



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/14-09/83

URBROJ: 65-13402

Zagreb, 16. prosinca 2014.

**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 2014.*, 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 15. prosinca 2014. godine.

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

PREDSJEDNIK

Josip Leko



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
KLASA: 003-05/14-05/1
URBROJ: 613-01-01-14-14

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

Primijeno:	15-12-2014		
Klasifikacijska oznaka:	021-12/14-09/83	Org. jed.	65
Uređbeni broj:	5803-14-01	Pril.	1
		Vrij.	CO

Zagreb, 15. prosinca 2014.

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

Predmet: Izvješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2014.
- 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 2014.

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

S poštovanjem,



GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

Ivan Klešić, dipl. oec.

Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

**IZVJEŠĆE O RADU
DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU
ZA 2014.**

Zagreb, prosinac 2014.

SADRŽAJ

stranica

	SAŽETAK	i
1.	NADLEŽNOST UREDA	2
1.1.	Postupci revizije	3
1.2.	Izražavanje revizijskog mišljenja	3
2.	GODIŠNJI PROGRAM I PLAN RADA	5
3.	REVIZIJA DRŽAVNOG PRORAČUNA I PRORAČUNSKIH KORISNIKA	7
3.1.	Izražena mišljenja	7
3.2.	Prihodi državnog proračuna	8
3.3.	Rashodi državnog proračuna	10
3.4.	Primici i izdaci državnog proračuna	14
3.5.	Nalazi revizije	16
4.	REVIZIJA PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA	31
4.1.	Izražena mišljenja	31
4.2.	Prihodi i primici	34
4.3.	Rashodi i izdaci	42
4.4.	Nalazi revizije	47
5.	REVIZIJA DRUGIH SUBJEKATA	62
5.1.	Izražena mišljenja	62
5.2.	Prihodi i rashodi	63
5.3.	Nalazi revizije	63
6.	DRUGI POSLOVI UREDA	65
6.1.	Suradnja s pravosudnim i drugim državnim tijelima	65
6.2.	Međunarodna suradnja	65
7.	KVALITETA I UČINAK RADA UREDA	67
7.1.	Ocjena korisnika	67
7.2.	Ocjena subjekata revizije	68
7.3.	Praćenje izvršenja naloga i preporuka	69
8.	PRORAČUN UREDA ZA 2014. I PLAN ZA 2015	71
9.	ZAPOSLENICI	72
	POPIS TABLICA	74

S A Ž E T A K

Programom i planom rada za 2014. 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. Osim ovih revizija, planirane su i revizije proračunskih korisnika, proračuna lokalnih jedinica, drugih subjekata (specijaliziranih financijskih institucija, korisnika proračuna lokalnih jedinica i samostalne stručno poslovne organizacije), turističkih zajednica i drugih neprofitnih organizacija, te revizije učinkovitosti:

- gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj
- očuvanja prirode, zaštite bioraznolikosti i upravljanja u nacionalnim parkovima
- osnivanja i ulaganja u opremanje i razvoj poduzetničkih zona
- postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica i
- sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske.

Po okončanju postupka financijske revizije, izražava se mišljenje, koje može biti: **bezuwjetno, uvjetno, nepovoljno ili suwdržano**. Za izražavnaje mišljenja, odlučujuću ulogu ima prag značajnosti, koji se izračunava prema utvrđenoj metodologiji. **Od ukupno 245 subjekata koji su obuhvaćeni financijskom revizijom, za 67 ili 27,4 % izraženo je bezuwjetno mišljenje, za 174 ili 71,0 % uvjetno te za 4 ili 1,6 % nepovoljno mišljenje** (Hrvatska gospodarska komora, Autohtona-hrvatska seljačka stranka (A-HSS), Nezavisna lista Stipe Petrine (NLSP) i Bruno Poropat, nezavisni vijećnik Nezavisne liste Brune Poropata u Gradskom vijeću Grada Rovinja).

U ovom izvještajnom razdoblju Ured je dao 1 919 naloga i preporuka.

Od ukupno 1 381 naloga i preporuke danih u prethodnoj reviziji, postupljeno je ili su u postupku izvršenja 922 (66,8 %), dok po 459 (33,2 %) naloga i preporuka nije postupljeno.

Revizija Državnog proračuna i proračunskih korisnika

U ovom izvještajnom razdoblju su obavljene **revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu i financijske revizije 18 proračunskih korisnika**.

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu izraženo je uvjetno mišljenje, a o financijskim izvještajima i poslovanju proračunskih korisnika za 2013. izražena su dva bezuwjetna i 16 uvjetnih mišljenja.

