11 subjekata, koji su bili nadležni za provođenje 28 projekata financiranih iz programa PHARE:

- Carinska uprava,
- Državni proračun,
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
- Ministarstvo kulture,
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture,
- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva,
- općina Gračac,
- Porezna uprava i
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske.

Revizijom su obuhvaćeni financijski i drugi izvještaji o provedbi projekata. Postupcima revizije provjereno je 28 projekata te je ocjenjeno da su u većini slučajeva subjekti revizije provodili aktivnosti u skladu s projektom. Također je provjereno jesu li subjekti revizije postupili prema preporukama navedenim u izvješćima o obavljenoj reviziji za prethodno izvještajno razdoblje.

U slučajevima kada pojedine aktivnosti nisu obavljene u planiranim rokovima, subjekti revizije su obrazložili zbog čega se kasnilo, te su poduzimane mjere kako bi se uočeni nedostaci otklonili.

Također, postupcima revizije ocijenjeno je da se u većini slučajeva realizacija projekta provodila u skladu s planiranim aktivnostima, te da su podaci o poslovnim događajima evidentirani su u poslovnim knjigama i iskazani u financijskim izvještajima u skladu s propisima i na temelju vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava, odnosno dobivenih obavijesti.

6.2. Projekt Razvoja sustava odgoja i obrazovanja

Obavljena je revizija Projekta razvoja sustava odgoja i obrazovanja (dalje u tekstu: Projekt) koji se sufinancira iz sredstava Međunarodne banke za obnovu i razvoj (dalje u tekstu: IBRD).

Ciljevi revizije bili su provjeriti jesu li financijski izvještaji za 2010. sastavljeni u skladu s propisima, dokumentaciju na temelju koje su sastavljeni financijski izvještaji, namjensko ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka, te provjeriti postupke provedbe Projekta.

Cilj Projekta je usmjeravanje cjelokupne politike na sustav unaprjeđivanja odgoja i obrazovanja, koji povezuje zakonske, kadrovske, materijalne, znanstvene i stručne pretpostavke. Posebna prioritetna područja Projekta uključuju: odgoj i obrazovanje za društvenu koheziju i gospodarski rast i razvoj, poboljšanje kvalitete i učinkovitosti odgoja i obrazovanja, jačanje stručnog usavršavanja nastavnika i drugih zaposlenika u obrazovanju, poboljšanje upravljanja i učinkovitosti, te razvijanje sustava vrednovanja obrazovanja.

Ciljevi razvoja odgoja i obrazovanja postavljeni su prema očekivanim razvojnim mjerilima Europske unije do 2010., a određeni su u okviru pet područja (predškolski odgoj i osnovno obrazovanje, srednje obrazovanje, visoko obrazovanje, obrazovanje i osposobljavanje odraslih, te upravljanje obrazovanjem i financiranje).

Realizacija Projekta je započela 2006., a završetak je bio predviđen u 2009. IBRD je odobrila produženje roka završetka Projekta do 31. ožujka 2011. Projekt se provodi u Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa (dalje u tekstu: Ministarstvo).

U ocjeni Projekta, koju je u lipnju 2005. izradila IBRD, planirana su sredstva za realizaciju Projekta u iznosu 255.000.000 USD, odnosno u kunskoj protuvrijednosti 1.546.009.410,00 kn (po srednjem tečaju HNB na dan 30. lipnja 2005.) od čega iz zajma IBRD 85.000.000 USD, a iz državnog proračuna 170.000.000 USD odnosno u kunskoj protuvrijednosti 1.030.672.940,00 kn.

Prema godišnjem financijskom planu za 2010. rashodi Projekta planirani su u iznosu 163.280.616,00 kn, a njihovo financiranje iz sredstva državnog proračuna u iznosu 51.761.815,00 kn, te sredstava zajma IBRD u iznosu 111.518.801,00 kn. Rashodi Projekta u 2010. su izvršeni u iznosu 201.513.255,00 kn. Rashodi su financirani iz sredstva državnog proračuna u iznosu 47.314.604,00 kn i iz zajma IBRD u iznosu 154.198.651,00 kn. Od ukupno izvršenih rashoda u 2010. u iznosu 201.513.255,00 kn, za obogaćivanje razrednih postupaka (prvi prioritet) izvršeni su rashodi u iznosu 33.245.281,00 kn, za poboljšanje praćenja i vrednovanja odgojno - obrazovnih postignuća i državne mature (drugi prioritet) u iznosu 31.082.089,00 kn, za jačanje sustava upravljanja i rukovođenja (treći prioritet) u iznosu 3.972.166,00 kn, te za podršku lokalnom razvoju i inovacijama (četvrti prioritet) u iznosu 133.213.719,00 kn.

Prema godišnjim financijskim planovima za razdoblje od 2006. do 2010. rashodi su planirani u iznosu 1.246.782.852,00 kn, a izvršeni u iznosu 1.257.827.864,00 kn. Iz zajma IBRD financirani su rashodi u iznosu 389.578.118,00 kn, a iz sredstava državnog proračuna u iznosu 868.249.746,00 kn.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje i računovodstveno poslovanje, financijski izvještaji, rashodi Projekta po komponentama (rashodi za obogaćivanje razrednih postupaka, rashodi za poboljšanje praćenja i vrednovanja odgojno obrazovnih postignuća i državne mature, rashodi za jačanje sustava upravljanja i rukovođenja, rashodi za podršku lokalnom razvoju i inovacijama), te postupci javne nabave. Revizijom je utvrđeno da su financijski izvještaji sastavljeni u skladu s propisima, a provedba Projekta odvijala se prema planovima odnosno izmjenama planova razvoja.

U okviru provedbe Projekta u 2010. je usvojen Nacionalni okvirni kurikulum, te je započeto s predmetnim kurikulumima. Nabavljena je informatička oprema za osnovne i srednje škole. Dovođeno je opremanje vrtića i osnovnih škola. koje je započelo u prethodnoj godini. Također, su provedene pojedine aktivnosti vezane uz obrazovanje učitelja i nastavnika o korištenju informatičke tehnologije, te usavršavanje učitelja, stručnih suradnika, voditelja županijskih vijeća i ravnatelja u osnovnim i srednjim školama. Provedena je državna matura učenika srednjih škola u ljetnom, jesenskom i u zimskom roku. U ljetnom roku je provedena matura u 370 škola. Na maturu je izašao 32 121 učenik, a maturu je položilo 26 309 učenika. U sljedećem roku, dodatno je maturu položilo 1 197 učenika. Provedena je i priprema učenika trećih razreda srednjih škola za državnu maturu. Povećana je stopa upisa djece u predškolske programe, a kod upisa djece u jednogodišnje predškolske programe, postotak upisane djece bio je 96,2% u 2009. Europski cilj postavljen Bolonjskim procesom je 90,0% uključenosti djece u jednogodišnje programe. Stopa završavanja osnovnih škola u 2009. bila je 96,0%, a kod srednjih škola 89,9% i veća je za 1,5% od ciljane vrijednosti.

Nadalje, smanjen je broj učenika osnovnih škola koji pohađaju trosmjensku nastavu s 8,8% u 2006. na 7,2% u 2010., a znatno povećan broj učenika koji pohađaju nastavu u jednoj smjeni s 12,3% u 2006. na 26,5% u 2010. Cilj potpunog ukidanja pohađanja nastave u tri smjene do 2010. nije postignut.

