



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/15-09/74

URBROJ: 65-16-02


Zagreb, 14. siječnja 2016.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvešće o radu Državnog ureda za reviziju za 2015.*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno odredbi članka 15. stavka 1. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11), dostavio glavni državni revizor, aktom od 17. prosinca 2015. godine.

U radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela u ime Državnog ureda za reviziju, sudjelovat će mr. Ivan Klešić, glavni državni revizor.

PREDSJEDNIK

akademik **Željko Reiner**



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
KLASA: 003-05/15-05/2
URBROJ: 613-01-01-15-13

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

Primljeno:	17-12-2015 DOSTAVLJEN	
Klasifikacijska oznaka:	021-12/15-09/76	Org. jed. 65
Uredbeni broj:	5803-15-01	Pril. 1 Vrij. CA

Zagreb, 17. prosinca 2015.

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

Predmet: Izvješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2015.
- dostavlja se

Poštovani,

U skladu s odredbom članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), u prilogu se dostavlja Izvješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2015.

U radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u ime Državnog ureda za reviziju sudjelovat će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor.

S poštovanjem,



GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.

Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

**IZVJEŠĆE O RADU
DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU
ZA 2015.**

Zagreb, prosinac 2015.

SAŽETAK	i
I. NADLEŽNOST UREDA	2
Revizija i postupci revizije	2
Revizijsko mišljenje	4
Ocjena učinkovitosti	5
II. GODIŠNJI PROGRAM I PLAN RADA	6
III. REVIZIJE OBAVLJENE U 2015.	7
a) <i>Financijske revizije</i>	7
REVIZIJA DRŽAVNOG PRORAČUNA	8
Izražena mišljenja	8
Nalazi revizije	9
REVIZIJA PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA	21
Izražena mišljenja	21
Nalazi revizije	23
REVIZIJA DRUGIH SUBJEKATA	35
Izražena mišljenja	35
Nalazi revizije	36
REVIZIJA JAVNIH USTANOVA U KULTURI	38
REVIZIJA LUČKIH UPRAVA	40
REVIZIJA POLITIČKIH STRANAKA, NEZAVISNIH ZASTUPNIKA I ČLANOVI PREDSTAVNIČKIH TIJELA LOKALNIH JEDINICA	42
b) <i>Revizije učinkovitosti</i>	45
FINANCIRANJE PROGRAMA NEVLADINIH UDRUGA I USTANOVA NACIONALNIH MANJINA - SAVJET ZA NACIONALNE MANJINE	45
UPRAVLJANJE SREDSTVIMA EU FONDOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ	48
FINANCIRANJE IZGRADNJE I UPRAVLJANJE SPORTSKIM DVORANAMA	50
JAVNA NABAVA U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE	52

SPRJEČAVANJE I OTKRIVANJE PRIJEVARA KOD TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U VLASNIŠTVU LOKALNIH JEDINICA	55
IV. PROVJERA IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA	59
Provjera u okviru financijskih revizija	59
Posebni revizijski postupci provjere	60
V. DRUGI POSLOVI UREDA	62
Suradnja s pravosudnim i drugim tijelima	62
Međunarodna suradnja	62
VI. STRATEŠKI PLAN RAZVOJA 2013. - 2017.	64
VII. OCJENA KVALITETE RADA UREDA	65
VIII. PRORAČUN UREDA ZA 2015. I PLAN ZA 2016.	66
IX. ZAPOSLENICI	67
POPIS TABLICA GRAFIČKIH PRIKAZA	69

S A Ž E T A K

Programom i planom rada za 2015. obuhvaćeni su 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 (Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica).

Osim ovih revizija, planirane su i revizije proračunskih korisnika, proračuna lokalnih jedinica, drugih subjekata (korisnici državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica, izvanproračunski korisnici, neprofitne organizacije i trgovačko društvo), javnih ustanova u kulturi i lučkih uprava te revizije učinkovitosti:

- financiranja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina - Savjet za nacionalne manjine
- upravljanja sredstvima EU fondova u Republici Hrvatskoj
- financiranja izgradnje i upravljanja sportskim dvoranama
- javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske
- sprječavanja i otkrivanja prijevara kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica
- upravljanja imovinom u vlasništvu lokalnih jedinica i
- provedbe Strategije razvoja turizma u Republici Hrvatskoj do 2020.

Ured je planirao obaviti posebnu provjeru izvršenja preporuka danih u ranijim revizijama učinkovitosti i financijskim revizijama te obaviti uvid u financijske izvještaje izvanparlamentarnih političkih stranaka i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica.

U ovom izvještajnom razdoblju obavljen je 141 uvid u financijske izvještaje, od toga za 101 člana predstavničkih tijela lokalnih jedinica i 40 izvanparlamentarnih političkih stranaka. Provjerama je obuhvaćeno 406 subjekata, kojima je u ranijim revizijama dano ukupno 2 599 naloga i preporuka. Utvrđeno je da 760 ili 29,2 % naloga i preporuka nije izvršeno.

a) *Financijske revizije*

Obavljeno je 237 financijskih revizija. U 86 ili 36,3 % izraženo je bezuvjetno mišljenje, u 146 ili 61,6 % uvjetno te u pet ili 2,1 % nepovoljno mišljenje (Državni ured za upravljanje državnom imovinom, Hrvatsko narodno kazalište Ivana pl. Zajca Rijeka, Županijska lučka uprava Rab, Autohtona - Hrvatska seljačka stranka i Bošnjačka demokratska stranka Hrvatske).

Revizija Državnog proračuna

U ovom izvještajnom razdoblju obavljene su **revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu i financijske revizije 18 proračunskih korisnika (ministarstva, zavodi, ured i uprava).**

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu izraženo je uvjetno mišljenje, a o financijskim izvještajima i poslovanju proračunskih korisnika za 2014. **izražena su četiri bezuvjetna, 13 uvjetnih i jedno nepovoljno mišljenje.**

Bezuvojetno mišljenje je izraženo za Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije i Ministarstvo unutarnjih poslova.

Uvjetno mišljenje je izraženo za: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo kulture, Ministarstvo obrane, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo turizma, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta i Poreznu upravu.

Nepovoljno mišljenje je izraženo za Državni ured za upravljanje državnom imovinom.

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu i 18 proračunskih korisnika, utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje, prihode i potraživanja, rashode, upravljanje državnom imovinom, državna jamstva, dug državnog proračuna te javnu nabavu.

Iako su posljednje izmjene i dopune državnog proračuna donesene mjesec dana prije isteka proračunske godine, pojedini ostvareni prihodi i rashodi znatno odstupaju od planiranih. Pojedini proračunski korisnici nisu realno planirali rashode za neke 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 nisu uzeti u obzir cjeloviti 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 financirani iz sredstava planiranih za druge namjene ili su obveze prenesene u sljedeću godinu.

Financijskim planovima za 2014., proračunski korisnici nisu planirali dostatna sredstva za sudske sporove i ovrhe, što je vidljivo iz podataka o isplaćenim sredstvima za navedene namjene iz proračunske zalihe. U 2014. je s računa državnog proračuna po osnovi ovrha isplaćeno 331.926.329,00 kn, od čega na teret proračunskih korisnika 275.827.882,00 kn, a s računa proračunske zalihe 56.098.447,00 kn.

Pojedini proračunski korisnici evidentiraju rashode u vrijeme kad su podmirene obveze, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja, kako je propisano. Posljedica navedenog je da u poslovnim knjigama nisu evidentirani ni u financijskim izvještajima iskazani cjelokupni rashodi, nego samo rashodi koji su plaćeni, te se nepodmirene dospjele obveze tekuće godine podmiruju iz proračuna za sljedeću godinu. Prema podacima koje su proračunski korisnici državnog proračuna dostavili Ministarstvu financija, ukupne dospjele nepodmirene obveze koncem 2014. iznosile su 2.917.481.238,00 kn, od čega su vrijednosno najznačajnije obveze zdravstvenih ustanova na državnoj razini i HZZO-a u iznosu 1.959.545.433,00 kn. Podaci o iznosima i vrsti dospjelih obveza na dan 31. prosinca 2014. nisu pouzdani. Pri sastavljanju mjesečnog izvještaja o obvezama, obveze utvrđene na posljednji dan u mjesecu za koji se podnosi izvještaj, a plaćene do dana sastavljanja izvještaja (deseti dan u tekućem mjesecu), iskazuju se kao plaćene obveze u izvještajnom razdoblju, stoga se podaci o obvezama u mjesečnom izvještaju o obvezama za prosinac ne mogu uspoređivati s podacima o obvezama u Bilanci koncem godine. Potencijalne obveze po osnovi pokrenutih sudskih sporova koncem 2014. evidentirane su u Glavnoj knjizi državnog proračuna u iznosu 3.258.517.676,37 kn. Pojedini proračunski korisnici i nadalje ne dostavljaju podatke o iznosima potencijalnih obveza koje proizlaze iz njihova djelokruga.

Uvidom u Registar koncesija, koji vodi Ministarstvo financija, utvrđeno je da naplata prihoda od koncesija u prethodnim godinama nije potpuna i pravodobna, odnosno da postoje značajna nenaplaćena potraživanja. Revizijom je utvrđeno da pojedini davatelji koncesija ne izdaju račune koncesionarima, iako je navedena obveza propisana.

Vrijednosno značajna sredstva iz državnog proračuna doznačuju se pravnim i fizičkim osobama u obliku subvencija, pomoći i donacija za financiranje određenih programa i projekata. U 2014. ovi su rashodi kod subjekata obuhvaćenih revizijom iskazani u iznosu 11.162.404.914,00 kn. Kontrola namjenskog korištenja sredstava najčešće se provodi provjerom podataka u dostavljenim izvještajima o utrošku sredstava, računa, ugovora i druge pisane dokumentacije, dok kontrole namjenskog korištenja sredstava neposrednim uvidom na terenu, nisu obavljane ili su bile nedostatne. Utvrđeno je da je rizik nenamjenskog korištenja sredstava posebno izražen u slučajevima kada je kontrola korištenja sredstava na temelju propisa u nadležnosti jednog subjekata, a sredstva doznačuje drugi subjekt ili u slučajevima kada se sredstva doznačavaju krajnjim korisnicima, pri čemu nadležnost za kontrolu pravilnog korištenja sredstava propisima nije jasno definirana.

Pojedini poslovi iz djelokruga proračunskih korisnika su povjereni vanjskim izvršiteljima, umjesto zaposlenicima kojima je obavljanje tih poslova propisano uredbama o unutarnjem ustrojstvu.

Registar državne imovine, koji je objavio DUUDI u siječnju 2014., nije ustrojen u skladu sa Zakonom, nego prema ranije donesenim propisima. Prema Zakonu, do konca listopada 2013. trebala je biti donesena nova uredba o Registru državne imovine, koja do sredine 2015. nije donesena. Podaci u Registru se ne ažuriraju u propisanim rokovima, a podaci o pojedinim oblicima imovine su nepotpuni. Prema Naputku Ministarstva financija iz studenoga 2013., DUUDI je korisnicima državne imovine trebao dostaviti obrazac s proširenim podacima potrebnim za unos i metodološku standardizaciju podataka o imovini u Registru, koji do sredine 2015. nije sastavljen. Za većinu državnih nekretnina nije obavljena procjena vrijednosti te nema pouzdanih podataka o vrijednosti državne imovine. Preduvjeti za učinkovito upravljanje državnom imovinom većim dijelom nisu ostvareni, a aktivnosti na uspostavi preduvjeta odvijaju se sporo.

Prema popisu danih državnih jamstava, u 2014. dano je 17 državnih jamstava u ukupnom iznosu 12.599.732.475,00 kn, od kojih je 16 u iznosu 12.295.250.595,00 kn dano na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske, a jedno u iznosu 304.481.880,00 kn na temelju Zakona o potvrđivanju ugovora o jamstvu između Republike Hrvatske i Europske banke za obnovu i razvoj za financiranje Projekta modernizacije HŽ Infrastrukture.

Jamstva su odobravana u visini 100,0 % kreditnog zaduženja društvima koja se mogu smatrati poduzetnicima u teškoćama i koji su u postupku restrukturiranja, bez pribavljenog mišljenja Ministarstva financija o usklađenosti s Programom restrukturiranja i suglasnosti Europske komisije. Nadalje, u 2014. je naplaćena provizija za jedno jamstvo dano ranijih godina, dok za jamstva dana u 2014. provizija nije naplaćena. U pojedinim ugovorima o izdavanju jamstva koje su zaključili Ministarstvo financija i korisnici kredita nema odredbi o proviziji, a u pojedinima je navedena odredba o proviziji bez iskazanog iznosa, uz pozivanje na pravila o državnim potporama.

Dug državnog proračuna koncem 2014. iznosio je 208.306.666.893,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 178.939.849.742,00 kn, a kratkoročne 29.366.817.151,00 kn. Zajedno s protestiranim jamstvima, koja se plaćaju na teret državnog proračuna, a koncem 2014. iznosila su 2.741.581.582,00 kn, dug državnog proračuna iznosi 211.048.248.475,00 kn. Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama, sveukupni dug iznosi 272.452.493.239,00 kn i veći je za 17.971.553.240,00 kn ili 7,1 % od iskazanog koncem 2013.

Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011.-2013., donesena je početkom 2011., a strategija upravljanja javnim dugom za naredno trogodišnje razdoblje u okviru koje je trebala biti izrađena analiza realizacije ciljeva iz prethodne strategije, nije donesena. Javnim dugom se u 2014. upravljalo bez donesene strategije.

Revizijom je utvrđeno da su pojedini proračunski korisnici usluge veće bagatelne vrijednosti pribavljali na temelju zahtjeva korisnika usluga da se prihvati ponuda određenog ponuditelja, iako su na tržištu bili prisutni i drugi sposobni ponuditelji. Utvrđeno je da su pojedini naručitelji dijelili predmete nabave radi izbjegavanja primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi. Također su često planirane nabave roba i usluga procijenjene granične vrijednosti 199.000,00 kn, za koje nije obvezna primjena propisanih postupaka javne nabave. U pojedinim slučajevima su različite usluge nabavljene u okviru jednog predmeta nabave, čime je sužena mogućnost sudjelovanja većeg broja ponuditelja. Također, utvrđeni su slučajevi ugovaranja i plaćanja usluga u jednakim mjesečnim iznosima, iako su za usluge ugovorene jedinične cijene. Nadalje, kod nabave određenih usluga naručitelji su u obvezi propisati uvjete koje ponuditelji trebaju ispunjavati, a koji proizlaze iz posebnih zakona. Pojedini naručitelji u ponudbenoj dokumentaciji nisu propisali takve uvjete, zbog čega je naknadno obavljenim kontrolama nadležnih institucija utvrđeno da ugovorni izvršitelji usluga nemaju potrebne dopusnice za obavljanje ugovorenih usluga.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 20.392.564,00 kn, a radi se o nabavi pojedinačne vrijednosti za robe i usluge iznad 200.000,00 kn, odnosno za radove iznad 500.000,00 kn.

Revizija lokalnih jedinica

U ovom izvještajnom razdoblju **revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje 86 lokalnih jedinica za 2014. (tri grada i 83 općine) i izraženo je 18 bezuvjetnih (za jedan grad i 17 općina) te 68 uvjetnih mišljenja (dva grada i 66 općina).**

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti i propusti za 2014. odnose se na planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode i potraživanja, rashode i obveze, postupke javne nabave i upravljanje imovinom.

Proračuni pojedinih lokalnih jedinica nisu sastavljeni prema propisanim proračunskim klasifikacijama, odnosno prihodi i rashodi nisu planirani prema izvorima financiranja, a rashodi ni prema programima, aktivnostima i projektima. Uz pojedine proračune nisu donesene projekcije za iduće dvije godine, a proračuni nekih lokalnih jedinica nisu realni, jer ostvareni prihodi i rashodi znatno odstupaju od planiranih, iako su izmjene proračuna donesene u prosincu tekuće godine.

Utvrđeno je da pojedini programi javnih potreba nisu doneseni ili sredstva planirana programima nisu usklađena sa sredstvima planiranim proračunom, odnosno da nisu donesene izmjene programa ako se izmjenama proračuna mijenjala visina sredstava planirana za te programe.

Evidentiranje u poslovnim knjigama u nekim slučajevima nije temeljeno na istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama. Kod evidentiranja nekih rashoda, nije primijenjeno načelo nastanka događaja, nego načelo novčanog tijeka, što je utjecalo na iskazani financijski rezultat.

Pojedine lokalne jedinice nisu obavile popis imovine i obveza ili nije bio cjelovit, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine ili obveza. Također je utvrđeno da podaci o dugotrajnoj imovini i potraživanjima evidentirani u analitičkim evidencijama i glavnoj knjizi nisu istovjetni, a popis je proveden formalno, prepisivanjem podataka iz glavne knjige. Kod pojedinih jedinica knjigovodstveno stanje nije usklađeno sa stanjem imovine i obveza koje je utvrđeno popisom.

Za dospjela potraživanja nisu poduzimane mjere naplate (osim opomena). Pojedine lokalne jedinice koje nisu poduzimale mjere naplate potraživanja, istodobno su koristile kratkoročne kredite za podmirenje dospjelih obveza.

Pojedine lokalne jedinice proračunska sredstva ne koriste u skladu s propisanom namjenom. Najčešće se to odnosi na prihode od komunalne naknade i doprinosa, zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta i naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru.

Poslovni prostori dani su u zakup bez provedenog javnog natječaja ili ih koriste političke stranke bez plaćanja zakupnine. Osim toga, troškove električne energije za neke poslovne prostore umjesto zakupoprimga, plaća lokalna jedinica. Zakupnina je ugovorena u manjem iznosu od visine zakupnine koja je propisana odlukom lokalne jedinice.

Kod pojedinih lokalnih jedinica masa sredstava za plaće bila je veća od propisane. U pravilu, to se odnosi na lokalne jedinice koje imaju značajan udjel pomoći u ukupnim prihodima poslovanja ili na lokalne jedinice koje imaju ustrojen vlastiti pogon za obavljanje komunalnih djelatnosti, jer se plaće zaposlenih u vlastitom pogonu uračunavaju u masu sredstava za plaće.

Nepravilnosti na području komunalnog gospodarstva se najčešće odnose na izravno povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti pravnim i fizičkim osobama bez provedenih postupaka prikupljanja ponuda odnosno javnih natječaja. Kod odabira izvoditelja radova ili usluga na održavanju komunalne infrastrukture neke su lokalne jedinice primjenjivale propise o javnoj nabavi te za usluge vrijednosti do 200.000,00 kn i radove vrijednosti do 500.000,00 kn nisu provodili propisane postupke nabave, a prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu, za povjeravanje komunalnih djelatnosti na temelju ugovora obvezno se provodi postupak prikupljanja ponuda odnosno javnog natječaja, neovisno o vrijednosti nabave.

Revizija drugih subjekata

Revizijom je obuhvaćeno 16 drugih subjekata i to sedam korisnika državnog proračuna, pet korisnika proračuna lokalnih jedinica, dva izvanproračunska korisnika, jedna neprofitna organizacija te jedno trgovačko društvo. O njihovim financijskim izvještajima i poslovanju **izraženo je osam bezuvjetnih i osam uvjetnih mišljenja.**

Bezuwjetno mišljenje je izraženo za: Centar za rehabilitaciju fra Ante Sekelez, Vrlika, Dom za djecu i mlađe punoljetne osobe Slavonski Brod, Dom za starije i nemoćne osobe Beli Manastir, Dom za starije i nemoćne osobe Đakovo, Dom za starije i nemoćne osobe, Slavonski Brod, Dom za starije i nemoćne osobe Varaždin, Fond za naknadu oduzete imovine i Hrvatski centar za razminiranje.

Uwjetno mišljenje je izraženo za: Agenciju za obalni linijski pomorski promet, Split, Centar za odgoj i obrazovanje Juraj Bonaći, Split, Centar za rehabilitaciju Sveti Filip i Jakov, Centar za restrukturiranje i prodaju, Državne nekretnine d.o.o., Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Hrvatsku poljoprivrednu agenciju i Učenički dom, Varaždin.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, primitke i potraživanja, rashode i obveze te javnu nabavu.

Revizija javnih ustanova u kulturi

Ured je obavio financijsku reviziju 64 ustanove u kulturi. Revizijom su obuhvaćene 23 knjižnice, 19 muzeja, 17 kazališta, te pet drugih ustanova. O financijskim izvještajima i poslovanju ustanova za 2013. **izraženo je 31 bezuwjetno, 32 uwjetna i jedno nepowoljno mišljenje** (Hrvatsko narodno kazalište Ivana pl. Zajca Rijeka). Revizijom su utvrđene nepravilnosti u području planiranja, računovodstvenog poslovanja, prihoda, rashoda, imovine te javne nabave.

Financijski planovi pojedinih ustanova nisu realni, jer nisu planirani vlastiti prihodi kao ni rashodi koji se iz njih financiraju.

U poslovnim knjigama su poslovni događaji evidentirani na temelju nepotpunih knjigovodstvenih isprava iz kojih nije vidljiv sadržaj i vrijeme nastanka poslovne promjene.

Promet novčanih sredstva putem blagajne kod nekih ustanova je značajan, a blagajničko poslovanje nije uredno vođeno.

Velikom dijelom se vlastiti prihodi ustanova koriste za isplatu stimulativnog dijela plaće ili naknada viših od utvrđenih kolektivnim ugovorom, čak i u slučaju ostvarenog manjka prihoda nad rashodima i značajnim dospjelim obvezama. Većina ustanova isplaćivala je stimulativni dio plaće bez utvrđenih mjerljivih kriterija.

Dio ustanova nije uredio internim aktima dodjelu besplatnih ulaznica i članarina, odnosno nisu doneseni kriteriji, stoga nije moguća kontrola opravdanosti i pravilnosti dodjele ulaznica i članarina bez naknade.

Ustanove su davale u zakup poslovne prostore bez provedenog javnog natječaja i bez suglasnosti osnivača u čijem vlasništvu su poslovni prostori. Pojedine prostore koriste zakupoprimci i nakon isteka ugovora o zakupu.

Kod pojedinih ustanova rashodi za ugovore o autorskom djelu i ugovore o djelu su ostvareni u gotovo jednakim iznosima kao i rashodi za zaposlene. Ugovori o autorskom djelu su zaključivani s vanjskim izvršiteljima, ali i sa zaposlenicima. Pojedine ustanove su sa zaposlenicima zaključivale ugovore o autorskom djelu i isplaćivale autorske honorare kontinuirano više mjeseci, što ima karakter trajnijeg rada.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, u 2013. nabavljeno je roba i usluga u vrijednosti 13.922.315,00 kn.

Revizija lučkih uprava

Ured je obavio *financijsku reviziju 14 lučkih uprava*. O financijskim izvještajima i poslovanju lučkih uprava za 2013. **izraženo je šest bezuvjetnih, sedam uvjetnih i jedno nepovoljno mišljenje** (Županijska lučka uprava Rab).

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti odnose se na sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, programe i projekte te postupke javne nabave.

Financijskim planovima pojedinih lučkih uprava nisu planirane neke vrste prihoda, a kod značajnijih odstupanja prihoda i rashoda u odnosu na financijski plan, nisu donesene izmjene plana.

U području računovodstvenog poslovanja nepravilnosti se odnose na evidentiranje poslovnih događaja u poslovne knjige, zaključivanje poslovnih knjiga nakon roka propisanog za predaju financijskih izvještaja, popis imovine i obveza te vođenje evidencije putnih naloga.

Kod pojedinih lučkih uprava naplata prihoda od lučkih pristojbi obavlja se na način da lučka uprava prijevozniku ispostavlja mjesečne račune na temelju dostavljenih izvješća brodaru, koja sadrže iznos naplaćene lučke pristojbe, ali ne i podatke o broju prevezenih putnika i vozila te ukupnoj vrijednosti prodanih karata, na temelju kojih se obračunava lučka pristojba.

S obzirom da, osim opomena, druge mjere naplate nisu poduzimane, potraživanja su i dalje vrijednosno značajna.

Za pojedine usluge i radove nisu provedeni planirani postupci javne nabave, a nabava roba obavljena je bez primjene propisanih postupaka nabave, izravnim ugovaranjem.

Revizija političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica

Ured je obavio *financijsku reviziju 30 političkih stranaka, šest nezavisnih zastupnika te dva člana predstavničkih tijela lokalnih jedinica*, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2014. Također, obavljena je *provjera dostave* godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika te članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica kojima je mandat u tijeku. Obavljena je i *provjera objave* financijskih izvještaja političkih stranaka i nezavisnih zastupnika u propisanom roku.

Osim navedenog, *obavljen je i uvid* u financijske izvještaje za 2014., za 40 izvanparlamentarnih političkih stranaka i 100 članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica (koji nisu dostavili godišnje financijske izvještaje, godišnji program rada i financijski plan te izvještaj o primljenim donacijama), te uvid u financijske izvještaje članice predstavničkog tijela lokalne jedinice kojoj je prestao mandat prije isteka vremena na koje je izabrana, a ostvarila je prihode iznad 100.000,00 kn.

Prihodi političkih stranaka obuhvaćenih revizijom iznosili su 114.820.902,00 kn, a rashodi 117.547.128,00 kn te manjak prihoda na koncu 2014. iznosi 2.726.226,00 kn. **O financijskim izvještajima i poslovanju političkih stranaka za 2014. izraženo je 14 bezuvjetnih, 14 uvjetnih i dva nepovoljna mišljenja** (A-HSS i BDSH).

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti političkih stranaka, koje su utjecale na izražavanje mišljenja odnose se na djelokrug i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, planiranje, računovodstveno poslovanje, potraživanja i obveze, prihode, rashode te korištenje poslovnih prostora bez naknade.

Prihodi nezavisnih zastupnika obuhvaćenih revizijom iznosili su 2.098.050,00 kn, a rashodi 1.732.430,00 kn te višak prihoda na koncu 2014. iznosi 365.620,00 kn. **O financijskim izvještajima i poslovanju nezavisnih zastupnika za 2014. izražena su četiri bezuvjetna i dva uvjetna mišljenja.**

Prihodi članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica obuhvaćenih revizijom iznosili su 1.007.202,00 kn, a rashodi 346.654,00 kn te višak prihoda na koncu 2014. iznosi 660.548,00 kn. **O financijskim izvještajima i poslovanju dva člana predstavničkih tijela lokalnih jedinica za 2014. izraženo je bezuvjetno i uvjetno mišljenje.**

Revizijom nezavisnih zastupnika i člana predstavničkog tijela lokalne jedinice utvrđene nepravilnosti i propusti koji su utjecali na izražavanje uvjetnog mišljenja odnose se na vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje financijskih izvještaja, evidentiranje poslovnih događaja, isplatu s posebnog računa za osobne potrebe, iskazivanje potraživanja, evidentiranje i plaćanje rashoda koji se odnose na osobne potrebe kao i isplatu naknada i tekućih donacija (pomoći) te stipendija, kao i korištenje poslovnog prostora.

Pojedine političke stranke nisu uspostavile sustav unutarnjih kontrola ili sustav kontrola nije učinkovit te su uočene slabosti u planiranju, računovodstvenom poslovanju i trošenju sredstava. Godišnji program rada i financijski plan nije donijelo ili usvojilo nadležno tijelo političke stranke ili nisu doneseni u propisanom roku. Također u godišnjem programu rada nisu navedena potrebna sredstva i izvori financiranja planiranih aktivnosti, a financijskim planom prihodi i rashodi nisu planirani prema vrstama prihoda i rashoda iz Računskog plana za neprofitne organizacije te kod značajnijih odstupanja nisu donesene njegove izmjene.

Pojedine političke stranke nisu sastavile temeljne financijske izvještaje na propisan način, odnosno podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu točni i istiniti te nisu istovjetni podacima evidentiranim u poslovnim knjigama. Također Bilješke uz financijske izvještaje ne sadrže pregled ugovorenih odnosa, koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina.

Pojedine političke stranke nisu ustrojile i vodile poslovne knjige u skladu s propisima (nisu vođene evidencije putnih naloga i korištenja službenih vozila te knjiga obveza) ili političke stranke nisu evidentirale poslovne događaje prema propisanom računovodstvenom načelu (pojedini poslovni događaji koji su nastali u 2013. i u ranijem razdoblju, evidentirani su u poslovnim knjigama tijekom 2014.).

Kod pojedinih političkih stranaka, knjigovodstvene isprave na temelju kojih su evidentirani poslovni događaji, u pojedinim slučajevima nije potpisao zakonski predstavnik, nije obavljena kontrola prije unosa podataka u poslovne knjige ili su poslovni događaji evidentirani na temelju knjigovodstvenih isprava iz kojih se ne može nedvojbeno utvrditi vrsta poslovnog događaja, odnosno pružene usluge. Također, nisu evidentirana potraživanja i obveze na propisani način (nema vjerodostojne dokumentacije, nisu vođene evidencije potraživanja, ne prati se dospelost potraživanja niti su poduzimane mjere za naplatu potraživanja), niti su uz službena putovanja ispostavljeni putni nalozi. Popisom imovine i obveza, pojedine političke stranke nisu obuhvatile cjelokupnu imovinu i obveze te nisu uskladile knjigovodstveno sa stvarnim stanjem.

Vezano uz prihode iz proračuna lokalnih jedinica, utvrđeno je da pojedine političke stranke nemaju evidencije o lokalnim jedinicama koje su ih dužne financirati kao ni podatke o iznosima potraživanja od lokalnih jedinica. Dvije političke stranke nisu vodile evidenciju o primitku članarina ili nisu izdavale potvrde o primitku članarina, a pojedine političke stranke nisu poduzimale mjere za naplatu članarina u skladu s internim aktima.

Kod pojedinih političkih stranaka ne može se potvrditi da su ostvareni rashodi povezani s ostvarenjem ciljeva utvrđenih godišnjim programom rada i financijskim planom (obračun putnih naloga, troškovi goriva, gradska vožnja i naknada za poslove tajništva, funkcioniranje organizacijskih jedinica i drugi materijalni troškovi).

b) Revizije učinkovitosti

U ovom izvještajnom razdoblju obavljeno je 36 revizija učinkovitosti.