Prihodi i primici 16 korisnika za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo uvjetno mišljenje iznose 53.082.830.261,00 kn, a korisnika kojima je izraženo bezuwjetno mišljenje 596.915.882,00 kn.

Bezuwjetno mišljenje je izraženo za Ministarstvo rada i mirovinskog sustava i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije.

Uwjetno mišljenje je izraženo za: Državni hidrometeorološki zavod, Hrvatsku akademiju znanosti i umjetnosti, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo kulture, Ministarstvo obrane, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo turizma, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta i Poreznu upravu.

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu i revizijom 18 proračunskih korisnika, utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje, prihode i potraživanja, rashode, imovinu, javnu nabavu, državna jamstva te dug državnog proračuna. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

U pojedinim slučajevima nije uspostavljena poveznica između sastavnih dijelova financijskih i strateških planova. Utvrđeno je da određeni broj programa iz financijskih planova proračunskih korisnika nije sadržan u strateškim planovima.

Proračunski korisnici nisu realno planirali rashode za pojedine aktivnosti, jer su rashodi ostvareni u značajno manjim iznosima od planiranih ili nisu ostvareni, a pojedine rashode nisu planirali u dostatnom iznosu. U postupku planiranja ne osiguravaju se cjeloviti i pouzdani podaci o preuzetim obvezama. 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 2014. i podmirene proračunskim sredstvima planiranim za financiranje aktivnosti u 2014. Nadalje, uočeno je da su financijskim planom rashodi, čije je financiranje planirano iz vlastitih i namjenskih prihoda, raspoređeni prema namjenama, ali nisu raspoređeni prema programima i aktivnostima, odnosno prema programskoj klasifikaciji, što je obveza propisana odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskim klasifikacijama.

U poslovnim knjigama pojedinih proračunskih korisnika određeni poslovni događaji nisu evidentirani na propisanim računima računskog plana ili uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja. Također, u poslovnim knjigama nisu iskazane određene obveze, potraživanja ili materijalna imovina, a u pojedinim slučajevima podaci iz analitičkih evidencija i glavne knjige nisu usklađeni. Nadalje, pred nadležnim sudovima pokreću se tužbeni zahtjevi protiv Republike Hrvatske koji predstavljaju potencijalne obveze, s obzirom da u narednom razdoblju mogu teretiti račun državnog proračuna. Navedene obveze u pravilu nisu evidentirane.

Iskazani podaci o deficitu opće države koji su rezultat primjene različitih računovodstvenih načela u priznavanju prihoda i rashoda, nisu pouzdani.

Revizijom je utvrđeno da pojedini proračunski korisnici u poslovnim knjigama nemaju evidentirana potraživanja za određene prihode. Određena potraživanja su evidentirana u pomoćnim evidencijama, ali ne i u glavnoj knjizi, odnosno financijskim izvještajima.

Također je utvrđeno da se u pojedinim slučajevima ne poduzimaju učinkovite mjere naplate ili je naplata otežana, jer mjere naplate potraživanja nisu poduzimane pravodobno.

Koncem 2013., potraživanja za poreze, doprinose i druga javna davanja iznosila su 44.628.160.000,00 kn, što je za 1.529.532.000,00 kn ili 3,3 % manje u odnosu na početak godine, kada su iznosila 46.157.692.000,00 kn. Tijekom 2013. poduzimane su mjere za smanjenje potraživanja (opomene, blokade računa dužnika, rješenja o ovrsi, rješenja o pljenidbi pokretnina, zahtjevi za pokretanje stečajnog postupka, rješenja o predstečajnoj nagodbi, rješenja o pljenidbi novčanih sredstava, uknjižbe založnog prava na nekretnini, rješenja o ovrsi pljenidbom pokretnina, rješenja o pljenidbi plaće). Smanjenje potraživanja, između ostalog, rezultat je i otpisa potraživanja zbog brisanja pravnih osoba iz registra Trgovačkog suda, kao i odobravanja reprogramiranja poreznog duga ili otpisa duga s osnova kamata. Potraživanja nisu iskazana u poslovnim knjigama, odnosno financijskim izvještajima Porezne uprave, kao ni državnog proračuna. Ured je na to upozoravao i u ranijim revizijama.

U 2013. naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate pretvaranjem potraživanja u ulog u iznosu 317.452.229,00 kn i stjecanjem nekretnina dužnika u iznosu 43.881.533,00 kn. Na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske i sporazuma o uređenju međusobnih odnosa između Ministarstva financija i dužnika, u predstečajnim nagodbama su otpisana potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 187.263.047,00 kn. Navedene poslovne promjene koje, osim na potraživanja, imaju utjecaj na prihode, rashode i imovinu, nisu evidentirane u poslovnim knjigama i iskazane u financijskim izvještajima.