Tijekom 2010. su dovršeni radovi na devet osnovnih škola i jednoj srednjoj školi, za koje su ugovori zaključeni prethodnih godina. Aktivnosti koje su ključne za postizanje ciljeva Projekta, a odnose se na izgradnju objekata osnovnih i srednjih škola, planirane su do završetka Projekta (rujan 2011.)

Prema mišljenju Ureda, sredstva u dijelu koji se odnosi na Projekt su namjenski utrošena, a financijski izvještaji za 2010. u svim značajnim odrednicama objektivno iskazuju rezultate poslovanja.

6.3. Projekt financiran iz IDF darovnice za jačanje financijskog izvještavanja trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj za razdoblje

Obavljena je financijska revizija projekta financiranog iz IDF darovnice za jačanje financijskog izvještavanja trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: Projekt) za razdoblje od 22. studenoga 2007. do 31. siječnja 2011.

Ciljevi revizije su bili provjeriti jesu li financijski izvještaji sastavljeni u skladu s propisima, dokumentaciju na temelju koje su sastavljeni financijski izvještaji, namjensko ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka, te postupke provedbe Projekta.

Republika Hrvatska je članica Grupacije Svjetske banke (od veljače 1993.), koja ulaganja u Republiku Hrvatsku obavlja putem Međunarodne banke za obnovu i razvoj (dalje u tekstu: IBRD) ili Međunarodne financijske korporacije (dalje u tekstu: IFC), odobravanjem zajmova i darovnica. Suradnja IBRD i Republike Hrvatske ostvaruje se kroz četiri ključna područja: održavanje makroekonomske stabilnosti u Republici Hrvatskoj, jačanje privatnog sektora, unaprjeđenje kvalitete i učinkovitosti u društvenim djelatnostima, te povećanje održivosti dugoročnog razvoja. Darovnice su odobravane iz Globalnog fonda za zaštitu okoliša (GEF), Fonda za institucionalni razvoj (dalje u tekstu: IDF), te Fonda za razvoj politike i ljudskih resursa (PHRD).

Ugovor o darovnici (IDF darovnica br. TF 090642, Narodne novine – Međunarodni ugovori 3/08) su potpisali 22. studenoga 2007. IBRD i Republika Hrvatska. Ugovorom o darovnici je predložena pomoć pri financiranju Projekta u iznosu do 350.000 USD, od čega se na nabavu roba odnosi 20.330 USD, konzultantske usluge 284.070 USD, te izobrazbu 45.600 USD. Sastavni dio ugovora o darovnici su Standardni uvjeti za dodjeljivanje darovnice iz različitih fondova Svjetske banke (od 20. srpnja 2006.), te izmjene Standardnih uvjeta navedene u ugovoru o darovnici (koje se odnose na prijevaru i korupciju, nepravilnu nabavu, povrat darovnice). Prema odredbama članka II. ugovora o darovnici, cilj Projekta je podržati provedbu koraka za jačanje okvira financijskog izvještavanja trgovačkih društava u skladu s međunarodnim standardima, a ugovoreno je provođenje Projekta putem pet aktivnosti. Krajnji cilj Projekta je podržavanje reforme okvira financijskog izvještavanja trgovačkih društava u smjeru potpune harmonizacije s pravnom stečevinom EU i Međunarodnim računovodstvenim i revizijskim standardima.

U lipnju 2009. su donesene izmjene i dopune ugovora o darovnici, kojima je iznos darovnice smanjen za 90.000 USD, te iznosi 260.000 USD. U cijelosti se odnosi na financiranje konzultantskih usluga. Do navedenih izmjena je došlo na temelju pisanog zahtjeva Republike Hrvatske (travanj 2009.) o restrukturiranju sredstava, s obzirom da su određene aktivnosti utvrđene ugovorom o darovnici već završene, te nije potrebno njihovo financiranje. Izmjenama i dopunama ugovora o darovnici, također su promijenjeni pokazatelji provedbe ugovorenih aktivnosti (postotak sudionika u MSFI obuci, metodologija i priručnici), dio ugovora koji se odnosi na nabavu (definicije, metode nabave), te drugo. Prema izmjenama i dopunama ugovora o darovnici, razdoblje povlačenja sredstava darovnice je tri godine nakon datuma potpisivanja ugovora. Svi drugi uvjeti i odredbe, koji su ugovoreni prvobitnim ugovorom o darovnici ostaju nepromijenjeni.

Za izvršenje ugovora je nadležno Ministarstvo financija (dalje u tekstu: Ministarstvo), koje je korisnik sredstava darovnice. Za provedbu tehničkih pomoći Projekta je zadužena Uprava za financijski sustav (odredbe članka II. ugovora).

Voditelj Darovnice je imenovan odlukom ministra financija iz travnja 2008., u skladu s odredbama članka 19. Zakona o sustavu provedbe programa EU i sustavu provedbe projekata financiranih iz sredstava zajmova i darovnica iz ostalih inozemnih izvora, kojima je propisano da koordinator zajma ili darovnice (po službenoj dužnosti čelnik korisnika) imenuje voditelja zajma ili darovnice, uz suglasnost nacionalnog koordinatora (član Vlade Republike Hrvatske nadležan za financije, ministar financija).

Ministarstvo je obvezno pratiti i procijeniti napredak Projekta, te na zahtjev Svjetske banke pripremiti izvještaje o projektu, za traženo razdoblje. Prema odredbama članka II. točke 2.05. ugovora o darovnici, Ministarstvo ima obvezu dostavljanja privremenih nerevidiranih financijskih izvještaja za Projekt, kao dio izvještaja o projektu, najkasnije u roku 45 dana po završetku šestomjesečnog razdoblja, u obliku i sadržaju koji zadovoljavaju kriterije Svjetske banke, te revidiranih financijskih izvještaja za razdoblje od jedne fiskalne godine ili neko drugo razdoblje s kojim će se Svjetska banka usuglasiti (najkasnije šest mjeseci po završetku navedenih razdoblja). Svjetskoj banci je dostavljeno šest nerevidiranih financijskih izvještaja sa stanjem na dan 31. prosinca 2008., 30. lipnja i 31. prosinca 2009., 30. lipnja i 31. prosinca 2010., te 31. siječnja 2011. Navedeni financijski izvještaji su dostavljeni Svjetskoj banci u srpnju 2009., siječnju i srpnju 2010., te veljači 2011. Nerevidirani financijski izvještaji sa stanjem na dan 31. siječnja 2011. su sastavljeni nakon obavljenih plaćanja za projektne aktivnosti nakon okončanja Projekta. U izvještajima su dani podaci o izvorima i korištenju sredstava, prema projektnim aktivnostima, posebnom deviznom računu, te rasporedu povlačenja sredstava (potreban za godišnje financijske izvještaje Projekta).

Prema odredbama članka II. točke 2.04. ugovora o darovnici, Ministarstvo ima obvezu na zahtjev Svjetske banke pripremiti završni izvještaj u skladu sa Standardnim uvjetima za dodjeljivanje darovnice Svjetske banke iz različitih fondova. Revidirani završni izvještaj (nezavisnih revizora prihvatljivih za Svjetsku banku), treba dostaviti Svjetskoj banci najkasnije u roku pet mjeseci nakon zaključnog datuma (zadnje plaćanje projektnih aktivnosti je obavljeno u siječnju 2011.). Do vremena obavljanja revizije (ožujak 2011.), završni izvještaj nije sastavljen.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje i računovodstveno poslovanje, financijski izvještaji, prihodi i rashodi prema aktivnostima, te postupci provedbe Projekta.

