



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/13-09/62

URBROJ: 65-13-02

Zagreb, 16. prosinca 2013.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2013.*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno odredbi članka 15. stavka 1. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11), dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 13. prosinca 2013. godine.

U radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela u ime Državnog ureda za reviziju, sudjelovat će mr. Ivan Klešić, glavni državni revizor, mr. Jozo Serdarušić, zamjenik glavnog državnog revizora i pomoćnici glavnog državnog revizora.

PREDSJEDNIK

Josip Leko



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

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

Primljeno: 13-12-2013		
klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
021-12/13-09/62	65	
Uradbeni broj	Prih.	Vrij.
5803-13-01	1	C.D

KLASA: 041-01/13-01/39
URBROJ: 613-01-01-13-3

Zagreb, 13. prosinca 2013.

HRVATSKI SABOR
n/p Josip Leko, dipl. iur., predsjednik

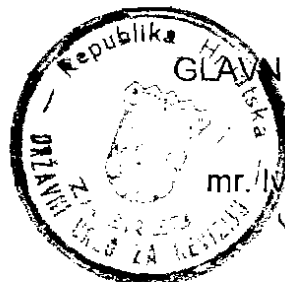
Predmet: Izvešće o radu Državnog ureda za reviziju za 2013.
- dostavlja se

Poštovani,

U skladu s odredbom članka 15. stavka 1. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), dostavlja se Izvešće o radu Državnog ureda za reviziju za 2013., u čijem su prilogu izvješća o obavljenim revizijama u ovom izvještajnom razdoblju.

U radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u ime Državnog ureda za reviziju će sudjelovati mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor, mr. Jozo Serdarušić, dipl. oec., zamjenik glavnoga državnog revizora i pomoćnici glavnoga državnog revizora.

S poštovanjem,



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 DRŽAVNOG PRORAČUNA I PRORAČUNSKIH KORISNIKA	7
3.1.	Izražena mišljenja	7
3.2.	Prihodi državnog proračuna	9
3.3.	Rashodi državnog proračuna	11
3.4.	Primici i izdaci državnog proračuna	14
3.5.	Nalazi revizije	15
4.	REVIZIJA PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA	26
4.1.	Izražena mišljenja	26
4.2.	Prihodi i primici	29
4.3.	Rashodi i izdaci	36
4.4.	Nalazi revizije	41
5.	REVIZIJA DRUGIH KORISNIKA PRORAČUNA	52
5.1.	Izražena mišljenja	52
5.2.	Prihodi i primici te rashodi i izdaci	53
5.3.	Nalazi revizije	53
6.	REVIZIJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA	57
6.1.	Izražena mišljenja	57
6.2.	Prihodi i rashodi	58
6.3.	Nalazi revizije	58
7.	REVIZIJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJA	65
7.1.	Sportske udruge	65
7.1.1.	Izražena mišljenja	66
7.1.2.	Prihodi i rashodi	67
7.1.3.	Nalazi revizije	68
7.2.	Druge neprofitne organizacije	74
7.2.1.	Izražena mišljenja	74
7.2.2.	Prihodi i rashodi	74
7.2.3.	Nalazi revizije	77
8.	POSEBNE REVIZIJE	81
8.1.	Ekonomska opravdanost razlika u cijeni komunalnih javnih usluga	81
8.1.1.	Vodne usluge	81
8.1.1.1.	Ocjena ekonomske opravdanosti razlika u cijeni vodnih usluga	82
8.1.1.2.	Nalazi revizije	82
8.1.2.	Skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada	98
8.1.2.1.	Ocjena ekonomske opravdanosti razlika u cijeni usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada	98

8.1.2.2.	Nalazi revizije	99
8.2.	Funkcioniranje etičke infrastrukture u tijelima državne uprave	107
8.3.	Održavanje nerazvrstanih cesta	110
8.4.	Upravljanje sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško	116
9.	PRAĆENJE IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA	120
10.	DRUGI POSLOVI UREDA	121
11.	MEĐUNARODNA SURADNJA	124
11.1.	Članstvo u međunarodnim strukovnim udrugama	124
11.2.	Pripreme za priključivanje Europskoj uniji	125
11.3.	Suradnju s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja	126
11.4.	Druge međunarodne aktivnosti	126
12.	STRATEŠKI PLAN RAZVOJA	127
	POPIS TABLICA	129

S A Ž E T A K

Programom i planom rada za 2013. su obuhvaćeni svi subjekti za koje je odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju i Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, propisana obveza obavljanja revizije svake godine. Osim ovih revizija, planirane su i revizije proračunskih korisnika, proračuna lokalnih jedinica, bolničkih zdravstvenih ustanova i drugih korisnika proračuna, revizije trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima, revizije neprofitnih organizacija, te posebne revizije koje se odnose na ekonomsku opravdanost razlika u cijeni komunalnih javnih usluga, funkcioniranje etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, učinkovitost održavanja nerazvrstanih cesta u jedinicama lokalne samouprave i učinkovitost upravljanja sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško.

U ovom izvještajnom razdoblju, Ured je obavio 318 revizija, od čega 269 financijskih revizija (revizija financijskih izvještaja i poslovanja) i 49 posebnih revizija.

Financijske revizije se odnose na:

- državni proračun,
- 29 proračunskih korisnika,
- 30 bolničkih zdravstvenih ustanova,
- 81 lokalnu jedinicu,
- 13 drugih korisnika proračuna,
- 10 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica,
- 62 neprofitne organizacije,
- 25 političkih stranaka,
- 6 nezavisna zastupnika i
- 12 nezavisnih članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica.

Posebne revizije, kojima je obuhvaćeno 738 subjekata, odnose se na:

- 26 revizija ekonomske opravdanosti razlika u cijeni komunalnih javnih usluga,
- 21 reviziju učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta u jedinicama lokalne samouprave,
- reviziju učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave,
- reviziju učinkovitosti upravljanja sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško.

Po okončanju postupka financijske revizije, izražava se mišljenje, koje može biti: **bezuwjetno, wvjetno, nepowoljno ili suwdržano**. Za izražavnaje mišljenja, odlučujuću ulogu ima prag značajnosti, koji se izračunava prema utvrđenoj metodologiji. **Od ukupno 269 subjekata koji su obuhvaćeni financijskom revizijom, za 75 ili 27,9 % je izraženo bezuwjetno mišljenje, za 193 ili 71,7 % wvjetno, te za 1 ili 0,4 % nepowoljno mišljenje.**

U ovom izvještajnom razdoblju, Ured je dao 1 615 naloga i preporuka. Od ukupno 1 056 naloga i preporuke danih u prethodnoj reviziji, postupljeno je po 483 (45,7 %), u postupku izvršenja je 170 (16,1 %), dok po 403 (38,2 %) naloga i preporuka nije postupljeno. Ponavljanje nepravilnosti i propusta, odnosno neizvršavanje naloga i preporuka, utječe na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju.

Revizija Državnog proračuna i proračunskih korisnika

U ovom izvještajnom razdoblju su obavljene revizija **Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu** i revizije **29 proračunskih korisnika**.

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu je izraženo uvjetno mišljenje, a o financijskim izvještajima i poslovanju proračunskih korisnika je izraženo 14 bezuvjetnih i 15 uvjetnih mišljenja.

U ukupno revidiranim prihodima i primicima 29 proračunskih korisnika u iznosu 98.212.478.719,00 kn, ukupni prihodi i primici 14 korisnika za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 45.429.967.214,00 kn (46,3 %), a ukupni prihodi i primici 15 korisnika za koje je izraženo uvjetno mišljenje iznose 52.782.511.505,00 kn (53,7 %).

Bezuwjetno mišljenje je izraženo za: Carinsku upravu, Hrvatski sabor, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Ministarstvo branitelja, Ministarstvo financija, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo uprave, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ured Predsjednika Republike Hrvatske, Ured Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti i Vladu Republike Hrvatske.

Uwjetno mišljenje je izraženo za: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo kulture, Ministarstvo obrane, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo turizma, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta i Poreznu upravu.

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu i revizijom proračunskih korisnika, utvrđene su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, javnu nabavu, državna jamstva, te proračunsku zaliu. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

U financijskim izvještajima državnog proračuna nema podataka o potraživanjima za vrijednosno najznačajnije prihode državnog proračuna (porezi, doprinosi, posebni porezi i drugo).

Prihodi i rashodi, te primici i izdaci državnog proračuna, osim naplatom i isplatom novčanih sredstava putem računa državnog proračuna, ostvarivani su i bez novčanog tijeka, na temelju zaključenih ugovora i sporazuma. Navedeni prihodi i primici, te rashodi i izdaci se ne evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna, te nisu iskazani ni u financijskim izvještajima državnog proračuna.

U 2012. su dana nova financijska jamstva u iznosu 5.199.218.737,00 kn, što je za 699.218.737,00 kn ili 15,6 % više od propisanog iznosa. Izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna su dana jamstva u iznosu 1.828.668.922,00 kn, što je u okviru propisanog iznosa, a drugim subjektima iz sektora gospodarstva i prometa u iznosu 3.370.549.815,00 kn, što je za 1.370.549.815,00 kn ili 68,6 % više od iznosa propisanog za navedene subjekte. Uz prijedloge na temelju kojih je dano sedam financijskih jamstava, ministarstva nadležna za navedene tražitelje jamstva nisu priložila odobrenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja ili odluke o nepostojanju državne potpore, što je propisana obveza.

Revizijom je utvrđeno da se, osim za predviđene namjene, proračunska zaliha koristila i za financiranje rashoda koji su se mogli predvidjeti i planirati državnim proračunom.

Revizijom je utvrđeno da potencijalne obveze, kao što su tužbeni zahtjevi protiv Republike Hrvatske, u pravilu nisu evidentirane.

Registar koncesija ne osigurava cjelovite podatke o svim koncesijama ugovorenim na području Republike Hrvatske, te obračunanim i naplaćenim koncesijskim naknadama, a potraživanja za prihode od koncesija pojedini davatelji ne evidentiraju u svojim poslovnim knjigama.

Revizijom je utvrđeno da u pojedinim slučajevima proračunski korisnici evidentiraju rashode u vrijeme kad su podmirene obveze, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja, kako je propisano.

Proračunski korisnici nisu realno planirali rashode za pojedine aktivnosti, jer su rashodi ostvareni u značajno manjim iznosima od planiranih ili nisu ostvareni, a pojedine rashode nisu planirali u dostatnom iznosu. U postupku planiranja ne osiguravaju se cjeloviti i pouzdani podaci o preuzetim obvezama.

U pojedinim slučajevima ne poduzimaju sve zakonske mjere naplate potraživanja ili je naplata otežana, jer mjere naplate nisu pravodobno poduzimane.

Proračunski korisnici zaključuju ugovore o djelu s vanjskim suradnicima, jednako kao i ranijih godina, za poslove iz svog djelokruga, a rashodi na temelju zaključenih ugovora o djelu su veći od zakonom propisanih.

Vrijednosno značajna sredstva iz državnog proračuna se doznaju pravnim i fizičkim osobama u obliku subvencija, pomoći i donacija za financiranje određenih programa i projekata. Kontrola korištenja ovih sredstava se ne provodi na zadovoljavajući način, neposrednim uvidom na terenu.

Veći broj projekata se u Republici Hrvatskoj financira sredstvima iz zajmova međunarodnih financijskih institucija koji se ne povlače u skladu s planiranom dinamikom te se produljuje rok korištenja zajmova, čime nastaju dodatni troškovi za državni proračun.

Republika Hrvatska raspolaže značajnom materijalnom i nematerijalnom imovinom, ali Registar državne imovine nije uspostavljen na zadovoljavajući način, jer Agencija za upravljanje državnom imovinom ne dostavlja Ministarstvu financija popis državne imovine, zbog čega u financijskim izvještajima državnog proračuna nisu iskazani cjeloviti podaci o državnoj imovini.

Tijekom 2012. revidirani subjekti su zaključili ugovore za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 2.472.590.575,00 kn. Najveći broj ugovora (1 194 ili 43,5 %) je zaključen nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave. Vrijednost nabave roba, radova i usluga nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave je ugovorena u iznosu 1.343.399.342,00 kn, što čini 54,3 % ukupno ugovorene vrijednosti. Drugi po učestalosti korištenja je pregovarački postupak nabave bez prethodne objave, nakon čega su zaključena 252 ili 9,2 % ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 616.417.882,00 kn. Nepravilnosti i propusti u javnoj nabavi, utvrđeni su u 1,5 % revidiranih postupaka javne nabave, što je manje u odnosu na ranije godine. Jedan od razloga je i provođenje objedinjene javne nabave određenih kategorija roba i usluga putem Državnog ureda za središnju javnu nabavu. Pri odabiru postupaka javne nabave, nepravilnosti se najčešće odnose na korištenje pregovaračkog postupka bez prethodne objave, iako nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 20.677.765,00 kn. S obzirom da je pojedinačna vrijednost navedenih nabava iznad 70.000,00 kn, trebalo je provesti postupke nabave na jedan od načina propisanih odredbama Zakona o javnoj nabavi. Bez provođenja propisanih postupaka javne nabave, proračunski korisnici su nabavljali robe i usluge koje su prema Odluci Vlade Republike Hrvatske bile predmet objedinjene javne nabave, koju je trebao provesti Državni ured za središnju javnu nabavu.

Revizija lokalnih jedinica

U ovom izvještajnom razdoblju je obavljena **financijska revizija 81 lokalne jedinice, o čijim je financijskim izvještajima i poslovanju izraženo 17 bezuvjetnih (za šest županija i 11 gradova), te 64 uvjetna mišljenja (13 županija, 36 gradova i 15 općina).**

Ukupni prihodi i primici 81 revidirane lokalne jedinice iznose 15.821.947.881,00 kn, od čega prihodi i primici 17 lokalnih jedinica za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 2.287.349.440,00 kn (14,5 %), a prihodi i primici 64 lokalne jedinice kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 13.534.598.441,00 kn (85,5 %).

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti i propusti se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, postupke javne nabave i zaduživanje.

Revizijom utvrđene nepravilnosti u evidentiranju poslovnih događaja se odnose na evidentiranje rashoda prema načelu novčanog tijeka, odnosno u vrijeme kad su podmirene obveze koje se na njih odnose, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja, što utječe i na rezultat poslovanja.

Također, prihodi i rashodi nisu evidentirani na odgovarajućim računima računskog plana ili su istovrsni poslovni događaji evidentirani na različitim računima računskog plana.

Vežano uz popis imovine i obveza, utvrđeno je da pojedine lokalne jedinice nisu popisom obuhvatile cjelokupnu imovinu i obveze.

Revizijom je utvrđeno da neke županije nisu uplaćivale u državni proračun sredstva od povrata kredita koja se odnose na udio Ministarstva poljoprivrede, prema ugovorima o udruživanju sredstava za kreditiranje razvitka poljoprivrede. Pojedine županije nisu te obveze evidentirale u poslovnim knjigama ni iskazale u financijskim izvještajima.

Kod većine lokalnih jedinica je utvrđeno da nisu poduzimane potrebne mjere za naplatu potraživanja ili poduzete mjere nisu bile učinkovite, jer su potraživanja i dalje vrijednosno značajna.

Lokalne jedinice nisu redovito uplaćivale naplaćene iznose naknade za uređenje voda na račun Hrvatskih voda.

Revizijom je utvrđeno da su lokalne jedinice davale poslovne prostore u zakup bez provedenog natječaja, da ugovore o zakupu nisu sastavljale u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora, te da su poslovni prostori davani udrugama i političkim strankama, bez plaćanja zakupnine.

Pojedine lokalne jedinice ne uplaćuju u državni proračun dio sredstava od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo (55 %).

Neke lokalne jedinice nisu koristile proračunska sredstva u skladu s propisanom namjenom ili nisu donosile programe o utrošku namjenskih prihoda kojima bi se utvrdilo njihovo korištenje i olakšala kontrola utroška.

Kod pojedinih lokalnih jedinica, masa sredstava za plaće je bila veća od zakonom propisane.

Rashodi na području komunalnog gospodarstva imaju značajan udjel u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini. Nepravilnosti u ovom području se najčešće odnose na izravno povjeravanje obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti pravnim i fizičkim osobama i na nedonošenje odluke kojima treba utvrditi uvjete i mjerila o povjeravanju određenih komunalnih poslova pravnim ili fizičkim osobama, programi održavanja ne sadrže sve propisane podatke, a trgovačkim društvima su sredstva doznačavana za redovno poslovanje (smiju se doznačavati samo kao subvencije i kapitalne pomoći).

Prema izvješćima o javnoj nabavi, revidirane lokalne jedinice su zaključile ugovore za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 1.971.807.136,00 kn. Na nabavu roba, radova i usluga pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn, za koje prema propisima o javnoj nabavi nije obvezno provoditi postupke javne nabave, odnosi se 280.337.858,00kn. Utvrđene su nepravilnosti pri zaključivanju dodataka osnovnim ugovorima u svrhu izvođenja dodatnih radova, a da za to nisu ispunjeni propisani uvjeti. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 52.738.709,00 kn, a odnosi se na 31 lokalnu jedinicu.

Lokalne jedinice su davale jamstva za zaduživanje pravnim osobama u privatnom vlasništvu i sportskim udrugama (udrugama građana), što nije u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

Revizija drugih korisnika proračuna

Revizijom je obuhvaćeno 13 subjekata: korisnici proračuna lokalnih jedinica (dječji vrtići, domovi zdravlja, dom za starije i nemoćne osobe, osnovne škole, zavod za javno zdravstvo) i korisnici državnog proračuna (akademija, fakultet i zatvor), te izvanproračunski korisnik (županijska uprava za ceste).

O financijskim izvještajima i poslovanju ovih subjekata, izraženo je **pet bezuvjetnih i osam uvjetnih mišljenja**.

U ukupno revidiranim prihodima i primicima 13 korisnika proračuna u iznosu 340.496.256,00 kn, prihodi pet korisnika o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 40.126.438,00 kn (11,8 %), a prihodi osam korisnika proračuna, kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 300.369.818,00 kn (88,2 %).

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti, koji se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i postupke javne nabave.

Korisnici proračuna su ustrojili glavne knjige, ali nisu ustrojili određene pomoćne knjige ili evidencije. Posebno se to odnosi na evidenciju o korištenju službenih vozila i o potrošnji goriva, te evidenciju o primljenim i izdanim vrijednosnim papirima. Također, podaci o dugotrajnoj imovini nekih korisnika proračuna u glavnoj knjizi i pomoćnim evidencijama nisu istovjetni.

Kod evidentiranja prihoda i rashoda nije primijenjeno modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja. Propusti se odnose i na obračun ispravka vrijednosti za određene skupine imovine, za koje nisu primjenjene propisane stope. Vezano uz popis imovine, najčešća nepravilnost je da popisom nije obuhvaćen dio imovine i obveza, te da dio popisane imovine nije iskazan u vrijednosnim, odnosno novčanim iznosima.

Kod pojedinih revidiranih subjekata u poslovnim knjigama nisu osigurani podaci iz kojih bi bilo vidljivo koriste li se prihodi od obavljanja poslova vlastite djelatnosti u skladu s donesenim internim aktima, a dokumentacija o isplati vlastitih prihoda je nepotpuna.

U strukturi rashoda, značajan udjel kod većine revidiranih korisnika proračuna imaju rashodi za zaposlene. Revizijom ovih rashoda je utvrđeno da su koeficijenti za obračun plaća viši od propisanih pravilnicima o radu ili drugim aktima. Dokumentacija na temelju koje su korisnici proračuna isplaćivali dodatke za uspješnost na radu ili stalne i povremene dodatke na plaću, nije potpuna, jer nisu navedeni kriteriji i mjerila za isplatu spomenutih dodataka. Ugovori o djelu su zaključivani nakon obavljenog posla i nisu ustrojene evidencije o primitku autorskog djela.

Najčešće nepravilnosti vezano uz javnu nabavu, odnose se na planiranje nabave, dostavljanje izvješća o javnoj nabavi tijelu nadležnom za sustav javne nabave, objavljivanje registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na internetskim stranicama, te na praćenje rokova izvršenja ugovora, kvalitete i količine nabavljenih roba. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, izravnim ugovaranjem je nabavljeno roba, radova i usluga u vrijednosti 5.197.396,00 kn.

Revizija trgovačkih društava

Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2011. ili 2012. devet trgovačkih društava i jedne javne ustanove (Agroduhan d.o.o., Brijuni rivijera d.o.o., Hoteli Makarska d.d., Hoteli Živogošće d.d., Hrvatska kontrola zračne lovidbe d.o.o., Hrvatska lutrija d.o.o., Hrvatska radiotelevizija, Hrvatsko mirovinsko investicijsko društvo d.o.o., Vukovarska gospodarska zona d.o.o. i Zrakoplovno-tehnički centar d.d. **Za sve subjekte su izražena uvjetna mišljenja.**

Utvrđene nepravilnosti i propusti se odnose na sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i postupke javne nabave.

Neka društva nisu osnovala unutarnju reviziju, a u nekima unutarnja revizija prati provedbu danih preporuka, međutim rukovoditelji organizacijskih jedinica ne dostavljaju ili ne dostavljaju pravodobno podatke i informacije o prihvaćanju i provedbi danih preporuka.

Unutarnjim aktima nisu regulirani postupci nabave i ugovaranja, zbog čega postoji rizik neučinkovitog korištenja financijskih i drugih sredstava.

Financijski i strateški planovi nisu doneseni ili nisu doneseni pravodobno, a planirani prihodi i rashodi nisu usklađeni s podacima u računu dobiti i gubitka, te nisu određena pojedinačna ulaganja na koja se odnose planirana sredstva kao i izvori sredstava.

Knjigovodstvene isprave nisu kontrolirane prije unosa u poslovne knjige, a u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima poslovni događaji nisu evidentirani na propisanim računima iz računskog plana. Godišnji popis imovine i obveza nije potpun, jer ne obuhvaća dio imovine.

Za naplatu dospjelih potraživanja nisu pravodobno poduzimane mjere naplate. Dužnicima su upućivane opomene, a druge mjere naplate nisu poduzimane.

U slučajevima prekoračenja ugovorenih rokova, nije obračunavana ni naplaćivana zakonska zatezna kamata. Ugovori za prodaju promidžbenih usluga su zaključivani nakon što su usluge obavljene, a iz računa nije vidljivo na temelju kojeg ugovora su obavljene.

Agencijama, koje su imale dospjele obveze prema društvu, odobravani su popusti za plaćanje predujmom, a pri zaključivanju ugovora nisu pribavljeni instrumenti osiguranja plaćanja.

Zaposlenicima je isplaćivan stimulativni dio plaće, bez pisanih dokaza o postignutim rezultatima rada. Planom poslovanja nisu planirana sredstva za te rashode, a s obzirom da je društvo poslovalo s gubitkom, nisu bili ispunjeni uvjeti za isplatu stimulativnog dijela plaće utvrđeni kolektivnim ugovorom i općim aktima.

Naknade za prehranu na poslu i dopunsko zdravstveno osiguranje su isplaćivane zaposlenicima i nakon što je prestao vrijediti akt iz kojega je proizlazilo pravo na spomenute isplate. Na primitke u naravi nisu obračunani i plaćeni propisani porezi, prirez i doprinosi.

Oročavana su sredstva i istodobno plaćane zatezne kamate zbog nepravodobnog povrata zajmova, pri čemu su obračunani troškovi zateznih kamata višestruko veći od ostvarenih prihoda od kamata.

Od deset subjekata obuhvaćenih revizijom, šest je bilo obvezno primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi. Ukupna vrijednost nabave roba, radova i usluga na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi je iznosila 224.186.710,00 kn. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave je nabavljeno roba, radova i usluga u vrijednosti 11.927.400,00 kn.

Revizija sportskih udruga

U ovom izvještajnom razdoblju, financijskom revizijom je obuhvaćeno 57 sportskih udruga (53 zajednice, tri saveza i jedna ustanova). O financijskim izvještajima i poslovanju sportskih udruga je izraženo **10 bezuvjetnih, 46 uvjetnih i jedno nepovoljno mišljenje** (Javna ustanova Gradski bazeni, Varaždin).

Revizijom sportskih udruga, čiji su ukupni prihodi ostvareni u iznosu 293.846.593,00 kn, a rashodi u iznosu 295.107.247,00 kn, utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, te postupke javne nabave.

Sportske udruge nisu upisane u Registar sportskih djelatnosti, a prijedlog javnih potreba u sportu nije sastavljen i dostavljen lokalnim jedinicama. Također, nije obavljan nadzor nad financijskim poslovanjem sportskih udruga.

Utvrđene nepravilnosti vezane uz planiranje se odnose na nedonošenje financijskog plana, neusklađenost financijskog plana s programom javnih potreba u sportu lokalnih jedinica, a prihodi i rashodi nisu realno planirani, nisu planirani prema vrstama utvrđenim računskim planom, te nisu raspoređeni prema programima i aktivnostima za koje su sredstva namijenjena.

Poslovni događaji nisu evidentirani na temelju vjerodostojnih, urednih, ovjerenih i prethodno kontroliranih knjigovodstvenih isprava, a pojedini nisu evidentirani prema računima iz računskog plana. Također je utvrđeno da u pojedinim slučajevima, podaci u financijskim izvještajima nisu usklađeni s podacima u poslovnim knjigama, te da pojedine sportske udruge nisu obavile popis imovine i obveza na propisani način.

Vezano uz prihode, utvrđeno je nenamjensko trošenje sredstava iz proračuna, nepoduzimanje ili nepravodono poduzimanje mjera za naplatu dospjelih potraživanja, davanje poslovnih prostora zakupcima koji su imali dugovanja ili izravnom pogodbom bez provedenog postupka javnog natječaja i zaključenog ugovora.

Veći broj sportskih udruga nije utvrdio kriterije za raspoređivanje sredstava drugim sportskim udrugama, a u slučajevima kada su kriteriji utvrđeni, nisu bili mjerljivi ili ih sportske udruge nisu primjenjivale.

Raspodjela sredstava nije obavljena u skladu s donesenim financijskim planom, odnosno programom javnih potreba u sportu, a od članova, odnosno drugih sportskih udruga nisu zatražena izvješća o utrošenim sredstvima i ne provodi se kontrola namjenskog trošenja doznačenih sredstava. Osim toga, u pojedinim sportskim udrugama se ne provodi nadzor nad provedbom programa.

Većina sportskih udruga je bila obvezna nabavljati robu, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ukupna ugovorena vrijednost nabave prema izvješćima o javnoj nabavi je iznosila 1.275.378,00 kn. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 8.606.481,00 kn.

Najčešće nepravilnosti u području javne nabave su: plan nabave nije donesen, nisu vođene evidencije o postupcima javne nabave, a godišnja izvješća o javnoj nabavi nisu sastavljena i dostavljena nadležnom tijelu za sustav javne nabave ili ne sadrže vrijednost bagatelne nabave.

Revizija drugih neprofitnih organizacija

U ovom izvještajnom razdoblju, financijskom revizijom je obuhvaćeno pet drugih neprofitnih organizacija koje se bave različitim djelatnostima, od kojih jedna obavlja djelatnost na državnoj (Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije), a četiri na lokalnoj razini.

O financijskim izvještajima i poslovanju drugih neprofitnih organizacija je izraženo **jedno bezuvjetno mišljenje, te četiri uvjetna mišljenja.**

Ukupni prihodi neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom, ostvareni su u iznosu 176.018.284,00 kn, a rashodi u iznosu 154.443.654,00 kn.

Utvrđene nepravilnosti i propusti se odnose na djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, te postupke javne nabave.

Neprofitne organizacije ne prate ostvarenje rashoda po programima, aktivnostima i izvorima financiranja, zbog čega je otežano praćenje ostvarenja rashoda i namjensko trošenje sredstava.

Nadalje, pojedini poslovni događaji nisu evidentirani u poslovnim knjigama na temelju potpune dokumentacije, a pojedine neprofitne organizacije nisu obavile popis imovine i obveza na propisani način.

Vežano uz rashode, revizijom utvrđene nepravilnosti se odnose na obračun i isplatu plaća i naknada, neusklađenost sistematizacije sa stvarnim stanjem i potrebama radnih mjesta, te isplatu stimulacija bez propisanih jasnih kriterija i ustrojenih evidencija.

Četiri neprofitne organizacije su bile obvezne nabavljati robu, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ukupna ugovorena vrijednost nabave prema izvješćima o javnoj nabavi je iznosila 37.076.833,00 kn. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 745.769,00 kn.

Revizijom utvrđene nepravilnosti u području javne nabave se odnose na sastavljanje i donošenje plana nabave, izravno ugovaranje nabave roba, radova i usluga, te na obračunavanje ugovorenih kazni zbog kašnjenja isporuke.

Posebne revizije

U ovom izvještajnom razdoblju, Ured je obavio 49 posebnih revizija, kojima je obuhvaćeno 738 subjekata, a odnose se na 26 revizija ekonomske opravdanosti razlika u cijeni komunalnih javnih usluga, reviziju učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, 21 reviziju učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta u jedinicama lokalne samouprave i reviziju učinkovitosti upravljanja sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško.

a) Ekonomska opravdanost razlika u cijeni komunalnih javnih usluga

Revizijom je obuhvaćeno 160 trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, od kojih 123 pružaju vodne usluge i 37 usluge skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada.

- Vodne usluge

Revizijom su obuhvaćena trgovačka društva koja pružaju vodne usluge za 3 352 836 stanovnika. Tijekom 2012. ova društva su isporučila 273 254 862 m³ vode i zbrinula 143 545 666 m³ otpadnih voda. Pružanjem ovih usluga su ostvarila prihode u iznosu 1.852.563.071,00 kn, a koncem godine su imala 6 187 zaposlenika.

Ocijenjeno je da razlike u cijeni vodnih usluga nisu dovoljno ekonomski opravdane. Isporučitelji su imali različite pristupe utvrđivanju cijena vodnih usluga, stoga su i razlike u cijeni vodnih usluga velikim dijelom uvjetovane razlikama troškova vodnih usluga, tehnološkim procesima zahvaćanja i prerade vode, dužinom vodovodne mreže i brojem priključaka, starošću i vrijednošću izgrađenih komunalnih vodnih građevina, brojem zaposlenih i troškovima za zaposlene, gubicima u vodoopskrbnoj mreži, nabavom vode od drugih isporučitelja vodnih usluga ili zahvaćanjem iz vlastitih vodocrpilišta i drugim razlikama na koje isporučitelji mogu utjecati. Na visinu cijene vodnih usluga su utjecali i socijalni i drugi kriteriji, koje jedinice lokalne samouprave uzimaju u obzir pri davanju prethodne suglasnosti na visinu cijena.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na prihode i rashode trgovačkih društava, cijenu vodnih usluga i gubitke vode.

Društva su otpisivala potraživanja iz ranijih godina u iznosima za koje je nastupila zastara. Potrebne mjere naplate potraživanja i mjere za sprječavanje njihove zastare nisu poduzimala ili poduzete mjere naplate nisu bile pravodobne. Obračunavala su prodanu vodu drugim društvima prema cijeni nižoj od najniže osnovne cijene i ostvarila prihode koji nisu omogućili puni povrat troškova.

Pojedina društva nisu u propisanom roku uskladila odluke o cijeni javne vodoopskrbe s odredbama Zakona o vodama i Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, zbog čega su ostvarila manje prihode, jer su primjenjivane niže cijene vodnih usluga od cijena utvrđenih novim odlukama.

Društva nisu donijela financijske planove, planove ulaganja u vodne građevine, te planove tekućeg održavanja komunalnih vodnih građevina. Nadalje, financijski planovi nisu sastavljeni prema djelatnostima koje društva obavljaju, odnosno iz financijskih planova nisu vidljivi planirani troškovi do razine koja omogućuje pravilno razvrstavanje troškova na fiksne i varijabilne. Veći broj društava u poslovnim knjigama ne prati troškove prema mjestu troška i nema utvrđen način raspodjele ukupnih troškova prema djelatnostima.

Osim toga, veći broj društava obavlja više djelatnosti, pri čemu nije uspostavljen sustav praćenja prihoda i rashoda prema djelatnostima. U poslovnim knjigama ne iskazuju zasebno rashode za vodne usluge, te nije vidljivo pokriva li cijena vodnih usluga navedene rashode.

Društva su ostvarivala rashode za donacije raznim sportskim i drugim klubovima te udrugama, iako su osnovana radi pružanja vodnih usluga i drugih komunalnih djelatnosti.

Nepravilnosti utvrđene kod cijena vodnih usluga se odnose na izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga, planiranje količina isporučene vode, analize i kalkulacije jedinične cijene s obzirom na distributivna područja, izračun fiksnog i varijabilnog dijela cijene vodnih usluga, podatke o broju priključaka, pokrivenost troškova prihodima vodoopskrbe, dostavljanje i objavu odluka o cijeni vodnih usluga, cijene vodnih usluga za socijalno ugrožene građane, naknadu za razvoj, isporuku vode drugim isporučiteljima, odnos cijena vodnih usluga za domaćinstva u odnosu na gospodarstvo i cijene vodnih usluga u stambenim zgradama.

Gubici vode predstavljaju razliku između zahvaćene i isporučene količine. Gotovo sva društva bilježe neprihvatljivo velike gubitke vode.

Isporučitelji vodnih usluga nisu donijeli, odnosno nisu objavili opće i tehničke uvjete isporuke vodnih usluga, te nisu podnijeli zahtjeve za usklađenje rješenja o ispunjenju posebnih uvjeta za obavljanje vodoopskrbne djelatnosti, bez kojega nisu smjeli obavljati djelatnost javne vodoopskrbe.

- Skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada

Revizijom je obuhvaćeno 37 trgovačkih društava koja obavljaju uslugu skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada za 133 jedinice lokalne samouprave, u čijem su vlasništvu ili suvlasništvu. Ove usluge pružaju za 668 962 stanovnika. Tijekom 2012. su odložila na odlagališta 279 467 t otpada. Pružanjem spomenute usluge su za 2012. ostvarila prihode u iznosu 284.785.197,00 kn, a koncem godine su imala 1 213 zaposlenika.

Na temelju provedenih revizijskih postupaka i utvrđenih činjenica, ocijenjeno je da razlike u cijeni usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada nisu dovoljno ekonomski opravdane. Utvrđeno je da isporučitelji usluga kod određivanja cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada nisu poštovali odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o otpadu. Cijenu su određivali prema različitim kriterijima, bez izračuna kalkulacija i stvarnih troškova. Iz strukture cijene nije vidljivo koliko iznose zasebno cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada. Volumeni korisnicima nisu ravnomjerno raspoređeni, te ne plaćaju usluge razmjerno količini otpada kojega proizvode. Značajne su razlike u cijeni prema pojedinim isporučiteljima.

Kod trgovačkih društava su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, te način utvrđivanja cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada.

Društva ne evidentiraju troškove prema vrstama djelatnosti, ne vode pomoćne evidencije o potraživanjima za skupljanje i odvoz komunalnog otpada i ne raspolažu podacima o visini nenaplaćenih i otpisanih potraživanja.

Količine odvojeno skupljenog otpada su kod većine društava znatno ispod ciljeva utvrđenih Strategijom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske.

Većina društava je za nenaplaćena potraživanja upućivala opomene, dok druge mjere naplate nisu poduzimane, te su potraživanja značajna, što izravno utječe na tekuću likvidnost društava.

Troškovi održavanja odlagališta otpada su obračunavani u iznosima većim od stvarnih.

Društva nemaju kalkulacije cijena sa specifikacijom troškova koji nastaju pružanjem usluge, nemaju pravila, odnosno kriterije iz kojih bi bilo vidljivo kako je određena jedinična cijena po litri, odnosno po članu kućanstva. Način utvrđivanja cijena nije u skladu s odredbom članka 17. Zakona o otpadu, jer podloge za izračun troškova nisu temeljene na stvarnim troškovima gospodarenja otpadom.

b) Funkcioniranje etičke infrastrukture u tijelima državne uprave

U ovom izvještajnom razdoblju je obavljena revizija učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave.

Osnovni ciljevi revizije su bili ocjena učinkovitosti funkcioniranja uspostavljene etičke infrastrukture u okviru 20 ministarstava i ocjena etičnosti postupanja državnih službenika, odnosno poštivanje etičkih vrijednosti i primjena etičkih načela, te postupanje u slučajevima njihove povrede.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve, Ured ocjenjuje da je uspostavljen osnovni okvir za etično ponašanje državnih službenika u tijelima državne uprave, ali da tijela državne uprave nisu poduzimala posebne aktivnosti kojima bi se motivirali i poticali državni službenici na usvajanje određenih etičkih načela i vrijednosti te njihovu primjenu u svakodnevnom radu.

Isto tako je ocijenjeno da državni službenici na rukovodećim radnim mjestima, nisu svojim ponašanjem i internim dokumentima javno i jasno naglašavali koja etička načela i vrijednosti trebaju primjenjivati državni službenici.

Ocijenjeno je da bi se provedbom danih preporuka moglo pridonijeti unaprjeđenju pravnog i institucionalnog okvira, razvoju i unaprjeđenju organizacijskih mehanizama koji bi podržali i poticali etičko ponašanje zaposlenika u javnom sektoru, odnosno da bi se provedbom danih preporuka povećala učinkovitost funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave u cjelini. Predloženo je poduzeti aktivnosti vezane uz izradu pravnog okvira kojim bi se utvrdili i jasno definirali visoki etički standardi, pojmovi vezani uz etiku, te definirali propisi koji će osigurati sprječavanje sukoba interesa zaposlenika u javnom sektoru u cjelini, poduzeti aktivnosti vezane uz dopunu Etičkog kodeksa državnih službenika, povećati broj djelatnika u Ministarstvu uprave, u Službi za etiku i sustav vrijednosti te u program izobrazbe državnih službenika uključiti i izobrazbu vezanu uz unaprjeđenje etičkih standarda državnih službenika.

Predloženo je pojačati promidžbu u svim tijelima državne uprave kako bi se objasnila uloga državnih službenika, donijeti pisane procedure o načinu izbora i uvjetima koje trebaju ispuniti kandidata za članove Etičkog povjerenstva, izraditi interne akte vezane uz poslove povjerenika za etiku, te utvrditi ciljeve tijela državne uprave vezane uz etičnost državnih službenika. Nadalje je predloženo analizirati i izraditi program izobrazbe povjerenika za etiku, izraditi programe izobrazbe kojima će se obuhvati svi državni službenici, produžiti rokove za utvrđivanje osnovanosti pritužbe te dostavu odgovora na pritužbu podnositelju pritužbe. Također, predloženo je objaviti odluku o imenovanju povjerenika za etiku u skladu s Etičkim kodeksom državnih službenika na stranicama tijela državne uprave (ministarstvima), imenovati zamjenika povjerenika, povjerenika za etiku postaviti na dovoljno visoku razinu čime bi se osigurao formalni autoritet povjerenika za etiku, te imenovati odbore za etiku u tijelima državne uprave koja imaju veći broj zaposlenika, složeniji odnos s građanima, te veći rizik neetičkog ponašanja državnih službenika. Osim toga, Ured je predložio ugraditi etička načela i glavne etičke vrijednosti u interne dokumente tijela državne uprave, utvrditi jasne mehanizme unutar svakog tijela državne uprave koji će omogućiti stalnu promociju i poticanje etičnog ponašanja, te motivirati državne službenike da djeluju u skladu s etičkim načelima.

c) Održavanje nerazvrstanih cesta u jedinicama lokalne samouprave

Revizijom je obuhvaćeno održavanje nerazvrstanih cesta u 556 jedinica lokalne samouprave. Ocijenjeno je da tri jedinice lokalne samouprave (gradovi Bakar i Opatija, te općina Lastovo), učinkovito obavljaju održavanje nerazvrstanih cesta na svom području, dok kod svih drugih jedinica lokalne samouprave održavanje nerazvrstanih cesta nije dovoljno učinkovito.

Utvrđene nepravilnosti i propusti, koji su utjecali na ocjenu učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta, odnose se na zakonsku regulativu, baze podataka o nerazvrstanim cestama, upis u zemljišne knjige, evidentiranje u poslovnim knjigama, te program i povjeravanje poslova održavanja nerazvrstanih cesta.

Interni akt o nerazvrstanim cestama, kojim bi se uredilo upravljanje, izgradnja i održavanje nerazvrstanih cesta, nije donijelo 417 jedinica lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave nisu ustrojile jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama, te nisu upisale nerazvrstane ceste na svom području u zemljišne knjige. Neke jedinice lokalne samouprave nemaju podatke o ukupnoj duljini nerazvrstanih cesta upisanih u zemljišne knjige, te nemaju saznanja jesu li u zemljišnim knjigama upisane sve nerazvrstane ceste na njihovom području niti je li upisano njihovo stvarno stanje.

U poslovnim knjigama jedinica lokalne samouprave nije evidentirana vrijednost nerazvrstanih cesta i nije ustrojena analitička knjigovodstvena evidencija nerazvrstanih cesta.

Većina programa održavanja nerazvrstanih cesta ne sadrži opis (vrstu), opseg (količinu) i procjenu troškova prema pojedinim poslovima i nerazvrstanim cestama na kojima se planiraju obavljati poslovi održavanja.

Utvrđeno je da donesenim odlukama o komunalnim djelatnostima koje se mogu obaviti na temelju pisanog ugovora nisu detaljno određeni svi poslovi održavanja nerazvrstanih cesta (redovnog i izvanrednog) koje pravne i fizičke osobe mogu obavljati na temelju ugovora, te se poslovi održavanja nerazvrstanih cesta ne povjeravaju u skladu s donesenim odlukama o obavljanju komunalnih djelatnosti.

Nadalje, poslovi održavanja nerazvrstanih cesta se ustupaju pravnim ili fizičkim osobama na temelju ugovora i narudžbenica, izravnom pogodbom, bez provedbe propisanog postupka odabira izvoditelja, zaključivanja pisanog ugovora i odluke predstavničkog tijela. Kada se zaključuju ugovori s izvoditeljima, navedeni ugovori ne sadrže sve propisane elemente, niti se prati njihovo izvršenje.

d) Upravljanje sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanje radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško

Ciljevi ove revizije su bili ocjena učinkovitosti upravljanja sredstvima Fonda i provedbe kontrolnih aktivnosti nad poslovanjem, te ocjena ostvarenja ciljeva i zadaća radi kojih je Fond osnovan.

Prema ugovoru koji su zaključile Vlada Republike Hrvatske i Vlada Republike Slovenije, razgradnja Nuklearne elektrane Krško, odlaganje radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva, zajednička je obveza Republike Hrvatske i Republike Slovenije, kao jednakih suvlasnika. Ugovorom je utvrđeno da će se razgradnja provoditi u skladu s Programom razgradnje, koji uključuje zbrinjavanje cjelokupnog radioaktivnog i drugog otpada nastalog tijekom razgradnje do odvoženja s lokacije Nuklearne elektrane Krško, ocjenu potrebnih financijskih sredstava, te rokove za njegovu provedbu. Odlaganje radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva iz pogona i razgradnja, provodit će se u skladu s Programom odlaganja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva. Ugovorne strane su se obvezale u jednakim dijelovima osigurati financiranje izrade i provedbe oba Programa, donijeti propise vezane uz osiguranje sredstava, te osigurati redovito uplaćivanje sredstava u nacionalni posebni fond za financiranje troškova.

Revizijom su utvrđeni nedostaci u postupcima donošenja odluka o upravljanju sredstvima Fonda, a sustav unutarnjih financijskih kontrola nije uspostavljen. Ocijenjeno je da je od osnivanja Fonda (rujan 2008.) do konca 2012., upravljanje sredstvima, provedba kontrolnih aktivnosti, te ostvarenje ciljeva Fonda bilo djelomično učinkovito, stoga je Ured predložio razmotriti mogućnost promjene pravnog statusa Fonda, osigurati podjelu dužnosti i odgovornosti, te provedbu kontrolne funkcije u upravljanju i raspolaganju sredstvima, detaljnije definirati investicijsku politiku, definirati postupke ulaganja i kontrolne postupke, odrediti načine upravljanja rizicima, pri ulaganjima se pridržavati odredbi Zakona o Fondu i Statuta, te Preporuka Europske komisije o upravljanju financijskim sredstvima za razgradnju i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva.

Osim toga, utvrđeno je da aktivnosti nadležnih tijela u provedbi Ugovora nisu u potpunosti provedene, te je Ured predložio da nadležna tijela procijene troškove razgradnje i odlaganja otpada, nastave s analizama mogućnosti i stajališta za zbrinjavanje radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva, te odrede tijelo koje će obavljati poslove javne službe za zbrinjavanje radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva i donesu uredbu o mjerilima za odabir, obvezama i načinu rada javne službe.

Ured je izvršio sve poslove revizije predviđene Programom i planom rada za 2013. Osim poslova revizije, Ured obavlja i druge poslove vezane uz izvršavanje međunarodnih obveza i članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji.

Za sve te poslove, u Uredu su sistematizirana 343 radna mjesta, a na dan 30. rujna 2013. je popunjeno 277 radnih mjesta. Od navedenog broja, dva su dužnosnika, 211 su ovlaštene državni revizori, deset pomoćnih revizora još nema certifikat ovlaštenog državnog revizora i sedam je vježbenika. Druge stručne, opće i pomoćne poslove obavlja 39 službenika i osam namještenika. Prema kvalifikacijskoj strukturi, 230 zaposlenika ili 83 % ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su tri doktora znanosti, 12 magistara znanosti i tri magistra specijalista. U ovom izvještajnom razdoblju, Ured ja napustilo deset zaposlenika, a primljeno je 13 novih zaposlenika, od čega je sedam vježbenika.



IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU ZA 2013.

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 2013. se daju podaci o provedbi Godišnjeg programa i plana rada za 2013., opis postupaka revizije, te broj izraženih mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju prema vrstama i grupama subjekata. Osim toga, u Izvješću se daju podaci o prihodima i primicima, te rashodima i izdacima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice) za 2012., te sažeci nalaza revizije s opisom utvrđenih nepravilnosti za proračunske korisnike državnog proračuna, proračune lokalnih jedinica i njihove korisnike, trgovačka društva u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica, neprofitne organizacije, te posebne revizije. U Izvješću su opisani i drugi poslovi koje je Ured obavljao u ovom izvještajnom razdoblju.

1. NADLEŽNOST UREDA

Ured je osnovan 1994. na temelju Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03), kojim su utvrđeni nadležnost, način obavljanja revizije i druga pitanja značajna za rad Ureda.

U skladu s preporukama Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i njenih deklaracija, te uvjetima iz mjerila za zatvaranje Poglavlja 32 – Financijska kontrola u okviru pretpripravnih pregovora za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji, u Ustav Republike Hrvatske su 2010. unesene odredbe o Uredu kao najvišoj revizijskoj instituciji Republike Hrvatske, koja je samostalna i neovisna u svom radu. Time su osigurani preduvjeti za samostalan i neovisan rad Ureda. U skladu s promjenama Ustava, u srpnju 2011. je donesen Zakon o Državnom uredu za reviziju, kojim 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 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 spomenutog Zakona, revizija izvještaja o izvršenju 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, donesen je Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine 24/11, 61/11, 27/13 i 48/13 – pročišćeni tekst), koji je cjelovito uredio područje revizije i nadzora poslovanja, financiranja i izvješćivanja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkog tijela lokalne jedinice izabranih s liste grupe birača. Obveza obavljanja revizije navedenih subjekata, koji su u skladu s propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija obvezni sastavljati financijske izvještaje, provodi se svake kalendarske godine za prethodnu godinu.

O utvrđenim povredama navedenog Zakona, Ured ima obvezu obavijestiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i dostaviti cjelokupnu dokumentaciju koja se odnosi na konkretni predmet, kao i poduzimati radnje u administrativnom postupku o obustavi isplate sredstava za redovito godišnje financiranje iz proračuna te gubitku prava na redovito godišnje financiranje iz proračuna.

1.1. Postupci revizije

Prema odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, revizija je:

- ispitivanje dokumenata, isprava, izvješća, sustava unutarnje kontrole i unutarnje revizije, računovodstvenih i financijskih postupaka, te drugih evidencija radi utvrđivanja iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i rezultate financijskih aktivnosti u skladu s prihvaćenim računovodstvenim načelima i računovodstvenim standardima,
- postupak ispitivanja financijskih transakcija u smislu zakonskog korištenja sredstava, te
- davanje ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti, kao i ocjene o učinkovitosti ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih financijskih transakcija, programa i projekata.

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

Revizijski proces obuhvaća planiranje, provedbu revizijskih postupaka, izvješćivanje, te praćenje provedbe naloga i preporuka. O obavljenoj reviziji se sastavlja nacrt izvješća, koji se u skladu s odredbom članka 14. stavka 2. Zakona o Državnom uredu za reviziju, dostavlja zakonskom predstavniku subjekta revizije na očitovanje. Zakonski predstavnik subjekta revizije je obavezan u roku osam dana od dana primitka nacrta izvješća dostaviti Uredu očitovanje na opisane činjenice. 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. U reviziji učinkovitosti se mišljenje ne izražava.

Prema INTOSAI revizijskim standardima, 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 INTOSAI revizijskim standardima. 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, te značajnost po prirodi ili sadržaju. Značajnost po vrijednosti se određuje u apsolutnom 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.

Bezuvjetno 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 uz financijske izvještaje, te
- kada se poslovanje obavljalo u skladu s propisima.

Bezuvjetno 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

Ured planira i obavlja reviziju u opsegu predviđenom godišnjim programom i planom rada. Opseg godišnjeg programa i plana rada se utvrđuje na temelju odredbi Zakona, procjene rizika, financijske značajnosti subjekta revizije, rezultata prethodne revizije, prikupljenih informacija o poslovanju subjekata revizije, te drugih kriterija koji se utvrđuju unutarnjim aktom Ureda.

Programom i planom rada za 2013. su obuhvaćeni svi subjekti za koje je odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju i Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, propisana obveza obavljanja revizije svake godine. Osim ovih revizija, planirane su i revizije proračunskih korisnika, proračuna lokalnih jedinica, bolničkih zdravstvenih ustanova i drugih korisnika proračuna, revizije trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima, revizije neprofitnih organizacija, te posebne revizije koje se odnose na ekonomsku opravdanost razlika u cijeni komunalnih javnih usluga, etičnost u javnom sektoru, održavanje nerazvrstanih cesta, te upravljanje sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanje radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško.

U ovom izvještajnom razdoblju Ured je obavio 318 revizija, od čega 269 financijskih revizija (revizija financijskih izvještaja i poslovanja) i 49 posebnih revizija.