Revizija financiranja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina - Savjet za nacionalne manjine

Predmet revizije bile su aktivnosti Savjeta za nacionalne manjine vezano uz raspoređivanje sredstava iz državnog proračuna nevladinim udrugama i ustanovama nacionalnih manjina za 2013., za financiranje programa za ostvarenje kulturne autonomije iz područja informiranja i izdavaštva, kulturnog amaterizma i manifestacija te programa koji proizlaze iz bilateralnih sporazuma i ugovora.

Revizijom je utvrđeno da zapisnik Povjerenstva za raspodjelu sredstava nevladinim udrugama i ustanovama nacionalnih manjina za ostvarivanje programa kulturne autonomije ne sadrži podatke, odnosno način vrednovanja prijavljenih programa vezano uz primjenu općih i posebnih kriterija, nije vidljivo jesu li predloženi programi za financiranje u 2013. odabrani u skladu s propisima te se ne može utvrditi na koji je način određen iznos financiranja iz državnog proračuna.

Udjel raspoređenih i doznačenih sredstava deset nacionalnih manjina u odnosu na ukupno raspoređena i utrošena sredstva za financiranje programa za ostvarenje kulturne autonomije, značajno je veći u odnosu na njihov udjel u ukupnom broju pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, dok je za udjel raspoređenih i doznačenih sredstava šest nacionalnih manjina u odnosu na ukupno raspoređena i utrošena sredstva za financiranje programa za ostvarenje kulturne autonomije, značajno manji u odnosu na njihov udjel u ukupnom broju pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Pojedine nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina, uz godišnje izvješće o ostvarivanju programa, dostavile su Savjetu za nacionalne manjine nepreglednu i nesistematiziranu dokumentaciju, iz koje nije moguće potvrditi da su sredstva u cjelini namjenski utrošena. Kontrolom namjenskog korištenja sredstava nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina, koju provode Stručna služba i računovodstveni servis, nije obuhvaćen vrijednosno značajan iznos sredstava. Isplaćivani su autorski honorari za poslove koji po svojoj prirodi nisu autorska djela.

U dokumentaciji koja je prilog izvješćima o ostvarivanju i utrošku sredstava za kulturni amaterizam i kulturne manifestacije, u pojedinim slučajevima nisu dostavljeni dokazi o održanim programima, nisu dostavljene knjige blagajne i putnih troškova, na računima za reprezentaciju nije navedena svrha plaćanja i na koji program se odnosi te nisu navedeni korisnici usluga.

U pojedinim slučajevima, nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina su sredstva odobrena za programe kulturnih djelatnosti i manifestacija u cijelosti utrošile za reprezentaciju, plaćanje odvetničkih usluga ili kupnju darova, a u okviru računa za prijevoz nisu navedeni korisnici usluge prijevoza, putni nalozi su obračunavani i isplaćivani za odlaske na skupštine, sastanke i predstavljanje udruge, što nije u skladu s Odlukom Savjeta za nacionalne manjine.

Pojedine nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina ne pridržavaju se propisanog iznosa u visini 20,0 % sredstava za režijske troškove (usluge telefona, sitni inventar, komunalne usluge, poštarina, najamnina, reprezentacija, knjigovodstvene usluge).

Revizija upravljanje sredstvima EU fondova u Republici Hrvatskoj

Revizijom su obuhvaćena tijela nadležna za upravljanje strukturnim instrumentima i to: Koordinacijsko i Upravljačko tijelo za OP „Regionalna konkurentnost“, Tijelo za ovjeravanje, Upravljačko tijelo za OP „Promet“, Upravljačko tijelo za OP „Zaštita okoliša“ i Upravljačko tijelo za OP „Razvoj ljudskih potencijala“.

Predmet revizije bile su aktivnosti nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj vezane uz upravljanje sredstvima EU fondova koje se odnose na strukturne instrumente te financijske pokazatelje vezane uz strukturne instrumente za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

Revizijom je utvrđeno da je pravni okvir u cijelosti uspostavljen, odnosno doneseni su svi potrebni propisi u skladu s kojima subjekti revizije obavljaju svoje zadaće i funkcije. S obzirom na radnu preopterećenost, fluktuaciju i složenost poslova postoji potreba za daljnjim jačanjem administrativnih kapaciteta u skladu s donesenim odlukama Vlade Republike Hrvatske o potrebi zapošljavanja i sistematizaciji radnih mjesta kao i potreba za kontinuiranom izobrazbom. Pojedini djelatnici unutar Upravljačkog tijela, koji su potpora Koordinacijskom tijelu, radno su opterećeni te je potrebno ustrojiti unutarnju jedinicu za samostalno obavljanje funkcija za koje je odgovorno Koordinacijsko tijelo.

Financijski podaci Nacionalnog fonda i Upravljačkih tijela o ugovorenim i plaćenim iznosima, nisu istovjetni i vode se na različite načine.

U pojedinim OP-ima postoje značajni problemi u provedbi projekata, koji se, između ostalog, odnose na kašnjenje provedbe projekata i na složenost provedbe velikih infrastrukturnih projekata, te postoje rizici vezani uz ostvarenje općih ciljeva projekata.

Republika Hrvatska je do konca 2014. primila od EK 431.716.914,94 EUR ili 50,3 % raspoloživog iznosa (858.275.017,60 EUR), te je po razini iskorištenosti sredstava strukturnih instrumenata na 24. mjestu, od 28 država članica.

S obzirom da je iz strukturnih instrumenata financijskog razdoblja 2007. - 2013. preostalo za ugovoriti 207.423.251,12 EUR, a za isplatiti krajnjim korisnicima 568.961.682,27 EUR te da se navedena sredstva moraju utrošiti do konca 2016., postoji rizik da sredstva neće biti iskorištena.

Revizija financiranja izgradnje i upravljanja sportskim dvoranama

Obavljena je revizija financiranja izgradnje i upravljanja Gradskom sportskom dvoranom u Varaždinu, sportskom dvoranom Arena Zagreb, sportskom dvoranom Gradski vrt, Osijek, sportskom dvoranom Žatika, Poreč, Športskim centrom Višnjik, Zadar te Športsko poslovnim centrom Lora, Split.

Predmet revizije bila je provedba aktivnosti subjekata revizije vezanih uz pripremljene radnje, ugovaranje, izgradnju, financiranje te upravljanje i korištenje sportskih dvorana.

Revizijom je utvrđeno da studija isplativosti odnosno opravdanosti izgradnje dvorana u Poreču, Splitu i Zadru nije izrađena. Prije donošenja odluke o financiranju izgradnje Gradske sportske dvorane u Varaždinu prema modelu javno-privatnog partnerstva nisu analizirani i realno utvrđeni rizici koje Grad Varaždin preuzima te nije dobivena suglasnost Ministarstva financija za zaključenje ugovora.

Vlada Republike Hrvatske nije informirana o aktivnostima i poslovanju Arene Zagreb te o utrošku doznačenih sredstava.

Nedostaci na dvorani u Osijeku nisu otklonjeni, niti je ishoda uporabna dozvola. Procedure nadzora koje treba provoditi Grad Varaždin nisu ustrojene na način koji osigurava dostupnost podataka vezanih uz korištenje Gradske sportske dvorane u Varaždinu. Natječaj za upravitelja Arene Zagreb u 2012., 2013. i 2014. nije proveden. Ugovor o načinu upravljanja i korištenja sportske dvorane u Osijeku nije zaključen. Ugovorom bi se utvrdili ciljevi koji se trebaju ostvariti upravljanjem dvorane, poslovi i način financiranja poslova upravljanja i korištenja dvorane, način kontrole i izvještavanja o izvršenju ugovorenih obveza te druga prava i obveze. Mjerila i kriteriji za određivanje visine i namjene sredstava koja se iz proračuna Grada Osijeka isplaćuju društvu za subvencioniranje korištenja dvorane, nisu utvrđena. Upravljanje dvoranom u Poreču nije uređeno, nije donesen plan upravljanja i financiranja Dvorane s pojedinačnim troškovima po godinama te nisu određeni kriteriji, odnosno manifestacije za koje se dvorana dodjeljuje bez naknade. Troškovi zaduženja izdavanjem obveznica za izgradnju Športskog centra Višnjik, Zadar, bili su više od tri puta veći od troškova zaduženja uzimanjem kredita, za približno jednake iznose glavnice i rokove otplate.

Na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, ocijenjeno je da je financiranje izgradnje i upravljanje Gradskom sportskom dvoranom u Varaždinu, sportskom dvoranom Arena Zagreb, sportskom dvoranom Gradski vrt, Osijek, sportskom dvoranom Žatika, Poreč te Športskim centrom Višnjik, Zadar djelomično učinkovito, dok je za športsko poslovni centar Lora, Split ocijenjeno da je neučinkovito.

Revizija javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske

Predmet revizije bile su aktivnosti društava od 2012. do 2014. na provedbi postupaka javne nabave, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, postupke nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost postupaka nabave sa zakonima i drugim propisima. Revizijom su obuhvaćeni: Financijska agencija, HŽ Cargo d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o., Narodne novine d.d., Plinacro d.o.o. i Središnje klirinško depozitarno društvo d.d.

Revizijom je utvrđeno da društva nemaju pisane upute za planiranje nabave, kojima bi se detaljnije utvrdile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, faze i rokovi planiranja, propisali standardizirani obrasci za prikupljanje zahtjeva za nabavu roba, radova i usluga, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, objave plana i izvješćivanje. Društva nemaju pisane dokaze na temelju kojih je sastavljen plan nabave, iz dokumentacije nije vidljivo da je nabava roba, radova i usluga planirana na temelju stvarnih potreba i financijskih mogućnosti.

Pri planiranju nabave društva nisu predvidjela moguće rizike kod provedbe postupaka javne nabave zbog podnošenja žalbi ili ako se na poziv na nadmetanje ne javi ni jedan ponuditelj. Pojedine usluge nabavljene su bez primjene propisanih postupaka javne nabave, pojedini postupci nabave su provedeni sa zakašnjenjem, a nabava je obavljena bez zaključenih ugovora.

Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave (zaključeni su ugovori o nabavi veće vrijednosti od planiranih i provedeni su postupci nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni).

U nekim slučajevima nisu pribavljena ili nisu pravodobno pribavljena jamstva ili su jamstva dana na manje iznose od ugovorenih. Rokovi obavljanja radova i pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni ili ugovarani rokovi nisu bili u skladu s rokovima utvrđenim dokumentacijom za nadmetanje. Uvjeti iznimne žurnosti nisu ispunjeni.

Ugovori o nabavi nisu bili usklađeni s odabranom ponudom ili su zaključeni nakon što su usluge obavljene. Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu uspostavljene na zadovoljavajući način. Računi za obavljene usluge ispostavljeni su prije zaključenja ugovora.

Nakon provedenih postupaka nabave, društva nisu pratila jesu li postupci provedeni u skladu s propisima o javnoj nabavi, nisu uspostavljeni sustavi kontrola za praćenje izvršenja ugovora, nije obračunana i naplaćena ugovorna kazna za nepravodobno okončanje radova.

Na temelju provedenih postupaka i utvrđenih činjenica, Ured je ocijenio da je sustav javne nabave bio učinkovit u društvu Plinacro d.o.o., da je sustav javne nabave bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja u Financijskoj agenciji i Središnjem klirinškom depozitarnom društvu d.d. te da sustav javne nabave nije bio učinkovit, pri čemu su potrebna značajna poboljšanja u društvima HŽ Cargo d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz o.o.o. i Narodne novine d.d.

Revizija sprječavanja i otkrivanja prijevара kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica

Revizijom je obuhvaćeno 106 trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica na području svih županija i grada Zagreba. Predmet revizije bile su politike i postupci za sprječavanje i otkrivanje prijevара, te aktivnosti koje trgovačka društava poduzimaju kako bi spriječila i otkrila prijevare.

Revizijom je utvrđeno da općim aktima nije uređeno davanje i primanje darova i ugošćavanje, korištenje sredstava društva isključivo za poslovne svrhe, nije uređeno funkcioniranje unutarnjih kontrola, odnosno nisu pisanim procedurama uređene kontrolne aktivnosti, postupci i mjere koje obuhvaćaju, način na koji se primjenjuju i u kojim fazama procesa te tko je ovlašten i odgovoran za njihovu provedbu.

Normativi potrošnje goriva nisu određeni, ne vode se evidencije potrošnje goriva po pojedinom vozilu, putni radni listovi nisu ovjereni potpisom osobe koja je koristila službeno vozilo, nije ustrojena evidencija kretanja vozila.

Pisane procedure o načinu i ograničenjima korištenja službenih mobitela nisu donesene i ne vodi se primjerena briga o troškovima mobilnih telefona.

Odobranje financijskih transakcija iznad određenih iznosa nije uspostavljeno. Anonimni i povjerljivi kanali dojave za zaposlenike, korisnike usluga, dobavljače i druge interesne skupine, putem kojih mogu ukazati na sumnjive aktivnosti, nisu uspostavljeni.

Općim aktima nisu uređeni postupci kontrole obračuna i isplate plaća i naknada, pri obračunu i isplati plaća i naknada nisu se provodile naknadne kontrole odobrenih promjena vezane uz obračun plaća i naknada, stimulacije nisu obračunavane i isplaćivane u skladu s općim aktima i nema pisanog obrazloženja za njihovu isplatu, naknade za dolazak i odlazak s posla isplaćivane su bez potvrde prijevoznika o visini stvarnih troškova, navedena naknada nije isplaćivana iako su zaposlenici na to imali pravo, a naknada za topli obrok je isplaćivana iako zaposlenici nisu na to imali pravo.

Nabava je obavljana izravnom pogodbom, bez provedenog propisanog postupka nabave, nije vođena primjerena briga o rizicima nabave i nisu obavljane kontrole postupaka javne nabave.

Isplatu donacija su odobravali direktori na temelju pojedinačnih zamolbi primatelja donacije, bez utvrđenih kriterija i postupaka dodjele donacija, nije nadzirano namjensko korištenje isplaćenih donacija i nisu na mrežnim stranicama objavljeni popisi primatelja donacija i iznosi.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, Ured je ocijenio da je sedam društava poduzimalo potrebne aktivnosti kako bi spriječilo i otkrilo prijevare, 84 društva su poduzimala aktivnosti za sprječavanje i otkrivanje prijevара, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, a 15 društava nije poduzimalo potrebne aktivnosti za sprječavanje i otkrivanje prijevара, te su potrebna značajna poboljšanja.

Osim poslova revizije, Ured obavlja i druge poslove vezane uz suradnju s državnim i međunarodnim tijelima i institucijama.

Suradnja s državnim tijelima obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite i podneske, davanje pojašnjenja te sudjelovanje na organiziranim sastancima u vezi predmeta revizije. U ovom izvještajnom razdoblju Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, Ministarstvu unutarnjih poslova i sudovima dostavljena su 92 izvješća s dokumentacijom na temelju koje je obavljena revizija. Za potrebe obavljanja revizije, Ured je surađivao s Ministarstvom financija i Državnim izbornim povjerenstvom.

Međunarodnu suradnju Ured (kao član Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija - INTOSAI i njene regionalne organizacije - EUROSAI) ostvaruje sudjelovanjem na kongresima, savjetovanjima i seminarima, te radom u odborima i radnim skupinama kao i bilateralnim kontaktima s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja. U ovom izvještajnom razdoblju predstavnici Ureda sudjelovali su na UN-INTOSAI simpoziju u Beču, VIII. EUROSAI-OLACEFS konferenciji u Quitu, više regionalnih stručnih i znanstvenih konferencija (Tirana, Poreč, Beograd), te na EUROSAI IT radionicama u Bernu i Varšavi. Kao član Glavnog odbora INTOSAI za jačanje kapaciteta, Ured je i u tijeku ovog izvještajnog razdoblja sudjelovao u aktivnostima Odbora i INTOSAI Radne skupine za reviziju zaštite okoliša.

Također, Ured aktivno sudjeluje u radu Revizijskog odbora međunarodne organizacije za sigurnost zračne plovidbe EUROCONTROL. Predstavnica Ureda je predsjedavala Revizijskim odborom EUROCONTROL-a. tijekom 2014. i 2015.

Ured ima i status vanjskog revizora EUROSAI-a od 2014. do 2016., te je predstavnik Ureda s predstavnikom Državnog ureda za reviziju Izraela, u ovom izvještajnom razdoblju obavio reviziju EUROSAI-a za 2014.

Za sve ove poslove, u Uredu (kojeg čine Središnji ured i 20 područnih ureda) sistematizirana su 343 radna mjesta, a na dan 30. rujna 2015. popunjeno je 275 radnih mjesta. Od navedenog broja zaposlenika, dva su dužnosnika, 212 su ovlaštene državni revizori i 17 su pomoćni revizori (nisu stekli certifikat ovlaštenoga državnog revizora). Nepopunjena radna mjesta (19,8 %) pretežito se odnose na ovlaštene državne revizore. Prema kvalifikacijskoj strukturi, 231 zaposlenik ili 84,0 % ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su tri doktora znanosti, 12 magistara znanosti i četiri magistra specijalista. Od ukupnog broja zaposlenika, 79,0 % su žene. U ovom izvještajnom razdoblju Ured je napustilo šest zaposlenika. Prema dobnoj strukturi, 142 ili 52,0 % zaposlenika Ureda ima 49 ili manje godina, a prosječna starost zaposlenika je 48,4 godina.

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju, proširen je opseg poslova Ureda, koji se odnosi na potrebu pojačane zaštite financijskih interesa Europske unije, te jačanje nadzora nad provedbom mjera fiskalne politike i reformskih mjera s ciljem smanjenja prekomjernog deficita. Veći opseg poslova zahtijeva jačanje kapaciteta Ureda, što podrazumijeva povećanje broja zaposlenika s posebnim znanjima i vještinama (makroekonomisti, statističari, ekonomski analitičari, računalne vještine i dr.).

Kadrovsko popunjavanje sistematiziranih radnih mjesta u organizacijskoj strukturi pridonijelo bi jačanju kapaciteta Ureda i ostvarivanju općeg cilja Ureda, te jačanju zaštite financijskih interesa Republike Hrvatske i Europske unije.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/15-05/4
URBROJ: 613-01-01-15-1

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU ZA 2015.

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).

U Izvješću o radu za 2015., uz navođenje nadležnosti Ureda, daju se podaci o Godišnjem programu i planu rada za 2015. i postupcima revizije, podaci o broju izraženih mišljenja te nalazima revizije subjekata za koje je obavljena financijska revizija, kao i ocjena učinkovitosti i dane preporuke subjektima koji su obuhvaćeni revizijom učinkovitosti. Izvješće sadrži i podatke o izvršenju naloga i preporuka te informacije o drugim poslovima koje Ured obavlja, Strateškom planu razvoja za 2013.-2017., ocjeni kvalitete rada Ureda koju su izrazili subjekti revizije, kao i podatke o planiranim i ostvarenim rashodima te zaposlenicima Ureda.

I. NADLEŽNOST UREDA

Nadležnost Ureda utvrđena je Zakonom o Državnom uredu za reviziju, a 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 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: 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.

Prema odredbama spomenutog Zakona, revizija izvještaja o izvršenju državnog proračuna obavlja se svake godine, a revizija drugih subjekata 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.

Osim toga, Ured je prema Zakonu o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine 24/11, 61/11, 27/13, 48/13 - pročišćeni tekst i 2/14), nadležan za obavljanje revizije financijskog poslovanja i financijskih izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica. Revizija se obvezno provodi svake kalendarske godine za prethodnu godinu, ako su godišnji prihodi i vrijednost imovine navedenih subjekata, iskazani u godišnjim financijskim izvještajima veći od 100.000,00 kn.

Revizija i 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
- davanje ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti, kao i ocjene o učinkovitosti ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih financijskih transakcija, programa i projekata.

Revizijski proces obuhvaća planiranje, provedbu revizijskih postupaka, izvješćivanje te praćenje provedbe naloga i preporuka. O obavljenoj reviziji sastavlja se 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 obavezan je u roku osam dana od dana primitka nacrta izvješća dostaviti Uredu očitovanje na opisane činjenice. Izvješće o obavljenoj reviziji s ugrađenim očitovanjem dostavlja se zakonskom predstavniku subjekta revizije.

Zakonski predstavnik subjekta revizije može staviti prigovor u roku osam dana od dana primitka izvješća o obavljenoj reviziji. 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.

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

Okvir Međunarodnih standarda organizacije vrhovnih revizijskih institucija (dalje u tekstu: ISSAI standardi) čine četiri razine standarda. ISSAI standardi prve i druge razine daju okvir odnosno preduvjete za uspostavu neovisne i djelotvorne revizijske djelatnosti, dok standardi treće i četvrte razine obuhvaćaju načela i smjernice za profesionalni pristup reviziji.

ISSAI standardi razlikuju tri glavne vrste revizije javnog sektora, *financijsku reviziju, reviziju učinkovitosti i reviziju usklađenosti*, ali vrhovne revizijske institucije mogu obavljati i kombinirane revizije. U skladu sa standardima, revizija javnog sektora odvija se u okruženju u kojem tijela javne vlasti i drugi subjekti javnog sektora snose odgovornost za korištenje javnih sredstava pri pružanju usluga stanovništvu i drugim korisnicima.

Financijskom revizijom provjerava se jesu li financijske informacije subjekta iskazane u skladu s mjerodavnim pravnim okvirom za financijsko izvještavanje. To se postiže pribavljanjem dostatnih i primjerenih dokaza kako bi se revizoru omogućilo izražavanje mišljenja o tome sadrže li financijske informacije značajne netočnosti uslijed prijave ili greške.

Revizijom učinkovitosti ocjenjuje se ostvaruju li se projekti, programi i aktivnosti subjekata u skladu s načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i svrsishodnosti i ima li prostora za poboljšanja. Učinkovitost se ispituje u odnosu na odgovarajuće kriterije te se analiziraju uzroci odstupanja od tih kriterija ili drugi problemi. Cilj je odgovoriti na ključna revizijska pitanja i dati preporuke za poboljšanja.

Revizijom usklađenosti provjerava se i ocjenjuje je li predmet revizije u skladu s mjerodavnim podlogama koje su određene kao kriteriji. Revizijom usklađenosti se ocjenjuje jesu li aktivnosti, financijske transakcije i informacije u svakom bitnom pogledu u skladu s mjerodavnim podlogama (propisima) kojima se subjekt revizije rukovodi u svom radu. Te mjerodavne podloge mogu obuhvaćati pravila, zakone i druge propise, odluke o proračunu, politike, kodekse, dogovorene uvjete ili opća načela kojima se rukovodi dobro financijsko upravljanje u javnom sektoru i postupanje javnih dužnosnika.

Na temelju utvrđenih činjenica, u obavljanju financijske revizije ili revizije usklađenosti daje se *mišljenje* o financijskim izvještajima, odnosno pravilnosti poslovanja, dok se u obavljanju revizije učinkovitosti daje *ocjena* je li subjekt revizije provodio projekte i programe te obavljao aktivnosti u skladu s načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i svrsishodnosti.

Revizijsko mišljenje

Mišljenje čini sastavni dio izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji i reviziji usklađenosti.

Na izražavanje 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.

U skladu s ISSAI standardima, vrste mišljenja su:

- *bezuwjetno*
- *uwjetno*
- *nepowoljno*
- *suzdržano*.

Bezuwjetno mišljenje se izražawa kada su u swim značajnim aspektima:

- financijski izvještaji sastavljeni uz dosljednu primjenu prihvaćenih računowodstwenih 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
- poslovanje obavljalo u skladu s propisima.

Bezuwjetno mišljenje se ne izražawa kada postoji bilo koja od sljedećih okolnosti, odnosno ako njihowi učinci jesu ili mogu biti značajni za financijske izvještaje:

- kada je postojalo ograničenje u opsegu revizije
- kada su financijski izvještaji necjelowiti i upućuju na pogrešan zaključak
- kada postoji neoprawdano odstupanje od prihvaćenih računowodstwenih standarda, ili
- kada se sumnja u financijske izvještaje.

Uwjetno mišljenje se izražawa 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 bezuwjetno mišljenje, ali i na jasno isticanje razloga zbog kojeg se daje uwjetno mišljenje. U slučajewima kada je bilo moguće, kwantificirani su financijski učinci utvrđenih neprawilnosti.

Nepowoljno mišljenje se izražawa kada su utvrđene neprawilnosti u financijskim izvještajima i poslovanju tako značajne, da uwjetno 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 u kojima su utvrđene neprawilnosti, a u slučajewima kada je moguće, kwantificiraju se njihowi financijski učinci.

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

Prema ISSAI standardima, sva predložena mišljenja kao i izvješća o obavljenoj reviziji provjeravaju se 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.

Ocjena učinkovitosti

Izvješće o reviziji učinkovitosti sadrži informacije o reviziji i rezultatima revizije, što obuhvaća ciljeve revizije, odgovore na postavljena revizijska pitanja, subjekte i predmet revizije, kriterije, metodologiju, izvore podataka te nalaze, zaključke i preporuke za subjekte revizije. Zaključak sadrži ocjenu o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti te ocjenu o učinkovitosti ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih financijskih transakcija, programa i projekata. Kod davanja ocjene polazi se od kriterija koji predstavljaju standardnu veličinu u odnosu na koje se ocjenjuju je li subjekt revizije postupao u skladu s načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i svrsishodnosti.

II. GODIŠNJI PROGRAM I PLAN RADA

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, godišnji program i plan rada Ureda donosi glavni državni revizor i to za razdoblje od 1. listopada prethodne godine do 30. rujna tekuće godine.

Program i plan rada Ureda donosi se na temelju kriterija koji su utvrđeni spomenutim Zakonom, a to su: odredbe ovog Zakona, procjena rizika, financijska značajnost subjekta revizije, rezultati ranije revizije, prikupljene informacije o poslovanju subjekata revizije te drugi kriteriji koji se utvrđuju unutarnjim aktom Ureda.

Programom i planom rada za 2015. obuhvaćeni su 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, a to su izvještaj o izvršenju državnog proračuna te političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica. Sve druge revizije (financijske revizije i revizije učinkovitosti) i subjekti revizije (proračunski korisnici, lokalne jedinice, trgovačka društva i neprofitne organizacije), određeni su na temelju spomenutih kriterija.

Osim navedenih revizija, Ured je u ovom izvještajnom razdoblju planirao obaviti provjeru izvršenja preporuka danih u ranije obavljenim financijskim revizijama i revizijama učinkovitosti, te obaviti uvid u financijske izvještaje izvanparlamentarnih političkih stranaka i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica.

U tablici broj 1 daju se podaci o broju planiranih revizija i subjekata, prema vrstama revizija i grupama subjekata.

Tablica broj 1

Broj planiranih revizija i subjekata,
prema vrstama revizija i grupama subjekata

Redni broj	Vrsta revizije/grupe subjekata	Broj revizija	Broj subjekata
	1	2	3
I.	Financijske revizije	237	236
1.	Državni proračun i proračunski korisnici	19	18
2.	Lokalne jedinice	86	86
3.	Drugi subjekti revizije	16	16
4.	Javne ustanove u kulturi	64	64
5.	Lučke uprave	14	14
6.	Političke stranke	30	30
7.	Nezavisni zastupnici	6	6
8.	Članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica	2	2
II.	Revizije učinkovitosti	58	704
1.	Financiranje programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina - Savjet za nacionalne manjine	1	1
2.	Upravljanje sredstvima EU fondova u Republici Hrvatskoj	1	5
3.	Financiranje izgradnje i upravljanje sportskim dvoranama	6	6
4.	Javna nabava u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske	7	7
5.	Sprječavanje i otkrivanje prijevара kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica	21	106
6.	Upravljanje imovinom u vlasništvu lokalnih jedinica	21	576
7.	Provedba Strategije razvoja turizma u Republici Hrvatskoj do 2020.	1	3
III.	Provjera izvršenja i preporuka (follow-up) i uvid u financijske izvještaje	169	311
1.	Provjera izvršenja naloga i preporuka	28	170
2.	Uvid u financijske izvještaje	141	141
	Ukupno (I. + II. + III.)	464	1 251

Osim poslova revizije, planirani su i poslovi suradnje s pravosudnim i drugim tijelima te poslovi međunarodne suradnje.

III. REVIZIJE OBAVLJENE U 2015.

U ovom izvještajnom razdoblju završene su sve planirane revizije, osim revizija učinkovitosti upravljanja imovinom u vlasništvu lokalnih jedinca i provedbe Strategije razvoja turizma u Republici Hrvatskoj do 2020., koje su u tijeku.

Sva izvješća o obavljenim revizijama dostavljena su Hrvatskom saboru, a u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), objavljena su i na mrežnim stranicama Ureda (www.revizija.hr).

a) *Financijske revizije*

Tijekom 2015., Ured je obavio 237 financijskih revizija, kojima su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje subjekata na državnoj i lokalnoj razini.

Izraženo je 86 ili 36,3 % bezuvjetnih, 146 ili 61,6 % uvjetnih te pet ili 2,1 % nepovoljnih mišljenja (Državni ured za upravljanje državnom imovinom, Hrvatsko narodno kazalište Ivana pl. Zajca Rijeka, Županijska lučka uprava Rab, Autohtona - Hrvatska seljačka stranka i Bošnjačka demokratska stranka Hrvatske).

U tablici broj 2 daju se podaci o broju izraženih mišljenja u financijskim revizijama od 2011. do 2015., po vrstama mišljenja i prema grupama subjekata.