Iskazani podaci u nerevidiranim financijskim izvještajima odgovaraju podacima iskazanim u poslovnim knjigama Ministarstva, a stanje sredstava na posebnom deviznom računu odgovara izvratku banke o promjenama i stanju na računu na dan 31. prosinca 2010.

Projekt je obuhvaćao tri aktivnosti:

- Izradu metodologije i priručnika za provođenje provjere kvalitete rada revizorskih društava, samostalnih revizora i ovlaštenih revizora u Republici Hrvatskoj, te obučavanje tima za obavljanje za obavljanje provjere kvalitete rada, uključujući «train-the-trainer» modul,
- Izradu metodologije i priručnika za provođenje javnog nadzora revizije te obučavanje tima za provođenje javnog nadzora, uključujući «train-the-trainer» modul, te
- Razvoj i provođenje MSFI radionica s ciljem jačanja institucionalnog kapaciteta.

Vrijednost odobrenog projekta, nakon izmjena i dopuna ugovora o darovnici, iznosila je 260.000 USD. Ukupni prihodi i rashodi Projekta nisu planirani, a ostvareni su prihodi, odnosno izvršeni rashodi u iznosu 1.108.048,00 kn, od čega u 2010. u iznosu 608.081,00 kn, a u 2011. u iznosu 499.967,00 kn. Za evidentiranje prihoda i rashoda u poslovne knjige, prethodno su pribavljene suglasnosti nadležne uprave Ministarstva, za otvaranje nove aktivnosti. Od ukupno ostvarenih prihoda, te izvršenih rashoda Projekta, prihodi i rashodi u iznosu 499.967,00 kn, evidentirani su u poslovnim knjigama za 2011., iako su računi pružatelja konzultantskih usluga zaprimljeni 1. prosinca 2010., odnosno prihodi i rashodi su u poslovnim knjigama u 2010. manje evidentirani za navedeni iznos, te nisu iskazani primjenom modificiranoga računovodstvenog načela nastanka događaja, koje je propisano odredbama članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Rashodi su izvršeni za pružene konzultantske usluge, nabavljene od inozemnih konzultanata koji su odabrani prema smjernicama Svjetske banke, primjenom metode kvalificiranosti konzultanata (dalje u tekstu: CQ metode). Projekt je financiran u iznosu 50.000 USD putem posebnog deviznog računa, dio odobrenih sredstava za realizaciju Projekta u iznosu 150.000 USD doznačen je pružateljima konzultantskih usluga u inozemstvu izravno s računa Svjetske banke (tzv. izravna plaćanja) tijekom prosinca 2010. i siječnja 2011., tako da ukupno iskorištena sredstva iznose 200.000 USD, a neiskorištena 60.000 USD.

Provedene su dvije od tri ugovorene aktivnosti Projekta: Izrada metodologije i priručnika za provođenje provjere kvalitete rada revizorskih društava, samostalnih revizora i ovlaštenih revizora u Republici Hrvatskoj (obučavanje tima za obavljanje provjere kvalitete rada, uključujući „train-the-trainer“ modul), te Izrada metodologije i priručnika za provođenje javnog nadzora revizije (obučavanje tima za provođenje javnog nadzora, uključujući „train-the-trainer“ modul). Izrađeni su priručnici: «Metodologija za provođenje provjere kvalitete rada revizorskih društava, samostalnih revizora te ovlaštenih revizora», te «Metodologija za provođenje javnog nadzora nad Hrvatskom revizorskom komorom, revizorskim društvima, samostalnim revizorima te ovlaštenim revizorima». Također je provedena edukacija timova koji će obavljati poslove vezane uz navedene aktivnosti.

Aktivnost Razvoj i provođenje MSFI radionica s ciljem jačanja institucionalnog kapaciteta nije provedena jer nakon dva kruga pregovora, nije postignut dogovor o troškovima provedbe navedene aktivnosti, te ograničenog roka za njeno provođenje. Odlučeno je da se navedena aktivnost neće provesti jer Projekt dodijeljen u okviru IDF darovnice ne može biti implementiran u danom vremenskom razdoblju i na odgovarajući način. O tijeku pregovora i razlozima neprovođenja navedene aktivnosti obaviještena je i Svjetska banka (20. listopada 2010.). U veljači 2011. voditelj projekta je uputio Svjetskoj banci dopis kojim je skrenuta pozornost na prethodno upućenu obavijest o tome da treća aktivnost predviđena Projektom nije provedena, potvrđuje da Ministarstvo nije imalo troškove vezane uz navedenu aktivnost, te da se otkazuje zahtjev za darovnicu u iznosu 60.000 USD. U skladu s odjeljkom 4.03. Smjernica Svjetske banke, Svjetska banka je povukla darovnicu u iznosu 60.000 USD, o čemu je obavijestila Ministarstvo početkom travnja 2011.

Revizijom utvrđeni propusti koji se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, te provođenje aktivnosti Razvoj i provođenje MSFI radionica s ciljem jačanja institucionalnog kapaciteta, nisu značajnije utjecali na istinitost financijskih izvještaja i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima, te je izraženo bezuvjetno mišljenje.

Prema mišljenju Ureda, financijski izvještaji u svim značajnim odrednicama objektivno iskazuju rezultate poslovanja, te stanje imovine i obveza.

7. PRAĆENJE IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA

Praćenje izvršenja naloga i preporuka je jedan od postupaka u okviru revizijskog ciklusa. U izvješćima o obavljenim revizijama se navode utvrđene činjenice, dakle i nepravilnosti i propusti koji se odnose na financijske izvještaje i poslovanje subjekata revizije. Za utvrđene nepravilnosti i propuste se daju nalozi i preporuke, prema kojima je subjekt revizije obavezan postupiti, s ciljem ispravljanja nepravilnosti i propusta, odnosno kako se nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali.

U skladu s odredbom članka 14. stavka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, zakonski predstavnik subjekta revizije je obavezan u roku 60 dana od dana primitka izvješća, dostaviti pisano očitovanje o poduzetim mjerama po nalazima revizije. Često se uz očitovanje prilaže i dokumentacija kojom se potvrđuje izvršenje danih naloga i preporuka. Osim toga, praćenje izvršenja danih naloga i preporuka provodi se i na početku svake sljedeće revizije te se u izvješću o obavljenoj reviziji navode nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

U tablici u nastavku se daje broj danih naloga i preporuka u ovom izvještajnom razdoblju, prema vrstama subjekata, te broj naloga i preporuka u prethodnoj reviziji.