Utvrđeno je da se računi za koncesijske naknade ne izdaju, a iz analitičkih evidencija nije moguće pouzdano utvrditi iznos potraživanja.

Nadalje, podaci o potraživanjima iz Registra koncesija (čije vođenje je u nadležnosti Ministarstva financija) i podaci o potraživanjima davatelja koncesija, nisu međusobno usklađeni. Pojedini davatelji koncesija u glavnim knjigama ne evidentiraju, odnosno financijskim izvještajima ne iskazuju potraživanja po osnovi naknada za koncesije.

Revizijom je utvrđeno da u pojedinim slučajevima proračunski korisnici evidentiraju rashode u vrijeme kad su podmirene obveze, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja, kako je propisano. Posljedica navedenog je da u poslovnim knjigama nisu evidentirani, a u financijskim izvještajima nisu iskazani cjelokupni rashodi, nego samo rashodi koji su plaćeni, a preostali dio nastalih rashoda (obveza), podmiruje se iz proračunskih sredstava namijenjenih za financiranje rashoda sljedeće godine.

Vrijednosno značajna sredstva iz državnog proračuna se doznačuju pravnim i fizičkim osobama u obliku subvencija, pomoći i donacija za financiranje određenih programa i projekata. Revizijom obuhvaćeni proračunski korisnici iskazali su ove rashode u 2013. u iznosu 10.335.870.241,00 kn. Iako je kontrola namjenskog korištenja doznačenih sredstava obvezna, ne provodi se na zadovoljavajući način. I dalje se najčešće provodi na temelju dostavljenih izvještaja o utrošku sredstava, računa, ugovora i druge pisane dokumentacije, dok kontrole namjenskog korištenja sredstava neposrednim uvidom na terenu, nisu obavljane ili su bile nedostatne te postoji rizik pojave nenamjenskog korištenja, čime se dovodi u pitanje i ispunjenje programskih ciljeva.

Vrijednosno značajan dio rashoda koji se evidentira na računima subvencija i pomoći, odnosi se na obveze koje proizlaze iz zakona i drugih propisa, potpisanih ugovora i donesenih odluka nadležnih tijela, stoga predstavljaju preuzete obveze za državni proračun koje treba podmirivati u skladu s rokovima dospjeća. U većini slučajeva, proračunski korisnici navedene rashode evidentiraju u poslovnim knjigama u trenutku plaćanja, pa tako dospjele obveze koje nisu plaćene, nisu ni evidentirane. Pojedini proračunski korisnici rashode evidentiraju u izvještajnom razdoblju u kojem je obveza dospjela, neovisno o plaćanju.

Pojedini poslovi iz djelokruga proračunskih korisnika povjereni su vanjskim izvršiteljima, umjesto zaposlenicima kojima je obavljanje navedenih poslova propisano uredbama o unutarnjem ustrojstvu. Jednako kao ranijih godina, ugovori o djelu se zaključuju s vanjskim suradnicima za poslove iz djelokruga proračunskog korisnika i rashodi na temelju zaključenih ugovora o djelu veći su od iznosa propisanog odredbama Zakona o državnim službenicima, odnosno 2,0 % osiguranih sredstava za plaće u tekućoj godini. Osim ugovora o djelu, zaključivani su i ugovori o autorskom djelu. U pojedinim slučajevima su isplaćivani autorski honorari na temelju pisanih zahtjeva i naloga odgovornih osoba (voditelja projekata) bez prethodno zaključenih ugovora o autorskom djelu. Također su isplaćivani za poslove koji po svojoj prirodi nisu autorska djela, kao što su korekture, lekture i uređivanje tekstova, prikupljanje rukopisa, mjesečne naknade za rad na određenoj dužnosti, naknade članovima odbora, te naknade za obavljanje administrativnih i drugih poslova.

Registar državne imovine kao projekt čija je uspostava, između ostalog, trebala ponuditi i rješenja vezano uz evidentiranje državne imovine u glavnoj knjizi i iskazivanje u financijskim izvještajima državnog proračuna, ne provodi se na zadovoljavajući način. Obveznici koji dostavljaju podatke u registar, nisu informirani o obvezi dostave svih potrebnih podataka o državnoj imovini koju upotrebljavaju, a koji su potrebni za unos u izvještajni sustav državnog proračuna.