Tablica broj 2

Broj izraženih mišljenja u financijskim revizijama
od 2011. do 2015., po vrstama mišljenja i prema grupama subjekata

Grupe subjekata	2011.			2012.			2013.			2014.			2015.		
	Bezuvtjetno	Uvtjetno	Nepovoltjno	Bezuvtjetno	Uvtjetno	Nepovoltjno	Bezuvtjetno	Uvtjetno	Nepovoltjno	Bezuvtjetno	Uvtjetno	Nepovoltjno	Bezuvtjetno	Uvtjetno	Nepovoltjno
Državni proračun i proračunski korisnici	10	14	0	13	13	0	14	16	0	2	17	0	4	14	1
Lokalne jedinice	18	266	1	14	121	0	17	64	0	20	91	0	18	68	0
Drugi subjekti*	39	162	2	51	195	1	18	96	1	27	50	1	45	47	2
Političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela	10	5	0	23	16	0	26	17	0	18	16	3	19	17	2
Ukupno	77	447	3	101	345	1	75	193	1	67	174	4	86	146	5

* za 2015., u grupi *Drugi subjekti*, obuhvaćene su javne ustanove u kulturi i lučke uprave

REVIZIJA DRŽAVNOG PRORAČUNA

Obavljene su revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu i financijske revizije 18 proračunskih korisnika.

Revizija izvještaja o izvršenju državnog proračuna propisana je odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, dok su proračunski korisnici koji su obuhvaćeni financijskom revizijom, odabrani na temelju kriterija propisanih Zakonom.

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, obuhvaćena je provjera funkcioniranja sustava unutarnjih financijskih kontrola u planiranju i izvršavanju državnog proračuna, usklađenost postupaka pripreme i izrade prijedloga proračuna s propisima te ostvarenja prihoda, primitaka, rashoda i izdataka u skladu s planom. Također, ispitana je organizacija i vođenje računovodstva državnog proračuna, provjereno je zaduživanje i davanje jamstava te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe.

Financijskim revizijama proračunskih korisnika obuhvaćeni su financijski izvještaji i poslovanje, u okviru kojih je provjereno izvršavanje programa, odnosno aktivnosti i projekata. Ciljevi revizije proračunskih korisnika bili su: provjera istinitosti i vjerodostojnosti financijskih izvještaja, provjera ostvarenja rashoda i izdataka u odnosu na planirane namjene te provjera usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

Izražena mišljenja

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu izraženo je **uvjetno mišljenje**.

O financijskim izvještajima i poslovanju proračunskih korisnika za 2014. Izražena su:

- **četiri bezuvjetna**
- **13 uvjetnih i**
- **jedno nepovoljno mišljenje.**

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

Bezuvojetno mišljenje je izraženo za:

- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (bezuvojetno)
- Ministarstvo poduzetništva i obrta (uvjetno)
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (bezuvojetno) i
- Ministarstvo unutarnjih poslova (bezuvojetno).

Uvjetno mišljenje je izraženo za:

- Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (uvjetno)
- Ministarstvo gospodarstva (uvjetno)
- Ministarstvo kulture (uvjetno)
- Ministarstvo obrane (uvjetno)
- Ministarstvo poljoprivrede (uvjetno)
- Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (uvjetno)
- Ministarstvo pravosuđa (uvjetno)
- Ministarstvo socijalne politike i mladih (uvjetno)

- Ministarstvo turizma (uvjetno)
- Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (uvjetno)
- Ministarstvo zdravlja (uvjetno)
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (uvjetno) i
- Poreznu upravu (uvjetno).

Nepovoljno mišljenje je izraženo za:

- Državni ured za upravljanje državnom imovinom.

Ukupni prihodi i primici 18 revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika iznose 94.723.249.556,00 kn. Ukupni prihodi i primici 13 proračunskih korisnika za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo uvjetno mišljenje iznose 52.995.876.756,00 kn, prihodi i primici četiri proračunska korisnika za koje je izraženo bezuvjetno mišljenje, iznose 41.710.014.600,00 kn, a prihodi i primici proračunskog korisnika za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo nepovoljno mišljenje, iznose 17.358.200,00 kn.

U financijskim izvještajima za 2014., revizijom obuhvaćeni proračunski korisnici iskazali su ukupna potraživanja u iznosu 9.495.190.225,00 kn, od čega je dospjelo 4.443.145.096,00 kn ili 46,8 % ukupnih potraživanja. Ukupne obveze revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika su iskazane u iznosu 11.253.749.688,00 kn. Vrijednosno najznačajnije odnose se na obveze Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje i Ministarstva znanosti obrazovanja i sporta. Od ukupno iskazanih obveza koncem 2014., dospjelo je 2.117.396.706,00 kn ili 18,8 %.

Nalazi revizije

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje, prihode i potraživanja, rashode, upravljanje državnom imovinom, državna jamstva, dug državnog proračuna te javnu nabavu.

U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Planiranje

Izrada i donošenje državnog proračuna i rokovi izrade planskih dokumenata koji prethode izradi državnog proračuna, propisani su odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15). Godišnji ciklus planiranja državnog proračuna započinje 15. ožujka tekuće godine sastavljanjem Uputa za izradu strateških planova na temelju kojih se izrađuje Strategija vladinih programa za trogodišnje razdoblje i Smjernice ekonomske i fiskalne politike. Navedeni planski dokumenti nisu doneseni u propisanim rokovima zbog čega nisu pravodobno donesene ni Upute za izradu prijedloga državnog proračuna.

Rok za dostavu prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna je 15. srpnja. Navedeni dokumenti su dostavljeni u listopadu 2013. za 2014.-2016. i u studenome 2014. za 2015.-2017., što je utjecalo, između ostalog, na kvalitetu i realnost financijskih planova proračunskih korisnika, odnosno državnog proračuna u cjelini.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. godinu, donesen je u prosincu 2013., a tijekom 2014. donesene su dvije izmjene i dopune državnog proračuna (ožujak i prosinac 2014.) Iako su posljednje izmjene i dopune donesene mjesec dana prije isteka proračunske godine, pojedini ostvareni prihodi i rashodi znatno odstupaju od planiranih.

Pojedini proračunski korisnici nisu realno planirali rashode za neke aktivnosti s obzirom da su pojedini rashodi ostvareni u značajno manjim iznosima od planiranih ili nisu ostvareni, a pojedine nisu planirali u dostatnom iznosu. U postupku planiranja nisu uzeti u obzir cjeloviti 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 financirani iz sredstava planiranih za druge namjene ili su obveze prenesene u sljedeću godinu. Ured je naložio realnije planiranje, jer ostvarenje rashoda i preuzimanje obveza u iznosima većim od osiguranih sredstava nije u skladu s odredbom članka 44. Zakona o proračunu, prema kojoj proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene državnim proračunom.

Cjelovitost i pravodobnost planiranja te evidentiranja obveza, ima posebno značenje za upravljanje likvidnošću državnog proračuna. Proračunski korisnici trebaju u okviru svojih financijskih planova planirati rashode prema propisanim postupcima i metodologiji koja je zajednička za sve proračunske korisnike. Ministarstvo financija objavljuje upute za planiranje za svaku proračunsku godinu, uz posebno naglašenu obvezu planiranja rashoda po osnovi pokrenutih sudskih sporova koji u određenom trenutku mogu promijeniti status, te od potencijalne obveze postati stvarna obveza. Financijskim planovima za 2014., proračunski korisnici i nadalje nisu planirali dostatna sredstva za sudske sporove i ovrhe, što je vidljivo iz podataka o isplaćenim sredstvima za navedene namjene iz proračunske zalihe. U 2014. s računa državnog proračuna po osnovi ovrha isplaćeno je 331.926.329,00 kn, od čega na teret proračunskih korisnika 275.827.882,00 kn, a s računa proračunske zalihe 56.098.447,00 kn.

- Računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje

Računovodstvo državnog proračuna propisano je odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11), koji je bio na snazi do 24. listopada 2014. te Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14), koji je stupio na snagu 25. listopada 2014. Prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, prihodi i rashodi se iskazuju prema modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, koje, između ostalog, znači da se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju, prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi, prihodi i rashodi nastali zbog promjena vrijednosti nefinancijske imovine se ne iskazuju, kao ni rashod amortizacije nefinancijske dugotrajne imovine.

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 (Narodne novine 32/11), koji je bio na snazi do 10. siječnja 2015., odnosno Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15), koji je stupio na snagu 10. siječnja 2015.

Revizijom financijskih izvještaja proračunskih korisnika utvrđene su nepravilnosti vezane uz podatke evidentirane u poslovnim knjigama i iskazane u financijskim izvještajima. U pojedinim slučajevima rashodi nisu evidentirani na propisanim računima Računskog plana, što ima utjecaja ne samo na istinitost financijskih izvještaja proračunskog korisnika, nego i na konsolidirane financijske izvještaje na proračunskoj razini razdjela, odnosno državnog proračuna, središnjeg proračuna i proračuna opće države.

Pojedini proračunski korisnici evidentiraju rashode u vrijeme kad su podmirene obveze, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja, kako je propisano. Posljedica navedenog je da u poslovnim knjigama nisu evidentirani ni u financijskim izvještajima iskazani cjelokupni rashodi, nego samo rashodi koji su plaćeni, te se nepodmirene dospjele obveze tekuće godine podmiruju iz proračuna za sljedeću godinu. Prema podacima koje su proračunski korisnici državnog proračuna dostavili Ministarstvu financija, ukupne dospjele nepodmirene obveze koncem 2014. iznosile su 2.917.481.238,00 kn, od čega su vrijednosno najznačajnije obveze zdravstvenih ustanova na državnoj razini i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) u iznosu 1.959.545.433,00 kn. Prema odredbi članka 44. stavak 1. Zakona o proračunu, proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene financijskim planom, ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti, osim ako navedenim Zakonom nije drugačije propisano. Podaci o iznosima i vrsti dospjelih obveza na dan 31. prosinca 2014. nisu bili pouzdani. Pri sastavljanju mjesečnog izvještaja o obvezama, obveze utvrđene na posljednji dan u mjesecu za koji se podnosi izvještaj, a plaćene do dana sastavljanja izvještaja (deseti dan u tekućem mjesecu), iskazuju se kao plaćene obveze u izvještajnom razdoblju, stoga se podaci o obvezama u mjesečnom izvještaju o obvezama za prosinac ne mogu uspoređivati s podacima o obvezama u Bilanci koncem godine. Na inicijativu Ureda, postojeći obrazac financijskog izvještaja Bilanca, Pravilnikom o izmjeni Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, u kolovozu 2015. dopunjen je podacima o dospjelim obvezama koncem godine. Navedeni obrazac je ujedno dopunjen i podacima o dospjelim potraživanjima.

Ured je upozorio na mogući rizik za državni proračun koji proizlazi iz nedovoljno uspostavljenog sustava kontrola u okviru upravljanja potencijalnim obvezama. Potencijalne obveze po osnovi pokrenutih sudskih sporova koncem 2014. evidentirane su u Glavnoj knjizi državnog proračuna u iznosu 3.258.517.676,37 kn. Pojedini proračunski korisnici i nadalje ne dostavljaju podatke o iznosima potencijalnih obveza koje proizlaze iz njihova djelokruga.

Kod pojedinih subjekata podaci evidentirani u pomoćnim knjigama nisu usklađeni s podacima u glavnoj knjizi, zbog nepostojanja programske povezanosti pomoćnih i glavne knjige ili preuzimanja podataka u pomoćne knjige iz programski nepovezanih informacijskih sustava.

Pojedina ministarstva nabavljaju građevinske objekte i opremu za potrebe proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti. Po okončanju postupka nabave, navedena oprema se prenosi proračunskim korisnicima koji je evidentiraju u svojim poslovnim knjigama na temelju zapisnika o preuzimanju i stavljanju u funkciju, ali se ona nadalje vodi i u poslovnim knjigama ministarstava.

Također, pojedini subjekti imovinu koja je u funkciji, odnosno stavljena u uporabu, i nadalje evidentiraju na računu imovine u pripremi, zbog čega se ne obračunava ispravak vrijednosti imovine. Zbog navedenog, podaci o dugotrajnoj nefinancijskoj imovini evidentirani u poslovnim knjigama i iskazani u financijskim izvještajima nisu realni.

Proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna na početku poslovanja, kao i na kraju svake poslovne godine, moraju popisati imovinu i obveze. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisani su obveznici, rokovi te nadležnosti u obavljanju popisa, odnosno donošenju odluka o popisu. Popis imovine i obveza je mjera usklađenja knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom, koja između ostaloga, treba osigurati vjerodostojnost godišnjih financijskih izvještaja. U izvješćima o obavljenoj reviziji proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, jedna od učestalih nepravilnosti odnosi se na način i korektnost obavljanja redovnog godišnjeg popisa imovine i obveza. Popis imovine i obveza u pojedinim slučajevima obavljan je formalno i bez usklađenja knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom. U pojedinim slučajevima, osobe imenovane u povjerenstva za popis nisu dovoljno educirane, ne postoje interne procedure i nautci o obavljanju popisa ili dokumentacija nije dostatna za obavljanje kvalitetnog godišnjeg popisa imovine i obveza. S obzirom da se nepravilnosti u obavljanju popisa imovine i obveza ponavljaju u većoj ili manjoj mjeri svake godine, Ured je predložio donošenje upute o obavljanju popisa imovine i obveza koja treba propisati metodologiju, dokumente, postupke i procedure provedbe popisa. U kolovozu 2015. Ministarstvo financija je donijelo Uputu o obavljanju popisa imovine i obveza za proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sve navedene nepravilnosti i propusti utječu na realnost i vjerodostojnost financijskih izvještaja proračunskih korisnika, ali i konsolidiranih financijskih izvještaja države, te je stoga Ured dao niz naloga i preporuka vezanih uz računovodstveno poslovanje proračunskih korisnika kako bi financijski izvještaji bili istiniti i vjerodostojni.

Odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, propisana su načela javnosti i slobodnog pristupa informacijama te pravodobnost, potpunost i točnost informacija. Prama navedenom Zakonu, tijela javne vlasti obvezana su na internetskim stranicama objaviti na lako pretraživ način godišnje planove, programe, strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područja rada tijela javne vlasti. Jedna od obveza tijela javne vlasti je i objava godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja. Pojedina državna tijela nisu objavila navedene izvještaje za 2014.

- Prihodi i potraživanja

Ukupni prihodi i primici revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika iskazani su u iznosu 94.723.249.556,00 kn i u odnosu na 2013. veći su za 0,9 %. Ukupna potraživanja subjekata obuhvaćenih revizijom, koncem 2014. su iskazana u iznosu 9.495.190.225,00 kn, od čega se 4.443.145.096,00 kn odnosi na dospjela potraživanja.

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 državnog proračuna, osim onih namjenskih i vlastitih prihoda koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, izuzeti od obveze uplate, te se uplaćuju na račune koji su izvan sustava državne riznice.

Za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti, odgovorni su proračunski korisnici, što je propisano odredbom članka 47. Zakona o proračunu.

U pojedinim slučajevima, proračunski korisnici u čijoj je nadležnosti prikupljanje, odnosno naplata prihoda, mjere naplate ne poduzimaju pravodobno, zbog čega za dio potraživanja nastupa zastara.

Radi učinkovitije naplate potraživanja, Ured je predložio donošenje pisanih procedura, kojima se, između ostalog, trebaju utvrditi nadležnosti, postupanje koje prethodi naplati potraživanja, mjere naplate koje će se poduzimati, vremensko razdoblje nakon kojeg se pokreće pojedina mjera naplate (rokovi slanja opomena, ovrha i tužbi, obračun i evidentiranje kamata te praćenje naplate po poduzetim mjerama). S obzirom da su u nekim slučajevima troškovi pokretanja postupka ovrhe i sudski troškovi veći od iznosa potraživanja, Ured je predložio utvrditi kriterije, odnosno iznose potraživanja do kojih nije opravdano pokretati postupak prisilne naplate. Također je utvrđeno da se na dospjela potraživanja ne obračunavaju zatezne kamate, što je obveza propisana Zakonom o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05 i 41/08).

Revizijom je utvrđeno da pojedini proračunski korisnici u poslovnim knjigama dugi niz godina vode potraživanja, odnosno obveze, prema drugim državnim tijelima ili državnom proračunu, za koja ne postoji realna mogućnost naplate, odnosno podmirenja obveza. Razlozi su uglavnom u promjenama ustrojstva središnjih tijela državne uprave. Ranije evidentirana potraživanja i obveze prema državnom proračunu kada je subjekt revizije imao status izvanproračunskog korisnika, postaju nerealna od trenutka kada posluje u sustavu državne riznice i kad se nedostajuća sredstva za financiranje rashoda podmiruju iz općih prihoda i primitaka državnog proračuna. U takvim slučajevima, Ured je predlagao donošenje odgovarajućih odluka nadležnih tijela koje trebaju riješiti opravdanost njihova daljnjeg evidentiranja u poslovnim knjigama.

Ured je u više navrata upozoravao na nužnost rješavanja evidentiranja potraživanja prihoda državnog proračuna u poslovnim knjigama u smislu načina, postupaka i nadležnosti. Obavljenim revizijama proračunskih korisnika za 2014., utvrđeno je da državna tijela, koja prema aktima o ustrojstvu i djelokrugu imaju nadležnost za prikupljanje, odnosno naplatu navedenih prihoda, nadzor i poduzimanje mjera naplate, uglavnom evidentiraju i potraživanja za navedene prihode u svojim poslovnim knjigama. Međutim, proračunski korisnik koji je nadležan za urednu i potpunu naplatu poreznih prihoda, i nadalje u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nema evidentirana potraživanja za prihode državnog proračuna koji proizlaze iz zajedničkih prihoda, odnosno poreza koji se dijele između državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica.

Značajni neporezni prihodi državnog proračuna su prihodi od koncesija, koji se evidentiraju u okviru prihoda od imovine. Postupci davanja koncesija, ugovori o koncesiji, prestanak koncesija, pravna zaštita u postupcima davanja koncesija i drugo, uređeni su Zakonom o koncesijama (Narodne novine 143/12), Pravilnikom o registru koncesija (Narodne novine 26/13) i drugim propisima. Davatelji koncesija su odgovorni za pravodobnu i potpunu naplatu prihoda od naknada za koncesije, ne samo prema propisima koji reguliraju područje koncesija, nego i prema proračunskim propisima. Naknade za koncesiju mogu biti prihod državnog proračuna te zajednički prihod državnog proračuna i gradskih, odnosno općinskih proračuna; državnog proračuna i županijskih, gradskih i općinskih proračuna te državnog i županijskih proračuna. Zaduženja koncesionara i naplata koncesijskih naknada do ožujka 2013. uglavnom se obavljala na temelju zaključenih ugovora o koncesiji ili izdanih rješenja. Uvidom u Registar koncesija, koji vodi Ministarstvo financija, utvrđeno je da naplata prihoda od koncesija nije potpuna i pravodobna u prethodnim godinama, odnosno da postoje značajna nenaplaćena potraživanja.

Radi učinkovitije naplate koncesijskih naknada, odredbama Pravilnika o registru koncesija, propisana je obveza izdavanja računa za koncesijske naknade. Revizijom je utvrđeno da pojedini davatelji koncesija ne izdaju račune koncesionarima.

- Rashodi

Ukupni rashodi revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika za 2014., iskazani su u iznosu 93.770.163.243,00 kn i u odnosu na 2013., manji su za 794.827.420,00 kn ili 0,8 %. Ukupne obveze subjekata obuhvaćenih revizijom, koncem 2014. su iskazane u iznosu 11.253.749.688,00 kn, od čega se 2.117.396.706,00 kn odnosi na dospjele obveze. Pouzdanost podataka o obvezama i rashodima iskazanih u financijskim izvještajima ovisi o dosljednoj primjeni evidentiranja rashoda (obveza) u vrijeme kada su nastali.

Vrijednosno najznačajnije dospjele obveze odnose se na obveze zdravstvenog sustava. Za sanaciju zdravstva tijekom 2013. i 2014. izvršeni su rashodi iz državnog proračuna u iznosu 6.500.612.867,00 kn. Na temelju odredbi Zakona o sanaciji javnih ustanova (Narodne novine 136/12), Vlada Republike Hrvatske od ožujka do svibnja 2013. donijela je odluke o sanaciji 35 zdravstvenih ustanova, od kojih je devet bilo u vlasništvu Republike Hrvatske, a 26 u vlasništvu županija. Prema odlukama, postupak sanacije obuhvaća analizu i utvrđivanje uzroka nastalog gubitka i nemogućnosti ispunjavanja novčanih obveza u zakonskim rokovima, pregovore s vjerovnicima, podmirivanje obveza, otpis potraživanja, svođenje rokova ispunjavanja novčanih obveza u rokove utvrđene zakonom te provedbu programa sanacije, kojim se utvrđuju mjere reorganizacije i racionalizacije poslovanja kako bi se osigurala stabilnost poslovanja i onemogućilo stvaranje novih gubitaka.

Sanacija je trebala biti provedena do lipnja, odnosno kolovoza 2014. Također, na temelju Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 150/08, 94/09, 153/09, 71/10, 139/10, 49/11, 22/12, 57/12, 123/12 i 144/12), Vlada Republike Hrvatske je u lipnju 2013. donijela Odluku o sanaciji gubitka HZZO-a. Prema podacima HZZO-a, za sanaciju zdravstvenih ustanova utrošeno je 3.506.862.942,00 kn, a za sanaciju gubitaka HZZO-a 2.993.749.925,00 kn. U postupku sanacije zdravstva, za dio plaćenih obveza vjerovnicima zdravstvenih ustanova u iznosu 843.893.059,00 kn, zdravstvene ustanove su otpisale svoja potraživanja prema HZZO-u, čime su se obveze HZZO-a prema zdravstvenim ustanovama smanjile za taj iznos. Zbog navedenog, stvarni rashodi za sanaciju zdravstvenih ustanova su manji, a troškovi sanacije gubitaka HZZO-a veći za 843.893.059,00 kn od podataka HZZO-a. Za sanaciju gubitaka HZZO-a utrošeno je 3.837.642.984,00 kn ili 59,0 %, a za sanaciju zdravstvenih ustanova 2.662.969.883,00 kn ili 41,0 % ukupno utrošenih sredstava za sanaciju zdravstva. Prema podacima HZZO-a, koncem 2014. dospjele obveze saniranih zdravstvenih ustanova su iznosile 957.849.059,00 kn. Revizijom je utvrđeno da dospjele obveze HZZO-a na dan 31. prosinca 2014. iznose 1.778.733.308,00 kn. Ured je izrazio mišljenja da ciljevi sanacije zdravstva koji se odnose na svođenje rokova ispunjavanja novčanih obveza u rokove utvrđene zakonom te reorganizaciju i racionalizaciju poslovanja kako bi se osigurala stabilnost poslovanja nisu postignuti, iako su za sanaciju zdravstva utrošena značajna sredstava, jer su dospjele obveze saniranih zdravstvenih ustanova i HZZO-a i nadalje značajne.

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 2014. ovi su rashodi kod subjekata obuhvaćenih revizijom iskazani u iznosu 11.162.404.914,00 kn. Kontrola namjenskog korištenja sredstava najčešće se provodi provjerom podataka u dostavljenim izvještajima o utrošku sredstava, računa, ugovora i druge pisane dokumentacije, dok kontrole namjenskog korištenja sredstava neposrednim uvidom na terenu, nisu obavljane ili su bile nedostatne.

Utvrđeno je da je rizik nenamjenskog korištenja sredstava posebno izražen u slučajevima kada je kontrola korištenja sredstava na temelju propisa u nadležnosti jednog subjekata, a sredstva doznaju drugi subjekt ili u slučajevima kada se sredstva doznaju krajnjim korisnicima, pri čemu nadležnost za kontrolu pravilnog korištenja sredstava propisima nije jasno definirana. Određene vrste potpora su odobrene, odnosno realizirane uz angažman posrednika, koji nije dostavio davatelju potpore dokumentaciju o isplaćenim potporama krajnjim korisnicima ili bez zaključenih ugovora s korisnicima potpora, što su dodatni rizici za pojavu nenamjenskog korištenja sredstava. U pojedinim slučajevima, posrednici koji su angažirani u realizaciji potpora (najčešće banke) nepravodobno obavještavaju davatelje potpora (ministarstva) o promjenama koje nastupe kod korisnika potpore, kao što su stečaj ili predstečajna nagodba, iako su se ugovorom obvezali na izvještavanje davatelja potpore o novonastalim okolnostima. Propuštanje roka za prijavu potraživanja u navedenim slučajevima, dovodi do nemogućnosti povrata sredstava isplaćenih potpora, a programski ciljevi u okviru projekta za koji se odobrava potpora, dijelom nisu ispunjeni. Nadalje, u pojedinim slučajevima davatelj potpore (ministarstvo) doznaju sredstva pomoći korisniku putem računa osnivača (ako korisnik posluje putem riznice osnivača) koji doznaju sredstva korisniku sa značajnim kašnjenjem, što utječe i na pridržavanje ugovorenih rokova izvještavanja o namjenskom utrošku sredstava.

Nadalje, revizijom je utvrđeno da zakonima o osnivanju određenih pravnih osoba s javnim ovlastima, sredstva za rad, odnosno izvori financiranja nisu realno i objektivno utvrđeni. Izvor financiranja početka rada navedenih pravnih osoba predviđen je proračunskim sredstvima, a nakon toga naknadama koje pravne osobe trebaju ostvariti obavljanjem osnovne djelatnosti. Iako je do konca 2014. proteklo više godina od osnivanja pojedinih pravnih osoba, putem nadležnog ministarstva i nadalje se planiraju i doznaju proračunska sredstva (račun donacija) za financiranje rada navedenih pravnih osoba. Također je utvrđeno da zbog nerealno propisanih izvora financiranja određenih pravnih osoba s javnim ovlastima, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna se propisuju novi, odnosno dodatni izvori financiranja, koji ranije donesenim propisima pripadaju državnom proračunu.

Pojedini poslovi iz djelokruga proračunskih korisnika su povjereni vanjskim izvršiteljima, umjesto zaposlenicima kojima je obavljanje tih poslova propisano uredbama o unutarnjem ustrojstvu. U okviru obavljenih revizija proračunskih korisnika utvrđeno je, 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, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13 i 38/13), odnosno 2,0 % osiguranih sredstava za plaće u tekućoj godini. U dostavljenim očitovanjima subjekti revizije kao razloge uglavnom navode zabranu zapošljavanja planiranog broja zaposlenika.

- Upravljanje državnom imovinom

Upravljanje državnom imovinom uređeno je Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 94/13), (dalje u tekstu: Zakon), koji je stupio na snagu u srpnju 2013. i Strategijom upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje 2013. do 2017.

Zakonom je uređen prestanak rada Agencije za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: Agencija) te je dio poslova iz njezina djelokruga prenesen u nadležnost Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: DUUDI), a dio Centru za restrukturiranje i prodaju (dalje u tekstu: CERP). DUUDI je proračunski korisnik državnog proračuna i središnje tijelo za upravljanje, raspolaganje te koordinaciju upravljanja i raspolaganja državnom imovinom. CERP je izvanproračunski korisnik državnog proračuna, koji upravlja dionicama i udjelima u društvima koja nisu od strateškog i posebnog interesa, zadužen je za restrukturiranje navedenih društava i pravni je slijednik Agencije. Zakonom propisani izvori financiranja CERP-a se uglavnom odnose na naknade za prodaju i upravljanje dionicama i udjelima te na kredite, donacije i pomoći. Zbog nedostatnih sredstava za financiranje CERP-a određenih Zakonom, koncem studenoga 2014., Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu (Narodne novine 141/14), propisani su dodatni izvori financiranja (sredstava od prodaje dionica i udjela u vlasništvu Republike Hrvatske i dobiti tih društava, od upravljanja nekretninama i od ostatka stečajne ili likvidacijske mase društava). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu (Narodne novine 103/15), koncem rujna 2015., također su propisani dodatni izvori financiranja CERP-a za 2015. Ured je izrazio mišljenje da propisivanje izvora financiranja CERP-a godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna nije kvalitetno, pravodobno i dugoročno rješenje, jer ne omogućava kvalitetno planiranje aktivnosti i donošenje poslovnih odluka.

Zbog nepravilne diobe završne bilance Agencije, pojedine pozicije u bilancama DUUDI-a i CERP-a koncem 2014. nisu realno iskazane, njihovi međusobni poslovni odnosi su dijelom neriješeni te postoji rizik da naplata pojedinih prihoda od državne imovine ne bude potpuna i pravodobna.

Registar državne imovine, koji je objavio DUUDI u siječnju 2014., nije ustrojen u skladu sa Zakonom, nego prema ranije donesenim propisima. Prema Zakonu, do konca listopada 2013. trebala je biti donesena nova uredba o Registru državne imovine, koja do sredine 2015. nije donesena. Podaci u Registru se ne ažuriraju u propisanim rokovima, a podaci o pojedinim oblicima imovine su nepotpuni. Prema Naputku Ministarstva financija iz studenoga 2013., DUUDI je korisnicima državne imovine trebao dostaviti obrazac s proširenim podacima potrebnim za unos i metodološku standardizaciju podataka o imovini u Registru, koji do sredine 2015. nije sastavljen. Za većinu državnih nekretnina nije obavljena procjena vrijednosti te nema pouzdanih podataka o vrijednosti državne imovine.

Za upravljanje i raspolaganje stanovima i poslovnim prostorima od komercijalne vrijednosti te za održavanje rezidencijalnih objekata i drugih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, DUUDI je osnovao društvo Državne nekretnine d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo). Društvo je započelo s radom u travnju 2014. Prema ugovoru zaključenim s Društvom, DUUDI je Društvu na upravljanje prenio veći broj nekretnina koji je u više navrata mijenjan. S obzirom da veći broj nekretnina nema podataka o identifikacijskoj oznaci prema kojoj bi bile prepoznatljive, otežano je praćenje u čijoj je nadležnosti upravljanje određenom nekretninom.

Mijenjanjem nadležnosti za upravljanje nekretninom, mijenja se i obračun naknade koju trebaju platiti korisnici nekretnina, jer je Društvo u sustavu poreza na dodanu vrijednost, a DUUDI nije. Također se mijenja i račun na koji se uplaćuju naknade za korištenje nekretnine te je praćenje naplate potraživanja za naknade otežano. Za veći dio nekretnina nisu uspostavljene evidencije o приходima i rashodima prema jedinici nekretnine kako bi se pratila učinkovitost upravljanja pojedinom nekretninom. Važni preduvjeti za učinkovito upravljanje državnom imovinom su potpuna uspostava Registra državne imovine, vrednovanje državne imovine, optimalna institucionalizacija upravljanja imovinom te upravljanje приходima i rashodima vezanim uz određenu imovinu.