Tablica broj 24

Broj naloga i preporuka

Redni broj	Grupe subjekata revizije	Broj obavljenih revizija	Broj naloga i preporuka	Broj naloga i preporuka u prethodnoj reviziji			
				Ukupno	Postupljeno	U postupku izvršenja	Nije postupljeno
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Državni proračun i proračunski korisnici	24	96	85	37	20	28
2.	Lokalne jedinice	285	1 723	1 852	817	60	975
3.	Drugi korisnici proračuna	42	168	15	9	0	6
4.	Trgovačka društva u državnom vlasništvu	5	25	-	-	-	-
5.	Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica	50	191	46	20	19	7
6.	Neprofitne organizacije	10	38	23	14	7	2
7.	Visoka učilišta	91	655	-	-	-	-
8.	Političke stranke	11	24	9	1	8	0
9.	Nezavisni zastupnici	4	0	0	0	0	0
10.	Projekti	5	15	13	3	10	0
UKUPNO		527	2 935	2 043	901	124	1 018

U ovom izvještajnom razdoblju za 527 subjekata za koje je obavljena financijska revizija, dano je ukupno 2 935 naloga i preporuka. U prethodnoj reviziji tim subjektima je dano 2 043 naloga i preporuka, od čega je prema 901 ili 44,1% postupljeno, 124 ili 6,1% u postupku izvršenja, a po 1 018 ili 49,8% naloga i preporuka nije postupljeno.

8. DRUGI POSLOVI UREDA

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, iz kojih proizlazi nadležnost Ureda za obavljanje revizije u području planiranja, prikupljanja i trošenja javnih sredstava, provedena je i unutarnja organizacija Ureda. Na temelju zakonskih ovlasti, donesen je statut kao temeljni normativni akt, kojim su pored upravljanja, načina obavljanja revizije i izvješćivanja, te financiranja Ureda, uređene i osnove unutarnjeg ustroja. Statutom je uređena osnovna organizacijska struktura, koja je Ured kao jedinstvenu instituciju ustrojila kroz Središnji ured u Zagrebu i 20 područnih ureda u županijskim središtima. Takav ustroj omogućava učinkovit i racionalan rad uz zadovoljavajuću razinu koordinacije i maksimalnu iskorištenost svih stručnih i materijalnih potencijala. Podrobnija razrada teritorijalnog i funkcionalnog ustroja je utvrđena Pravilnikom o unutarnjem redu. Unutarnji ustroj Ureda je usklađen s potrebama stalnog, potpunog i učinkovitog revizijskog nadzora nad tijelima državne, regionalne i lokalne vlasti, ali i drugih subjekata koji obavljaju javne funkcije i troše javna sredstva.

U izvršavanju međunarodnih obveza i skorog članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji, unutarnja organizacija Ureda je prilagođena izvršavanju obveza revizije sredstava Europske unije i drugih međunarodnih organizacija, kao dijela javne potrošnje, a osigurano je i sudjelovanje ovlaštenih državnih revizora u radu tijela međunarodnih organizacija i provođenju njihovih programa.

- Zaposlenici

U izvršavanju temeljne funkcije Ureda, poslove revizije obavljaju ovlašteni državni revizori. Prema odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, ovlašteni državni revizori su neovisne stručne osobe koje, uz propisanu stručnu spremu i radno iskustvo, nakon polaganja posebnog ispita steknu certifikat ovlaštenoga državnog revizora. Ovlašteni državni revizori obavljaju reviziju zakonitog i učinkovitog planiranja, prikupljanja i trošenja javnih sredstava, na svim razinama kao i međunarodnih sredstava koja imaju javni karakter, u skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, međunarodnim standardima i pravilima struke, te drugim propisima koji uređuju javne financije, poštujući Kodeks profesionalne etike državnih revizora. Revizijski poslovi se obavljaju timski, što omogućava korištenje različitih stručnih znanja pojedinih državnih revizora i njihovo nadopunjavanje. Cilj Ureda je stručno osposobljavanje svakog državnog revizora za samostalan rad i poznavanje cijelog procesa revizije. To se nastoji postići stjecanjem novih radnih vještina kroz različite oblike školovanja i prenošenja novih znanja unutar Ureda, ali i u suradnji s odgovarajućim visokoškolskim i drugim institucijama u zemlji i inozemstvu (u ovom izvještajnom razdoblju četiri zaposlenika su upućena na višemjesečno stručno usavršavanje u državnu reviziju Europske unije u Luksemburgu).

Poslove i zadatke Ureda, koji predstavljaju logistiku obavljanja revizije i koji imaju opći i tehnički karakter, obavljaju zaposlenici sa statusom državnih službenika i namještenika.

U Uredu je sistematizirano 307 radnih mjesta, a na dan 30. rujna 2011. je popunjeno 277. Od navedenog broja, 228 su ovlašteni državni revizori, a druge stručne, opće i pomoćne poslove obavlja 41 službenik i 8 namještenika. Prema kvalifikacijskoj strukturi, 228 zaposlenika ili 82% ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su 3 doktora znanosti, 13 magistara znanosti i 3 magistra specijalista.

- Suradnja s pravosudnim i državnim tijelima

Prije, u tijeku i nakon provedbe revizija, Ured surađuje s pravosudnim i državnim tijelima. Suradnja obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite, zamolbe i podneske, davanje pojašnjenja te sudjelovanje na organiziranim sastancima u vezi predmeta revizije.

U ovom izvještajnom razdoblju su razmjenjivani dokumenti i izvješća povezani s provedbom mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije te s provedbom odredbi Ustava Republike Hrvatske o ne zastarijevanju kaznenih djela iz procesa pretvorbe i privatizacije (74 predmeta s Državnim odvjetništvom i Uredom za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, 53 predmeta s Ministarstvom unutarnjih poslova, te 6 predmeta sa sudovima). Za potrebe obavljanja revizije, Ured je surađivao s Poreznom upravom i drugim državnim tijelima.

- Izgradnja i korištenje informacijskog sustava

Tijekom 2011., kao i prethodnih godina, nastavljena je izgradnja informacijskog sustava, čija je temeljna zadaća pružanje podrške radu državnih revizora i drugih zaposlenika Ureda.

Ured je povezan sa SAP sustavom državne riznice, što omogućava izravan uvid u podatke plana i izvršenja proračuna i proračunskih korisnika.

Pri obavljanju revizija su korištene baze podataka o:

- korisnicima državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica te njihovim financijskim izvještajima,
- lokalnim jedinicama i njihovim financijskim izvještajima,
- trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama u vlasništvu države,
- komunalnim društvima u vlasništvu lokalnih jedinica, te
- neprofitnim organizacijama.

U okviru Strateškog plana je donesena IT strategija za razdoblje 2008.-2012. Na temelju navedene Strategije, donesen je plan nabave hardvera i softvera za 2011., a potkraj 2011. nakon analize stanja i potreba, donesen je plan nabave hardvera i softvera za 2012. Za sve revizorske timove su osigurani softverski alati potrebni za praćenje, provedbu i podršku revizijskog procesa. Putem računalne mreže, ACL program je dostupan svim revizorskim timovima. Za potrebe rada na terenu, nabavljeni su prijenosni skeneri.

Ured kontinuirano radi na poboljšanju programa za praćenje tijeka revizije, koji je u primjeni od 2005. Program sadrži podatke o početku i završetku pojedine revizije, planirane aktivnosti prema svakom državnom revizoru i planirano vrijeme za obavljanje pojedine aktivnosti. Također, sadrži podatke o dnevno ostvarenim aktivnostima prema pojedinom državnom revizoru i broju sati utrošenih za pojedinu aktivnost.