Financijske revizije se odnose na:

- državni proračun,
- 29 proračunskih korisnika,
- 30 bolničkih zdravstvenih ustanova,
- 81 lokalnu jedinicu,
- 13 drugih korisnika proračuna,
- 10 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica,
- 62 neprofitne organizacije,
- 25 političkih stranaka,
- 6 nezavisna zastupnika i
- 12 nezavisnih članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica.

U tablici u nastavku se daju podaci o vrstama izraženih mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju 269 subjekata (prema grupama), koji su obuhvaćeni financijskom revizijom.

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
1.	Državni proračun i proračunski korisnici	30	14	16	0
2.	Bolničke zdravstvene ustanove	30	2	28	0
3.	Lokalne jedinice	81	17	64	0
4.	Drugi korisnici proračuna	13	5	8	0
5.	Trgovačka društva	10	0	10	0
6.	Neprofitne organizacije	62	11	50	1
7.	Političke stranke	25	12	13	0
8.	Nezavisni zastupnici	6	5	1	0
9.	Nezavisni članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica	12	9	3	0
UKUPNO		269	75	193	1

Od ukupno 269 subjekata koji su obuhvaćeni financijskom revizijom, za 75 ili 27,9 % je izraženo bezuvjetno mišljenje, za 193 ili 71,7 % uvjetno, te za 1 ili 0,4 % nepovoljno mišljenje.

Posebne revizije, kojima je obuhvaćeno 738 subjekata, odnose se na:

- 26 revizija ekonomske opravdanosti razlika u cijeni komunalnih javnih usluga,
- 21 reviziju učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta u jedinicama lokalne samouprave,
- reviziju učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave i
- reviziju učinkovitosti upravljanja sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško.

3. REVIZIJA DRŽAVNOG PRORAČUNA I PRORAČUNSKIH KORISNIKA

U ovom izvještajnom razdoblju su obavljene revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. i financijske revizije 29 proračunskih korisnika.

Obveza izrade Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna je propisana odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12). 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 2012. 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 odnosu na plan. Također, ispitana je organizacija i vođenje računovodstva državnog proračuna, provjereno je zaduživanje i davanje jamstava, te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe.

Odredbama Zakona o proračunu, propisano je i financijsko izvještavanje za proračun i proračunske korisnike. Financijski izvještaji proračuna i proračunskih korisnika su izvještaji o stanju i strukturi, te promjenama u vrijednosti i obujmu imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, odnosno novčanih tokova, a sastavljaju se za razdoblja u tijeku proračunske godine i za tekuću proračunsku godinu. Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11), propisan je oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju, te obveza i rokovi njihova podnošenja. Financijskim revizijama proračunskih korisnika su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje, u okviru kojih je, između ostalog, 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 i usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

3.1. Izražena mišljenja

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. je izraženo **uvjetno mišljenje**.

O financijskim izvještajima i poslovanju proračunskih korisnika za 2012. je izraženo:

- **14 bezuvjetnih i**
- **15 uvjetnih mišljenja.**

U nastavku se navode proračunski korisnici prema vrstama izraženih mišljenja. Uz nazive proračunskih korisnika su navedena mišljenja iz prethodne revizije, osim za novoustrojena ministarstava na temelju Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 150/11, 22/12, 39/13 i 125/13).

Bezuovjetno mišljenje je izraženo za:

- Carinsku upravu (bezuovjetno),
- Hrvatski sabor (bezuovjetno),
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (bezuovjetno),
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (bezuovjetno),
- Ministarstvo branitelja,
- Ministarstvo financija (bezuovjetno),

- Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja,
- Ministarstvo rada i mirovinskog sustava,
- Ministarstvo unutarnjih poslova (bezuovjetno),
- Ministarstvo uprave (bezuovjetno),
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (bezuovjetno),
- Ured Predsjednika Republike Hrvatske (bezuovjetno),
- Ured Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (bezuovjetno) i
- Vladu Republike Hrvatske (bezuovjetno).

Uvjetno mišljenje je izraženo za:

- Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (uvjetno),
- Ministarstvo gospodarstva,
- Ministarstvo kulture (uvjetno),
- Ministarstvo obrane (uvjetno),
- Ministarstvo poduzetništva i obrta,
- Ministarstvo poljoprivrede (uvjetno),
- Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (uvjetno),
- Ministarstvo pravosuđa (uvjetno),
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije,
- Ministarstvo socijalne politike i mladih,
- Ministarstvo turizma (uvjetno),
- Ministarstvo zaštite okoliša i prirode,
- Ministarstvo zdravlja (uvjetno),
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (uvjetno) i
- Poreznu upravu (uvjetno).

U ukupno revidiranim prihodima i primicima 29 proračunskih korisnika u iznosu 98.212.478.719,00 kn, ukupni prihodi i primici 14 korisnika za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 45.429.967.214,00 kn (46,3 %), a ukupni prihodi i primici 15 korisnika za koje je izraženo uvjetno mišljenje iznose 52.782.511.505,00 kn (53,7 %).

U financijskim izvještajima za 2012., revidirani proračunski korisnici su iskazali ukupna potraživanja u iznosu 9.787.529.102,00 kn i manja su za 1.899.853.669,00 kn ili 16,2 % u odnosu na konac 2011., kada su iznosila 11.687.382.771,00 kn. Vrijednosno najznačajnija potraživanja su iskazana u financijskim izvještajima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Carinske uprave, te Ministarstva obrane. Koncem 2012. dospjela su potraživanja u iznosu 5.388.563.311,00 kn, odnosno 55,1 % ukupnih potraživanja.

Ukupne obveze revidiranih proračunskih korisnika su iskazane u iznosu 13.650.051.694,00 kn i veće su za 914.977.647,00 kn ili 7,2 % u odnosu na 2011., kada su bile iskazane u iznosu 12.735.074.047,00 kn. Vrijednosno najznačajnije obveze su iskazane u financijskim izvještajima Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, te Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta. Od ukupno iskazanih obveza koncem 2012., dospjelo je 2.500.883.860,00 kn.

3.2. Prihodi državnog proračuna

Državni proračun Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcije za 2013. i 2014. godinu, te Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu, donio je Hrvatski sabor u veljači 2012. (Narodne novine 24/12). Zbog održavanja parlamentarnih izbora koncem 2011., Državni proračun Republike Hrvatske za 2012. godinu s projekcijama za 2013. i 2014. godinu, nije donesen u rokovima predviđenim odredbama članka 39. Zakona o proračunu, do konca tekuće godine, odnosno u roku koji omogućuje primjenu od 1. siječnja godine za koju se donosi. U skladu s odredbama članka 42. Zakona o proračunu, Hrvatski sabor je 28. listopada 2011. donio Odluku o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih korisnika državnog proračuna Republike Hrvatske u prvom tromjesečju 2012. godine (Narodne novine 131/11). Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcije za 2013. i 2014. godinu (Narodne novine 132/12), donesene su 30. studenoga 2012.

U tablici u nastavku se daju podaci o planiranim i ostvarenim prihodima državnog proračuna za 2012., prema vrstama prihoda.

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2012.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	Prihodi poslovanja	110.057.903.168,00	109.558.927.867,40	99,6
1.	Prihodi od poreza	63.925.886.033,00	64.332.057.704,78	100,6
1.1.	Porez i prirez na dohodak	1.283.249.556,00	1.269.525.101,78	98,9
1.2.	Porez na dobit	7.668.746.168,00	7.697.342.287,48	100,4
1.3.	Porezi na imovinu	390.761.747,00	397.736.182,80	101,8
1.4.	Porezi na robu i usluge	52.784.116.649,00	53.205.018.929,48	100,8
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	40.451.706.003,00	40.652.023.143,70	100,5
1.4.2.	Porez na promet	129.626.700,00	126.841.365,85	97,9
1.4.3.	Posebni porezi i trošarine	10.976.600.916,00	11.206.488.527,31	102,1
1.4.4.	Porezi i naknade od igara na sreću	710.979.402,00	705.832.624,43	99,3
1.4.5.	Ostali porezi na robu i usluge	515.203.628,00	513.833.268,19	99,7
1.5.	Carine i carinske pristojbe	1.791.011.913,00	1.754.363.500,79	98,0
1.6.	Ostali prihodi od poreza koje plaćaju fizičke osobe	8.000.000,00	8.071.702,45	100,9
2.	Doprinosi	37.967.819.541,00	37.845.870.620,56	99,7
2.1.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	16.788.698.105,00	16.714.500.261,89	99,6
2.2.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	19.334.827.073,00	19.290.518.026,62	99,8
2.3.	Doprinosi za zapošljavanje	1.844.294.363,00	1.840.852.332,05	99,8
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna	1.530.842.103,00	1.046.209.609,40	68,3
4.	Prihodi od imovine	2.370.081.399,00	2.061.569.264,89	87,0
4.1.	Kamate i tečajne razlike	23.944.168,00	25.198.058,26	105,2
4.2.	Dividende	9.327.603,00	14.941.899,21	160,2
4.3.	Dobiti trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija	1.050.953.850,00	666.833.850,41	63,5
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	13.981,00	13.981,04	100,0
4.5.	Naknade za koncesije	853.314.014,00	909.446.892,68	106,6
4.6.	Zakup i iznajmljivanje imovine	61.203.073,00	60.172.517,80	98,3
4.7.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	327.455.952,00	344.148.102,84	105,1
4.8.	Prihodi od kamata na dane zajmove	43.868.758,00	40.813.962,65	93,0
5.	Prihodi od administrativnih pristojbi i posebnim propisima	3.661.601.923,00	3.668.067.688,10	100,2
5.1.	Upravne i administrativne pristojbe	645.682.058,00	670.561.680,27	103,9
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	3.015.919.865,00	2.997.506.007,83	99,4
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	70.087.351,00	79.197.550,05	113,0
7.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	531.584.818,00	525.955.429,62	98,9
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	284.685.053,00	278.356.084,32	97,8
8.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	16.489.240,00	17.909.821,65	108,6
9.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	262.909.292,00	256.251.341,66	97,5
10.	Prihodi od proizvedene kratkotrajne imovine	5.286.521,00	4.194.921,01	79,4
	Ukupno prihodi (I.+II.)	110.342.588.221,00	109.837.283.951,72	99,5

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su ostvareni u iznosu 64.332.057.704,78 kn i čine 58,7 % prihoda poslovanja u 2012.

U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (63,2 %), zatim slijede posebni porezi i trošarine (17,4 %) i porez na dobit (12,0 %), dok svi drugi porezi (porez na dohodak, porez na imovinu, porez na promet, porezi i naknade od igara na sreću i zabavnih igara, carine, te drugi porezi) čine 7,4 % prihoda od poreza.

Prihodi od doprinosa su ostvareni u iznosu 37.845.870.620,56 kn i čine 34,5 % prihoda poslovanja. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 19.290.518.026,62 kn, zdravstveno osiguranje u iznosu 16.714.500.261,89 kn, te doprinose za zapošljavanje u iznosu 1.840.852.332,05 kn.

Prihodi od poreza i doprinosa zajedno čine 93,3 % prihoda poslovanja za 2012., odnosno 93,0 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi čine 7,0 % ukupnih prihoda državnog proračuna, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima u iznosu 2.997.506.007,83 kn, pomoći iz inozemstva u iznosu 1.046.209.609,40 kn, naknade za koncesije u iznosu 909.446.892,68 kn, dividende i dobit trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija u iznosu 681.775.749,62 kn, te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi u iznosu 670.561.680,27 kn.

3.3. Rashodi državnog proračuna

Ukupni rashodi državnog proračuna za 2012. su planirani u iznosu 120.328.045.202,00 kn, a izvršeni su u iznosu 119.837.973.258,51 kn, što je za 490.071.943,49 kn ili 0,4 % manje od planiranih.

U tablici u nastavku se daju podaci o planiranim i izvršenim rashodima državnog proračuna za 2012., prema vrstama rashoda.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2012.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
I.	Rashodi poslovanja	119.024.295.786,00	118.729.991.646,60	99,8
1.	Rashodi za zaposlene	22.436.863.709,00	22.394.794.358,91	99,8
1.1.	Plaće	18.469.759.719,00	18.448.158.917,40	99,9
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	593.054.704,00	585.183.996,35	98,7
1.3.	Doprinosi na plaće	3.374.049.286,00	3.361.451.445,16	99,6
2.	Materijalni rashodi	8.610.031.798,00	8.241.000.320,23	95,7
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.317.643.736,00	1.283.946.550,13	97,4
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	2.126.326.116,00	2.099.982.841,83	98,8
2.3.	Rashodi za usluge	4.666.874.393,00	4.381.625.933,41	93,9
2.4.	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	11.996.326,00	10.563.189,59	88,1
2.5.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	487.191.227,00	464.881.805,27	95,4
3.	Financijski rashodi	8.410.111.650,00	8.821.579.019,31	104,9
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	6.445.403.250,00	6.527.642.299,81	101,3
3.2.	Kamate za primljene zajmove	1.435.404.065,00	1.808.014.097,10	126,0
3.3.	Ostali financijski rashodi	529.304.335,00	485.922.622,40	91,8
4.	Subvencije	5.857.466.683,00	5.762.320.864,44	98,4
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	1.685.246.221,00	1.689.568.236,05	100,3
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora	4.172.220.462,00	4.072.752.628,39	97,6
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	4.946.742.775,00	4.755.278.556,50	96,1
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	28.991.672,00	25.615.040,83	88,4
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama	4.525.000,00	4.097.963,94	90,6
5.3.	Pomoći unutar opće države	4.913.226.103,00	4.725.565.551,73	96,2
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i duge naknade	64.184.595.010,00	64.373.649.238,47	100,3
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima. na temelju osiguranja	50.598.527.755,00	50.846.757.403,04	100,5
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	13.586.067.255,00	13.526.891.835,43	99,6
7.	Ostali rashodi	4.578.484.161,00	4.381.369.288,74	95,7
7.1.	Tekuće donacije	1.573.619.171,00	1.523.171.167,52	96,8
7.2.	Kapitalne donacije	557.968.482,00	529.492.517,94	94,9
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	78.242.464,00	150.086.376,75	191,8
7.4.	Izvanredni rashodi	160.075.000,00	0,00	-
7.5.	Kapitalne pomoći	2.208.579.044,00	2.178.619.226,53	98,6
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.303.749.416,00	1.107.981.611,91	85,0
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	50.508.580,00	42.609.736,90	84,4
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	1.166.241.090,00	955.160.620,38	81,9
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	3.684.000,00	3.494.108,00	94,9
11.	Strateške zalihe	11.420.000,00	33.475.236,37	293,1
12.	Rashodi za dodat. ulaganja na nefinancijskoj imovini	71.895.746,00	73.241.910,26	101,9
Ukupno (I.+II.)		120.328.045.202,00	119.837.973.258,51	99,6

U strukturi izvršenih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 64.373.649.238,47 kn i čine 53,7 % ukupno izvršenih rashoda.

Rashodi za zaposlene čine 18,7 %, materijalni rashodi 6,9 %, financijski rashodi 7,4 %, a svi drugi rashodi (za nabavu nefinancijske imovine, subvencije, pomoći, donacije i ostali rashodi) 13,3 % 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, te naknade u sustavu zdravstva i socijalne skrbi. Mirovine i mirovinska primanja su isplaćivana korisnicima na temelju prava koja su utvrđena propisima o mirovinskom osiguranju, te posebnim propisima u iznosu 35.137.426.191,37 kn. Naknade za zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, evidentirane u okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje iznose 20.984.601.608,24 kn.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge koji su izvršeni u iznosu 4.381.625.933,41 kn ili 53,2 % materijalnih rashoda. U strukturi rashoda za usluge, najviši udjel imaju intelektualne i osobne usluge 17,9 %, računalne usluge 12,7 %, zakupnine i najamnine 12,6 %, te usluge telefona, pošte i prijevoza 12,4 %.

Financijski rashodi, koji su izvršeni u iznosu 8.821.579.019,31 kn, odnose se na kamate za izdane vrijednosne papire u iznosu 6.527.642.299,81 kn, kamate na primljene zajmove u iznosu 1.808.014.097,10 kn, te druge financijske rashode u iznosu 485.922.622,40 kn. U odnosu na 2011., financijski rashodi su veći za 1.224.628.058,27 kn ili 16,1 %.

Rashodi za subvencije su izvršeni u iznosu 5.762.320.864,44 kn. Od ukupnih rashoda za subvencije, putem Ministarstva poljoprivrede, isplaćeno je 2.804.612.367,88 kn (48,7 % ukupnih rashoda za subvencije), a vrijednosno najznačajnije isplate se odnose na poticanje poljoprivredne proizvodnje i intervencije na tržištu u iznosu 2.420.232.149,00 kn. Putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture su isplaćene subvencije u ukupnom iznosu 1.629.238.691,55 kn, od kojih su vrijednosno značajnije za održavanje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa u iznosu 855.000.000,00 kn, poticanje željezničkog putničkog prijevoza 350.600.000,00 kn, provedbu ugovora o koncesijama 323.891.702,43 kn, te za očuvanje prometne povezanosti regija - domaći linijski zračni prijevoz 83.336.267,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države su izvršeni u iznosu 4.755.278.556,50 kn. Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.337.216.964,13 kn, kapitalne pomoći-sredstva doznačena društvu Hrvatske ceste d.o.o. za financiranje građenja i održavanja javnih cesta 1.395.400.000,00 kn, te tekuće pomoći područjima od posebnog državnog interesa 267.771.819,86 kn.

Vrijednosno značajnije tekuće donacije su dane putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta u iznosu 445.509.853,78 kn, Ministarstva financija 331.229.418,21 kn, te Ministarstva kulture 118.905.914,54 kn. Prema namjeni, vrijednosno značajnije tekuće donacije su izvršene za smještaj, prehranu i poboljšanje studentskog standarda, te redovnu djelatnost sveučilišta, veleučilišta i visokih škola u iznosu 247.868.187,57 kn, za potpore vjerskim zajednicama 264.418.708,00 kn, poticanje programa javnih potreba sporta 114.973.938,23 kn, te za turističku promidžbu Republike Hrvatske 89.000.000,00 kn. Rashodi za kapitalne donacije su izvršeni putem više ministarstava. Vrijednosno značajnije su doznačene putem Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije u iznosu 277.590.241,07 kn, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture 124.056.377,60 kn i Ministarstva kulture 111.403.900,02 kn.

Prema namjeni, vrijednosno značajnije kapitalne donacije, isplaćene su za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi u iznosu 116.048.871,52 kn, obnovu i izgradnju u ratu oštećenih stambenih jedinica 109.338.051,93 kn, te zaštitu i očuvanje spomenika kulture, istraživanje, obnovu i revitalizaciju kulturne baštine 92.200.200,52 kn.

Vrijednosno značajnije kapitalne pomoći su izvršene za financiranje građenja i održavanja javnih cesta u iznosu 1.395.400.000,00 kn, za osuvremenjivanje i izgradnju željezničke infrastrukture 95.518.278,12 kn i za modernizaciju željezničkih vozila 54.236.105,41 kn, te za poticanje stambene štednje u iznosu 185.182.381,86 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su izvršeni u iznosu 1.107.981.611,91 kn, odnosno 15,0 % manje od planiranih. Prema namjeni, vrijednosno značajniji rashodi za nabavu nefinancijske imovine su izvršeni za nabavu poslovnih objekata u iznosu 291.313.272,39 kn, medicinske i laboratorijske opreme 192.582.908,46 kn, stambenih objekata 139.440.544,04 kn, uredske opreme i namještaja 119.941.923,35 kn, te računalne programe 72.754.999,38 kn.

3.4. 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 ostvarenim/izvršenim primicima i izdacima iz Računa financiranja za 2012.

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2012.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno/izvršeno	% ostvarenja/ izvršenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	21.233.820.244,00	21.367.564.925,00	100,6
1.1.	Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	143.700.000,00	766.542.766,00	533,4
1.2.	Primici od izdanih vrijednosnih papira	18.481.371.505,00	18.486.478.235,00	100,0
1.3.	Primici od prodaje dionica i udjela	0,00	2.189.515,00	-
1.4.	Primici od zaduživanja	2.608.748.739,00	2.112.354.409,00	81,0
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	11.248.363.263,00	12.575.437.943,00	111,8
2.1.	Izdaci za dane zajmove	1.357.900.000,00	858.925.152,00	63,3
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	667.011.556,00	656.855.385,00	98,5
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	5.320.941.261,00	7.157.146.960,00	134,5
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	3.902.510.446,00	3.902.510.446,00	100,0
3.	Promjena u stanju depozita	0,00	1.208.562.325,00	-
4.	Neto financiranje	9.985.456.981,00	10.000.689.307,00	100,2

Primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni u iznosu 21.367.564.925,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su izvršeni u iznosu 12.575.437.943,00 kn. Viškom primitaka nad izdacima u iznosu 8.792.126.982,00 kn i promjenama u stanju depozita u iznosu 1.208.562.325,00 kn, pokriven je manjak prihoda nad rashodima u iznosu 10.000.689.307,00 kn.

U ukupnim primicima, vrijednosno najznačajniji su primici od prodaje vrijednosnih papira u iznosu 18.486.478.235,00 kn, koji čine 86,5 % ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja. Odnose se na primitke od tuzemnih obveznica u iznosu 5.001.299.600,00 kn, inozemnih obveznica u iznosu 8.548.785.000,00 kn, te neto primitaka od trezorskih zapisa u iznosu 4.936.393.635,00 kn. Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa u 2012. su ostvareni u iznosu 37.460.623.404,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa su izvršeni u iznosu 32.524.229.769,00 kn.

Primici od zaduživanja zajmovima u iznosu 2.112.354.409,00 kn čine 9,9 % ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja.

Ukupni izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su izvršeni u iznosu 12.575.437.943,00 kn, od čega se najznačajniji odnose na otplatu glavnice primljenih zajmova od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 4.953.119.406,00 kn, koji čine 39,3 % ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova. Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 3.902.510.446,00 kn čine 31,0 % ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova.

3.5. Nalazi revizije

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu i financijskom revizijom 29 proračunskih korisnika, utvrđene su nepravilnosti i propusti, koji se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, imovinu, javnu nabavu, državna jamstva, te proračunsku zalihu. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Planiranje

Prema odredbama Zakona o proračunu, ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, izrađuju strateške planove koji 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 programa za trogodišnje razdoblje, kojom su, između ostalog, naznačena glavna strateška područja, ciljevi, načini ostvarenja ciljeva i mjere procjene rezultata. Strategija je podloga za izradu smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, koje služe za izradu prijedloga državnog proračuna. Iz navedenog je vidljivo da su ministarstva nositelji strateških politika, te se na njihovoj razini konsolidiraju financijski planovi i financijski izvještaji. Proračunski korisnici druge i treće razine, odnosno razine proračunskih glava u državnom proračunu, izradu svojih planskih dokumenata trebaju koordinirati s nadležnim ministarstvom. Uputama Ministarstva financija je propisana javna dostupnost strateških planova objavom na službenim mrežnim stranicama obveznika. Utvrđeno je da pojedini obveznici nisu objavili svoje strateške planove.

Provedbu strateških planova je potrebno redovito pratiti radi pravodobnog uočavanja mogućeg odstupanja od plana, te donošenja ocjene o učincima planiranih aktivnosti na postavljene ciljeve. U tu svrhu se sastavljaju polugodišnji i godišnji Izvještaji o provedbi načina ostvarenja strateških planova i dostavljaju Ministarstvu financija u rokovima propisanim za dostavu financijskih izvještaja razdjela. U slučaju odstupanja od plana, posebno onih koji dovode u pitanje ostvarenje rezultata u tekućoj godini, potrebno je o tome obavijestiti Ministarstvo financija, neovisno o utvrđenim rokovima izvještavanja.

Ministarstvo financija je analiziralo polugodišnje izvještaje o provedbi načina ostvarenja strateških planova obveznika za 2011.-2013., te pojedinim proračunskim korisnicima dostavilo očitovanje s prijedlozima za poboljšanje sadržaja planskih i izvještajnih dokumenata. Dostavljene godišnje izvještaje za 2011.-2013. te polugodišnje izvještaje za 2012.-2014., Ministarstvo nije analiziralo, uz obrazloženje nedostatnih kadrovskih kapaciteta.

Izmjene i dopune državnog proračuna tijekom proračunske godine mogu utjecati na ostvarenje posebnih ciljeva utvrđenih strateškim planovima, stoga je Ured izrazio mišljenje da Ministarstvo financija u okviru Uputa treba propisati način ažuriranja strateških planova. Strateški planovi sastavljeni kao formalni dokumenti, ne pridonose kvaliteti sveukupnog proračunskog planiranja.

Poseban značaj i važnost u procesu planiranja ima povezivanje strateškog i proračunskog planiranja, koje podrazumijeva povezivanje ciljeva i načina ostvarenja iz strateškog plana s programima u okviru kojih su planirane aktivnosti i projekti državnog proračuna. Svaki cilj treba biti povezan s programom iz državnog proračuna, odnosno način ostvarenja s aktivnostima i projektima. Utvrđeno je da određeni broj programa iz financijskih planova proračunskih korisnika, nije sadržan u njihovim strateškim planovima. Proračunski korisnici nisu realno planirali rashode za pojedine aktivnosti, jer su pojedini rashodi ostvareni u značajno manjim ili većim iznosima od planiranih, a pojedini nisu ostvareni. U postupku planiranja se ne osiguravaju cjeloviti i pouzdani podaci o preuzetim obvezama. Zbog prenesenih obveza ili obveza koje proizlaze iz zakona i drugih propisa, rashodi za pojedine aktivnosti su ostvareni u iznosima većim od osiguranih sredstava. U takvim slučajevima, rashodi su teretili aktivnosti koje su planirane za druge namjene (aktivnosti) ili su obveze prenesene u 2013. i podmirene proračunskim sredstvima planiranim za financiranje aktivnosti u 2013. Ured je naložio realnije planiranje, jer ostvarenje rashoda u iznosima većim od osiguranih sredstava nije u skladu s odredbom članka 44. Zakona o proračunu. Prema navedenoj odredbi, proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene državnim proračunom.

- Računovodstveno poslovanje

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 propisuje 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 u proračunskom računovodstvu.

Jedno od osnovnih proračunskih pravila u evidentiranju poslovnih događaja je modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja, koje podrazumijeva priznavanje prihoda u trenutku raspoloživosti i rashoda u trenutku nastanka poslovnog događaja. Uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, sastavljeni su financijski izvještaji proračunskih korisnika. Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna je sastavljen uz primjenu gotovinskog načela.

Obveza javne objave je propisana samo za godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna, dok za financijske izvještaje proračunskih korisnika kao i konsolidirane financijske izvještaje države nije propisana javna objava. Prema odredbi članka 108. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna sadrži: opći dio proračuna koji čini Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja na razini odjeljka ekonomske klasifikacije, posebni dio proračuna po organizacijskoj i programskoj klasifikaciji, izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, izvještaj o korištenju proračunske zalihe, izvještaj o državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, obrazloženje makroekonomskih pokazatelja, te deficit općeg proračuna. U veljači 2013. je donesen Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13). Navedenim Pravilnikom je propisan sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, koji je u odnosu na ranije godine značajno proširen. Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna za 2012. godinu je sastavljen u skladu s odredbama navedenog Pravilnika. Iako je sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna proširen u odnosu na prethodne godine, Ured je mišljenja da bi ga trebalo dodatno proširiti i s informacijama o obvezama i potraživanjima državnog proračuna, te vrijednosti državne imovine.

Prihodi proračunskih korisnika za koje nije propisana obveza uplate na račun državnog proračuna, te prihodi od poreza, doprinosa i kamata, naplaćeni bez novčanog tijeka (na temelju ugovora i sporazuma o prijebodu, stjecanju nekretnina dužnika, te pretvaranju potraživanja u udjel), kao ni rashodi financirani navedenim prihodima, nisu evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna, pa stoga niti iskazani u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2012. godinu.

Obveza sastavljanja financijskih izvještaja za proračun i proračunske korisnike je propisana odredbama Zakona o proračunu. Oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju i rokovi, propisani su Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Na temelju financijskih izvještaja korisnika proračuna, sastavljaju se konsolidirani financijski izvještaji države. Potpunost i točnost iskazanih konsolidiranih podataka je uvjetovana potpunosti i točnošću podataka u financijskim izvještajima subjekata koji se konsolidiraju. Financijskom revizijom proračunskih korisnika, utvrđene su nepravilnosti vezano uz podatke iskazane u financijskim izvještajima i evidentirane u poslovnim knjigama. U financijskim izvještajima državnog proračuna i nadležnih proračunskih korisnika, nema podataka o potraživanjima za vrijednosno najznačajnije prihode državnog proračuna (porezi, doprinosi, posebni porezi i drugo). U poslovnim knjigama pojedinih revidiranih subjekata, određeni poslovni događaji nisu evidentirani na propisanim računima računskog plana ili uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja. Nadalje, u poslovnim knjigama nisu evidentirane određene obveze, potraživanja ili materijalna imovina, a u pojedinim slučajevima podaci iz analitičkih evidencija i glavne knjige nisu usklađeni. Pred nadležnim sudovima pokreću se tužbeni zahtjevi protiv Republike Hrvatske koji predstavljaju potencijalne obveze, s obzirom da u narednom razdoblju mogu teretiti račun državnog proračuna. Potencijalne obveze u pravilu nisu evidentirane. Proračunski korisnici su obvezni voditi evidencije o tužbenim zahtjevima iz svog djelokruga koji se pred nadležnim sudovima pokreću protiv Republike Hrvatske, a podatke o vrijednosti tužbenih zahtjeva evidentirati izvanbilančno. Sve navedene nepravilnosti i propusti utječu na kvalitetu, odnosno potpunost podataka u konsolidiranim financijskim izvještajima.

Nepravilnosti i propusti su uočeni i kod popisa imovine i obveza, kojeg proračunski korisnici u pravilu obavljaju, ali se popisom ne obuhvaća dio imovine ili obveza. Utvrđeno je da se popisu imovine ne pridaje dovoljno pozornosti, te se određena imovina (posebno potraživanja i obveze) formalno popisuje.

- Prihodi

Naplata i prikupljanje prihoda državnog proračuna su propisani Zakonom o proračunu, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, godišnjim naredbama o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa i prihoda za financiranje drugih javnih potreba, te drugim propisima. Prihodi državnog proračuna se uplaćuju na jedinstveni račun Državne riznice.

Prihodi proračunskih korisnika za koje prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna ne postoji obveza uplate na račun državnog proračuna, ne evidentiraju se u izvještajnom sustavu državnog proračuna, kao ni rashodi koji se financiraju navedenim prihodima, stoga nisu ni iskazani u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. Podaci o namjenskim prihodima, primicima, te vlastitim prihodima i rashodima koji se financiraju navedenim prihodima i primicima, iskazani su u financijskim izvještajima nadležnih proračunskih korisnika.

Prihodi i rashodi, te primici i izdaci državnog proračuna, osim naplatom i isplatom novčanih sredstava putem računa državnog proračuna, ostvarivani su i bez novčanog tijeka, na temelju zaključenih ugovora i sporazuma. Na temelju ugovora i sporazuma o prijebu, stjecanju nekretnina dužnika, pretvaranju potraživanja u udjel, te otpisu potraživanja od dužnika, bez novčanog tijeka su ostvareni primici od povrata sredstava za isplaćena jamstva, te prihodi od poreza, doprinosa i kamata, a izvršeni su izdaci za udjele, rashodi za nabavu nefinancijske imovine i rashodi za potpore. Navedeni prihodi i primici, te rashodi i izdaci se ne evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna, te nisu iskazani ni u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu. Ured je izrazio mišljenje da je radi potpunosti i transparentnosti izvještajnog sustava državnog proračuna, u procese planiranja i izvještavanja državnog proračuna potrebno uključiti prihode i rashode proračunskih korisnika koji su izuzeti od uplata na račun državnog proračuna, odnosno koji su ostvareni bez novčanog tijeka.

Za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti, odgovorni su proračunski korisnici, što je propisano odredbom članka 47. Zakona o proračunu. Proračunski korisnici trebaju u svojim poslovnim knjigama evidentirati potraživanja za prihode državnog proračuna iz svoje nadležnosti, te u skladu sa zakonskim odredbama, poduzimati mjere naplate. Revizijom je utvrđeno da revidirani subjekti u poslovnim knjigama nemaju evidentirana potraživanja za određene prihode. Dio potraživanja je evidentiran samo u pomoćnim evidencijama, ali ne i u glavnoj knjizi i iskazan u financijskim izvještajima. Također je utvrđeno da se u pojedinim slučajevima ne poduzimaju sve potrebne mjere naplate ili je naplata otežana, jer mjere naplate potraživanja nisu pravodobno poduzimane.

U nadležnosti Porezne uprave su poslovi utvrđivanja, naplate i evidentiranja potraživanja poreza, doprinosa i drugih javnih davanja, koji su prihod državnog proračuna. Potraživanja se evidentiraju na temelju podataka iz propisanih obrazaca koje dostavljaju obveznici, rješenja o utvrđenim obvezama, te izvješća o novoutvrđenim obvezama u postupku kontrole i nadzora obveznika. Zaduženja i uplate poreznih obveznika analitički se prate u informacijskom sustavu Porezne uprave po obveznicima i pojedinim vrstama poreznih i drugih javnih davanja. Potraživanja nisu iskazana u poslovnim knjigama, odnosno financijskim izvještajima Porezne uprave, kao ni državnog proračuna. Ured je o tome u više navrata upozoravao u okviru ranije obavljenih revizija. Važnost spomenutih potraživanja je posebno naglašena s obzirom da su u pitanju vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna, te je način njihovog evidentiranja potrebno riješiti u okviru proračunskih propisa.

Značajni neporezni prihodi državnog proračuna su prihodi od koncesija, koji se evidentiraju u okviru prihoda od imovine. Ministarstvo financija vodi Registar koncesija koji je središnji izvor informacija o svim koncesijama i jedinstvena elektronička evidencija ugovora o koncesijama danih na području Republike Hrvatske. Utvrđeno je da Registar koncesija ne osigurava cjelovite podatke o svim koncesijama ugovorenim na području Republike Hrvatske, te obračunanim i naplaćenim koncesijskim naknadama, jer davatelji koncesija ne dostavljaju propisanu dokumentaciju potrebnu za unos podataka u Registar koncesija. Nadalje, potraživanja za prihode od koncesija pojedini davatelji ne evidentiraju u svojim poslovnim knjigama. Pojedini koncesionari ne uplaćuju koncesijske naknade ili neredovito podmiruju obveze po koncesijskim ugovorima. U pojedinim slučajevima nisu pribavljeni instrumenti osiguranja naplate. Zbog propuštanja pravodobne i učinkovite naplate potraživanja, smanjuju se realne mogućnosti naplate zbog zastare. U skladu s propisima i ugovorima o koncesijama, davatelji koncesija su odgovorni za potpunost unesenih podataka o koncesijama iz svoje nadležnosti u Registar koncesija, za redovito praćenje naplate koncesijskih naknada i poduzimanje mjera u slučajevima neredovitog, odnosno nepotpunog podmirjenja obveza koncesionara.

- Rashodi

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, rashodi se evidentiraju uz primjenu računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja (obveze) i iskazuju u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju. Revizijom je utvrđeno da u pojedinim slučajevima proračunski korisnici evidentiraju rashode u vrijeme kad su podmirene obveze, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja, kako je propisano, zbog čega u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu iskazani ukupni rashodi, nego samo rashodi koji su plaćeni, a preostali dio nastalih rashoda (obveza) se prenosi u sljedeću godinu i podmiruje proračunskim sredstvima namijenjenim za financiranje rashoda sljedeće godine.

U okviru obavljenih revizija proračunskih korisnika je utvrđeno, jednako kao ranijih godina, da se ugovori o djelu zaključuju s vanjskim suradnicima za poslove iz djelokruga proračunskog korisnika ili da su rashodi na temelju zaključenih ugovora o djelu veći od iznosa propisanog odredbama Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 92/10, 49711, 150/11, 34/12, 49/12 - pročišćeni tekst, 37/13 i 38/13), odnosno 2,0 % ukupnog iznosa za plaće u tekućoj godini. U dostavljenim očitovanjima, revidirani subjekti kao razloge uglavnom navode nemogućnost (zabranu) zapošljavanja planiranog broja zaposlenika.

Vrijednosno značajna sredstva iz državnog proračuna se doznaju pravnim i fizičkim osobama u obliku subvencija, pomoći i donacija za financiranje određenih programa i projekata. U okviru rashoda za subvencije, pomoći i donacije, najveći broj nepravilnosti se odnosi na kontrolu njihovog korištenja. Iako je kontrola namjenskog korištenja doznanih sredstava obvezna, Ured je mišljenja da se još uvijek ne provodi na zadovoljavajući način. I dalje se najčešće provodi kontrola na temelju dostavljenih izvještaja o utrošku sredstava, računa, ugovora i druge pisane dokumentacije, dok kontrole namjenskog korištenja sredstava neposrednim uvidom na terenu nisu obavljane ili su bile nedostatne. U pojedinim slučajevima potpore su isplaćene na temelju izvještaja o izvršenim plaćanjima, bez priloženih dokaza o plaćanjima ili su dostavljeni nepotpuni dokazi o trošenju sredstava. Nadalje, korisnici potpore dostavljaju dokaze o korištenju sredstava (računi) iz kojih nije vidljiva vrsta i količina nabavljene robe i obavljenih usluga.

S korisnicima potpora nisu zaključivani ugovori, niti je u odluci o odobrenju poticajnih, nenamjenskih bespovratnih sredstava korisniku određeno u kojem roku i na koji način je dužan pravdati isplaćena sredstva. Ocjenjuje se da postojeći sustav kontrola u praćenju korištenja potpora nije zadovoljavajući, te postoji rizik pojave nenamjenskog korištenja potpora, čime se dovodi u pitanje ispunjenje programskih ciljeva. Također, doznačavana su sredstva subjektima koji imaju nepodmirenih obveza prema državnom proračunu, stoga je Ured predložio provjeriti imaju li korisnici pomoći nepodmirenih obveza prema državnom proračunu, te zaključenje ugovora i isplatu pomoći uvjetovati naplatom potraživanja.

Pri evidentiranju rashoda za subvencije, pomoći i donacije, proračunski korisnici postupaju na različite načine. Osnovnim obilježjem subvencija, pomoći i donacija, smatra se nepostojanje obveze, te u slučaju da se ne ostvare planirani proračunski prihodi, uštede se mogu postići smanjenjem ili obustavom navedenih plaćanja. Međutim, veći dio plaćanja koja se odnose na subvencije i pomoći proizlaze iz zakona i drugih propisa, te potpisanih ugovora i donesenih odluka nadležnih tijela, pa u tom smislu predstavljaju preuzete obveze za državni proračun koje bi trebalo podmirivati u skladu s rokovima dospijea. U većini slučajeva, proračunski korisnici navedene rashode i obveze evidentiraju u poslovnim knjigama u trenutku plaćanja, pa tako dospjele obveze i rashodi koji nisu plaćeni, nisu ni evidentirani. Pojedini proračunski korisnici ih evidentiraju u izvještajnom razdoblju u kojem je dospjelo plaćanje, iako obveze nisu plaćene. Vezano uz obveze za pomoći i subvencije za koje su potpisani ugovori ili donesene odluke o odobravanju u jednom izvještajnom razdoblju, a plaćanje dospijeva u sljedećim razdobljima, propisima je potrebno jasnije odrediti način njihovog evidentiranja u poslovnim knjigama, odnosno definirati što se smatra trenutkom nastanka poslovnog događaja.

Veći broj projekata se u Republici Hrvatskoj financira sredstvima iz zajmova međunarodnih financijskih institucija (Međunarodna banka za obnovu i razvoj - IBRD, Europska banka za obnovu i razvoj - EBRD, Razvojna banka Vijeća Europe - CEB, Europska investicijska banka - EIB). Pojedini zajmovi se ne povlače u skladu s planiranom dinamikom. Projekti se provode uz značajna kašnjenja, a pojedini korisnici u okviru svojih financijskih planova ne planiraju dostatna sredstva za nacionalnu komponentu projekta. Zbog nedostatno osiguranih sredstava, usporene dinamike uvođenja podprojekata u realizaciju ili odustajanja od pojedinih podprojekata, te nedovoljne pripremljenosti projektne dokumentacije, bankama se upućuju zahtjevi za produljenje rokova povlačenja sredstava ili preusmjeravanje sredstava na druge projekte. Nepravodobnim povlačenjem sredstava i produljenjem roka korištenja zajmova, nastaju dodatni troškovi za državni proračun.

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10), propisana je obveza sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti, kojom čelnici proračunskih korisnika potvrđuju zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom utvrđenih sredstava. Uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, čelnici su dužni dostaviti Ministarstvu financija i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti, te Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola. Dostava Izjave o fiskalnoj odgovornosti je uvjetovana hijerarhijskim odnosima unutar organizacijske klasifikacije državnog proračuna, što znači da čelnici viših organizacijskih razina provjeravaju sadržaj Izjave koju dostavljaju čelnici tijela nižih organizacijskih razina, radi uvjerenja da su subjekti za koje su nadležni, uspostavili učinkovit i djelotvoran sustav financijskog upravljanja i kontrola. Sastavljanju i potpisivanju Izjave o fiskalnoj odgovornosti prethodi analiza i samoprocjena funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola, s ciljem potvrđivanja zakonitog, namjenskog i svrhovitog korištenja sredstava, odnosno učinkovitog i djelotvornog funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola.

S obzirom da su pojedina ministarstva dostavila Izjave o fiskalnoj odgovornosti prema kojima nisu uočene slabosti i nepravilnosti, a da su obavljenim revizijama utvrđene nepravilnosti, Ured je mišljenja da nije dovoljna pozornost posvećena samoprocjeni funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola.

- Imovina

Republika Hrvatska raspolaže značajnom materijalnom i nematerijalnom imovinom. Preduvjet učinkovitog upravljanja državnom imovinom je postojanje cjelovitog popisa imovine, odnosno postojanje cjelovite evidencije o vrstama, vrijednosti i korisnicima državne imovine, te obveznicima prikupljanja navedenih podataka. Odredbama Uredbe o Registru državne imovine (Narodne novine 55/11), propisano je ustrojavanje Registra državne imovine, koji između ostalog, ima ulogu centraliziranog popisa imovine, a nadležno tijelo za upravljanje državnom imovinom je u 2012. bila Agencija za upravljanje državnom imovinom. Tijela državne uprave, zavodi i pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, kao i drugi korisnici državnog proračuna, dužni su do 31. siječnja svake godine Agenciji za upravljanje državnom imovinom dostaviti podatke o nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske koje koriste, o nekretninama u svom vlasništvu, kao i o svim drugim nekretninama koje koriste na temelju ugovora o zakupu, ugovora o najmu ili ugovora o korištenju. Sve podatke o promjenama u stjecanju i raspolaganju navedenim nekretninama, subjekti su dužni dostaviti najkasnije u roku 30 dana od svake promjene. Revizijom je utvrđeno da pojedini subjekti nisu dostavljali propisane podatke, zbog čega, između ostalog, registar nije pouzdan i cjelovit.

Odredbom članka 105. Zakona o proračunu je propisano da za potrebe sastavljanja financijskih izvještaja, središnje tijelo državne uprave nadležno za upravljanje državnom imovinom izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se podnosi popis. S obzirom da Registar državne imovine nije uspostavljen na zadovoljavajući način, nadležno tijelo (Agencija za upravljanje državnom imovinom) ne dostavlja Ministarstvu financija popis državne imovine, zbog čega u financijskim izvještajima državnog proračuna nisu iskazani cjeloviti podaci o državnoj imovini. Tijekom 2012. u Ministarstvu financija je proveden projekt Računovodstvo državne imovine, financiran iz darovnice Svjetske banke. Ciljevi projekta su bili utvrditi smjernice o načinu i mjestu evidentiranja imovine u Registru državne imovine s fizičkim, financijskim i ekonomskim obilježjima imovine, radi unosa podataka o vrijednosti imovine u Glavnu knjigu državnog proračuna. Rezultat projekta je Naputak Agenciji za upravljanje državnom imovinom, te prijedlog Upute o priznavanju, mjerenju i evidentiranju državne imovine, prema kojoj bi trebali postupati korisnici državnog proračuna i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U srpnju 2013. je stupio na snagu Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 94/13), prema kojem poslove Agencije za upravljanje državnom imovinom, koji se odnose na vođenje Središnjeg registra, preuzima Državni ured za upravljanje državnom imovinom. Odredbom članka 79. navedenog Zakona, propisano je da Središnji registar počinje s radom 1. siječnja 2014. Do početka rada Središnjeg registra, sva tijela državne uprave, trgovačka društva i pravne osobe s javnim ovlastima, koja na bilo koji način upravljaju i raspolažu imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, te ustanove kojima je jedan od osnivača Republika Hrvatska ili Vlada Republike Hrvatske, dužna su dostaviti u Središnji registar sve podatke iz svojih registara i službenih evidencija. Jedan od razloga nepostojanja cjelovite evidencije o državnoj imovini su, između ostalog, i učestale izmjene propisa koji reguliraju ovo područje.

Određeni objekti u vlasništvu Republike Hrvatske nisu u funkciji. Za stavljanje objekta u uporabu neophodna su ulaganja. Programi ulaganja kojima bi se omogućilo stavljanje objekta u uporabu (korištenje za vlastite potrebe, zakup ili prodaja) te spriječilo propadanje objekta, nisu doneseni. U poslovnim knjigama pojedinih ministarstava, evidentirana je određena imovina (posebno stanovi) kojom upravlja (zaključuje ugovore o najmu, naplaćuje potraživanja, ima obvezu održavanja) nadležno tijelo za upravljanje državnom imovinom. Utvrđeno je da su ugovori o najmu za dio stanova istekli prije više godina, pojedini stanovi se ne koriste, a pojedini se koriste bespravno.

- Javna nabava

Tijekom 2012. revidirani subjekti su zaključili 2 745 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 2.472.590.575,00 kn. Najveći broj ugovora (1 194 ili 43,5 %) je zaključen nakon provedenih otvorenih postupaka nabave. Vrijednost nabave roba, radova i usluga nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave je ugovorena u iznosu 1.343.399.342,00 kn, što čini 54,3 % ukupno ugovorene vrijednosti. Drugi po učestalosti korištenja je pregovarački postupak nabave bez prethodne objave, nakon čega su zaključena 252 ili 9,2 % ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 616.417.882,00 kn. Iako se udjel navedenog načina nabave u ukupno provedenim postupcima javne nabave smanjio u odnosu na prethodnu godinu, još uvijek je značajan, kako po broju provedenih postupaka, tako i po ugovorenoj vrijednosti nabave. Ovaj postupak nabave je najmanje konkurentan i trebao bi se koristiti samo u posebnim slučajevima i okolnostima propisanim Zakonom o javnoj nabavi.

Razdoblje za koje su zaključeni ugovori o nabavi često se ne poklapa s proračunskom godinom. Prema odredbi članka 44. Zakona o proračunu, proračunski korisnici mogu preuzimati obveze po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, a na prijedlog ministra financija. Plaćanja koja proizlaze iz obveza preuzetih u skladu s navedenom odredbom, proračunski korisnici moraju kao obvezu uključiti u financijski plan u godini u kojoj obveza dopijeva. Prema uputama Ministarstva financija, nije potrebna suglasnost Vlade Republike Hrvatske za zaključivanje ugovora vezanih uz rashode koji su kontinuirano dio redovnog poslovanja proračunskog korisnika te su predviđeni proračunom i projekcijama. Pod navedenim rashodima, podrazumijevaju se troškovi komunalnih usluga i drugi režijski troškovi (troškovi opskrbe strujom, plinom, telefonski troškovi), zatim troškovi redovnog održavanja postojećih informacijskih sustava, obnavljanje postojećih licenci, redovne nabave uredskog materijala i drugi troškovi koji se ponavljaju svake godine.

Nepravilnosti i propusti u javnoj nabavi, utvrđeni su u 1,5 % revidiranih postupaka javne nabave, što je manje u odnosu na ranije godine. Jedan od razloga je i provođenje objedinjene javne nabave određenih kategorija roba i usluga putem Državnog ureda za središnju javnu nabavu.

U nastavku se navode revizijom utvrđene najčešće nepravilnosti i propusti u području javne nabave.

Svi revidirani subjekti su donijeli planove nabave i ustrojili evidencije o javnoj nabavi. Prema odredbi članka 20. Zakona o javnoj nabavi, naručitelji za proračunsku ili poslovnu godinu donose plan nabave, pri čemu su javni naručitelji obvezni plan nabave, kao i sve izmjene i dopune plana, objaviti na internetskim stranicama u roku 60 dana od donošenja proračuna, odnosno financijskog plana. U pojedinim slučajevima planovi nabave nisu objavljeni u propisanom roku.

Pri odabiru postupaka javne nabave, nepravilnosti se uglavnom odnose na korištenje pregovaračkog postupka bez prethodne objave. Ovaj postupak je u pojedinim slučajevima korišten, iako nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti. 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 se nije mogao primijeniti, razlog nastanka iznimne žurnosti ne smije biti uzorkovan postupanjem naručitelja). U slučaju kada 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, što je propisano odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je naručitelj obvezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, a podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Propisano je koje podatke najmanje mora sadržavati registar. Također je propisano da je naručitelj nakon prve objave registra dužan dostaviti podatke o internetskim stranicama na kojima je objavljen registar, središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, koje na svojim internetskim stranicama objavljuje popis poveznica internetskih stranica na kojima su dostupni registri svih naručitelja. Revidirani proračunski korisnici su u pravilu objavili registar na svojim internetskim stranicama. Pojedini proračunski korisnici nisu Upravi za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva dostavili podatke o internetskim stranicama na kojima je registar objavljen. Registri sadrže različite podatke, s obzirom da su pojedini subjekti koristili obrazac propisan Zaključkom Vlade Republike Hrvatske iz ožujka 2011., koji je donesen temeljem odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 172/03 i 125/08), a pojedini su kreirali obrazac s minimalnim podacima propisanim člankom 21. Zakona o javnoj nabavi. Podatke iz registra su proračunski korisnici ažurirali tijekom godine u različito vrijeme i za različita vremenska razdoblja, koja su često bila duža od šest mjeseci. Pojedini subjekti su u registru evidentirali godišnje ugovore o javnoj nabavi zaključene na temelju okvirnih sporazuma koje je zaključio Državni ured za središnju javnu nabavu, odnosno bivši Ured za središnju javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske. Proračunski korisnici ne postupaju na isti način vezano uz vođenje registra, jer propisima nije jasno određen način njegova vođenja – nije propisan jedinstven obrazac u kojem bi zasebno bili iskazani ugovori zaključeni prema provedenim postupcima javne nabave naručitelja, zatim godišnji ugovori zaključeni temeljem okvirnih sporazuma koje su zaključili sami naručitelji, te godišnji ugovori zaključeni temeljem okvirnih sporazuma koje je za naručitelje zaključio Državni ured za središnju javnu nabavu. Također, nije propisana obveza ažuriranja registra polugodišnje i godišnje, kao ni rok u kojem to treba učiniti. Propisima bi trebalo utvrditi svrhu registra, te u skladu s utvrđenom svrhom, detaljnije propisati način njegova vođenja.