Ured je mišljenja da preduvjeti za učinkovito upravljanje državnom imovinom većim dijelom nisu ostvareni, a aktivnosti na uspostavi navedenih preduvjeta se odvijaju sporo.

- **Državna jamstva**

Propisi koji su određivali postupke i uvjete davanja državnih jamstava u 2014. su Zakon o proračunu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, Zakon o državnim potporama (Narodne novine 72/13 i 141/13), koji je bio na snazi do 24. travnja 2014., novi Zakon o državnim potporama (Narodne novine 47/14), koji je stupio na snagu nakon navedenog datuma te Obavijest Komisije Europske unije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava. Prema popisu danih državnih jamstava, u 2014. dano je 17 državnih jamstava u ukupnom iznosu 12.599.732.475,00 kn, od kojih je 16 u iznosu 12.295.250.595,00 kn dano na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske, a jedno u iznosu 304.481.880,00 kn, na temelju Zakona o potvrđivanju ugovora o jamstvu između Republike Hrvatske i Europske banke za obnovu i razvoj za financiranje Projekta modernizacije HŽ Infrastrukture (Narodne novine, Međunarodni ugovori 2/14). Prema odredbama članka 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, tražitelj jamstva dostavlja dokumentirani zahtjev nadležnom ministarstvu, koje navedeni zahtjev zajedno s utvrđenom provizijom i ostalim potrebnim elementima jamstva koje odredi, dostavlja u roku 45 dana od zaprimanja, Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja radi davanja mišljenja i prijave Europskoj komisiji, u skladu s odredbama zakona kojim su uređene državne potpore.

Stupanjem na snagu novog Zakona o državnim potporama u travnju 2014., Ministarstvo financija je od Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja preuzelo dio poslova, prava i obveza u skladu s nadležnostima utvrđenim Zakonom o državnim potporama.

Uz prijedloge na temelju kojih su dana jamstva u 2014., nije priložena dokumentacija propisana odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu. Jamstva su odobravana u visini 100,0 % kreditnog zaduženja društvima koja se mogu smatrati poduzetnicima u teškoćama i koji su u postupku restrukturiranja, bez pribavljenog mišljenja Ministarstva financija o usklađenosti s Programom restrukturiranja i suglasnosti Europske komisije. Nadalje, u 2014. naplaćena je provizija za jedno jamstvo dano ranijih godina, dok za jamstva dana u 2014. provizija nije naplaćena. U pojedinim ugovorima o izdavanju jamstva, koje su zaključili Ministarstvo financija i korisnici kredita, nema odredbi o proviziji, a u pojedinima je navedena odredba o proviziji bez iskazanog iznosa, uz pozivanje na pravila o državnim potporama. S obzirom na složenost postupaka odobravanja jamstava, posebno vezano uz primjenu obvezujućih pravila Europske komisije, Ured je predložio Ministarstvu financija preuzimanje savjetodavne uloge u cilju veće učinkovitosti procesa odobravanja jamstava. Ujedno je predložio propisima jasno urediti postupak dodjele državnih jamstava, odnosno donijeti jedinstveni provedbeni propis kojim bi se jasno i precizno odredio postupak dodjele državnih jamstava, uz posebni naglasak na dopuštenost potpore u obliku jamstva te uvjete i način obračuna provizije na dana jamstva.

- **Dug državnog proračuna**

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna koncem 2014. iznosio je 208.306.666.893,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 178.939.849.742,00 kn, a kratkoročne 29.366.817.151,00 kn. Dugoročne obveze se odnose na obveze za obveznice u iznosu 139.106.712.375,00 kn i dugoročne kredite i zajmove u iznosu 39.833.137.367,00 kn. Kratkoročne obveze se odnose na obveze za trezorske zapise.

Zajedno s protestiranim jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna, a koncem 2014. iznosila su 2.741.581.582,00 kn, dug državnog proračuna iznosi 211.048.248.475,00 kn. Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama, sveukupni dug iznosi 272.452.493.239,00 kn i veći je za 17.971.553.240,00 kn ili 7,1 % od iskazanog koncem 2013.

Dug državnog proračuna koncem 2014. u odnosu na 2013., veći je za 12.826.064.438,00 kn ili 6,6 %. Osim manjka prihoda, na povećanje duga utjecalo je preuzimanje kredita pravnih osoba te rast tečaja inozemnih valuta. U 2014. evidentirano je povećanje duga temeljem rasta tečaja inozemnih valuta za 1.780.515.650,00 kn. Također, u 2014. dug državnog proračuna povećan je preuzimanjem kredita pojedinih društava za koje su ranije bila dana državna jamstva.

Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011.-2013. (dalje u tekstu: Strategija), donesena je početkom 2011., a strategija upravljanja javnim dugom za naredno trogodišnje razdoblje u okviru koje je trebala biti izrađena analiza realizacije ciljeva iz prethodne strategije, nije donesena. Odredbama članka 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu (Narodne novine 15/15), koji je donesen u veljači 2015., propisano je da Vlada Republike Hrvatske svake tri godine najkasnije do 15. studenoga tekuće godine, zaključkom usvaja strategiju upravljanja javnim dugom za sljedeće tri proračunske godine. Propisano je da navedene odredbe treba početi primjenjivati u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna za 2017. i projekcijama za 2018. i 2019.

Javnim dugom se u 2014. upravljalo bez donesene Strategije, a tako će biti i u 2015. i 2016., s obzirom da je navedenim propisom donošenje Strategije odgođeno.

Ured je izrazio mišljenje da donošenje Strategije upravljanja javnim dugom nije trebalo odgoditi propisima, nego je strategiju trebalo donijeti za 2014. - 2016. kako bi se uspostavio učinkovitiji sustav upravljanja javnim dugom, s obzirom na potrebe državnog proračuna za zaduživanjem i rast duga državnog proračuna.

- Javna nabava

Početkom prosinca 2013., donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 83/13). Najznačajnija izmjena se odnosi na povećanje praga bagatelne nabave na 200.000,00 kn za nabavu roba i usluga i 500.000,00 kn za nabavu radova, bez poreza na dodanu vrijednost. Način i postupke nabave predmeta bagatelne nabave, naručitelji su u obvezi definirati svojim internim aktima i procedurama.

Tijekom 2014. subjekti revizije su zaključili 742 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 2.776.590.027,00 kn. Najveći broj ugovora (412 ili 55,5 % ukupnog broja ugovora), zaključen je nakon provedenih otvorenih postupaka nabave, a vrijednost nabave roba, radova i usluga ugovorena je u iznosu 1.050.165.072,00 kn ili 37,8 % ukupno ugovorene vrijednosti. Drugi po učestalosti korištenja je ograničeni postupak nabave, nakon kojeg je zaključen 121 ugovor o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 1.392.072.230,00 kn, što je 50,1 % ukupno ugovorene vrijednosti. Najmanje transparentan postupak nabave je pregovarački postupak bez prethodne objave. Korištenjem navedenog postupka nabave zaključena su 133 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 255.994.327,00 kn, što je 9,2 % ukupno ugovorene vrijednosti. Udjel pregovaračkog postupka nabave bez prethodne objave u ukupno ugovorenoj vrijednosti nabave u 2014., značajno je smanjen u odnosu na 2013., kada je iznosio 16,6 %. Nakon provedenih drugih postupaka javne nabave, od kojih je vrijednosno najznačajniji pregovarački postupak nabave s prethodnom objavom, zaključeno je 76 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 78.358.398,00 kn ili 2,9 % ukupno ugovorene vrijednosti.

Vrijednost ugovorene nabave procijenjene pojedinačne vrijednosti do 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno 500.000,00 za radove, iznosila je 190.312.782,00 kn.

Na temelju okvirnih sporazuma koje je zaključilo središnje tijelo za javnu nabavu, revizijom obuhvaćeni proračunski korisnici zaključili su ugovore za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 334.476.168,00 kn.

Obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi moraju primjenjivati odredbe Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično trošenje sredstava. Jedno od načela kojeg se naručitelji trebaju pridržavati u provedbi postupaka javne nabave je, između ostalih, načelo tržišnog natjecanja.

Pojedini subjekti revizije u provedenim postupcima javne nabave nisu u dovoljnoj mjeri poklanjali pažnju pridržavanju navedenih načela. Revizijom je utvrđeno da su usluge veće bagatelne vrijednosti pribavljane na temelju zahtjeva korisnika usluga da se prihvati ponuda određenog ponuditelja, iako su na tržištu bili prisutni i drugi sposobni ponuditelji. Utvrđeno je da su pojedini naručitelji dijelili predmete nabave radi izbjegavanja primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi. Također su često planirane nabave roba i usluga procijenjene granične vrijednosti 199.000,00 kn, za koje nije obvezna primjena propisanih postupaka javne nabave. U pojedinim slučajevima su različite usluge nabavljene u okviru jednog predmeta nabave, čime je sužena mogućnost sudjelovanja većeg broja ponuditelja.

Također su utvrđeni slučajevi ugovaranja i plaćanja usluga u jednakim mjesečnim iznosima, iako su za usluge ugovorene jedinične cijene. Nadalje, kod nabave određenih usluga naručitelji su u obvezi propisati uvjete koje ponuditelji trebaju ispunjavati, a koji proizlaze iz posebnih zakona. Pojedini naručitelji u ponudbenoj dokumentaciji nisu propisali takve uvjete, zbog čega je naknadno obavljenim kontrolama nadležnih institucija utvrđeno da ugovorni izvršitelji usluga nemaju potrebne dopusnice za obavljanje ugovorenih usluga.

Praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi (količinski i vrijednosno) je obveza propisana Zakonom o javnoj nabavi. Pojedini naručitelji nisu ustrojili računalne evidencije sa svrhom praćenja izvršenja ugovora u skladu s ugovorenim uvjetima. Podaci u godišnjem izvještaju o zaključenim ugovorima u pojedinim slučajevima nisu istovjetni s podacima iz pomoćnih evidencija i poslovnih knjiga.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 20.392.564,00 kn, a radi se o nabavi pojedinačne vrijednosti za robe i usluge iznad 200.000,00 kn, odnosno za radove iznad 500.000,00 kn, za koje je trebalo provesti postupke nabave na jedan od načina propisanih Zakonom o javnoj nabavi. Bez provođenja propisanih postupaka javne nabave proračunski korisnici nabavljali su u pravilu određene robe i usluge, koje su prema Odluci Vlade Republike Hrvatske bile predmet objedinjene javne nabave, čija je provedba u nadležnosti Državnog ureda za središnju javnu nabavu.

S obzirom da navedeno nadležno tijelo nije provelo postupke javne nabave za određene robe i usluge, proračunski korisnici su robe i usluge nabavljali u pravilu od dobavljača s kojima su ranije zaključili ugovore.

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

Tablica broj 3

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod proračunskih korisnika

Redni broj	Naziv proračunskog korisnika	Neizvršeni nalozi ranije revizije	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi	Imovina	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Državni ured za upravljanje državnom imovinom		x	x		x	x	x
2.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	x		x	x			x
3.	Ministarstvo gospodarstva	x		x	x	x		
4.	Ministarstvo kulture	x		x		x		
5.	Ministarstvo obrane	x		x			x	x
6.	Ministarstvo poljoprivrede	x		x		x		
7.	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture	x				x		
8.	Ministarstvo pravosuđa	x				x		
9.	Ministarstvo socijalne politike i mladih	x		x				
10.	Ministarstvo turizma	x		x		x		
11.	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	x		x		x		
12.	Ministarstvo zdravlja			x		x		
13.	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	x		x		x		
14.	Porezna uprava	x		x	x			x

REVIZIJA PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje 86 lokalnih jedinica, prema kriteriju procjene rizika i rezultatima ranije revizije.

Ciljevi revizije lokalnih jedinica bili su: 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 te druge aktivnosti vezane uz poslovanje lokalnih jedinica.

Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 86 lokalnih jedinica za 2014., izraženo je:

- **18 bezuvjetnih (za jedan grad i 17 općina) i**
- **68 uvjetnih mišljenja (dva grada i 66 općina).**

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

Bezuwjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

za grad:

- Kraljevicu (uvjetno)

za općine:

- Bilje (bezuwjetno)
- Biskupiju (uvjetno)
- Dobrinj (uvjetno)
- Dragalić (uvjetno)
- Drnje (uvjetno)
- Dubravicu (uvjetno)
- Dubrovačko Primorje (uvjetno)
- Lovas (bezuwjetno)
- Lukač (uvjetno)
- Mali Bukovec (uvjetno)
- Martijanec (uvjetno)
- Novo Virje (uvjetno)
- Ravnu Goru (uvjetno)
- Staru Gradišku (uvjetno)
- Starigrad (uvjetno)
- Tompojevci (uvjetno) i
- Vrsi (uvjetno).

Uwjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

za gradove:

- Opuzen (uvjetno) i
- Vrbovsko (uvjetno)

za općine:

- Barban (uvjetno)
- Bol (uvjetno)
- Brckovljani (uvjetno)
- Brela (uvjetno)
- Brinje (uvjetno)
- Budinščinu (uvjetno)
- Crnac (uvjetno)
- Čačince (uvjetno)
- Čađavicu (uvjetno)
- Čeminac (uvjetno)
- Davor (uvjetno)
- Dubravu (uvjetno)
- Ernestinovo (uvjetno)
- Generalski Stol (uvjetno)
- Gračac (uvjetno)
- Grožnjan-Grisignana (uvjetno)
- Gvozd (uvjetno)
- Jarminu (uvjetno)
- Jelenje (uvjetno)
- Kanfanar (uvjetno)
- Kloštar Podravski (uvjetno)
- Lasinju (uvjetno)
- Lupoglav (uvjetno)
- Ljubešćicu (uvjetno)
- Magadenovac (uvjetno)
- Markušicu (uvjetno)
- Martinsku Ves (uvjetno)
- Molve (uvjetno)
- Murter-Kornati (uvjetno)
- Novu Kapelu (uvjetno)
- Novigrad (uvjetno)
- Nuštar (uvjetno)
- Oprtalj-Portole (uvjetno)
- Orebić (uvjetno)
- Perušić (uvjetno)
- Petlovac (uvjetno)
- Podbablje (uvjetno)
- Podcrkavlje (uvjetno)
- Popovac (bezuovjetno)
- Posedarje (uvjetno)
- Privlaku (uvjetno)
- Proložac (uvjetno)
- Pušću (uvjetno)
- Seget (uvjetno)
- Sirač (uvjetno)
- Stankovce (uvjetno)
- Staro Petrovo Selo (uvjetno)
- Ston (uvjetno)
- Strahoninec (uvjetno)
- Sukošan (uvjetno)
- Sunju (uvjetno)

- Svetu Nedelju (uvjetno)
- Sveti Filip i Jakov (uvjetno)
- Šandrovac (uvjetno)
- Šestanovac (uvjetno)
- Šodolovce (uvjetno)
- Špišić Bukovicu (uvjetno)
- Tovarnik (uvjetno)
- Udbinu (uvjetno)
- Veliki Grđevac (uvjetno)
- Vinicu (uvjetno)
- Virje (uvjetno)
- Višnjan-Visignano (uvjetno)
- Vrbje (uvjetno)
- Zdence (uvjetno) i
- Zemunik Donji (uvjetno).

Ukupni prihodi i primici 86 revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 707.425.526,00 kn, od čega prihodi i primici 18 lokalnih jedinica za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 146.293.237,00 kn (20,7 %), a prihodi i primici 68 lokalnih jedinica kojima je izraženo uvjetno mišljenje iznose 561.132.289,00 kn (79,3 %). Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2014., ukupna potraživanja revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 254.959.416,00 kn, od čega se na dospjela potraživanja odnosi 176.348.687,00 kn. Ukupne obveze su iskazane u iznosu 155.775.035,00 kn, od čega se na dospjele obveze odnosi 49.530.986,00 kn.

Nalazi revizije

Financijskom revizijom 86 lokalnih jedinica, koja je obavljena za 2014., utvrđene su nepravilnosti i propusti, koje se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode i potraživanja, rashode i obveze, javnu nabavu i upravljanje imovinom. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Planiranje

Postupci planiranja, izrade, donošenja i izvršavanja proračuna, kao osnovnog planskog dokumenta kojim se procjenjuju prihodi i primici te rashodi i izdaci za proračunsku godinu, propisani su Zakonom o proračunu. Uz proračun se donosi projekcija proračuna za sljedeće dvije godine i odluka o izvršavanju proračuna, kojom se uređuju posebnosti u izvršavanju proračuna u godini za koju je donesen. Ako se prihodi i primici odnosno rashodi i izdaci ne ostvaruju planiranom dinamikom, donose se izmjene proračuna.

Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice su donijele proračun, a tijekom godine, većina i izmjene proračuna.

Proračuni nekih lokalnih jedinica nisu sastavljeni prema metodologiji za donošenje proračuna, jer su prihodi i rashodi planirani na razini skupine ekonomske klasifikacije, a ne na razini podskupine.

Također, proračuni pojedinih lokalnih jedinica nisu sastavljeni prema propisanim proračunskim klasifikacijama, odnosno prihodi i rashodi nisu planirani prema izvorima financiranja, a rashodi ni prema programima, aktivnostima i projektima.

Uz pojedine proračune nisu donesene projekcije za iduće dvije godine, a proračuni nekih lokalnih jedinica nisu realni, jer ostvareni prihodi i rashodi znatno odstupaju od planiranih, iako su izmjene proračuna donesene u prosincu tekuće godine.

Lokalne jedinice su, uz proračun, obvezne donositi i plan razvojnih programa. Do donošenja Izmjena i dopuna Zakona o proračunu (Narodne novine 136/12), planovi razvojnih programa su sadržavali planirane rashode za investicije, kapitalne pomoći i donacije. Spomenutim izmjenama i dopunama Zakona, koji se prvi puta primjenjuju kod donošenja proračuna za 2014., mijenjan je sadržaj plana razvojnih programa na način da sadrži ciljeve i prioritete ulaganja, koji trebaju biti povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Na taj način, plan razvojnih programa postaje dio strateškog planiranja na lokalnoj razini. U listopadu 2013. Ministarstvo financija je objavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 2014. do 2016., kojima je, između ostalog, propisan sadržaj plana razvojnih programa i način povezivanja ciljeva iz plana i programske klasifikacije. Pojedine lokalne jedinice nisu donijele plan razvojnih programa ili je donesen samo za proračunsku godinu, a ne za trogodišnje razdoblje. Planovi pojedinih lokalnih jedinica su doneseni na način kako je bilo propisano za ranije godine, odnosno kod izrade nije primijenjena nova metodologija. Također je utvrđeno da uz izmjene proračuna nisu donesene izmjene plana razvojnih programa, iako su se promjene u izmjenama proračuna odnosile na ulaganja iz planova razvojnih programa. Navedeno upućuje na činjenicu da neke lokalne jedinice procesu planiranja pristupaju formalno, a ne u cilju uspostavljanja učinkovitog sustava upravljanja investicijama i projektima.

Uz proračun se donose programi za financiranje javnih potreba u područjima komunalnog gospodarstva, socijalne zaštite, sporta, kulture, tehničke kulture, predškolskog odgoja i drugih područja. Utvrđeno je da pojedini programi javnih potreba nisu doneseni ili sredstva planirana programima nisu usklađena sa sredstvima planiranim proračunom, odnosno da nisu donesene izmjene programa ako se izmjenama proračuna mijenjala visina sredstava planirana za te programe.

Zakonom o proračunu propisana je za lokalne jedinice obveza sastavljanja i objavljivanja polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna, a Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13), propisan je sadržaj izvještaja. Revizijom je utvrđeno da neke lokalne jedinice nisu sastavile polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, neki izvještaji ne sadrže pojedine propisane elemente ili nisu objavljeni na mrežnim stranicama i u službenom glasilu lokalnih jedinica.

Odlukom o izvršavanju proračuna se, između ostalog, određuje način postupanja s vlastitim i namjenskim prihodima proračunskih korisnika lokalnih jedinica. Većina revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica koje imaju proračunske korisnike su odlukama o izvršavanju proračuna propisale izuzeće od obveze uplate navedenih prihoda u proračun.

Lokalnim jedinicama koje to nisu učinile i čiji proračunski korisnici nisu namjenske i vlastite prihode uplaćivali u lokalni proračun, naloženo je da odlukom o izvršavanju proračuna utvrde način postupanja s ovim prihodima.

- Računovodstveno poslovanje

Kod vođenja poslovnih knjiga i sastavljanja financijskih izvještaja, lokalne jedinice su u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Navedenim pravilnicima je, između ostalog, propisana organizacija knjigovodstva, poslovne knjige, načela iskazivanja prihoda, rashoda, imovine, obveza i vlastitih izvora, popis imovine i obveza, sadržaj računskog plana te oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju i rokove njihova podnošenja nadležnim institucijama.

Nepravilnosti u području računovodstvenog poslovanja su utvrđene kod većine revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica. Neke lokalne jedinice su poslove vođenja poslovnih knjiga i sastavljanja financijskih izvještaja povjerile knjigovodstvenim servisima, a neke fizičkim osobama na temelju ugovora o djelu. Prema očitovanjima lokalnih jedinica, razlog je složenost zakonske regulative i mali broj zaposlenih na financijskim i računovodstvenim poslovima. Jedinice koje su ove poslove povjerile fizičkim osobama na temelju ugovora o djelu, Ured je upozorio na odredbe Zakona o proračunu, prema kojima se vođenje proračunskog računovodstva može povjeriti samo ovlaštenoj stručnoj organizaciji ili osobi.

Nepravilnosti i propusti vezani uz poslovne knjige su utvrđeni kod ustrojavanja i vođenja analitičkih evidencija, kojima se detaljnije razrađuju pojedine stavke iz glavne knjige. Navedeno se odnosi na evidenciju dugotrajne imovine, evidenciju putnih naloga i korištenja službenih vozila, evidenciju danih i primljenih instrumenata osiguranja plaćanja te evidenciju potraživanja i obveza, koje pojedine lokalne jedinice nisu ustrojile ili evidencije ne sadrže propisane podatke, odnosno ne vode se ažurno te podaci u glavnoj knjizi i spomenutim evidencijama nisu istovjetni. Nadalje, pojedine jedinice nisu utvrdile uvjete i način korištenja službenih automobila i mobitela. Neke lokalne jedinice nisu ustrojile računovodstvene evidencije prema izvorima financiranja ili programima te je otežano praćenje planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda po pojedinom programu ili namjeni.

Evidentiranje u poslovnim knjigama u pojedinim slučajevima nije temeljeno na istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama. Propusti su utvrđeni kod ulaznih računa i knjigovodstvenih isprava priloženih uz blagajničko poslovanje, koje nije ovjerio zakonski predstavnik te kod računa za reprezentaciju, koji ne sadrže korisnike reprezentacije i razloge ugošćivanja.

Određeni prihodi i rashodi nisu evidentirani na odgovarajućim računima računskog plana ili su istovrsni prihodi i rashodi evidentirani na različitim računima računskog plana, čime je otežano praćenje i kontrola izvršavanja proračuna.

Utvrđeno je da se ne pridaje dovoljno pozornosti evidentiranju ulaganja u izgradnju i nabavu dugotrajne imovine, te je u poslovnim knjigama pojedinih lokalnih jedinica u okviru dugotrajne imovine u pripremi evidentirana imovina čija je izgradnja i nabava završena u ranijim godinama ili su ulaganja u dugotrajnu imovinu evidentirana na računima imovine u uporabi i obračunavan je ispravak vrijednosti, iako je nabava imovine u tijeku.

Kod evidentiranja nekih rashoda, nije primijenjeno načelo nastanka događaja, nego načelo novčanog tijeka, što je utjecalo na iskazani financijski rezultat. Prema odredbama 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.

Lokalne jedinice su obvezne obaviti popis imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca tekuće godine. Svrha popisa je uskladiti knjigovodstveno stanje imovine i obveza sa stanjem utvrđenim popisom. Pojedine lokalne jedinice nisu obavile popis imovine i obveza ili nije bio cjelovit, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine ili obveza.

Također je utvrđeno da podaci o dugotrajnoj imovini i potraživanjima evidentirani u analitičkim evidencijama i glavnoj knjizi nisu istovjetni, a popis je proveden formalno, prepisivanjem podataka iz glavne knjige. Kod pojedinih jedinica knjigovodstveno stanje nije usklađeno sa stanjem imovine i obveza koje je utvrđeno popisom.

Zbog navedenih nepravilnosti i propusta, popisu treba posvetiti veću pozornost radi realnog iskazivanja podataka o vrijednosti imovine i obveza u financijskim izvještajima. Ministarstvo financija je sastavilo Uputu o obavljanju popisa imovine i obveza, kojom je, između ostalog, uređena metodologija obavljanja popisa, postupci i procedure provedbe popisa, a obveznici primjene uputa su i lokalne jedinice.

Uvidom u obračun ispravka vrijednosti, utvrđeno je da za pojedinu imovinu ispravak vrijednosti nije obračunan, nisu primijenjene propisane stope ili je ispravak vrijednosti obračunan na vrijednost zemljišta, koje se u pravilu ne ispravlja.

Nepravilnosti koje su utvrđene u području računovodstvenog poslovanja imaju utjecaj na točnost i realnost podataka iskazanih u financijskim izvještajima. Financijske izvještaje za 2014. su lokalne jedinice bile obvezne dostaviti Uredu i instituciji ovlaštenoj za obradu podataka do 15. veljače 2015. Neke lokalne jedinice su financijske izvještaje dostavile nakon propisanog roka. Podaci iskazani u financijskim izvještajima nekih lokalnih jedinica nisu istovjetni podacima evidentiranim u poslovnim knjigama. Osim toga, pojedine lokalne jedinice nisu iskazale u financijskim izvještajima (u okviru izvanbilančnih zapisa) podatke o tuđoj imovini na korištenju, primljenim i danim instrumentima osiguranja plaćanja te jamstvima ili suglasnostima za zaduživanje danim trgovačkim društvima ili ustanovama. S obzirom da se radi o potencijalnim obvezama ili imovini lokalnih jedinica, navedene podatke je, prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, potrebno evidentirati u okviru izvanbilančnih zapisa. Propusti se odnose i na Bilješke uz financijske izvještaje, koje nisu sastavljene ili nisu cjelovite, jer ne sadrže podatke o sudskim sporovima, stanju i rokovima dospijeca kredita i zajmova te obrazloženje značajnih odstupanja ostvarenih prihoda i rashoda u odnosu na prethodnu godinu.

- Prihodi i potraživanja

Ukupni prihodi i primici revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica za 2014. su ostvareni u iznosu 707.425.526,00 kn i veći su za 25.351.643,00 kn ili 2,7 % u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno značajniji udjel imaju prihodi od poreza (39,8 %), prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i po posebnim propisima (19,2 %), pomoći (19,0 %) i prihodi od imovine (12,4 %).

Prihodi od poreza su ostvareni u iznosu 281.403.422,00 kn, od čega se 234.100.396,00 kn odnosi na porez i prirez na dohodak, a 47.303.026,00 kn na porez na promet nekretnina te gradske i općinske poreze.

Prirez porezu na dohodak uvelo je 43,0 % revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica, a stope prireza se kreću od 1,0 % do 10,0 %.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i po posebnim propisima ostvareni su u iznosu 135.746.830,00 kn. U okviru ovih prihoda, ostvareni su prihodi od komunalne naknade i doprinosa (98.200.862,00 kn), šumskog doprinosa i drugi prihodi po posebnim propisima (28.452.102,00 kn) te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi (9.093.866,00 kn).

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 (Narodne novine 139/10 i 19/14), za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, odgovoran je čelnik lokalne jedinice.

Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2014., ukupna potraživanja revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 254.959.416,00 kn, od čega se na dospjela potraživanja odnosi 176.348.687,00 kn ili 69,2 %.

Lokalne jedinice su obvezne pratiti dospelost potraživanja te poduzimati mjere za potpunu i pravodobnu naplatu potraživanja, kako bi se izbjegla njihova zastara.

U pravilu su za dospjela potraživanja dužnicima upućivane opomene, dok mjere naplate nisu poduzimane ili mjerama naplate nisu obuhvaćene pojedine vrste potraživanja. Opomena za naplatu neporeznih potraživanja nije prisilna radnja za naplatu i ne prekida zastaru. Utvrđeno je da pojedine jedinice nisu poduzimale mjere za naplatu potraživanja, a istodobno su koristile kratkoročne kredite za podmirenje dospjelih obveza, što predstavlja neučinkovito upravljanje proračunskim sredstvima. Neke jedinice nisu donijele procedure za naplatu i kontrolu naplate potraživanja, a neke donesene procedure nisu primjenjive. Donošenjem i primjenom navedenih procedura osigurava se jednako postupanje kod naplate istih ili sličnih potraživanja.

Propusti su utvrđeni i kod analitičkih evidencija potraživanja, koje neke lokalne jedinice nisu ustrojile ili ne sadrže podatke o rokovima dospjeća potraživanja. Vođenje evidencije prema rokovima dospjeća, preduvjet je za pravodobno poduzimanje mjera za naplatu dospjelih potraživanja. Pojedine jedinice su naplatu potraživanja povjerile pravnim osobama za što su angažirana vrijednosno značajna proračunska sredstva, a pravna osoba nije ispunila ugovorne obveze jer, osim opomena, nije poduzimala druge mjere naplate.