U pojedinim slučajevima popis imovine se ne obavlja ili se obavlja formalno, zbog čega se knjigovodstveno stanje imovine i obveza ne usklađuje sa stvarnim stanjem ili je formalne naravi.

Revizijom je utvrđeno da su pojedini ugovori o zakupu poslovnog prostora zaključeni s pravnim osobama ranijih godina na duže vrijeme, bez provedenih javnih natječaja. Stanovi se u pravilu daju u najam na temelju ranije provedenih natječaja, a ugovori o najmu su istekli prije više godina. S obzirom da nisu pravodobno poduzimane mjere naplate najamnina, za dio potraživanja nastupila je zastara. Na zakašnjela plaćanja ne obračunava se zakonska zatezna kamata. Revizijom je utvrđeno da se pojedini stanovi ne koriste, a pojedini se koriste bespravno. Za bespravno useljene stanove nisu pokrenuti sudski postupci, a dio režijskih troškova bespravno useljenih stanova podmiruje proračunski korisnik.

Revizijom obuhvaćeni proračunski korisnici tijekom 2013. zaključili su 673 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 1.067.104.618,00 kn. Najveći broj ugovora (357) zaključen je nakon provedenih otvorenih postupaka nabave roba, radova i usluga u iznosu 585.498.695,00 kn. Pregovaračkim postupkom nabave bez prethodne objave (zaključeno 112 ugovora), nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 261.716.443,00 kn. Za nabavu u vrijednosti 219.889.480,00 kn zaključena su 204 ugovora nakon provedbe drugih propisanih postupaka javne nabave (ograničeni postupak, pregovarački postupak s prethodnom objavom).

Na temelju okvirnih sporazuma koje je zaključilo središnje tijelo za javnu nabavu, proračunski korisnici su zaključili ugovore za nabavu u vrijednosti 253.577.215,00 kn. Vrijednost nabave procijenjene pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn za koju nije bilo potrebno provoditi postupke javne nabave, iznosila je 111.407.049,00 kn. Nepravilnosti i propusti u javnoj nabavi utvrđeni su u 3,2 % revizijom obuhvaćenih postupaka javne nabave.

U pojedinim slučajevima planovi nabave nisu bili objavljeni u propisanom roku. Okvirni sporazum i ugovor o nabavi nisu bili sastavljeni u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, jer u okvirnom sporazumu i ugovoru o nabavi nisu navedene određene obveze izvršitelja usluga, na način kako je to navedeno u dokumentaciji za nadmetanje. U pojedinim slučajevima zaključivani su ugovori nakon isteka okvirnih sporazuma ili su ugovori zaključivani nakon obavljenih usluga (naknadno).

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 21.460.607,00 kn.

U 2013. na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske, dano je deset jamstava, od čega izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna 1.462.274.063,00 kn, a drugim subjektima 4.438.846.136,00 kn. Jamstva drugim subjektima su propisana do iznosa 2.000.000.000,00 kn, a dana su u iznosu 4.438.846.136,00 kn.

U zahtjevima za izdavanje jamstava nije naznačeno koji iznos se odnosi na refinanciranje obveza, a koji na nove obveze, odnosno novo jamstvo, što također nije moguće precizno odrediti ni iz dokumentacije priložene zahtjevu. Prema priloženoj dokumentaciji, za podmirenje novih obveza navedenim subjektima su dana jamstva najmanje u iznosu 2.135.300.000,00 kn, što je za 135.300.000,00 kn više od propisanog iznosa. Osim navedenih jamstava, Centru za restrukturiranje i prodaju dana su četiri mjenična jamstva u iznosu 606.419.480,00 kn, od kojih su tri u iznosu 379.419.480,00 kn isplaćena u siječnju 2014. na teret državnog proračuna. Navedena mjenična jamstva nisu uključena u Izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima.