Obavijesti o zaključenim ugovorima u pojedinim se slučajevima ne objavljuju u elektroničkom oglasniku javne nabave u propisanom roku. Prema odredbama članka 60. Zakona o javnoj nabavi, javni naručitelj je obvezan za svaki sklopljeni ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o sklopljenom ugovoru najkasnije 48 dana od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 20.677.765,00 kn. S obzirom da je pojedinačna vrijednost navedenih nabava iznad 70.000,00 kn, trebalo je provesti postupke nabave na jedan od načina propisanih odredbama Zakona o javnoj nabavi. Bez provođenja propisanih postupaka javne nabave, proračunski korisnici su nabavljali određene robe i usluge koje su prema Odluci Vlade Republike Hrvatske bile predmet objedinjene javne nabave koje je trebao provesti Državni ured za središnju javnu nabavu.

S obzirom da Državni ured za središnju javnu nabavu nije završio postupke javne nabave za određene robe i usluge, proračunski korisnici su te robe i usluge nabavljali u pravilu od dobavljača s kojima su ranije imali zaključene ugovore.

- Državna jamstva

Odredbama članka 30. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu, propisano je da Vlada može davati nova financijska jamstva u iznosu 4.500.000.000,00 kn, od čega se 2.500.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna. U 2012. su dana nova financijska jamstva u iznosu 5.199.218.737,00 kn, što je za 699.218.737,00 kn ili 15,6 % više od propisanog iznosa. Izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna su dana jamstva u iznosu 1.828.668.922,00 kn, što je u okviru propisanog iznosa, a drugim subjektima iz sektora gospodarstva i prometa u iznosu 3.370.549.815,00 kn, što je za 1.370.549.815,00 kn ili 68,6 % više od iznosa propisanog za navedene subjekte. Uz prijedloge na temelju kojih je dano sedam financijskih jamstava, ministarstva nadležna za navedene tražitelje jamstva nisu priložila odobrenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja ili odluke o nepostojanju državne potpore, što je propisana obveza.

- Proračunska zaliha

Korištenje sredstava proračunske zalihe je propisano odredbama Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu. Odredbama članka 56. Zakona o proračunu je propisano da 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 osigurana 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 ostalih nepredvidivih nesreća, te za druge nepredviđene rashode tijekom godine.

Osim za predviđene namjene, proračunska zaliha je korištena i za financiranje rashoda koji su se mogli predvidjeti i planirati državnim proračunom.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na izražavanje uvjetnog 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	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi	Imovina	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	x		x	x		
2.	Ministarstvo gospodarstva			x	x		
3.	Ministarstvo kulture	x	x		x		
4.	Ministarstvo obrane	x	x				x
5.	Ministarstvo poduzetništva i obrta				x	x	
6.	Ministarstvo poljoprivrede	x	x	x	x		
7.	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture	x	x	x	x		
8.	Ministarstvo pravosuđa	x	x		x	x	
9.	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije	x	x	x	x		x
10.	Ministarstvo socijalne politike i mladih		x				
11.	Ministarstvo turizma	x			x		
12.	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode		x			x	x
13.	Ministarstvo zdravlja		x				
14.	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	x	x		x		
15.	Porezna uprava	x		x			x

4. REVIZIJA PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA

Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, lokalne jedinice su temeljne vrijednosti demokratskog društva, a pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima najznačajnije je demokratsko načelo izravno realizirano na lokalnoj razini. Načelo lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj je određeno Ustavom Republike Hrvatske (Narodne novine 85/10 - pročišćeni tekst), prema kojem se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Na području Republike Hrvatske je ustrojeno 576 lokalnih jedinica, i to 20 jedinica područne (regionalne) samouprave (županija), 555 jedinica lokalne samouprave (127 gradova i 428 općina), te Grad Zagreb kao posebna i jedinstvena, teritorijalna i upravna jedinica, kojoj je ustrojstvo uređeno Zakonom o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08 i 36/09).

Općine i gradovi obavljaju poslove koji se odnose na 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 sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i druge poslove u skladu s posebnim propisima.

Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvoja šireg okruženja i imaju više od 35 000 stanovnika. Uz poslove lokalnog značaja, koje obavljaju općine i gradovi, u nadležnosti velikih gradova i gradova sjedišta županija su poslovi koji se odnose na održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola te drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja i drugi poslovi u skladu s posebnim propisima. U Republici Hrvatskoj ima, bez Grada Zagreba, 16 velikih gradova: Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Kaštela, Osijek, Pula, Rijeka, Samobor, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Velika Gorica, Vinkovci i Zadar.

Županije obavljaju poslove područnog (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose 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 donošenje drugih akata vezanih uz gradnju, kao i provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada.

U ovom izvještajnom razdoblju su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje 81 lokalne jedinice, prema kriteriju financijske značajnosti, rezultatima prethodne revizije, te prikupljenim informacijama o poslovanju lokalnih jedinica.

Ciljevi revizija lokalnih jedinica su bili: utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja, analizirati ostvarenje prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka u skladu s proračunom, te provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima. Također, provjeravana je učinkovitost korištenja proračunskih sredstava i druge aktivnosti vezane uz poslovanje lokalnih jedinica.

4.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 81 lokalne jedinice za 2012., izraženo je:

- **17 bezuvjetnih (za šest županija i 11 gradova), te**
- **64 uvjetna mišljenja (13 županija, 36 gradova i 15 općina).**

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

Bezuvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

za županije:

- Dubrovačko-neretvansku (bezuovjetno),
- Karlovačku (bezuovjetno),
- Koprivničko-križevačku (uvjetno),
- Krapinsko-zagorsku (bezuovjetno),
- Osječko-baranjsku (bezuovjetno) i
- Zadarsku (bezuovjetno),

za gradove:

- Dubrovnik (uvjetno),
- Koprivnicu (uvjetno),
- Lipik (uvjetno),
- Opatiju (uvjetno),
- Pakrac (uvjetno),
- Požegu (uvjetno),
- Samobor (uvjetno),
- Svetu Nedelju (bezuovjetno),
- Šibenik (uvjetno),
- Vinkovce (uvjetno) i
- Viroviticu (uvjetno).

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

za županije:

- Bjelovarsko-bilogorsku (uvjetno),
- Brodsko-posavsku (uvjetno),
- Istarsku (uvjetno),
- Ličko-senjsku (uvjetno),
- Međimursku (uvjetno),
- Požeško-slavonsku (uvjetno),
- Primorsko-goransku (uvjetno),
- Sisačko-moslavačku (uvjetno),
- Splitsko-dalmatinsku (uvjetno),
- Šibensko-kninsku (uvjetno),
- Varaždinsku (uvjetno),
- Virovitičko-podravsku (uvjetno) i
- Vukovarsko-srijemsku (uvjetno),

za gradove:

- Bakar (uvjetno),
- Benkovac (uvjetno),
- Biograd na Moru (uvjetno),
- Bjelovar (uvjetno),
- Crikvenicu (uvjetno),
- Čakovec (uvjetno),
- Dugo Selo (bezuovjetno),
- Gospić (uvjetno),

- Imotski (uvjetno),
- Karlovac (uvjetno),
- Kaštela (uvjetno),
- Knin (uvjetno),
- Korčulu (uvjetno),
- Krapinu (uvjetno),
- Kutjevo (uvjetno),
- Ludbreg (uvjetno),
- Nin (uvjetno),
- Novi Marof (uvjetno),
- Novi Vinodolski (uvjetno),
- Novu Gradišku (uvjetno),
- Orahovicu (uvjetno),
- Osijek (uvjetno),
- Otočac (uvjetno),
- Pag (uvjetno),
- Pazin (uvjetno),
- Pulu-Pola (uvjetno),
- Rijeku (uvjetno),
- Sisak (uvjetno),
- Slatinu (uvjetno),
- Slavonski Brod (uvjetno),
- Split (uvjetno),
- Varaždin (uvjetno),
- Veliku Goricu (uvjetno),
- Vukovar (uvjetno),
- Zadar (uvjetno) i
- Zagreb (uvjetno),

za općine:

- Bašku Vodu (uvjetno)
- Cernik (uvjetno),
- Čaglin (uvjetno),
- Gornje Bogičevce (uvjetno),
- Karlobag (uvjetno),
- Ližnjan-Lisignano (uvjetno),
- Mljet (uvjetno),
- Nedelišće (uvjetno),
- Pitomaču (uvjetno),
- Plitvička Jezera (uvjetno),
- Primošten (uvjetno),
- Selca (uvjetno),
- Sibinj (uvjetno),
- Suhopolje (uvjetno) i
- Veliku (uvjetno).

Ukupni prihodi i primici 81 revidirane lokalne jedinice iznose 15.821.947.881,00 kn, od čega prihodi i primici 17 lokalnih jedinica za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 2.287.349.440,00 kn (14,5 %), a prihodi i primici 64 lokalne jedinice kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 13.534.598.441,00 kn (85,5 %). Ukupna potraživanja revidiranih lokalnih jedinica iznose 5.467.617.895,00 kn, a ukupne obveze 5.243.227.094,00 kn.

4.2. Prihodi i primici

Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2012., ukupni prihodi i primici svih lokalnih jedinica su za 2012. ostvareni u iznosu 21.992.281.162,00 kn, što je za 100.263.077,00 kn ili 0,5 % više u odnosu na prethodnu godinu.

U tablici u nastavku se daju podaci o ostvarenim prihodima i primicima lokalnih jedinica za 2011. i 2012.

Tablica broj 6

Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2011. i 2012.

u kn

Redni broj	Lokalne jedinice	Broj jedinica	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.	Index	Udjel ostvarenja u %
	1	2	3	4	5	6
1.	Grad Zagreb	1	6.320.883.078,00	6.404.786.876,00	101,3	29,1
2.	županije	20	3.506.690.196,00	3.535.587.768,00	100,8	16,1
3.	gradovi	127	8.613.512.780,00	8.659.608.813,00	100,5	39,4
4.	općine	428	3.450.932.031,00	3.392.297.705,00	98,3	15,4
UKUPNO		576	21.892.018.085,00	21.992.281.162,00	100,5	100,0

Ukupni prihodi i primici Grada Zagreba, županija i gradova su ostvareni za 158.897.403,00 kn ili 0,9 % više u odnosu na 2011., dok su u odnosu na prethodnu godinu prihodi i primici općina ostvareni za 58.634.326,00 kn ili 1,7 % manje.

Prema razinama lokalnih vlasti, 39,4 % svih prihoda i primitaka za 2012. su ostvarili gradovi, 29,1 % Grad Zagreb, 16,1 % županije, a općine, iako ih brojčano ima najviše, sudjeluju u ostvarenim prihodima i primicima s 15,4 %.

Prema visini ostvarenih prihoda, najveći broj lokalnih jedinica, njih 338 ili 58,7 % je ostvarilo prihode i primitke manje od 10,0 milijuna kn. Između 10,0 i 50,0 milijuna kn prihoda i primitaka je ostvarila 171 lokalna jedinica ili 29,7 %, a 64 lokalne jedinice ili 11,1 % je ostvarilo prihode i primitke od 50,0 do 500,0 milijuna kn. Osim Grada Zagreba, samo su dvije lokalne jedinice (grad Rijeka i grad Split) za 2012. ostvarile prihode i primitke veće od 500,0 milijuna kn.

Na razini općina, vrijednosno najmanje prihode i primitke je ostvarila općina Zažablje u Dubrovačko-neretvanskoj županiji (661.261,00 kn), a najveće u iznosu 70.884.059,00 kn općina Matulji u Primorsko-goranskoj županiji. Grad Opuzen u Dubrovačko-neretvanskoj županiji sa 6.271.184,00 kn je grad s najmanje ostvarenih prihoda i primitaka, dok je grad Rijeka (osim Grada Zagreba) s 749.657.349,00 kn, grad s najvećim prihodima i primicima.

Na razini županija, najmanje prihode i primitke je za 2012. ostvarila Ličko-senjska županija (56.933.794,00 kn), dok je Splitsko-dalmatinska županija sa 402.209.700,00 kn, županija s najvećim ostvarenim prihodima i primicima.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima lokalnih jedinica za 2012., prema vrstama.

Tablica broj 7

Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2012., prema vrstama

u kn

Županija	Prihodi od poreza	Porez i prirez na dohodak	Porez na promet nekretnina	Županijski, gradski i općinski porezi te drugi prihodi od poreza	Pomoći	Prihodi od imovine	Prihodi od upravnih pristojbi i po posebnim propisima	Upravne pristojbe	Prihodi po posebnim propisima	Komunalni doprinosi i naknade	Drugi prihodi poslovanja	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	Primici od financijske imovine i zaduživanja	UKUPNI PRIHODI I PRIMICI
1	2	2.1.	2.2.	2.3.	3	4	5	5.1.	5.2.	5.3.	6	7	8	2+3+4+5+6+7+8
Zagrebačka	846.934.987	781.439.501	33.053.921	32.441.565	137.086.621	61.049.249	189.256.330	9.023.858	42.350.174	137.882.298	8.624.205	18.136.199	47.738.680	1.308.826.271
Krapinsko - zagorska	226.338.404	207.559.401	6.169.713	12.609.290	120.626.470	9.914.587	44.784.937	6.975.418	7.285.207	30.524.312	3.254.893	6.460.749	12.945.000	424.325.040
Sisačko - moslavačka	299.258.949	281.234.816	6.013.433	12.010.700	159.652.846	53.265.515	131.506.449	6.063.393	19.025.280	106.417.776	4.844.663	8.580.148	67.146.131	724.254.701
Karlovačka	256.340.485	237.924.478	5.897.246	12.518.761	116.009.649	18.181.449	66.734.007	5.639.327	8.487.653	52.607.027	24.112.340	12.285.050	7.180.228	500.843.208
Varaždinska	325.595.907	298.906.898	8.914.186	17.774.823	119.084.136	45.495.571	69.283.141	7.016.157	8.017.085	54.249.899	11.485.961	8.224.319	24.329.062	603.498.097
Koprivničko - križevačka	177.938.398	165.037.470	3.917.953	8.982.975	93.590.719	108.669.774	73.920.767	5.617.770	21.304.846	46.998.151	4.033.310	8.906.102	47.654.224	514.713.294
Bjelovarsko - bilogorska	166.844.211	152.333.735	4.841.767	9.668.709	106.027.060	26.961.583	47.611.208	4.702.266	10.048.969	32.859.973	7.263.108	8.656.210	5.744.539	369.107.919
Primorsko - goranska	994.354.581	844.522.427	73.675.214	76.156.940	183.856.851	223.077.338	430.627.261	30.449.257	42.572.390	357.605.614	222.602.518	142.923.257	69.800.325	2.267.242.131
Ličko - senjska	106.535.992	86.747.349	7.967.414	11.821.229	84.182.937	14.987.590	45.375.425	3.868.133	7.415.656	34.091.636	8.292.739	6.600.603	6.198.484	272.173.770
Virovitičko - podravska	93.180.977	84.510.903	3.470.004	5.200.070	95.935.574	32.473.628	39.570.390	4.244.496	9.576.729	25.749.165	6.011.299	16.584.231	9.882.714	293.638.813
Požeško - slavonska	97.875.165	90.564.692	2.403.874	4.906.599	99.295.781	10.787.453	30.053.784	3.697.604	8.324.535	18.031.645	3.877.449	3.335.826	7.342.840	252.568.298
Brodsko - posavska	181.709.059	165.695.660	5.590.827	10.422.572	127.008.845	25.016.630	50.352.823	4.233.679	13.388.617	32.730.527	17.393.540	12.747.470	15.789.111	430.017.478
Zadarska	365.678.492	285.351.086	36.417.096	43.910.310	156.994.705	77.310.545	197.692.507	22.185.585	23.293.476	152.213.446	6.958.743	31.744.751	3.837.115	840.216.858
Osječko - baranjska	541.431.216	494.112.448	24.288.908	23.029.860	223.964.444	110.313.900	147.940.125	12.694.083	37.546.936	97.699.106	6.347.214	65.434.251	13.858.604	1.109.289.754
Šibensko - kninska	215.809.722	171.151.435	18.729.745	25.928.542	130.774.755	35.767.944	104.302.434	10.515.670	24.192.928	69.593.836	11.368.893	7.275.103	15.233.832	520.532.683
Vukovarsko - srijemska	214.900.860	197.761.187	6.811.728	10.327.945	191.500.886	42.749.264	66.926.089	7.250.508	17.989.170	41.686.411	7.004.922	38.344.786	5.565.746	566.992.553
Špitsko - dalmatinska	1.066.277.253	902.582.550	80.254.865	83.439.838	273.701.543	150.420.004	406.395.029	43.219.128	28.965.434	334.210.467	26.903.435	48.003.666	63.221.431	2.034.922.361
Istarska	667.410.765	525.042.649	61.378.498	80.989.618	145.470.789	136.732.882	333.634.172	40.283.047	62.908.988	230.442.137	17.262.810	116.011.797	42.993.138	1.459.516.353
Dubrovačko - neretvanska	337.940.107	283.909.848	26.960.760	27.069.499	164.136.960	89.828.040	107.860.656	21.783.067	5.171.396	80.906.193	6.548.975	21.903.021	13.543.680	741.761.439
Međimurska	161.382.850	146.221.145	4.847.405	10.314.300	91.592.645	22.502.726	39.907.045	4.783.298	9.821.737	25.302.010	3.637.908	11.704.808	22.325.283	353.053.265
Grad Zagreb	4.594.849.305	4.301.043.238	156.587.827	137.218.240	45.036.107	401.141.291	994.472.966	47.373.614	107.244.266	839.855.086	159.902.719	57.689.330	151.695.158	6.404.786.876
UKUPNO	11.938.587.685	10.703.652.916	578.192.384	656.742.385	2.865.530.323	1.696.646.963	3.618.207.545	301.619.358	514.931.472	2.801.656.715	567.731.644	651.551.677	654.025.325	21.992.281.162
Udjel u %	54,3	48,7	2,6	3,0	13,0	7,7	16,4	1,4	2,3	12,7	2,6	3,0	3,0	100,0

Lokalne jedinice na područjima Istarske, Osječko-baranjske, Primorsko-goranske, Splitsko-dalmatinske i Zagrebačke županije su za financiranje javnih potreba ostvarile ukupne prihode i primitke u iznosu 8.179.796.870,00 kn ili 52,5 %, a lokalne jedinice na područjima preostalih 15 županija u iznosu 7.407.697.416,00 kn ili 47,5 % (bez Grada Zagreba). Ukupni prihodi i primici Grada Zagreba su ostvareni u iznosu 6.404.786.876,00 kn.

U odnosu na prethodnu godinu, u većem iznosu su ostvareni prihodi od poreza za 627.282.413,00 kn ili 5,5 %, prihodi od imovine za 64.762.438,00 kn ili 4,0 %, te drugi prihodi poslovanja za 344.064.283,00 kn ili 153,8 %. Najznačajnije su smanjeni prihodi od upravnih pristojbi i po posebnim propisima za 311.252.829,00 kn ili 7,9 %, te prihodi od pomoći za 264.118.849,00 kn ili 8,4 %.

Vrijednosno najznačajniji prihodi lokalnih jedinica su prihodi od poreza u iznosu 11.938.587.685,00 kn, s udjelom 54,3 %. Slijede prihodi od upravnih pristojbi i po posebnim propisima u iznosu 3.618.207.545,00 kn, s udjelom 16,4 % i pomoći u iznosu 2.865.530.323,00 kn, s udjelom 13,0 %. Svi drugi prihodi (prihodi od imovine, prihodi od prodaje nefinancijske imovine i drugi prihodi poslovanja) i primici od financijske imovine i zaduživanja imaju udjel 16,3 % u ukupno ostvarenim prihodima i primicima.

Prihodi od poreza ostvareni u iznosu 11.938.587.685,00 kn, odnose se na prihode od poreza i prireza na dohodak u iznosu 10.703.652.916,00 kn, županijskih, gradskih i općinskih poreza u iznosu 655.785.030,00 kn, poreza na promet nekretnina u iznosu 578.192.384,00 kn, te drugih prihoda od poreza u iznosu 957.355,00 kn.

Prihodi od poreza i prireza na dohodak imaju najveći udjel (89,7 %) u strukturi prihoda od poreza i u odnosu na prethodnu godinu, ostvareni su u većem iznosu za 679.145.841,00 kn. Porez na dohodak pripada u sustav zajedničkih poreza, što znači da se dijeli između općine ili grada, županije i središnje države, a način raspodjele je utvrđen Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 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 Republike Hrvatske, 73/08 i 25/12) i drugim propisima. Od ožujka 2012., povećan je udio lokalnih jedinica u porezu na dohodak, što je jedan od razloga povećanja ovih prihoda u odnosu na prethodnu godinu. Prirez porezu na dohodak je prihod općina i gradova, koji utvrđuju stopu prireza u propisanim granicama: općine do 10,0 %, gradovi, ovisno o broju stanovnika, do 15,0 %, a Grad Zagreb do 30,0 %. Uvedene stope prireza porezu na dohodak, kreću se od 1,0 % do 18,0 %. Manji broj jedinica lokalne samouprave je uveo najvišu stopu poreza na dohodak, a neke općine i gradovi prirez porezu na dohodak nisu uveli.

Prema odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, županije, gradovi i općine mogu uvesti poreze koji su njihovi vlastiti prihodi. Županijski porezi su: porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre. Općinski i gradski porezi su porez na potrošnju, kuće za odmor, tvrtku ili naziv, te porez na korištenje javnih površina. Ovi porezi su ostvareni u iznosu 655.785.030,00 kn i u ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 3,0 %. U odnosu na prethodnu godinu, ostvareni su više za 26.735.650,00 kn ili 4,3 %. Ministarstvo financija je dalo suglasnost Poreznoj upravi za obavljanje poslova utvrđivanja, evidentiranja, nadzora, naplate i ovrhe radi naplate županijskih, gradskih ili općinskih poreza, za što joj pripada naknada u visini 5,0 % ukupno naplaćenih prihoda. Veliki broj lokalnih jedinica je donio odluku po kojoj poslove utvrđivanja i naplate spomenutih poreza obavlja Porezna uprava.

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 578.192.384,00 kn, što je za 75.520.782,00 kn ili 11,6 % manje u odnosu na 2011.

Značajan udjel u ukupnim prihodima i primicima lokalnih jedinica imaju prihodi od pomoći, koji su ostvareni u iznosu 2.865.530.323,00 kn i njihov udjel u ostvarenim prihodima i primicima je 13,0 %. U strukturi prihoda od pomoći, najznačajniji je udjel pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (47,7 %), zatim slijede tekuće pomoći iz proračuna (28,3 %), kapitalne pomoći iz proračuna (15,3 %), a druge pomoći imaju udjel 8,7 % u ukupno ostvarenim pomoćima. Pomoći izravnjanja su prijenosi sredstava iz državnog proračuna za financiranje decentraliziranih funkcija lokalnih jedinica, koje iz dodatnog udjela poreza na dohodak ne ostvare dovoljno sredstava za financiranje minimalnih financijskih standarda. Vrijednosno najznačajnije pomoći izravnjanja su ostvarene u proračunima lokalnih jedinica na području Sisačko-moslavačke, Primorsko-goranske, Brodsko-posavske, Zadarske, Osječko-baranjske, Vukovarsko-srijemske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije, u iznosu 710.796.008,00 kn ili 52,0 % ukupnih pomoći izravnjanja.

Prihodi od imovine su ostvareni u iznosu 1.696.646.963,00 kn, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi od nefinancijske imovine u iznosu 1.592.680.668,00 kn. 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 i prihodi od spomeničke rente).

Prihodi od upravnih pristojbi i po posebnim propisima su ostvareni u iznosu 3.618.207.545,00 kn, s udjelom 16,4 % u ukupno ostvarenim prihodima i primicima. U ovoj skupini, vrijednosno su najznačajniji prihodi od komunalnog doprinosa i naknada, te prihodi po posebnim propisima. Prihodi od komunalnog doprinosa i naknada su u cijelosti namjenski prihodi za održavanje i gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Uvođenje ovih prihoda i njihovu visinu utvrđuju lokalne jedinice (gradovi i općine) u okviru zakonom propisanih granica. Ostvareni su u iznosu 2.801.656.715,00 kn, što je za 216.438.856,00 kn ili 7,2 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi po posebnim propisima su ostvareni u iznosu 514.931.472,00 kn, a odnose se na doprinos za šume, mjesni samodoprinos i druge prihode.

Primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni u iznosu 654.025.325,00 kn. U ovoj skupini lokalne jedinice iskazuju primljene otplate (povrat) glavnica danih zajmova, primitke od zaduživanja, te primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici. Zaduhivanje ne bi trebalo biti redovit način financiranja lokalnih jedinica, nego izvor za osiguravanje sredstava za financiranje kapitalnih projekata, te za slučaj različite dinamike dospjeća obveza i priljeva sredstava kojima se dospjele obveze trebaju podmiriti.

Prema odredbama Zakona o proračunu, lokalne jedinice se mogu zaduživati dugoročno (uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira) i kratkoročno (najdulje 12 mjeseci). Dugoročno zaduhivanje je moguće samo za investicije koje se financiraju iz njezina proračuna, na temelju odluke predstavničkog tijela i uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Lokalne jedinice su koristile propisane načine dugoročnog zaduhivanja.

U tablici u nastavku, daju se podaci o zaduhivanju lokalnih jedinica u 2012.

Tablica broj 8

Zaduživanje lokalnih jedinica u 2012.

u kn

Redni broj	Županija	Kredit i municipalne obveznice			
		Početno stanje	Primljeno u 2012.	Otplaćeno u 2012.	Stanje koncem godine
	1	2	3	4	5
1.	Zagrebačka	176.411.445,00	30.839.609,00	30.751.260,00	176.499.794,00
2.	Krapinsko-zagorska	47.903.280,00	7.095.359,00	8.930.450,00	46.068.189,00
3.	Sisačko-moslavačka	43.439.214,00	63.663.349,00	14.209.631,00	92.892.932,00
4.	Karlovačka	45.498.465,00	2.046.979,00	9.143.856,00	38.401.588,00
5.	Varaždinska	63.217.262,00	8.212.195,00	8.801.773,00	62.627.684,00
6.	Koprivničko-križevačka	64.169.945,00	4.335.973,00	11.164.982,00	57.340.936,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	109.735.286,00	3.906.898,00	13.710.562,00	99.931.622,00
8.	Primorsko-goranska	645.189.794,00	51.760.072,00	78.141.695,00	618.808.171,00
9.	Ličko-senjska	33.880.965,00	4.167.581,00	9.284.216,00	28.764.330,00
10.	Virovitičko-podravska	108.270.248,00	8.957.035,00	59.046.475,00	58.180.808,00
11.	Požeško-slavonska	99.332.592,00	5.375.514,00	11.862.237,00	92.845.869,00
12.	Brodsko-posavska	70.787.566,00	22.177.724,00	16.998.410,00	75.966.880,00
13.	Zadarska	160.368.288,00	7.806.001,00	20.343.205,00	147.831.084,00
14.	Osječko-baranjska	229.712.405,00	4.107.718,00	21.519.619,00	212.300.504,00
15.	Šibensko-kninska	45.956.020,00	10.426.062,00	13.119.276,00	43.262.806,00
16.	Vukovarsko-srijemska	93.687.377,00	7.248.205,00	15.325.724,00	85.609.858,00
17.	Splitsko-dalmatinska	296.328.384,00	59.873.367,00	65.497.762,00	290.703.989,00
18.	Istarska	210.004.802,00	30.735.936,00	40.344.704,00	200.396.034,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	53.713.504,00	11.204.319,00	7.883.967,00	57.033.856,00
20.	Međimurska	69.726.527,00	22.162.433,00	18.935.764,00	72.953.196,00
21.	Grad Zagreb	511.641.185,00	150.000.000,00	142.048.844,00	519.592.341,00
	UKUPNO	3.178.974.554,00	516.102.329,00	617.064.412,00	3.078.012.471,00

Stanje zaduženja koncem 2012. iznosi 3.078.012.471,00 kn i u odnosu na početno stanje, manje je za 100.962.083,00 kn ili 3,2 %. Odnosi se na obveze za kredite i zajmove u iznosu 2.733.094.112,00 kn i obveze za vrijednosne papire u iznosu 344.918.359,00 kn. Vrijednosno najznačajnije obveze za vrijednosne papire, iskazane su u financijskim izvještajima gradova: Splita (147.164.546,00 kn), Rijeke (129.801.025,00 kn), Vinkovaca (33.600.000,00 kn) i Osijeka (25.000.000,00 kn), a odnose se na obveze za municipalne obveznice izdane u ranijim godinama za izgradnju dvoranskih plivališta, kulturno poslovnog centra, rekonstrukcije gradskih trgova i drugih kapitalnih projekata.

Tijekom 2012., lokalne jedinice su se zadužile u ukupnom iznosu 516.102.329,00 kn, što je za 228.544.675,00 kn ili 30,7 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Od ukupnog iznosa zaduženja u 2012., vrijednosno najznačajnije zaduženje u iznosu 452.842.871,00 kn ili 87,7 % se odnosi na Grad Zagreb i lokalne jedinice Dubrovačko-neretvanske, Brodsko-posavske, Istarske, Međimurske, Primorsko-goranske, Sisačko-moslavačke, Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske, te Zagrebačke županije.

Zakon o proračunu propisuje uvjete pod kojima se mogu zaduživati pravne osobe u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalnih jedinica, izvanproračunski korisnici lokalnih jedinica, te ustanove čiji je osnivač lokalna jedinica. Dugoročno zaduživanje je moguće samo za investiciju uz suglasnost većinskog vlasnika, odnosno osnivača, a prije davanja suglasnosti za zaduživanje izvanproračunskom korisniku, potrebno je ishoditi suglasnost Ministarstva financija.

U tablici u nastavku, daju se podaci o danim suglasnostima za zaduživanje u 2012.

Tablica broj 9

Dane suglasnosti za zaduživanje u 2012.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dane suglasnosti	Otplaćeno	Stanje koncem godine
	1	2	3	4	5
1.	Zagrebačka	0,00	1.500.000,00	0,00	1.500.000,00
2.	Krapinsko-zagorska	12.983.122,00	0,00	3.197.687,00	9.785.435,00
3.	Sisačko-moslavačka	158.541.431,00	0,00	6.730.383,00	151.811.048,00
4.	Karlovačka	46.126.056,00	4.072.498,00	25.458.487,00	24.740.067,00
5.	Varaždinska	42.709.557,00	0,00	10.155.132,00	32.554.425,00
6.	Koprivničko-križevačka	60.052.695,00	31.000.000,00	18.022.673,00	73.030.022,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	48.125.425,00	0,00	5.950.104,00	42.175.321,00
8.	Primorsko-goranska	920.300.220,00	27.431.140,00	76.759.274,00	870.972.086,00
9.	Ličko-senjska	173.226,00	0,00	173.226,00	0,00
10.	Virovitičko-podravska	65.492.343,00	9.000.000,00	8.019.294,00	66.473.049,00
11.	Požeško-slavonska	0,00	0,00	0,00	0,00
12.	Brodsko-posavska	30.787.895,00	2.872.636,00	8.800.913,00	24.859.618,00
13.	Zadarska	18.338.813,00	5.199.878,00	13.945.249,00	9.593.442,00
14.	Osječko-baranjska	0,00	0,00	0,00	0,00
15.	Šibensko-kninska	25.457.238,00	74.469.592,00	5.707.756,00	94.219.074,00
16.	Vukovarsko-srijemska	7.330.296,00	161.083,00	812.037,00	6.679.342,00
17.	Splitsko-dalmatinska	10.090.206,00	179.073.304,00	710.253,00	188.453.257,00
18.	Istarska	772.403.571,00	9.081.953,00	199.858.040,00	581.627.484,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	9.322.955,00	0,00	2.619.025,00	6.703.930,00
20.	Međimurska	45.710.462,00	450.000,00	17.051.959,00	29.108.503,00
21.	Grad Zagreb	3.634.809.761,00	0,00	393.726.692,00	3.241.083.069,00
	UKUPNO	5.908.755.272,00	344.312.084,00	797.698.184,00	5.455.369.172,00

Stanje danih suglasnosti za zaduživanje na koncu godine je manje u odnosu na početno stanje za 453.386.100,00 kn ili 7,7 %. Na Grad Zagreb se odnosi 3.241.083.069,00 kn ili 59,4 %, a na sve županije 2.214.286.103,00 kn ili 40,6 % u odnosu na ukupno stanje danih suglasnosti za zaduživanje na koncu godine. Tijekom godine, dane su suglasnosti na zaduživanje u iznosu 344.312.084,00 kn, što je u odnosu na prethodnu godinu manje za 26.201.151,00 kn ili 7,1 %. Vrijednosno najznačajnije suglasnosti se odnose na lokalne jedinice u Splitsko-dalmatinskoj županiji u iznosu 179.073.304,00 kn, Šibensko-kninskoj županiji u iznosu 74.469.592,00 kn, te Koprivničko-križevačkoj županiji u iznosu 31.000.000,00 kn. Suglasnosti su dane izvanproračunskom korisniku županije, trgovačkom i komunalnom društvu u suvlasništvu lokalnih jedinica za zaduživanje u svrhu izgradnje i rekonstrukcije javnih cesta, investiranja u mreže otpadnih voda, te završetak ekološkog projekta.

Lokalne jedinice mogu dati jamstvo pravnoj osobi u svojem većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu i ustanovi čiji su osnivači za ispunjenje njihovih obveza. Prije davanja jamstva treba pribaviti suglasnost ministra financija. Nadalje, županije mogu dati jamstvo lokalnoj jedinici sa svog područja, o čemu treba pribaviti prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Dana jamstva su potencijalne obveze lokalnih jedinica, jer su ih obvezne podmiriti, ukoliko to ne učine korisnici kredita. Podaci o danim jamstvima se iskazuju u financijskim izvještajima.

U tablici u nastavku, daju se podaci o danim jamstvima lokalnih jedinica u 2012.

Tablica broj 10

Dana jamstva lokalnih jedinica u 2012.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dana jamstva	Otplaćeno	Stanje 31. prosinca
	1	2	3	4	5
1.	Zagrebačka	50.767.473,00	200.000,00	4.228.176,00	46.739.297,00
2.	Krapinsko-zagorska	11.137.520,00	0,00	2.668.097,00	8.469.423,00
3.	Sisačko-moslavačka	99.233.176,00	30.699.305,00	19.006.578,00	110.925.903,00
4.	Karlovačka	75.854.498,00	0,00	10.804.372,00	65.050.126,00
5.	Varaždinska	58.235.738,00	5.032.048,00	14.890.765,00	48.377.021,00
6.	Koprivničko-križevačka	0,00	0,00	0,00	0,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	18.246.189,00	19.425,00	12.596.211,00	5.669.403,00
8.	Primorsko-goranska	163.145.666,00	173.121.530,00	25.181.813,00	311.085.383,00
9.	Ličko-senjska	5.232.075,00	0,00	874.245,00	4.357.830,00
10.	Virovitičko-podravska	0,00	0,00	0,00	0,00
11.	Požeško-slavonska	12.957.613,00	2.760.775,00	3.087.450,00	12.630.938,00
12.	Brodsko-posavska	4.582.148,00	0,00	4.201.148,00	381.000,00
13.	Zadarska	116.387.603,00	0,00	28.197.074,00	88.190.529,00
14.	Osječko-baranjska	324.528.686,00	200.000,00	33.007.584,00	291.721.102,00
15.	Šibensko-kninska	137.829.605,00	761.406,00	11.654.883,00	126.936.128,00
16.	Vukovarsko-srijemska	16.559.076,00	8.134.807,00	748.407,00	23.945.476,00
17.	Splitsko-dalmatinska	141.369.996,00	34.758.903,00	95.598.245,00	80.530.654,00
18.	Istarska	71.112.863,00	6.209.209,00	12.738.295,00	64.583.777,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	113.494.901,00	3.440.903,00	24.990.662,00	91.945.142,00
20.	Međimurska	55.680.796,00	0,00	19.117.645,00	36.563.151,00
21.	Grad Zagreb	973.197.103,00	0,00	191.488.184,00	781.708.919,00
	UKUPNO	2.449.552.725,00	265.338.311,00	515.079.834,00	2.199.811.202,00

Stanje danih jamstava na koncu godine je manje u odnosu na početno stanje za 249.741.523,00 kn ili 10,2 %. Na Grad Zagreb se odnosi 781.708.919,00 kn ili 35,5 %, a na sve županije 1.418.102.283,00 kn ili 64,5 %. Tijekom godine dana su jamstva u iznosu 265.338.311,00 kn, što je u odnosu na dana jamstva prethodne godine više za 227.003.422,00 kn. Na razini županija, vrijednosno najznačajnija jamstva se odnose na Primorsko-goransku županiju u iznosu 173.121.530,00 kn, od čega se 167.488.257,00 kn odnosi na jamstva grada Rijeke i Primorsko - goranske županije dana trgovačkom društvu za gospodarenje otpadom za realizaciju projekta izgradnje županijskog centra za gospodarenje otpadom.

U financijskim izvještajima za 2012., na razini svih lokalnih jedinica, potraživanja su iskazana u iznosu 7.749.801.581,00 kn, što je za 311.725.375,00 kn ili 3,9 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 5.093.405.674,00 kn, od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 2.216.725.576,00 kn, te na ostala potraživanja (vrijednosno značajnija se odnose na potraživanja iz državnog proračuna za financiranje decentraliziranih funkcija) u iznosu 439.670.331,00 kn.

Na potraživanja Grada Zagreba se odnosi 2.373.850.878,00 kn ili 30,6 %, što je za 332.594.123,00 kn ili 12,3 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Potraživanja svih drugih lokalnih jedinica iznose 5.375.950.703,00 kn ili 69,4 % i u odnosu na prethodnu godinu su veća za 20.868.748,00 kn ili 0,4 %. Lokalne jedinice s područja Sisačko-moslavačke, Varaždinske, Bjelovarsko-bilogorske, Zadarske, Istarske, te Međimurske županije, koncem godine su iskazale manja potraživanja u odnosu na prethodnu godinu za 125.746.879,00 kn ili 8,4 %. Potraživanja lokalnih jedinica na području drugih županija su povećana u odnosu na prethodnu godinu. Uz navedena potraživanja, neke lokalne jedinice imaju iskazana potraživanja i u izvanbilančnim evidencijama. Vrijednosno značajna potraživanja (sumnjiva i sporna) je iskazao Grad Zagreb u iznosu 1.010.826.293,00 kn.

4.3. Rashodi i izdaci

Rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2012. su ostvareni u iznosu 22.065.336.056,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu, ostvareni su u manjem iznosu za 26.790.976,00 kn ili 0,1 %.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su ostvareni u Primorsko-goranskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj, Zagrebačkoj i Osječko-baranjskoj županiji u iznosu 8.302.639.562,00 kn ili 53,1 %. U Sisačko-moslavačkoj, Varaždinskoj, Zadarskoj, Vukovarsko-srijemskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji su ostvareni u iznosu 3.444.443.619,00 kn ili 22,0 %. Rashodi i izdaci preostalih deset županija iznose 3.885.222.016,00 kn ili 24,9 % u odnosu na ostvarene rashode i izdatke bez Grada Zagreba. Rashodi i izdaci Grada Zagreba iznose 6.433.030.859,00 kn.

U tablici u nastavku se daju podaci o ostvarenim rashodima i izdacima lokalnih jedinica za 2012., prema vrstama.

Tablica broj 11

Ostvareni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2012., prema vrstama

u kn

Županija	Rashodi za zaposlene	Materijalni rashodi	Financijski rashodi	Subvencije	Pomoći	Naknade građanima i kućanstvima	Ostali rashodi	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	UKUPNI RASHODI I IZDACI	VIŠAK	MANJAK
1	2	32	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Zagrebačka	266.004.982	411.720.262	11.230.292	39.593.064	34.340.477	98.186.265	177.851.412	204.449.570	52.751.870	1.296.128.194	37.704.984	25.006.907
Krapinsko - zagorska	70.555.119	142.726.289	4.027.374	7.077.832	11.222.915	33.513.032	50.175.630	78.814.261	23.410.350	421.522.802	10.478.802	7.676.564
Sisačko - moslavačka	169.625.550	250.155.306	8.272.129	25.960.598	14.407.510	21.658.131	81.779.033	100.229.013	23.648.611	695.735.881	52.518.003	23.999.183
Karlovačka	109.136.947	189.541.728	3.318.218	12.725.513	6.013.487	21.519.769	72.830.530	67.843.187	16.896.092	499.825.471	7.705.131	6.687.394
Varaždinska	97.544.847	253.140.683	8.633.052	6.225.622	14.727.138	42.315.125	92.099.783	62.155.709	29.584.464	606.426.423	13.372.578	16.300.904
Koprivničko - križevačka	89.694.770	160.051.067	10.459.734	14.901.414	16.919.121	20.284.314	50.185.905	104.750.650	26.481.398	493.728.373	27.829.627	6.844.706
Bjelovarsko - bilogorska	88.769.294	128.148.754	7.121.209	7.633.339	9.238.778	22.588.175	49.206.868	40.773.842	15.589.329	369.069.588	6.427.978	6.389.647
Primorsko - goranska	429.049.346	629.420.190	60.750.772	68.477.947	44.487.362	105.848.697	279.591.613	597.335.433	117.269.610	2.332.230.970	34.287.140	99.275.979
Ličko - senjska	67.002.654	84.038.049	16.013.344	4.749.823	2.655.775	16.255.757	25.500.380	59.612.116	9.214.071	285.041.969	7.755.757	20.623.956
Virovitičko - podravska	57.208.721	91.868.171	8.732.582	3.077.324	9.698.780	12.213.499	33.698.214	52.716.619	20.721.579	289.935.489	11.273.200	7.569.876
Požeško - slavonska	56.212.061	76.560.323	4.138.966	2.427.452	4.213.851	13.542.820	33.434.975	46.371.141	11.756.751	248.658.340	10.367.403	6.457.445
Brodsko - posavska	88.201.484	155.598.191	4.685.621	6.797.252	10.473.841	26.526.943	31.914.681	94.902.702	8.817.733	427.918.448	8.959.968	6.860.938
Zadarska	164.924.422	280.459.556	11.692.211	20.928.109	13.303.334	22.430.197	112.174.569	180.790.542	25.852.054	832.554.994	21.264.213	13.602.349
Osječko - baranjska	223.888.009	372.687.957	18.388.236	62.400.355	33.857.619	37.526.220	152.537.784	177.454.483	32.316.508	1.111.057.171	31.434.505	33.201.922
Šibensko - knjinska	114.561.018	175.966.815	4.704.350	8.451.072	11.857.735	18.717.320	39.224.501	103.104.061	25.240.888	501.827.760	31.321.015	12.616.092
Vukovarsko - srijemska	113.772.851	216.293.165	9.015.508	14.256.789	22.475.267	23.344.308	71.002.423	90.007.888	17.479.374	577.647.573	7.653.141	18.308.161
Splitsko - dalmatinska	483.764.732	674.931.418	38.755.871	46.414.938	54.121.789	110.662.442	268.226.123	347.175.474	67.362.369	2.091.415.156	41.289.725	97.782.520
Istarska	326.609.812	462.680.472	16.957.724	26.276.801	39.757.294	60.605.263	250.024.320	189.167.047	99.729.338	1.471.808.071	29.155.073	41.446.791
Dubrovačko – neretvanska	170.624.412	219.633.360	6.488.494	38.940.303	20.367.169	34.572.103	116.594.461	106.060.138	18.798.308	732.078.748	19.381.945	9.699.254
Međimurska	60.613.633	110.896.612	4.297.694	5.088.831	2.988.406	15.697.061	63.799.351	65.178.812	19.133.376	347.693.776	10.886.486	5.526.997
Grad Zagreb	1.429.008.707	2.157.781.351	63.490.382	718.167.120	46.098.574	371.232.144	929.121.511	568.183.268	149.947.802	6.433.030.859	0	28.243.983
UKUPNO:	4.676.773.371	7.244.299.719	321.173.763	1.140.571.498	423.226.222	1.129.239.585	2.980.974.067	3.337.075.956	812.001.875	22.065.336.056	421.066.674	494.121.568
Udjel u %	21,2	32,8	1,5	5,2	1,9	5,1	13,5	15,1	3,7	100,0		

U strukturi rashoda i izdataka, vrijednosno najznačajniji su materijalni rashodi u iznosu 7.244.299.719,00 kn ili 32,8 %, rashodi za zaposlene u iznosu 4.676.773.371,00 kn ili 21,2 %, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.337.075.956,00 kn ili 15,1 % i ostali rashodi u iznosu 2.980.974.067,00 kn ili 13,5 %. Financijski rashodi, subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima i izdaci za financijsku imovinu i otplate su ostvareni u iznosu 3.826.212.943,00 kn i imaju udjel 17,4 % u ukupnim rashodima i izdacima.

U odnosu na prethodnu godinu, u većem iznosu su ostvareni materijalni rashodi za 123.252.179,00 kn ili 1,7 %, financijski rashodi za 22.333.034,00 kn ili 7,5 %, pomoći za 29.223.713,00 kn ili 7,4 %, naknade građanima i kućanstvima za 67.187.588,00 kn ili 6,3 % i ostali rashodi za 81.683.058,00 kn ili 2,8 %. Najznačajnije su smanjeni izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova za 74.082.631,00 kn ili 8,4 %.

Rashodi za zaposlene su ostvareni u iznosu 4.676.773.371,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su manji za 59.652.955,00 kn ili 1,3 %. Na Grad Zagreb se odnosi 1.429.008.707,00 kn ili 30,6 %. Rashodi za zaposlene su ostvareni u Zagrebačkoj, Sisačko-moslavačkoj, Primorsko-goranskoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji u iznosu 2.234.491.265,00 kn ili 47,8 %, a u svim drugim županijama u iznosu 1.013.273.399,00 kn ili 21,6 %. Odnose se na rashode za zaposlene u lokalnim jedinicama i rashode za zaposlene u proračunskim korisnicima, kojima se sredstva za plaće osiguravaju u proračunima lokalnih jedinica. Prema podacima iz financijskih izvještaja (prosječan broj zaposlenih na osnovi sati rada), lokalne jedinice imaju 15 047 zaposlenika (s osobama zaposlenim na javnim radovima i stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa), a proračunski korisnici lokalnih jedinica 24 501 zaposlenika.

Materijalni rashodi su ostvareni u iznosu 7.244.299.719,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 2.157.781.351,00 kn ili 29,8 %. U Zagrebačkoj, Sisačko-moslavačkoj, Varaždinskoj, Primorsko-goranskoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji su ostvareni u iznosu 3.335.195.844,00 kn ili 46,0 %, a u svim drugim županijama u iznosu 1.751.322.524,00 kn ili 24,2 %. U okviru ove skupine rashoda, vrijednosno značajniji su rashodi za usluge u iznosu 4.721.050.862,00 kn, te rashodi za materijal i energiju u iznosu 1.576.866.933,00 kn. U okviru ovih skupina rashoda, evidentiraju se rashodi za programe održavanja komunalne infrastrukture, zbog čega je i najveći udjel materijalnih rashoda u strukturi ukupno ostvarenih rashoda i izdataka.

Ostali rashodi su ostvareni u iznosu 2.980.974.067,00 kn. U Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji su ostvareni u iznosu 1.357.000.282,00 kn ili 45,5 %, Gradu Zagrebu u iznosu 929.121.511,00 kn ili 31,2 %, a u svim drugim županijama u iznosu 694.852.274,00 ili 23,3 %. U okviru ostalih rashoda su evidentirane tekuće i kapitalne donacije u iznosu 2.084.790.300,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu 802.910.104,00 kn, te kazne, penali i naknade štete u iznosu 93.273.663,00 kn. Donacije su tekući i/ili kapitalni prijenosi sredstava za financiranje programa javnih potreba iz područja obrazovanja, kulture, sporta i tehničke kulture, zdravstvenih programa i programa u socijalnoj skrbi, te financiranje drugih programa. Kapitalne pomoći obuhvaćaju prijenose dugotrajne imovine ili sredstava trgovačkim društvima za financiranje nabave dugotrajne imovine, za pokriće ukupnog gubitka koji se stvarao dvije ili više godina i za otpisivanje duga na temelju ugovora s dužnikom.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 3.337.075.956,00 kn. U Primorsko-goranskoj županiji i Gradu Zagrebu ovi rashodi su ostvareni u iznosu 1.165.518.701,00 kn ili 34,9 %. U Zagrebačkoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji su ostvareni u iznosu 1.099.037.116,00 kn ili 32,9 %, a u svim drugim županijama u iznosu 1.072.520.139,00 kn ili 32,2 %.

Odredbama članka 61. Zakona o proračunu, propisano je da se pod imovinom podrazumijeva financijska i nefinancijska (dugotrajna) imovina u vlasništvu lokalnih jedinica. Najčešći način stjecanja imovine se ostvaruje izgradnjom i dodatnim ulaganjima u dugotrajnu imovinu. Stjecanje imovine gradnjom objekata i uređaja komunalne infrastrukture je uređeno propisima o komunalnom gospodarstvu, a nabava i dodatna ulaganja u drugu imovinu se provode prema propisima o javnoj nabavi.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su ostvareni u iznosu 812.001.875,00 kn. Ovi izdaci se prema računskom planu dijele na izdatke za dane zajmove, izdatke za ulaganja u vrijednosne papire, izdatke za dionice i udjele u glavnici, te izdatke za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova i za izdane vrijednosne papire. Lokalna jedinica može stjecati udjele u kapitalu trgovačkih društava pretvaranjem potraživanja s osnove 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.

U tablici u nastavku, daju se podaci o danim zajmovima lokalnih jedinica u 2012.