Osim nepoduzimanja mjera za naplatu potraživanja, utvrđeno je da se proračunska sredstva ne koriste u skladu s propisanom namjenom. Također, pojedine lokalne jedinice nisu donosile programe kojima bi se utvrdilo korištenje namjenskih prihoda ili donesenim programima nisu raspoređeni ukupno ostvareni prihodi, a tijekom godine nisu donesene izmjene programa. Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 342.789.440,00 kn, od čega je 15.424.745,00 kn ili 4,5 % utrošeno za druge proračunske potrebe. Najčešće se to odnosi na prihode od komunalne naknade i doprinosa, zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru. Pojedine lokalne jedinice su ostvarile vrijednosno značajne viškove prihoda, a nisu donosile odluke o namjeni i raspodjeli neutrošenih sredstava niti je njihovo korištenje planirano izmjenama i dopunama proračuna u idućoj godini. Posljedica toga je da se sredstva ne koriste za propisane namjene odnosno za namjene za koje su prikupljena. Neke lokalne jedinice su u očitovanjima navele da prihode od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države nisu u cijelosti utrošile zbog specifične namjene za koje se ova sredstva mogu koristiti te će od nadležnog ministarstva zatražiti prenamjenu, kako bi ih mogle koristiti za realizaciju planiranih projekata koji se ne odnose na poljoprivredu.

Lokalne jedinice ostvaruju vrijednosno značajne prihode 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 neki poslovni prostori dani u zakup bez provedenog javnog natječaja ili ih koriste političke stranke bez plaćanja zakupnine. Osim toga, troškove električne energije za neke poslovne prostore umjesto zakupoprimca, plaća lokalna jedinica. Nadalje, poslovni prostori su dani u zakup uz zakupninu koja je ugovorena u manjem iznosu od visine zakupnine koja je propisana odlukom lokalne jedinice.

Utvrđeno je da neke lokalne jedinice nisu prikupljale prihode od boravišne pristojbe i prihode od grobne naknade, koje im pripadaju u skladu s propisima. Lokalne jedinice nemaju podatke o iznosima boravišnih pristojbi koje su ostvarile turističke zajednice na njihovom području, u poslovnim knjigama nisu evidentirale potraživanja za navedene prihode niti su poduzimale mjere za njihovu naplatu.

Odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi (Narodne novine 152/08, 59/09, 97/13, 158/13 i 30/14), utvrđeno je da turistička zajednica dio sredstava boravišne pristojbe u visini 30,0 % doznačuje gradu ili općini na području koje je osnovana, a koriste se za poboljšanje uvjeta boravka turista na temelju zajedničkog programa lokalne jedinice i turističke zajednice. Uvjeti i mjerila za naplatu grobnih naknada su propisani Zakonom o grobljima (Narodne novine 19/98 i 50/12). Neke lokalne jedinice nisu ostvarile prihode od grobne naknade, jer nisu donijele odluke o njihovoj visini, nisu utvrdile obveznike plaćanja navedenih naknada ili nisu obveznicima izdavale rješenja.

Nadalje, propusti su utvrđeni i kod naplate komunalne naknade. Pojedine lokalne jedinice, nakon povećanja visine boda za izračun komunalne naknade, nisu obveznicima ispostavile nova rješenja, nego je kod obračuna primijenjena visina boda prema rješenjima iz prethodnih godina te su na taj način propustile ostvariti veće prihode od komunalne naknade.

- Rashodi i obveze

Ukupni rashodi i izdaci revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica za 2014. su iskazani u iznosu 692.439.117,00 kn i veći su za 17.250.927,00 kn ili 2,6 % u odnosu na 2013. U strukturi rashoda i izdataka, vrijednosno značajniji su materijalni rashodi u iznosu 223.845.899,00 kn ili 32,3 %, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 177.139.003,00 kn ili 25,6 % te rashodi za zaposlene u iznosu 109.910.219,00 kn ili 15,9 % ukupnih rashoda i izdataka.

Rashodi za zaposlene se odnose na rashode za zaposlene u lokalnim jedinicama i u proračunskim korisnicima (dječji vrtići, knjižnice, javne vatrogasne postrojbe), kojima se sredstva za plaće osiguravaju u proračunima lokalnih jedinica. Revizijom obuhvaćene jedinice koncem 2014. imaju ukupno 713 zaposlenika (zaposleni na neodređeno vrijeme, zaposleni na javnim radovima te zakonski predstavnici i njihovi zamjenici koji dužnost na koju su izabrani obavljaju profesionalno). U odnosu na 2013., rashodi za zaposlene su manji za 18.004.746,00 kn ili 14,1 %, a broj zaposlenika za 126 ili 15,0 %. Kod većine jedinica to je posljedica manjeg broja zaposlenih na javnim radovima, prema programima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

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), provedbenim propisima kojima su utvrđeni nazivi radnih mjesta te internim aktima kojima se utvrđuje unutarnje ustrojstvo, nazivi i opisi poslova i radnih mjesta, broj izvršitelja te koeficijenti složenosti poslova. Kod obračuna i isplate plaća za pojedina radna mjesta primijenjeni su veći koeficijenti od koeficijenata utvrđenih internim aktima ili nazivi pojedinih radnih mjesta utvrđeni navedenim pravilnicima nisu usklađeni s nazivima radnih mjesta propisanim Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 74/10 i 125/14).

Spomenutim Zakonom je propisano ograničenje vezano uz masu sredstava za plaće zaposlenih u lokalnim jedinicama, koja ne smije iznositi više od 20,0 % prihoda poslovanja jedinica ostvarenih u prethodnoj godini, umanjenih za prihode od pomoći i donacija, prihode od sufinanciranja građana te ostvarene s osnove dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija. Kod pojedinih lokalnih jedinica masa sredstava za plaće je bila veća od propisane.

U pravilu, to se odnosi na lokalne jedinice koje imaju značajan udjel pomoći u ukupnim prihodima poslovanja ili na lokalne jedinice koje imaju ustrojen vlastiti pogon za obavljanje komunalnih djelatnosti, jer se plaće zaposlenih u vlastitom pogonu uračunavaju u masu sredstava za plaće. U očitovanjima su pojedine jedinice navele da su u 2015. smanjile osnovicu za obračun plaća ili načelnici odnosno zamjenici načelnika dužnost na koju su izabrani više ne obavljaju profesionalno te ne primaju plaću nego naknadu za rad (koja se ne uključuje u masu sredstava za plaće). Nadalje navode kako lokalne jedinice koje imaju ustrojen vlastiti pogon za obavljanje komunalnih djelatnosti nisu u ravnopravnom položaju s drugim jedinicama lokalne samouprave koje nemaju vlastiti pogon nego su te poslove povjerali komunalnom društvu te će poduzeti aktivnosti za izmjene i dopune spomenutog Zakona.

Za obavljanje pojedinih poslova iz djelokruga rada upravnih odjela ili vlastitih pogona lokalnih jedinica, zaključivani su ugovori o djelu ili su ih obavljali zaposlenici Agencije za privremeno zapošljavanje. Poslovi su obavljani u dužem vremenskom razdoblju. Naknade prema ugovorima o djelu odnosno rashodi za usluge Agencije, evidentirani su u okviru materijalnih rashoda, te navedeni način obavljanja poslova utječe na visinu rashoda za zaposlene i isplatu plaća u okviru propisane mase sredstava za plaće.

U nadležnosti općina i gradova je, između ostalog, obavljanje komunalnih djelatnosti te održavanje i gradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice su za 2014. ostvarile rashode za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 97.660.966,00 kn ili 14,1 % ukupnih rashoda i izdataka. Način obavljanja i financiranja komunalnih djelatnosti propisani su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15). Obavljanje komunalnih djelatnosti može se, u skladu sa spomenutim Zakonom, povjeriti trgovačkom društvu ili ustanovi u vlasništvu lokalnih jedinica, vlastitom pogonu, pravnim i fizičkim osobama na temelju ugovora o koncesiji odnosno na temelju ugovora o povjeravanju poslova. Osim komunalnih djelatnosti propisanih Zakonom, predstavničko tijelo može odlukom utvrditi i druge djelatnosti od lokalnog značenja koje se smatraju komunalnom djelatnošću.

Nepravilnosti na području komunalnog gospodarstva se najčešće odnose na izravno povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti pravnim i fizičkim osobama bez provedenih postupaka prikupljanja ponuda odnosno javnih natječaja. Prema odlukama predstavničkih tijela nekih jedinica, navedene djelatnosti je trebalo povjeriti komunalnim društvima u vlasništvu ili suvlasništvu jedinica ili su ih trebali obavljati zaposlenici vlastitog pogona, iz čega proizlazi da se kod povjeravanja komunalnih djelatnosti nisu poštivale odluke vijeća. Nadalje, utvrđeno je da su kod odabira izvoditelja radova ili usluga na održavanju komunalne infrastrukture neke lokalne jedinice primjenjivale propise o javnoj nabavi te za usluge vrijednosti do 200.000,00 kn i radove vrijednosti do 500.000,00 kn nisu provodili propisane postupke nabave, a prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu, za povjeravanje komunalnih djelatnosti na temelju ugovora obvezno se provodi postupak prikupljanja ponuda odnosno javnog natječaja, neovisno o vrijednosti nabave.

Pojedine lokalne jedinice nisu donijele programe održavanja komunalne infrastrukture ili programi ne sadrže podatke o opsegu (količini) poslova održavanja te iskaz financijskih sredstava s naznakom izvora financiranja. Također, programima održavanja planirana su sredstva za djelatnosti (deratizacija i dezinfekcija, održavanje sportskih objekata, održavanje luka i obalnog pojasa), koje odlukom o komunalnim djelatnostima nisu utvrđene kao komunalne djelatnosti.

Osim toga, uz izmjene proračuna nisu donesene izmjene navedenih programa te sredstva planirana programima nisu usklađena sa sredstvima planiranim izmjenama proračuna. U slučajevima kada se izmjenama proračuna planiraju veća sredstva za održavanje komunalne infrastrukture od planiranih proračunom, a izmjene programa nisu donesene, više planirana sredstva se koriste za održavanje komunalne infrastrukture, iako vijeća nisu utvrdila opis i opseg poslova održavanja. Pojedini zakonski predstavnici nisu dostavljali predstavničkom tijelu izvještaje o izvršenju programa održavanja ili ih nisu dostavljali u propisanom roku.

Vrijednosno značajna sredstva iz lokalnih proračuna su doznačena udrugama za financiranje određenih programa i projekata u području kulture, sporta, socijalne skrbi, zdravstva, tehničkoj kulturi i drugim područjima. Kao i prethodnih godina, nepravilnosti utvrđene kod većeg broja lokalnih jedinica se odnose na način raspodjele sredstava. Uvjeti, kriteriji i procedure za dodjelu donacija nisu doneseni, niti su za prikupljanje programa udruga provedeni javni poziv ili natječaj. Sredstva su u pravilu dodjeljivana onim udrugama čiji su programi financirani i u prethodnim godinama. Osim toga, lokalne jedinice nisu propisale na koji će način i u kojim rokovima udruge izvještavati o trošenju primljenih sredstava ili nisu kontrolirale trošenje sredstava. Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu, propisana je za lokalne jedinice, proračunske i izvanproračunske korisnike, obveza provjeravanja zakonitog i namjenskog korištenja isplaćenih sredstava. Vezano uz transparentnost informacija o korisnicima i visini dodijeljenih potpora, bespovratnih sredstava ili donacija, neke jedinice nisu na svojim mrežnim stranicama objavile navedene podatke, što su trebale učiniti prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Većina revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica je za 2014. iskazala višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima. Lokalnim jedinicama koje su iskazale značajne manjkove prihoda i primitaka te imaju prenesene manjkove prihoda iz ranijih godina i vrijednosno značajne nepodmirene dospelje obveze, predloženo je donijeti mjere za pokriće manjka prihoda i podmirenje obveza.

- **Javna nabava**

Lokalne jedinice su u 2014., nakon provedenih postupaka javne nabave, zaključile 70 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 47.954.863,00 kn. Najzastupljeniji način nabave po broju zaključenih ugovora i vrijednosti nabave je i nadalje otvoreni postupak javne nabave. Nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave, zaključen je 61 ugovor za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 47.117.614,00 kn ili 98,3 % ugovorene vrijednosti. Za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 837.249,00 kn ili 1,7 %, korišteni su drugi postupci javne nabave.

U 2014. je povećan prag (vrijednost nabave) za obveznu primjenu Zakona o javnoj nabavi sa 70.000,00 kn na 200.000,00 za robu i usluge, odnosno na 500.000,00 kn za radove. Vrijednost nabave pojedinačnih procijenjenih vrijednosti, za koje nije bilo obvezno provoditi postupke javne nabave, iznosila je 147.691.752,00 kn.

Nepravilnosti i propusti u javnoj nabavi se odnose na plan nabave, vođenje evidencija i izvješćivanje o javnoj nabavi te provedene postupke nabave.

Lokalne jedinice su, kao obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, obvezne donijeti i objaviti plan nabave i sve izmjene plana na svojim mrežnim stranicama ili, ukoliko nemaju tu mogućnost, dostaviti planove tijelu nadležnom za sustav javne nabave, koje ih objavljuje na svojim mrežnim stranicama. Zakonom o javnoj nabavi su, između ostalog, propisani obvezni podaci koje mora sadržavati plan nabave. U pravilu su lokalne jedinice donijele plan nabave, ali ga pojedine nisu objavile na svojim mrežnim stranicama ili ga nisu objavile u propisanom roku (60 dana od donošenja proračuna).

Planovi nabave nekih lokalnih jedinica ne sadrže pojedine propisane elemente ili sadrže i nabavu komunalnih usluga na koje se ne primjenjuju propisi o javnoj nabavi, nego propisi o komunalnom gospodarstvu.

Prema odredbi članka 20. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj može, ako je potrebno, izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan i objavljene na mrežnim stranicama naručitelja. U pojedinim izmjenama plana nisu vidljivo naznačene izmjene i dopune predmeta nabave i procijenjene vrijednosti nabave u odnosu na osnovni plan. Neke lokalne jedinice tijekom godine nisu donijele izmjene plana nabave, iako su nabavljale robu, radove i usluge koje nisu bile planirane planom nabave ili je za nabavu proveden postupak drukčiji od planiranog u planu nabave.

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. Podatke u registru je potrebno ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma neke lokalne jedinice nisu ustrojile. Propusti su utvrđeni kod jedinica čiji registri ne sadrže pojedine propisane elemente ili podaci nisu ažurirani u propisanom razdoblju. Također, podaci o mrežnoj stranici lokalne jedinice na kojoj je objavljen registar nisu dostavljeni Upravi za sustav javne nabave.

Izješćivanje o javnoj nabavi se provodi i putem izvješća o javnoj nabavi kojeg naručitelji trebaju do konca ožujka za prethodnu godinu dostaviti tijelu nadležnom za sustav javne nabave, generiranjem podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Pojedine lokalne jedinice nisu sastavile izvješća o javnoj nabavi ili izvješća nisu potpuna, jer ne sadrže podatke o vrijednosti bagatelnih nabava roba, usluga i radova.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljena je roba (električna energija) u vrijednosti 5.310.069,00 kn. S obzirom da je pojedinačna vrijednost nabava bila veća od 200.000,00 kn, trebalo je provesti postupke javne nabave na jedan od načina propisanih Zakonom o javnoj nabavi.

Prema propisima o javnoj nabavi, način nabave roba i usluga procijenjene pojedinačne vrijednosti do 200.000,00 kn odnosno radova do 500.000,00 kn, naručitelj uređuje svojim aktom. Lokalne jedinice su donijele interne akte kojima su propisale način i procedure nabave, ali ih se kod pojedinih nabava nisu pridržavale.

- **Upravljanje imovinom**

Lokalne jedinice svojom imovinom trebaju upravljati i raspolagati pažnjom dobrog gospodara. U većini slučajeva nemaju cjelovite podatke o imovini, što je osnovni preduvjet za učinkovito upravljanje imovinom. Naročito se to odnosi na imovinu koja je jedinicama, kao pravnim slijednicima bivših općina, pripala na temelju sporazuma o preuzimanju nekretnina, financijskih sredstava te prava i obveza.

Osim toga, u poslovnim knjigama nije evidentirana pojedina dugotrajna imovina (građevinsko zemljište, groblja i nerazvrstane ceste), jer nisu riješeni imovinsko-pravni odnosi ili nisu pribavljeni podaci o vrijednosti.

Ured je upućivao na Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, koju je donijelo Ministarstvo financija, a u obvezi su je primjenjivati i lokalne jedinice i kojom su propisani načini procjene vrijednosti imovine koja nije evidentirana u poslovnim knjigama.

Nepravilnosti su utvrđene i kod evidentiranja vrijednosti objekata (školske sportske dvorane), čiju izgradnju financiraju lokalne jedinice i nadležno ministarstvo, koji su na račune izvoditelja doznakačavali sredstva u visini preuzetih obveza. U poslovnim knjigama lokalnih jedinica, evidentirana je vrijednost objekta u iznosu koji je financirala lokalna jedinica, ali ne i vrijednost objekta koju je financiralo ministarstvo.

Utvrđeno je da izgradnja pojedinih objekata koja je započela u ranijim godinama, zbog nedostatka financijskih sredstava nije završena i objekti nisu stavljeni u funkciju. Također, kupljeni su pojedini objekti za koje unaprijed nije utvrđena namjena te se ne koriste ili su dani na korištenje komunalnom društvu u vlasništvu lokalne jedinice, koje ih iznajmljuje. Ured je u navedenim slučajevima upozorio da je prije izgradnje objekata potrebno, između ostalog, utvrditi ukupna financijska sredstva potrebna za ulaganja, izvore financiranja i dinamiku ulaganja, a nekretnine stjecati kupnjom samo u svrhu ispunjavanja zadaća lokalne jedinice.

U poslovnim knjigama nekih lokalnih jedinica evidentirana je vrijednost komunalnih vodnih građevina. Prema odredbama Zakona o vodama (Narodne novine 153/09, 130/11, 56/13 i 14/14), komunalne vodne građevine su javna dobra u javnoj uporabi i u vlasništvu su javnog isporučitelja vodne usluge. Gradovi i općine su bile dužne do svibnja 2014. prenijeti komunalne vodne građevine u svom vlasništvu na javnog isporučitelja vodne usluge u obliku temeljnog uloga ili prijenosa bez naknade. Akte potrebne za provedbu ove odredbe donosi predstavničko tijelo gradova i općina, a provodi ih gradonačelnik, odnosno načelnik općine. Utvrđeno je da neke lokalne jedinice nisu donijele potrebne akte te komunalne vodne građevine nisu prenesene u vlasništvo javnog isporučitelja vodne usluge. Pojedine lokalne jedinice (čiji je udjel u temeljnom kapitalu manji od 20,0 %) u očitovanjima navode da su donijele odluke o prijenosu u obliku povećanja udjela u temeljnom kapitalu, ali nisu postigle dogovor oko prijenosa građevina s javnim isporučiteljem ili s drugim lokalnim jedinicama koje su većinski vlasnici javnog isporučitelja.

Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola provode donošenjem plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti koji se prilaže uz izjavu o fiskalnoj odgovornosti. Većina lokalnih jedinica je uz izjavu priložilo obrazac kojim potvrđuju postojanje slabosti i nepravilnosti u poslovanju te su u planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti utvrdile aktivnosti odnosno procedure i upute koje je potrebno donijeti kako bi se rizik pojave nepravilnosti i propusta smanjio na prihvatljivu razinu.

Izvešća o obavljenoj reviziji s ugrađenim očitovanjem zakonskog predstavnika, dostavljena su i predsjednicima predstavničkih tijela revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica. Do 10. prosinca 2015. predstavnička tijela 72 lokalne jedinice raspravljala su o izvješćima o obavljenoj reviziji.

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

Tablica broj 4

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod lokalnih jedinica

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Neizvršeni nalozi ranije revizije	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi i obveze	Javna nabava	Upravljanje imovinom
	1	2	3	4	5	6	7
Grad:							
1.	Opuzen	x		x		x	
2.	Vrbovsko	x	x	x	x		
Općina:							
1.	Barban	x	x	x	x		
2.	Bol	x	x	x	x		
3.	Brckovljani		x	x		x	
4.	Brela	x	x	x		x	
5.	Brinje		x	x	x		
6.	Budinščina	x	x	x	x	x	
7.	Crnac	x	x	x	x		
8.	Čačinci	x		x			
9.	Čađavica	x	x	x			
10.	Čeminac	x	x	x	x	x	
11.	Davor		x	x	x		
12.	Dubrava	x	x				
13.	Ernestinovo	x		x	x		
14.	Generalski Stol	x					x
15.	Gračac	x	x	x	x		
16.	Grožnjan-Grisignana	x	x	x	x		
17.	Gvozd	x	x		x		
18.	Jarmina	x	x	x	x		
19.	Jelenje	x	x	x	x		
20.	Kanfanar			x	x		
21.	Kloštar Podravski	x	x		x		x
22.	Lasinja		x	x	x	x	x
23.	Lupoglav	x	x	x	x		
24.	Ljubešćica	x	x		x		
25.	Magadenovac	x	x	x	x		
26.	Markušica	x	x	x			
27.	Martinska Ves		x		x		
28.	Molve	x	x	x	x	x	x
29.	Murter-Kornati	x	x	x	x	x	
30.	Nova Kapela				x		
31.	Novigrad	x	x	x	x		
32.	Nuštar	x	x	x		x	
33.	Oprtalj-Portole	x	x	x	x		x
34.	Orebić	x	x	x	x	x	
35.	Perušić		x	x	x		
36.	Petlovac	x		x	x	x	
37.	Podbablje	x	x	x	x	x	
38.	Podcrkavlje	x	x	x	x		

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Neizvršeni nalozi ranije revizije	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi i obveze	Javna nabava	Upravljanje imovinom
	1	2	3	4	5	6	7
39.	Popovac		x		x		
40.	Posedarje	x	x	x	x	x	
41.	Privlaka		x	x	x		
42.	Proložac	x	x	x	x		
43.	Pušća		x	x			
44.	Seget		x	x			
45.	Sirač	x		x	x		
46.	Stankovci				x	x	
47.	Staro Petrovo Selo		x	x	x		
48.	Ston	x		x			x
49.	Strahoninec	x	x	x	x	x	
50.	Sukošan	x	x	x	x		
51.	Sunja	x		x	x	x	x
52.	Sveta Nedelja	x	x	x	x	x	
53.	Sveti Filip i Jakov	x		x	x	x	
54.	Šandrovac	x	x		x		
55.	Šestanovac	x	x	x	x		
56.	Šodolovci	x	x	x			
57.	Špišić Bukovica	x	x	x	x		
58.	Tovarnik	x	x	x	x		
59.	Udbina	x	x	x	x		
60.	Veliki Grđevac	x	x	x	x	x	
61.	Vinica	x	x	x	x		
62.	Virje	x	x				x
63.	Višnjan-Visignano	x	x	x	x		x
64.	Vrbje	x	x	x	x		
65.	Zdenci	x	x	x	x		
66.	Zemunik Donji	x	x	x	x		

REVIZIJA DRUGIH SUBJEKATA

Revizijom je obuhvaćeno 16 drugih subjekata i to sedam korisnika državnog proračuna, pet korisnika proračuna lokalnih jedinica, dva izvanproračunska korisnika, jedna neprofitna organizacija te jedno trgovačko društvo.

Ciljevi revizije bili su: utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja, analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u odnosu na plan, provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava te provjeriti druge aktivnosti vezano uz poslovanje subjekta revizije.

Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje devet subjekata za 2013. i sedam subjekata za 2014.

Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je:

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

U nastavku se navode subjekti revizije prema vrstama izraženih mišljenja. Uz nazive subjekata revizije navedena su mišljenja iz ranije revizije (ako je obavljena).

Bezuwjetno mišljenje je izraženo za:

- Centar za rehabilitaciju fra Ante Sekelez, Vrlika (uvjetno)
- Dom za djecu i mlađe punoljetne osobe Slavonski Brod (bezuwjetno)
- Dom za starije i nemoćne osobe Beli Manastir
- Dom za starije i nemoćne osobe Đakovo
- Dom za starije i nemoćne osobe, Slavonski Brod (bezuwjetno)
- Dom za starije i nemoćne osobe Varaždin (bezuwjetno)
- Fond za naknadu oduzete imovine (bezuwjetno) i
- Hrvatski centar za razminiranje (bezuwjetno).

Uwjetno mišljenje je izraženo za:

- Agenciju za obalni linijski pomorski promet, Split
- Centar za odgoj i obrazovanje Juraj Bonači, Split (uwjetno)
- Centar za rehabilitaciju Sveti Filip i Jakov
- Centar za restrukturiranje i prodaju
- Državne nekretnine d.o.o.
- Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (uwjetno)
- Hrvatsku poljoprivrednu agenciju i
- Učenički dom, Varaždin (uwjetno).

Ukupni prihodi subjekata obuhvaćenih revizijom ostvareni su u iznosu 3.168.649.432,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu 3.106.050.986,00 kn. Dvanaest subjekata je iskazalo pozitivan financijski rezultat, dva subjekta negativan financijski rezultat, a dva subjekta su prihode i rashode iskazali u jednakom iznosu.

U ukupnim prihodima i primicima revizijom obuhvaćenih subjekata, koji su iznosili 3.168.649.432,00 kn, prihodi subjekata o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo bezuwjetno mišljenje iznose 497.940.073,00 kn (15,7 %), a prihodi subjekata o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo uwjetno mišljenje iznose 2.670.709.359,00 kn (84,3 %).

Ukupna potraživanja subjekata obuhvaćenih revizijom iznose 2.794.820.111,00 kn (od čega je dospjelo 1.489.596.070,00 kn), a ukupne obveze iznose 4.586.880.337,00 kn (od čega je dospjelo 3.036.342.853,00 kn). Vrijednosno najznačajnija potraživanja (u iznosu 1.676.319.850,00 kn) i obveze (u iznosu 3.934.069.365,00 kn) odnose se na Centar za restrukturiranje i prodaju.

U iskazivanju prihoda i rashoda revizijom obuhvaćeni subjekti primjenjuju različita računovodstvena načela, jer su u obvezi primjenjivati različite računovodstvene sustave. U računovodstvenom poslovanju Državne nekretnine d.o.o. primjenjuju odredbe Zakona o računovodstvu (Narodne novine 109/07, 54/13 i 121/14). Fond za naknadu oduzete imovine vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 10/08, 7/09, 158/13, 1/14 i 44/14) odnosno Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 121/14), dok su korisnici proračuna i izvanproračunski korisnici u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Nalazi revizije

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, primitke i potraživanja, rashode i obveze te javnu nabavu.

Subjekti revizije kao javni naručitelji roba, radova i usluga, obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi. Prema godišnjim izvješćima o javnoj nabavi, koja su subjekti revizije bili dužni dostaviti tijelu nadležnom za sustav javne nabave, nakon provedenih postupaka javne nabave, zaključeno je 170 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 342.056.966,00 kn. Najveći broj ugovora (151 ili 88,8 %) je zaključen nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave, a ugovorena je nabava u vrijednosti 324.350.933,00 kn. Za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 17.706.033,00 kn korišteni su drugi postupci javne nabave. Vrijednost nabave procijenjene pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn (u 2013.) odnosno za robu i usluge do 200.000,00 i radove do 500.000,00 kn (u 2014.), za koje nije bilo obvezno provoditi postupke javne nabave, iznosila je 31.017.889,00 kn.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe i usluge u vrijednosti 817.444,00 kn. Subjektima kod kojih su utvrđene nepravilnosti i propusti vezani uz nabavu, naloženo je postupati u skladu s propisima o javnoj nabavi.

Nepravilnosti i propusti utvrđeni revizijama u drugim područjima navedeni su u pojedinačnim izvješćima o obavljenim revizijama.

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

Tablica broj 5

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod drugih subjekata revizije

Redni broj	Naziv subjekta	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi, primici i potraživanja	Rashodi i obveze	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6
1.	Agencija za obalni linijski pomorski promet, Split		x			x
2.	Centar za odgoj i obrazovanje Juraj Bonači, Split		x			x
3.	Centar za rehabilitaciju Sveti Filip i Jakov		x			x
4.	Centar za restrukturiranje i prodaju	x	x	x	x	
5.	Državne nekretnine d.o.o.	x	x		x	
6.	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost		x		x	
7.	Hrvatska poljoprivredna agencija		x			
8.	Učenički dom, Varaždin		x			

REVIZIJA JAVNIH USTANOVA U KULTURI

Ured je obavio financijsku reviziju 64 javne ustanove u kulturi. Revizijom su obuhvaćene 23 knjižnice, 19 muzeja, 17 kazališta, te pet drugih ustanova.

Prihodi i primici revizijom obuhvaćenih javnih ustanova za 2013. iznosili su 881.803.601,00 kn, a rashodi i izdaci 894.752.571,00 kn. O financijskim izvještajima i poslovanju **izraženo je 31 bezuvjetno, 32 uvjetna i jedno nepovoljno mišljenje** (Hrvatsko narodno kazalište Ivana pl. Zajca Rijeka). Revizijom su utvrđene nepravilnosti u području planiranja, računovodstvenog poslovanja, prihoda, rashoda, imovine te javne nabave.

Revizijom je utvrđeno:

- Financijski planovi pojedinih ustanova nisu realni, jer nisu usklađeni s financijskim planovima nadležnih proračuna, odnosno s ugovorenim sredstvima za redovnu i programsku djelatnost i nisu sveobuhvatni, jer nisu planirani vlastiti prihodi kao ni rashodi koji se iz njih financiraju. Pojedini programi rada nisu usklađeni s financijskim planom, što ukazuje na formalni pristup planiranju.
- U poslovnim knjigama su poslovni događaji evidentirani na temelju nepotpunih knjigovodstvenih isprava iz kojih nije vidljiv sadržaj i vrijeme nastanka poslovne promjene. Promet novčanih sredstva putem blagajne kod nekih ustanova je značajan, a blagajničko poslovanje nije uredno vođeno. Kod evidentiranja rashoda nije dosljedno primjenjivano propisano računovodstveno načelo nastanka događaja, što je utjecalo na iskazivanje financijskog rezultata. Određeni poslovni događaji nisu evidentirani na odgovarajućim računima računskog plana ili su istovrsni poslovni događaji evidentirani na različitim računima računskog plana, zbog čega je otežano praćenje i usporedba ostvarenih prihoda i rashoda s financijskim planom, odnosno kontrola korištenja sredstava u skladu s namjenama iz usvojenog financijskog plana. Utvrđene su slabosti u funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola, jer nisu donesene pisane procedure i upute za značajne poslovne procese ili se po donesenim procedurama nije postupilo.
- Velikim dijelom se vlastiti prihodi ustanova koriste za isplatu stimulativnog dijela plaće ili naknada viših od utvrđenih kolektivnim ugovorom, čak i u slučaju ostvarenog manjka prihoda nad rashodima i značajnim dospjelim obvezama. Većina ustanova isplaćivala je stimulativni dio plaće bez utvrđenih mjerljivih kriterija. Dio ustanova nije uredio internim aktima dodjelu besplatnih ulaznica i članarina, odnosno nisu doneseni kriteriji ili su kriteriji za dodjelu preopćeniti, stoga nije moguća kontrola opravdanosti i pravilnosti dodjele ulaznica i članarina bez naknade. Ustanove su davale u zakup poslovne prostore bez provedenog javnog natječaja i bez suglasnosti osnivača u čijem vlasništvu su poslovni prostori. Pojedine prostore koriste zakupoprimci i nakon isteka ugovora o zakupu. Mjere naplate potraživanja nisu pravodobno poduzimane, a na zakašnjela plaćanja nisu obračunavane zatezne kamate. Većina ustanova koja je ostvarila manjak prihoda i ima dospjele nepodmirene obveze, nije donijela program mjera za pokriće manjka te način podmirjenja obveza.