- Unutarnja revizija

Odlukom glavnoga državnog revizora, od 1. listopada 2004., u Uredu je ustrojen Odjel za unutarnju reviziju. Odjel obavlja neovisnu funkciju kontrole u sustavu unutarnje financijske kontrole i poslovanja Ureda, obavlja revizije sustava unutarnjih kontrola i poslovanja u skladu sa strateškim planom razvoja i godišnjim programom rada, daje preporuke i savjete glavnom državnom revizoru i zaposlenicima o mogućnostima poboljšanja kontrole i učinkovitosti rada, sastavlja izvješća o obavljenim aktivnostima i utvrđenim činjenicama za glavnoga državnog revizora. Donesen je Strateški plan unutarnje revizije za razdoblje od 2011. do 2013. i Program rada za 2011.

Strateškim planom je predviđen djelokrug rada unutarnjih revizora, koji se odnosi na procjenu pouzdanosti i cjelovitosti financijskih i poslovnih informacija, kao i način prepoznavanja, procjenjivanja, razvrstavanja i predočavanja informacija, ocjenjivanje cjelokupne učinkovitosti poslovanja, te zaštite imovine. U postupku unutarnje revizije se provjerava dosljednost u primjeni planova, procedura, zakonskih propisa, priručnika, standarda i smjernica u obavljanju poslova.

Programom rada za 2011. je planirano obaviti poslove:

- revizije poslovanja područnih ureda s osvrtom na postupke revizije, te prikupljanje i čuvanje dokumentacije u svrhu revizijskih dokaza,
- provjere pravilnosti primjene zakonskih i drugih propisa, priručnika, smjernica i procedura u postupcima revizije financijskih izvještaja i poslovanja lokalnih jedinica i drugih subjekata koje su područni uredi obuhvatili revizijom,
- provjere primjene načela i standarda u izradi izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji lokalnih jedinica,
- revizije financijskih izvještaja i poslovanja Ureda,
- praćenja izvršenja preporuka danih u prethodnim izvješćima o obavljenim unutarnjim revizijama.

Svi planirani poslovi unutarnje revizije su izvršeni.

- Materijalni uvjeti rada

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, sredstva za rad Ureda se osiguravaju u državnom proračunu.

U tablici u nastavku se daju podaci o planiranim i izvršenim rashodima Ureda za 2010., te o planu za 2011.

Tablica broj 25

Planirani i izvršeni rashodi Ureda za 2010. i plan za 2011.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	2010.		Plan za 2011.
		Plan	Izvršenje	
I.	Administracija i upravljanje	52.955.980,00	50.947.966,00	52.462.000,00
1.	Plaće za redovni rad	36.575.980,00	36.258.791,00	37.001.000,00
2.	Ostali rashodi za zaposlene	1.100.000,00	994.783,00	1.170.000,00
3.	Doprinosi na plaće	6.250.000,00	6.250.000,00	6.450.000,00
4.	Naknade troškova zaposlenima	2.060.000,00	1.887.693,00	2.110.000,00
5.	Rashodi za materijal i energiju	2.010.000,00	1.696.024,00	1.730.000,00
6.	Rashodi za usluge	4.290.000,00	3.376.236,00	3.330.000,00
7.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	490.000,00	351.292,00	221.000,00
8.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	30.000,00	0,00	20.000,00
9.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	150.000,00	133.147,00	160.000,00
10.	Postrojenja i oprema	0,00	0,00	270.000,00
II.	Opremanje ureda	230.000,00	161.355,00	0,00
11.	Postrojenja i oprema	230.000,00	161.355,00	0,00
III.	Informatizacija	460.000,00	224.566,00	310.000,00
12.	Rashodi za usluge	210.000,00	199.674,00	210.000,00
13.	Postrojenja i oprema	250.000,00	24.892,00	100.000,00
IV.	Obnova voznog parka	250.000,00	0,00	0,00
14.	Prijevozna sredstva u cestovnom prometu	250.000,00	0,00	0,00
UKUPNO (I.+ II.+ III.+ IV.)		53.895.980,00	51.333.887,00	52.772.000,00

9. MEĐUNARODNA SURADNJA

Međunarodna suradnja predstavlja radno, organizacijsko i profesionalno povezivanje s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja i njihovim strukovnim udrugama, čime Ured kontinuirano obogaćuje svoje iskustvo i kontakte svojih zaposlenika, te poboljšava kvalitetu rada i revizijskih izvješća kao rezultata tog rada. Kroz razmjenu stavova, iskustava i stručne literature, izobrazbu zaposlenika putem sudjelovanja na međunarodnim skupovima, seminarima te radionicama i programima, Ured pridonosi nastojanju Republike Hrvatske da se što brže i uspješnije uključuje u međunarodne integracije.

Osim navedenog, ciljevi međunarodne suradnje i međunarodnih odnosa se odnose na:

- ujednačavanje metodologije rada u okviru opće prihvaćenih međunarodnih standarda,
- praćenje modernih pravaca razvoja revizijske profesije u svijetu,
- doprinos razvoju revizijske profesije u svijetu na temelju vlastitih iskustava, te
- informiranje drugih o radu, rezultatima i profesionalnim dostignućima Ureda, te doprinos njegovom ugledu i prihvaćanju kao stručne i uvažene institucije od strane drugih vrhovnih revizijskih institucija i njihovih profesionalnih udruga.

Navedene ciljeve Ured ostvaruje kroz četiri osnovne kategorije aktivnosti:

- aktivnosti povezane s članstvom u međunarodnim strukovnim udrugama,
- aktivnosti povezane s pripremama za priključivanje Europskoj uniji,
- aktivnosti povezane s državnim revizijama drugih zemalja, te
- druge međunarodne aktivnosti.

9.1. Aktivnosti povezane s članstvom u međunarodnim strukovnim udrugama

- INTOSAI

INTOSAI¹ je međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija osnovana 1953., s ciljem razmatranja pitanja i donošenja preporuka vezanih uz predmete od zajedničkog profesionalnog interesa svih zemalja članica (danas ih je 189), iniciranja i unaprjeđivanja razmjene profesionalnih iskustava i ideja, te kontinuiranog poboljšavanja i unaprjeđivanja međunarodnih revizijskih standarda za javni sektor.

Ured je član INTOSAI-a od 1994., te je od samog početka aktivan u radu ove organizacije kroz sudjelovanje na kongresima, konferencijama, seminarima i radionicama u njegovoj organizaciji, kao i u radu različitih radnih skupina i specifičnim programima izobrazbe državnih revizora. Od 2006. Ured je član Glavnog odbora za jačanje kapaciteta, čime aktivno sudjeluje u ostvarivanju ciljeva zacrtanih Strateškim planom Organizacije.

Također, Ured aktivno sudjeluje u radu Pododбора za izradu smjernica za financijsku reviziju, čiji je cilj kontinuirano usklađivanje navedenih Smjernica s Međunarodnim revizijskim standardima (*ISA – International Auditing Standards*) i približavanje prakse javnog i privatnog sektora.

Najviše tijelo INTOSAI-a je Međunarodni kongres vrhovnih revizijskih institucija (INCOSAI), koji se održava svake treće godine.

U studenome 2011. je u Johanesburgu održan XX. INTOSAI kongres, na kojem su sudjelovali i predstavnici Ureda. U okviru Kongresa su raspravljene sljedeće teme²:

¹ eng. International Organisation of Supreme Audit Institutions

² U predstavljanju tema i raspravi, osim zemalja članica sudjelovali su i predstavnici međunarodnih tijela i organizacija čiji rad i uloga su povezani s temama (Svjetska banka , Ujedinjeni narodi , Globalna izvještajna inicijativa).