Tablica broj 12

Dani zajmovi lokalnih jedinica u 2012.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dani zajmovi	Otplaćeno	Stanje 31. prosinca
	1	2	3	4	5
1.	Zagrebačka	52.530.349,00	16.641.571,00	20.851.476,00	48.320.444,00
2.	Krapinsko-zagorska	23.522.603,00	33.402,00	5.343.797,00	18.212.208,00
3.	Sisačko-moslavačka	18.870.005,00	4.693.413,00	3.651.183,00	19.912.235,00
4.	Karlovačka	14.721.259,00	0,00	1.515.492,00	13.205.767,00
5.	Varaždinska	28.373.582,00	15.733.168,00	15.535.169,00	28.571.581,00
6.	Koprivničko-križevačka	45.000.814,00	4.932.568,00	8.995.254,00	40.938.128,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	5.797.998,00	314.385,00	270.282,00	5.842.101,00
8.	Primorsko-goranska	144.296.434,00	16.241.692,00	28.177.968,00	132.360.158,00
9.	Ličko-senjska	8.585.048,00	186.173,00	2.089.771,00	6.681.450,00
10.	Virovitičko-podravska	25.946.092,00	1.500.615,00	745.953,00	26.700.754,00
11.	Požeško-slavonska	95.528.743,00	480.614,00	3.396.862,00	92.612.495,00
12.	Brodsko-posavska	20.639.279,00	6.948.377,00	10.200.066,00	17.387.590,00
13.	Zadarska	29.169.749,00	3.247.420,00	5.751.017,00	26.666.152,00
14.	Osječko-baranjska	106.716.134,00	608.506,00	6.794.479,00	100.530.161,00
15.	Šibensko-kninska	59.440.919,00	12.079.972,00	11.349.309,00	60.171.582,00
16.	Vukovarsko-srijemska	38.417.927,00	2.062.399,00	3.484.865,00	36.995.461,00
17.	Splitsko-dalmatinska	90.593.896,00	2.411.524,00	13.770.978,00	79.234.442,00
18.	Istarska	71.937.138,00	25.420.224,00	4.393.966,00	92.963.396,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	19.349.950,00	1.448.344,00	3.231.981,00	17.566.313,00
20.	Međimurska	4.096.358,00	298.832,00	1.769.574,00	2.625.616,00
21.	Grad Zagreb	33.101.503,00	6.652.434,00	2.543.362,00	37.210.575,00
	UKUPNO	936.635.780,00	121.935.633,00	153.862.804,00	904.708.609,00

Stanje danih zajmova je na koncu godine manje za 31.927.171,00 kn ili 3,4 % u odnosu na početno stanje. Dani zajmovi se pretežno odnose na deponirana sredstva u poslovnim bankama za realizaciju kreditiranja različitih programa u području poljoprivrede, te malog i srednjeg poduzetništva. Nadalje, u okviru danih zajmova su evidentirana i potraživanja za aktivirana jamstva dana za zaduživanje trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, te potraživanja za stipendije dane studentima i učenicima.

Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2012., obveze (bez kredita i zajmova, te vrijednosnih papira) svih lokalnih jedinica koncem godine iznose 4.046.328.878,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su veće za 95.302.846,00 kn ili 2,4 %. Odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 3.197.934.490,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 818.904.108,00 kn i odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja u iznosu 29.490.280,00 kn. Na obveze Grada Zagreba se odnosi 1.375.980.524,00 kn ili 34,0 %, dok obveze svih drugih lokalnih jedinica koncem godine iznose 2.670.348.354,00 kn ili 66,0 %. Obveze su smanjene u odnosu na prethodnu godinu na području Grada Zagreba, Varaždinske, Virovitičko-podravske, Brodsko-posavske, Zadarske, Šibensko-kninske, Dubrovačko-neretvanske, te Međimurske županije za 168.135.545,00 kn ili 7,5 %, dok su obveze lokalnih jedinica drugih županija veće u odnosu na prethodnu godinu.

4.4. Nalazi revizije

Financijskom revizijom 81 lokalne jedinice, koja je obavljena za 2012., utvrđene su nepravilnosti i propusti, koji se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, postupke javne nabave i druge nepravilnosti. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Planiranje

Postupci planiranja, izrade, donošenja i izvršavanja proračuna, kao dokumenta kojim se procjenjuju prihodi i primici, te rashodi i izdaci za proračunsku godinu, propisani su Zakonom o proračunu. Zakonom je utvrđena obveza izrade plana razvojnih programa, kao sastavnog dijela proračuna lokalnih jedinica, kojim se planiraju rashodi za investicije, te izdvajanja za kapitalne pomoći i donacije. U dijelu planiranja su uočene nepravilnosti, jer planovi razvojnih programa nisu doneseni, doneseni su samo za proračunsku godinu, a ne i za trogodišnje razdoblje ili nisu sadržavali propisane elemente. Međutim, većina lokalnih jedinica koje su donijele planove razvojnih programa u skladu s propisima, nisu te planove koristile kako bi uspostavile sustav upravljanja investicijama i projektima, nego su se u plan samo prenosili podaci iz posebnog dijela proračuna. Prema izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz prosinca 2012., plan razvojnih programa treba sadržavati ciljeve i prioritete ulaganja, koji trebaju biti povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Na taj način plan razvojnih programa postaje dio strateškog planiranja. Zakonom o proračunu je predviđeno donošenje pravilnika kojim će se propisati sadržaj i metodologija izrade plana razvojnih programa, te sustav praćenja provedbe razvojnih programa, a njegova primjena je planirana kod donošenja proračunskih dokumenata za 2014. i projekcija za 2015. i 2016.

U planiranju rashoda za komunalne djelatnosti, uočene su nepravilnosti vezane uz donošenje programa održavanja i gradnje komunalne infrastrukture. Sredstva planirana programima nisu usklađena s prihodima od komunalne naknade, doprinosa i drugih izvora financiranja planiranih u proračunu. Na taj način je dio sredstava namijenjen za financiranje komunalnih djelatnosti utrošen za druge namjene.

- Računovodstveno poslovanje

Lokalne jedinice su obvezne primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, koji, između ostalog, propisuju poslovne knjige, načela iskazivanja prihoda, rashoda, imovine i obveza, sadržaj računa računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo. Nepravilnosti vezane uz računovodstveno poslovanje se odnose na poslovne knjige, evidentiranje poslovnih promjena, popis imovine i obveza, te financijske izvještaje.

Lokalne jedinice su ustrojile glavne knjige, ali nisu ustrojile određene analitičke evidencije (evidencije o korištenju službenih vozila i evidencije danih i primljenih instrumenata osiguranja plaćanja). Također je utvrđeno da u poslovnim knjigama nije evidentiran dio imovine (dugotrajna imovina i potraživanja), a obveze ili podaci o dugotrajnoj imovini i potraživanjima u analitičkim evidencijama i glavnoj knjizi nisu usklađeni.

Revizijom uočene nepravilnosti u evidentiranju poslovnih događaja se odnose na evidentiranje rashoda prema načelu novčanog tijeka, odnosno u vrijeme kad su podmirene obveze koje se na njih odnose, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja, što utječe i na rezultat poslovanja.

Također, prihodi i rashodi nisu evidentirani na odgovarajućim računima računskog plana ili su istovrsni poslovni događaji evidentirani na različitim računima računskog plana, zbog čega je otežano praćenje i kontrola izvršavanja proračuna.

Nepravilnosti u računovodstvenom poslovanju se odnose i na evidentiranje poslovnih promjena na temelju dokumentacije koja nije potpuna. Navedeno se odnosi na račune na kojima nije naznačen broj ugovora na koji se odnose, te račune za ugostiteljske usluge koji nemaju navedene elemente prema poreznim propisima. Također, uočeno je da se ne obavlja računska i suštinska kontrola računa ili uz račune nije priložena dokumentacija o utrošku sredstava. Prema odredbi članka 11. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, evidentiranje u poslovnim knjigama se temelji na urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama.

Također je utvrđeno da pojedine lokalne jedinice nisu obavile popis imovine i obveza na propisani način, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine i obveza, a zapisnici o popisu ne sadrže pojedinačne podatke o dugotrajnoj imovini u novčanim iznosima. Nadalje, uočeno je da se popisom ne utvrđuje stupanj dovršenosti dugotrajne imovine u pripremi, jer je u poslovnim knjigama pojedinih lokalnih jedinica u okviru dugotrajne imovine u pripremi iskazana imovina čija je izgradnja i nabava završena u ranijim godinama. U tim slučajevima je predloženo donijeti procedure o načinu postupanja s imovinom u pripremi, kako bi se imovina, nakon završetka gradnje i puštanja u uporabu, pravodobno evidentirala u poslovnim knjigama na propisanim računima računskog plana i kako bi se obavljao propisani ispravak vrijednosti.

U ranijim godinama je Ministarstvo poljoprivrede s većinom županija zaključilo ugovore o udruživanju sredstava za kreditiranje razvitka poljoprivrede na način da je kreditiranje realizirano putem poslovnih banaka s kojima su županije zaključile ugovore i koje su obavljale poslove vezane uz dodjelu i povrate kredita. Prema ugovorima zaključenim između županije i Ministarstva, dio sredstava koji se ostvari od povrata kredita i koji se odnosi na udio Ministarstva, županije su trebale uplaćivati u državni proračun. Revizijom za 2012. je utvrđeno različito postupanje županija kod evidentiranja i podmirivanja obveza prema državnom proračunu. Pojedine županije uredno podmiruju obveze prema državnom proračunu, neke su cjelokupnu ili dio obveza podmirile u 2012., a neke županije ne uplaćuju u državni proračun sredstva od povrata kredita. O ovim nepravilnostima, Ured je upozoravao županije i u revizijama obavljenim u prethodnim godinama. Obveze prema državnom proračunu neke županije nisu evidentirale u poslovnim knjigama, a pojedine su ih evidentirale u izvanbilančnim evidencijama. Ministarstvo poljoprivrede je u prosincu 2012. uputilo zahtjev svim županijama koje nisu poštovale odredbe ugovora o povratu sredstava, da podmire dospjele obveze, te se obvezalo da će u narednom razdoblju zajedno s Ministarstvom financija utvrditi okvire za način podmirivanja dugovanja. U očitovanjima su županije obrazlagale da su sredstva koja su trebale vratiti u državni proračun, koristile za razvoj poljoprivrede, a vezano uz povrat sredstava, neke županije su u 2013. ovlastile poslovne banke da razmjerni dio naplaćenih sredstava od povrata kredita uplaćuju u državni proračun.

Nepravilnosti vezane uz računovodstveno poslovanje utječu na točnost i realnost financijskih izvještaja, jer na temelju podataka iz poslovnih knjiga, lokalne jedinice sastavljaju financijske izvještaje, čija je osnovna svrha dati informacije o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva.

Oblik i sadržaj financijskih izvještaja su propisani Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Nepravilnosti vezane uz sastavljanje financijskih izvještaja se odnose na Bilješke koje nisu sastavljene ili ne sadrže pregled sudskih sporova ili nekretnina na kojima je upisana hipoteka.

Prema odredbama spomenutog Pravilnika, Bilješke su dopuna podataka uz financijske izvještaje, a obvezne Bilješke uz bilancu sadrže, između ostalog, pregled ugovornih obveza koje, uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteka, sudski sporovi koji su u tijeku).

- **Prihodi**

Lokalne jedinice raspolažu značajnim financijskim sredstvima koja prikupljaju iz vlastitih izvora, zajedničkih poreza i pomoći iz proračuna. Prikupljena sredstva koriste, u skladu s planiranim namjenama u proračunu, za poslove kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu, tijela lokalnih jedinica su odgovorna za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Prema odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti, za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, odgovoran je čelnik lokalne jedinice.

Neke lokalne jedinice su naplatu pojedinih prihoda povjerile Poreznoj upravi (županijski, gradski i općinski porezi) ili trgovačkim društvima u svom vlasništvu. Kod većine lokalnih jedinica je utvrđeno da nisu poduzimane potrebne mjere za naplatu potraživanja ili poduzete mjere nisu bile učinkovite, jer su potraživanja i dalje vrijednosno značajna. Kod utvrđenih nepravilnosti i propusta naloženo je poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu potraživanja, kako bi se izbjegla zastara. Predloženo je donošenje procedura i operativnih planova naplate potraživanja, te unaprjeđenje informatičkog sustava za praćenje potraživanja. U slučajevima otpisa vrijednosno značajnih potraživanja, predloženo je donošenje kriterija i mjerila za otpis potraživanja.

Osim naplate potraživanja za prihode iz nadležnosti lokalnih jedinica, prema odredbama Zakona o financiranju vodnog gospodarstva (Narodne novine 153/09, 90/11 i 56/13), gradovi i općine obračunavaju i naplaćuju naknadu za uređenje voda. Naknada za uređenje voda je prihod Hrvatskih voda, a gradovi i općine su obvezne naplaćene iznose naknade jedanput tjedno uplaćivati na račun Hrvatskih voda. Lokalne jedinice nisu redovito uplaćivale naplaćene iznose naknade na račun Hrvatskih voda.

Jedan od izvora financiranja lokalnih jedinica su prihodi od zakupa poslovnih prostora. Poslovni prostori u vlasništvu lokalnih jedinica se daju u zakup putem javnog natječaja, uz plaćanje zakupnine. Revizijom je utvrđeno da su lokalne jedinice davale poslovne prostore u zakup bez provedenog natječaja, da ugovore o zakupu nisu sastavljale u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora (Narodne novine 125/11), te da poslovne prostore lokalnih jedinica koriste razne udruge i političke stranke, bez plaćanja zakupnine.

U 2012. lokalne jedinice su ostvarile prihode od naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru. Naknadu plaćaju podnositelji zahtjeva u postupku ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade prema odredbama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 90/11 i 86/12). Naknada je zajednički prihod državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi) na čijem se području nalazi nezakonito izgrađena zgrada i lokalne jedinice čije upravno tijelo donosi rješenje o izvedenom stanju. Propisano je da se naplaćena naknada treba namjenski utrošiti prema programu koje donosi predstavničko tijelo. Lokalne jedinice nisu donijele program trošenja navedenih sredstava.

Također, gradovi i općine ostvaruju prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Sredstva od prodaje stanova se raspoređuju državnom proračunu (55,0 %) i prodavatelju - općini ili gradu (45,0 %). Iako propisima nije utvrđen rok za uplatu pripadajućeg dijela prihoda u državni proračun, pojedine lokalne jedinice ne podmiruju ove obveze u godini u kojoj su sredstva naplaćena, nego ih zadržavaju i koriste za druge namjene i po nekoliko godina. Ured je dao nalog lokalnim jedinicama da uplate u državni proračun pripadajući dio ostvarenih prihoda od prodaje stanova.

Većina proračunskih prihoda ima određenu namjenu utvrđenu posebnim zakonima. Namjenski prihodi i primici proračuna su pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu lokalnih jedinica, naknade s naslova osiguranja, te namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini, prenose se u proračun za tekuću proračunsku godinu. Neke lokalne jedinice nisu koristile proračunska sredstva u skladu s propisanom namjenom ili nisu donosile programe o utrošku namjenskih prihoda kojima bi se utvrdilo njihovo korištenje i olakšala kontrola utroška. Nadalje, za pojedine namjenske prihode nisu donesene odluke o razrezu i prikupljanju ili obveznicima nisu donesena rješenja, te prihodi nisu ostvareni. Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici lokalnih jedinica u kojima je obavljena financijska revizija za 2012. iznose 5.913.229.878,00 kn. Za propisane namjene su utrošeni prihodi i primici u iznosu 5.741.224.799,00 kn, a za pokriće drugih rashoda je utrošeno 172.005.079,00 ili 2,9 % ukupno ostvarenih namjenskih prihoda i primitaka. Prihodi koji nisu utrošeni za propisane namjene, najvećim dijelom se odnose na prihode od komunalne naknade, komunalnog doprinosa, od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo i spomeničke rente.

- Rashodi

Proračunska sredstva se koriste za financiranje rashoda, funkcija i programa tijela lokalnih jedinica, te drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika u visini raspoloživih sredstava utvrđenih proračunom. Kako bi se postigli očekivani rezultati, potrebno je planirana i raspoloživa sredstva koristiti na najbolji mogući način u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

U strukturi rashoda i izdataka većine lokalnih jedinica, vrijednosno značajan udjel imaju rashodi za zaposlene. Način obračuna i isplate plaće za zaposlene u lokalnim jedinicama, propisani su odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10). Kod pojedinih lokalnih jedinica masa sredstava za plaće je bila veća od propisane.

Prema odredbi članka 14. navedenog Zakona, masa sredstava za isplatu plaće zaposlenih u lokalnim jedinicama ne smije iznositi više od 20,0 % prihoda poslovanja lokalne jedinice ostvarenih u prethodnoj godini, umanjenih za prihode od domaćih i stranih pomoći i donacija (osim pomoći za preuzete državne službenike na temelju posebnog zakona), prihode od sufinanciranja građana za mjesnu samoupravu te ostvarene s osnove dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija.

Kao i u prethodnim razdobljima, i nadalje se javljaju nepravilnosti kod rashoda na području komunalnog gospodarstva, koji imaju značajan udjel u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini. Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12 i 94/13), komunalne djelatnosti mogu obavljati trgovačka društva ili javne ustanove koje osniva lokalna jedinica, vlastiti pogoni, pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji ili na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Izvori i namjena sredstava za održavanje komunalne infrastrukture, utvrđuju se programom održavanja, kojeg donosi predstavničko tijelo. Nepravilnosti na području komunalnog gospodarstva se najčešće odnose na izravno povjeravanje obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti pravnim i fizičkim osobama. Osim toga, lokalne jedinice ne donose odluke kojima treba utvrditi uvjete i mjerila o povjeravanju određenih komunalnih poslova pravnim ili fizičkim osobama. Prema odredbi članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalne djelatnosti koje se financiraju iz proračuna gradova i općina, mogu se povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora. Predstavničko tijelo određuje komunalne djelatnosti koje će se obavljati na temelju ugovora i utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja, te nakon provedenog postupka donosi odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje poslova.

Nadalje, utvrđeno je da programi održavanja ne sadrže sve podatke kako je propisano odredbama članka 28. spomenutog Zakona, prema kojem program održavanja obvezatno sadrži opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, te iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja.

Utvrđeno je da su lokalne jedinice doznavačavale sredstva trgovačkim društvima za redovnu djelatnost, odnosno za pokriće tekućih rashoda poslovanja, a rashode evidentirale u okviru rashoda za subvencije i tekuće donacije. Lokalne jedinice su obveznici primjene računovodstva proračuna u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Navedeni propisi ne predviđaju prijenose sredstava trgovačkim društvima za redovno poslovanje, nego kao subvencije i kapitalne pomoći. Prema navedenom Pravilniku, subvencije se odnose na subvencije kamata, subvencije za socijalne doprinose, za program usavršavanja zaposlenih, za restrukturiranje trgovačkog društva, za zatvaranje proizvodnje i slično, dok su kapitalne pomoći prijenosi nefinancijske imovine ili sredstava za financiranje troškova nefinancijske imovine ili za pokriće ukupnog gubitka koji se stvarao tijekom dvije ili više godina. Nadalje, neke lokalne jedinice nisu aktima utvrdile koji dio poslovanja se subvencijama potiče, odnosno unaprijeđuje, te nije određeno koji su ciljevi davanja subvencije, odnosno na koji način će dana subvencija utjecati na poboljšanje poslovanja. Također je utvrđeno da su odluke kojima su propisani uvjeti pod kojima se subvencije mogu odobriti, donosili zakonski predstavnici lokalnih jedinica, a prema odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i statuta lokalnih jedinica, odluke je trebalo donijeti predstavničko tijelo. Stoga je Ured predložio prijenose sredstava trgovačkim društvima obavljati u skladu s propisima.

Lokalne jedinice su doznavačavale sredstva za financiranje javnih potreba u kulturi i sportu na temelju zahtjeva korisnika i odluka zakonskog predstavnika, bez provođenja javnog natječaja. U pojedinim slučajevima nisu doneseni kriteriji za raspodjelu sredstava.

U proračunima lokalnih jedinica i nadalje su iskazani značajni manjkovi prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima za pokriće u narednom razdoblju, te vrijednosno značajne nepodmirene dospelje obveze. U takvim slučajevima je predloženo donošenje mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka i mjera za podmirenje dospjelih obveza, te preuzimanje obveza do visine ostvarenih prihoda, kako ne bi bilo dovedeno u pitanje poslovanje lokalnih jedinica, odnosno ravnomjerno financiranje javnih potreba u narednim godinama. Zakon o proračunu, koji se primjenjivao u 2012., nije ograničavao mogućnost kratkoročnog zaduživanja, niti je propisao uvjete pod kojima se lokalne jedinice mogu kratkoročno zaduživati.

Za kratkoročno zaduživanje nije potrebna suglasnost Ministarstva financija, ali se plaćaju poslovnoj banci naknade i kamate. Revidirane lokalne jedinice su koristile okvirne i kratkoročne kredite, a kamatna stopa je ugovarana od 3,0 % do 8,0 %. Izmjenama Zakona o proračunu iz prosinca 2012., propisani su način i uvjeti pod kojima se lokalne jedinice mogu kratkoročno zaduživati. Kratkoročno zaduživanje je moguće najduže na 12 mjeseci, bez mogućnosti daljnjeg reprograma. Svrha kratkoročnog zaduživanja je premošćivanje različite dinamike dospijeca obveza i priljeva sredstava za podmirenje tih obveza. Kratkoročno zaduživanje kao izvor sredstava za podmirenje dospjelih obveza za koje ne postoje planirana i osigurana sredstva, nije u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- Postupci javne nabave

Lokalne jedinice su obvezne nabavu roba, radova i usluga provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Od početka 2012., u primjeni je Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11), a u lipnju 2013. su donesene Izmjene i dopune Zakona (Narodne novine 83/13). Prema odredbama ovog Zakona, lokalne jedinice su za nabavu roba, radova i usluga mogle provoditi otvoreni i ograničeni postupak javne nabave, a u posebnim slučajevima i uz ispunjenje propisanih uvjeta, pregovarački postupak s prethodnom objavom i bez prethodne objave, odnosno natjecateljski dijalog.

Prema izvješćima o javnoj nabavi, koja su revidirane lokalne jedinice bile dužne dostaviti tijelu za sustav javne nabave, nakon provedenih postupaka javne nabave, zaključeno je 1 916 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 1.971.807.136,00 kn. Nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave, zaključeno je 1 467 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 1.430.975.497,00 kn ili 72,6 % ukupne nabave, te je ovaj postupak po broju zaključenih ugovora i vrijednosti nabave najzastupljeniji način nabave. Slijede pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave, na temelju kojih je zaključeno 180 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 400.845.281,00 kn ili 20,3 % ukupne nabave. Svi drugi postupci javne nabave su korišteni u 7,1 % slučajeva. Značajan dio nabave, u vrijednosti 280.337.858,00 kn, odnosi se na nabavu roba, radova i usluga pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn, za koje prema propisima o javnoj nabavi nije obvezno provoditi postupke javne nabave.

Revizija postupaka javne nabave uključuje donošenje plana nabave, provjeru provedenih postupaka i provjeru realizacije zaključenih ugovora.

Lokalne jedinice kao javni naručitelji su obvezni donijeti i objaviti plan nabave i sve izmjene na svojim internetskim stranicama ili, ukoliko nemaju tu mogućnost, dostaviti planove središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, koje ih objavljuje na svojim internetskim stranicama. Zakonom je propisana obveza praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavi ustrojavanjem registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, te njegovom objavom na način koji je propisan za plan nabave. Pojedine lokalne jedinice nisu postupile na propisani način.

Revizijom postupaka javne nabave su utvrđene nepravilnosti u provođenju pregovaračkih postupaka javne nabave bez prethodne objave, temeljem kojih su zaključeni dodaci osnovnim ugovorima u svrhu izvođenja dodatnih radova. Zakonom o javnoj nabavi je propisana mogućnost nabave dodatnih radova temeljem pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, ali je isto tako određeno i koji uvjeti moraju biti ispunjeni da bi se određeni radovi u smislu odredbi ovog Zakona smatrali dodatnim radovima koji se mogu nabaviti provođenjem navedenih postupaka. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave je koristilo 64,0 % revidiranih subjekata. Potreba lokalnih jedinica za dodatnim radovima javlja se u pravilu zbog propusta u postupku projektiranja, te se tijekom gradnje mijenja projektna dokumentacija, što rezultira ugovaranjem dodatnih radova.

Također, uočeno je da se realizacija projekata provodi po fazama, kroz više godina, a za svaku fazu se provode otvoreni postupci javne nabave i ugovaraju dodatni radovi na temelju pregovaračkih postupaka bez prethodne objave, između ostalog, i zbog izmijenjenog stvarnog stanja u odnosu na stanje u vrijeme izrade projektne dokumentacije. U slučajevima kada nisu bili ispunjeni uvjeti za provođenje pregovaračkih postupaka bez prethodne objave, Ured je predložio više pozornosti posvetiti izradi cjelokupne dokumentacije te osigurati veći stupanj pripremljenosti projekata kako bi se prije provođenja postupka nabave realnije utvrdila ukupna vrijednost, vrsta i količina radova.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 52.738.709,00 kn, a odnosi se na 31 lokalnu jedinicu. Kod većine lokalnih jedinica se navedeno odnosi na nabavu električne energije i goriva, telekomunikacijske i odvjetničke usluge, usluge prijevoza i građevinske radove.

Provjerom realizacije zaključenih ugovora, utvrđeno je da radovi nisu završeni u ugovorenim rokovima, a zbog nepripremljenosti projektne dokumentacije, za pojedine radove je višekratno ugovarano produženje roka, te je naloženo poduzeti aktivnosti za završetak ugovorenih radova.

- Druge nepravilnosti

Druge nepravilnosti se u većini slučajeva odnose na upravljanje imovinom i zaduživanje.

- Upravljanje imovinom

Lokalne jedinice raspolažu vrijednosno značajnom imovinom. Prema financijskim izvještajima za 2012., ukupna nefinancijska (dugotrajna) imovina lokalnih jedinica je iskazana u vrijednosti 74.961.387.008,00 kn, a vrijednosno najznačajnija se odnosi na građevinske objekte u iznosu 35.922.276.979,00 kn i zemljište u iznosu 26.200.702.818,00 kn.

Prema odredbi članka 18. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, imovina određuje financijski položaj lokalnih jedinica. Imovina su resursi koje kontrolira lokalna jedinica kao rezultat prošlih događaja i od kojih se očekuju buduće koristi u obavljanju djelatnosti.

Vežano uz reviziju dugotrajne imovine, utvrđeno je da u poslovnim knjigama lokalnih jedinica nije evidentirana pojedina dugotrajna imovina (zemljišta, groblja, ceste), a evidentirana je imovina (zemljišta i građevinski objekti) koja nije u vlasništvu lokalnih jedinica, nego je lokalne jedinice koriste. Također, za pojedinu imovinu nije utvrđena vrijednost, ili je imovina evidentirana izvanbilančno zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa, odnosno vlasništva. Također je utvrđeno da su neke lokalne jedinice u okviru programa mjera za pokriće manjka, planirale prodaju građevinskog zemljišta kako bi pokrile manjak u proračunu i osigurale sredstva za podmirenje dospjelih obveza.

Opisane činjenice vezane uz dugotrajnu imovinu, ukazuju na nedostatak kvalitetnog upravljanja imovinom, što podrazumijeva evidentiranje cjelokupne imovine u poslovnim knjigama i iskazivanje u financijskim izvještajima, te donošenje kriterija i mjerila za raspolaganje i ubiranje prihoda od imovine.

Iako ustrojavanje registra nekretnina u vlasništvu lokalnih jedinica nije zakonska obveza, neke lokalne jedinice su uspostavile ili započele s uspostavom registra kao sveobuhvatne analitičke evidencije o imovini. U očitovanju su jedinice obrazložile da je procjena vrijednosti imovine i rješavanje vlasništva nad imovinom dugotrajan postupak, između ostaloga, i zbog neusklađenosti katastarskih planova i zemljišnih knjiga.

U lipnju 2013., donesena je Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, kojom su određeni srednjoročni ciljevi i smjernice za upravljanje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske od 2013. do 2017. Vezano uz dokumentaciju o imovini lokalnih jedinica, u Strategiji je navedeno da je u izradi novog zakonskog rješenja u upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske potrebno uspostaviti jednaka pravila postupanja koja vrijede za tijela državne uprave i za nadležna tijela u lokalnim jedinicama. Zbog navedenog se u idućim godinama očekuju pozitivni pomaci u upravljanju i raspolaganju dugotrajnom imovinom u vlasništvu lokalnih jedinica.

Revizijom je također utvrđeno da pojedini kapitalni projekti (gradnja nerazvrstanih cesta, gradnja i rekonstrukcija objekata), koji su planirani proračunom nisu ostvareni ili su ostvareni znatno manje od plana. Jedan od razloga je što se proračunom planiraju projekti, odnosno osiguravaju sredstva, a da prethodno nije pripremljena projektna dokumentacija, odnosno nisu riješeni imovinsko-pravni odnosi. Zbog navedenog, koncem godine na računima ostaju neutrošena proračunska sredstva. U takvim slučajevima je naloženo osigurati veći stupanj pripremljenosti kapitalnih projekata, kako bi se proračunska sredstva koristila u skladu s planiranim namjenama i u planiranim rokovima.

Dugotrajna imovina (naročito se to odnosi na građevinske objekte, odnosno poslovne prostore) se može stjecati kupnjom i gradnjom, a za obavljanje djelatnosti, odnosno za ispunjenje programa lokalnih jedinica ili njihovih proračunskih korisnika, može se imovina uzeti u zakup. Revizijom je utvrđeno da prije odabira jednog od navedenih načina stjecanja, odnosno nabave i korištenja imovine, neke lokalne jedinice nisu napravile usporednu analizu isplativosti različitih načina nabave, kako bi se odabrao najpovoljniji način nabave i time postupilo u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. U očitovanju su neke lokalne jedinice navele da je na odabrani način nabave utjecao nedostatak vremena i pogodnost cijene odabranog načina nabave.

- Zaduživanje

Dugoročno zaduživanje lokalnih jedinica i davanje jamstava, uređeno je Zakonom o proračunu i Pravilnikom o postupku zaduživanja te davanju jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 55/09 i 139/10). Dugoročno zaduživanje lokalnih jedinica je moguće samo za investiciju koja se financira iz njihovih proračuna i koju potvrdi predstavničko tijelo, uz prethodno dobivenu suglasnost Vlade Republike Hrvatske.

Jedan od uvjeta zaduživanja je da ukupna godišnja obveza može iznositi najviše do 20,0 % ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje, umanjeno za prihode od pomoći i donacija, prihode od sufinanciranja građana, te dodatni udjel u porezu na dohodak i pomoći za financiranje decentraliziranih funkcija. Pod investicijama se podrazumijevaju rashodi za nabavu dugotrajne imovine, osim osobnih automobila.

Lokalne jedinice su se u 2012. zaduživale za financiranje kapitalnih projekata na način da su povučena kreditna sredstva na temelju ugovora o kreditima zaključenim u ranijim godinama ili su zaključeni novi ugovori o kreditu tijekom 2012.

U dijelu zaduživanja, nepravilnosti su utvrđene kod lokalnih jedinica koje za zaduživanje nisu pribavile suglasnost Vlade Republike Hrvatske ili su se dugoročno zadužile za nabavu osobnih automobila. Nadalje, pojedine lokalne jedinice koje su pribavile suglasnost za zaduživanje, nisu u izračun stope zaduženosti uključile obveze koje nemaju evidentirane u poslovnim knjigama. Uključivanjem spomenutih obveza u izračun, stopa zaduženosti bi bila viša od zakonom propisane (20,0 %).

Nadalje, utvrđeno je da su lokalne jedinice dale jamstvo za zaduživanje pravnim osobama u privatnom vlasništvu i sportskim udrugama (udrugama građana), što nije u skladu s odredbama Zakona o proračunu, prema kojima lokalne jedinice mogu dati jamstvo za ispunjenje njihovih obveza, pravnoj osobi u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu i ustanovi čiji je osnivač. Također, nepravilnosti su utvrđene kod lokalnih jedinica koje su za osiguranje povrata kredita u ranijim godinama pribavile jamstvo Vlade Republike Hrvatske. Jamstva su aktivirana, te su iz državnog proračuna podmirene obveze po kreditima lokalnih jedinica. Prema odredbi članka 85. Zakona o proračunu, korisnik kredita ili zajma je dužan izvršiti povrat svakog iznosa koji je Ministarstvo financija platilo s osnove državnog jamstva. Kako lokalne jedinice nisu podmirile obveze s osnove aktiviranih državnih jamstava, Ured je naložio da se u dogovoru s Ministarstvom financija utvrde način i rokovi podmirenja obveza.

Lokalne jedinice su u obvezi uspostaviti i razvijati financijsko upravljanje i kontrole kako bi se uspješno upravljalo rizicima, a u realizaciji ciljeva proračunska sredstva koristila ekonomično, učinkovito i djelotvorno. Revizijom su utvrđene slabosti u funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola, između ostalog, jer nisu donesene pisane procedure i upute za značajne poslovne procese. S obzirom da su revizijom lokalnih jedinica uočene nepravilnosti i propusti, navedeno ukazuje na potrebu jačanja sustava unutarnjih kontrola radi sprječavanja i otkrivanja pogrešaka, te smanjenja rizika poslovanja na prihvatljivu razinu.

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

Tablica broj 13

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod lokalnih jedinica

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i primici	Rashodi i izdaci	Javna nabava	Druge nepravilnosti
Županija:						
1.	Bjelovarsko-bilogorska	x		x	x	
2.	Brodsko-posavska	x	x	x	x	
3.	Istarska	x	x	x	x	
4.	Ličko-senjska		x	x		
5.	Međimurska	x		x		
6.	Požeško-slavonska		x	x		
7.	Primorsko-goranska		x	x	x	
8.	Sisačko-moslavačka			x	x	x
9.	Splitsko-dalmatinska	x	x			
10.	Šibensko-kninska	x				
11.	Varaždinska	x				x
12.	Virovitička-podravska		x			x
13.	Vukovarsko-srijemska	x		x		
Grad:						
1.	Bakar		x			
2.	Benkovac		x	x		
3.	Biograd na Moru	x	x	x	x	
4.	Bjelovar			x	x	
5.	Crikvenica	x	x		x	
6.	Čakovec	x	x			x
7.	Dugo Selo	x		x		
8.	Gospić		x	x	x	
9.	Imotski	x	x	x	x	
10.	Karlovac	x	x	x		
11.	Kaštela	x	x	x	x	
12.	Knin	x	x			
13.	Korčula		x	x		
14.	Krapina		x			
15.	Kutjevo	x	x	x	x	
16.	Ludbreg	x	x	x	x	
17.	Nin	x	x	x	x	
18.	Nova Gradiška		x		x	x
19.	Novi Marof		x	x		
20.	Novi Vinodolski	x	x	x		
21.	Orahovica	x	x			x
22.	Osijek		x	x		
23.	Otočac	x	x	x	x	
24.	Pag		x		x	x
25.	Pazin	x	x	x		
26.	Pula-Pola	x	x		x	
27.	Rijeka	x	x	x		x
28.	Sisak	x	x	x		
29.	Slatina		x	x		
30.	Slavonski Brod		x			
31.	Split		x	x	x	
32.	Varaždin	x	x	x	x	
33.	Velika Gorica	x	x	x		
34.	Vukovar	x	x			x
35.	Zadar	x	x	x	x	
36.	Zagreb	x	x	x	x	x
Općina:						
1.	Baška Voda	x	x	x	x	
2.	Cernik	x	x	x		
3.	Čaglin			x		
4.	Gornji Bogićevci		x	x	x	
5.	Karlobag	x	x	x	x	

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i primici	Rashodi i izdaci	Javna nabava	Druge nepravilnosti
6.	Ližnjan-Lisignano	x	x	x	x	
7.	Mljet	x	x	x	x	
8.	Nedelišće		x	x	x	x
9.	Pitomača	x	x			
10.	Plitvička Jezera			x		
11.	Primošten	x	x	x		
12.	Selca	x	x	x	x	
13.	Sibinj	x	x	x	x	x
14.	Suhopolje	x	x	x		
15.	Velika		x	x	x	

5. REVIZIJA DRUGIH KORISNIKA PRORAČUNA

Revizijom je obuhvaćeno 13 subjekata: korisnici proračuna lokalnih jedinica (dječji vrtići, domovi zdravlja, dom za starije i nemoćne osobe, osnovne škole, zavod za javno zdravstvo) i korisnici državnog proračuna druge razine organizacijske klasifikacije (akademija, fakultet i zatvor). Revizijom je obuhvaćen i jedan izvanproračunski korisnik (županijska uprava za ceste).

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

Ciljevi revizije su bili:

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

Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje korisnika proračuna za 2011. ili 2012.

5.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

- **pet bezuvjetnih i**
- **osam uvjetnih mišljenja.**

U nastavku se navode korisnici proračuna prema vrstama izraženih mišljenja. Uz nazive korisnika proračuna su navedena mišljenja iz prethodne revizije (ako je obavljena).

Bezuvtetno mišljenje je izraženo za:

- Centar za odgoj, obrazovanje i rehabilitaciju Virovitica,
- Dječji vrtić Cvrčak, Virovitica,
- Dom za starije i nemoćne osobe Vukovar,
- Zatvor u Zadru i
- Zavod za javno zdravstvo Sveti Rok Virovitičko-podravške županije (uvjetno).

Uvjetno mišljenje je izraženo za:

- Dječji vrtić Čakovec (nepovoljno),
- Dom zdravlja Drniš,
- Dom zdravlja Novalja,
- Dom zdravlja Virovitičko-podravške županije (uvjetno),
- Ekonomski fakultet Zagreb (nepovoljno),
- Osnovnu školu Vladimir Nazor, Nova Bukovica,
- Pravosudnu akademiju, Zagreb i
- Županijsku upravu za ceste na području Županije Dubrovačko-neretvanske (uvjetno).

U ukupno revidiranim prihodima i primicima 13 korisnika proračuna u iznosu 340.496.256,00 kn, prihodi pet korisnika o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 40.126.438,00 kn (11,8 %), a prihodi osam korisnika proračuna, kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 300.369.818,00 kn (88,2 %).

U financijskim izvještajima revidiranih korisnika proračuna su iskazana ukupna potraživanja u iznosu 34.386.088,00 kn, od čega su dospjela u iznosu 14.980.097,00 kn. Ukupne obveze su iskazane u iznosu 93.904.429,00 kn, od čega je dospjelo 9.730.296,00 kn.

5.2. Prihodi i primici te rashodi i izdaci

Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom su ostvareni u iznosu 340.496.256,00 kn. Prema izvorima financiranja, vrijednosno najznačajniji su prihodi iz državnog proračuna ili proračuna lokalnih jedinica za financiranje redovne djelatnosti u iznosu 195.048.006,00 kn, s udjelom 57,3 %. Struktura i udjel drugih prihoda (vlastiti prihodi, prihodi od imovine, prihodi prema posebnim propisima, pomoći i prihodi od prodaje proizvoda i usluga, te nefinancijske imovine) i primitaka u ukupnim prihodima i primicima je različita, a proizlazi iz nadležnosti, odnosno djelokruga revidiranih subjekata.

Ukupni rashodi i izdaci revidiranih subjekata su ostvareni u iznosu 335.756.601,00 kn. Vrijednosno su najznačajniji rashodi za zaposlene u iznosu 190.648.126,00 kn, s udjelom 56,8 % u ukupnim rashodima i izdacima, a odnose se na plaće i naknade za 1 159 zaposlenika. Materijalni rashodi su ostvareni u iznosu 131.717.936,00 kn, s udjelom 39,2 % u ukupnim rashodima i izdacima. Za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni rashodi u iznosu 11.586.741,00 kn, a vrijednosno značajniji se odnose na dodatna ulaganju u imovinu, nabavu opreme, te prijevoznih sredstava za obavljanje djelatnosti. Ovisno o djelatnosti koju obavljaju, revidirani subjekti imaju različitu strukturu i udjel rashoda u ukupnim rashodima i izdacima.

Višak prihoda za revidirano razdoblje je iskazalo sedam, a manjak prihoda šest korisnika proračuna.

5.3. Nalazi revizije

Financijskom revizijom 13 korisnika proračuna, utvrđene su nepravilnosti i propusti, koji se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i postupke javne nabave. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Planiranje i računovodstvene poslovanje

Revizijom su obuhvaćeni financijski planovi i programi rada revidiranih subjekata, poslovne knjige, financijski izvještaji, te popis imovine i obveza.

Financijskim planom korisnici proračuna utvrđuju prihode i primitke, te rashode i izdatke u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Uz financijski plan, upravna vijeća korisnika proračuna su bila obvezna donijeti program rada i razvoja, u skladu s posebnim propisima kojima se uređuje poslovanje korisnika proračuna.

Svi revizijom obuhvaćeni subjekti su donijeli financijski plan, a nepravilnosti u dijelu planiranja se odnose na korisnike proračuna koji nisu donijeli program rada ili izmjene financijskog plana u slučajevima kada su tijekom godine prihodi i rashodi značajno odstupali od plana.

Korisnici proračuna su u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Nepravilnosti i propusti u ovom području su utvrđeni kod svih revizijom obuhvaćenih korisnika proračuna.

Korisnici proračuna su ustrojili glavne knjige, ali nisu ustrojili određene pomoćne knjige ili evidencije. Posebno se to odnosi na evidenciju o korištenju službenih vozila i o potrošnji goriva, te evidenciju o primljenim i izdanim vrijednosnim papirima. Također, podaci o dugotrajnoj imovini nekih korisnika proračuna u glavnim knjigama i pomoćnim evidencijama nisu istovjetni.

Nadalje, nepravilnosti se odnose na evidentiranje poslovnih promjena, jer određeni prihodi i rashodi, te pojedina imovina i obveze nisu evidentirani u poslovnim knjigama ili nisu evidentirani na propisanim računima računskog plana. Kod evidentiranja prihoda i rashoda nije primijenjeno modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja. U skladu s odredbom članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju, a prihodi u izvještajnom razdoblju u kojemu su naplaćeni. Propusti se odnose i na obračun ispravka vrijednosti za određene skupine imovine, za koje nisu primjenjene propisane stope.

Korisnici proračuna su obvezni koncem poslovne godine obaviti popis imovine i obveza sa stanjem na datum bilance. Najčešća nepravilnost je nepotpun popis, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine i obveza. Dio popisane imovine nije iskazan u vrijednosnim, odnosno novčanim iznosima, što onemogućava usporedbu s knjigovodstvenim stanjem, neke popisne liste nisu potpisali članovi popisnih povjerenstava, niti su odluke o rezultatima popisa, odnosno rashodu imovine donesene pravodobno, te u poslovnim knjigama nije evidentiran otpis rashodovane imovine.

- Prihodi

Uz prihode iz proračuna, koji su vrijednosno najznačajniji, korisnici proračuna ostvaruju i prihode iz drugih izvora. Neovisno o izvoru financiranja, korisnici proračuna 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. Jedan od izvora financiranja su i prihodi od obavljanja poslova vlastite djelatnosti, koje korisnici proračuna ostvaruju na tržištu. Kod pojedinih revidiranih subjekata, u poslovnim knjigama nisu osigurani podaci iz kojih bi bilo vidljivo koriste li se prihodi od obavljanja poslova vlastite djelatnosti u skladu s donesenim internim aktima, a dokumentacija o isplati vlastitih prihoda je nepotpuna.

- Rashodi

U strukturi rashoda, značajan udjel kod većine revidiranih korisnika proračuna imaju rashodi za zaposlene. Revizijom ovih rashoda su utvrđene nepravilnosti kod manjeg broja subjekata, a odnose se na primjenu koeficijenata složenosti poslova, te obračuna i isplate dodatka na plaću.

Za pojedina radna mjesta, utvrđeni koeficijenti za obračun plaća su viši od koeficijenata propisanih pravilnicima o radu ili drugim aktima. Dokumentacija na temelju koje su korisnici proračuna isplaćivali dodatke za uspješnost na radu ili stalne i povremene dodatke na plaću, nije potpuna, jer nisu navedeni kriteriji i mjerila za isplatu spomenutih dodataka.

Pojedini poslovi obavljani su na temelju ugovora o djelu, odnosno ugovora o autorskom djelu. Kontrola kvalitete i rokova obavljanja poslova nije uspostavljena, jer su ugovori o djelu zaključivani nakon obavljenog posla, te nisu ustrojene evidencije o primitku autorskih djela.

- **Postupci javne nabave**

Korisnici proračuna kao javni naručitelji roba, radova i usluga, obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisani postupci javne nabave. Prema godišnjim izvješćima o javnoj nabavi, koja su revidirani subjekti bili dužni dostaviti tijelu nadležnom za sustav javne nabave, nakon provedenih postupaka javne nabave, zaključena su 94 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 35.877.549,00 kn. Najčešće korišteni postupak nabave je otvoreni postupak javne nabave, nakon kojih su zaključena 74 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 31.610.995,00 kn ili 88,1 % ukupne nabave. Nakon provođenja pregovaračkih postupaka javne nabave bez prethodne objave, zaključeno je 17 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 3.617.696,00 kn. Značajan dio nabave, u vrijednosti 21.796.084,00 kn, odnosi se na nabavu roba, radova i usluga pojedinačnih vrijednosti do 70.000,00 kn, za koje prema propisima o javnoj nabavi nije trebalo provoditi postupke nabave. Tri korisnika proračuna nisu nabavljala istovrsne robe, radove ili usluge vrijednosti iznad 70.000,00 kn.

Nepravilnosti vezane uz javnu nabavu su utvrđene kod većine revizijom obuhvaćenih subjekata, a odnose se na:

- plan nabave nije donesen ili ne sadrži propisane podatke,
- tijelu nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljena izvješća o javnoj nabavi,
- registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nije objavljen na internetskim stranicama korisnika proračuna ili ne sadrži propisane podatke,
- bez primjene propisanih postupaka javne nabave, izravnim ugovaranjem je nabavljeno roba, radova i usluga u vrijednosti 5.197.396,00 kn i
- ne prate se rokovi izvršenja ugovora, te kvaliteta i količina nabavljenih roba.

U svim slučajevima u kojima su utvrđene nepravilnosti i propusti u nabavi roba, radova i usluga, naloženo je postupati u skladu s propisima o javnoj nabavi.

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

Tablica broj 14

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod drugih korisnika proračuna

Redni broj	Naziv korisnika proračuna	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6
1.	Dječji vrtić Čakovec	x	x		x	
2.	Dom zdravlja Drniš		x			x
3.	Dom zdravlja Novalja		x		x	x
4.	Dom zdravlja Virovitičko - podravske županije		x		x	x
5.	Ekonomski fakultet, Zagreb		x	x	x	x
6.	Osnovna škola Vladimir Nazor Nova Bukovica		x			x
7.	Pravosudna akademija, Zagreb		x		x	x
8.	Županijska uprava za ceste na području Županije Dubrovačko-neretvanske		x			x

6. 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 i 54/13), 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, 4/09, 58/11 i 140/11). 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, koji su dužni sastavljati i prezentirati godišnje financijske izvještaje primjenom Međunarodnih standarda financijskog izvještavanja (Narodne novine 136/09, 8/10, 18/10, 27/10, 65/10, 120/10, 58/11, 140/11, 15/12, 118/12, 45/13 i 69/13).

U ovom izvještajnom razdoblju, financijskom revizijom je obuhvaćeno devet trgovačkih društava i jedna javna ustanova. Kriteriji za odabir subjekata revizije su bili: financijska značajnost, nalazi prethodne revizije, procjena rizika i informacije prikupljene iz drugih izvora.

Ciljevi revizije su bili:

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

Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2011. ili 2012.

6.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju svih subjekata obuhvaćenih revizijom, izražena su **uvjetna mišljenja**:

- Agroduhan d.o.o.,
- Brijuni rivijera d.o.o.,
- Hoteli Makarska d.d.,
- Hoteli Živogošće d.d.,
- Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o.,
- Hrvatska lutrija d.o.o.,
- Hrvatska radiotelevizija,
- Hrvatsko mirovinsko investicijsko društvo d.o.o.,
- Vukovarska gospodarska zona d.o.o. i
- Zrakoplovno-tehnički centar d.d.

6.2. Prihodi i rashodi

Ukupni prihodi subjekata obuhvaćenih revizijom su planirani u iznosu 2.629.976.343,00 kn, a ostvareni su u iznosu 2.706.767.957,00 kn, što je za 76.791.614,00 kn ili 2,9 % više od planiranih. Odnose se na poslovne prihode u iznosu 2.672.747.928,00 kn, financijske prihode u iznosu 32.750.798,00 kn i izvanredne prihode u iznosu 1.269.231,00 kn. Poslovni prihodi čine 98,7 % ukupnih prihoda. Ukupni rashodi subjekata obuhvaćenih revizijom su planirani u iznosu 2.610.368.250,00 kn, a ostvareni su u iznosu 2.768.343.234,00 kn, što je za 157.974.984,00 kn ili 6,1 % više od planiranih. Odnose se na poslovne rashode u iznosu 2.690.906.403,00 kn, financijske rashode u iznosu 77.172.347,00 kn i izvanredne rashode u iznosu 264.484,00 kn. Poslovni rashodi čine 97,2 % ukupnih rashoda. Pet subjekata obuhvaćenih revizijom je ostvarilo pozitivan, a pet negativan financijski rezultat. Ukupna potraživanja su koncem godine iznosila 510.733.214,00 kn, od čega je 184.464.945,00 kn dospjelo, a ukupne obveze su iznosile 1.720.760.467,00 kn, od čega je 419.807.881,00 kn dospjelo.

6.3. Nalazi revizije

Financijskom revizijom devet trgovačkih društava i jedne javne ustanove, utvrđene su nepravilnosti i propusti, koji se odnose na sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, postupke javne nabave i druge nepravilnosti. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Sustav unutarnjih kontrola

Nepravilnosti utvrđene kod sustava unutarnjih kontrola se odnose na rad revizorskih i nadzornih odbora, osnivanje komisije za unutarnju reviziju, ustrojavanje i rad unutarnje revizije, te donošenje poslovnih politika, pravila, procedura i drugih općih akata.

Sustav unutarnjih kontrola je skup postupaka i mjera koje se uspostavljaju s ciljem ostvarivanja učinkovitosti poslovanja, pouzdanog financijskog izvještavanja i usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima. Sustav unutarnjih kontrola osigurava ekonomično i učinkovito ostvarivanje ciljeva poslovanja, poštivanje zakonske regulative, sprječavanje i otkrivanje pogrešaka, kvalitetu računovodstvenih podataka, pravodobno pružanje financijskih i rukovodnih informacija, te povećava odgovornost osoba uključenih u raspolaganje imovinom.

Prema odredbama članka 28. Zakona o reviziji (Narodne novine 146/05, 139/08 i 144/12), revizorski odbor prati postupak financijskog izvješćivanja, prati učinkovitost sustava unutarnje kontrole, unutarnje revizije, te sustav upravljanja rizicima, nadgleda provođenje revizije godišnjih financijskih i konsolidiranih izvještaja, prati neovisnost samostalnih revizora ili revizorskog društva koje obavlja reviziju, a posebno ugovore o dodatnim uslugama, daje preporuke skupštini o odabiru samostalnog revizora ili revizorskog društva, te raspravlja o planovima i godišnjem izvješću unutarnje revizije i o značajnim pitanjima koja se odnose na ovo područje. U revidiranim društvima nisu doneseni poslovnici o radu revizorskih odbora ni planovi rada. Revizorski odbori nisu obavljali poslove iz svoje nadležnosti i nisu sastavljali zapisnike o provedenim aktivnostima. Predloženo je donijeti poslovnik o radu revizorskih odbora i planove rada, sastavljati zapisnike i dokumentirati provedene postupke.