- Kod pojedinih ustanova rashodi za ugovore o autorskom djelu i ugovore o djelu su ostvareni u gotovo jednakim iznosima kao i rashodi za zaposlene. Ugovori o autorskom djelu su zaključivani s vanjskim izvršiteljima, ali i sa zaposlenicima. Neke ustanove su sa zaposlenicima zaključivale ugovore o autorskom djelu i isplaćivale autorske honorare kontinuirano za više mjeseci, što ima karakter trajnijeg rada.
- Utvrđeno je različito evidentiranje poslovnih prostora u kojima ustanove obavljaju djelatnost. Pojedini poslovni prostori evidentirani su u poslovnim knjigama osnivača, pojedini u poslovnim knjigama ustanova, a pojedini nisu evidentirani.
- Neke ustanove nisu donijele plan nabave i nisu sastavile izvješće o javnoj nabavi. Planovi nabave ne sadrže pojedine propisane elemente. Dio ustanova nije objavilo planove nabave na mrežnim stranicama, a pojedine nisu sastavile izvješće o javnoj nabavi za 2013. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, u 2013. je nabavljeno roba i usluga u vrijednosti 13.922.315,00 kn.

Ured je dao sljedeće naloge i preporuke:

- Ustanove nisu u dovoljnoj mjeri ustrojile unutarnje kontrole kojima bi se osiguralo zakonito i namjensko korištenje sredstava, što je utjecalo i na pojavu nepravilnosti u području planiranja, računovodstvenog poslovanja, prihoda, rashoda, imovine te javne nabave. Utvrđena su područja u kojima postojeći sustav kontrola u ustanovama nije dovoljno učinkovit, te je ustanovama predloženo razvijanje učinkovitog sustava unutarnjih kontrola.
- Utvrđene su velike razlike u broju danih besplatnih ulaznica i članarina pojedinih ustanova iste djelatnosti, što izravno utječe na visinu ostvarenih prihoda, stoga je izraženo mišljenje da osnivači trebaju pobliže propisati kriterije i druge uvjete za dodjelu besplatnih ulaznica i članarina, koji bi bili obvezni za njihove korisnike, čime bi se osigurala jednaka pravila postupanja.
- S obzirom da za istovrsne poslove (djela) neke ustanove zaključuju ugovore o autorskom djelu, a neke ugovore o djelu, izraženo je mišljenje da bi osnivači za ustanove iz svoje nadležnosti, na temelju pribavljenog mišljenja Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo, trebali sastaviti naputak o poslovima (djelima) za koja se mogu zaključiti ugovori o autorskom djelu, čime bi se utjecalo na jednako tumačenje pojedinih odredbi Zakona.
- Ustanovama je predloženo da s osnivačem urede međusobna prava i obveze u vezi korištenja i raspolaganja poslovnih prostora, te način evidentiranja vrijednosti poslovnih prostora u poslovnim knjigama u svrhu objektivnog iskazivanja vrijednosti imovine.

REVIZIJA LUČKIH UPRAVA

Ured je obavio financijsku reviziju 14 lučkih uprava.

Prihodi lučkih uprava obuhvaćenih revizijom iznosili su 284.666.176,00 kn, a rashodi 218.621.108,00 kn.

O financijskim izvještajima i poslovanju lučkih uprava za 2013. izraženo je šest bezuvjetnih, sedam uvjetnih i jedno nepovoljno mišljenje (Županijska lučka uprava Rab). Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koje su utjecale na izražavanje uvjetnih i nepovoljnog mišljenja, odnose se na sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, programe i projekte te postupke javne nabave.

Revizijom je utvrđeno:

- Financijskim planovima pojedinih lučkih uprava nisu planirane neke vrste prihoda, a kod značajnijih odstupanja prihoda i rashoda u odnosu na financijski plan, nisu donesene izmjene plana. Pojedini programi rada nisu cjeloviti, a iskazani prihodi i rashodi u izvještaju o izvršenju godišnjeg programa rada i razvoja te financijskim izvještajima lučkih uprava nisu istovjetni.
- U području računovodstvenog poslovanja nepravilnosti se odnose na evidentiranje poslovnih događaja u poslovne knjige, zaključivanje poslovnih knjiga nakon roka propisanog za predaju financijskih izvještaja, popis imovine i obveza te vođenje evidencije putnih naloga. Pojedini poslovni događaji nisu evidentirani u poslovnim knjigama na propisanim računima po vrstama prema računskom planu neprofitnih organizacija, a kod iskazivanja pojedinih vrsta prihoda nije primjenjeno računovodstveno načelo nastanka događaja, što je utjecalo na istinitost financijskih izvještaja.
- Kod pojedinih lučkih uprava naplata prihoda od lučkih pristojbi obavlja se na način da lučka uprava prijevozniku ispostavlja mjesečne račune na temelju dostavljenih izvješća brodara, koja sadrže iznos naplaćene lučke pristojbe, ali ne i podatke o broju prevezenih putnika i vozila te ukupnoj vrijednosti prodanih karata, na temelju kojih se obračunava lučka pristojba. Lučke uprave nisu zatražile od brodara dostavu izvješća s potrebnim podacima, a izdani paragon blokovi vezani uz naplatu pristojbi ne slijede numerički niz kronološkim redom. Dužnicima su upućivane opomene, a za manji dio potraživanja pokrenuti su postupci ovrhe. S obzirom da druge mjere naplate potraživanja nisu poduzimane, potraživanja su i dalje vrijednosno značajna.
- Jedna lučka uprava je isplaćivala stimulacije pojedinim zaposlenicima bez primjene kriterija utvrđenih unutarnjim aktom te isplatu stimulacije za postignute uspješne rezultate poslovanja koji nisu predviđeni unutarnjim aktom i ugovorom o radu. Također je pojedinim zaposlenicima isplaćivala stimulacije na temelju odluka ravnatelja, a bez propisivanja kriterija i mjerila za utvrđivanje stimulativnog dijela plaće i uvjeta za isplatu nagrade.
- Kod jedne lučke uprave, odlukom ravnatelja, za dugotrajnu imovinu u upotrebi nabavljenu u prethodnim godinama, kao rashod priznata je amortizacija u visini jedne trećine obračunane amortizacije prema propisanim stopama, zbog čega su rashodi manje iskazani.

- Pojedine lučke uprave nisu sastavile plan nabave i njegove izmjene te Registar ugovora o javnoj nabavi niti ih objavile na svojim mrežnim stranicama, a pojedine lučke uprave nisu izvješće o javnoj nabavi dostavile tijelu nadležnom za sustav javne nabave. Obavijest o zaključivanju ugovora za nepredviđene radove nije objavljena u Elektroničkom oglasniku javne nabave, za pojedine usluge i radove nisu provedeni planirani postupci javne nabave, a nabava roba (električne energije) obavljena je bez primjene propisanih postupaka nabave, izravnim ugovaranjem. Za ugovorene radove nakon pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, zaključen je dodatak ugovoru za dodatne radove, čime je povećana vrijednost radova za 27,1 %.

Ured je dao sljedeće naloge i preporuke:

- Lučkoj upravi koja nije ustrojila učinkovite unutarnje kontrole, što je utjecalo na pojavu nepravilnosti u više područja (planiranje i računovodstveno poslovanje, naplata i evidentiranje prihoda, trošenje sredstava, evidentiranje kapitalnih ulaganja, postupci javne nabave te izvješćivanje o ostvarenju godišnjeg programa), naloženo je unaprjeđenje sustava unutarnjih kontrola, donošenje pisanih procedura i uputa za značajnije poslovne procese te poduzimanje radnji za uređenje načina rada kako bi se osigurao kvalitetni nadzor financijsko materijalnog poslovanja lučke uprave.
- Radi kontrole naplate lučke pristojbe, naloženo je zatražiti od linijskog prijevoznika dostavu podataka o broju prevezenih putnika i vozila u skladu s odredbama Pravilnika o kriterijima za određivanje namjene pojedinog dijela luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja, način plaćanja veza, uvjete korištenja te određivanje maksimalne visine naknade i raspodjele prihoda. Naloženo je poduzimati mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08 i 125/11) te je predloženo propisati uvjete, kriterije i postupke provođenja mjera naplate i otpisa potraživanja.
- S obzirom da je utvrđeno da lučka uprava nije provjeravala izvršavanje plana i godišnjeg operativnog programa rada ovlaštenika koncesije niti je o tome podnijela izvješće upravnom vijeću, naloženo je obavljanje nadzora i provjeravanje plana i godišnjeg operativnog programa ovlaštenika koncesije u skladu s odredbama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine 158/03, 141/06 i 158/13).
- Naloženo je utvrđivanje kriterija i mjerila za isplatu stimulativnog dijela plaće zaposlenicima u skladu s unutarnjim aktima, te iskazivanje rashoda za amortizaciju u skladu s propisima o računovodstvu neprofitnih organizacija.
- Ulaganja u projekt (Rijeka Gateway) kod jedne lučke uprave nisu obavljena planiranom dinamikom, nisu ostvarena sva planirana ulaganja te nije došlo do povećanja prekrcajnih kapaciteta luke i povećanja prometa tereta, što je bio jedan od ciljeva navedenog projekta, te je izraženo mišljenje da ciljevi projekta dijelom nisu ostvareni i da projekt nije bio u cjelosti pripremljen na način koji bi omogućio njegovu učinkovitu realizaciju. Također je, zbog nepotpune projektne dokumentacije, značajnog produženja rokova i neizvršenja pojedinih planiranih zadataka, predložena kvalitetnija priprema projekata prije njihove realizacije.

REVIZIJA POLITIČKIH STRANAKA, NEZAVISNIH ZASTUPNIKA I ČLANOVA PREDSTAVNIČKIH TIJELA LOKALNIH JEDINICA

Ured je obavio **financijsku reviziju** 30 političkih stranaka, šest nezavisnih zastupnika te dva člana predstavničkih tijela lokalnih jedinica, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2014.

Također, obavljena je **provjera dostave** godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika te članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica kojima je mandat u tijeku. Obavljena je i **provjera objave** financijskih izvještaja političkih stranaka i nezavisnih zastupnika u propisanom roku.

Osim navedenog, obavljen je i **uvid u financijske izvještaje** za 2014., za 40 izvanparlamentarnih političkih stranaka i 100 članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica (koji nisu dostavili godišnje financijske izvještaje, godišnji program rada i financijski plan te izvještaj o primljenim donacijama), te uvid u financijske izvještaje članice predstavničkog tijela lokalne jedinice kojoj je prestao mandat prije isteka vremena na koje je izabrana, a ostvarila je prihode iznad 100.000,00 kn.

Prihodi političkih stranaka obuhvaćenih revizijom iznosili su 114.820.902,00 kn, a rashodi 117.547.128,00 kn te manjak prihoda na koncu 2014. iznosi 2.726.226,00 kn (18 političkih stranaka je iskazalo višak prihoda nad rashodima u iznosu 9.175.240,00 kn, a 12 manjak u iznosu 11.901.466,00 kn). **O financijskim izvještajima i poslovanju političkih stranaka za 2014. izraženo je 14 bezuvjetnih, 14 uvjetnih i dva nepovoljna mišljenja** (Autohtona - Hrvatska seljačka stranka i Bošnjačka demokratska stranka Hrvatske). Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koje su utjecale na izražavanje mišljenja odnose se na djelokrug i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, planiranje, računovodstveno poslovanje, potraživanja i obveze, prihode, rashode te korištenje poslovnih prostora bez naknade.

Prihodi nezavisnih zastupnika obuhvaćenih revizijom iznosili su 2.098.050,00 kn, a rashodi 1.732.430,00 kn te višak prihoda na koncu 2014. iznosi 365.620,00 kn. **O financijskim izvještajima i poslovanju nezavisnih zastupnika za 2014. izražena su četiri bezuvjetna i dva uvjetna mišljenja.**

Prihodi članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica obuhvaćenih revizijom iznosili su 1.007.202,00 kn, a rashodi 346.654,00 kn te višak prihoda na koncu 2014. iznosi 660.548,00 kn. **O financijskim izvještajima i poslovanju članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica za 2014. izraženo je jedno bezuvjetno i jedno uvjetno mišljenje.**

Revizijom nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica utvrđene nepravilnosti i propusti koji su utjecali na izražavanje uvjetnog mišljenja odnose se na vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje financijskih izvještaja, evidentiranje poslovnih događaja, isplatu s posebnog računa za osobne potrebe, iskazivanje potraživanja, evidentiranje i plaćanje rashoda koji se odnose na osobne potrebe kao i isplatu naknada i tekućih donacija (pomoći) te stipendija, kao i korištenje poslovnog prostora.

Revizijom je utvrđeno:

- Pojedine političke stranke nisu uspostavile sustav unutarnjih kontrola ili sustav kontrola nije učinkovit te su uočene slabosti u planiranju, računovodstvenom poslovanju i trošenju sredstava.
- Godišnji program rada i financijski plan nije donijelo ili usvojilo nadležno tijelo političke stranke ili nisu doneseni u propisanom roku. Također u godišnjem programu rada nisu navedena potrebna sredstva i izvori financiranja planiranih aktivnosti, a financijskim planom prihodi i rashodi nisu planirani prema vrstama prihoda i rashoda iz Računskog plana za neprofitne organizacije te kod značajnijih odstupanja nisu donesene njegove izmjene.
- Pojedine političke stranke nisu sastavile temeljne financijske izvještaje na propisan način, odnosno podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu točni i istiniti te nisu istovjetni s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama. Također Bilješke uz financijske izvještaje ne sadrže pregled ugovorenih odnosa, koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina.
- Pojedine političke stranke nisu ustrojile i vodile poslovne knjige u skladu s propisima (nisu vođene evidencije putnih naloga i korištenja službenih vozila te knjiga obveza) ili političke stranke nisu evidentirale poslovne događaje prema propisanom računovodstvenom načelu (pojedini poslovni događaji koji su nastali u 2013. i u ranijem razdoblju, evidentirani su u poslovnim knjigama tijekom 2014.).
- Kod pojedinih političkih stranaka, knjigovodstvene isprave na temelju kojih su evidentirani poslovni događaji, u pojedinim slučajevima nije potpisao zakonski predstavnik, nije obavljena kontrola prije unosa podataka u poslovne knjige ili su poslovni događaji evidentirani na temelju knjigovodstvenih isprava iz kojih se ne može nedvojbeno utvrditi vrsta poslovnog događaja, odnosno pružene usluge. Također, nisu evidentirana potraživanja i obveze na propisani način (nema vjerodostojne dokumentacije, nisu vođene evidencije potraživanja, ne prati se dospelost potraživanja niti su poduzimane mjere za naplatu potraživanja), niti su uz službena putovanja ispostavljeni putni nalozi.
- Popisom imovine i obveza, pojedine političke stranke nisu obuhvatile cjelokupnu imovinu i obveze te nisu uskladile knjigovodstveno sa stvarnim stanjem.
- Vezano uz prihode iz proračuna lokalnih jedinica, utvrđeno je da pojedine političke stranke nemaju evidencije o lokalnim jedinicama koje su ih dužne financirati kao ni podatke o iznosima potraživanja od lokalnih jedinica.
- Dvije političke stranke nisu vodile evidenciju o primitku članarina ili nisu izdavale potvrde o primitku članarina, a pojedine političke stranke nisu poduzimale mjere za naplatu članarina u skladu s internim aktima.
- Kod pojedinih političkih stranaka se ne može potvrditi da su ostvareni rashodi povezani s ostvarenjem ciljeva utvrđenih godišnjim programom rada i financijskim planom (obračun putnih naloga, troškovi goriva, gradska vožnja i naknada za poslove tajništva, funkcioniranje organizacijskih jedinica i drugi materijalni troškovi).

Ured je dao sljedeće naloge i preporuke:

- Ured je naložio političkim strankama poduzimanje aktivnosti na ustrojavanju učinkovitijeg sustava unutarnjih kontrola, koji će osigurati poslovanje u skladu s propisima. Za političke stranke koje nisu donijele ni objavile kodeks etike, odnosno pravila ponašanja, ocijenjeno je da trebaju unaprijediti aktivnosti vezane uz promicanje visokih etičkih standarda među svojim članovima i zaposlenicima.
- Prema Zakonu o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, financijska sredstva se mogu koristiti isključivo za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom rada te je Ured izrazio mišljenje da sve političke stranke trebaju sastaviti godišnje financijske planove i programe rada, na način koji osigurava učinkovito upravljanje i kontrolu financijskog poslovanja i postupanje u skladu s propisima.
- Ured je naložio obavljanje popisa imovine i obveza, evidentiranje poslovnih događaja i vođenje poslovnih knjiga, kao i dostavljanje financijskih izvještaja u skladu s propisima.

b) Revizije učinkovitosti

U ovom izvještajnom razdoblju Ured je obavio 36 revizija učinkovitosti i to reviziju financiranja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina - Savjet za nacionalne manjine, reviziju upravljanja sredstvima EU fondova u Republici Hrvatskoj, kojom je obuhvaćeno pet subjekata, šest revizija financiranja izgradnje i upravljanje sportskim dvoranama, sedam revizija javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske te 21 reviziju sprječavanja i otkrivanja prijevара kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, kojom je obuhvaćeno 106 subjekata.

FINANCIRANJE PROGRAMA NEVLADINIH UDRUGA I USTANOVA NACIONALNIH MANJINA - SAVJET ZA NACIONALNE MANJINE

Predmet revizije bile su aktivnosti Savjeta za nacionalne manjine vezano uz raspoređivanje sredstava iz državnog proračuna nevladinim udrugama i ustanovama nacionalnih manjina za 2013., za financiranje programa za ostvarenje kulturne autonomije iz područja informiranja i izdavaštva, kulturnog amaterizma i manifestacija te programa koji proizlaze iz bilateralnih sporazuma i ugovora.

Ciljevi revizije bili su utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja i poslovnih knjiga, ocijeniti pravilnost i svrsishodnost korištenja sredstava državnog proračuna raspoređenih nevladinim udrugama i ustanovama nacionalnih manjina putem Savjeta za nacionalne manjine te provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava državnog proračuna raspoređenih nevladinim udrugama i ustanovama nacionalnih manjina u ostvarivanju ciljeva utvrđenih Programom rada Savjeta za nacionalne manjine za 2013.

Revizijom je utvrđeno:

- Zapisnik Povjerenstva za raspodjelu sredstava nevladinim udrugama i ustanovama nacionalnih manjina za ostvarivanje programa kulturne autonomije ne sadrži podatke, odnosno način vrednovanja prijavljenih programa vezano uz primjenu općih i posebnih kriterija, nije vidljivo jesu li predloženi programi za financiranje u 2013. odabrani u skladu s propisima te se ne može utvrditi na koji je način određen iznos financiranja iz državnog proračuna.
- Udjel raspoređenih i doznačenih sredstava deset nacionalnih manjina u odnosu na ukupno raspoređena i utrošena sredstva za financiranje programa za ostvarenje kulturne autonomije, značajno je veći u odnosu na njihov udjel u ukupnom broju pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, dok je za udjel raspoređenih i doznačenih sredstava šest nacionalnih manjina u odnosu na ukupno raspoređena i utrošena sredstva za financiranje programa za ostvarenje kulturne autonomije, značajno manji u odnosu na njihov udjel u ukupnom broju pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.
- Pojedine nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina, uz godišnje izvješće o ostvarivanju programa, dostavile su Savjetu za nacionalne manjine nepreglednu i nesistematiziranu dokumentaciju, iz koje nije moguće potvrditi da su sredstva u cjelini namjenski utrošena, dok su pojedine nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina u okviru godišnjih financijskih izvještaja iskazale rashode za zaposlene, što nije u skladu s Metodologijom za praćenje ostvarenja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina.

- Kontrolom namjenskog korištenja sredstava nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina, koju provode Stručna služba i računovodstveni servis, nije obuhvaćen vrijednosno značajan iznos sredstava.
- Vezano uz izdavanje tiskovina nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina, od ukupno tiskanih 1 746 000 primjeraka tiskovina nacionalnih manjina, jedan dnevni list je tiskan u 625 120 primjeraka ili 36,4 % ukupno tiskanih primjeraka, a prema podacima nakladnika, nije prodano 244 422 primjerka ili 39,1 % ukupne naklade.
- Pojedine nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina isplaćivale su autorske honorare za poslove koji po svojoj prirodi nisu autorska djela (korekture, lekture i uređivanje tekstova, organizacije i provedbe manifestacija, tehničke usluge, pripremanje i vođenje tribina, vođenje proba i zborova te naknade za obavljanje administrativnih i drugih poslova). Također, u većem broju slučajeva nisu utvrđeni kriteriji za obračun i isplatu autorskog honorara za pisanje novinskih članaka (iznos za karticu teksta, fotografiju, naslovnicu, bod teksta i urednički honorar).
- U dokumentaciji koja je prilog izvješćima o ostvarivanju i utrošku sredstava za kulturni amaterizam i kulturne manifestacije, u pojedinim slučajevima nisu dostavljeni dokazi o održanim programima, nisu dostavljene knjige blagajne i putnih troškova, na računima za reprezentaciju nije navedena svrha plaćanja i na koji program se odnosi te nisu navedeni korisnici usluga. U pojedinim slučajevima, nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina su sredstva odobrena za programe kulturnih djelatnosti i manifestacija u cijelosti utrošile za reprezentaciju, plaćanje odvjetničkih usluga ili kupnju darova, a u okviru računa za prijevoz nisu navedeni korisnici usluge prijevoza, putni nalozi su obračunavani i isplaćivani za odlaske na skupštine, sastanke i predstavljanje udruge, što nije u skladu s Odlukom Savjeta za nacionalne manjine.
- Pojedine nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina ne pridržavaju se propisanog iznosa u visini 20,0 % sredstava za režijske troškove (usluge telefona, sitni inventar, komunalne usluge, poštarina, najamnina, reprezentacija, knjigovodstvene usluge).
- Stručna služba nije osigurala podatke prema vrstama i iznosu troškova po programima te cjelovite podatke koji omogućuju kontinuirano praćenje ostvarenja programa u skladu s Metodologijom za praćenje ostvarenja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, Ured ocjenjuje da financiranje programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina putem Savjeta za nacionalne manjine u 2013. nije u potpunosti učinkovito.

Ured je dao sljedeće preporuke:

- Utvrditi način primjene općih i posebnih kriterija utvrđenih Kriterijima za dodjelu financijske potpore za programe nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina, radi vrednovanja, ocjene i odabira programa te raspodjele sredstava iz državnog proračuna u skladu s propisima.
- Pri dodjeli financijske potpore za programe nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina, u skladu s propisima primijeniti opće kriterije koji se odnose na broj pripadnika nacionalne manjine.

- Uskladiti obrazac IR-2 (Informiranje) s Metodologijom kako bi se u financijskim izvještajima iskazali propisani podaci. Također predlaže sufinanciranje troškova utvrđenih Metodologijom za praćenje ostvarenja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina.
- S obzirom na rizike koji proizlaze iz značaja i djelatnosti nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina, velikog broja korisnika kojima se u okviru Savjeta za nacionalne manjine planiraju i doznačavaju sredstva te velikog opsega dokumentacije koju uz izvješća o ostvarenju programa i utrošku sredstava dostavljaju nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina, predlaže se kontrolom obuhvatiti vrijednosno značajnija sredstva i veći broj korisnika.
- Utvrditi jasne kriterije za izdavanje tiskovina nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina (vrsta tiskovine, broj primjeraka tiskovine, visina naklade po pojedinoj tiskovini, troškovi naklade po pojedinoj tiskovini), vodeći računa o broju pripadnika nacionalnih manjina koje okupljaju i potrebi očuvanja etničkog, kulturnog i jezičnog identiteta i doprinosu kulturnom, društvenom i gospodarskom razvitku Republike Hrvatske te njihovoj integraciji u hrvatsko društvo.
- Utvrditi jasne kriterije za priznavanje iznosa naknada za autorske honorare, odnosno priznavanje iznosa naknada za financiranje autorskih honorara u skladu s propisima.
- Financirati programe nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina u skladu s propisima i drugim aktima kojima je uređeno financiranje udruga i ustanova. Zatražiti povrat sredstava od nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina koje su ostvarile režijske i druge troškove više od odobrenog iznosa.
- Financirati programe u skladu s Kriterijima za dodjelu financijske potpore za programe nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina. Zatražiti povrat novčanih sredstava od nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina za programe koji nisu ili su djelomično ostvareni razmjerno neizvršenom dijelu.
- Uspostaviti odgovarajući informacijski sustav koji bi omogućio učinkovito, kontinuirano i cjelovito praćenje i kontrolu namjenskog korištenja sredstava koja se doznačuju putem Savjeta za nacionalne manjine, za ostvarenje programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina.

Ocijenjeno je da bi se provedbom navedenih preporuka povećala učinkovitost financiranja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina u ostvarivanju kulturnih i informativno-izdavačkih programa te očuvanje etničkog, kulturnog i jezičnog identiteta.

UPRAVLJANJE SREDSTVIMA EU FONDOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Predmet revizije bile su aktivnosti nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj vezane uz upravljanje sredstvima EU fondova koje se odnose na strukturne instrumente te financijske pokazatelje vezane uz strukturne instrumente za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

Revizijom su obuhvaćena tijela nadležna za upravljanje strukturnim instrumentima i to: Koordinacijsko i Upravljačko tijelo za operativni program (dalje u tekstu: OP) „Regionalna konkurentnost“, Tijelo za ovjeravanje, Upravljačko tijelo za OP „Promet“, Upravljačko tijelo za OP „Zaštita okoliša“ i Upravljačko tijelo za OP „Razvoj ljudskih potencijala“.

Osnovni cilj revizije bio je ocijeniti učinkovitost upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata u Republici Hrvatskoj. Uz osnovni cilj, posebni ciljevi revizije bili su: provjeriti donošenje i primjenu propisa koji se odnose na upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata, provjeriti i ocijeniti obavljaju li subjekti revizije poslove koji proizlaze iz njihovih funkcija i zadaća određenih pravnim i institucionalnim okvirom, provjeriti planiranje i izvršenje državnog proračuna vezano uz sredstva strukturnih instrumenata, provjeriti financijske pokazatelje o korištenju raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata u 2013. i 2014. te ocijeniti suradnju subjekata i dostupnost informacija pri upravljanju sredstvima EU fondova.

Ulaskom u EU (1. srpnja 2013.), Republici Hrvatskoj su na raspolaganju znatno veća sredstva iz EU fondova u odnosu na sredstva koja je imala na raspolaganju kroz pretpristupne fondove. U financijskom razdoblju 2007. - 2013. koristila se IPA (Instrument pretpristupne pomoći), a s danom pristupanja Republika Hrvatska postaje i korisnik strukturnih instrumenata. Korištenje sredstava iz EU fondova u razdoblju nakon pristupanja bilo je složeno i zahtjevno, jer su se paralelno provodile dvije vrste programa.

Revizijom je utvrđeno:

- Pravni okvir je u cijelosti uspostavljen, odnosno doneseni su svi potrebni propisi u skladu s kojima subjekti revizije obavljaju svoje zadaće i funkcije.
- S obzirom na radnu preopterećenost, fluktuaciju i složenost poslova postoji potreba za daljnjim jačanjem administrativnih kapaciteta u skladu s donesenim odlukama Vlade Republike Hrvatske o potrebi zapošljavanja i sistematizaciji radnih mjesta kao i potreba za kontinuiranom izobrazbom.
- Pojedini djelatnici unutar Upravljačkog tijela, koji su potpora Koordinacijskom tijelu, radno su opterećeni te je potrebno ustrojiti unutarnju jedinicu za samostalno obavljanje funkcija za koje je odgovorno Koordinacijsko tijelo.
- Financijski podaci Nacionalnog fonda i Upravljačkih tijela o ugovorenim i plaćenim iznosima, nisu istovjetni i vode se na različite načine.
- U pojedinim OP-ima postoje značajni problemi u provedbi projekata, koji se, između ostalog, odnose na kašnjenje provedbe projekata i na složenost provedbe velikih infrastrukturnih projekata, te postoje rizici vezani uz ostvarenje općih ciljeva projekata.
- Republika Hrvatska je do konca 2014. primila od Europske Komisije 431.716.914,94 EUR ili 50,3 % raspoloživog iznosa (858.275.017,60 EUR), te je po razini iskorištenosti sredstava strukturnih instrumenata na 24. mjestu, od 28 država članica.
- S obzirom da je iz strukturnih instrumenata financijskog razdoblja 2007. - 2013. preostalo za ugovoriti 207.423.251,12 EUR, a za isplatiti krajnjim korisnicima 568.961.682,27 EUR te da se navedena sredstva moraju utrošiti do konca 2016., postoji rizik da sredstva neće biti iskorištena.