- Vrijednosti i korisnost vrhovnih revizijskih institucija i
- Revizija zaštite okoliša i održivi razvoj.

Posebna pozornost posvećena je novim standardima i smjernicama za rad vrhovnih revizijskih institucija, u raspravu o kojima su bili uključeni i čelnici Međunarodnog instituta za reviziju (IIA) i Međunarodne federacije računovođa (IFAC; IPSASB i IAASB), nakon čega je usvojeno 37 novih standarda, dvije smjernice i pet pomoćnih dokumenata.

Usvajanjem dokumenata i donošenjem zaključaka s XX. INCOSAI-a, postavljeni su temelji daljnjeg razvoja revizijske struke u području državne revizije i revizije javnog sektora, te su utvrđene strateške smjernice za jačanje i daljnji razvoj suradnje vrhovnih revizijskih institucija na međunarodnoj razini.

Predstavnici Ureda su također sudjelovali na XXI. UN/INTOSAI simpoziju o djelotvornim iskustvima u suradnji između vrhovnih revizijskih institucija i građana u povećanju javne odgovornosti, koji je održan u Beču u srpnju 2011. Simpozij je rezultirao usvajanjem zaključaka i preporuka čija provedba bi ujedno trebala doprinijeti i provedbi pet strateških prioriteta definiranih u INTOSAI Strateškom planu za 2011.-2016.

- EUROSAI

EUROSAI³ je Europska organizacija vrhovnih revizijskih institucija, osnovana 1990., kao regionalna organizacija INTOSAI-a, koja u svoje članstvo danas okuplja državne revizije iz 49 zemalja te Europski revizorski sud. Osnovna zadaća EUROSAI-a je poticanje i podržavanje prijateljske suradnje među svojim članicama, radi omogućavanja razmjene stručnih informacija, mišljenja i iskustava.

Ured aktivno sudjeluje u radu EUROSAI-a na svim razinama, od uključivanja u rad njegovih radnih skupina, preko sudjelovanja na stručnim tematskim seminarima, pa sve do sudjelovanja na kongresu koji predstavlja vrhovno tijelo ove Organizacije. Tako su koncem svibnja/početak lipnja 2011. predstavnici Ureda sudjelovali na VIII. EUROSAI kongresu, koji je održan u Lisabonu. Teme kongresa bile su:

- Izazovi, zahtjevi i odgovornosti rukovodećih službenika (menadžera) u javnoj upravi i uloga vrhovnih revizijskih institucija, te
- Revizija neovisnih regulatornih agencija.

Ured je pripremio dokument za raspravu na obje teme, sudjelovao je s izlaganjem kroz koje je predstavio praksu u svojoj zemlji, a također je svojim intervencijama doprinio kvaliteti provedenih rasprava.

Kongres je rezultirao usvajanjem zajedničkih zaključaka i preporuka, koji vrhovnim revizijskim institucijama predstavljaju podlogu i daljnju pomoć u obavljanju revizijskih poslova.

Također, predstavnici Ureda su u svibnju 2011. sudjelovali na seminaru EUROSAI radne skupine za reviziju zaštite okoliša, čiji je Ured član. Sastanak je održan u Oslu, Norveška, a u okviru istog je održan i sastanak Mediteranske podskupine, sa svrhom rasprave i razmjene iskustava o obavljenim revizijama u području zaštite okoliša i budućim planovima, te temama i mogućnostima za obavljanje zajedničkih odnosno paralelnih revizija.

³ eng. European Organisation of Supreme Audit Institutions

9.2. Aktivnosti povezane s pripremama za priključivanje Europskoj uniji

Strategija Europske unije povezana s pripremom svih državnih funkcija u zemljama kandidatima kao potencijalnim članicama Unije, obuhvaćala je i određene promjene i aktivnosti vezane uz vanjsku reviziju javnog sektora. Takve nove okolnosti su već u pretpristupnom razdoblju za Ured predstavljale nove profesionalne izazove koji su, između ostalog, zahtijevali dodatnu edukaciju državnih revizora na različitim područjima povezanim s pretpristupnim procesima, novim oblicima revizija, novim pravilima i postupcima, kao i promjenu organizacijske i kadrovske strukture, te pojačanu međunarodnu suradnju.

- **Aktivnosti u okviru Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata, potencijalnih kandidata i Europskog revizorskog suda**

Radi brže i lakše prilagodbe novim uvjetima i radi razmjene iskustava i zajedničkog traženja najboljih rješenja, Europski revizorski sud je osnovao Mrežu vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata⁴, uz podršku Kontaktnog odbora Europske unije. Suradnja unutar Mreže odvija se putem sastanaka čelnika državnih revizija, sastanaka *liaison officera*, tematskih radnih skupina, te obavljanja paralelnih i zajedničkih revizija.

U razdoblju od 7. do 9. ožujka 2011. u Istanbulu je održan sastanak čelnika vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za Europsku uniju i Europskog revizorskog suda (Mreža predsjednika), na kojem je sudjelovao i glavni državni revizor Republike Hrvatske sa suradnicima. Osnovna svrha sastanka bila je postići dogovor o nastavku suradnje unutar Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, te Europskog revizorskog suda. Također se raspravljalo o okvirnom planu rada koji bi podržao provedbu daljnje suradnje, s posebnim naglaskom na neovisnost vrhovnih revizijskih institucija, odnos vrhovnih revizijskih institucija s parlamentom i kontrolu kvalitete u reviziji.

Na marginama navedenog sastanka je održan i niz bilateralnih sastanaka s čelnicima vrhovnih revizijskih zemalja članica Mreže, te su dogovorene brojne bilateralne i multilateralne aktivnosti.

U prosincu 2010. je u Sofiji održan sastanak *liaison officera* unutar Mreže. Sastankom je predsjedavao predstavnik Ureda, a osnovna svrha je bila postizanje dogovora oko tehničkih detalja za pripremu aktivnosti dogovorenih na sastanku Mreže predsjednika.

U okviru navedene Mreže, u rujnu 2011. je u Parizu organiziran inicijalni sastanak Radne skupine za pripremu u Istanbulu dogovorenog seminara o kontroli kvalitete u reviziji, koji će se održati na proljeće 2012. Na sastanku su, kao članovi pripremljene radne skupine, sudjelovali i predstavnici Ureda.

- **Aktivnosti u okviru Kontaktnog odbora Europske unije**

Kontaktini odbor Europske unije sastoji se od čelnika vrhovnih revizijskih institucija zemalja članica Europske unije i Europskog revizorskog suda. Sastaje se u pravilu jednom godišnje radi rasprave o pitanjima od zajedničkog interesa kao što je razvoj načina i metodologije rada, jačanje uloge i položaja državnih revizija, jačanje međusobne suradnje i razvoj revizijske struke.

⁴ Članice Mreže su državne revizije Hrvatske, Turske, Makedonije, Bosne i Hercegovine, Albanije i Crne Gore, te Europski revizorski sud.

Ured sudjeluje u radu Kontaktnog odbora od 1994., u svojstvu aktivnog promatrača. Na zadnjem sastanku održanom u listopadu 2010., u Luksemburgu, prezentirano je izvješće o aktivnostima i rezultatima Mreže u proteklom izvještajnom razdoblju, na temelju kojeg je Kontaktni odbor odlučio i dalje aktivno podržavati rad i napredak državnih revizija članica Mreže na putu prema pridruživanju Europskoj uniji.