Prema odredbama točke 3.2.14. Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10), učestalost održavanja sjednica nadzornog odbora treba biti određena u skladu s potrebama društva, te se sjednice trebaju održavati dovoljno često da osiguraju učinkovitost rada nadzornog odbora. Članovima nadzornog odbora je isplaćivana fiksna mjesečna naknada za rad, iako je tijekom godine održana jedna sjednica nadzornog odbora. Predloženo je sjednice nadzornog odbora održavati dovoljno često, kako bi se osigurala učinkovitost rada odbora.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske iz studenoga 2009., u okviru Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, utvrđena je obveza ustrojavanja sustava financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru za razdoblje 2010. - 2012. Unutarnja revizija je navedena kao ključni element sustava financijskog upravljanja. Unutarnja revizija razmatra i ocjenjuje postojeće sustave unutarnjih kontrola, daje stručno mišljenje s obzirom na njihovu adekvatnost, promjenu i djelotvornost, te nastoji pomoći rukovodstvu, odnosno osobama odgovornima za oblikovanje i provedbu sustava unutarnjih kontrola da što bolje obnašaju svoje odgovornosti i unaprijede poslovanje. Unutarnji revizori podnose izvješće o rezultatima izravno komisiji za reviziju, odnosno nadzornom odboru. Neka društva nisu osnovala unutarnju reviziju. U nekim društvima unutarnja revizija prati provedbu danih preporuka, međutim rukovoditelji organizacijskih jedinica ne dostavljaju ili ne dostavljaju pravodobno podatke i informacije o prihvaćanju i provedbi danih preporuka. U nekim društvima uprava nije sastavila plan djelovanja koji uključuje prihvaćene preporuke i radnje (iz izvješća unutarnjeg revizora) koje je potrebno poduzeti, uključujući sredstva za organizaciju i detaljno praćenje provedbe. Naloženo je ustrojiti unutarnju reviziju. Predloženo je obvezati rukovoditelje organizacijskih jedinica, odnosno poslovnih procesa za koje je obavljena unutarnja revizija na dostavu izvješća o poduzetim aktivnostima vezanim uz provedbu danih preporuka. Također je predloženo uspostaviti sustav praćenja provedbe danih preporuka unutarnjih revizora.

Društva su propustila donijeti poslovne politike (politika prodaje, nabave, cijena i odnosa prema tržištu i javnosti, razvojna politika, investicijska, kadrovska, financijska i politika kvalitete). Unutarnjim aktima nisu regulirani postupci nabave i ugovaranja, zbog čega postoji rizik neučinkovitog korištenja financijskih i drugih sredstava. Predloženo je donijeti poslovne politike kojima bi se regulirale unutarnje aktivnosti i postupci pri donošenju odluka značajnih za poslovanje društava. Nadalje je predloženo donijeti pisana pravila, procedure i norme djelovanja u svrhu učinkovitije provedbe unutarnjih kontrola.

U nekim je društvima zbog promjena organizacijske strukture, menadžmenta i poslovnih politika veći broj internih akata postao neprimjenjiv. Nadalje, poslovni procesi nisu opisani, kao ni kontrolne funkcije i postupci koje treba uspostaviti za odgovarajuću kontrolu rizika, te praćenje učinkovitosti i djelotvornosti poslovanja. U nekim društvima je pravilnikom o organizaciji rada i sistematizaciji radnih mjesta definirana organizacija, ali nije naveden broj zaposlenih na pojedinim radnim mjestima. Predloženo je donijeti pravilnike, napatke, upute, smjernice i druge akte koji detaljnije uređuju proces izrade planova, računovodstveno i financijsko poslovanje, upravljanje imovinom, te druge postupke i procese koje treba uspostaviti za odgovarajuću kontrolu rizika, kao i praćenje učinkovitosti i djelotvornosti poslovanja. Predloženo je opisati poslovne procese, te propisati obvezu svake organizacijske jedinice da kontrolira usklađenost opisa poslovnih procesa i stvarnog stanja.

U cilju sveobuhvatne kontrole poslovnih procesa, te praćenja učinkovitosti i djelotvornosti poslovanja, predloženo je uz opis poslovnih procesa utvrditi rizike kojima je proces izložen, te definirati kontrolne mehanizme za upravljanje rizicima. Također je predloženo u organizacijskoj shemi utvrditi broj zaposlenih na pojedinim radnim mjestima.

- Planiranje i računovodstveno poslovanje

Nepravilnosti utvrđene kod planiranja i računovodstvenog poslovanja se odnose na donošenje planskih dokumenata, poslovne knjige i financijske izvještaje, te popis imovine i obveza.

Financijski i strateški planovi nisu doneseni ili nisu doneseni pravodobno. Planske vrijednosti koje se odnose na prihode i rashode prema pojedinim stavkama nisu usklađene s podacima u računu dobiti i gubitka, te nisu određena pojedinačna ulaganja na koja se odnose planirana sredstva kao i izvori sredstava. Predloženo je pravodobno donositi financijske i druge planove, te omogućiti praćenje njihova ostvarenja.

Knjigovodstvene isprave prije unosa u poslovne knjige nisu kontrolirane, odnosno odobrene na odgovarajući način. Poslovni događaji nisu evidentirani na računima propisanim računskim planom, što je utjecalo na podatke o vrijednosti imovine evidentirane u poslovnim knjigama, te na iskazani rezultat poslovanja, kao i porezne obveze. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirana, odnosno iskazana rezerviranja za obveze po osnovi otpremnina i jubilarnih nagrada. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima su evidentirana potraživanja na temelju pokrenutih ovrha, što znači da nije obavljan ispravak vrijednosti navedenih potraživanja, iako je naplata bila upitna. Zbog toga su u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima više iskazana kratkotrajna potraživanja, a manje je iskazan gubitak. U nekim slučajevima knjigovodstvena vrijednost imovine u poslovnim knjigama nije odražavala stvarnu vrijednost. Naloženo je prije unosa u poslovne knjige provjeriti i odobriti knjigovodstvene isprave, te evidentirati poslovne događaje na računima propisanim računskim planom. Također je naloženo evidentirati rezerviranja za obveze po osnovi otpremnina i jubilarnih nagrada i pravodobno ispravljati vrijednost sumnjivih i spornih potraživanja. Predloženo je preispitati visinu stope otpisa imovine.

Prema odredbi članka 8. Zakona o računovodstvu, glavna knjiga se sastoji od dva odvojena dijela koji se odnose na bilančne i izvanbilančne zapise. Također, odredbom članka 1. Odluke o obliku i sadržaju financijskih izvještaja (Narodne novine 122/06), određena je obveza iskazivanja izvanbilančnih zapisa na određenim pozicijama bilance. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima dani i primljeni instrumenti osiguranja nisu evidentirani kao izvanbilančni zapisi, što bi omogućilo istinit, pouzdan i točan pregled imovine, obveza i izvora sredstava. Nisu ustrojene pomoćne evidencije iz kojih bi bilo vidljivo kada su instrumenti osiguranja primljeni ili dani i rokovi dospijeća. Naloženo je evidentirati instrumente osiguranja naplate potraživanja u glavnoj knjizi, te iskazivati u financijskim izvještajima u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu i Odluke o obliku i sadržaju financijskih izvještaja (Narodne novine 122/06).

Godišnji popis imovine i obveza nije potpun, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine. U nekim slučajevima, nepopisana imovina nije evidentirana u poslovnim knjigama. Naloženo je popisom utvrditi stvarno stanje imovine i obveza, te evidentirati svu imovinu i obveze u poslovnim knjigama.

- **Prihodi**

Nepravilnosti utvrđene kod prihoda se odnose na naplatu potraživanja, ugovaranje prodaje usluga i priznavanje prihoda od državnih potpora.

Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08 i 125/11), potraživanja od kupaca za isporučena dobra i usluge zastarijevaju za tri godine od dospelosti svakog pojedinog potraživanja. Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima, zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine. Za naplatu dospjelih potraživanja od kupaca nisu pravodobno poduzimane mjere naplate potraživanja. Dužnicima su upućivane opomene, a druge mjere naplate nisu poduzimane. U slučajevima prekoračenja ugovorenih rokova plaćanja, društva nisu obračunavala ni naplaćivala zakonsku zateznu kamatu. Naloženo je poduzeti sve zakonom raspoložive mjere za potpunu i pravodobnu naplatu potraživanja. Također je naloženo obračunavati i naplaćivati zakonsku zateznu kamatu u slučajevima prekoračenja ugovorenih rokova plaćanja. Predložena je sustavna razrada i stalno praćenje dospjelih potraživanja, te otpis potraživanja za koja su okončani stečajni postupci i ugašene pravne osobe ili je došlo do apsolutne zastare potraživanja. Predloženo je procedurama definirati način praćenja potraživanja prema dospelosti, te postupke vezane uz naplatu (slanje opomena, aktiviranje sredstava osiguranja, utuženje, te obračun zateznih kamata).

Ugovori za prodaju promidžbenih usluga su zaključivani koncem godine, odnosno nakon što su usluge obavljene, te iz računa nije vidljivo na temelju kojeg ugovora su obavljene. Za pojedine usluge nisu jasno utvrđeni kriteriji za određivanje cijene i popusta, koje ostvaruju agencije i oglašivači. Agencijama, koje su imale dospjele obveze prema društvu, odobravani su popusti za plaćanje predujmom, što nije u skladu s odlukom o popustima za plaćanja predujmom te cjenicima kojima je određeno da se popust za plaćanje predujmom odobrava isključivo u slučajevima kada agencija i oglašivač nemaju dospjelih obveza za promidžbene usluge. Pri zaključivanju ugovora s turističkim agencijama nisu pribavljeni instrumenti osiguranja plaćanja. Predloženo je odrediti jasne kriterije za utvrđivanje cijena promidžbenih usluga čije cijene nisu utvrđene cjenikom. Naloženo je pravodobno zaključivati ugovore o prodaji oglasnog prostora za emitiranje promidžbenih poruka, te ispostavljati račune na temelju ugovora. Također, naloženo je odobravati popuste agencijama i oglašivačima na plaćanja predujmom u skladu s odredbama cjenika o prodaji oglasnog prostora, te odluke o popustima za plaćanja predujmom. Predloženo je ugovarati i pribaviti instrumente osiguranja plaćanja.

Prema Hrvatskom standardu financijskog izvještavanja 15 - Prihodi, državne potpore treba priznati kao prihod tijekom više razdoblja kako bi se sučelili s odgovarajućim rashodima. Društva su primljena sredstva evidentirala na računima odgođenih prihoda, odakle su ih knjigovodstveno prenijela na račun prihoda. Pri tome nisu obračunavala i evidentirala pripadajuće rashode, zbog čega su prihodi pogrešno iskazani. Naloženo je priznavati prihode od državnih potpora u skladu s Hrvatskim standardima financijskog izvještavanja, a prihode budućeg razdoblja sučeljavati s pripadajućim rashodima.

- Rashodi

Nepravilnosti utvrđene kod rashoda se odnose na isplaćivanje stimulativnog dijela plaća, isplate naknada za prehranu na poslu i dopunsko zdravstveno osiguranje, primitke u naravi, plaćanje računa i priznavanje rashoda.

Zaposlenicima je isplaćivan stimulativni dio plaće, iako planom poslovanja nisu planirana sredstva za te rashode i s obzirom da je društvo poslovalo s gubitkom, nisu bili ispunjeni uvjeti za isplatu stimulativnog dijela plaće utvrđeni kolektivnim ugovorom i općim aktima. Zaposlenicima je isplaćivan stimulativni dio plaće bez pisanih dokaza o postignutim rezultatima rada. Prema Odluci Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava, uprave trgovačkih društava su zadužene uskladiti plaće i druga primanja svih rukovodećih struktura s plaćama članova uprave društava, ovisno o vrsti radnog mjesta. Pri obračunu plaća nije postupljeno u skladu s Odlukom Vlade Republike Hrvatske. Naloženo je pri isplati stimulativnog dijela plaće poštivati kriterije utvrđene kolektivnim ugovorom i općim aktima, te isplaćivati plaće na temelju utvrđenih i dokumentiranih rezultata rada. Predloženo je uskladiti plaće i druga primanja rukovodećih struktura s plaćom predsjednika uprave, te uskladiti odredbe kolektivnog ugovora i s navedenom odlukom.

Naknade za prehranu na poslu i dopunsko zdravstveno osiguranje su isplaćivane zaposlenicima i nakon što je prestao vrijediti akt iz kojega je proizlazilo pravo na spomenute isplate. Predloženo je uskladiti ugovore o radu s internim aktima.

Na primitke u naravi nisu obračunavani i plaćani propisani porezi, prirez i doprinosi. Naloženo je obračunavati i plaćati propisane poreze, prireze i doprinose na ostvarene primitke u naravi u skladu s odredbama Zakona o porezu na dohodak (Narodne novine 177/04, 73/08, 80/10, 114/11, 22/12, 144/12 i 125/13) i Pravilnika o porezu na dohodak (Narodne novine 95/05, 96/06, 68/07, 146/08, 2/09, 9/09 – ispravak, 146/09, 123/10, 137/11, 61/12 i 79/13). Predloženo je donijeti opće akte kojima će se propisati uvjeti, kriteriji i načini ostvarivanja prava na primitke u naravi.

Plaćani su računi za obavljane usluge, pri čemu iz računa nije vidljivo na što se odnose i kada su usluge obavljene. Predloženo je plaćanja obavljati na temelju računa ispostavljenih u skladu s ugovorima.

Prema odredbi Hrvatskog standarda financijskog izvještavanja 13 - Obveze, obveza se priznaje kada je vjerojatno da će zbog podmirenja sadašnje obveze, doći do odljeva resursa iz poduzetnika i kada se iznos kojim će se ona podmiriti može pouzdano izmjeriti. Nadalje, prema odredbi Hrvatskog standarda financijskog izvještavanja 16 - Rashodi, u računu dobiti i gubitka rashodi se priznaju kada smanjenje budućih ekonomskih koristi proizlazi iz smanjenja imovine ili povećanja obveza i koje se može pouzdano izmjeriti. To znači da se priznavanje rashoda pojavljuje istodobno s priznavanjem povećanja obveza ili smanjenja imovine. U glavnoj knjizi i financijskim izvještajima nisu iskazane obveze niti rashodi za otpremnine. Naloženo je pri priznavanju obveza i rashoda postupati u skladu s odredbama Hrvatskih standarda financijskog izvještavanja.

- **Postupci javne nabave**

Od deset subjekata obuhvaćenih revizijom, u revidiranom razdoblju šest je bilo obvezno primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi. Ukupna vrijednost nabave roba, radova i usluga na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi je iznosila 224.186.710,00 kn.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave je nabavljeno roba, radova i usluga u vrijednosti 11.927.400,00 kn. Nepravilnosti su se odnosile na činjenicu da nisu provedeni propisani postupci nabave. Naloženo je postupati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- **Druge nepravilnosti**

Druge nepravilnosti se odnose na oročavanje i zaduživanje te plaćanje doprinosa i članarina.

Oročavana su sredstva i istodobno plaćane zatezne kamate zbog nepravodobnog povrata zajmova, pri čemu su obračunani troškovi zateznih kamata višestruko veći od ostvarenih prihoda od kamata. Predloženo je preispitati mogućnost povrata dospjelih zajmova, te voditi brigu o pravodobnom podmirivanju dospjelih obveza.

U skladu s odredbom članka 20. Zakona o Hrvatskoj gospodarskoj komori (Narodne novine 66/91 i 73/91) i članka 6. Odluke o financiranju Hrvatske gospodarske komore u 2012. (Narodne novine 142/11 i 21/12), članice Komore su dužne članarinu i doprinos uplaćivati na račune Hrvatske gospodarske komore mjesečno, do posljednjeg dana u mjesecu za tekući mjesec. Pojedina društva nisu poštovala ovu obvezu, te je naloženo plaćati članarinu i doprinos Hrvatskoj gospodarskoj komori u skladu sa spomenutim Zakonom i drugim propisima.

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

Tablica broj 15

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod trgovačkih društava

Redni broj	Naziv trgovačkog društva/ustanove	Sustav unutarnjih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Javna nabava	Druge nepravilnosti
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Agroduhan d.o.o.	x					x
2.	Brijuni rivijera d.o.o.	x			x		x
3.	Hoteli Makarska d.d.	x	x	x			
4.	Hoteli Živogošće d.d.	x		x			x
5.	Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o.				x		x
6.	Hrvatska lutrija d.o.o.	x	x			x	x
7.	Hrvatska radiotelevizija	x	x	x	x	x	
8.	Hrvatsko mirovinsko investicijsko društvo d.o.o.	x		x		x	x
9.	Vukovarska gospodarska zona d.o.o.	x	x	x			x
10.	Zrakoplovno-tehnički centar d.d.	x	x	x	x		

7. REVIZIJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJA

7.1. Sportske udruge

Prema Zakonu o sportu (Narodne novine 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12 i 94/13), sportski savez je udruga u koju se udružuju najmanje tri pravne osobe koje obavljaju sportske djelatnosti u istom sportu, radi ostvarivanja zajedničkih interesa u pojedinom sportu, a osobito: usklađuje aktivnosti svojih članica, organizira i provodi natjecanja, uređuje sustav natjecanja, pitanja koja se odnose na registraciju sportaša i njihov status te stegovnu odgovornost sportaša, promiče stručni rad u sportu i skrbi o kategoriziranim sportašima.

Sportske zajednice se osnivaju radi ostvarivanja zajedničkih interesa u sportu, na području lokalnih jedinica. Članovi sportskih zajednica u županijama, Gradu Zagrebu, gradovima i općinama su pravne osobe iz sustava sporta. Članovi sportskih zajednica mogu biti i druge pravne osobe čija je djelatnost značajna za sport i u vezi sa sportom. Sportske zajednice u svom djelokrugu usklađuju aktivnosti svojih članova, potiču i promiču sport u skladu s Nacionalnim programom sporta, osobito sport djece, mladeži, studenata i osoba s invaliditetom, objedinjuju i usklađuju programe sporta, te predlažu program javnih potreba u sportu i sudjeluju u njegovu ostvarivanju, skrbe o kategoriziranim sportašima i svojim aktima uređuju opseg i način ostvarivanja njihovih prava, te sudjeluju u stvaranju uvjeta za njihovu pripremu za olimpijske igre, svjetska i europska prvenstva, te druga velika međunarodna natjecanja, surađuju u ostvarivanju programa Hrvatskoga olimpijskog odbora, Hrvatskoga paraolimpijskog odbora i Hrvatskoga športskog saveza gluhih, promiču stručni rad u sportu i sudjeluju u skrbi o javnim sportskim građevinama.

Također, u skladu s navedenim Zakonom, za trajno obavljanje sportskih djelatnosti sportske rekreacije, sportske poduke, upravljanje i održavanje sportskih građevina, mogu se osnivati ustanove koje su dužne donijeti akt kojim se uređuju uvjeti i način obavljanja navedenih sportskih djelatnosti, odnosno ostvarivanje programa sportske djelatnosti.

U ovom izvještajnom razdoblju, financijskom revizijom je obuhvaćeno 57 sportskih udruga (53 zajednice, tri saveza i jedna ustanova).

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,
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje sportskih udruga, te
- ocjena pravilnosti (namjenskog korištenja) i svrsishodnosti korištenja sredstava dobivenih iz državnog i lokalnog proračuna.

Revizijom obuhvaćene sportske udruge su tijekom 2011. i 2012. doznacavale sredstva svojim članicama za financiranje programa javnih potreba u sportu. U 2011. sportske udruge (33) obuhvaćene revizijom su imale 1 619 članova (druge sportske udruge), a sredstva su raspoređena za financiranje 1 140 članova, odnosno 770 programa. U 2012. sportske udruge (47) obuhvaćene revizijom su imale 2 352 člana (druge sportske udruge), a sredstva su raspoređena za financiranje 1 727 članova, odnosno 1 025 programa.

7.1.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju sportskih udruga je izraženo:

- **10 bezuvjetnih,**
- **46 uvjetnih, te**
- **jedno nepovoljno mišljenje.**

U nastavku se navode sportske udruge prema vrstama izraženih mišljenja. Uz nazive sportskih udruga su navedena mišljenja iz prethodne revizije (ako je obavljena).

Bezuvtjetno mišljenje je izraženo za:

- Solinsku zajednicu športova,
- Športsku zajednicu grada Virovitice (bezuvtjetno),
- Športsku zajednicu Zadarske županije,
- Zajednicu sportskih udruga Fažane,
- Zajednicu sportskih udruga grada Buzeta,
- Zajednicu športskih udruga grada Donjeg Miholjca,
- Zajednicu športskih udruga grada Dugo Selo,
- Zajednicu športskih udruga grada Đakova,
- Zajednicu športskih udruga grada Vinkovaca, te
- Zajednicu športskih udruga općine Podstrana.

Uvjetno mišljenje je izraženo za:

- Karlovačku športsku zajednicu,
- Požeški športski savez, Požega,
- Savez športova grada Senja,
- Športsku zajednicu grada Poreča,
- Športsku zajednicu Bjelovarsko-bilogorske županije,
- Športsku zajednicu Duga Resa,
- Športsku zajednicu grada Biograda na Moru,
- Športsku zajednicu grada Bjelovara,
- Športsku zajednicu grada Daruvara,
- Športsku zajednicu grada Našica,
- Športsku zajednicu grada Šibenika,
- Športsku zajednicu grada Zaboka,
- Športsku zajednicu Krapinsko-zagorske županije,
- Športsku zajednicu općine Pitomača,
- Športsku zajednicu Osječko-baranjske županije,
- Športsku zajednicu Virovitičko-podravske županije, Virovitica,
- Zagrebački športski savez,
- Zajednicu boćarskih klubova grada Poreča,
- Zajednicu sportova Koprivničko-križevačke županije,
- Zajednicu sportskih udruga grada Đurđevca,
- Zajednicu sportskih udruga grada Pazina,
- Zajednicu športa Dubrovačko-neretvanske županije,
- Zajednicu športova Primorsko-goranske županije,
- Zajednicu športova Šibensko-kninske županije,
- Zajednicu športskih udruga grada Belišća,
- Zajednicu športskih udruga grada Belog Manastira,

- Zajednicu športskih udruga grada Grubišno Polje,
- Zajednicu športskih udruga grada Kutine,
- Zajednicu športskih udruga grada Lepoglave,
- Zajednicu športskih udruga grada Makarske,
- Zajednicu športskih udruga grada Novske,
- Zajednicu športskih udruga grada Osijeka,
- Zajednicu športskih udruga grada Otočca,
- Zajednicu športskih udruga grada Petrinje,
- Zajednicu športskih udruga grada Ploča,
- Zajednicu športskih udruga grada Rijeke Riječki športski savez,
- Zajednicu športskih udruga grada Siska,
- Zajednicu športskih udruga grada Valpova,
- Zajednicu športskih udruga grada Varaždina (uvjetno),
- Zajednicu športskih udruga grada Velike Gorice,
- Zajednicu športskih udruga grada Vukovara,
- Zajednicu športskih udruga grada Zaprešića,
- Zajednicu športskih udruga i saveza Međimurske županije,
- Zajednicu športskih udruga i saveza Zagrebačke županije,
- Zajednicu športskih udruga Kaštela, te
- Zajednicu športskih udruga Križevci.

Nepovoljno mišljenje je izraženo za:

- Javnu ustanovu Gradski bazeni, Varaždin (uvjetno).

7.1.2. Prihodi i rashodi

Prema odredbama članka 74. Zakona o sportu, osnovu financiranja sporta čine prihodi koje pravne i fizičke osobe koje obavljaju sportsku djelatnost ostvare obavljanjem sportske djelatnosti, članarine koju ostvaruju sportske udruge, dio prihoda od priređivanja igara na sreću, te sredstva kojima lokalne jedinice i država pomažu obavljanje sportskih djelatnosti. Republika Hrvatska i lokalne jedinice utvrđuju javne potrebe u sportu i za njihovo ostvarivanje osiguravaju financijska sredstva iz svojih proračuna u skladu s navedenim Zakonom.

Ukupni prihodi sportskih udruga obuhvaćenih revizijom, ostvareni su u iznosu 293.846.593,00 kn. U strukturi ostvarenih prihoda, vrijednosno su značajniji prihodi od donacija iz proračuna u iznosu 229.475.030,00 kn ili 78,1 %, te prihodi po posebnim propisima u iznosu 56.915.510,00 kn ili 19,4 %. Svi drugi prihodi (od prodaje roba i pružanja usluga, od imovine, članarina i članskih doprinosa i drugo) iznose 7.456.053,00 kn ili 2,5 % ukupno ostvarenih prihoda.

Vrijednosno najznačajniji prihodi u iznosu 106.710.254,00 kn ili 36,3 % prihoda obuhvaćenih revizijom se odnose na prihode Zagrebačkog športskog saveza, dok je većina sportskih udruga ostvarila prihode u iznosu manjem od 5.000.000,00 kn.

Ukupni rashodi sportskih udruga obuhvaćenih revizijom su ostvareni u iznosu 295.107.247,00 kn, a odnose se na rashode za donacije (pomoći) u iznosu 193.271.153,00 kn ili 65,5 %, materijalne rashode u iznosu 43.335.858,00 kn ili 14,7 %, rashode za zaposlene u iznosu 34.372.657,00 kn ili 11,6 %, financijske rashode u iznosu 2.248.491,00 kn ili 0,8 %, rashode amortizacije u iznosu 1.912.039,00 kn ili 0,6 %, te druge rashode u iznosu 19.967.049,00 kn ili 6,8 %.

U okviru rashoda za donacije (pomoći) u iznosu 193.271.153,00 kn, vrijednosno najznačajniji su rashodi Zagrebačkog športskog saveza u iznosu 82.877.268,00 kn ili 42,9 %.

7.1.3. Nalazi revizije

Financijskom revizijom 57 sportskih udruga, utvrđene su nepravilnosti i propusti, koji se odnose na djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, te postupke javne nabave. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti vezani uz interne akte sportskih udruga (osim statuta nisu doneseni drugi interni akti, statut ne sadrži bitne odredbe). Nadalje, sportske udruge nisu upisane u Registar sportskih djelatnosti, a prijedlog javnih potreba u sportu nije sastavljen i dostavljen lokalnim jedinicama. Također, nije obavljan nadzor nad financijskim poslovanjem sportskih udruga.

Ured je dao nalog za upis sportskih udruga u Registar sportskih zajednica u skladu s odredbama Zakona o sportu i Pravilnika o registru sportskih djelatnosti, izradu prijedloga programa javnih potreba u sportu, te obavljanje nadzora nad financijskim poslovanjem sportskih udruga i drugih poslova iz nadležnosti nadzornog odbora utvrđenih statutom, kao i vođenje zapisnika pri održavanju sjednica nadzornog odbora, iz kojih bi bio vidljiv bitan sadržaj vođene rasprave i donesene odluke. Također je predložio donošenje internih akata kojima bi se utvrdilo unutarnje ustrojstvo, broj radnih mjesta s opisom poslova, pojedinačnim ovlastima i odgovornostima zaposlenika te detaljnije utvrdila druga područja iz nadležnosti poslovanja sportskih udruga, primjenom kojih bi se omogućilo smanjenje rizika poslovanja, odnosno kvalitetnije ostvarenje poslovnih ciljeva.

- Sustav unutarnjih kontrola

Sustav unutarnjih kontrola je skup postupaka i mjera koje se uspostavljaju s ciljem ostvarivanja učinkovitosti poslovanja, pouzdanog financijskog izvještavanja i usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima. Osnovna svrha financijskih izvještaja je davanje informacija o financijskom položaju i uspješnosti ostvarenja postavljenih ciljeva, a pretpostavka za objektivno i istinito iskazivanje podataka u financijskim izvještajima je uspostava kontrola nad postupcima evidentiranja poslovnih događaja.

Revizijom je utvrđeno da sportske udruge nisu uspostavile odgovarajući sustav unutarnjih kontrola, što je utjecalo na pojavu nepravilnosti u poslovanju, te je Ured predložio uspostavu i provođenje učinkovitijih unutarnjih kontrola kako bi se stvorili preduvjeti za njihovo pravilno i uspješno poslovanje.

- Planiranje i računovodstveno poslovanje

Sportske udruge su obvezne voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija. Revizijom je obuhvaćeno planiranje, financijski izvještaji, poslovne knjige, te popis imovine i obveza.

Utvrđene nepravilnosti vezane uz planiranje se odnose na donošenje financijskog plana, te neusklađenost financijskog plana s programom javnih potreba u sportu lokalnih jedinica. Financijski plan tijekom godine nije usklađivan s odlukama o prenamjeni sredstava. Nadalje, prihodi i rashodi nisu realno planirani, nisu planirani prema vrstama utvrđenim računskim planom, te nisu raspoređeni prema programima i aktivnostima za koje su sredstva namijenjena. Osim navedenog, ne prate se planirani prihodi prema namjenama i ostvareni rashodi prema aktivnostima.

Zbog navedenog, Ured je naložio planiranje prihoda prema vrstama u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija, planiranje rashoda prema aktivnostima navedenim u programu rada, odnosno programu javnih potreba u sportu i izvorima financiranja, praćenje ostvarenja prihoda i rashoda, te pravodobno donošenje izmjena plana kada se tijekom godine ostvare značajno veći prihodi i rashodi u odnosu na planirane.

Nepravilnosti vezane uz računovodstveno poslovanje su utvrđene pri evidentiranju poslovnih događaja u poslovne knjige, odnosno u pojedinim slučajevima poslovni događaji nisu evidentirani na temelju vjerodostojnih, urednih, ovjerenih i prethodno kontroliranih knjigovodstvenih isprava, a pojedini poslovni događaji nisu evidentirani prema računima iz računskog plana. Također je uočeno da u pojedinim slučajevima, podaci u financijskim izvještajima nisu usklađeni s podacima u poslovnim knjigama, te da pojedine sportske udruge nisu obavile popis imovine i obveza na način propisan Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija.

Ured je dao nalog sportskim udrugama da poduzmu aktivnosti kako bi otklonili utvrđene nepravilnosti u dijelu računovodstvenog poslovanja, odnosno evidentiranje poslovnih događaja, vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje financijskih izvještaja, te obavljanje popisa imovine i obveza u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija.

- Prihodi

Sportske udruge se najvećim dijelom financiraju iz proračuna lokalnih jedinica, kroz prihode od donacija, koje su sportskim udrugama doznačene za financiranje javnih potreba u sportu u skladu s odredbama Zakona o sportu. Revizijom utvrđene nepravilnosti se odnose na nenamjensko trošenje sredstava iz proračuna. Nadalje, nepravilnosti se odnose na naplatu prihoda i poduzimanje mjera za naplatu dospjelih potraživanja, davanje u zakup poslovnih prostora zakupcima koji su imali dugovanja ili izravnom pogodbom bez provedenog postupka javnog natječaja i zaključenog ugovora.

Ured je dao naloge i preporuke sportskim udrugama kod kojih su utvrđene nepravilnosti vezane uz ostvarivanje prihoda, da poduzmu aktivnosti za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, korištenje proračunskih sredstava doznačenih za redovnu djelatnost u skladu s programom javnih potreba u sportu lokalnih jedinica, te davanje u zakup i podzakup poslovnoga prostora u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora.

- Rashodi

Sportske udruge su ostvarile rashode za donacije (pomoći), rashode za zaposlene, materijalne rashode, rashode amortizacije, financijske rashode, te druge rashode. Revizijom su obuhvaćene sve vrste rashoda, a utvrđene nepravilnosti se odnose na rashode vezane uz zaključivanje ugovora o radu, troškove službenih putovanja i naknada za korištenje osobnih automobila u službene svrhe, obračun plaća i drugih materijalnih prava zaposlenika, te davanje donacija (pomoći) članovima, odnosno drugim sportskim udrugama.

Revizijom je utvrđeno da veći broj sportskih udruga nije utvrdio kriterije prema kojima bi se trebala raspoređivati sredstva članovima, odnosno drugim sportskim udrugama koje provode različite programe vezane uz javne potrebe u sportu, a u slučajevima kada su kriteriji utvrđeni nisu bili mjerljivi ili ih sportske udruge nisu primjenjivale, te se ne može potvrditi na temelju čega su sredstva raspoređena članovima, odnosno drugim sportskim udrugama te kako su odabrani financirani programi javnih potreba u sportu.

Nadalje je utvrđeno da se raspodjela sredstava nije obavljala u skladu s donesenim financijskim planom, odnosno programom javnih potreba u sportu, da od članova, odnosno drugih sportskih udruga nisu zatražena izvješća o utrošenim sredstvima te da se ne provodi kontrola namjenskog trošenja doznačenih sredstava. Zbog navedenog se kod većine sportskih udruga nije moglo potvrditi jesu li sredstva utrošena namjenski, odnosno jesu li ostvareni postavljeni ciljevi vezani uz javne potrebe u sportu. Također je utvrđeno da je u 2011. od 1 140 članova kojima su doznačena sredstva, izvješća o provedenim programima i utrošenim sredstvima dostavilo 899 članova, odnosno 241 član nije dostavio navedena izvješća. U 2012. od 1 727 članova kojima su doznačena sredstva, 1 551 član je dostavio izvješća o provedenim programima i utrošenim sredstvima, a 176 članova nije dostavilo navedena izvješća.

Vezano uz nadzor nad provedbom programa i namjenskom trošenju sredstava, utvrđeno je da u 2011. deset sportskih udruga, a u 2012. jedanaest sportskih udruga, nije obavljalo ovaj nadzor, te se nije moglo potvrditi jesu li doznačena sredstva namjenski utrošena i jesu li ostvareni predviđeni programi javnih potreba u sportu.

Ured je dao naloge i preporuke za racionalnije korištenje sredstava, obračun plaća i drugih materijalnih prava zaposlenika obavljati u skladu s propisima, naknade troškova službenih putovanja i korištenja osobnog automobila u službene svrhe evidentirati u poslovne knjige u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija, a naknade za obavljene usluge fizičkim osobama, koje nisu zaposlenici sportskih udruga, obračunati u skladu s odredbama Pravilnika o porezu na dohodak. Nadalje je dao nalog za raspored sredstava sportskim udrugama na temelju utvrđenih kriterija za raspodjelu, te nadzor poslovanja udruga kojima su sredstva doznačena kako bi se na vrijeme utvrdilo koriste li se sredstva namjenski.

Također je naloženo da se od sportskih udruga, kojima su doznačena sredstva za financiranje javnih potreba u sportu, zatraže izvještaji s podacima o financijskom poslovanju i obavljenim aktivnostima.

Isto tako, Ured je predložio da lokalne jedinice analiziraju i ocjene mogu li sportske udruge (sportski savezi i sportske zajednice) kvalitetno pripremati prijedloge programa javnih potreba u sportu, ocjenjivati i odabrati navedene programe, utvrditi odgovarajuće kriterije, prikupljati izvješća o provedenim programima i obavljati nadzor nad poslovanjem članova (drugih sportskih udruga) kojima se raspoređuju sredstva za financiranje različitih programa javnih potreba u sportu, s obzirom da najveći broj nema zaposlenih ili ima jednog zaposlenog i da se poslovi obavljaju volonterski.

Također, predloženo je ocijeniti potrebu zapošljavanja (stalni radni odnos) stručnih osoba u sportskim udrugama, kako bi se kvaliteta rada povećala, što ne bi utjecalo na povećanje rashoda s obzirom da je revizijom utvrđeno kako se i volonterski rad plaćao putem ugovora o djelu.

- Postupci javne nabave

Većina sportskih udruga je bila obvezna nabavljati robu, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ukupna ugovorena vrijednost nabave prema izvješćima o javnoj nabavi je iznosila 1.275.378,00 kn. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 8.606.481,00 kn.

Revizijom postupaka javne nabave su utvrđene sljedeće nepravilnosti: plan nabave nije donesen, nisu vođene evidencije o postupcima javne nabave, nabavljene su robe, radovi i usluge bez primjene propisanih postupaka nabave, a godišnja izvješća o javnoj nabavi nisu sastavljena i dostavljena nadležnom tijelu za sustav javne nabave ili ne sadrže vrijednost bagatelne nabave.

Ured je naložio sportskim udrugama obvezu primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na izražavanje uvjetnog i nepovoljnog mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju sportskih udruga.

Tablica broj 16

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod sportskih udruga

Redni broj	Sportska udruga	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	Sustav unutarnjih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Javna ustanova Gradski bazeni, Varaždin		X	X	X	X	X
2.	Karlovačka sportska zajednica			X		X	
3.	Požeški športski savez, Požega			X		X	X
4.	Savez športova grada Senja			X		X	
5.	Sportska zajednica grada Poreča			X		X	X
6.	Športska zajednica Bjelovarsko-bilogorske županije			X			
7.	Športska zajednica Duga Resa			X	X	X	
8.	Športska zajednica grada Biograda na Moru	X		X	X	X	
9.	Športska zajednica grada Bjelovara			X	X	X	X
10.	Športska zajednica grada Daruvara			X			
11.	Športska zajednica grada Našica			X		X	
12.	Športska zajednica grada Šibenika			X	X	X	X
13.	Športska zajednica grada Zaboka			X		X	
14.	Športska zajednica Krapinsko-zagorske županije			X		X	
15.	Športska zajednica općine Pitomača			X			X
16.	Športska zajednica Osječko-baranjske županije			X		X	
17.	Športska zajednica Virovitičko-podravске županije, Virvitica			X		X	
18.	Zagrebački športski savez		X	X		X	X
19.	Zajednica boćarskih klubova grada Poreča			X		X	
20.	Zajednica sportova Koprivničko-križevačke županije			X			
21.	Zajednica sportskih udruga grada Đurđevca			X			
22.	Zajednica sportskih udruga grada Pazina			X		X	
23.	Zajednica športa Dubrovačko-neretvanske županije			X		X	X
24.	Zajednica športova Primorsko-goranske županije			X		X	
25.	Zajednica športova Šibensko-kninske županije			X		X	
26.	Zajednica športskih udruga grada Belišća			X		X	
27.	Zajednica športskih udruga grada Belog Manastira			X	X		
28.	Zajednica športskih udruga grada Grubišino Polje			X			
29.	Zajednica športskih udruga grada Kutine	X		X		X	
30.	Zajednica športskih udruga grada Lepoglave			X	X	X	X
31.	Zajednica športskih udruga grada Makarske			X			
32.	Zajednica športskih udruga grada Novske			X		X	
33.	Zajednica športskih udruga grada Osijeka			X		X	
34.	Zajednica športskih udruga grada Otočca					X	X
35.	Zajednica športskih udruga grada Petrinje			X			
36.	Zajednica športskih udruga grada Ploča			X			
37.	Zajednica športskih udruga grada Rijeke Riječki športski savez			X			

Redni broj	Sportska udruga	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	Sustav unutarnjih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6	7
38.	Zajednica športskih udruga grada Siska			X		X	
39.	Zajednica športskih udruga grada Valpova			X	X	X	
40.	Zajednica športskih udruga grada Varaždina			X		X	X
41.	Zajednica športskih udruga grada Velike Gorice			X		X	
42.	Zajednica športskih udruga grada Vukovara	X		X			
43.	Zajednica športskih udruga grada Zaprešića			X			
44.	Zajednica športskih udruga i saveza Međimurske županije			X		X	X
45.	Zajednica športskih udruga i saveza Zagrebačke županije			X		X	
46.	Zajednica športskih udruga Kaštela			X		X	
47.	Zajednica športskih udruga Križevci			X		X	

7.2. Druge neprofitne organizacije

U ovom izvještajnom razdoblju, financijskom revizijom je obuhvaćeno pet drugih neprofitnih organizacija koje se bave različitim djelatnostima, od kojih jedna obavlja djelatnost na državnoj (Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije), a četiri na lokalnoj razini.

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.

Osim navedenih ciljeva, u reviziji Novinsko-izdavačke ustanove EDIT, Rijeka, cilj je bio i ocijeniti pravilnost te svrsishodnost namjenskog korištenja sredstava dobivenih iz državnog i lokalnog proračuna.

7.2.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju drugih neprofitnih organizacija je izraženo:

- **jedno bezuvjetno mišljenje, te**
- **četiri uvjetna mišljenja.**

U nastavku se navode neprofitne organizacije prema vrstama izraženih mišljenja. Uz nazive neprofitnih organizacija su navedena mišljenja iz prethodne revizije (ako je obavljena).

Bezuovjetno mišljenje je izraženo za:

- Lučku upravu Ploče (bezuovjetno).

Uvjetno mišljenje je izraženo za:

- Hrvatsku agenciju za poštu i elektroničke komunikacije,
- Lučku upravu Novalja,
- Ludbreško sunce, udruga za osobe s invaliditetom, te
- Novinsko-izdavačku ustanovu EDIT, Rijeka.

7.2.2. Prihodi i rashodi

Navedene 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 i pomoći, 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, ostvareni su u iznosu 176.018.284,00 kn. U strukturi ostvarenih prihoda, vrijednosno su značajniji prihodi po posebnim propisima u iznosu 111.525.163,00 kn ili 63,4 %, prihodi od prodaje roba i pružanja usluga u iznosu 31.146.485,00 kn ili 17,7 %, te prihodi od donacija u iznosu 26.269.964,00 kn ili 14,9 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi (od članarina i članskih doprinosa, od imovine i drugo) iznose 7.076.672,00 kn i čine 4,0 % ukupno ostvarenih prihoda.

Od ukupno ostvarenih prihoda drugih neprofitnih organizacija, na 2011. se odnosi 149.375.823,00 kn, a na 2012. se odnosi 26.642.461,00 kn.

Prihode po posebnim propisima u iznosu 111.525.163,00 kn, u cijelosti je ostvarila Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (dalje u tekstu: Agencija), a odnose se na prihode od naknada za frekvencije, prihode od naknada za obavljanje poslova Agencije od bruto prihoda operatora elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, prihode od naknada za adrese i brojeve, prihode od naknada za obavljanje poslova Agencije u području poštanskih usluga od bruto prihoda davatelja poštanskih usluga, te druge prihode (kamate, sukladnosti i drugo), na temelju Zakona o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine 73/08, 90/11 i 133/12), Zakona o poštanskim uslugama (Narodne novine 88/09 i 61/11) i pravilnicima. U prosincu 2012. je donesen novi Zakon o poštanskim uslugama (Narodne novine 144/12), koji se primjenjuje od 1. siječnja 2013. Također, koncem lipnja 2013. su donesene izmjene i dopune Zakona o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine 80/13), koje se primjenjuju od 1. srpnja 2013.

Prihodi od prodaje roba i pružanja usluga su ostvareni u iznosu 31.146.485,00 kn, a većim dijelom, odnosno u iznosu 24.408.103,00 kn ili 78,4 % se odnose na prihode od lučke pristojbe za uporabu obale i brodsku ležarinu, koncesijske naknade (za izgradnju ili korištenje postojeće infrastrukture i obavljanje djelatnosti kontrole, količine i kvalitete roba, opskrbu brodova, lučko tegljenje, brodske-remontne radove, ronilačke aktivnosti, sortiranje robe i odvoz tekućeg otpada), te lučke naknade (naknada za ulaz i parkiranje vozila u slobodnoj carinskoj zoni, naknada za sigurnost, naknada za obavljanje otpremničkih poslova na lučkom području i naknada za korištenje slobodne carinske zone radi obavljanja trgovačke djelatnosti), ostvarene u Lučkoj upravi Ploče, na temelju odredbi Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine 158/03, 100/04, 141/06 i 38/09) i odluke upravnog vijeća o visini lučkih pristojbi i naknada, te zaključenih ugovora o koncesiji.

Prihodi od donacija su ostvareni u iznosu 26.269.964,00 kn, od čega se vrijednosno značajniji prihodi u iznosu 15.990.073,00 kn ili 60,9 % odnose na Novinsko-izdavačku ustanovu EDIT Rijeka. Navedeni prihodi se odnose na prihode od donacija iz proračuna Republike Hrvatske za sufinanciranje programa informiranja i potpora izdavačkom programu u iznosu 8.128.594,00 kn, proračuna Republike Italije za sufinanciranje troškova izdavanja dnevnih novina u iznosu 5.375.173,00 kn, od osnivača navedene Ustanove za razne projekte i aktivnosti u iznosu 1.266.925,00 kn, proračuna Republike Slovenije za sufinanciranje troškova izdavanja novina i časopisa u iznosu 1.209.381,00 kn, te iz županijskog proračuna za objavu knjige u iznosu 10.000,00 kn.

Prihodi iz proračuna Republike Hrvatske su dobiveni na temelju ugovora od Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske za programe informiranja u iznosu 6.000.000,00 kn, Ministarstva kulture za izdavački program u iznosu 1.300.000,00 kn te Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta za sufinanciranje troškova tiskanja udžbenika u iznosu 828.594,00 kn.

Ukupni rashodi drugih neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom su ostvareni u iznosu 154.443.654,00 kn, a odnose se na rashode za zaposlene u iznosu 64.194.634,00 kn ili 41,6 %, materijalne rashode u iznosu 50.463.172,00 kn ili 32,7 %, rashode amortizacije u iznosu 19.050.536,00 kn ili 12,3 %, rashode za donacije (pomoći) u iznosu 16.597.554,00 kn ili 10,7 %, financijske rashode u iznosu 724.901,00 kn ili 0,5 %, te druge rashode u iznosu 3.412.857,00 kn ili 2,2 % ukupnih rashoda.

Od ukupno ostvarenih rashoda drugih neprofitnih organizacija, na 2011. se odnosi 123.020.662,00 kn, a na 2012. se odnosi 31.422.992,00 kn.

Rashodi za zaposlene su ostvareni u iznosu 64.194.634,00 kn, a odnose se na plaće zaposlenika, doprinose na plaće i druge rashode za zaposlene. Vrijednosno najznačajniji u iznosu 44.304.774,00 kn ili 69,0 % su ostvareni u Hrvatskoj agenciji za poštu i elektroničke komunikacije, koja je koncem 2011. imala 175 zaposlenika.

U okviru materijalnih rashoda iskazanih u iznosu 50.463.172,00 kn, vrijednosno značajniji su rashodi Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije u iznosu 31.187.191,00 kn ili 61,8 %, te Novinsko-izdavačke ustanove EDIT Rijeka u iznosu 11.672.680,00 kn ili 23,1 %. Značajniji materijalni rashodi se odnose na rashode za zakupnine i najamnine, intelektualne i osobne usluge, usluge tekućeg i investicijskog održavanja, računalne usluge, usluge telefona, pošte i prijevoza, naknade troškova zaposlenima, materijal i energiju, te druge usluge.

Rashodi amortizacije su ostvareni u iznosu 19.050.536,00 kn, od čega su vrijednosno značajniji u iznosu 11.344.070,00 kn ili 59,5 % ostvareni u Hrvatskoj agenciji za poštu i elektroničke komunikacije, te u Lučkoj upravi Ploče u iznosu 7.149.947,00 kn ili 37,5 %. Pri obračunu ispravka vrijednosti se primjenjuju stope amortizacije, prema popisu koji je sastavni dio Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija.

Rashodi za donacije (pomoći) iskazani u iznosu 16.597.554,00 kn, najvećim dijelom u iznosu 16.388.312,00 kn ili 98,7 % su ostvareni u okviru Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije. Odnose na kapitalne donacije ostvarene na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske o načinu raspodjele sredstava, te kriterijima i mjerilima za poticanje razvoja širokopojasne infrastrukture u područjima u kojima ne postoji interes za razvoj i ulaganje u infrastrukturu širokopojasnog pristupa internetu iz rujna 2011. (uplaćena sredstva u korist Hrvatske akademske mreže CARnet za potrebe održavanja i sanacije opreme, te nabavu i održavanje nove opreme za postojeće i nove projekte na otocima i drugim geografski udaljenim područjima, troškove razvoja infrastrukture širokopojasnog pristupa internetu za povezivanje matičnih i područnih škola na otocima u Hrvatsku istraživačku mrežu CARnet i uspostavu sustava za daljinsko podučavanje, te troškove objave letka u dnevnom tisku), te tekuće donacije (donacije raznim udrugama i fizičkim osobama, te za održavanje raznih manifestacija u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kn do 10.000,00 kn).

Financijski rashodi se odnose na negativne tečajne razlike, bankarske usluge i usluge platnog prometa, zatezne kamate i druge financijske rashode.

U okviru drugih rashoda, koji su ostvareni u iznosu 3.412.857,00 kn, vrijednosno najznačajniji su rashodi koji se odnose na Novinsko-izdavačku ustanovu EDIT Rijeka, za isplatu razlike plaća za razdoblje od 2007. do 2011. u iznosu 2.132.899,00 kn ili 62,5 % navedenih rashoda.

7.2.3. Nalazi revizije

Financijskom revizijom pet drugih neprofitnih organizacija, utvrđene su nepravilnosti i propusti, koji se odnose na djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, imovinu te postupke javne nabave. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Neprofitna organizacija (Novinsko-izdavačka ustanova EDIT, Rijeka) nije dostavila Hrvatskoj gospodarskoj komori izvješće o financijskom poslovanju za prethodnu godinu, te u medijima nije objavila podatke o ostvarenim ukupnim prihodima i prosječno prodanoj nakladi. Prijava za upis u upisnik pružatelja elektroničkih publikacija nije podnesena Vijeću za elektroničke medije.

Ured je naložio dostavu propisanih izvješća Hrvatskoj gospodarskoj komori, objavljivati u svom mediju podatke o ostvarenim ukupnim prihodima i prosječno prodanoj nakladi u protekloj godini, te donijeti statut glasila u skladu sa Zakonom o medijima. Također je naložio podnijeti prijavu za upis u upisnik pružatelja elektroničkih publikacija u skladu sa Zakonom o elektroničkim medijima.

- Sustav unutarnjih kontrola

Revizijom je utvrđeno da neprofitna organizacija (Novinsko-izdavačka ustanova EDIT, Rijeka) nije uspostavila odgovarajući sustav unutarnjih kontrola, što je utjecalo na pojavu nepravilnosti u poslovanju, te je Ured predložio poduzimanje aktivnosti na ustrojavanju učinkovitijeg sustava unutarnjih kontrola, koji će osiguravati pravilnost i zakonitost poslovanja.

- Planiranje i računovodstveno poslovanje

Neprofitne organizacije su obvezne voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija. Revizijom je obuhvaćeno planiranje, financijski izvještaji, poslovne knjige, te popis imovine i obveza.