- Donesena je Komunikacijska strategija na razini sustava upravljanja strukturnim instrumentima, doneseni su pojedinačni Komunikacijski akcijski planovi za OP-e te je izrađena mrežna stranica u svrhu informiranja javnosti o korištenju sredstava iz EU fondova i redovito se ažurira. Međutim, podaci o ugovorenim i plaćenim sredstvima objavljeni na mrežnoj stranici odnose se na ukupan iznos za cijelo financijsko razdoblje 2007. - 2013., ne uzimajući u obzir specifičnosti u provedbi pojedinih OP-a i različitu dinamiku njihove provedbe, što utječe na transparentnost praćenja iskorištenosti raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata.
- Sredstva strukturnih instrumenata nisu realno planirana u Državnom proračunu za 2013. i 2014.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, Ured ocjenjuje da je upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata u Republici Hrvatskoj djelomično učinkovito.

Ured je dao sljedeće preporuke:

- Subjekti revizije, u kojima postoji potreba za daljnjim jačanjem administrativnih kapaciteta, trebaju ubrzati aktivnosti vezane uz provođenje Odluka o potrebi jačanja administrativnih kapaciteta, odnosno poduzeti potrebne mjere za zapošljavanje predviđenog broja djelatnika kao i zapošljavati djelatnike s radnim iskustvom te osigurati stalnu izobrazbu.
- U Koordinacijskom tijelu potrebno je ustrojiti unutarnje organizacijske jedinice na način koji će omogućiti samostalno obavljanje propisanih zadaća i funkcija za koje je odgovorno te pojačati ulogu u koordinaciji, razmjeni informacija i usklađivanju podataka svih subjekata revizije, jer će u predstojećem razdoblju, kada završava korištenje strukturnih instrumenata, koordinacija svih nadležnih tijela biti izuzetno važna za učinkovito korištenje preostalih sredstava.
- Subjekti revizije trebaju uskladiti način prikazivanja financijskih podataka, uzimajući u obzir specifičnosti svakog OP-a, odnosno jasno odrediti način vođenja i prikazivanja financijskih podataka.
- S obzirom da se značajniji iznosi planiraju realizirati u posljednje dvije godine provedbe (2015. i 2016.), Upravljačka tijela trebaju provoditi odgovarajuće kontrole u svim tijelima kojima su delegirane funkcije u svrhu boljeg upravljanja OP-om, procijeniti rizike koji bi mogli dovesti do preopterećenja tijela koja sudjeluju u upravljanju strukturnim instrumentima i u upravljanju Europskim strukturnim investicijskim fondovima te ubrzati aktivnosti, kako bi se ugovorene usluge realizirale, sredstva iskoristila za doznačene namjene i da neočekivane okolnosti ne utječu na realizaciju ugovora.
- Zbog specifičnosti OP-a, potrebno je objavljivati i redovno ažurirati odvojene podatke za svaki OP, s ciljem transparentnog praćenja iskorištenosti raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata.
- Subjekti revizije trebaju realnije planirati i izvršavati sredstava strukturnih instrumenata u državnom proračunu.

Ured je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta te utjecala na povećanje učinkovitosti upravljanja i iskorištavanja sredstava strukturnih instrumenata Europske unije koje Republika Hrvatska ima na raspolaganju.

FINANCIRANJE IZGRADNJE I UPRAVLJANJE SPORTSKIM DVORANAMA

Predmet revizije financiranja izgradnje i upravljanja sportskim dvoranama bila je provedba aktivnosti subjekata revizije vezanih uz pripremne radnje, ugovaranje, izgradnju, financiranje te upravljanje i korištenje sportskih dvorana. Obuhvaćeno je razdoblje poslovanja sportskih dvorana od izgradnje do konca 2014.

Subjekti revizije bili su: Gradska sportska dvorana u Varaždinu, sportska dvorana Arena Zagreb, sportska dvorana Gradski vrt, Osijek, sportska dvorana Žatika, Poreč, Športski centar Višnjik, Zadar te Športsko poslovni centar Lora, Split.

Ciljevi revizije bili su: ocijeniti jesu li provedene sve potrebne procjene i analize ekonomske isplativosti izgradnje sportskih dvorana, izvršavaju li se obveze u skladu sa zaključenim ugovorima, upravlja li se sportskim dvoranama na učinkovit i ekonomski isplativ način, provode li se aktivnosti sa svrhom poboljšanja poslovanja sportskih dvorana te provode li se kontrolne aktivnosti nad upravljanjem i poslovanjem sportskih dvorana.

Revizijom je utvrđeno:

- Studija isplativosti odnosno opravdanosti izgradnje dvorana u Poreču, Splitu i Zadru nije izrađena. Prije donošenja odluke o financiranju izgradnje Gradske sportske dvorane u Varaždinu prema modelu javno-privatnog partnerstva nisu analizirani i realno utvrđeni rizici koje Grad Varaždin preuzima te nije dobivena suglasnost Ministarstva financija za zaključenje ugovora.
- Vlada Republike Hrvatske nije informirana o aktivnostima i poslovanju Arene Zagreb te o utrošku doznačenih sredstava.
- Nedostaci na dvorani u Osijeku nisu uklonjeni, niti je ishođena uporabna dozvola.
- Procedure nadzora koje treba provoditi Grad Varaždin nisu ustrojene na način koji osigurava dostupnost podataka vezanih uz korištenje Gradske sportske dvorane u Varaždinu.
- Natječaj za upravitelja Arene Zagreb u 2012., 2013. i 2014. nije proveden.
- Ugovor o načinu upravljanja i korištenja sportske dvorane u Osijeku nije zaključen. Ugovorom bi se utvrdili ciljevi koji se trebaju ostvariti upravljanjem dvorane, poslovi i način financiranja poslova upravljanja i korištenja dvorane, način kontrole i izvještavanja o izvršenju ugovorenih obveza te druga prava i obveze. Mjerila i kriteriji za određivanje visine i namjene sredstava koja se iz proračuna Grada Osijeka isplaćuju društvu za subvencioniranje korištenja dvorane, nisu utvrđena.
- Upravljanje dvoranom u Poreču nije uređeno, nije donesen plan upravljanja i financiranja dvorane s pojedinačnim troškovima po godinama te nisu određeni kriteriji, odnosno manifestacije za koje se dvorana dodjeljuje bez naknade.
- Troškovi zaduženja izdavanjem obveznica za izgradnju Športskog centra Višnjik, Zadar bili su i više od tri puta veći od troškova zaduženja uzimanjem kredita, za približno jednake iznose glavnice i rokove otplate.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Ured je ocijenio da je financiranje izgradnje i upravljanje Gradskom sportskom dvoranom u Varaždinu, sportskom dvoranom Arena Zagreb, sportskom dvoranom Gradski vrt, Osijek, sportskom dvoranom Žatika, Poreč te Športskim centrom Višnjik, Zadar djelomično učinkovito, dok je za športsko poslovni centar Lora, Split ocijenio da je neučinkovito.

Ured je dao sljedeće preporuke:

- Prije donošenja odluke o projektima koji se financiraju proračunskim sredstvima, izraditi studiju isplativosti odnosno opravdanosti ulaganja.
- Prije donošenja odluke o realiziranju projekta po modelu javno-privatnog partnerstva pribaviti potrebne suglasnosti.
- Dostavljati Vladi Republike Hrvatske, odnosno nadležnom ministarstvu, izvješća o provedenim aktivnostima i poslovanju sportske dvorane Arena Zagreb, kako bi bila uključena u donošenje najznačajnijih odluka vezanih uz njeno poslovanje.
- Poduzeti aktivnosti na otklanjanju tehničkih nedostataka dvorane Gradski vrt u Osijeku i ishođenje uporabne dozvole.
- Preispitati mogućnost učinkovitijeg praćenja izvršenja ugovora s privatnim partnerom kroz upravljanje, kontrolu i nadzor te sustavno praćenje provedbe ugovora o javno-privatnom partnerstvu za Gradsku sportsku dvoranu u Varaždinu.
- Provesti aktivnosti pronalaženja upravitelja višenamjenskim objektom Arena Zagreb.
- Zaključiti ugovor o načinu upravljanja i korištenja dvorane u Osijeku, kojim bi se utvrdili ciljevi koji se trebaju ostvariti upravljanjem dvorane, poslovi i način financiranja poslova upravljanja i korištenja dvorane, način kontrole i izvještavanja o izvršenju ugovorenih obveza te druga prava i obveze.
- Sastaviti plan financiranja svih troškova vezanih uz upravljanje dvoranom u Poreču po godinama do konca otplate kredita te planirati i druge izvore financiranja. Jasnije odrediti kriterije, odnosno utvrditi manifestacije za koje se dvorana dodjeljuje bez naknade.
- Prije izgradnje drugih planiranih objekata Športskog centra Višnjik, izraditi stručnu podlogu opravdanosti izgradnje. U slučaju novih zaduživanja, analizirati financijsko tržište, napraviti potrebne procjene i odabrati oblike zaduživanja s nižim troškovima; Kod financiranja budućih projekata, usmjeriti se na kredite i potpore državnih i međunarodnih financijskih institucija zbog povoljnijih uvjeta financiranja.

Ured je ocijenio da bi provedba navedenih preporuka pridonijela povećanju učinkovitosti upravljanja sportskim dvoranama.

JAVNA NABAVA U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE

Predmet revizije bile su aktivnosti društava od 2012. do 2014. na provedbi postupaka javne nabave, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, postupke nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost postupaka nabave sa zakonima i drugim propisima.

Subjekti revizije bili su: Financijska agencija, HŽ Cargo d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o., Narodne novine d.d., Plinacro d.o.o. i Središnje klirinško depozitarno društvo d.d.

Ciljevi revizije bili su: utvrditi postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu, jesu li nabavljene robe, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete i jesu li nabavljene po najpovoljnijim cijenama, je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave, je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu i jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete, odnosno poboljšanje učinkovitosti društava te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Revizijom je utvrđeno:

- Društva nemaju pisane upute za planiranje nabave, kojima bi se detaljnije utvrdile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, faze i rokovi planiranja, propisali standardizirani obrasci za prikupljanje zahtjeva za nabavu roba, radova i usluga, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, objave plana i izvješćivanje.
- Rokovi u kojima su organizacijske jedinice obvezne dati prijedloge za izradu plana nabave, nisu određeni.
- Društva nemaju pisane dokaze na temelju kojih je sastavljen plan nabave, iz dokumentacije nije vidljivo da je nabava roba, radova i usluga planirana na temelju stvarnih potreba i financijskih mogućnosti.
- Pri planiranju nabave društva nisu predvidjela moguće rizike kod provedbe postupaka javne nabave zbog podnošenja žalbi ili ako se na poziv na nadmetanje ne javi ni jedan ponuditelj.
- Pojedine usluge nabavljene su bez primjene propisanih postupaka javne nabave, pojedini postupci nabave su provedeni sa zakašnjenjem, a nabava je obavljena bez zaključenih ugovora.
- Planovi nabave nisu usvojeni prije početka poslovne godine na koju se odnose, planom nabave nije određena vrsta postupka nabave, planirano trajanje ugovora o nabavi, tko je odgovoran za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice te tko odobrava plan nabave.
- Društva ne prate ostvarenje plana nabave i nije određeno tko je odgovoran za praćenje ostvarenja plana nabave.
- Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave (zaključeni su ugovori o nabavi veće vrijednosti od planiranih i provedeni su postupci nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni), društva nemaju obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana, planovi nabave nisu objavljeni na mrežnim stranicama društva.

- Društva nisu općim aktima detaljno i jasno odredila provedbu postupaka javne nabave te nisu uredila način upravljanja i odgovornosti u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu.
- U fazi pripreme projekata nije sastavljena analiza koristi i troškova.
- Predmet nabave nije opisan na jasan, potpun i nedvojbena način.
- U nekim slučajevima nisu pribavljena ili nisu pravodobno pribavljena jamstva ili su jamstva dana na manje iznose od ugovorenih.
- Rokovi obavljanja radova i pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni ili ugovarani rokovi nisu bili u skladu s rokovima utvrđenim dokumentacijom za nadmetanje.
- Uvjeti iznimne žurnosti nisu ispunjeni.
- Pozvano je jedno društvo, iako je na tržištu bilo više društava kojima je mogao biti upućen poziv za dostavu ponude.
- Ugovori o nabavi nisu bili usklađeni s odabranom ponudom ili su zaključeni nakon što su usluge obavljene.
- Obavijesti o zaključenim ugovorima nisu objavljene ili nisu objavljene pravodobno u Elektroničkom oglasniku javne nabave.
- Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu uspostavljene na zadovoljavajući način.
- Računi za obavljene usluge ispostavljeni su prije zaključenja ugovora.
- Ovlašteni predstavnici za kontrolu obavljenih usluga, koji predstavljaju kontrolno tijelo naručitelja, nisu imenovani, te nije uspostavljeno ocjenjivanje načina na koji su dobavljači ispunjavali svoje obveze.
- Unutarnja revizija nije obavljala reviziju postupaka nabave.
- U predmetima nabave nedostaju pojedini dokumenti vezani uz postupak nadmetanja, ugovaranja te realizaciju ugovora.
- Društva nisu donijela pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama te skladišnog poslovanja.
- Nakon provedenih postupaka javne nabave, društva nisu pratila jesu li postupci provedeni u skladu s propisima o javnoj nabavi, nisu uspostavljeni sustavi kontrola za praćenje izvršenja ugovora, nije obračunana i naplaćena ugovorna kazna za nepravodobno okončanje radova.
- Usluge održavanja računalne opreme plaćane su paušalno, tj. u jednakim mjesečnim ili tromjesečnim obrocima, neovisno o broju obavljenih usluga.
- Registar ugovora nije vođen u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.
- Odluke o pravu korištenja službenih vozila nisu donesene kao ni opći akt o korištenju i održavanju službenih vozila.

Na temelju provedenih postupaka i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Ured je ocijenio da je sustav javne nabave bio učinkovit u društvu Plinacro d.o.o., da je sustav javne nabave bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja u Financijskoj agenciji i Središnjem klirinškom depozitarnom društvu d.d. te da sustav javne nabave nije bio učinkovit, pri čemu su potrebna značajna poboljšanja u društvima HŽ Cargo d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o. i Narodne novine d.d.

Ured je dao sljedeće preporuke:

- Općim aktima urediti procedure postupaka javne nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu, definirati uvjete, slučajeve i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave, troškovnik, kriterije za odabir ponude te razloge za poništenje postupka nabave.
- Urediti način upravljanja i odgovornosti u provedbi postupaka javne nabave.
- Donositi planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose, planirati nabavu isključivo stvarno potrebnih roba, radova i usluga, vodeći računa o financijskim mogućnostima.
- Prije nabave roba i usluga sastaviti pisane analize iz kojih bi bilo vidljivo u kojoj će mjeri biti nabavljene robe, radovi i usluge stvarno potrebne i optimalno iskorištene.
- Predvidjeti moguće rizike kod provedbe postupaka javne nabave.
- Predmet nabave opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način, odnosno u opisu predmeta nabave navesti sve okolnosti značajne za izvršenje ugovora.
- Utvrđivati realne rokove isporuke roba, radova i usluga uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti.
- Pravodobno pokretati postupke javne nabave i zaključivati ugovore.
- Pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje pri provedbi pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave.
- U cilju postizanja povoljnije cijene nabave prednost dati otvorenim postupcima javne nabave u odnosu na pregovaračke postupke.
- Ugovore zaključivati u skladu s ponudbenom dokumentacijom.
- Odabir dobavljača provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje.
- Jamstva za uredno izvršenje ugovora ugovarati i pravodobno pribavljati.
- Sastavljati zapisnike o preuzimanju roba, radova i usluga.
- Postupke nabave provoditi u skladu s planom i pratiti ostvarenje plana nabave.
- Za slučajeve kašnjenja isporuke obračunavati i naplaćivati ugovornu kaznu.
- Kontrolirati provedbu postupaka nabave roba, radova i usluga, te ocjenjivati izvršenje obveza isporučitelja.
- Analizirati cijene roba, radova i usluga povezanih društava te ih uspoređivati s tržišnim cijenama.
- Voditi računa o potpunosti dokumentacije te odrediti rokove čuvanja dokumentacije.
- Uspostaviti evidenciju primljenih jamstava i zaključenih ugovora, obavljenih plaćanja i obračuna zateznih kamata prema pojedinačnom ugovoru.
- Općim aktom definirati uvjete korištenja službenih vozila i voditi potrebne evidencije.
- Voditi registar ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Ured je mišljenja da bi provedba danih preporuka pridonijela donošenju boljih poslovnih odluka, većoj transparentnosti u postupcima nabave, većoj razini javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštedama sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi utjecalo na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.

SPRJEČAVANJE I OTKRIVANJE PRIJEVARA KOD TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U VLASNIŠTVU LOKALNIH JEDINICA

Ured je obavio reviziju učinkovitosti sprječavanja i otkrivanja prijevара u 106 trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica na području 20 županija i grada Zagreba.

Predmet revizije bile su politike i postupci za sprječavanje i otkrivanje prijevара te aktivnosti koje trgovačka društava poduzimaju kako bi spriječila i otkrila prijevare. Obuhvaćeno je poslovanje za 2014., a ovisno o procjeni rizika, za pojedina područja revizije i ranija razdoblja.

Ciljevi revizije bili su: utvrditi jesu li društva uspostavila prikladne politike, procedure i kontrole kako bi spriječila prijevare, utvrditi poduzimaju li potrebne aktivnosti kako bi povećala svjesnost rukovoditelja i drugih zaposlenika o mogućnosti pojave prijevара, ocijeniti djelotvornost sustava unutarnjih kontrola s obzirom na rizike prijevара te utvrditi koje su postupke društva uspostavila kako bi što prije otkrila prijevare.

Revizijom je utvrđeno:

- Općim aktima nije uređeno davanje i primanje darova i ugošćavanje, korištenje sredstava društva isključivo za poslovne svrhe, nisu utvrđeni postupci za prijavljivanje i izvješćivanje o mogućem sukobu interesa, kao ni obveze rukovoditelja i drugih zaposlenika u slučaju sumnje na prijevара, nije uređeno funkcioniranje unutarnjih kontrola, odnosno nisu pisanim procedurama uređene kontrolne aktivnosti, postupci i mjere koje obuhvaćaju, način na koji se primjenjuju i u kojim fazama procesa te tko je ovlašten i odgovoran za njihovu provedbu. Općim aktima nije zajamčena anonimnost i zaštita osoba koje izvijeste o sumnji na prijevара.
- Normativi potrošnje goriva nisu određeni, ne vode se evidencije potrošnje goriva po pojedinom vozilu, putni radni listovi nisu ovjereni potpisom osobe koja je koristila službeno vozilo, nije ustrojena evidencija kretanja vozila.
- Pisane procedure o načinu i ograničenjima korištenja službenih mobitela nisu donesene i ne vodi se primjerena briga o troškovima mobilnih telefona.
- Za pristup imovini društva izvan radnog vremena, zaposlenicima se ne izdaju pisana odobrenja.
- Na mrežnim stranicama nisu objavljeni svi podaci i informacije u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.
- Redovita izobrazba zaposlenika o mogućim prijevarama se ne održava.
- Unutarnje kontrole nisu uređene na način da spriječe prijevара.
- Područja poslovanja s većim rizikom pojavljivanja prijevара nisu ocjenjivana.
- Odobravanje financijskih transakcija iznad određenih iznosa nije uspostavljeno.
- Anonimni i povjerljivi kanali dojave za zaposlenike, korisnike usluga, dobavljače i druge interesne skupine, putem kojih mogu ukazati na sumnjive aktivnosti, nisu uspostavljeni.
- Redoviti nadzor podataka koji se odnose na područja podložna prijevarama se ne obavlja.

- Općim aktima nije uređena obveza raspisivanja natječaja ili oglasa pri zapošljavanju te postupci i procedure zapošljavanja, nisu doneseni godišnji planovi zapošljavanja ili su zapošljavanja obavljena bez provedbe javnog natječaja, nisu donesene pisane procedure koje bi osigurale transparentno zapošljavanje bez sukoba interesa te zapošljavanje najboljih kandidata, ne provode se postupci provjere sposobnosti kandidata, nisu sastavljeni zapisnici o rangiranju primljenih ponuda za zaposlenje, o obavljenim razgovorima s kandidatima, kao ni prijedlozi povjerenstva, odnosno odluke direktora o odabiru kandidata te nisu utvrđeni kriteriji za napredovanje zaposlenika.
- Općim aktima nisu uređeni postupci kontrole obračuna i isplate plaća i naknada, pri obračunu i isplati plaća i naknada ne provode se naknadne kontrole odobrenih promjena vezane uz obračun plaća i naknada, obračunske liste plaća ne sadrže sve potrebne elemente, plaće su ugovarane u neto umjesto u bruto iznosu, stimulacije nisu obračunavane i isplaćivane u skladu s općim aktima i nema pisanog obrazloženja za njihovu isplatu, naknade za dolazak i odlazak s posla isplaćivane su bez potvrde prijevoznika o visini stvarnih troškova, navedena naknada nije isplaćivana, iako su zaposlenici na to imali pravo, a naknada za topli obrok je isplaćivana, iako zaposlenici nisu na to imali pravo.
- Plan nabave nije donesen prije početka poslovne godine na koju se odnosi, nije objavljen na mrežnim stranicama, nisu upućeni pozivi za dostavu ponuda, nabava je obavljena izravnom pogodbom bez provedenog propisanog postupka nabave, nije vođena primjerena briga o rizicima nabave i nisu obavljane kontrole postupaka javne nabave, nadležnim zaposlenicima nije osigurana pomoć za suzbijanje korupcije i prijevare u sustavu javne nabave.
- Isplatu donacija su odobravali direktori na temelju pojedinačnih zamolbi primatelja donacije, bez utvrđenih kriterija i postupaka dodjele donacija, nije nadzirano namjensko korištenje isplaćenih donacija i nisu na mrežnim stranicama objavljeni popisi primatelja donacija i iznosi.

Na temelju utvrđenih činjenica, Ured je ocijenio da je sedam društava poduzimalo potrebne aktivnosti kako bi spriječilo i otkrilo prijevare, 84 društva su poduzimala aktivnosti za sprječavanje i otkrivanje prijevare, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, a 15 društava nije poduzimalo potrebne aktivnosti za sprječavanje i otkrivanje prijevare, te su potrebna značajna poboljšanja.

Ured je dao sljedeće preporuke:

- Općim aktima urediti etičke vrijednosti, poslovna načela i obveze prema interesnim skupinama te postupanja u slučaju njihovih povreda, urediti davanje i primanje darova te postupak ugošćavanja odnosno način korištenja reprezentacije (što se smatra reprezentacijom i način korištenja reprezentacije), korištenje sredstava organizacije isključivo za poslovne svrhe, odrediti dozvoljenu visinu troškova mobilnih telefona, ovisno o stvarnim poslovnim potrebama radnog mjesta te nadzirati troškove mobilnih telefona te korištenje službenih vozila.
- Putne radne listove ovjeravati potpisom osobe koja je koristila službeno vozilo te preispitati opravdanost broja zaposlenika koji neograničeno koriste službena vozila i usluge najma vozila kao i provjeravati korištenje privatnih vozila u službene svrhe.
- Utvrditi normative potrošnje goriva i nadzirati potrošnju goriva, kontrolirati i ovjeravati račune za nabavu goriva, ustrojiti evidencije potrošnje goriva pojedinačno po vozilu, uspoređivati količine točenog goriva, potrošnju goriva prema normativima proizvođača, stvarnu potrošnju i obrazloženja odstupanja.

- Donijeti pisane procedure o blagajničkom poslovanju i nadzirati blagajničko poslovanje.
- Voditi primjerenu brigu o pristupu imovini društva izvan radnog vremena.
- Urediti postupke donošenja odluka kako bi se osigurala najviša razina odgovornosti i transparentnosti.
- Općim aktima urediti postupke za prijavljivanje i izvješćivanje o mogućem sukobu interesa te obveze rukovoditelja i drugih zaposlenika u slučaju sumnje na prijevare.
- Održavati izobrazbu zaposlenika o prijevarama (što se smatra prijevaram, na koji način prijevara šteti društvu i kako treba prijaviti sumnjive aktivnosti).
- Općim aktima urediti fizičke i neovisne kontrole i provjere, redovito ocjenjivati funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola te specifična područja poslovanja s većim rizikom pojavljivanja prijevara.
- Razvijati odgovarajuće protumjere i akcijske planove kako bi se upravljalo rizicima pojavljivanja prijevara.
- Uspostaviti odobravanje financijskih transakcija iznad određenih iznosa.
- Istraživati sumnjive transakcije, skrivene odnose među pojedincima, organizacijama i događajima.
- Postupcima i tehnikama otkrivanja prijevara obuhvatiti sve razine odgovornosti.
- Redovito nadzirati podatke koji se odnose na područja podložna prijevarama.
- Uspostaviti anonimne i povjerljive kanale dojave za zaposlenike, korisnike usluga, dobavljače i druge interesne skupine putem kojih mogu ukazati na sumnjive aktivnosti te osigurati zaštitu osoba koje izvijeste o sumnji na prijevare.
- Voditi evidenciju o primljenim pritužbama koje mogu ukazivati na prijevarene aktivnosti.
- Donijeti godišnje planove zapošljavanja kojima bi se utvrdilo stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta utvrđenih sistematizacijom i potreban broj zaposlenika, urediti postupke i procedure zapošljavanja, utvrditi kriterije za ocjenjivanje i rangiranje kandidata, zapošljavati na temelju natječaja objavljenih u javnim glasilima i na mrežnim stranicama, voditi zapisnike o postupku izbora kandidata te donijeti pisane odluke o izboru kandidata, kontrolirati točnost i potpunost svjedodžbi, diploma i drugih dokumenata pri zapošljavanju.
- Utvrditi mjerila i kriterije za napredovanje zaposlenika.
- Općim aktima utvrditi način obračuna plaće te prava, obveze i odgovornosti rukovoditelja i drugih zaposlenika iz radnog odnosa.
- Obračunavati i isplaćivati plaće i stimulacije zaposlenicima u skladu s općim aktima.
- Isplaćivati naknadu za dolazak i odlazak s posla zaposlenicima na temelju potvrde prijevoznika o visini stvarnih troškova i u skladu s općim aktima.
- Preispitati opravdanost i učestalost odobravanja stimulativnog dijela plaće te odrediti kriterije i mjerila za njegov obračun.
- S članovima uprave ugovarati plaće u bruto iznosu i na obračunskim listama plaća navesti sve potrebne elemente.
- Plan nabave donijeti prije početka poslovne godine, procjenjivati rizike pri provedbi postupaka nabave, primjenjivati propisane postupke nabave, donijeti pisane procedure za pokretanje i provedbu postupaka nabave kojima su utvrđeni poslovni procesi i zaduženja zaposlenika koji sudjeluju u pripremi i provedbi postupaka, internim aktom propisati obvezu prikupljanja ponuda za bagatelne nabave većih vrijednosti.

- Od imenovanih ovlaštenih predstavnika za provedbu postupka javne nabave pribavljati pisanu izjavu o nepostojanju sukoba interesa, pravodobno provoditi postupke javne nabave za zaključivanje okvirnih sporazuma, odluke koje prethode zaključivanju ugovora o nabavi prikladno bilježiti i dokumentirati, uspostaviti posebne kontrole postupaka javne nabave, voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, pratiti nabavu roba, radova i usluga prema zaključenim ugovorima, pratiti i ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača te ocjenjivati jesu li nabavljene robe, radovi i usluge stvarno potrebni i optimalno korišteni, izrađivati izvješća o javnoj nabavi.
- Nadležnim zaposlenicima u sustavu javne nabave osigurati pomoć pri suzbijanju korupcije i prijevare, na mrežnim stranicama objavljivati postupke javne nabave i postoje li gospodarski subjekti s kojima je naručilac u sukobu interesa.
- Općim aktom urediti obračunavanje, kontrolu i naplatu prihoda te poduzimati mjere naplate.
- Obavljati cjeloviti godišnji popis imovine i obveza te usklađivati knjigovodstveno sa stvarnim stanjem.
- Utvrditi kriterije za dodjelu donacija te voditi računa o njihovoj opravdanosti s obzirom na djelatnost društva, nadzirati namjensko korištenje donacija, na mrežnim stranicama objaviti popis isplaćenih donacija odnosno primatelje donacija i iznos.
- Na mrežnim stranicama objavljivati godišnje planove, planove ulaganja, programe, strategije, izvještaje o radu te financijska izvješća, opće akte, unutarnje ustrojstvo te zapisnike i zaključke sa službenih sjednica, informacije o dodijeljenim donacijama i sponzorstvima, planove javne nabave, pravilnik o provedbi bagatelne nabave, informacije o postupcima javne nabave i dokumentaciji za nadmetanje, registar ugovora o javnoj nabavi i druge informacije kojima se utječe na interese korisnika prema Zakonu o pravu na pristup informacijama.

Ured je ocijenio da bi provedba navedenih preporuka pridonijela uspostavi standarda ponašanja, čija bi primjena smanjila mogućnost prijevare, povećala svjesnost rukovoditelja i drugih zaposlenika o mogućnosti pojave prijevare kao i njihovu obvezu da izvijeste o sumnji na prijevare, te poboljšala sustav razotkrivanja nepravilnosti i izvješćivanja o sumnji na prijevaru. Sve navedeno pridonijelo bi sprječavanju ili ranom otkrivanju prijevare, boljem upravljanju javnim sredstvima te većoj transparentnosti i odgovornosti pri korištenju javnih sredstava.

IV. PROVJERA IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA

U skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), *ISSAI-100 - Temeljna načela revizije javnog sektora* i *ISSAI 400 - Temeljna načela revizije usklađenosti*, a s ciljem povećanja odgovornosti subjekata revizije za izvršenje naloga i preporuka, Ured prati aktivnosti koje poduzima subjekt revizije vezano uz izvršenje naloga i preporuka koji su navedeni u izvješću o obavljenoj reviziji. U tu svrhu, a u skladu s odredbom članka 14. stavka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, od subjekata revizije traži da nakon prihvaćanja naloga i preporuka izrade Plan izvršenja naloga i preporuka s utvrđenim aktivnostima, rokovima i odgovornim osobama. Svi subjekti su obvezni dostaviti Plan te dokaze o izvršenim nalogima i preporukama.