U okviru Kontaktnog odbora djeluje i odbor *liaison officera* državnih revizija zemalja članica Europske unije, u čijem radu, kao i radu njihovih radnih skupina redovno sudjeluje *liaison officer* i/ili drugi predstavnici Ureda. Tijekom izvještajnog razdoblja održan je jedan sastanak i to u prosincu 2011., u Sofiji.

- **Aktivnosti vezane uz suradnju s Europskim revizorskim sudom**

Osim u okviru Kontaktnog odbora Europske unije i Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata, potencijalnih kandidata i Europskog revizorskog suda, Ured s Europskim revizorskim sudom surađuje i kroz razne druge aktivnosti, kao što je revidiranje projekata u Republici Hrvatskoj koji su djelomično ili u cijelosti financirani sredstvima Europske unije, sudjelovanje državnih revizora u programu Europskog revizorskog suda za izobrazbu revizora iz državnih revizija zemalja kandidata za pristupanje Europskoj uniji, itd.

Tako je u listopadu 2010. u Uredu održan sastanak s revizorskim timom Europskog revizorskog suda koji je u Republici Hrvatskoj obavljao reviziju projekata financiranih sredstvima Europske unije (CARDS i PHARE), kako bi Ured pomogao u prikupljanju za tu svrhu potrebnih informacija i ostvarivanju kontakata s institucijama odgovornim za provedbu revidiranih projekata.

- **Aktivnosti vezane uz pridruživanje Europskoj uniji**

Ostvarivanje aktivnosti Ureda planiranih u smislu potpunog usklađivanja s međunarodnim revizijskim standardima i dobrom europskom praksom prate se i kroz proces pregovora Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji, posebice u okviru Poglavlja 32 – *Financijska kontrola*. Ured je, zajedno s Ministarstvom financija, nositelj navedenog poglavlja, a zaposlenik Ureda voditelj Radne skupine za pregovore o istom.

Pregovori o Poglavlju 32 – *Financijska kontrola* započeli su u lipnju 2007., čime su još više intenzivirane međunarodne aktivnosti Ureda, kao i njegova uloga u revidiranju i praćenju drugih područja razmatranih u okviru pregovora, a posebice područja uspostave i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

U okviru pregovaračkog procesa, Ured se prema potrebi aktivno uključuje i u druga poglavlja i ključna pregovaračka područja, te u tom smislu kontinuirano surađuje s institucijama nadležnim za ta poglavlja: Ministarstvom vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstvom pravosuđa, Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva, Državnim odvjetništvom i Ministarstvom financija.

U listopadu 2010. i srpnju 2011. predstavnici Europske komisije (Opća uprava za proračun i Opća uprava za proširenje) su, u okviru redovnog godišnjeg ocjenjivanja napretka Republike Hrvatske u pripremama za pridruživanje Europskoj uniji, održali i sastanak u Uredu radi davanja ocjene o njegovu napretku u ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 32 – *Financijska kontrola*, u dijelu koji se odnosi na vanjsku reviziju. Europska komisija je pripremu, a zatim i donošenje Zakona o Državnom uredu za reviziju kojim su dodatno ojačani položaj i neovisnost Ureda (srpanj 2011.), ocijenila pozitivno.

U travnju 2011. je u Uredu održan bilateralni sastanak glavnoga državnog revizora sa šefom Delegacije Europske unije u Republici Hrvatskoj, tijekom kojeg je održana rasprava o tijeku pregovora, s posebnim naglaskom na pitanje daljnjeg jačanja neovisnosti Ureda kroz promjenu zakonskog okvira i pitanje izvješćivanja Hrvatskog sabora, kao i na pitanje daljnjeg jačanja administrativnih kapaciteta Ureda, za što je Europska komisija Uredu izrazila punu podršku.

Proces pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom uspješno je okončan u lipnju 2011., uz dogovor o nastavku monitoringa po svim poglavljima, uključujući Poglavlje 32 – *Financijska kontrola* koje ujedno obuhvaća položaj i aktivnosti državne revizije, sve do trenutka pridruživanja predviđenog za srpanj 2013.

9.3. Aktivnosti vezane uz suradnju s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja

U skladu sa Strategijom međunarodne suradnje, Ured kontinuirano održava postojeće i ostvaruje nove profesionalne bilateralne i multilateralne kontakte s istovrsnim institucijama drugih zemalja.

Intenzivniju bilateralnu suradnju kroz sastanke s čelnicima vrhovnih revizijskih institucija drugih zemalja Ured je ostvarivao i u ovom u izvještajnom razdoblju, posebice sa Slovenijom (ožujak i rujna 2011.), Slovačkom (rujan 2011.) i Bosnom i Hercegovinom (rujan 2011.).

U okviru bilateralnih odnosa, a temeljem Sporazuma o suradnji između Državnog ureda za reviziju Republike Hrvatske i Državnog ureda za reviziju Slovačke Republike potpisanog 2007., predstavnici slovačke državne revizije su u studenome 2010. u Uredu održali jednodnevni seminar o završnoj reviziji projekata financiranih ISPA sredstvima.

U rujnu 2011. je u Beogradu, u organizaciji vrhovne revizijske institucije Republike Srbije i UNDP-a, održana regionalna konferencija na kojoj su, kroz prezentaciju dvije teme od zajedničkog interesa, sudjelovali i predstavnici Ureda. Cilj konferencije bio je daljnji razvoj profesionalnih odnosa vrhovnih revizijskih institucija zemalja u regiji, kroz razmjenu iskustava i razmatranje tema od važnosti za daljnji institucionalni razvoj.

Tijekom 2011. je dogovoren i niz drugih bilateralnih sastanaka i radnih aktivnosti, posebice sa zemljama u regiji, čime Ured ujedno kontinuirano sudjeluje u ostvarivanju vanjskopolitičkih ciljeva Republike Hrvatske.

9.4. Druge međunarodne aktivnosti

Međunarodna suradnja Ureda se, osim kroz aktivnosti s državnim revizijama drugih zemalja i njihovim strukovnim udrugama, ostvaruje i na brojne druge načine. Posebno je važno spomenuti suradnju s međunarodnim institucijama i organizacijama kao što su GRECO, SIGMA, OESS, MMF i OLAF, ostvarenu u okviru različitih antikorupcijskih programa i inicijativa, programa ocjenjivanja stanja prevencije i suzbijanja pojava prijave i korupcije, razvoja sustava javne nabave, korištenja i upravljanja fondovima Europske unije, kao i sudjelovanja u razvoju i provedbi programa i projekata vezanih uz reformu državne uprave.

10. STRATEŠKI PLAN

Strateški plan Državnog ureda za reviziju za razdoblje 2008.-2012. (dalje u tekstu: Strateški plan), usvojen je u prosincu 2007., kao smjerokaz na razvojnom putu institucije državne revizije u Republici Hrvatskoj. Njegovo donošenje se temeljilo na analizi ostvarenja ciljeva i zadataka iz Strateškog plana razvoja za razdoblje 2003.-2007. i analizi rezultata twinning projekta.