Nepravilnosti vezane uz planiranje se odnose na nepravodobno donošenje financijskog plana, nerealno planiranje prihoda i rashoda, te neplaniranje prihoda i rashoda prema vrstama utvrđenim računskim planom, kao i aktivnostima, programima i izvorima financiranja. Također je utvrđeno da neprofitne organizacije ne prate ostvarenje rashoda po programima, aktivnostima i izvorima financiranja, zbog čega je otežano praćenje ostvarenja rashoda i namjensko trošenje sredstava.

Zbog navedenog, Ured je naložio pravodobno donošenje financijskog plana, odnosno izmjena i dopuna financijskog plana u slučaju značajnih odstupanja od planiranih veličina (kada se tijekom godine ostvare značajno veći prihodi i rashodi u odnosu na planirane), planiranje prihoda prema vrstama u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija, a rashoda prema aktivnostima navedenim u programu rada i izvorima financiranja, te praćenje ostvarenja prihoda i rashoda po programima, aktivnostima i izvorima financiranja.

Pojedini poslovni događaji nisu evidentirani u poslovnim knjigama na temelju potpune dokumentacije. Također je utvrđeno da pojedine neprofitne organizacije nisu obavile popis imovine i obveza na način propisan Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija. Naloženo je poduzeti aktivnosti kako bi se otklonile utvrđene nepravilnosti u dijelu planiranja i računovodstvenog poslovanja, odnosno evidentiranje poslovnih događaja, vođenje poslovnih knjiga, te obavljanje popisa imovine i obveza u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija.

Neprofitne organizacije nisu dostavile financijske izvještaje Uredu u propisanom roku. Dostavljeni financijski izvještaji nisu potpuni, jer bilješke uz financijske izvještaje ne sadrže detaljnu razradu i dopunu podataka iz izvještaja o prihodima i rashodima, a podaci o vrijednosti imovine iskazani u bilanci su manji u odnosu na podatke evidentirane u poslovnim knjigama (Novinsko-izdavačka ustanova EDIT, Rijeka i Ludbreško sunce, udruga za osobe s invaliditetom).

Ured je naložio sastavljanje i dostavljanje financijskih izvještaja u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija.

- **Prihodi**

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na naplatu prihoda i poduzimanje mjera naplate dospjelih potraživanja. Također je utvrđeno da neprofitna organizacija (Lučka uprava Novalja) nije uplatila u proračun grada pripadajući dio sredstava (30,0 %) ostvarenih od pristojbe za vez, koju plaćaju vlasnici jahti i glisera.

Također je utvrđeno da neprofitna organizacija (Novinsko-izdavačka ustanova EDIT, Rijeka) nije donijela Program informiranja u pisanom obliku, te Savjetu za nacionalne manjine nije dostavila propisana izvješća o radu i programe s financijskim pokazateljima, što nije u skladu s Metodologijom praćenja ostvarivanja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina (Narodne novine 129/09 i 70/11).

Ured je dao naloge i preporuke neprofitnim organizacijama kod kojih su utvrđene nepravilnosti vezane uz ostvarivanje prihoda, da poduzmu aktivnosti za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda. Također je dao nalog za uplatu u gradski proračun pripadajući dio sredstava od naknade za vez na nautičkom dijelu luke u skladu s odredbama Pravilnika o kriterijima za određivanje namjene pojedinog dijela luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja, načinu plaćanja veza, uvjetima korištenja te određivanju maksimalne visine naknade i raspodjeli prihoda (Narodne novine 94/07, 79/08, 114/12 i 47/13), kao i donošenje programa i dostavljanje propisanih izvješća o radu i ostvarivanju programa informiranja Savjetu za nacionalne manjine Republike Hrvatske u skladu s ugovorom i Metodologijom praćenja ostvarivanja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina.

- **Rashodi**

Neprofitne organizacije su ostvarile rashode za zaposlene, materijalne rashode, rashode amortizacije, financijske rashode, donacije (pomoći), te druge rashode. Revizijom su obuhvaćene sve vrste rashoda, a utvrđene nepravilnosti se odnose na obračun i isplatu plaća i naknada, usklađenost sistematizacije sa stvarnim stanjem i potrebama radnih mjesta, te isplatu stimulacija bez propisanih jasnih kriterija i ustrojenih evidencija.

Vežano uz neusklađenost sistematizacije sa stvarnim stanjem i potrebama radnih mjesta, Ured je naložio donijeti sistematizaciju radnih mjesta u skladu sa stvarnim potrebama i zahtjevima pojedinog radnog mjesta, uz utvrđivanje detaljnog opisa svakog radnog mjesta s koeficijentom složenosti poslova.

Naložio je uspostaviti jasne kriterije za utvrđivanje stimulativnog dijela plaće, voditi evidencije o isplatama stimulacija iz kojih bi bili vidljivi kriteriji prema kojima je isplaćena stimulacija, te preispitati opravdanost isplate dodatka na plaće.

U slučaju kada se isplaćuju jednokratne naknade, naloženo je ustrojiti evidencije iz kojih treba biti vidljivo koje poslove su zaposlenici obavili, u koje vrijeme i kako je utvrđena naknada. Naloženo je obračunavati i isplaćivati plaće i druge naknade u skladu s propisima.

- Imovina

Nepravilnosti vezane uz imovinu, utvrđene su kod neprofitne organizacije (Lučka uprava Novalja), a odnose se na izgradnju trajektne rampe u luci. Revizijom je utvrđeno da izvoditelju radova nije obračunana i naplaćena ugovorena kazna za neopravdano prekoračenje roka izvođenja radova (koja je utvrđena ugovorom u visini dva promila dnevno za svaki dan prekoračenja ugovorenog roka, a najviše pet posto ukupnog neto iznosa), nije sastavljen konačni obračun, te nije obavljena primopredaja radova. Također je utvrđeno da nije pribavljena uporabna dozvola, što nije u skladu s odredbom članka 257. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12 i 80/13), prema kojoj uporabnu dozvolu izdaje Ministarstvo nadležno za prostorno uređenje i graditeljstvo, odnosno nadležno upravno tijelo.

Ured je naložio obračun i naplatu ugovorene kazne za neopravdano prekoračenje roka izvođenja radova, poduzimanje aktivnosti radi sastavljanja konačnog obračuna, te obavljanje primopredaje ugovorenih radova.

- Postupci javne nabave

Četiri druge neprofitne organizacije su bile obvezne nabavljati robu, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ukupna ugovorena vrijednost nabave prema izvješćima o javnoj nabavi je iznosila 37.076.833,00 kn. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 745.769,00 kn.

Revizijom utvrđene nepravilnosti u području javne nabave se odnose na sastavljanje i donošenje plana nabave, izravno ugovaranje nabave roba, radova i usluga, te na obračunavanje ugovorenih kazni zbog kašnjenja isporuke.

Ured je dao naloge i preporuke neprofitnim organizacijama kod kojih su utvrđene nepravilnosti, za provođenje postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Neprofitnoj organizaciji, koja nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, Ured je predložio donošenje procedura za provedbu postupaka nabave, s ciljem postizanja što povoljnije cijene na tržištu.

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

Tablica broj 17

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod drugih neprofitnih organizacija

Redni broj	Neprofitna organizacija	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	Sustav unutarnjih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Imovina	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije			x		x		x
2.	Lučka uprava Novalja			x	x		x	x
3.	Ludbreško sunce, udruga za osobe s invaliditetom			x		x		x
4.	Novinsko-izdavačka ustanova EDIT, Rijeka	x	x	x	x	x		

8. POSEBNE REVIZIJE

U ovom izvještajnom razdoblju Ured je, u skladu s godišnjim planom i programom rada, obavio posebne revizije koje se odnose na ekonomsku opravdanost razlika u cijeni komunalnih javnih usluga, funkcioniranje etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, održavanje nerazvrstanih cesta, te upravljanje sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško.

8.1. Ekonomska opravdanost razlika u cijeni komunalnih javnih usluga

Obavljeno je 26 revizija ekonomske opravdanosti razlika u cijeni komunalnih javnih usluga, kojima je obuhvaćeno 160 trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, a pružaju vodne usluge (123) i usluge skupljanja, odvoza te odlaganja komunalnog otpada (37).

8.1.1. Vodne usluge

Prema odredbama Zakona o vodama (Narodne novine 153/09, 63/11, 130/11 i 56/13), vodne usluge su usluge javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Predmet revizije je bilo ispitivanje ekonomske opravdanosti razlika u cijeni vodnih usluga za 2012. na području 18 županija i Grada Zagreba na čijem području 151 trgovačko društvo obavlja vodne usluge za 139 lokalnih jedinica, a društva su u njihovom vlasništvu ili suvlasništvu. Revizijom su obuhvaćena 123 trgovačka društva, koja pružaju vodne usluge za 3 352 836 stanovnika. Tijekom 2012. su isporučila 273 254 862 m³ vode i zbrinula 143 545 666 m³ otpadnih voda. Pružanjem spomenutih usluga su za 2012. ostvarila prihode u iznosu 1.852.563.071,00 kn, a koncem godine su imala 6 187 zaposlenih. Ova trgovačka društva, osim djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje, obavljaju i druge komunalne djelatnosti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada, čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, tržnica na malo, održavanje groblja i prijevoz pokojnika).

Prema odredbama članaka 202. i 258. Zakona o vodama, svi isporučitelji vodnih usluga su trebali biti ustrojani kao trgovačka društva ili javne ustanove koje se bave samo djelatnostima vodoopskrbe pitkom vodom i/ili odvodnje otpadnih voda, a njihovi osnivači i vlasnici mogu biti isključivo jedinice lokalne samouprave, odnosno gradovi i općine. Isporučitelji su bili obvezni iz svog poslovanja isključiti druge djelatnosti u roku tri godine od stupanja na snagu Zakona, odnosno do 31. prosinca 2012. Većina društava nije uskladila poslovanje, a izmjene Zakona kojima je produžen rok za usklađenje do 31. prosinca 2013. su donesene 26. travnja 2013.

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi pravilnost načina utvrđivanja cijena vodnih usluga,
- provjeriti usklađenost načina utvrđivanja cijena sa zakonima i drugim propisima,
- analizirati elemente (strukturu) za izračun cijena,
- ispitati kretanje i utvrditi razloge promjena cijena u razdoblju od 2010. do 2012., te
- provjeriti i ocijeniti ekonomsku opravdanost razlika u cijeni vodnih usluga prema pojedinim isporučiteljima.

8.1.1.1. Ocjena ekonomske opravdanosti razlika u cijeni vodnih usluga

Na temelju provedenih revizijskih postupaka i utvrđenih činjenica, Ured je ocijenio kako razlike u cijeni vodnih usluga revizijom obuhvaćenih trgovačkih društava nisu dovoljno ekonomski opravdane. Ocjena ekonomske opravdanosti razlika u cijeni vodnih usluga je dana na razini županije. Isporučitelji su imali različite pristupe utvrđivanju cijena vodnih usluga, stoga su i razlike u cijeni vodnih usluga velikim dijelom uvjetovane razlikama troškova vodnih usluga, tehnološkim procesima zahvaćanja i prerade vode, dužinom vodovodne mreže i brojem priključaka, starošću i vrijednošću izgrađenih komunalnih vodnih građevina, brojem zaposlenih i troškovima za zaposlene, gubicima u vodoopskrbnoj mreži, nabavom vode od drugih isporučitelja vodnih usluga ili zahvaćanjem iz vlastitih vodocrpilišta i drugim razlikama na koje isporučitelji mogu utjecati. Na visinu cijene vodnih usluga su utjecali i socijalni i drugi kriteriji koje jedinice lokalne samouprave uzimaju u obzir pri davanju prethodne suglasnosti na visinu cijena.

8.1.1.2. Nalazi revizije

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na prihode i rashode trgovačkih društava, cijenu vodnih usluga, gubitke vode i druge nepravilnosti.

- **Prihodi**

Nepravilnosti utvrđene kod prihoda se odnose na naplatu potraživanja, obračun prodane vode drugim društvima, propuste potpune i pravodobne naplate prihoda i evidentiranje prihoda od državnih potpora.

Društva su otpisivala potraživanja iz ranijih godina u iznosima za koje je nastupila zastara. Potrebne mjere naplate potraživanja i mjere za sprječavanje njihove zastare, nisu poduzimala ili poduzete mjere naplate nisu bile pravodobne. Naloženo je voditi primjerenu brigu o naplati potraživanja, te pravodobno poduzimati mjere za sprječavanje zastare.

Prema odredbi članka 197. stavka 5. Zakona o vodama, cijene vodnih usluga se određuju prema načelima punog povrata troškova kako je utvrđeno zakonom kojim se uređuje financiranje vodnog gospodarstva, socijalne prihvatljivosti cijene vode i zaštite od monopola. Društva su obračunavala prodanu vodu drugim društvima prema cijeni nižoj od najniže osnovne cijene i ostvarila prihode koji nisu omogućili puni povrat troškova. Ured je naložio poslovne odnose s drugim društvima uskladiti s odredbama Zakona o vodama.

Isporučitelji vodnih usluga su do travnja 2011. bili dužni uskladiti odluke o cijeni javne vodoopskrbe s odredbama Zakona o vodama i Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva. Odluke o cijeni vodnih usluga neka društva nisu donijela u propisanom roku. Navedeni propust je imao za posljedicu manje ostvarene prihode, jer su primjenjivane niže cijene vodnih usluga od cijena utvrđenih novim odlukama. Ured je naložio voditi brigu o potpunoj i pravodobnoj naplati prihoda.

Prema Hrvatskom standardu financijskog izvještavanja 15 – Prihodi, državne potpore treba priznati kao prihod tijekom više razdoblja kako bi se sučelili s odgovarajućim rashodima. Društva su primljena sredstva za financiranje građevina javne vodoopskrbe evidentirala na računima odgođenih prihoda, odakle su ih knjigovodstveno prenijela na račun prihoda. Pri tome nisu obračunavala troškove amortizacije, zbog čega su prihodi pogrešno iskazani. Naloženo je prihode od državnih potpora evidentirati u skladu s Hrvatskim standardima financijskog izvještavanja.

- Rashodi

Nepravilnosti utvrđene kod rashoda se odnose na planiranje, primjenu mjerila za raspodjelu zajedničkih troškova, evidentiranje rashoda prema djelatnostima, rashode za zaposlene, te rashode za donacije sportskim klubovima i udrugama.

Društva nisu donijela financijske planove, planove ulaganja u vodne građevine te planove tekućeg održavanja komunalnih vodnih građevina. Nadalje, financijski planovi nisu sastavljeni prema djelatnostima koje društva obavljaju, odnosno iz financijskih planova nisu vidljivi planirani troškovi do razine koja omogućuje pravilno razvrstavanje troškova na fiksne i varijabilne. Zbog navedenog nije vidljivo jesu li rashodi vodnih usluga realno planirani, jer se prema odredbi članka 3. Uredbe o osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, najniža osnovna cijena vodnih usluga po m³ obračunava odnosom planiranih godišnjih rashoda i planirane godišnje količine isporučene vode. Ured je predložio donositi financijske planove, planove poslovanja, planove ulaganja u vodne građevine, te planove tekućeg održavanja komunalnih vodnih građevina. Predložio je donositi financijske planove do razine koja bi omogućila pravilno razvrstavanje troškova, a troškove vodnih usluga planirati odvojeno od drugih djelatnosti, kako bi se omogućila usporedba cijene vodnih usluga s planiranom cijenom.

Za izračun cijene vodnih usluga, nužno je utvrditi mjerila za raspodjelu zajedničkih troškova i dosljedno ih primjenjivati. Veći broj društava u poslovnim knjigama ne prati troškove prema mjestu troškova i nema utvrđen način raspodjele ukupnih troškova prema djelatnostima. Zbog navedenog nije vidljivo za neke troškove u kojem iznosu se odnose na djelatnost vodnih usluga. Također, društva primjenjuju različite kriterije i ključeve za raspodjelu zajedničkih troškova na pojedine obračunske jedinice. Kod društava koja pružaju isključivo vodne usluge i društava koja evidentiraju rashode prema djelatnostima, moguće je pratiti rezultat poslovanja od pružanja vodnih usluga i utvrditi stvarnu cijenu vodnih usluga. Međutim, veći broj društava obavlja više djelatnosti, pri čemu nije uspostavljen sustav praćenja prihoda i rashoda prema djelatnostima. U poslovnim knjigama ne iskazuju zasebno rashode za vodne usluge, zbog čega nije vidljivo pokriva li cijena vodnih usluga navedene rashode. Ured je predložio utvrditi, odnosno preispitati način raspodjele zajedničkih troškova na organizacijske jedinice radi lakšeg planiranja i praćenja ostvarenja troškova djelatnosti. Isporučiteljima vodnih usluga koji obavljaju i druge djelatnosti, predloženo je evidentirati troškove vodnih usluga odvojeno od drugih djelatnosti, kako bi se omogućilo utvrđivanje rezultata poslovanja za pojedine djelatnosti.

Odredbom članka 6. Pravilnika o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe (Narodne novine 28/11), propisan je najmanji potrebni broj i stručna osposobljenost zaposlenika koje treba imati društvo za obavljanje vodoopskrbne djelatnosti. U nekim društvima je udjel rashoda za zaposlene u rashodima poslovanja znatno viši od prosjeka, pri čemu spomenuti rashodi izravno utječu na visinu cijena vodnih usluga. Društva nisu donijela odluke kojima se utvrđuje bruto osnovica za izračun plaća, te interni akt o sistematizaciji radnih mjesta kojim se utvrđuju nazivi i poslovi radnih mjesta s utvrđenim koeficijentima za obračun plaće. Ured je predložio preispitati potreban broj zaposlenika u odnosu na stvarne potrebe društava i propisani zakonski minimum, vodeći brigu da se ne naruši kvaliteta pružanja usluga. Predloženo je ispitati mogućnosti ulaganja u modernizaciju i automatizaciju pojedinih poslovnih procesa iz bespovratnih sredstava Europskih fondova. Nadalje je predloženo donijeti odluke kojima se utvrđuje bruto osnovica za izračun plaće, te interne akte o sistematizaciji radnih mjesta kojima se utvrđuju nazivi i poslovi radnih mjesta s pripadajućim koeficijentima za obračun plaća.

Društva su ostvarivala rashode za donacije raznim sportskim i drugim klubovima, te udrugama. S obzirom da su osnovana radi pružanja vodnih usluga i drugih komunalnih djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba radi zadovoljavanja potreba stanovništva na određenom području, ostvarene prihode treba koristiti za podmirenje troškova poslovanja, te razvoj i unaprjeđenje djelatnosti društava. Ured je naložio ekonomično upravljati javnim sredstvima u skladu sa svrhom poslovanja društava.

- **Cijene vodnih usluga**

Do donošenja Zakona o vodama (2009.), djelatnost javne vodoopskrbe i odvodnje je bila regulirana odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, kao komunalna djelatnost za koju visinu cijene, način obračuna i plaćanja određuje isporučitelj usluga, uz prethodnu suglasnost jedinice lokalne samouprave. Zakonima i drugim propisima nije bio propisan način izračuna i struktura najniže osnovne cijene vodnih usluga, nego je način formiranja cijene bio prepušten isporučitelju usluga. Odredbama članka 197. Zakona o vodama je propisano da se cijene vodnih usluga određuju prema načelima punog povrata troškova, socijalne prihvatljivosti cijene vode i zaštite od monopola, te da isporučitelji vodnih usluga moraju poslovati prema propisanim mjerilima učinkovitog poslovanja. Nadalje, odredbom članka 217. navedenog Zakona je propisano osnivanje Vijeća za vodne usluge kao neovisnog državnog tijela, radi osiguranja zakonitosti u području određivanja cijene vodnih usluga iz Zakona o vodama, te naknade za razvoj iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnog gospodarstva. Vlada Republike Hrvatske je na prijedlog Vijeća za vodne usluge, donijela Uredbu o najnižoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva i Uredbu o mjerilima ekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga (Narodne novine 112/10).

Uredbom o najnižoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje ona pokriva, propisano je da cijena vodnih usluga mora osigurati povrat troškova zahvaćanja vode, pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina te isporuku vodnih usluga u dijelu koji se odnosi na materijalne troškove, troškove usluga, troškove naknade za koncesiju kada je isporučitelj vodnih usluga koncesionar, troškove za zaposlene, financijske rashode (troškove), troškove amortizacije dugotrajne imovine, troškove vrijednosnog usklađenja kratkotrajne imovine u propisanoj visini i trošak naknade za korištenje voda (koji se primjenjuje od siječnja 2015.). Propisane vrste troškova dijelom se odnose na skupine troškova (materijalni troškovi, troškovi usluga, troškovi za zaposlene i financijski troškovi), unutar kojih nisu propisane pojedinačne vrste troškova koje se odnose na navedene skupine. Tako nije utvrđeno koji se pojedinačni troškovi za zaposlene uključuju u troškove koje osnovna cijena vodnih usluga pokriva. Zbog navedenog, pri utvrđivanju troškova koje pokriva najniža osnovna cijena vodnih usluga, isporučitelji vodnih usluga mogu primjenjivati različite kriterije, ovisno o vlastitoj ocjeni koji troškovi ulaze u pojedine skupine troškova, odnosno o njihovom načinu iskazivanja troškova u poslovnim knjigama. Nadalje, cijena vodnih usluga se obračunava na temelju odnosa planiranih godišnjih rashoda redovne djelatnosti i planiranih usluga. Odredbama Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, propisano je formiranje tarife vodnih usluga prema planiranim troškovima, pri čemu nije jasno određen trošak na razini računa iz računskog plana, koji bi trebao biti sastavni dio izračuna fiksnih i varijabilnih troškova. Tako kod troškova redovitog održavanja funkcionalne ispravnosti komunalnih vodnih građevina za isporuku vodnih usluga, nije utvrđeno jesu li to materijalni troškovi, ili uključuju i troškove zaposlenika. Zbog navedenog, pri primjeni odredbi navedene Uredbe različiti su omjeri fiksnih i varijabilnih troškova pojedinih isporučitelja.

Najviši fiksni dio cijene za domaćinstvo je imalo društvo Ponikve d.o.o., Krk (48,00 kn/m³), koje je imalo i najvišu ukupnu cijenu 52,15 kn/m³. Najniži fiksni dio cijene za domaćinstvo je imalo društvo Vodovod Dubrovnik d.o.o., Dubrovnik (4,05 kn/m³), koje je imalo i najnižu ukupnu cijenu 7,48 kn/m³. Najviši varijabilni dio cijene za domaćinstva je imalo društvo Zagrebački holding d.o.o. Zagreb - Podružnica Vodoopskrba i odvodnja (10,36 kn/m³), a najniži društvo VG Vodoopskrba d.o.o., Velika Gorica (2,28 kn/m³).

Ured je Vijeću za vodne usluge predložio propisati pojedinačne vrste troškova koje najniža osnovna cijena vodnih usluga pokriva, kako bi sva društva utvrđivala navedenu cijenu na temelju jednakih kriterija. Radi jedinstvenog pristupa formiranju cijena, Ured je predložio dopuniti Uredbu o najnižoj osnovnoj cijeni i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, s rasporedom troškova na fiksne i varijabilne do razine računa iz računskog plana, te obvezati isporučitelje vodnih usluga na planiranje prihoda i rashoda djelatnosti javne vodoopskrbe prema rasporedu računa iz računskog plana.

Nepravilnosti utvrđene kod cijena vodnih usluga se odnose na izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga, planiranje količina isporučene vode, analize i kalkulacije jedinične cijene s obzirom na distributivna područja, izračun fiksnog i varijabilnog dijela cijene vodnih usluga, podatke o broju priključaka, pokrivenost troškova prihodima vodoopskrbe, dostavljanje i objavu odluka o cijeni vodnih usluga, cijene vodnih usluga za socijalno ugrožene građane, naknadu za razvoj, isporuku vode drugim isporučiteljima, odnos cijena vodnih usluga za domaćinstva u odnosu na gospodarstvo i cijene vodnih usluga u stambenim zgradama.

Odredbama Zakona o vodama je propisano da visinu cijene vodne usluge odlukom određuje javni isporučitelj vodne usluge uz prethodnu suglasnost jedinice lokalne samouprave. Isporučitelji usluga javne vodoopskrbe su obvezni sastaviti izračun najniže osnovne cijene javne vodoopskrbe kako bi utvrdili najnižu osnovnu cijenu, (fiksni dio najniže osnovne cijene i varijabilni dio najniže osnovne cijene) koja pokriva troškove propisane odredbama Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva. Ovom Uredbom je propisan način izračuna najniže osnovne cijene vodnih usluga koja osigurava puni povrat troškova od vodnih usluga, te formiranje cijena vodnih usluga prema planskim troškovima. Odredbama spomenute Uredbe nisu propisana mjerila za raspodjelu zajedničkih troškova za društva koja obavljaju više djelatnosti, te su društva koristila različita mjerila. Društva najčešće uz djelatnost javne vodoopskrbe obavljaju i druge komunalne djelatnosti (odvoz i zbrinjavanje komunalnog otpada, pogrebne i prateće djelatnosti, uređenje i održavanje javnih površina, nerazvrstanih cesta, groblja, tržnica, prijevoz putnika i druge komunalne djelatnosti). Kriteriji za raspodjelu troškova za zaposlene, amortizaciju, usluge održavanja i materijalne troškove nisu utvrđeni prema pojedinim djelatnostima. Odredbama članaka 3. i 4. Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, između ostalog je propisano da se cijena vodnih usluga temelji na iznosu planiranih troškova (materijalni troškovi, troškovi usluga, naknada za koncesiju, troškovi za zaposlene, financijski rashodi, amortizacija, vrijednosno usklađenje kratkotrajne imovine i trošak naknada za korištenje voda). Isporučitelji su pri određivanju cijena vodnih usluga planirali manje, odnosno veće količine isporuke vode, nisu utvrdili točan broj korisnika vodnih usluga, a rashode za zaposlene, amortizaciju, usluge održavanja i materijalne troškove nisu pravilno raspodijelili prema djelatnostima. Prije izračuna najniže osnovne cijene vodnih usluga, kod većine isporučitelja usluga javne odvodnje unaprijed je utvrđena cijena, te se polazilo od ukupno planiranih prihoda koje treba javna odvodnja ostvariti, nakon čega je utvrđen raspored i visina planiranih troškova.

Društvima je predloženo realno planirati količine isporuke vode i utvrditi točan broj korisnika vodnih usluga. Naloženo je utvrditi najnižu osnovnu cijenu javne vodoopskrbe u skladu s odredbama Zakona o vodama i Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva. Predloženo je uspoređivati cijenu vodnih usluga prema ostvarenim troškovima s planiranom cijenom, odnosno cijenom utvrđenom prema Uredbi o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva.

S obzirom da društva nisu pravilno izračunavala cijenu vodnih usluga, Ured je predložio Vijeću za vodne usluge, pri nadzoru zakonitosti odluka, obaviti računsku kontrolu izračuna cijene vode na dostavljenim obrascima, u odnosu na odluke o cijeni.

Cijena vodnih usluga se obračunava na temelju odnosa planiranih godišnjih rashoda redovne djelatnosti i planiranih usluga izraženih u jedinici mjere isporučene vodne usluge (m^3). Planirane količine isporučene vode i broj korisnika, prema kojima su izračunane cijene vodnih usluga prema Uredbi o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva su uspoređeni s podacima o ostvarenim količinama isporučene vode i brojem korisnika. Podaci se prema pojedinim društvima razlikuju. Neka društva su u izračunu cijena vodnih usluga primijenila manje količine od ostvarenih, dok su druga društva planirala isporučiti veće količine vode. Povećanje količina isporučene vode utječe na smanjenje varijabilnog dijela cijene, a kod većeg broja korisnika na smanjenje fiksnog dijela cijene. Prema odredbama članka 5. Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, najniža osnovna cijena vodnih usluga se može promijeniti ukoliko je ukupno povećanje ili smanjenje troškova zahvaćanja vode, pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina, te isporuke vodnih usluga, odnosno povećanje ili smanjenje količine vodne usluge veće od 5,0 % godišnje. Ured je predložio pratiti utjecaj stvarnih količina isporučene vode i broja korisnika na cijene, te prema potrebi izmijeniti cijene vodnih usluga.

Visina cijene vodnih usluga nije utvrđena na temelju detaljne analize i kalkulacije jedinične cijene za svako distributivno područje kojima bi se utvrdila opravdanost različitih cijena usluge javne vodoopskrbe na pojedinim područjima. Podaci o stvarnim troškovima opskrbe pitkom vodom, iskazani su u poslovnim knjigama za cjelokupno vodoopskrbno područje, te nije vidljivo koji se troškovi opskrbe pitkom vodom odnose na pojedino područje. Ured je predložio preispitati cijene usluge javne vodoopskrbe na spomenutim područjima kako bi se osiguralo da korisnici usluga plaćaju ekonomski opravdanu cijenu kojom se pokrivaju stvarni troškovi zahvaćanja vode, pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina, te isporuka usluga javne vodoopskrbe.

Odredbama članka 6. Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, propisano je, između ostalog, da fiksni dio najniže osnovne cijene vodnih usluga služi pokriću troškova koji ne ovise o količini ispučenih vodnih usluga, a nastaju kao posljedica priključenja nekretina na komunalne vodne građevine, te da fiksni dio osnovne cijene vodnih usluga ne može biti veći od fiksnog dijela najniže osnovne cijene vodnih usluga. U nekim društvima fiksni dio osnovne cijene vodnih usluga ne pokriva fiksne troškove. Nadalje, pri utvrđivanju troškova očitavanja vodomjera, koji su sastavni dio fiksnog dijela cijene vodnih usluga, društva su uključivala troškove radne snage (popisivači u radnom odnosu i prema ugovoru o djelu). Ured je naložio preispitati pravilnost udjela fiksnog dijela u ukupnoj cijeni vode i utvrditi fiksni dio osnovne cijene vodnih usluga na način da pokriva fiksne troškove. Kako većina društava vodomjere očitava ručno, predloženo je preispitati mogućnosti ulaganja u sustav daljinskog očitavanja vodomjera iz sredstava Europskih fondova.

Društva su u izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga uključila i ukupne troškove amortizacije vodovodnih građevina. U ukupnom iznosu amortizacije dio se odnosi na amortizaciju dugotrajne imovine financirane primljenim potporama koje su namijenjene izgradnji vodovodnih građevina. Iz odredbi Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, nije vidljivo pokriva li cijena vodnih usluga cjelokupne troškove amortizacije dugotrajne imovine.

Društva su u većini slučajeva u poslovnim knjigama evidentirala primljene državne potpore na računu odgođenih prihoda (račun prihoda budućeg razdoblja), a na računu prihoda su državne potpore evidentirane u iznosu troškova amortizacije dugotrajne imovine financirane iz državnih potpora (što je u skladu s Hrvatskim standardima financijskog izvješćivanja). Zbog navedenog, Ured je mišljenja da cijena javne vodoopskrbe ne treba osigurati povrat troškova amortizacije dugotrajne imovine financirane državnim potporama (jer su u navedenom iznosu iskazani prihodi), te su društva pri izračunu najniže osnovne cijene trebala uključiti samo troškove amortizacije dugotrajne imovine financirane iz vlastitih sredstava. Ured je predložio evidentirati u poslovnim knjigama primljene državne potpore prema namjeni (vrsti građevine koja se financira), te ustrojiti analitičke evidencije iz kojih bi bio vidljiv ukupan iznos primljenih državnih potpora za svaku građevinu javne vodoopskrbe, radi pravilnog utvrđivanja troškova amortizacije za izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga i pravilnog iskazivanja prihoda s navedene osnove. Predložio je kod izračuna varijabilnog dijela cijene, u planirane troškove amortizacije uključiti samo amortizaciju vodovodnih građevina financiranu vlastitim sredstvima.

Na računima vodnih usluga naknada za koncesiju nije iskazana u okviru varijabilnog dijela cijene vodne usluge, nego kao posebna stavka u računu, što nije u skladu s odredbama članaka 4. i 7. Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, kojima je propisano da cijena vodnih usluga mora osigurati povrat troškova zahvaćanja vode, pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina te isporuku vodnih usluga, između ostalog, i troškove naknade za koncesiju kada je isporučitelj vodnih usluga koncesionar, te da se u računu za vodne usluge zasebno iskazuje fiksni dio osnovne cijene vodnih usluga, varijabilni dio osnovne cijene vodnih usluga i cijena koju plaćaju socijalno ugroženi građani za količinu isporučene vode nužne za osnovne potrebe kućanstva. Naknada za koncesiju pokriva se iz cijene vodne usluge javne vodoopskrbe, jer je naknada za koncesiju izravni trošak isporučitelja vodne usluge, a ne krajnjeg korisnika. Proizlazi da je trošak naknade za koncesiju obračunan korisnicima usluga dva puta, jednom kroz cijenu vodne usluge i drugi put kao zasebna stavka u računu za vodne usluge. Ured je naložio u računima za vodne usluge obračunati i iskazati naknade u skladu s Uredbom o najnižoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva.

Društva različito evidentiraju podatke o broju priključaka. Pri tome pojedina društva uzimaju u obzir broj vodomjera, pojedina broj stambenih jedinica ili nekretnina spojenih na sustav javne odvodnje ili društva rade procjenu navedenog podatka. Ovi podaci su značajni, jer se povezuju s brojem korisnika, što je jedan od elemenata kod izračuna cijene. Ured je predložio ujednačiti kriterije za iskaz broja priključaka spojenih na sustav javne odvodnje. Predložio je napraviti analize i kalkulacije stvarnih troškova koji se financiraju iz cijene vodnih usluga, s obzirom da su kalkulacije važećih cijena napravljene na temelju planiranih troškova, korisnika i količina.

Odredbama Zakona o vodama i Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, propisano je načelo punog povrata troškova, što znači da je pri izračunu cijene vodne usluge trebalo voditi računa da prihodi od vodne usluge pokrivaju troškove vodne usluge.

Kod nekih društava cijene vodnih usluga nisu osiguravale puni povrat troškova, odnosno ostvareni su manji prihodi od troškova pružanja vodnih usluga. Kod nekih su društava iz dobiti djelatnosti javne vodoopskrbe pokriveni gubici drugih djelatnosti.

Predloženo je razmotriti visinu cijene vodnih usluga i pozornost posvetiti racionalizaciji troškova poslovanja, kako bi prihodi bili dostatni za pokrivanje troškova opskrbe. Jednako tako je ocijenjeno da cijene vodnih usluga na temelju kojih se ostvaruje visoka dobit, nisu ekonomski opravdane.

Uz odluke o cijeni vodnih usluga, isporučitelji usluga su obvezni Vijeću za vodne usluge dostaviti propisanu dokumentaciju iz koje treba biti vidljivo da je poštivana procedura donošenja odluke. Društva su bila obvezna uz cjenik vodnih usluga, koji je bio na snazi do stupanja na snagu nove odluke, dostaviti i odluku gradskog ili općinskog vijeća o naknadi za razvoj, prethodnu suglasnost gradonačelnika ili načelnika za donošenje odluke, te popunjene obrasce iz kojih treba biti vidljiv izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga i vrsta troškova koje pokriva, te ponderirani iznos prema pojedinim kategorijama korisnika. Neka društva nisu dostavila odluku o cijeni vodnih usluga. Naloženo je Vijeću za vodne usluge dostaviti odluku o cijeni vodnih usluga s propisanom dokumentacijom.

Ministarstvo nadležno za vodno gospodarstvo u skladu s odredbama članka 3. Uredbe o mjerilima ekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga, provodi ispitivanje ekonomičnosti poslovanja za svakog isporučitelja vodnih usluga temeljem prijave koje su obvezni popuniti i dostaviti jednom godišnje, najkasnije do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu. Neka društva nisu dostavila Vijeću za vodne usluge prijavu podataka o ekonomičnosti poslovanja za 2011. Naloženo je Vijeću za vodne usluge dostavljati prijavu podataka o ekonomičnosti poslovanja za svaku poslovnu godinu.

Ured je predložio ministarstvu nadležnom za vodno gospodarstvo utvrditi dopustive raspone u pojedinim pokazateljima, odnosno mjerilima ekonomičnosti poslovanja, kako za isporučitelje pojedinačno, tako i zbirno prema pojedinom aglomeracijskom području.

Isporučitelji vodnih usluga su obvezni u skladu s odredbom članka 206. Zakona o vodama objaviti odluku o cijeni vodnih usluga na internetu i na drugi prikladan način, te ju učiniti javno dostupnom za sve vrijeme njezinog važenja. Društva nisu na mrežnim stranicama objavila navedene odluke o cijeni vodnih usluga ili nisu bile javno dostupne za sve vrijeme njihovog važenja. Naloženo je objaviti odluku o cijeni vodnih usluga na internetu i na drugi prikladan način, te ju učiniti javno dostupnom za sve vrijeme njezinog važenja.

Cijene vodnih usluga za socijalno ugrožene građane su uređene odredbama Zakona o vodama i Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva. Propisano je donošenje odluke o cijeni koju plaćaju socijalno ugroženi građani za količinu isporučene vode nužne za osnovne potrebe kućanstva. Određeno je da se cijena koju plaćaju socijalno ugroženi građani ne može utvrditi u visini većoj od 60,0 % osnovne cijene vodne usluge. U odlukama o cijeni vodnih usluga društva nisu utvrdila cijene za socijalno ugrožene građane. Nisu ispostavljala račune s povlaštenom cijenom nego je korisnicima, bez obzira na status socijalno ugroženih građana, voda obračunavana u punom iznosu. Neka su društva umanjila isključivo varijabilni dio cijene. Prema odredbi članka 206. Zakona o vodama, odlukom je trebalo umanjiti i fiksni dio cijene vode te odrediti količinu vode nužne za osnovne potrebe kućanstva, koja je prema preporuci Svjetske zdravstvene organizacije najmanje 70 l dnevno po članu kućanstva. Društva nisu odredila količinu vode nužne za osnovne potrebe kućanstva. Odredbama članka 7. Uredbe o najnižoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, propisano je da se u računu za vodne usluge, između ostalog, zasebno iskazuje cijena koju plaćaju socijalno ugroženi građani za količinu isporučene vode nužne za osnovne potrebe kućanstva.

Na ispostavljenim računima krajnjim korisnicima nije zasebno iskazana cijena koju plaćaju socijalno ugroženi građani.

Nadalje, prema odredbama Zakona o socijalnoj skrbi (Narodne novine 33/12), jedinice lokalne samouprave su obvezne u svom proračunu osigurati sredstva za ostvarivanje prava na podmirenje troškova stanovanja, koji obuhvaćaju i troškove za vodu, te voditi evidenciju i dokumentaciju o ostvarivanju navedenih prava.

Neke jedinice lokalne samouprave su donijele odluke o količinama vode nužnim za osnovne potrebe kućanstva i društvima dostavile popise osoba koje imaju status socijalno ugroženih građana, dok druge jedinice lokalne samouprave takve odluke nisu donijele. Također, usporedba broja korisnika pomoći za uzdržavanje s brojem socijalno ugroženih građana koji koriste pravo na nižu cijenu vodnih usluga ukazuje na nedovoljnu informiranost navedene kategorije građana o pravima i postupcima za ostvarivanje prava na nižu cijenu vode. Naloženo je uskladiti odluke o cijeni vodnih usluga s odredbama Zakona o vodama u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje cijene za socijalno ugrožene građane. Naloženo je umanjiti cijenu za socijalno ugrožene građane na način da se uz varijabilni umanjiti i fiksni dio cijene vodnih usluga. Predloženo je količinu vode nužne za osnovne potrebe kućanstva odrediti jedinstveno za područje županije. Naloženo je na računima za vodne usluge zasebno iskazivati cijenu koju plaćaju socijalno ugroženi građani. Predloženo je pribaviti popis socijalno ugroženih građana od lokalnih jedinica te ispostavljati račune korisnicima socijalne skrbi prema cijeni utvrđenoj odlukama. Predloženo je u suradnji s jedinicama lokalne samouprave i centrima za socijalnu skrb, uz račune ili na drugi način, obavijestiti korisnike o pravu i postupku za ostvarivanje prava na nižu cijenu vode.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u skladu s odredbama članka 5. te članka 52. do 58. Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, može odrediti da se uz cijenu javne vodoopskrbe plaća i naknada za razvoj. Prihodi od naknade za razvoj se koriste za financiranje gradnje komunalnih vodnih građevina u skladu s planom gradnje komunalnih vodnih građevina iz Zakona o vodama na vodoopskrbnom području, području aglomeracije, odnosno uslužnom području. Društva nisu sredstva prikupljena od naknade za razvoj utrošila za propisane namjene nego za tekuće potrebe poslovanja. Kod nekih društava prikupljena sredstva naknade za razvoj nisu u cijelosti utrošena, a neutrošena sredstva se nalaze na žiro računima isporučitelja. Naloženo je trošiti sredstva naknade za razvoj za propisane namjene u skladu s odredbama Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva. Predloženo je u suradnji s lokalnim jedinicama, razmotriti visinu naknade za razvoj, te više pozornosti posvetiti pripremi projekata ulaganja u javnu vodoopskrbu, kako bi se sredstva naknade za razvoj koristila učinkovito.

Obveza utvrđivanja cijene vode prema drugim isporučiteljima, propisana je odredbom članka 208. Zakona o vodama. Prema odredbama Zakona o vodama, isporučitelj koji isporučuje vodu drugim isporučiteljima ne može odrediti cijenu vode u iznosu većem od prosječne cijene vodne usluge koja se primjenjuje na korisnike na njegovom vodoopskrbnom području. Cijena se može uvećati za razuman trošak provoda vode kroz građevine javne vodoopskrbe, a ako takvih korisnika nema, cijena vode se određuje prema načelima punog povrata troškova kako je utvrđeno zakonom kojim se uređuje financiranje vodnog gospodarstva, socijalne prihvatljivosti cijene i zaštite od monopola. Društva su isporučivala vodu drugim isporučiteljima po cijenama nižim od prosječnih cijena vode na području koje opskrbljuju vodom.

U skladu s odredbama članka 4. Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, cijena vodnih usluga mora osigurati povrat troškova zahvaćanja vode, pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina te isporuku vodnih usluga (materijalne troškove, troškove usluga, naknade za koncesiju ako je isporučitelj koncesionar, troškove za zaposlene, financijske rashode i troškove vrijednosnog usklađivanja kratkotrajne imovine u visini 5,0 % ukupnog prihoda ostvarenog obavljanjem djelatnosti).

Predloženo je preispitati odluke o cijeni vodnih usluga za druge isporučitelje, te utvrditi cijene na temelju izračuna pripadajućih rashoda i planiranih količina isporučene vode u skladu s odredbama Zakona o vodama i Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva.

Okvirna direktiva Europske unije o vodama obvezuje zemlje članice na poštivanje načela povrata rashoda od vodnih usluga, uključujući i rashode zaštite okoliša i resursa, te odgovarajući doprinos raznih korisnika povratu rashoda od vodnih usluga, podijeljenih najmanje na industriju, domaćinstvo i poljoprivredu prema načelu *zagađivač plaća*. Znatne su razlike između cijena vodnih usluga raznih korisnika kojima pojedini isporučitelji pružaju usluge javne vodoopskrbe na području revidiranih županija. U nekim županijama su cijene vode za gospodarstvo i dvostruko više u odnosu na domaćinstva. Privatni iznajmljivači prostora za turističku djelatnost plaćaju u najvećem broju slučajeva cijenu prema uvjetima za domaćinstva, a obavljaju gospodarsku djelatnost. Predloženo je preispitati odnos cijena za gospodarstvo i domaćinstva, ažurirati baze privatnih iznajmljivača prostora turističke djelatnosti i naplaćivati im potrošnju vode prema cijeni za gospodarstvo.

U stambenim zgradama u kojima postoji jedan zajednički priključak na vodovodnu mrežu u pravilu se potrošnja vode obračunava i naplaćuje prema broju članova domaćinstva od svakog domaćinstva (korisnika stambenog prostora). Svim domaćinstvima se naplaćuje fiksni dio u punom iznosu.

Prema odredbama Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, fiksni dio cijene služi pokriću troškova koji ne ovise o količini isporučene vode, a nastaju kao posljedica priključenja nekretnine na komunalne vodne građevine (troškovi očitavanja vodomjera, obrade očitanih podataka te izrade i dostave računa, umjeravanja i servisiranja vodomjera, tekućeg investicijskog održavanja priključka, redovito održavanje funkcionalne ispravnosti vodnih građevina i ispitivanja i održavanja zdravstvene ispravnosti vode za piće). Naknade po vodomjeru se višestruko naplaćuju svim stanarima na računima kao da imaju vlastiti vodomjer, iako koriste zajednički vodomjer. Osim toga, korisnicima stambenih zgrada u kojima se posebno mjeri potrošnja hladne vode i vode koja se zagrijava, fiksni dio se obračunava i naplaćuje dva puta. Neka su društva odlukom o cijeni vodnih usluga u okviru fiksnih rashoda zasebno utvrdila mjesečnu naknadu za ispostavljanje računa za korisnike koji imaju kontrolne vodomjere ili koji su u stambenim zgradama, a zahtijevaju odvojeno ispostavljanje računa. Navedeni iznos nije opravdano obračunavati, jer su izračunom fiksnog dijela osnovne cijene pokriveni ukupni fiksni rashodi uključujući ispostavljanje računa krajnjim korisnicima. Ured je predložio dio troškova koji su utjecali na formiranje fiksnog dijela cijene (očitanje vodomjera, umjeravanje i servisiranje vodomjera, tekuće održavanje priključaka i ispitivanje i održavanje zdravstvene ispravnosti vode za piće) podijeliti prema broju domaćinstava (korisnika stambenog prostora), tako da svako domaćinstvo podmiruje dio fiksnih troškova. Naloženo je ispostavljati račune korisnicima u skladu s odlukama o cijeni vodnih usluga.

- **Gubici vode**

Gubici vode predstavljaju razliku između zahvaćene i isporučene količine vode. Europska unija prihvatljivim smatra 15,0 % do 18,0 % gubitaka vode. Gotovo sva društva bilježe neprihvatljivo velike gubitke vode. Najveći gubici vode su u društvima Vodovod Imotske krajine d.o.o. (78,7 %) i JP Komunalac d.o.o., Hrvatska Kostajnica (78,0 %).

Prema Strategiji upravljanja vodama, planirano je smanjiti gubitke vode iz javnih vodoopskrbnih sustava na 15,0 % do 20,0 %. Ocijenjeno je kako će se time dobiti znatne dodatne količine vode i smanjiti potrebe za novim količinama i izvorima vode, odnosno utjecat će se na racionalnost korištenja vodnih resursa. Jednako tako, racionalizirat će se i količine prerađene vode, koje zbog postojećih gubitaka samo dijelom dolaze do krajnjih korisnika. Od 2015. naknada za korištenje voda obračunavat će se po m³ zahvaćene vode i bit će uključena u izračun cijene vode. Krajnji korisnik će plaćati navedenu naknadu i za dio vode koji mu neće biti isporučen. Stoga je važno gubitke vode svesti u prihvatljive okvire. Odredbe Zakona o vodama obvezuju isporučitelje vodnih usluga na održavanje komunalnih vodnih građevina u trajno funkcionalnom stanju i ekonomično poslovanje. Nadalje ih obvezuju da, osim izgradnje novih sustava, trebaju posebnu pozornost posvetiti održavanju funkcionalnosti postojećih sustava (očuvanje i unaprjeđenje, odnosno rekonstrukciju sustava), u svrhu ujednačenog funkcioniranja sustava i izbjegavanja neracionalne izgradnje. Prema obrazloženjima odgovornih osoba, gubici u vodovodnoj mreži su najvećim dijelom posljedica dužine mreže, starosti cjevovoda, zastarjele tehnologije, te dotrajalosti vodosprema i lokalnih cisterni. Kao poseban problem je istaknuto ilegalno crpljenje s vodovodnih ispusta i hidranata, osobito u ljetnim mjesecima u naseljima s velikim poljoprivrednim površinama, odnosno turističkim zonama.

Također, u iskazanim gubicima je sadržana potrošnja vode koja se ne mjeri, a odnosi se na korištenje vode pri gašenju požara, vatrogasnim vježbama, pranju cesta, zalijevanju parkova, ispiranju sustava na hidrantima, te punjenju cisterni pri izgradnji prometnica i njihovom zalijevanju. Ured je predložio istražiti uzroke gubitaka vode i poduzimati radnje za njihovo smanjivanje. Na taj način će pridonijeti smanjenju troškova opskrbe vodom. Predloženo je pozornost posvetiti održavanju funkcionalnosti postojećih vodoopskrbnih sustava u svrhu ujednačenog funkcioniranja, preispitati mogućnost ugradnje opreme za nadzor i upravljanje sustavom, te poduzeti radnje za financiranje ulaganja iz bespovratnih sredstava strukturnih fondova Europske unije.

- **Druge nepravilnosti**

Druge nepravilnosti se odnose na uvjete za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe, objedinjavanje vodno komunalnog sektora, pravni status vodnih građevina, poslovne rezultate, vođenje očevidnika zahvaćenih količina vode i informiranje korisnika usluga.

Isporučitelj vodnih usluga je u skladu s odredbom članka 215. Zakona o vodama obavezan donijeti opće i tehničke uvjete isporuke vodnih usluga, objaviti ih na internetu ili na drugi prikladan način, te ih učiniti javno dostupnim. Odredbama članaka 13. i 14. Pravilnika o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe (Narodne novine 28/11), propisano je da su se javni isporučitelji kojima su donesena rješenja o ispunjavanju posebnih uvjeta sukladno odredbama Pravilnika o posebnim uvjetima za obavljanje vodoopskrbne djelatnosti (Narodne novine 82/96, 102/97 i 145/08) ili njihovi pravni sljednici dužni uskladiti s odredbama Pravilnika najkasnije u roku dvije godine od dana stupanja na snagu Pravilnika.

Isporučitelji vodnih usluga nisu donijeli, odnosno nisu objavili opće i tehničke uvjete isporuke vodnih usluga, te nisu podnijeli zahtjeve za usklađenje rješenja o ispunjenju posebnih uvjeta za obavljanje vodoopskrbne djelatnosti. Bez navedenih rješenja nisu smjeli obavljati djelatnost javne vodoopskrbe. Ured je naložio donijeti opće i tehničke uvjete isporuke vodnih usluga, te ih objaviti na propisani način. Također je naložio pribaviti rješenja o ispunjavanju posebnih uvjeta za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe.

Prema Strategiji upravljanja vodama (Narodne novine 91/08), nakon što se uspostave uslužna područja, planirano je objedinjavanje vodno komunalnog sektora na tehnički, tehnološki i ekonomski održivu razinu, jer je procijenjeno da bi rentabilno obavljanje vodoopskrbne djelatnosti bilo moguće ostvariti na uslužnom području koji ima kapacitet najmanje 2 000 000 m³ vode godišnje. Ocijenjeno je kako bi uz pretpostavku da na razini županije uslugu pruža jedan isporučitelj s postojećim rashodima isporučitelja, cijene vodnih usluga bile niže. Dio društava nema dovoljan broj zaposlenika odgovarajuće stručne osposobljenosti i dostatnu tehničku opremljenost, te ne udovoljava propisanim uvjetima za obavljanje djelatnosti, što ukazuje na potrebu povezivanja društava.