Ured provjerava jesu li subjekti kod kojih se obavlja revizija, u planiranim rokovima postupili po danim nalogima i preporukama i otklanjaju li utvrđene nepravilnosti i propuste. Provjere se obavljaju u okviru svake financijske revizije ili u okviru posebnih revizijskih postupaka (*follow-up*).

U ovom izvještajnom razdoblju provjerama je obuhvaćeno 406 subjekata, kojima je u ranijim revizijama dano ukupno 2 599 naloga i preporuka. Provjerama je utvrđeno da 760 ili 29,2 % naloga i preporuka nije izvršeno.

Provjera u okviru financijskih revizija

U okviru financijskih revizija, provjera izvršenja naloga i preporuka provodi se na početku revizije (osim u slučaju ako se u subjektu obavlja prva revizija). U izvješću o obavljenoj reviziji navodi se prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno. Ponavljanje nepravilnosti i propusta, odnosno neizvršavanje naloga i preporuka, utječe na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju.

U tablici u nastavku daju se podaci o izvršenju naloga i preporuka (po grupama subjekata revizije), koji su utvrđeni provjerom u okviru financijskih revizija.

Tablica broj 6

Izvršenje naloga i preporuka - provjera u okviru financijskih revizija

Redni broj	Grupe subjekata revizije	Broj subjekata revizije	Broj naloga i preporuka	Izvršenje naloga i preporuka		
				Izvršeno	U postupku izvršenja	Nije izvršeno
	1	2	3	4	5	6
1.	Državni proračun i proračunski korisnici	18	130	63	27	40
2.	Lokalne jedinice	86	501	297	55	149
3.	Drugi subjekti revizije	16	31	22	2	7
4.	Javne ustanove u kulturi	64	237	177	9	51
5.	Lučke uprave	14	40	30	2	8
6.	Političke stranke	30	189	112	13	64
7.	Nezavisni zastupnici	6	8	6	0	2
8.	Članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica	2	4	2	0	2
	Ukupno	236	1 140	709	108	323

Posebni revizijski postupci provjere

Osim provjera u financijskim revizijama, obavljeno je i 28 posebnih revizijskih postupaka provjere izvršenja preporuka, i to:

- 21 provjera izvršenja preporuka, koje se odnose na reviziju ekonomske opravdanosti razlika u cijeni vodnih usluga za 2012. na području grada Zagreba i 18 županija
- pet provjera, koje se odnose na reviziju ekonomske opravdanosti razlika u cijeni skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada za 2012. na području Istarske, Ličko-senjske, Međimurske, Primorsko-goranske i Varaždinske županije
- provjera, koja se odnosi na reviziju učinkovitosti javne nabave u društvu HP Hrvatska pošta d.d. za 2009. i 2010.
- provjera, koja se odnosi na financijsku reviziju Brodarskog instituta d.o.o. za 2010.

Ovim provjerama obuhvaćeno je 170 trgovačkih društava, od kojih je 168 u vlasništvu lokalnih jedinica, a dva su u vlasništvu Republike Hrvatske.

U tablici u nastavku daju se podaci o izvršenju preporuka (po predmetima revizije), koji su utvrđeni provedbom posebnih revizijskih postupaka provjere.

Tablica broj 7

Izvršenje preporuka - provjera provedbom posebnih revizijskih postupaka

Redni broj	Predmet revizije	Broj subjekata obuhvaćenih provjerom	Broj preporuka	Izvršenje preporuka		
				Izvršeno	U postupku izvršenja	Nije izvršeno
	1	2	3	4	5	6
1.	Cijena vodnih usluga	130	1 033	315	204	387
2.	Cijena skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada	38	366	68	169	45
3.	Javna nabava	1	46	37	3	1
4.	Financijski izještaji i poslovanje	1	14	4	6	4
Ukupno		170	1 459*	424	382	437

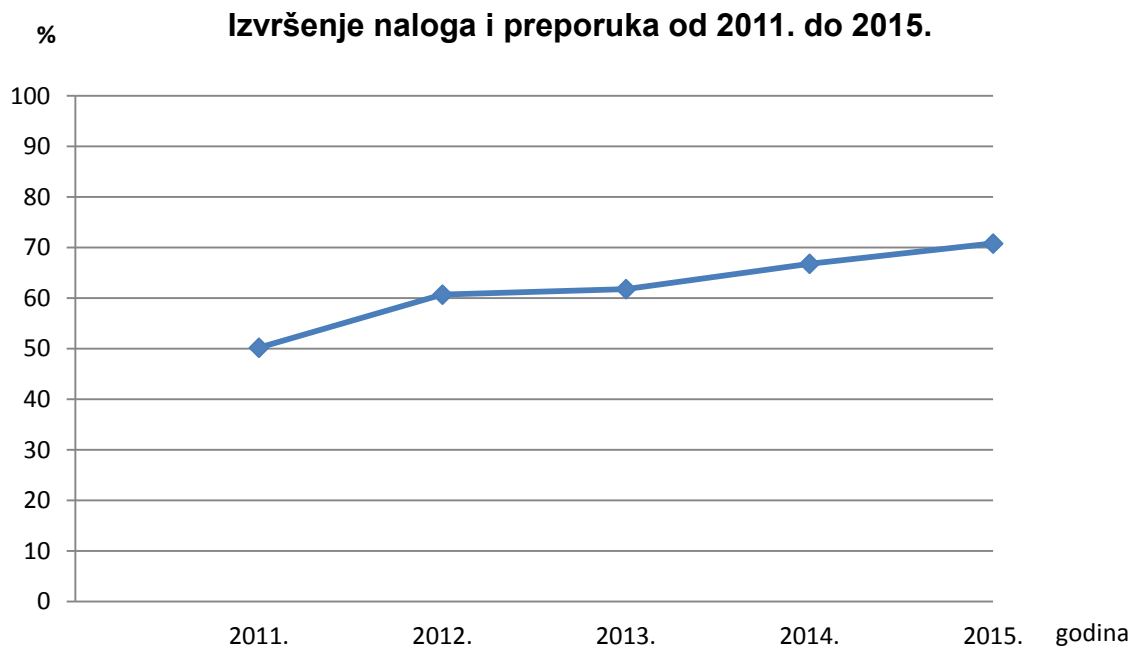
* Napomena: U ukupnom broju preporuka nisu obuhvaćene preporuke za koje provjera izvršenja nije primjenjiva.

Od ukupnog broja preporuka, za 216 preporuka **provjera izvršenja nije primjenjiva** (127 za cijene vodnih usluga, 84 za cijene skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada te pet za javnu nabavu).

Preporuke za koje je ocijenjeno da **provjera izvršenja nije primjenjiva**, najvećim se dijelom odnose na objedinjavanje vodoopskrbnih društava, te objedinjavanje sustava javne odvodnje, jer od okončanja revizije do provjere izvršenja preporuka osnivači društava nisu donijeli potrebne akte niti su doneseni zakoni i drugi propisi koji bi regulirali navedeno područje.

U nastavku daje se grafički prikaz izvršenja naloga i preporuka od 2011. do 2015.

Grafički prikaz broj 1



V. DRUGI POSLOVI UREDA

Suradnja s pravosudnim i drugim tijelima

Odredbom članka 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju, propisano je da Ured u izvršavanju svojih zadataka surađuje s drugim tijelima državne vlasti, na način da ne dovede u pitanje svoju samostalnost i neovisnost. U skladu s tim, Ured surađuje prije, u tijeku i nakon provedbe revizije s pravosudnim i drugim državnim tijelima. Suradnja obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite i podneske, davanje pojašnjenja te sudjelovanje na sastancima u vezi predmeta revizije.

S ciljem jačanja efikasnosti suradnje, Ured sva izvješća o obavljenoj reviziji dostavlja i Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske. Uz izvješće, u kojem je izraženo nepovoljno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju subjekta revizije ili u kojem su utvrđene nepravilnosti sa sumnjom da imaju obilježja kaznenog djela, Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske dostavlja se i dokumentacija na temelju koje je revizija obavljena. Također, na traženje Ministarstva unutarnjih poslova, Ured dostavlja izvješća o obavljenoj reviziji s dokumentacijom.

U skladu s odredbom članka 49. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, Ured po obavljenoj reviziji političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica i po obavljenom uvidu u dostavu i objavu godišnjih financijskih izvještaja, o utvrđenim povredama Zakona dostavlja Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske obavijest s cjelokupnom dokumentacijom.

U ovom izvještajnom razdoblju Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, Ministarstvu unutarnjih poslova i sudovima dostavljena su 92 izvješća s dokumentacijom na temelju koje je obavljena revizija. Za potrebe obavljanja revizije, Ured je surađivao s Ministarstvom financija i Državnim izbornim povjerenstvom.

Međunarodna suradnja

Glavni ciljevi međunarodne suradnje odnose se na:

- praćenje razvoja revizijske profesije u svijetu
- ujednačavanje metodologije rada s međunarodnim standardima
- doprinos razvoju revizijske profesije u svijetu upoznavanjem drugih revizijskih institucija i strukovnih međunarodnih organizacija o radu i iskustvu, te rezultatima i profesionalnim postignućima Ureda
- ostvarivanje strateških ciljeva strukovnih međunarodnih organizacija, čiji je član.

Ured, kao član Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija - INTOSAI i njene regionalne organizacije - EUROSAI, navedene ciljeve ostvaruje sudjelovanjem na međunarodnim kongresima, konferencijama, seminarima i radionicama, uključivanjem u rad strukovnih odbora i radnih skupina te bilateralnom suradnjom s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja.

U ovom izvještajnom razdoblju predstavnici Ureda sudjelovali su na UN-INTOSAI simpoziju u Beču, VIII. EUROSAI-OLACEFS konferenciji u Quitu, više regionalnih stručnih i znanstvenih konferencija (Tirana, Poreč, Beograd) te na EUROSAI IT radionicama u Bernu i Varšavi. Kao član Glavnog odbora INTOSAI za jačanje kapaciteta, Ured je i u tijeku ovog izvještajnog razdoblja sudjelovao u aktivnostima Odbora i INTOSAI Radne skupine za reviziju zaštite okoliša.

U funkciji jednog od voditelja, Ured aktivno sudjeluje u radu EUROSAI Radne skupine za reviziju i etiku. Predstavnici Ureda sudjelovali su i na VI. sastanku Skupine u Rimu te na radionici o reviziji i etici u okviru EUROSAI-OLACEFS konferencije u Quitu.

Koncem 2014. Ured je, kao junior partner, s vrhovnom revizijskom institucijom Poljske kao senior partnerom, izabran za voditelja Twinning projekta *Jačanje kapaciteta vanjske revizije* u Albaniji, u trajanju dvije godine.

Tijekom ovog izvještajnog razdoblja, održani su bilateralni sastanci s predstavnicima vrhovnih revizijskih institucija Crne Gore, Slovenije, Italije, Mađarske, Bosne i Hercegovine i Albanije te Europskog revizorskog suda i Europske komisije. Za predstavnike Crne Gore i Albanije organizirano je više studijskih posjeta.

Osim toga, Ured u suradnji s vrhovnim revizijskim institucijama Makedonije i Mađarske, u ovom izvještajnom razdoblju obavlja paralelnu reviziju učinkovitosti strategije turizma.

Od ulaska Republike Hrvatske u NATO, Ured je član Skupine mjerodavnih nacionalnih revizijskih tijela, čija je uloga rasprava i davanje komentara na obavljene revizije i Godišnje izvješće Međunarodnog revizorskog odbora o aktivnostima NATO-a u 2014. Sastanak Skupine održan je u svibnju 2015. u sjedištu NATO-a u Briselu.

Također, Ured aktivno sudjeluje u radu Revizijskog odbora međunarodne organizacije za sigurnost zračne plovidbe EUROCONTROL. Predstavnica Ureda (članica s mandatom od četiri godine), predsjedavala je Revizijskim odborom EUROCONTROL-a. tijekom 2014. i 2015.

Ured ima status vanjskog revizora EUROSAI-a od 2014. do 2016., te je predstavnik Ureda s predstavnikom Državnog ureda za reviziju Izraela, u ovom izvještajnom razdoblju obavio reviziju EUROSAI-a za 2014.

VI. STRATEŠKI PLAN RAZVOJA 2013.-2017.

U cilju osiguranja preduvjeta za razvoj i unaprjeđenje poslovanja, odnosno temeljne djelatnosti koja proizlazi iz nacionalnih propisa i međunarodnih standarda, Ured pridaje veliku pozornost dugoročnom strateškom planiranju.

Aktivnosti Ureda u ovom izvještajnom razdoblju proizlaze iz Strateškog plana razvoja 2013.-2017., koji uz viziju, misiju i vrijednosti, obuhvaća i glavne ciljeve.

Ciljevi se odnose na:

- jačanje pravnog okvira Ureda
- jačanje kapaciteta
- daljnji razvoj i usklađivanje metodologije i načina rada Ureda s ISSAI standardima
- daljnje unaprjeđivanje sustava kontrole kvalitete u skladu s ISSAI standardima i najboljom praksom i
- postizanje najviših standarda u radu Ureda i stvaranje dodane vrijednosti.

U svrhu osiguranja preduvjeta za ostvarivanje navedenih ciljeva, donesen je i Akcijski plan, koji definira nositelje i rokove ostvarenja, način nadzora i izvještavanja o provedbi, rokove izvještavanja te planirana sredstva za provedbu pojedinih aktivnosti.

Tijekom ovog izvještajnog razdoblja u potpunosti su ostvarene sljedeće planirane aktivnosti:

- izobrazba zaposlenika u području korištenja informatičke tehnologije i programskih rješenja
- izobrazba revizora u području financijske revizije, revizije učinkovitosti i revizije upravljanja sredstvima iz EU fondova
- izobrazba revizora u području poslovne etike
- upravljanje revizijskom dokumentacijom i
- ocjenjivanje učinkovitosti rada Ureda.

Druge aktivnosti predviđene Strateškim planom su u pripremi ili je provedba u tijeku.

Rezultati koji se očekuju provedbom utvrđenih ciljeva, odnose se prije svega na povećanje izvrsnosti u radu Ureda, daljnji napredak u poboljšanju zakonitosti, učinkovitosti i djelotvornosti subjekata koji upravljaju javnom imovinom, informiranosti Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i cjelokupne javnosti o načinu i rezultatima upravljanja proračunskim i izvanproračunskim sredstvima, te povećanje odgovornosti svih sudionika u procesu prikupljanja, trošenja i upravljanja proračunskim, izvanproračunskim i drugim javnim sredstvima.

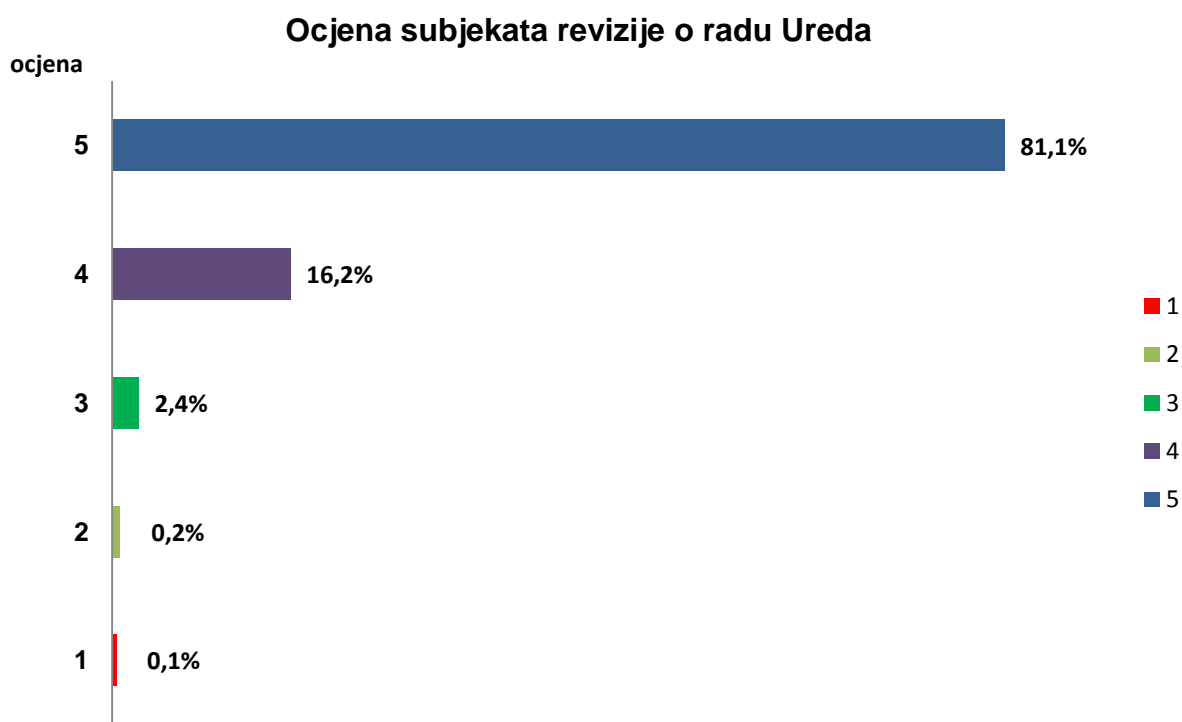
VII. OCJENA KVALITETE RADA UREDA

Prema revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija, *ISSAI 40 - Kontrola kvalitete u vrhovnim revizijskim institucijama*, vrhovne revizijske institucije trebaju uspostaviti proces praćenja kvalitete svoga rada. Taj proces uključuje i povratne informacije od subjekata revizije. U svrhu što efikasnijeg ostvarenja svoje *misije* (poboljšanje upravljanja javnom imovinom i informiranosti Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i cjelokupne javnosti) i *vrijednosti* (jačanje profesionalne izvrsnosti), Ured je proveo anketu kod subjekata revizije (proračunskih korisnika, lokalnih jedinica, trgovačkih društava i političkih stranaka).

Rad Ureda, odnosno njegovih revizorskih timova, subjekti revizije ocjenjivali su ocjenom od 1 do 5, odgovarajući na pitanja o ciljevima, metodama i predmetu revizije, o suradnji i komunikaciji u provedbi revizije, o mogućnosti davanja pojašnjenja za utvrđene nepravilnosti i propuste, o provedivosti naloga i preporuka te o učincima revizije na unaprjeđenju poslovanja.

Subjekti revizije su u 2015. ocijenili rad Ureda prosječnom ocjenom 4,71, pri čemu su ukazali na potrebu provedbe revizijskih postupaka na način koji će prekide u poslovanju zbog angažiranja zaposlenika svesti na najmanju mjeru. Također, ističu da bi bolje poznavanje njihove djelatnosti i poslovnih zadataka, utjecalo na trajanje i kvalitetu revizijskih postupaka.

Grafički prikaz broj 2



VIII. PRORAČUN UREDA ZA 2015. I PROJEKCIJA PLANA ZA 2016.

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, sredstva za rad Ureda se osiguravaju u državnom proračunu. Proračun Ureda za 2015. planiran je u iznosu 50.014.000,00 kn, što je 1.509.235,00 kn manje od odobrenih sredstava za 2014.

Prema mišljenju unutarnje revizije, sustav financijskog upravljanja i kontrola u Uredu u području planiranja, izvršavanja proračuna, nabave roba, radova i usluga te financijskog izvještavanja je zadovoljavajuće - pozitivan. Financijski i drugi podaci važni za donošenje odluka evidentirani su u poslovnim knjigama i iskazani u financijskim izvještajima realno i istinito. Rashodi su izvršeni za namjene utvrđene planom. Materijalno značajnije slabosti, koje bi utjecale na izražavanje drukčijeg mišljenja unutarnje revizije, nisu utvrđene.

U tablici u nastavku daju se podaci o planiranim i ostvarenim rashodima za 2015., te o projekciji plana rashoda za 2016.

Tablica broj 8

Planirani i ostvareni rashodi za 2015.
te projekcija plana rashoda za 2016.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	2015.			2016.
		Planirano	Ostvareno 1.1.-10.12.	% ostvarenja	Projekcija plana
	1	2	3	4	5
I.	Administracija i upravljanje	49.450.000,00	48.786.295,00	98,6	48.018.750,00
1.	Plaće za redovni rad	36.950.000,00	36.855.083,00	99,7	36.000.000,00
2.	Ostali rashodi za zaposlene	550.000,00	549.424,00	98,8	200.000,00
3.	Doprinosi na plaće	6.359.000,00	6.342.025,00	99,7	6.047.750,00
4.	Naknade troškova zaposlenima	1.610.000,00	1.478.184,00	91,5	1.550.000,00
5.	Rashodi za materijal i energiju	1.431.000,00	1.345.939,00	93,7	1.431.000,00
6.	Rashodi za usluge	2.250.000,00	1.940.973,00	84,9	2.500.000,00
7.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	260.000,00	255.230,00	97,3	270.000,00
8.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	20.000,00	2.900,00	14,5	20.000,00
9.	Postrojenja i oprema	20.000,00	16.537,00	82,7	0,00
II.	Informatizacija	504.000,00	502.271,00	99,7	330.000,00
1.	Rashodi za usluge	373.000,00	372.946,00	99,9	330.000,00
2.	Postrojenja i oprema	131.000,00	129.325,00	98,7	0,00
III.	Obnova voznog parka	60.000,00	50.506,00	84,2	60.000,00
1.	Rashodi za usluge	60.000,00	50.506,00	84,2	60.000,00
UKUPNO (I.+ II.+III.)		50.014.000,00	49.339.072,00	98,7	48.408.750,00

U strukturi ostvarenih rashoda, rashodi za zaposlene čine 91,7 % ukupnih rashoda.

Projekcijama državnog proračuna, sredstva za rad Ureda u 2016. planiraju se umanjiti za 1.605.250,00 kn i iznosila bi 48.408.750,00 kn, a u 2017. za daljnjih 1.034.719,00 kn, te bi iznosila 47.374.031,00 kn, što bi otežalo pripremu i onemogućilo učinkovitu provedbu mjera nacionalnog programa reformi u čije je izvršenje uključen Ured. Prema navedenim projekcijama, u 2017. godišnji proračun Ureda bit će manji 4.149.204,00 kn ili 8,0 % u odnosu na 2014.

IX. ZAPOSLENICI

U Uredu, kojeg čini Središnji ured i 20 područnih ureda, sistematizirana su 343, a na dan 30. rujna 2015. popunjeno je 275 radnih mjesta. Od navedenog broja zaposlenika, dva su dužnosnika, 212 su ovlaštene državni revizori i 17 su pomoćni revizori (nisu stekli certifikat ovlaštenoga državnog revizora). Upraznjena radna mjesta (19,8 %) pretežito se odnose na ovlaštene državne revizore, a posljedica su dosljednog poštivanja Odluke Vlade Republike Hrvatske o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama, te smanjenja novčanih sredstava potrebnih za rad Ureda.

U izvršavanju temeljne funkcije Ureda, poslove revizije obavljaju ovlaštene državni revizori. Prema odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, ovlaštene državni revizori su neovisne stručne osobe koje, uz propisanu stručnu spremu, položen stručni ispit za državne službenike i radno iskustvo, nakon polaganja posebnog ispita steknu certifikat ovlaštenoga državnog revizora.

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, međunarodnim revizijskim standardima i pravilima struke, te drugim propisima koji uređuju javne financije, poštujući Kodeks profesionalne etike, državni revizori obavljaju reviziju zakonitosti i učinkovitosti planiranja te prikupljanja i trošenja javnih sredstava, kao i međunarodnih sredstava koja imaju javni karakter.

Informatičke, financijsko-računovodstvene, kadrovske i administrativne, poslove sigurnosti i zaštite na radu te opće i tehničke poslove, u Uredu obavljaju zaposlenici sa statusom državnih službenika i namještenika. Navedene poslove obavlja 36 službenika i osam namještenika.

U tablici nastavku daju se podaci o broju zaposlenika Ureda na dan 30. rujna, po godinama od 2011. do 2015., prema vrstama poslova koje obavljaju.

Tablica broj 9

Broj zaposlenika Ureda, po godinama i vrstama poslova

Redni broj	Vrsta poslova	godina				
		2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
	1	2	3	4	5	6
1.	Poslovi revizije	226	222	228	233	229
2.	Službenici i namještenici	49	48	47	46	44
3.	Dužnosnici	2	2	2	2	2
	Ukupno	277	272	277	281	275

Prema kvalifikacijskoj strukturi, 231 zaposlenik ili 84,0 % ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su tri doktora znanosti, 12 magistara znanosti i četiri magistra specijalista. Od ukupnog broja zaposlenika, 79,0 % su žene. U ovom izvještajnom razdoblju Ured je napustilo šest zaposlenika.

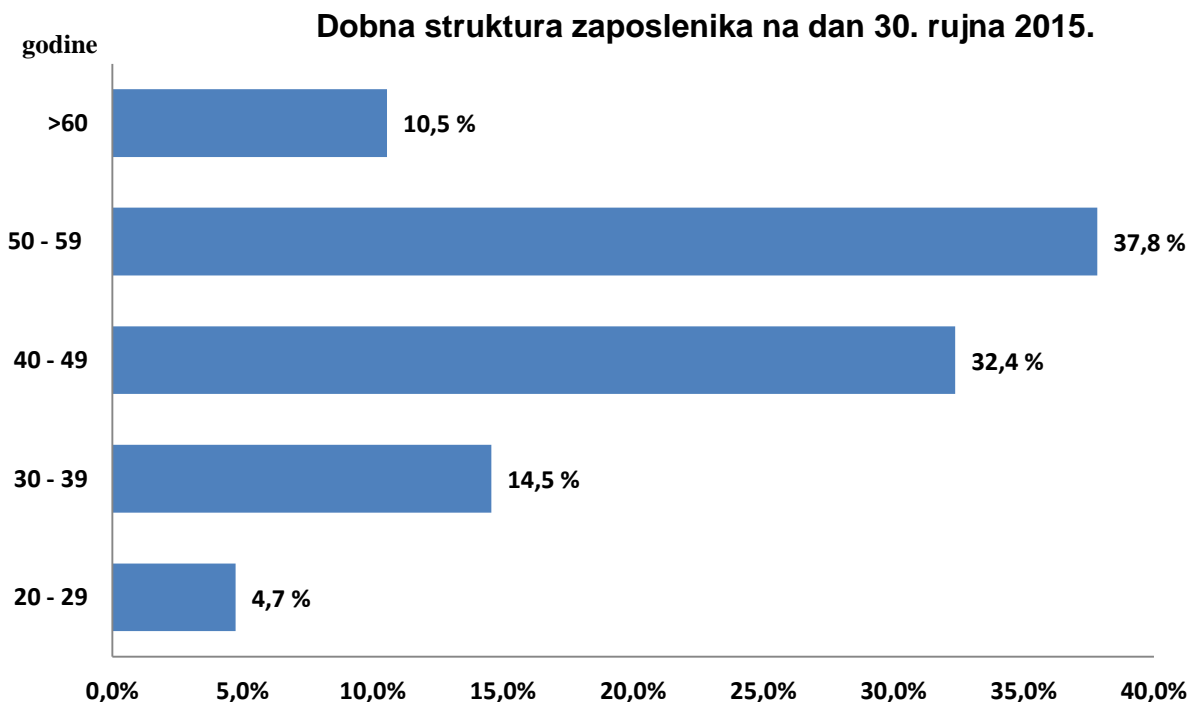
Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju proširen je opseg poslova Ureda, koji se odnosi na potrebu pojačane zaštite financijskih interesa Eropske unije, te jačanje nadzora nad provedbom mjera fiskalne politike i reformskih mjera s ciljem smanjenja prekomjernog deficita. Veći opseg poslova zahtijeva jačanje kapaciteta Ureda, što podrazumijeva povećanje broja zaposlenika s posebnim znanjima i vještinama (makroekonomisti, statističari, ekonomski analitičari, računalne vještine).

Popunjavanje sistematiziranih radnih mjesta pridonijelo bi jačanju kapaciteta Ureda i ostvarivanju općeg cilja Ureda te jačanju zaštite financijskih interesa Republike Hrvatske i Europske unije.

Uredu je za stručno usavršavanje i izobrazbu u 2015. odobreno 70.000,00 kn, što čini 0,2 % ukupnih rashoda za plaće. Navedeno ukazuje na neusklađenost s najboljom međunarodnom praksom u vrhovnim revizijskim institucijama koju Ured nastoji slijediti, a prema kojoj rashodi za izobrazbu čine oko 5,0 % ukupnih rashoda za plaće.

Prema dobnoj strukturi, 142 ili 51,6 % zaposlenika Ureda ima 49 ili manje godina, a prosječna starost zaposlenika je 48,4 godine.

Grafički prikaz broj 3



POPIS TABLICA I GRAFIČKIH PRIKAZA

		<u>stranica</u>
Tablica broj 1	Broj planiranih revizija i subjekata, prema vrstama revizija i grupama subjekata	6
Tablica broj 2	Broj izraženih mišljenja u financijskim revizijama od 2011. do 2015., po vrstama mišljenja i prema grupama subjekata	7
Tablica broj 3	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod proračunskih korisnika	20
Tablica broj 4	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod lokalnih jedinica	33
Tablica broj 5	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod drugih subjekata revizije	37
Tablica broj 6	Izvršenje naloga i preporuka - provjera u okviru financijskih revizija	59
Tablica broj 7	Izvršenje preporuka - provjera provedbom posebnih revizijskih postupaka	60
Tablica broj 8	Planirani i ostvareni rashodi za 2015. te projekcija plana rashoda za 2016.	66
Tablica broj 9	Broj zaposlenika Ureda, po godinama i vrstama poslova	67
Grafički prikaz broj 1	Izvršenje naloga i preporuka od 2011. do 2015.	61
Grafički prikaz broj 2	Ocjena subjekata revizije o radu Ureda	65
Grafički prikaz broj 3	Dobna struktura zaposlenika na dan 30. rujna 2015.	68