Strateški plan definira viziju, misiju, vrijednosti i ciljeve Ureda, te utvrđuje glavne aktivnosti Ureda u petogodišnjem razdoblju, a koje su usmjerene na tri posebna cilja:

- povećanje kvalitete revizija,
- podizanje stručnih i etičkih kvaliteta zaposlenika i
- osiguravanje visokog stupnja primjene tehničkih dostignuća, računalnih tehnika i alata u provedbi revizija.

Aktivnosti usmjerene na postizanje prvog cilja (povećanje kvalitete revizija), tijekom proteklog izvještajnog razdoblja su se odvijale na dvije razine:

- na razini revizorskih timova, primjenom softverskog rješenja za praćenje tijeka revizije i
- na razini pojedinih stupnjeva kontrole kvalitete, unaprjeđivanjem izrade prijedloga i obrazloženja prijedloga mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju subjekta revizije, jačanjem kontrola u slučajevima nepovoljnog i uvjetnog mišljenja, te naknadne kontrole koje po nalogu glavnoga državnog revizora provodi Odjel za unutarnju reviziju.

Kontrola kvalitete je određena Procedurama rada, dok su postupci kontrole definirani priručnicima i naputcima objavljenim na Intranet stranicama Ureda, a odnose se prije svega na provjeru primjene INTOSAI revizijskih standarda i smjernica. Sustav kontrole kvalitete je pod stalnim nadzorom, te se redovno usklađuje s razvojem struke i revizijske prakse u svijetu i to pomoću analize rezultata rada, te ažuriranjem metodologije rada, priručnika, smjernica i naputaka za rad ovlaštenih državnih revizora.

Postizanje drugog cilja (podizanje stručnih i etičkih kvaliteta zaposlenika), ostvaruje se temeljem Strategije razvoja kadrova za razdoblje 2008.-2012. Kod izrade Strategije uvaženi su zahtjevi navedeni u temeljnim dokumentima za rad Ureda i definirana tri strateška cilja, za čiju su realizaciju razrađeni planovi zadataka s očekivanim rezultatima, osobe odgovorne za provedbu i rokovi provedbe. Strategijom razvoja kadrova definirani su sljedeći ciljevi:

- zapošljavanje i zadržavanje osoblja s najboljim znanjima i vještinama,
- pružanje mogućnosti za stručno usavršavanje i osobni razvoj zaposlenika, te
- uključivanje izvrsnosti u sva područja rada Ureda.

Sadržaj, oblici i način provedbe stručnog usavršavanja zaposlenika Ureda, trajanje izobrazbe te procjena troškova, utvrđeni su Programom stručnog usavršavanja službenika koji se donosi na godišnjoj razini. Tijekom 2011., stručno i znanstveno usavršavanje zaposlenika je provedeno putem dodiplomskih i poslijediplomskih studija, konferencija, savjetovanja, stručnih seminara, radionica i tečajeva organiziranih u suradnji s fakultetima, stručnim udruženjima u zemlji i inozemstvu, a posebno u okviru organizacija INTOSAI i EUROSAI i stručne suradnje s institucijama državne revizije drugih zemalja.

Kontinuirano se odvija i suradnja s Europskim revizorskim sudom, kako kroz misije vezane uz revizije koje Europski revizorski sud obavlja na području Republike Hrvatske, tako i putem stažiranja državnih revizora u sjedištu suda u Luksemburgu.

Tako je u razdoblju kolovoz-prosinac 2010. zaposlenik Ureda, nakon završenog stažiranja, dodatno angažiran na poslovima revizije u trajanju od narednih 5 mjeseci, u ulozi nacionalnog stručnjaka.

U organizaciji domaćih i inozemnih strukovnih i savjetničkih institucija, ministarstava i drugih državnih tijela, održano je više konferencija, simpozija, seminara, tečajeva i radionica, na kojima su sudjelovali zaposlenici Ureda u svojstvu predavača ili polaznika. Tako je u listopadu 2010. dvadeset državnih revizora sudjelovalo na Regionalnoj konferenciji o sustavima unutarnjih financijskih kontrola, koja je održana u Zagrebu, u organizaciji SIGMA-e i Ministarstva financija Republike Hrvatske.

U razdoblju od veljače do lipnja 2011., u organizaciji Ureda je održan niz jednodnevnih i dvodnevnih radionica iz područja javne nabave, s ciljem što boljeg razumijevanja odredbi Zakona o javnoj nabavi i problematike u njenoj primjeni, te što kvalitetnije provedbe revizija u tom dijelu. Na radionicama su sudjelovala 203 državna revizora, a predavači su bili predstavnici Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, Uprave za sustav javne nabave i Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Zahtjevi za etičkim kvalitetama zaposlenika, posebice ovlaštenih državnih revizora, regulirani su Zakonom o Državnom uredu za reviziju, INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora, na temelju kojih se stalno prati etičko ponašanje zaposlenika Ureda, a imenovan je i povjerenik za etiku, koji je zadužen za zaprimanje pritužbi službenika, građana i drugih osoba na neetičko i moguće koruptivno ponašanje zaposlenika Ureda, te promoviranje etičkog postupanja kod državnih službenika.

Provedba Strateškog plana je predviđena u razdoblju od siječnja 2008. do prosinca 2012., te je pod stalnim nadzorom Radne skupine za izradu strateškog plana, glavnoga državnog revizora i Stručnog vijeća, koje na svojim sjednicama redovno raspravlja o aktivnostima na provedbi Strateškog plana i, u skladu s razvojem struke i promjenama u okruženju, daje prijedloge za daljnja poboljšanja.

POPIS TABLICA

stranica

Tablica broj 1	Vrste mišljenja prema grupama subjekata revizije	6
Tablica broj 2	Prihodi državnog proračuna za 2010., prema vrstama	12
Tablica broj 3	Rashodi državnog proračuna za 2010., prema vrstama	14
Tablica broj 4	Račun financiranja za 2010.	17
Tablica broj 5	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod proračunskih korisnika	28
Tablica broj 6	Planirani i ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2010.	36
Tablica broj 7	Ostvareni prihodi i primici za 2010. prema razinama lokalne vlasti	37
Tablica broj 8	Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2010., prema vrstama	38
Tablica broj 9	Ostvareni prihodi od poreza i prireza na dohodak za 2010.	40
Tablica broj 10	Ostvareni prihodi od poreza na promet nekretnina za 2009. i 2010.	42
Tablica broj 11	Ostvareni prihodi od pomoći za 2010.	44
Tablica broj 12	Zaduživanje lokalnih jedinica za 2010.	48
Tablica broj 13	Dana jamstva lokalnih jedinica za 2010.	50
Tablica broj 14	Dane suglasnosti za zaduživanje za 2010.	51
Tablica broj 15	Izvršeni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2010., prema vrstama	53
Tablica broj 16	Dani zajmovi lokalnih jedinica u 2010.	56
Tablica broj 17	Potraživanja i obveze lokalnih jedinica u 2009. i 2010.	57
Tablica broj 18	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod lokalnih jedinica	62
Tablica broj 19	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod drugih proračunskih korisnika	73
Tablica broj 20	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod trgovačkih društava u državnom vlasništvu	77
Tablica broj 21	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica	84
Tablica broj 22	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod neprofitnih organizacija	90

Tablica broj 23 Projekti financirani iz programa ISPA	93
Tablica broj 24 Broj naloga i preporuka	107
Tablica broj 25 Planirani i izvršeni rashodi Ureda za 2010. i plan za 2011.	110