Povezivanje društava bi omogućilo okrupnjavanje isporučitelja vodnih usluga, uspostavu uslužnih područja radi osiguranja tehničkog i tehnološkog jedinstva građevina javne vodoopskrbe od izvorišta do krajnjeg korisnika i isporuku vode namijenjene ljudskoj potrošnji od najmanje 2 000 000 m³ godišnje, veću učinkovitost, ekonomičnost i svrhovitost poslovanja, ujednačenost cijene vodnih usluga, te lakši pristup sredstvima Europskih fondova. Ured je predložio preispitati potreban broj zaposlenika u sustavu vodoopskrbe u odnosu na stvarne potrebe društava i propisani zakonski minimum, vodeći brigu da se ne naruši kvaliteta pružanja usluga.

Nadalje, predloženo je ispitati mogućnosti ulaganja u modernizaciju i automatizaciju pojedinih poslovnih procesa te poduzeti mjere za objedinjavanje sustava javne vodoopskrbe na području županije, u skladu sa Strategijom upravljanja vodama Republike Hrvatske.

Prema odredbama Zakona o vodama, komunalne vodne građevine su javna dobra u javnoj uporabi i u vlasništvu su javnog isporučitelja vodne usluge ili lokalne jedinice. Pravni status (vlasništvo) vodnih građevina je različito utvrđen, što utječe na troškove amortizacije. Ulaganja u građevine javne vodoopskrbe su evidentirana u poslovnim knjigama društava i/ili poslovnim knjigama lokalnih jedinica. Ured je skrenuo pozornost da je u svibnju 2013. stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama (Narodne novine 56/13) i da su prema odredbama članaka 15., 146. i 147. navedenog Zakona, komunalne vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi i u vlasništvu su javnog isporučitelja vodne usluge, te da su lokalne jedinice dužne u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog Zakona prenijeti komunalne vodne građevine u svom vlasništvu u vlasništvo javnog isporučitelja vodne usluge, u obliku temeljnog uloga ili prijenosa bez naknade. Postojeći udjeli i dionice u isporučiteljima vodnih usluga, kojih su imatelji lokalne jedinice, prenose se, u roku iz članka 145. stavka 3. ovoga Zakona, na druge lokalne jedinice imatelje udjela, odnosno dionica u pojedinom isporučitelju vodnih usluga, na svakog od njih, u omjeru u kojem u tom društvu, ne računajući poslovne udjele/dionice lokalne jedinice, imaju poslovne udjele/dionice. Zbog navedenog, društva trebaju u suradnji s lokalnim jedinicama poduzeti radnje radi utvrđivanja pravnog statusa vodnih građevina u skladu s odredbama Zakona o vodama.

Prema odredbi članka 197. stavka 5. i 6. Zakona o vodama, cijene vodnih usluga se određuju prema načelima punog povrata troškova, socijalne prihvatljivosti cijene vode i zaštite od monopola, a cijena vodnih usluga ne može pokrivati troškove neekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga.

Društva isporučitelji vodnih usluga su ostvarivala gubitke od djelatnosti javne vodoopskrbe, jer su cijene usluga javne vodoopskrbe (iz kojih se pokrivaju troškovi zahvaćanja vode, pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina, te isporuka vodnih usluga) utvrđene u iznosima nižim od ekonomski opravdanih, odnosno prihodi od usluga javne vodoopskrbe su manji od troškova pružanja spomenutih usluga.

Neki isporučitelji vodnih usluga su ostvarili dobit iz ukupnog poslovanja (jer se bave i drugim djelatnostima osim vodoopskrbe) i gubitak od djelatnosti javne vodoopskrbe su pokrivali iz ostvarene dobiti od obavljanja drugih djelatnosti ili drugih izvora. Ured je predložio postupno uvoditi ekonomsku cijenu vodnih usluga, koja će pokrivati stvarne troškove uz optimalnu ekonomsku učinkovitost i uvažavanje socijalne prihvatljivosti cijena. Predložio je društvima koja su poslovala s gubitkom donijeti program mjera za pokriće gubitka, te voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje njihovo redovito poslovanje.

U skladu s odredbom članka 80. Zakona o vodama, propisana je obveza vođenja očevidnika o količinama zahvaćene vode i dostavljanja podataka Hrvatskim vodama. Za zahvaćenu vodu na izvorištima, društva nisu vodila očevidnik zahvaćenih količina. Naloženo je voditi očevidnik o količinama zahvaćene vode i dostavljati podatke Hrvatskim vodama.

Isporučiteljima koji su ostvarili prihode od usluga javne vodoopskrbe u manjem iznosu od troškova, kod kojih utvrđene cijene nisu pokrivale stvarne troškove, predloženo je informirati korisnike o stvarnoj vrijednosti vodnih usluga, kako bi se poticalo racionalno korištenje vode i omogućilo upravljanje vodama na načelu održivog razvoja, utvrđeno odredbama Zakona o vodama. Predloženo je sustavno upoznavati korisnike vodnih usluga o njihovoj važnosti i ekonomskoj vrijednosti.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na ocjenu ekonomske opravdanosti razlika u cijeni vodnih usluga.

Tablica broj 18

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica (vodne usluge)

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Prihodi	Rashodi	Cijene vodnih usluga	Gubici vode	Druge nepravilnosti
	1	2	3	4	5	6
1.	6. Maj d.o.o., Umag		x	x		x
2.	Albanež d.o.o., Pomer		x	x		
3.	Baranjski vodovod d.o.o., Beli Manastir	x		x	x	
4.	Bjelovarsko-bilogorske vode d.o.o., Bjelovar	x		x	x	x
5.	Čabranka d.o.o., Čabar		x	x	x	x
6.	Čvorkovac d.o.o., Dalj	x		x	x	
7.	Darkom d.o.o., Daruvar	x	x	x	x	x
8.	Dukom d.o.o., Dugo Selo			x	x	x
9.	Dvorac d.o.o., Valpovo	x		x	x	
10.	Đakovački vodovod d.o.o., Đakovo	x		x	x	
11.	Fužine d.o.o., Fužine		x	x		x
12.	Humkom d.o.o., Hum na Sutli	x		x	x	x
13.	Hvarski vodovod d.o.o., Jelsa			x	x	x
14.	Istarski vodovod d.o.o., Buzet			x	x	x
15.	Ivakop d.o.o., Ivanić Grad			x	x	x
16.	Ivanj d.o.o., Novi Vinodolski		x	x		x
17.	Izvor Ploče javna ustanova, Ploče	x	x	x	x	x
18.	JKP Jasenovačka voda d.o.o., Jasenovac	x	x	x	x	x
19.	JP Komunalac d.o.o., Hrvatska Kostajnica	x	x	x	x	x
20.	Kapelakom d.o.o., Kapela	x		x	x	x
21.	KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka		x	x		x
22.	Kombel d.o.o., Belišće	x		x	x	
23.	Komrad d.o.o., Slatina			x	x	
24.	Komunalac - Dvor d.o.o., Matijevići	x	x	x	x	x
25.	Komunalac d.o.o., Biograd n/m	x		x	x	x
26.	Komunalac d.o.o., Bjelovar	x	x	x	x	x
27.	Komunalac d.o.o., Delnice		x	x	x	x
28.	Komunalac d.o.o., Garešnica	x	x	x	x	x
29.	Komunalac d.o.o., Grubišno Polje	x		x	x	x
30.	Komunalac d.o.o., Koprivnica			x		x
31.	Komunalac d.o.o., Opatija			x		x
32.	Komunalac d.o.o., Pakrac	x		x	x	x

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Prihodi	Rashodi	Cijene vodnih usluga	Gubici vode	Druge nepravilnosti
	1	2	3	4	5	6
33.	Komunalac d.o.o., Rovišće	x		x	x	x
34.	Komunalac d.o.o., Slunj	x		x	x	
35.	Komunalac d.o.o., Vrbovsko			x	x	x
36.	Komunalac d.o.o., Županja			x	x	x
37.	Komunalac Glina d.o.o., Glina	x	x	x	x	x
38.	Komunalac Vrbovec d.o.o., Vrbovec			x	x	x
39.	Komunalije d.o.o., Čazma	x		x	x	x
40.	Komunalije d.o.o., Đurđevac				x	
41.	Komunalije d.o.o., Ilok			x	x	x
42.	Komunalni servis d.o.o., Rovinj		x	x		x
43.	Komunalno d.o.o., Gračac	x		x		x
44.	Komunalno d.o.o., Križevci			x	x	
45.	Komunalno d.o.o., Vrgorac	x		x	x	x
46.	Komunalno društvo Biskupija d.o.o., Biskupija	x		x	x	x
47.	Komunalno društvo Dugi otok i Zverinac d.o.o., Sali	x		x	x	x
48.	Komunalno društvo Kijevo d.o.o., Kijevo	x		x	x	x
49.	Komunalno društvo Pag d.o.o., Pag	x	x	x		x
50.	Komunalno društvo Poveljana d.o.o., Poveljana	x	x	x	x	x
51.	Komunalno Duga Resa d.o.o., Duga Resa	x		x	x	x
52.	Komunalno Ozalj d.o.o., Ozalj	x		x	x	x
53.	Komunalno Pitomača d.o.o., Pitomača			x		x
54.	Komunalno poduzeće d.o.o., Knin	x		x	x	x
55.	Komunalno Topusko d.o.o., Topusko	x	x	x	x	x
56.	Komunalno Trpanj d.o.o., Trpanj	x	x	x	x	x
57.	Konavosko komunalno društvo d.o.o., Čilipi	x	x	x	x	x
58.	Krakom d.o.o., Krapina	x	x	x	x	x
59.	KTD Bilan d.o.o., Orebić	x	x	x	x	x
60.	KTD Vodovod Žrnovnica d.o.o., Novi Vinodolski			x	x	x
61.	LIP-KOM d.o.o., Lipovljani	x	x	x	x	x
62.	Lopar Vrutak d.o.o., Lopar		x	x		x
63.	Međimurske vode d.o.o., Čakovec	x			x	x
64.	Metković d.o.o., Metković	x	x	x	x	x
65.	Moslavina d.o.o., Kutina	x	x	x	x	x
66.	Murvica d.o.o., Crikvenica		x	x		x
67.	Našički vodovod d.o.o., Našice	x		x	x	
68.	Niskogradnja d.o.o., Pregrada	x		x	x	x
69.	Novokom d.o.o., Novska	x	x	x	x	x

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Prihodi	Rashodi	Cijene vodnih usluga	Gubici vode	Druge nepravilnosti
	1	2	3	4	5	6
70.	NPKLM Vodovod d.o.o., Korčula	x	x	x	x	x
71.	Otok Ugljan d.o.o., Preko	x	x	x		x
72.	Papuk d.o.o., Orahovica			x	x	x
73.	Park d.o.o., Buzet		x	x		x
74.	Park d.o.o., Donji Miholjac	x		x	x	
75.	Poduzetnički park d.o.o., Velika Pisanica	x		x	x	x
76.	Ponikve d.o.o., Krk			x		x
77.	Privreda d.o.o., Petrinja	x	x	x	x	x
78.	Pula Herculanea d.o.o., Pula		x	x		x
79.	Rad d.o.o., Drniš	x		x	x	x
80.	Rad d.o.o., Đurđenovac	x		x	x	
81.	Regionalni vodovod Davor d.o.o., Nova Gradiška	x		x	x	x
82.	Sabuša d.o.o., Kukljica	x	x	x	x	x
83.	Sisački vodovod d.o.o., Sisak	x	x	x	x	x
84.	Slavča d.o.o. za komunalnu djelatnost, Nova Gradiška	x		x	x	x
85.	Spelekom d.o.o., Rakovica	x		x	x	x
86.	Tekija d.o.o., Požega	x		x	x	x
87.	Urednost d.o.o., Čepin	x		x		
88.	Usluga d.o.o., Pazin		x	x		x
89.	Usluga d.o.o., Vrlika			x	x	x
90.	Usluga Poreč d.o.o., Poreč		x	x		x
91.	Veliki Grđevac d.o.o., Veliki Grđevac	x		x	x	x
92.	VG Vodoopskrba d.o.o., Velika Gorica			x	x	x
93.	Vinkovački vodovod i kanalizacija d.o.o., Vinkovci			x	x	x
94.	Virkom d.o.o., Virovitica			x	x	
95.	Vodoopskrba d.o.o., Darda	x		x	x	
96.	Vodoopskrba d.o.o., Hrvatska Dubica	x	x	x	x	x
97.	Vodovod Brač d.o.o., Supetar	x			x	x
98.	Vodovod d.o.o., Blato	x	x	x	x	x
99.	Vodovod d.o.o., Makarska				x	x
100.	Vodovod d.o.o., Omiš			x	x	x
101.	Vodovod d.o.o., Pula			x	x	x
102.	Vodovod d.o.o., Slavonski Brod	x		x	x	x
103.	Vodovod d.o.o., Zadar	x	x	x	x	x
104.	Vodovod Dubrovnik d.o.o., Dubrovnik	x	x	x	x	x
105.	Vodovod grada Vukovara d.o.o., Vukovar			x	x	x
106.	Vodovod i čistoća Cres Mali Lošinj d.o.o., Cres			x	x	x

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Prihodi	Rashodi	Cijene vodnih usluga	Gubici vode	Druge nepravilnosti
	1	2	3	4	5	6
107.	Vodovod i čistoća d.o.o., Sinj	x			x	x
108.	Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac	x		x	x	x
109.	Vodovod i kanalizacija d.o.o., Ogulin	x		x	x	x
110.	Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split				x	x
111.	Vodovod i odvodnja d.o.o., Benkovac	x	x	x	x	x
112.	Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik	x		x	x	x
113.	Vodovod i odvodnja otoka Visa d.o.o., Komiža	x		x	x	x
114.	Vodovod Imotske krajine d.o.o., Imotski	x		x	x	x
115.	Vodovod Labin d.o.o., Labin		x	x	x	x
116.	Vodovod Opuzen d.o.o., Opuzen	x	x	x	x	x
117.	Vodovod-Osijek d.o.o., Osijek	x		x	x	
118.	Vrelo d.o.o., Rab			x	x	x
119.	Zagorski vodovod d.o.o., Zabok	x	x	x	x	x
120.	Zagrebački holding d.o.o. Zagreb - Podružnica Vodoopskrba i odvodnja	x	x	x	x	x
121.	Zaprešić d.o.o., Zaprešić			x	x	x
122.	Zažablje d.o.o., Mlinište	x	x	x	x	x
123.	Zelinske komunalije d.o.o., Sv.Ivan Zelina			x	x	x

8.1.2. Skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada

Djelatnost skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada je javna usluga, čiji je cilj pružanje kvalitetne usluge i efikasno postupanje s komunalnim otpadom u cilju zaštite ljudskog zdravlja i sigurnosti ekosustava, te maksimalno iskorištavanje resursa materijala i energije. Ciljevi poslovanja društava koja pružaju navedene usluge, trebaju biti organizirano, učinkovito i efikasno gospodarenje komunalnim otpadom, a naknada koju plaćaju korisnici usluga treba omogućavati pokriće potrebnih troškova gospodarenja. Zakonodavni okvir kojim je regulirano gospodarenje otpadom u Republici Hrvatskoj čine Zakon o otpadu (Narodne novine 178/04, 153/05, 111/06, 110/07, 60/08 i 87/09), Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine 110/07), Zakon o komunalnom gospodarstvu, Pravilnik o gospodarenju otpadom (Narodne novine 23/07 i 111/07) i drugi podzakonski akti.

Predmet revizije je ispitati ekonomsku opravdanost razlika u cijeni skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada na području pet županija (Istarska, Ličko-senjska, Međimurska, Primorsko-goranska i Varaždinska županija) za 2012. Na području ovih županija 37 trgovačkih društava obavlja uslugu skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada za 133 jedinice lokalne samouprave, u čijem su vlasništvu ili suvlasništvu. Pružaju usluge skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada za 668 962 stanovnika. Tijekom 2012. su odložila na odlagališta 279 467 t otpada. Pružanjem spomenute usluge su za 2012. ostvarila prihode u iznosu 284.785.197,00 kn, pri čemu su koncem godine imala 1 213 zaposlenih.

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi pravilnost utvrđivanja cijene usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada,
- provjeriti usklađenost načina utvrđivanja cijene sa zakonima i drugim propisima,
- analizirati elemente (strukturu) za izračun cijene,
- ispitati kretanje i utvrditi razloge promjene cijena u razdoblju od 2010. do 2012., te
- provjeriti i ocijeniti ekonomsku opravdanost razlika u cijeni prema pojedinim isporučiteljima.

8.1.2.1. Ocjena ekonomske opravdanosti razlika u cijeni usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada

Na temelju provedenih revizijskih postupaka i utvrđenih činjenica, Ured je ocijenio kako razlike u cijeni usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada nisu dovoljno ekonomski opravdane. Revizijom je utvrđeno da isporučitelji usluga kod određivanja cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada nisu poštovali odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o otpadu. Cijenu su određivali prema različitim kriterijima, bez izračuna kalkulacija i stvarnih troškova. Iz strukture cijene nije vidljivo koliko iznose zasebno cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada. Volumeni korisnicima nisu ravnomjerno raspoređeni, te ne plaćaju usluge razmjerno količini otpada kojega proizvode. Značajne su razlike u cijeni prema pojedinim isporučiteljima. Ured je dao preporuke za otklanjanje slabosti i nepravilnosti i ocjenjuje da bi njihova provedba pridonijela većoj usklađenosti načina utvrđivanja cijene sa zakonima i drugim propisima, te povećanju ekonomske opravdanosti cijene usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, odnosno smanjenju razlika u cijeni usluga i racionalnijem raspolaganju javnim sredstvima na području županija obuhvaćenih revizijom.

8.1.2.2. Nalazi revizije

Revizijom 37 trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, način utvrđivanja cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada i druge nepravilnosti.

- Sustav unutarnjih kontrola

Revizijom su utvrđeni nedostaci u dijelu kontrole ispostavljanja računa, obračuna amortizacije, ustrojavanja analitičke evidencije potraživanja i naplaćivanja usluge odlaganja komunalnog otpada. Predloženo je ustrojiti učinkoviti sustav unutarnjih kontrola, te donijeti pisana pravila i kriterije koji reguliraju poslovanje društava.

- Računovodstveno poslovanje

Društva ne evidentiraju troškove prema vrstama djelatnosti, ne vode pomoćne evidencije o potraživanjima za skupljanje i odvoz komunalnog otpada i ne raspolažu podacima o visini nenaplaćenih i otpisanih potraživanja. Za korištenje komunalnih vozila nije ustrojena evidencija putnih radnih listova i evidencija o mjesečnoj potrošnji goriva. Predloženo je evidentirati troškove prema vrstama djelatnosti kako bi se osigurali potpuni i pouzdani podaci o troškovima gospodarenja komunalnim otpadom. Naloženo je u poslovnim knjigama osigurati podatke o visini potraživanja, te voditi putne radne listove i evidencije o mjesečnoj potrošnji goriva.

- Prihodi

Nepravilnosti utvrđene kod prihoda se odnose na sustav odvojenog prikupljanja otpada i naplatu potraživanja.

Sustav odvojenog prikupljanja otpada je organiziran na području svih gradova i pojedinih općina. Unatoč poduzetim mjerama, količine odvojeno skupljenog otpada kod većine društava su znatno ispod kvantitativnih ciljeva utvrđenih Strategijom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, prema kojima je do 2015. planiran udjel količina odvojeno skupljenog i recikliranog komunalnog otpada 12,0 %, a udjel količina obrađenog komunalnog otpada 20,0 %. Povećanim aktivnostima u izgradnju sustava odvojenog odlaganja otpada i promicanjem poticajnih mjera za odvojeno odlaganje otpada (naplata prema količini otpada i smanjenjem cijena usluge) društva trebaju povećati udjel količine odvojeno skupljenog otpada od komunalnog otpada, te cjelokupno gospodarenje otpadom uskladiti s ciljevima Strategije gospodarenja otpadom Republike Hrvatske. Društva prikupljaju odvojeni otpad u posebnim vrećama koje su korisnicima dane u okviru obavljanja komunalne usluge skupljanja, odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada, na reciklažnim dvorištima i na odlagalištima otpada. Za zbrinjavanje dijela odvojenog otpada imaju troškove prijevoza, manipulacije i čuvanja (tetrapak, staklo, lampioni), a dio odvojenog otpada (elektronički otpad, papir, metal, željezo, aluminij i bakar) uz dodatnu obradu mogu prodati na tržištu i ostvariti prihode. Većim ostvarenjem prihoda može se utjecati na smanjenje ili zadržavanje cijene usluge skupljanja, odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada, odnosno na poboljšanje kvalitete pružanja usluge. Zbog nedostatka proizvodnih kapaciteta, društva ne ostvaruju značajne prihode od prodaje odvojenog otpada.

Predloženo je poduzimati daljnje mjere za povećanje udjela odvajanja otpada od komunalnog otpada i dodatnu obradu odvojenog otpada kako bi društva za odvojeni otpad postigla bolju cijenu na tržištu. Predloženo je upoznati korisnike usluga s važnošću odvajanja otpada, pružiti im mogućnost odvajanja, te vrednovati ponašanje korisnika pravednim sustavom naplate (plaćanje prema odvozu miješanog komunalnog otpada).

Većina društava je za dospjela nenaplaćena potraživanja korisnicima usluga upućivala opomene, dok druge mjere naplate (ovrhe i drugi sudski postupci) nisu poduzimane u dovoljnoj mjeri, te su potraživanja i dalje značajna, što izravno utječe na tekuću likvidnost društava. Pozornost valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Za prekid zastare nije dovoljna opomena. Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08 i 125/11), zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine. Naloženo je poduzimati mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, te za sprječavanje zastare potraživanja u skladu s odredbama Zakona o obveznim odnosima.

- Rashodi

Nepravilnosti utvrđene kod rashoda su se odnosile na rashode za zaposlene, rashode za gorivo, troškove zajedničkih službi i troškove održavanja odlagališta.

U troškovima gospodarenja komunalnim otpadom su najzastupljeniji rashodi za zaposlene i rashodi za gorivo. Ovi rashodi najrealnije prikazuju poslovnu aktivnost društava, s obzirom da se proporcionalno povećavaju u odnosu na količinu skupljenog i odloženog komunalnog otpada. Rashodi za zaposlene imaju značajan udjel u ukupnim rashodima revidiranih društava. Odnose se na bruto plaće i druga davanja za zaposlene. Od drugih davanja za zaposlene su isplaćivane božićnice, naknade za godišnji odmor, otpremnine, jubilarne nagrade, darovi za djecu, darovi u naravi, prijevoz na posao i s posla i druga prava propisana kolektivnim ugovorima, pravilnicima o plaćama i ugovorima o radu. Predloženo je preispitati materijalna prava zaposlenih koja ograničavaju mogućnost racionalizacije i uštede, te povećavaju cijenu usluge skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada.

Rashodi za gorivo se odnose na gorivo za komunalna vozila i radne strojeve. U gradovima se komunalni otpad odvozi u ljetnom razdoblju tri do četiri puta tjedno (u priobalnom području svaki dan), a u zimskom razdoblju jednom do dva puta tjedno. Prema Strategiji gospodarenja otpadom na području Republike Hrvatske, odvoz komunalnog otpada je češći nego u Europskoj uniji, što ima za posljedicu veće troškove poslovanja. Predloženo je preispitati terminski plan i broj odvoza u skladu sa Strategijom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske u cilju smanjenja troškova poslovanja.

Trgovačka društva imaju zajedničke službe koje obavljaju poslove od zajedničkog interesa. S obzirom da obavljaju više komunalnih djelatnosti, spomenuti se troškovi dijele na radne jedinice (pojedine djelatnosti) za koje obavljaju poslove. Kod pojedinih isporučitelja usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, kriteriji se primjenjuju dugi niz godina, a uglavnom se raspored obavlja na temelju udjela pojedine radne jedinice u ukupnom prihodu društva. Neka društva troškove zajedničkih službi raspoređuju prema ključu za koji nisu doneseni kriteriji rasporeda. Predloženo je preispitati pravilnost raspodjele troškova zajedničkih službi, te ih utvrditi prema stvarno obavljenom poslu za svaku pojedinu djelatnost, zbog utvrđivanja točnog rezultata poslovanja pojedine radne jedinice i donošenja odgovarajućih odluka.

Društva su obračunavala troškove održavanja odlagališta otpada u većim iznosima od stvarno nastalih troškova. Naloženo je obračunavati ih na temelju stvarno nastalih troškova.

- **Cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada**

Nepravilnosti utvrđene kod cijena skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada se odnose na način utvrđivanja cijena, donošenje cjenika, primjenu kriterija za određivanje količine otpada i naplatu usluga povremenim korisnicima.

Visinu cijene usluge održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada, odlukom određuje isporučitelj usluge, uz prethodnu suglasnost jedinice lokalne samouprave. Obračun troškova gospodarenja otpadom je propisan odredbom članka 17. stavka 2. Zakona o otpadu, prema kojem je propisano da Grad Zagreb, grad i općina za komunalni otpad iz kućanstava kao kriterij količine mogu primijeniti jedinicu mase ili volumen ili broj članova kućanstva.

Kod formiranja cijena, isporučitelji su obvezni voditi računa da cijena skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada omogući povrat troškova uloženi u obavljanje navedene djelatnosti, što znači da cijena ne treba pokrivati troškove neekonomičnog poslovanja isporučitelja usluga.

Isporučitelj komunalnih usluga je obvezan u skladu s odredbom članka 21. Zakona o komunalnom gospodarstvu, pri svakoj promjeni cijene svojih usluga u prijavi cjenika jedinici lokalne samouprave, između ostalog, navesti i predloženu cijenu usluge i njezinu strukturu, te razloge za promjenu cijene s detaljnim obrazloženjem i kalkulacijom. Društva nemaju kalkulacije cijena sa specifikacijom troškova koji nastaju pružanjem navedene usluge. Nemaju pravila, odnosno kriterija iz kojih bi bilo vidljivo kako je određena jedinična cijena po litri, odnosno po članu kućanstva, a cijene su određene prema preuzetim iskustvenim metodama na način da planiraju ukupne prihode i odrede jediničnu cijenu uz koju bi se pokrili planirani troškovi gospodarenja otpadom. Način utvrđivanja cijena nije u skladu s odredbom članka 17. Zakona o otpadu, jer podloge za izračun troškova nisu temeljene na stvarnim troškovima gospodarenja otpadom (troškovi odvojenog skupljanja otpada, prijevoza otpada, drugih mjera gospodarenja otpadom koje nisu pokrivene prihodom ostvarenim prometom otpada, procijenjeni troškovi uklanjanja otpada koji je nepoznata osoba odbacila u okoliš, te troškovi uporabe i/ili zbrinjavanja otpada). Zbog različitih kriterija u obračunu troškova gospodarenja otpadom, značajne su razlike u cijeni usluga prema pojedinim isporučiteljima. Nadalje, posebnim propisima nije određena najniža osnovna cijena usluga skupljanja, odvoza i odlaganja otpada, te koje bi troškove cijena pokrivala da bi se osigurao povrat nastalih troškova. Na nove cjenike usluga su suglasnosti osnivača pribavljene naknadno, tj. nakon početka njihove primjene. Naloženo je kod promjena cijena usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada sastavljati kalkulacije, pravodobno donijeti cjenike i pribaviti suglasnost osnivača na nove cjenike prije njihove objave. Predloženo je pri utvrđivanju cijena usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, voditi računa da cijena pokriva troškove nastale pružanjem usluga.

Prema Naputku o načinu izračuna naknade gospodarenja komunalnim otpadom (Narodne novine 129/11 i 137/11), do konca 2012., gradovi i općine su bili obvezni donijeti odluke o kriterijima za izračun naknade gospodarenja komunalnim otpadom, a društva uskladiti svoje obračune usluga s navedenim odlukama. Naputkom su propisani modeli izračuna naknade i određena je jedinstvena naknada za jedinicu mase otpada za komunalni otpad iz kućanstava i iz proizvodne i/ili uslužne djelatnosti. Gradovi i općine nisu donijeli spomenute odluke te društva koja se bave uslugom skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada ne primjenjuju spomenuti Naputak. Naloženo je izračunavati naknadu gospodarenja komunalnim otpadom u skladu s odredbama Naputka o načinu izračuna naknade gospodarenja komunalnim otpadom.

Prema odredbi članka 17. Zakona o otpadu, troškovi gospodarenja otpadom se obračunavaju prema kriteriju količine i svojstvu otpada uz primjenu načela *onečišivač plaća*. Gradovi i općine za komunalni otpad iz kućanstva kao kriterij količine odvezenog otpada mogu primijeniti jedinicu mase ili volumen otpada ili broj članova kućanstva. Društva su primjenu kriterija količine i svojstva otpada utvrdila odlukama o kriterijima za obračun troškova gospodarenja komunalnim otpadom, odnosno prijedlozima i objašnjenjima upućenim jedinicama lokalne samouprave, na temelju kojih su izrađeni cjenici.

Pri određivanju kriterija, društva koriste različite modele obračuna količine otpada, a u pojedinim slučajevima i spajanjem više navedenih kriterija, primjerice obračun volumena otpada prema broju članova kućanstva. Osim toga, imaju različite pristupe određivanju cijena s obzirom na broj članova kućanstva. U nekim slučajevima cijena usluge po članu kućanstva je manja što je veći broj članova kućanstva, a u drugim slučajevima cijena po članu kućanstva je jednaka bez obzira na broj članova kućanstva. Nadalje, za samačka kućanstva, pojedina društva obračunavaju popust, a druga dodatnu naknadu. Naloženo je troškove gospodarenja otpadom obračunavati u skladu s odredbama Zakona o otpadu. Društvima koja koriste kriterij broja članova kućanstva, predloženo je ujednačiti pristup u određivanju cijena s obzirom na broj članova kućanstva.

Pri određivanju cijena usluga odvoza komunalnog otpada za gospodarstvo, društva za utvrđivanje dodijeljenog volumena otpada primjenjuju koeficijente djelatnosti kojima određuju manju ili veću količinu otpada kojeg proizvodi pojedina djelatnost. Prema odredbi članka 17. Zakona o otpadu, troškovi gospodarenja otpadom, između ostalog, obračunavaju se i prema kriteriju svojstva otpada. Različite poslovne djelatnosti proizvode različite vrste otpada koje s obzirom na svojstva proizvedenog otpada podrazumijevaju različite troškove postupanja s tim otpadom. Karton i papir, mješavine organskog otpada, staklo, odnosno plastika zahtijevaju različite postupke obrade, odnosno recikliranja, te bi i koeficijenti prema djelatnostima trebali definirati različitu cijenu gospodarenja tim otpadom, a količine je potrebno utvrditi mjerenjem. Predloženo je društvima koja za utvrđivanje obračuna cijene usluge primjenjuju koeficijente djelatnosti, cijene skupljanja, odvoza i odlaganja otpada prema vrsti djelatnosti utvrditi na temelju povećanih troškova obrade otpada (razdvajanje, recikliranje, kompostiranje, odlaganje), a količinu otpada utvrditi mjerenjem.

Kako nisu tehnički opremljena količinu otpada obračunavati točnim mjerenjem (vaganjem), društva primjenjuju različite kriterije i načine izračuna za određivanje količine otpada, koji ne omogućavaju točan obračun usluge, odnosno cijene usluge koja je stvarno obavljena. Nemaju organizirano odvajanje otpada na kućnom pragu, a reciklažna dvorišta, te „zeleni otoci“ kao načini razdvajanja korisnog otpada, primjenjuju se u pojedinačnim slučajevima i ne utječu značajno na nastajanje, odnosno iskorištavanje nastalog otpada iz kućanstva. Navedenim načinom obračuna, korisnici usluge nisu zainteresirani za smanjenje količina proizvedenog otpada, niti selektiranje proizvedenog otpada, a prema osnovnim načelima Strategije gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, između ostalog, predviđeno je smanjivanje nastajanja otpada na najmanju moguću mjeru. Predviđeno je smanjivanje nepovoljnog utjecaja otpada na ljudsko zdravlje, okoliš i klimu, te da se cjelokupno gospodarenje otpadom uskladi s načelima održivog razvoja. Društvima koja obavljaju djelatnost skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, u cilju smanjenja nastajanja, odnosno iskorištavanja prikupljenog komunalnog otpada, predloženo je organizirati odvajanje otpada na kućnom pragu, putem reciklažnih dvorišta, te „zelenih otoka“. Predloženo je obračun obavljati prema volumenu, odnosno masi otpada, kod kojega volumen posude korisnik usluge sporazumno odabire s društvom, pa može smanjiti troškove zbrinjavanja otpada ako vodi računa o izbjegavanju nastajanja, te odvojenom skupljanju otpada.

Predloženo je lokalnim jedinicama uložiti više napora u cilju organiziranja cjelokupnog sustava gospodarenja otpadom, ne samo u dijelu izgradnje regionalnih/županijskih centara odlagališta koja podrazumijeva sanaciju i zatvaranje neuređenih gradskih i općinskih odlagališta, nego smanjivanjem volumena otpada na način da se izdvaja korisni otpad koji odlazi na reciklažu.

S obzirom da naplata prema količini i volumenu može značiti da će korisnici nastojati otpad odložiti na mjesta koja nisu predviđena za odlaganje otpada, predloženo je uložiti više napora u organizaciju učinkovitog komunalnog redarstva sankcioniranjem nepoštivanja propisa.

Naplata usluge povremenim korisnicima se odnosi na naplatu usluga korisnicima koji na području pružanja usluga društava imaju kuće za odmor, odnosno pružaju usluge smještaja gostiju. Naplata usluge se obavlja na različite načine, i to putem mjesečnog paušala, naplatom prema volumenu (tijekom cijele godine), ali s popustom, naplatom isključivo u vrijeme turističke sezone, a društva u turističkim mjestima obračun usluge za goste obavljaju prema broju ležajeva (prema utvrđenom volumenu ili paušalu). Prema odredbi članka 17. Zakona o otpadu, troškovi gospodarenja komunalnim otpadom se obračunavaju prema kriteriju količine i svojstvu otpada, a prema Napatku o načinu izračuna naknade gospodarenja komunalnim otpadom, izračun troškova gospodarenja komunalnim otpadom ne smije uključivati paušal, površinu prostora i druge nepropisane podloge za izračun tih troškova. U slučaju obračuna troškova na temelju broja članova kućanstva za povremene obveznike naknade (kuće za odmor i sl.) naknada se obračunava samo za obračunska razdoblja u kojima je obveznik naknade boravio na području na kojem društvo pruža uslugu. Naloženo je obračunavati troškove gospodarenja komunalnim otpadom za gospodarstvo i turizam prema kriteriju količine i svojstvu otpada, primjenom jedinice mase ili volumena otpada. Za stambene objekte u kojima se boravi sezonski ili povremeno, usluge treba obračunavati prema stvarnim količinama preuzetog otpada i svojstvu otpada, kako bi korisnik usluge platio razmjerno količini otpada.

- Druge nepravilnosti

Druge nepravilnosti se odnose na uključenost korisnika u sustav gospodarenja otpadom, obavljanje djelatnosti skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, te uspostavu jedinstvenog informacijskog sustava.

Društva su ustrojila evidencije o prijavama i odjavama korisnika. Prema odredbama članka 34. Zakona o komunalnom gospodarstvu, korištenje komunalne usluge održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada je obvezno za fizičke i pravne osobe. Uključenost obveznika (pravnih i fizičkih osoba) u korištenje usluge skupljanja, odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada nadziru i usklađuju u suradnji s jedinicama lokalne samouprave. U korištenje usluge nisu uključeni svi obveznici, te je predloženo poduzimati mjere u suradnji s jedinicama lokalne samouprave i drugim nadležnim tijelima kako bi se svi korisnici uključili u sustav skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada.

Prema odredbi članka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj usluga je u obvezi komunalnu uslugu pružati trajno i kvalitetno, te osigurati mogućnost korištenja komunalne usluge svim pravnim i fizičkim osobama koje proizvode komunalni otpad na području jedinica lokalne samouprave te navedenu uslugu naplatiti. Društva nisu samostalno obavljala djelatnost skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, nego su je povjerila drugom društvu. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu i odlukama jedinica lokalne samouprave, na temelju kojih je obavljanje djelatnosti skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada povjereno društvima.

Navedenom odredbom je propisano da komunalne djelatnosti može obavljati trgovačko društvo, javna ustanova ili vlastiti pogon koje osniva jedinica lokalne samouprave, te pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, odnosno ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

S obzirom da su društva osnovana za obavljanje usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, trebalo je osigurati kadrovske i tehničke preduvjete za obavljanje spomenute djelatnosti. Naloženo je obavljati uslugu skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada u svim naseljima koja se nalaze na području jedinica lokalne samouprave na kojima društva obavljaju uslugu. Predloženo je osigurati kadrovske i tehničke preduvjete (nabava odgovarajuće opreme) za obavljanje spomenute djelatnosti.

Društva nemaju uspostavljen jedinstveni informacijski sustav povezan s nadležnim službama (jedinicama lokalne samouprave, Ministarstvom unutarnjih poslova, županijskim uredima za gospodarstvo i za turizam, matičnim uredom) s podacima o površinama objekata, broju prijavljenih osoba, te broju turističkih postelja, koji bi omogućavao uspostavu točne i ažurne baze podataka za sve korisnike usluga. Predloženo je uspostaviti informacijski sustav i osigurati potrebne podatke.

U tablici u nastavku se navode područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti, a utjecale su na ocjenu ekonomske opravdanosti razlika u cijeni komunalnih usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada.

Tablica broj 19

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica (skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada)

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Sustav unutarnjih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada	Druge nepravilnosti
	1	2	3	4	5	6	7
1.	1. Maj d.o.o. , Labin			x	x	x	x
2.	6. Maj d.o.o. , Umag			x	x	x	x
3.	Albanež d.o.o. , Pomer			x	x	x	x
4.	Čistoća d.o.o, Rijeka			x	x	x	
5.	Gradsko komunalno poduzeće Čakom d.o.o., Čakovec			x	x		x
6.	Gradsko komunalno poduzeće Prekom d.o.o., Prelog			x	x		x
7.	Hidrokom d.o.o., Udbina	x	x	x		x	
8.	Ivanj d.o.o., Novi Vinodolski			x	x	x	
9.	Ivkom d.d. Ivanec	x	x			x	
10.	Komunalac d.o.o., Delnice			x	x	x	x
11.	Komunalac d.o.o., Korenica	x	x	x		x	
12.	Komunalac d.o.o., Opatija			x	x	x	
13.	Komunalac d.o.o., Otočac	x	x	x		x	
14.	Komunalac d.o.o., Senj	x	x	x			
15.	Komunalac d.o.o., Vrbovsko			x	x	x	
16.	Komunalije d.o.o. Novalja	x	x	x	x	x	
17.	Komunalni servis d.o.o. , Rovinj			x	x	x	x
18.	Komunalno društvo d.o.o., Fužine			x	x	x	
19.	Lopar Vrutak d.o.o., Lopar			x	x	x	
20.	Lukom d.o.o., Ludbreg	x	x			x	
21.	Murvica d.o.o., Crikvenica			x	x	x	
22.	Novokom d.o.o., Novi Marof	x	x			x	
23.	Park d.o.o., Buzet			x	x	x	x
24.	Perušić d.o.o., Perušić	x	x	x		x	
25.	Ponikve d.o.o, Krk				x	x	
26.	Pula Herculanea d.o.o., Pula			x	x	x	x
27.	Usluga d.o.o., Gospić	x	x	x		x	
28.	Usluga d.o.o., Poreč			x	x	x	x
29.	Usluga d.o.o., Pazin			x	x	x	x

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Sustav unutarnjih kontrola	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi	Rashodi	Cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada	Druge nepravilnosti
	1	2	3	4	5	6	7
30.	Varkom d.d., Varaždin	x	x			x	
31.	Vegium d.o.o., Karlobag	x	x	x		x	
32.	Visočica d.o.o., Donji Lapac	x	x	x		x	
33.	Vodovod d.o.o., Brinje	x	x	x			
34.	Vodovod i čistoća Cres Mali Lošinj d.o.o., Cres			x	x	x	
35.	Vrelo d.o.o., Rab			x	x	x	
36.	Vrhkom d.o.o., Vrhovine	x	x	x		x	
37.	Vrilo d.o.o., Lovinac	x	x	x			

8.2. Funkcioniranje etičke infrastrukture u tijelima državne uprave

U ovom izvještajnom razdoblju je obavljena revizija učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave.

Osnovni ciljevi revizije su bili ocjena učinkovitosti funkcioniranja uspostavljene etičke infrastrukture u okviru 20 ministarstava i ocjena etičnosti postupanja državnih službenika, odnosno poštivanje etičkih vrijednosti i primjena etičkih načela, te postupanje u slučajevima njihove povrede.

Uz navedene ciljeve revizije, utvrđeni su i posebni ciljevi kojima se željela provjeriti i ocijeniti cjelovitost etičke infrastrukture u javnom sektoru, primjena propisa i pravila koji se odnose na etiku i etičko postupanje, razina uspostavljenosti etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, te učinkovitost njezine provedbe, razvoj znanja i vještina državnih službenika, pravilnost postupanja s pritužbama, suradnja s drugim subjektima, te važnost etike u tijelima državne uprave i njeno mjesto u strategiji razvoja Republike Hrvatske.

Predmet revizije su bile aktivnosti vezane uz primjenu Zakona o državnim službenicima u dijelu koji se odnosi na načela ponašanja državnih službenika i Etičkog kodeksa državnih službenika, poštivanje etičkih vrijednosti i primjenu etičkih načela, te funkcioniranje etičke infrastrukture u tijelima državne uprave.

Pravni okvir koji uređuje etičko postupanje u javnom sektoru čine Zakon o državnim službenicima (Narodne novine 49/12) i Etički kodeks državnih službenika (Narodne novine 40/11 i 13/12), te drugi propisi i pravila koji se dijelom odnose na primjenu pravila etičnog ponašanja u javnom sektoru. Svrha propisa vezanih uz etiku i etičko postupanje je promicanje etičkih načela, moralnih načela i vrijednosti u ponašanju državnih službenika u službi, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa, te povjerenje građana u državnu službu.

Institucionalni okvir čine povjerenici za etiku imenovani u svim tijelima državne uprave, Etičko povjerenstvo kao posebno neovisno tijelo, dok posebnu ulogu ima Ministarstvo uprave, odnosno Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi. Osim navedenih, vrlo važnu ulogu imaju tijela za vođenje postupaka zbog povrede službene dužnosti.

Etičku infrastrukturu u tijelima državne uprave čine zakoni i drugi propisi kojima su postavljeni etički standardi, odnosno određena etička načela, temeljne etičke vrijednosti i pravila ponašanja državnih službenika, te povjerenici za etiku, kao dio institucionalnog okvira. Svrha uspostavljanja etičke infrastrukture je da se djelotvornim mehanizmima, osigura primjena propisanih etičkih načela, poštivanje temeljnih etičkih vrijednosti, nadzor njihove primjene, te poduzimanje odgovarajućih mjera, postupaka i sankcija u slučajevima neetičkog ponašanja. Praksa u svijetu potvrđuje da dobro funkcioniranje etičke infrastrukture pridonosi uspješnijem radu institucija i zadovoljavanju javnih potreba, te povećava povjerenje javnosti u rad državne uprave.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve, Ured ocjenjuje da je uspostavljen osnovni okvir za etično ponašanje državnih službenika u tijelima državne uprave, ali da tijela državne uprave nisu poduzimala posebne aktivnosti kojima bi se motivirali i poticali državni službenici na usvajanje određenih etičkih načela i vrijednosti, te njihovu primjenu u svakodnevnom radu. Također, ocijenjeno je da državni službenici na rukovodećim radnim mjestima, nisu svojim ponašanjem i internim dokumentima javno i jasno naglašavali koja etička načela i vrijednosti trebaju primjenjivati državni službenici.

Ocijenjeno je da bi se provedbom danih preporuka moglo pridonijeti unaprjeđenju pravnog i institucionalnog okvira, razvoju i unaprjeđenju organizacijskih mehanizama koji bi podržali i poticali etičko ponašanje zaposlenika u javnom sektoru, odnosno da bi se provedbom danih preporuka povećala učinkovitost funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave u cjelini, te je Ured predložio:

- poduzeti aktivnosti vezane uz izradu pravnog okvira kojim bi se utvrdili i jasno definirali visoki etički standardi, pojmovi vezani uz etiku, te definirali propisi koji će osigurati sprječavanje sukoba interesa zaposlenika u javnom sektoru u cjelini,
- poduzeti aktivnosti vezane uz dopunu Etičkog kodeksa državnih službenika koje će sadržavati odredbe vezane uz etiku, moralna načela i vrijednosti, te prava i obveze državnih službenika u slučajevima kada nisu postupali u skladu s Etičkim kodeksom državnih službenika, obvezu i rokove godišnjeg izvješćivanja o podnesenim i riješenim pritužbama na neetičko postupanje državnih službenika; odredbe kojima će se odrediti rokovi održavanja sjednica Etičkog povjerenstva i rokovi za davanje mišljenja na pritužbe, kojima će se odrediti način predlaganja i izbora kandidata, uvjeti koje trebaju ispunjavati kandidati za povjerenika za etiku, te izradu procedura i smjernica vezanih uz obveze i prava, odnosno odgovornost povjerenika za etiku u promicanju etičkog ponašanja i rješavanje pritužbi na neetičko ponašanje, rok i obveze državnih službenika da dostave na traženje povjerenika za etiku pisane izjave u propisanim rokovima o saznanjima vezanim uz pritužbe na ponašanje državnih službenika, kako bi se ubrzao postupak rješavanja pritužbi,
- poduzeti mjere za zapošljavanje određenog broja djelatnika u Ministarstvu uprave, u Službi za etiku i sustav vrijednosti, te u program izobrazbe državnih službenika uključiti i izobrazbu vezanu uz unaprjeđenje etičkih standarda državnih službenika,
- poduzeti mjere da se pojača promidžba putem naljepnica i letaka, poduzeti slične akcije u svim tijelima državne uprave kako bi se i na izravan način objasnio smisao i važnost promidžbe, uloga državnih službenika, te poduzeti aktivnosti da se detaljno istraži koje bi aktivnosti bilo korisno provesti radi ostvarenja visokih etičkih standarda,
- donijeti pisane procedure o načinu izbora kandidata za članove Etičkog povjerenstva te utvrditi uvjete koje trebaju ispuniti kandidata za članove Etičkog povjerenstva,
- izraditi interne akte (procedure, pravila, smjernice) vezane uz poslove povjerenika za etiku kako bi se povjerenicima za etiku dale jasne smjernice za promicanje etičkih standarda, te utvrditi ciljeve tijela državne uprave vezane uz etičnost državnih službenika, koji su povezani s radom povjerenika za etiku,
- analizirati i izraditi program izobrazbe povjerenika za etiku na način da se programom utvrde njihove potrebe, ocijeni koja područja etike su posebno važna, organizirati treninge i radionice prema potrebi, a najmanje jednom godišnje; organizirati sastanke povjerenika za etiku najmanje jednom u tri mjeseca na kojima bi mogli raspravljati o pojedinim etičkim dvojabama i problemima vezanim uz rješavanje pritužbi na neetičko ponašanje,
- izraditi programe izobrazbe kojima će se obuhvati svi državni službenici; odrediti načine i oblike izobrazbe kako bi se kontinuirano podizala razina svijesti o važnosti etičkog postupanja i promicanja Etičkog kodeksa državnih službenika,
- produžiti rokove za utvrđivanje osnovanosti pritužbe te dostavu odgovora na pritužbu podnositelju pritužbe,

- povjereniku za etiku da navede obrazloženje svog mišljenja vezanog uz pojedine predmete pritužbe, odnosno dati detaljne upute o radnjama koje povjerenici za etiku trebaju obaviti kako bi se ubrzao postupak rješavanja pritužbi,
- održavati redovne sjednice Etičkog povjerenstva u propisanim rokovima, u slučaju održavanja žurnih sjednica putem telefona ili elektroničke pošte sastavljanje zapisnika te davanje mišljenja o osnovanost pritužbi u propisanom roku, u skladu s Poslovníkom o radu Etičkog povjerenstva,
- objaviti odluku o imenovanju povjerenika za etiku u skladu s Etičkim kodeksom državnih službenika na stranicama tijela državne uprave (ministarstvima),
- imenovati zamjenika povjerenika uz imenovanje povjerenika za etiku, utvrditi obveze zamjenika vezane uz izobrazbu, povjerenika za etiku postaviti na dovoljno visoku razinu čime bi se osigurao formalni autoritet povjerenika za etiku, te imenovati odbore za etiku u tijelima državne uprave koja imaju veći broj zaposlenika, složeniji odnos s građanima, te veći rizik neetičkog ponašanja državnih službenika i
- ugraditi etička načela i glavne etičke vrijednosti u interne dokumente tijela državne uprave, utvrditi jasne mehanizme unutar svakog tijela državne uprave koji će omogućiti stalnu promociju i poticanje etičnog ponašanja, te motivirati državne službenike da djeluju u skladu s etičkim načelima.

8.3. Održavanje nerazvrstanih cesta

U ovom izvještajnom razdoblju, Ured je obavio reviziju učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta u jedinicama lokalne samouprave.

Revizijom je obuhvaćeno 556 jedinica lokalne samouprave (127 gradova, 428 općina i Grad Zagreb), utvrđenih odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13 i 45/13).

U tablici u nastavku se daju osnovni podaci o nerazvrstanim cestama i rashodima za njihovo održavanje za 2012., po županijama.

Tablica broj 20

Osnovni podaci o nerazvrstanim cestama i rashodima za njihovo održavanje za 2012., po županijama

Redni broj	Županija	Broj jedinica lokalne samouprave	Površina (u km ²)	Ukupna duljina nerazvrstanih cesta (u km)	Gustoća mreže nerazvrstanih cesta (u km/km ²)	Ukupno ostvareni rashodi i izdaci u 2012. (u kn)	Ostvareni rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta u 2012. (u kn)	Udjel rashoda za održavanje nerazvrstanih cesta u ukupnim rashodima i izdacima u 2012. (u %)	Ostvareni rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta (u kn/km)
	1	2	3	4	5 (4/3)	6	7	8 (7/6)	9 (7/4)
1.	Zagrebačka	34	3 077,96	3 235,597	1,051	1.024.949.209,00	78.896.641,00	7,7	24.384,00
2.	Krapinsko-zagorska	32	1 232,33	2 648,549	2,149	283.682.883,00	17.213.271,00	6,1	6.499,00
3.	Sisačko-moslavačka	19	4 466,96	1 974,645	0,442	523.846.733,00	32.794.618,00	6,3	16.608,00
4.	Karlovačka	22	3 650,52	3 126,599	0,856	360.073.471,00	25.606.838,00	7,1	8.190,00
5.	Varaždinska	28	1 261,15	1 896,000	1,503	426.506.737,00	12.454.088,00	2,9	6.569,00
6.	Koprivničko-križevačka	25	1 744,10	2 554,846	1,465	355.814.320,00	20.655.198,00	5,8	8.085,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	23	2 640,51	1 428,544	0,541	251.344.419,00	11.758.054,00	4,7	8.231,00
8.	Primorsko-goranska	36	3 534,00	2 270,459	0,642	2.012.692.182,00	56.795.294,00	2,8	25.015,00
9.	Ličko-senjska	12	5 380,00	2 092,740	0,389	226.719.622,00	8.358.102,00	3,7	3.994,00
10.	Virovitičko-podravska	16	2.030,77	821,099	0,404	197.394.490,00	7.341.893,00	3,7	8.942,00
11.	Požeško-slavonska	10	1 818,51	1 921,825	1,057	168.696.616,00	6.301.617,00	3,7	3.279,00
12.	Brodsko-posavska	28	2.040,63	803,583	0,394	279.523.208,00	7.312.060,00	2,6	9.099,00
13.	Zadarska	34	3 646,00	1 655,371	0,454	678.133.096,00	20.311.714,00	3,0	12.270,00
14.	Osječko-baranjska	42	4 252,97	3 548,485	0,834	820.519.996,00	28.852.073,00	3,5	8.131,00
15.	Šibensko-kninska	20	3 029,35	2 685,140	0,886	390.983.270,00	12.353.606,00	3,2	4.601,00
16.	Vukovarsko-srijemska	31	2 484,83	1 018,980	0,410	410.812.732,00	17.768.847,00	4,3	17.438,00
17.	Splitsko-dalmatinska	55	4 466,40	4 572,160	1,024	1.695.368.788,00	54.739.595,00	3,2	11.972,00
18.	Istarska	41	2 850,80	2 691,163	0,944	1.200.166.362,00	38.689.875,00	3,2	14.377,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	22	1 775,93	2 804,080	1,579	602.157.513,00	18.210.464,00	3,0	6.494,00
20.	Međimurska	25	729,54	1 461,940	2,004	231.723.728,00	3.490.000,00	1,5	2.387,00
21.	Grad Zagreb	1	641,35	2 449,000	3,819	6.433.030.859,00	328.723.325,00	5,1	134.228,00
UKUPNO		556	56 754,61	47 660,805	0,840	18.574.140.234,00	808.627.173,00	4,4	16.966,00

Ciljevi revizije su bili:

- ocijeniti organizaciju i kontrolu održavanja nerazvrstanih cesta, cjelovitost programa održavanja nerazvrstanih cesta,
- ocijeniti jesu li poslovi održavanja nerazvrstanih cesta povjereni u skladu s propisima,
- ocijeniti provedbu programa održavanja nerazvrstanih cesta, te
- ocijeniti primjerenost zakonodavnog okvira u dijelu koji se odnosi na održavanje nerazvrstanih cesta jedinica lokalne samouprave.

Ured je ocijenio da tri jedinice lokalne samouprave (gradovi Bakar i Opatija, te općina Lastovo), učinkovito obavljaju održavanje nerazvrstanih cesta na svom području, dok kod svih drugih jedinica lokalne samouprave održavanje nerazvrstanih cesta nije dovoljno učinkovito. Utvrđene su određene nepravilnosti i propusti koje je potrebno otkloniti kako bi se povećala učinkovitost održavanja nerazvrstanih cesta. Provedbom danih preporuka, povećala bi se usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te učinkovitost održavanja nerazvrstanih cesta.

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti, koji su utjecali na ocjenu učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta u jedinicama lokalne samouprave, odnose se na zakonsku regulativu, baze podataka o nerazvrstanim cestama, upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i evidentiranje u poslovnim knjigama, te program i povjeravanje poslova održavanja nerazvrstanih cesta.

- **Zakonska regulativa**

Odredbama Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13 i 54/13) je propisano da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. Također je propisano da jedinice lokalne samouprave financiraju izgradnju i održavanje nerazvrstanih cesta, te upravljaju i obavljaju zaštitu nerazvrstanih cesta na svom području. Ukupno 417 jedinica lokalne samouprave nije donijelo interni akt o nerazvrstanim cestama kojim bi se uredilo upravljanje, izgradnja i održavanje nerazvrstanih cesta u skladu sa Zakonom o cestama ili doneseni interni akt o nerazvrstanim cestama nije usklađen s navedenim Zakonom.

Predloženo je donijeti akt o nerazvrstanim cestama kojim će se urediti upravljanje, održavanje i izgradnja nerazvrstanih cesta na području jedinice lokalne samouprave, što čini nerazvrstanu cestu, tko upravlja nerazvrstanim cestama, koji su poslovi upravljanja nerazvrstanim cestama, te poslovi održavanja (redovno i izvanredno održavanje), građenja i rekonstrukcije nerazvrstanih cesta, te tko ih obavlja, propisati mjere zaštite nerazvrstanih cesta i utvrditi tko obavlja kontrolu i nadzor nad poslovima održavanja nerazvrstanih cesta, te tko vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama. Također, predloženo je utvrditi izvore financiranja izgradnje i održavanja nerazvrstanih cesta.

- **Baza podataka o nerazvrstanim cestama**

Odredbama Zakona o cestama je utvrđena obveza jedinica lokalne samouprave u vezi vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama na svom području. Sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka propisuje ministar pomorstva, prometa i infrastrukture uz suglasnost ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva. Do vremena obavljanja revizije, nadležni ministar nije propisao sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama. Jedinice lokalne samouprave nisu ustrojile jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama.

Predloženo je do donošenja propisa o sadržaju i načinu vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama, ustrojiti i voditi jedinstvenu bazu (popis) podataka o nerazvrstanim cestama na području jedinice lokalne samouprave, koja će uz naziv ili oznaku nerazvrstane ceste sadržavati duljinu i površinu nerazvrstane ceste, te broj katastarske čestice i naziv katastarske općine na kojoj je cesta izgrađena.

- **Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige**

Nerazvrstana cesta je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. Jedinice lokalne samouprave nisu upisale nerazvrstane ceste na svom području u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave, a 28 jedinica lokalne samouprave nema podatke o ukupnoj duljini nerazvrstanih cesta upisanih u zemljišne knjige, te nemaju saznanja jesu li u zemljišnim knjigama upisane sve nerazvrstane ceste na njihovom području niti je li upisano njihovo stvarno stanje.

Predloženo je poduzeti aktivnosti za upis svih nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i neotuđivo vlasništvo jedinica lokalne samouprave, u skladu s odredbama Zakona o cestama.

- **Evidentiranje u poslovnim knjigama**

Prema odredbama Zakona o cestama, nerazvrstane ceste su imovina jedinica lokalne samouprave, te su ih jedinice lokalne samouprave obvezne evidentirati u poslovnim knjigama u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. U poslovnim knjigama jedinica lokalne samouprave nije evidentirana vrijednost nerazvrstanih cesta na njihovom području, te nije ustrojena analitička knjigovodstvena evidencija nerazvrstanih cesta. Pojedini rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta nisu evidentirani na propisanim računima računskog plana ni u razdoblju na koje se odnose.

Predloženo je u poslovnim knjigama evidentirati ukupnu vrijednost nerazvrstanih cesta, te ustrojiti analitičku knjigovodstvenu evidenciju nerazvrstanih cesta koja će sadržavati podatke o vrijednosti pojedinih cesta. Također, predloženo je iskazivati rashode za održavanje nerazvrstanih cesta u razdoblju na koje se odnose, te ih evidentirati na propisanim računima računskog plana, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- **Program održavanja nerazvrstanih cesta**

Financiranje nerazvrstanih cesta je uređeno odredbama Zakona o cestama, prema kojima se građenje, rekonstrukcija i održavanje nerazvrstanih cesta financira iz proračuna jedinice lokalne samouprave, komunalne naknade i komunalnog doprinosa, te naknada za osnivanje prava služnosti, prava građenja i prava zakupa na nerazvrstanoj cesti kao i iz drugih izvora. Prema odredbi Zakona o cestama, jedinica lokalne samouprave uređuje vrste, opseg i rokove izvođenja radova redovitog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta, te nadzor nad izvođenjem radova. Odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, propisano je da se održavanje nerazvrstanih cesta financira iz komunalne naknade, u skladu s Programom održavanja komunalne infrastrukture, koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave za svaku kalendarsku godinu u skladu s predvidivim sredstvima i izvorima financiranja.

Navedenim programom se obvezno utvrđuje opis i opseg poslova s procjenom pojedinih troškova za pojedine komunalne djelatnosti i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja. Izvješće o izvršenju navedenog programa se podnosi predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave do konca ožujka svake godine za prethodnu kalendarsku godinu. Kod 491 jedinice lokalne samouprave su utvrđene nepravilnosti vezane uz program održavanja komunalne infrastrukture. Utvrđeno je da doneseni programi održavanja jedinica lokalne samouprave ne sadrže opis (vrstu), opseg (količinu) i procjenu troškova prema pojedinim poslovima i nerazvrstanim cestama na kojima se planiraju obavljati poslovi održavanja. Također, pojedine jedinice lokalne samouprave ne podnose godišnja izvješća o izvršenju programa komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu u zakonskom roku.

Predloženo je donijeti godišnji program održavanja komunalne infrastrukture, odnosno održavanja nerazvrstanih cesta, koji će sadržavati opis (vrstu), opseg (količinu) i procjenu troškova prema pojedinim poslovima održavanja i prema pojedinim nerazvrstanim cestama na kojima se planiraju obavljati poslovi održavanja, te pratiti izvršenje godišnjeg programa održavanja komunalne infrastrukture i u propisanom roku (do konca ožujka tekuće godine za prethodnu godinu) podnositi predstavničkom tijelu izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave prema svim elementima godišnjeg programa. Također, sadržaj izvješća treba uskladiti s programom održavanja komunalne infrastrukture, odnosno sastaviti ga na način da je vidljivo za koje su poslove održavanja nerazvrstanih cesta sredstva utrošena. Nadalje, u slučaju promjene vrste poslova, te smanjenog ili povećanog opsega poslova na održavanju nerazvrstanih cesta, predloženo je donijeti izmjene i dopune godišnjeg programa održavanja nerazvrstanih cesta sa svim potrebnim elementima.

- Povjeravanje poslova održavanja nerazvrstanih cesta

Odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu je propisano tko može obavljati poslove održavanja nerazvrstanih cesta, način održavanja nerazvrstanih cesta, te što ugovori o povjeravanju komunalnih poslova moraju sadržavati. Spomenutim odredbama je utvrđena mogućnost da jedinica lokalne samouprave osnuje trgovačko društvo u svom vlasništvu radi obavljanja navedenih poslova. Utvrđeno je da donesenim odlukama o komunalnim djelatnostima koje se mogu obaviti na temelju pisanog ugovora nisu detaljno određeni svi poslovi održavanja nerazvrstanih cesta (redovnog i izvanrednog) koje pravne i fizičke osobe mogu obavljati na temelju ugovora, te se poslovi održavanja nerazvrstanih cesta ne povjeravaju u skladu s donesenim odlukama o obavljanju komunalnih djelatnosti. Nadalje, poslovi održavanja nerazvrstanih cesta se ustupaju pravnim ili fizičkim osobama na temelju ugovora i narudžbenica izravnom pogodbom bez provedbe propisanog postupka odabira izvoditelja, zaključivanja pisanog ugovora i odluke predstavničkog tijela. Kada se zaključuju ugovori s izvoditeljima, navedeni ugovori ne sadrže sve propisane elemente, niti se prati njihovo izvršenje. Navedene nepravilnosti u području povjeravanja poslova održavanja nerazvrstanih cesta su utvrđene kod 389 jedinica lokalne samouprave.

Predloženo je održavati nerazvrstane ceste u skladu s donesenom odlukom o obavljanju komunalnih djelatnosti na području jedinice lokalne samouprave, odlukom o komunalnim djelatnostima koje se povjeravaju pravnim ili fizičkim osobama na temelju pisanog ugovora utvrditi uvjete i mjerila za izbor ponuditelja, te vrednovati kriterije i mjerila za izbor najpovoljnije ponude na način da se kriteriji budu, utvrdi njihova razmjerna vrijednost i način izračuna. Također, predloženo je poslove održavanja nerazvrstanih cesta povjeravati trgovačkom društvu, javnoj ustanovi ili vlastitom pogonu koje osniva jedinica lokalne samouprave, te pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji, odnosno ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Nadalje, predloženo je odluku o obavljanju komunalnih djelatnosti uskladiti s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu u dijelu koji se odnosi na tijelo koje treba donijeti odluku o izboru pravne ili fizičke osobe kojoj se povjeravaju poslovi održavanja cesta. Kod povjeravanja poslova održavanja nerazvrstanih cesta, potrebno je zaključiti ugovor sa svim propisanim elementima, odnosno ugovorom utvrditi opis (vrstu), opseg (količinu) i procjenu troškova prema pojedinim poslovima održavanja i prema nerazvrstanim cestama, u skladu s godišnjim programom održavanja nerazvrstanih cesta te uspostaviti sustav kontrola izvršenja ugovora, odnosno obavljenih poslova prema vrstama, količini i ugovorenoj cijeni. Kod povjeravanja poslova održavanja nerazvrstanih cesta trgovačkom društvu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, potrebno je zaključiti godišnji ugovor u skladu s donesenim programom održavanja, i uspostaviti sustav kontrola izvršenja ugovora, odnosno obavljenih poslova prema vrstama, količini i ugovorenoj cijeni, te zaključivati ugovore o održavanju nerazvrstanih cesta prije početka razdoblja na koje se odnose.

8.4. Upravljanje sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško

Obavljena je revizija učinkovitosti upravljanja sredstvima Fonda za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško (dalje u tekstu: Fond). Određena su dva glavna cilja revizije i to: ocjena učinkovitosti upravljanja sredstvima Fonda i provedbe kontrolnih aktivnosti nad poslovanjem, te ocjena ostvarenja ciljeva i zadaća radi kojih je Fond osnovan. Revizijskim postupcima je obuhvaćeno razdoblje od osnivanja Fonda, odnosno od rujna 2008. do konca 2012.

Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije o uređenju statusnih i drugih pravnih odnosa vezanih uz ulaganje, iskorištavanje i razgradnju Nuklearne elektrane Krško (dalje u tekstu: Ugovor) je potpisan u prosincu 2001., a stupio je na snagu 11. ožujka 2003. (Narodne novine - međunarodni ugovori 9/02). Prema odredbama navedenog Ugovora, razgradnja Nuklearne elektrane Krško, odlaganje radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva je zajednička obveza Republike Hrvatske i Republike Slovenije, kao jednakih suvlasnika. Ugovorom je utvrđeno da će se razgradnja Nuklearne elektrane Krško provoditi u skladu s Programom razgradnje koji uključuje zbrinjavanje cjelokupnog radioaktivnog i drugog otpada nastalog tijekom razgradnje do odvoženja s lokacije Nuklearne elektrane Krško, ocjenu potrebnih financijskih sredstava, te rokove za njegovu provedbu. Odlaganje radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva iz pogona i razgradnje, provodit će se u skladu s Programom odlaganja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva. Hrvatski sabor je donio Odluku o davanju prethodne suglasnosti za potvrđivanje Programa razgradnje Nuklearne elektrane Krško i odlaganja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva u prosincu 2004. (Narodne novine 175/04). Nadalje, ugovorne strane su se obvezale u jednakim dijelovima osigurati financiranje izrade i provedbe Programa razgradnje Nuklearne elektrane Krško i odlaganja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva, Programa odlaganja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva, donijeti propise vezane uz osiguranje sredstava, te osigurati redovito uplaćivanje sredstava u nacionalni posebni fond za financiranje troškova.

U skladu s odredbama Ugovora, Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2006. donijela Uredbu o načinu uplate sredstava za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško (Narodne novine 50/06 i 77/06), prema kojoj je određeno da će Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb uplaćivati godišnje 14.250.000 EUR (kroz 19 godina) na račun državnog proračuna Republike Hrvatske u protuvrijednosti kune prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan uplate. Sredstva su za razdoblje obuhvaćeno revizijskim postupcima uplaćena u cijelosti.

Prema preporuci Europske komisije o upravljanju financijskim sredstvima za razgradnju i zbrinjavanje radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva, države članice Europske unije trebaju osigurati dostatna financijska sredstva za razgradnju i zbrinjavanje otpada, prikupljena sredstva trebaju koristiti namjenski, njima trebaju upravljati na transparentan način, a zemlje članice trebaju provoditi reviziju tih sredstava.

U skladu s odredbama Ugovora, a na temelju Zakona o Fondu za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško (Narodne novine 107/07), osnovan je Fond koji je započeo s radom u rujnu 2008. Osnivač Fonda je Republika Hrvatska, a osnivačka prava i dužnosti ostvaruje središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove energetike.

Republika Hrvatska solidarno jamči za obveze Fonda, koji je za svoj rad odgovoran središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove energetike, odnosno Ministarstvu gospodarstva (prijasnje Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva). Fond je dužan izvještavati o financijskom poslovanju spomenuto središnje tijelo dva puta godišnje (na zahtjev i češće).

Nadalje, Fond je obvezan godišnji program rada i financijski plan za svaku poslovnu godinu dostaviti na suglasnost navedenom središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove energetike. Upravni odbor Fonda usvaja izvješće o ostvarivanju programa rada i financijsko izvješće, te ga dostavlja Vladi Republike Hrvatske. Navedena izvješća su dostavljana nadležnim tijelima.

Djelatnost Fonda obuhvaća poslove vezane uz prikupljanje, očuvanje i povećanje vrijednosti sredstava za financiranje izrade, revizije i provedbe Programa razgradnje Nuklearne elektrane Krško i odlaganja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva (u daljnjem tekstu: Program razgradnje), te druge poslove određene Statutom. Izmjenama i dopunama Statuta, djelatnost Fonda je proširena i na poslove koordinacije pripreme i izrade Programa razgradnje. Također, Vlada Republike Hrvatske je u listopadu 2012. donijela odluku kojom je Fond određen kao stručna organizacija za izradu zajedničkih programa odlaganja otpada i razgradnje Nuklearne elektrane Krško u skladu s odredbama Ugovora. Na dan 31. prosinca 2011. u Fondu je bilo pet, a koncem prosinca 2012. u Fondu je bilo sedam zaposlenih.

U razdoblju od 2008. do konca 2012. ostvareni su prihodi u iznosu 1.178.355.124,00 kn, od čega se na prihode uplaćene od Hrvatske elektroprivrede d.d., Zagreb odnosi 942.996.253,00 kn, a prihode od financijske imovine 235.358.871,00 kn. Ukupni rashodi ostvareni u navedenom razdoblju iznose 103.962.923,00 kn. Fond ostvaruje rashode na temelju odredbi članka 9. Zakona o Fondu, kojima je utvrđeno da se sredstva Fonda koriste namjenski za izradu i reviziju Programa razgradnje, razgradnju Nuklearne elektrane Krško u skladu s Programom razgradnje, zbrinjavanje i odlaganje radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva iz Nuklearne elektrane Krško, te pokriće rashoda poslovanja Fonda. Ostvareni rashodi se odnose na rashode poslovanja, rashode za provedbu Programa razgradnje i financijske rashode. Najveći udjel u strukturi ukupno ostvarenih rashoda imaju financijski rashodi, a u okviru rashoda poslovanja najznačajniji su rashodi za zaposlene. Ukupni rashodi pokazuju trend porasta od 2008. do konca 2012. Rashodi ostvareni u 2012. iznose 70.507.151,00 kn i veći su za 52.118.349,00 kn ili 283,4 % u odnosu na rashode ostvarene u prethodnoj godini. Glavni uzrok povećanja je povećanje financijskih rashoda koji čine 92,0 % ukupnih rashoda u 2012., a odnose se na rashode vezane uz ulaganja sredstava Fonda.

Fond je, u svrhu očuvanja i povećanja vrijednosti imovine, ulagao sredstva u kratkoročne i dugoročne depozite u bankama, komercijalne zapise, udjele u investicijskim fondovima, državne i korporativne obveznice, te dionice, na temelju čega je ostvario prihode od financijske imovine. Tijekom 2008. i 2009. najznačajniji prihodi od financijske imovine, odnosili su se na kamate na trezorske zapise Ministarstva financija, a u 2010., 2011. i 2012. najznačajniji prihodi od financijske imovine su ostvareni od kamata na obveznice.

Prema odredbama Statuta, najvažniji cilj Fonda je povećanje vrijednosti imovine radi osiguranja sredstava za provedbu Programa razgradnje. Fond je u razdoblju od osnivanja do konca 2012. povećao vrijednost imovine, s obzirom da su ukupni primici iznosili 942.996.253,00 kn, a vrijednost imovine Fonda (umanjena za obveze, koje su koncem 2012. iznosile 631.136,00 kn) iznosila je 1.074.392.199,00 kn.

Razlika u iznosu 131.395.946,00 kn predstavlja povećanje vrijednosti imovine koje je rezultat ulaganja. Za poslovne godine 2009., 2010. i 2011., ostvareni su planirani pokazatelji uspješnosti poslovanja. U 2012. je povećan udjel ukupnih rashoda u odnosu na ukupne prihode. Također, povećani su i financijski rashodi, te planirani pokazatelji uspješnosti nisu ostvareni. Revizijom su utvrđeni nedostaci u postupcima donošenja odluka o upravljanju sredstvima Fonda, a sustav unutarnjih financijskih kontrola nije uspostavljen. Ocijenjeno je da je od rujna 2008. do konca 2012. upravljanje sredstvima, provedba kontrolnih aktivnosti, te ostvarenje ciljeva Fonda bilo djelomično učinkovito, stoga je Ured predložio:

- razmotriti mogućnosti promjene pravnog statusa, odnosno organizacije na način da Fond obavlja poslove iz svog djelokruga kao izvanproračunski fond, čime bi Fond bio u obvezi provoditi odredbe Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i Zakona o fiskalnoj odgovornosti, što bi omogućilo nadležnim ministarstvima učinkovitiju kontrolu i nadzor nad upravljanjem sredstvima, te uključivanje sredstava Fonda u konsolidirani državni proračun,
- s obzirom na proširene zadaće Fonda, u ciljeve poslovanja uključiti poslove koordinacije pripreme i izrade Programa razgradnje,
- osigurati podjelu dužnosti i odgovornosti, te provedbu kontrolne funkcije u upravljanju i raspolaganju sredstvima, pri čemu treba uzeti u obzir da vrijednost financijske imovine čini 99,97 % ukupne imovine Fonda,
- detaljnije definirati investicijsku politiku koja će osigurati provedbu načela ulaganja i na temelju koje će se donositi pojedinačne odluke,
- definirati postupke ulaganja i kontrolne postupke, a provedbu postupaka ulaganja i kontrolnih postupaka dokumentirati,
- odrediti načine upravljanja rizicima, te radi ulaganja kontinuirano analizirati i mjeriti rizike pojedinih financijskih instrumenata u portfelju Fonda, kao i rizike cijelog portfelja, te sastavljati izvješća o kontroli poslovanja i upravljanju rizicima,
- radi praćenja ostvarenja rezultata, te donošenja odluka o raspolaganju i upravljanju sredstvima, u investicijskoj politici definirati više pokazatelja za iskazivanje prinosa od poslovanja, pri izvještavanju o financijskom poslovanju iskazivati tržišnu vrijednost ulaganja, te iskazivati prihode, rashode i prinose prema vrstama i prema pojedinim ulaganjima, također odvojeno prikazati prinose od ulaganja u državne vrijednosne papire od drugih ulaganja, s obzirom da Fond ostvaruje dio prinosa na način da ulaže sredstva koja se ostvaruju na temelju posebnog propisa Vlade Republike Hrvatske u vrijednosne papire koje je izdala ili za koje jamči Republika Hrvatska, te iskazivati prinos prema rizičnosti financijskih ulaganja kako bi se pokazatelji mogli koristiti za određivanje smjernica u investicijskoj politici za buduća ulaganja,
- Fond u 2012. nije ostvario planirane pokazatelje uspješnosti poslovanja, povećanje vrijednosti imovine u 2012. je većinom rezultat prihoda po posebnim propisima, a udio prihoda od ulaganja u povećanju vrijednosti imovine je smanjen zbog pojedinih odluka o ulaganjima od kojih je najznačajniji utjecaj na rezultat imalo smanjenje vrijednosti obveznica u iznosu 55.143.181,00 kn (koje su prethodne godine nabavljene u vrijednosti 78.752.894,00 kn), stoga je potrebno pri svakom pojedinom ulaganju pridržavati se odredbi Zakona o Fondu i Statuta, prema kojima je Fond po svojoj prirodi konzervativan i izlaže se malom riziku, te Preporuka Europske komisije o upravljanju financijskim sredstvima za razgradnju i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva, prema kojima sredstva Fonda treba ulagati na duže razdoblje, uz nizak procijenjeni rizik, na način koji će osigurati zaštitu stvarne vrijednosti sredstava Fonda.

Revizijskim postupcima je obuhvaćena i provedba Ugovora, te realizacija revizije Programa razgradnje. Ugovorom je propisana obveza revizije Programa razgradnje (u kojem se procjenjuju rashodi razgradnje i odlaganja otpada) najmanje svakih pet godina. Druga revizija Programa razgradnje je trebala biti dovršena do konca 2009., a nije dovršena niti do sredine 2013. Prema Programu razgradnje, uplata u Fond (uz pretpostavku zajedničkog zbrinjavanja otpada iz Nuklearne elektrane Krško) iznosi 14.250.000 EUR godišnje, a prema prijedlogu druge revizije Programa razgradnje, uplata iznosi 48.180.000 EUR godišnje, uz pretpostavku životnog vijeka Nuklearne elektrane Krško do 2023.

Revizijom je utvrđeno je da aktivnosti nadležnih tijela u provedbi Ugovora nisu u potpunosti provedene, te je Ured predložio:

- da nadležna tijela procijene troškove razgradnje i odlaganja otpada, kako bi se osiguralo da se u Fondu prikupe sredstva dostatna za polovinu ukupnih troškova razgradnje i odlaganja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva (što je obveza Republike Hrvatske koja proizlazi iz Ugovora),
- sjednice međudržavnog povjerenstva održavati najmanje jednom godišnje, kako bi povjerenstvo izvršavalo zadaće zbog kojih je osnovano,
- s obzirom da je Republika Slovenija započela sa samostalnom uspostavom i financiranjem aktivnosti na izgradnji odlagališta nisko i srednje radioaktivnog otpada, nadležna tijela Republike Hrvatske trebaju donijeti prijedlog odluke o načinu odlaganja nisko i srednje radioaktivnog otpada, te istrošenoga nuklearnog goriva,
- kako je rok za ostvarenje dogovora s Republikom Slovenijom za zbrinjavanje nisko i srednje radioaktivnog otpada prošao (do 2013.), Ured je mišljenja da nadležna tijela trebaju započeti s aktivnostima kako bi Republika Hrvatska mogla izvršiti obveze koje proizlaze iz Ugovora, odnosno najkasnije dvije godine nakon kraja životnog vijeka Nuklearne elektrane Krško završiti s preuzimanjem i odvoženjem radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva s lokacije Nuklearne elektrane Krško,
- strategiju zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva treba odobriti nadležno tijelo,
- nastaviti s analizama mogućnosti i stajališta za zbrinjavanje radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva, te
- odrediti tijelo koje će obavljati poslove javne službe za zbrinjavanje radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva, te donijeti uredbu o mjerilima za odabir, obvezama i načinu rada javne službe.

9. PRAĆENJE IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA

Temeljni cilj financijske revizije je provjera financijskih izvještaja, usklađenosti poslovanja, te učinkovitosti trošenja javnih sredstava.

Činjenice o financijskim izvještajima i poslovanju subjekta revizije se navode u izvješću o obavljenoj reviziji, a za utvrđene nepravilnosti i propuste daju se nalozi i preporuke, s ciljem otklanjanja, odnosno da se nepravilnosti i propusti nebi ponavljali u daljnjem poslovanju.

Ured prati izvršenje naloga i preporuka. To je jedan od postupaka u okviru revizijskog ciklusa. Provodi se na početku svake sljedeće revizije. Provjerava se i u izvješću o obavljenoj reviziji navodi, prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno. Osim toga, prema Zakonu o Državnom uredu za reviziju, zakonski predstavnik je obavezan u roku 60 dana od dana primitka izvješća o obavljenoj reviziji, dostaviti Uredu pisano očitovanje o poduzetim mjerama po nalazima revizije.

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 21

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
1.	Državni proračun i proračunski korisnici	30	165	166	61	45	60
2.	Lokalne jedinice	81	525	567	234	104	229
3.	Bolničke zdravstvene ustanove	30	231	143	89	6	48
4.	Drugi korisnici proračuna	13	86	51	31	8	12
5.	Trgovačka društva	10	34	26	14	0	12
6.	Neprofitne organizacije*	62	507	16	5	1	10
7.	Političke stranke	25	62	86	49	6	31
8.	Nezavisni zastupnici	6	2	0	0	0	0
9.	Nezavisni članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica	12	3	1	0	0	1
UKUPNO		269	1 615	1 056	483	170	403

* U okviru neprofitnih organizacija, revizija 57 sportskih udruga je obavljena prvi puta.

Od ukupno 1 056 naloga i preporuke danih u prethodnoj reviziji, postupljeno je po 483 (45,7 %), u postupku izvršenja je 170 (16,1 %), dok po 403 (38,2 %) naloga i preporuka nije postupljeno. Ponavljanje nepravilnosti i propusta, odnosno neizvršavanje naloga i preporuka, utječe na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju.

10. 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 osim 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 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 stječu 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 dva zaposlenika su završila višemjesečno stručno usavršavanje u državnoj reviziji 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 su sistematizirana 343 radna mjesta, a na dan 30. rujna 2013. je popunjeno 277 radnih mjesta. Od navedenog broja, dva su dužnosnika, 211 su ovlašteni državni revizori, 10 pomoćnih revizora još nema certifikat ovlaštenog državnog revizora i sedam je vježbenika. Druge stručne, opće i pomoćne poslove obavlja 39 službenika i osam namještenika. Prema kvalifikacijskoj strukturi, 230 zaposlenika ili 83 % ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su tri doktora znanosti, 12 magistara znanosti i tri magistra specijalista. U ovom izvještajnom razdoblju, Ured je napustilo deset zaposlenika, a primljeno je 13 novih zaposlenika, od čega je sedam vježbenika.

- Izgradnja i korištenje informacijskog sustava

Tijekom 2013. 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.

Također, tijekom 2013. su praćena dostignuća u informatičkoj tehnologiji, s ciljem poboljšanja postojećeg informacijskog sustava.

Na temelju Strateškog plana za razdoblje 2013. do 2017., donesen je plan nabave hardvera i softvera za 2013., a potkraj 2013. nakon analize stanja i potreba donesen je plan nabave hardvera i softvera za 2014. U skladu s navedenim, tijekom 2013. su nabavljena 173 prijenosna računala, osam stolnih računala i sedam pisača. Također su instalirane i nove verzije aplikacija za kadrovsku evidenciju i uredsko poslovanje, te implementirana nova web aplikacija, odnosno program za provedbu i praćenje tijeka revizije, koji omogućuje sistematizirani pristup u obavljanju revizije te kontrolu kvalitete svake pojedine revizije u fazi planiranja i provedbe postupaka revizije. Primjenom spomenutog programa te korištenjem najnovijih informatičkih rješenja koja standardiziraju i ubrzavaju postupke revizije, podignuta je razina kvalitete rada državnih revizora. Daljnji razvoj navedenog programa se nastavlja i u 2014., te se planira da će se do konca 2014. postupci vezani uz izvješćivanje i kontrolu kvalitete u fazi izvješćivanja provoditi u okviru jedinstvenog informacijskog sustava, što bi pridonijelo ukupnoj kvaliteti i kontroli kvalitete revizije.

- 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 poslovanju Ureda, obavlja revizije sustava unutarnjih kontrola i poslovanja u skladu sa strateškim i godišnjim planom rada, daje preporuke i savjete glavnom državnom revizoru i zaposlenicima o mogućnostima poboljšanja kontrola i učinkovitosti rada, sastavlja izvješća o obavljenim unutarnjim revizijama i utvrđenim činjenicama za glavnoga državnog revizora i jedinicu revidiranja. Koncem 2012., doneseni su Strateški plan unutarnje revizije za razdoblje 2013. do 2015. i Godišnji plan rada za 2013.

Strateškim planom unutarnje revizije 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 zaštita imovine. U postupku unutarnje revizije se provjerava dosljednost primjene standarda, smjernica, zakona, planova, priručnika i procedura u obavljanju poslova.

Za 2013. je planirano obaviti sljedeće poslove:

- revizija primjene propisane metodologije i procedura rada u postupcima revizije financijskih izvještaja i poslovanja lokalnih jedinica i drugih subjekata koje su područni uredi obuhvatili revizijom,
- revizija primjene propisane metodologije i procedura rada u postupcima čuvanja i arhiviranja revizijske dokumentacije i revizijskih predmeta u područnom i središnjem uredu,
- provjera primjene načela i standarda u izradi izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji lokalnih jedinica i drugih subjekata obuhvaćenih revizijom,
- izraditi program osiguranja kvalitete i unaprjeđenja rada unutarnje revizije,
- obaviti samoprocjenu rada unutarnje revizije,
- kontinuirano stručno usavršavanje putem stručnih radionica, seminara, konferencija,
- ažurirati Strateški plan i izraditi godišnji plan rada za 2014.
- ažurirati bazu podataka s prihvaćenim i provedenim preporukama unutarnje revizije, te bazu podataka o stručnom usavršavanju unutarnjih revizora,
- revizija provedbe danih preporuka u prethodnim izvješćima unutarnje revizije, te izvješćivanje glavnog državnog revizora o provedbi prihvaćenih preporuka.

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 ostvarenim rashodima Ureda za 2012., te o planu za 2013.

Tablica broj 22

Planirani i ostvareni rashodi Ureda za 2012. i plan za 2013.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	2012.		Plan za 2013.
		Plan	Ostvareno	
	1	2	3	4
I.	Administracija i upravljanje	52.177.668,00	51.219.333,00	50.569.178,00
1.	Plaće za redovni rad	37.140.362,00	36.984.079,00	37.546.000,00
2.	Ostali rashodi za zaposlene	797.840,00	744.413,00	500.000,00
3.	Doprinosi na plaće	6.064.466,00	5.965.489,00	5.861.678,00
4.	Naknade troškova zaposlenima	2.235.000,00	1.911.692,00	1.700.000,00
5.	Rashodi za materijal i energiju	1.820.000,00	1.819.676,00	1.930.000,00
6.	Rashodi za usluge	3.615.000,00	3.342.481,00	2.506.000,00
7.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	210.000,00	206.354,00	230.500,00
8.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	115.000,00	85.330,00	90.000,00
9.	Postrojenja i oprema	180.000,00	159.819,00	205.000,00
II.	Informatizacija	1.018.000,00	922.244,00	812.440,00
1.	Rashodi za usluge	310.000,00	215.358,00	312.000,00
2.	Postrojenja i oprema	708.000,00	706.886,00	500.440,00
UKUPNO (I.+ II.)		53.195.668,00	52.141.577,00	51.381.618,00

11. MEĐUNARODNA SURADNJA

Od samog osnivanja, Ured se radno, organizacijski i profesionalno povezuje s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja i njihovim strukovnim udrugama. Kroz razmjenu stavova, iskustava i stručne literature, izobrazbu zaposlenika putem sudjelovanja na međunarodnim skupovima, seminarima te radionicama i programima, Ured kontinuirano obogaćuje znanja i kontakte svojih zaposlenika, poboljšava kvalitetu revizijskih izvješća i čitave institucije, utječe na razvoj revizijske struke u zemlji i svijetu, te pridonosi ugledu Republike Hrvatske, posebice u stručnim i profesionalnim krugovima.

Glavni ciljevi međunarodne suradnje Ureda se odnose na:

- ujednačavanje metodologije rada u okviru opće prihvaćenih međunarodnih standarda i
- praćenje modernih pravaca razvoja revizijske profesije u svijetu.

Navedene ciljeve Ured ostvaruje kroz nekoliko kategorija aktivnosti:

- s članstvom u međunarodnim strukovnim udrugama,
- s pripremama za priključivanje Europskoj uniji,
- s institucijama državne revizije drugih zemalja, te
- druge međunarodne aktivnosti.

11.1. Članstvo u međunarodnim strukovnim udrugama

- INTOSAI

Ured je član Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) od 1994., te je od samog početka aktivan u njenom radu i aktivnostima. Od 2006. Ured je član Glavnog odbora za jačanje kapaciteta. Također, član je INTOSAI Radne skupine za reviziju zaštite okoliša, a aktivno sudjeluje i u radu Pododbora za izradu smjernica za obavljanje financijske revizije.

U organizaciji INTOSAI-a u studenome 2012., u Hagu je održan seminar o reviziji javno-privatnih partnerstava, na kojem je sudjelovao i zaposlenik Ureda. Također, tijekom studenoga i prosinca 2012. u organizaciji INTOSAI-a, dvoje zaposlenika Ureda (uz 175 državnih revizora iz cijelog svijeta) završilo je online tečaj o pristupu reviziji putem procjene rizika. S obzirom na izuzetne rezultate, jedan od zaposlenika Ureda je angažiran u svojstvu mentora za drugi ciklus online tečajeva, te je tijekom lipnja i srpnja 2013. održan trening za mentore u Oslu. Drugi ciklus tečajeva uz mentorstvo zaposlenika je održan u jesen 2013.

- EUROSAI

Ured aktivno sudjeluje u radu Europske organizacije vrhovnih revizijskih institucija (EUROSAI) 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. Ured je aktivno uključen u rad Radne skupine za reviziju i etiku, gdje je ujedno preuzeo ulogu predsjedatelja jednom od podskupina. U tom svojstvu, Ured je u travnju 2013. bio domaćin sastanka Radne skupine, održanog u Dubrovniku. EUROSAI je u rujnu 2013. organizirao seminar o reviziji etike na kojem su tri zaposlenika Ureda prezentirala (kao primjer dobre prakse) reviziju učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima javnog sektora Republike Hrvatske.

Nadalje, zaposlenici Ureda sudjeluju u aktivnostima EUROSAI radne skupine za reviziju zaštite okoliša i njegove Mediteranske podskupne. U okviru navedenih radnih skupina inicirana je međunarodna paralelna revizija zaštite nacionalnih parkova, kojoj se pridružio i Ured (uz desetak europskih zemalja).

11.2. Pripreme 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, promjenu organizacijske i kadrovske strukture, te pojačanu međunarodnu suradnju. Ta je suradnja, između ostalog, obuhvaćala aktivnosti u okviru Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata, potencijalnih kandidata i Europskog revizorskog suda. U svibnju 2013. je u Budimpešti održan sastanak *liaison officera* unutar Mreže, s osnovnom svrhom postizanja dogovora oko ocjene ostvarenih i pripreme predstojećih aktivnosti prema okvirnom planu i programu Mreže. U skladu s okvirnim planom Mreže, u svibnju 2013. je u Briselu održan seminar o reviziji učinkovitosti, uz sudjelovanje zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, zemalja članica Europske unije, Europskog revizorskog suda, Europske komisije i Europskog parlamenta. Sljedeća grupa aktivnosti vezanih uz pripremu za priključivanje Europskoj uniji, odnosila se na aktivnosti u okviru Kontaktnog odbora Europske unije. Kontaktni odbor Europske unije se sastoji od čelnika vrhovnih revizijskih institucija zemalja članica Europske unije i Europskog revizorskog suda. S obzirom na ubrzani razvoj mjera i instrumenata za stabilizaciju i fiskalnu politiku unutar Europske unije, što zahtjeva i ubranu reakciju te pojačane mjere vanjskog nadzora, u svibnju 2013. je održan sastanak Kontaktnog odbora Europske unije, kojem je prisustvovao i glavni državni revizor Republike Hrvatske.

Važnu ulogu u pripremanjima Ureda za rad u okvirima Europske unije imala je i suradnja 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 u revidiranju projekata u Republici Hrvatskoj, koji se djelomično ili u cijelosti financiraju sredstvima Europske unije, te u izobrazbi državnih revizora prema programu Europskog revizorskog suda.

Pridruživanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, aktivnosti Ureda se proširuju na nova područja, što zahtjeva dodatnu edukaciju državnih revizora vezanu uz reviziju EU fondova, politika i mjera. Tako je u rujnu 2013. Ured u suradnji s Europskim revizorskim sudom 26. i 27. rujna 2013. u Zagrebu organizirao seminar s temom *Strukturni instrumenti Europske unije u Republici Hrvatskoj – revizijski pristup Europskog revizorskog suda*. Na prvom dijelu seminara, održanom 26. rujna 2013., uz državne revizore, sudjelovali su i predstavnici tijela i institucija uključenih u sustav upravljanja i kontrole strukturnih fondova u Republici Hrvatskoj, tijela za ovjeravanje i plaćanje, koordinacijskog tijela, tijela za reviziju, upravljačkih tijela za operative programe, te posredničkih tijela prve i druge razine. Uz prezentiranje revizijskog pristupa Europskog revizorskog suda, sudionike se upoznao s načinima suradnje s nacionalnim tijelima nadležnim za upravljanje EU strukturnim instrumentima te instrumentima financijskog inženjeringa, uz prezentiranje konkretnih primjera i studija iz prakse.

11.3. Suradnju s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja

Ured kontinuirano održava postojeće i ostvaruje nove profesionalne kontakte s istovrsnim institucijama drugih zemalja. Tijekom ovog izvještajnog razdoblje, Ured su posjetili predsjednik Računskog suda Republike Italije sa suradnicima, glavna državna revizorica Republike Makedonije sa suradnicima i predsjednik Državnog ureda za reviziju Republike Bugarske sa suradnicima.

U travnju 2013., glavni državni revizor je na poziv glavnoga državnog revizora posjetio Državni ured za reviziju Argentinske Republike, gdje je upoznat s iskustvom u reviziji javnog duga i angažmanu u području kontrole projekata zaštite okoliša. U lipnju 2013., glavni državni revizor je na poziv predsjednika poljske državne revizije boravio Republici Poljskoj, gdje je upoznat s postupcima revizije korištenja sredstava iz strukturnih fondova Europske unije (u čemu poljski Ured ima dobro iskustvo).

11.4. Druge međunarodne aktivnosti

Ured kroz svoj rad ostvaruje i suradnju s drugim međunarodnim institucijama i organizacijama (Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, NATO, SIGMA, GRECO, OESS, OLAF, EUROCONTROL). To se ostvaruje 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. Tako je u svibnju 2013. u Uredu održan sastanak s članovima misije Međunarodnog monetarnog fonda, čiji je interes bio usmjeren na usklađenost fiskalnih pravila Republike Hrvatske s fiskalnim pravilima Europske unije te moguća odstupanja, reviziju izvršenja državnog proračuna, kao i na reviziju trgovačkih društava u državnom vlasništvu.

U svibnju 2013. je u Uredu održan sastanak s timom Svjetske banke, koji je u Republici Hrvatskoj angažiran na projektu modernizacije sustava socijalne skrbi, a u srpnju s timom angažiranim na projektu modernizacije sustava zdravstva, s naglaskom na model vanjske revizije projekata, institucija i reformi unutar tih sustava.

Ulaskom Republike Hrvatske u NATO, Ured je postao član i aktivno sudjeluje u skupini kompetentnih nacionalnih revizijskih tijela, čija je uloga rasprava i davanje komentara na obavljene revizije i Godišnje izvješće Međunarodnog revizorskog odbora za NATO o aktivnostima NATO-a u promatranom izvještajnom razdoblju.

Nadalje, zaposlenik Ureda je tijekom 2013. sudjelovao na trodnevnom međunarodnom seminaru o financijskoj reviziji i reviziji pravilnosti, koji se, uz podršku indijske vlade svake godine održava u centru za izobrazbu u Delhiju.

12. STRATEŠKI PLAN RAZVOJA

Ured pridaje veliku pozornost dugoročnom strateškom planiranju, kako bi osigurao preduvjete za razvoj i unaprjeđenje poslovanja, odnosno temeljne djelatnosti koja proizlazi iz nacionalnih propisa i međunarodnih standarda.

Aktivnosti Ureda su u ovom izvještajnom razdoblju proizlazile iz dva strateška dokumenta: Strateškog plana razvoja za razdoblje 2008.-2012. i Strateškog plana za razdoblje 2013.-2017.

Strateškim planom za razdoblje 2008.-2012., definirane su vizija i misija Ureda, njegove vrijednosti i ciljevi, te glavne aktivnosti koje usmjeravaju Ured u obuhvaćenom petogodišnjem razdoblju. Glavne aktivnosti u tom razdoblju bile su usmjerene na povećanje kvalitete revizija, podizanje stručnih i etičkih kvaliteta zaposlenika i osiguravanje visokog stupnja primjene tehničkih dostignuća, računalnih tehnika i alata u provedbi revizija.

Provedbom navedenih aktivnosti, ostvareno je sljedeće:

- unaprijeđen je nadzor nad sustavom kontrole kvalitete, usklađivanje s razvojem struke i revizijske prakse u svijetu pomoću analize rezultata rada, te ažuriranje metodologije rada, priručnika, smjernica i naputaka za rad državnih revizora;
- podignute su stručne i etičke kvalitete zaposlenika kroz uvažavanje osnovnih strateških ciljeva: zapošljavanje i zadržavanje osoblja s najboljim znanjima i vještinama, njihovo stručno usavršavanje i osobni razvoj, uključivanje izvrsnosti u sva područja rada Ureda, te kontinuirano praćenje i promicanje etičkog ponašanja;
- radi što bolje podrške radu državnih revizora i drugih zaposlenika Ureda, nastavljeno je praćenje najnovijih tehničkih dostignuća i izgradnja informacijskog sustava.

Analizom i usporedbom planiranih i ostvarenih aktivnosti u razdoblju 2008.-2012., te vrednovanjem ostvarenja postavljenih ciljeva, utvrđeno je da je Ured povećao zanimanje Hrvatskog sabora i javnosti za svoja izvješća, te dodatno ojačao svoj položaj na međunarodnoj sceni, kao i unutarnju i vanjsku komunikacijsku sposobnost.

Nadalje, postupkom samoocjenjivanja te uzimanjem u obzir svih vanjskih i unutarnjih čimbenika koji kontinuirano utječu na rad i organizaciju Ureda, identificirana su područja u kojima su potrebne daljnje promjene, temeljem čega je donesen novi strateški plan za razdoblje od siječnja 2013. do prosinca 2017.

Strateški plan Ureda za razdoblje 2013.-2017. obuhvaća viziju, misiju, vrijednosti i ciljeve Ureda. Ciljevi čije ostvarivanje je predviđeno u novom strateškom razdoblju, odnose se na:

- jačanje institucionalnog okvira,
- jačanje kapaciteta,
- daljnje usklađivanje metodologije i načina rada Ureda s ISSAI standardima,
- daljnje unaprjeđivanje sustava kontrole kvalitete,
- unaprjeđenje unutarnje organizacije rada,
- utvrđivanje kriterija i načina ocjene učinaka Ureda s obzirom na dane naloge i preporuke subjektima revizije (uštete i poboljšanja u načinu upravljanja subjekata revizije).

Uz Strateški plan, sastavljen je i usvojen detaljni plan za ostvarenje postavljenih ciljeva (Akcijski plan), koji uz ciljeve sadrži i provedbene aktivnosti, definira njihove nositelje, rokove ostvarenja, način nadzora i izvještavanja o provedenim aktivnostima, rokove izvještavanja, te planirana sredstva za provođenje pojedinih aktivnosti.

Tako je temeljem Strateškog plana, tijekom 2013. održan niz jednodnevnih radionica vezanih uz obavljanje revizija državnog proračuna i proračunskih korisnika, s ciljem što boljeg razumijevanja zakonskih i podzakonskih odredbi koje reguliraju predmetno područje, te što kvalitetnije provedbe revizija. Također je održan niz jednodnevnih radionica vezanih uz obavljanje revizija učinkovitosti, te revizija financiranja političkih stranaka i nezavisnih zastupnika. Tijekom izvještajnog razdoblja, 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, te stručne suradnje s Europskim revizorskim sudom i institucijama državne revizije drugih zemalja.

Kroz ostvarivanje utvrđenih strateških ciljeva i povećanje izvrsnosti u radu Ureda, očekuje se još veći doprinos Ureda poboljšanju zakonitosti, učinkovitosti i djelotvornosti subjekata koji upravljaju javnom imovinom, informiranosti Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i građana o načinu i rezultatima upravljanja proračunskim i izvanproračunskim sredstvima, te drugim sredstvima koja su subjektima revidiranja dana na upravljanje i raspolaganje.

POPIS TABLICA

stranica

Tablica broj 1	Vrste mišljenja prema grupama subjekata revizije	6
Tablica broj 2	Prihodi državnog proračuna za 2012	10
Tablica broj 3	Rashodi državnog proračuna za 2012.	12
Tablica broj 4	Račun financiranja za 2012.	14
Tablica broj 5	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod proračunskih korisnika	25
Tablica broj 6	Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2011. i 2012.	29
Tablica broj 7	Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2012., prema vrstama	30
Tablica broj 8	Zaduživanje lokalnih jedinica u 2012.	33
Tablica broj 9	Dane suglasnosti za zaduživanje u 2012.	34
Tablica broj 10	Dana jamstva lokalnih jedinica u 2012.	35
Tablica broj 11	Ostvareni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2011., prema vrstama	37
Tablica broj 12	Dani zajmovi lokalnih jedinica u 2012.	39
Tablica broj 13	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod lokalnih jedinica	50
Tablica broj 14	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod drugih korisnika proračuna	56
Tablica broj 15	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod trgovačkih društava	64
Tablica broj 16	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod sportskih udruga	72
Tablica broj 17	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod drugih neprofitnih organizacija	80
Tablica broj 18	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica (vodne usluge)	94
Tablica broj 19	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica (skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada)	105

Tablica broj 20 Osnovni podaci o nerazvrstanim cestama i rashodima za njihovo održavanje za 2012., po županijama	111
Tablica broj 21 Broj naloga i preporuka	120
Tablica broj 22 Planirani i ostvareni rashodi Ureda za 2012. i plan za 2013.	123