Dug državnog proračuna koncem 2013. iznosio je 195.480.602.455,00 kn, od čega su dugoročne obveze 166.061.273.088,00 kn, a kratkoročne obveze 29.419.329.367,00 kn. Dugoročne obveze se odnose na obveznice u iznosu 124.868.509.791,00 kn te dugoročne kredite i zajmove u iznosu 41.192.763.297,00 kn. Kratkoročne obveze se odnose na trezorske zapise u iznosu 27.891.800.767,00 kn i kratkoročne kredite u iznosu 1.527.528.600,00 kn. Dug državnog proračuna je koncem 2009. iznosio 99.828.066.988,00 kn, te je do konca 2013. porastao za 95.652.535.467,00 kn ili 95,8 %. Od 2009. do 2013 manjak prihoda ukupno je ostvaren u iznosu 63.953.644.140,00 kn. Osim manjka prihoda, na povećanje duga utjecalo je preuzimanje otplate pojedinih kredita i rast tečaja inozemnih valuta. Javni dug je značajno povećan u 2012. i 2013. Osim za financiranje deficita, u 2012. dug državnog proračuna je povećan zbog preuzimanja obveza za kredite brodogradilišta u iznosu 9.067.943.285,00 kn, kredite Kliničkog bolničkog centra Zagreb u iznosu 1.123.765.903,00 kn, te kredite za otplatu duga umirovljenicima u iznosu 2.335.812.798,00 kn. U 2013., dug je povećan i izdavanjem obveznica u iznosu 9.917.440.697,00 kn, radi financiranja izdataka državnog proračuna u 2014.

Strategija upravljanja javnim dugom donesena je početkom 2011. za razdoblje 2011.-2013. Strategija upravljanja javnim dugom za naredno trogodišnje razdoblje u okviru koje je trebala biti izrađena analiza realizacije ciljeva iz prethodne strategije, nije donesena.

Revizija lokalnih jedinica

U ovom izvještajnom razdoblju, revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje 111 lokalnih jedinica za 2013. (16 županija, 45 gradova, 49 općina i Grad Zagreb) i izraženo je 20 bezuvjetnih (za sedam županija, deset gradova i tri općine) te 91 uvjetno mišljenje (devet županija, 36 gradova i 46 općina).

Ukupni prihodi i primici 111 revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 16.824.682.958,00 kn, od čega prihodi i primici 20 lokalnih jedinica za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 3.234.639.574,00 kn (19,2 %), a prihodi i primici 91 lokalne jedinice za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo uvjetno mišljenje iznose 13.590.043.384,00 kn (80,8 %). Ukupna potraživanja navedenih lokalnih jedinica iznose 5.824.533.047,00 kn, a ukupne obveze 4.832.968.465,00 kn. Vrijednosno najznačajnija potraživanja i obveze su iskazane u financijskim izvještajima Grada Zagreba, Grada Rijeke i Grada Splita.

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti i propusti za 2013., odnose se na planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode i potraživanja, rashode i obveze, postupke javne nabave, upravljanje imovinom i druge nepravilnosti.

Revizijom je utvrđeno da pojedine lokalne jedinice nisu donijele planove razvojnih programa ili sredstva za investicije u planu razvojnih programa nisu bila usklađena sa sredstvima planiranim u proračunu.

Također, uz izmjene i dopune proračuna nisu donosile izmjene i dopune planova razvojnih programa, iako su se promjene u izmjenama proračuna odnosile na planove razvojnih programa. Navedeno upućuje na činjenicu da lokalne jedinice nisu navedene planove koristile u svrhu praćenja provedbe i ostvarivanja planiranih projekata, nego su u plan samo formalno prenosile podatke iz proračuna.

Pojedini programi javnih potreba nisu doneseni, sredstva planirana programima nisu usklađena sa sredstvima planiranim proračunom i nisu planirana po korisnicima i aktivnostima ili izvještaji o izvršenju pojedinih programa nisu dostavljeni nadležnim ministarstvima.

Proračuni i izvještaji o izvršenju proračuna pojedinih lokalnih jedinica nisu sastavljeni prema izvorima financiranja ili podaci o izvorima financiranja u proračunu i u poslovnim knjigama nisu istovjetni. U očitovanjima su lokalne jedinice istakle da u svojim proračunima i izvještajima o izvršenju proračuna iskazuju prihode, primitke, rashode i izdatke prema proračunskim klasifikacijama osim izvora financiranja, s obzirom da Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna ne propisuje izvore financiranja kao obveznu klasifikaciju u procesu izvještavanja u sustavu proračuna. Navedeno ukazuje na neusklađenost propisa vezanih uz praćenje korištenja sredstava po izvorima financiranja.

Nepravilnosti u području računovodstvenog poslovanja su utvrđene kod većine revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica i odnose se na poslovne knjige, evidentiranje poslovnih događaja, popis imovine i obveza te financijske izvještaje.

Vezano uz poslovne knjige, nepravilnosti i propusti su utvrđeni kod ustrojavanja i vođenja analitičkih evidencija, kojima se detaljnije razrađuju pojedine stavke iz glavne knjige. Naročito se to odnosi na evidenciju dugotrajne imovine, evidenciju o korištenju službenih vozila, evidenciju danih i primljenih jamstava i garancija 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, neke lokalne jedinice nisu ustrojile evidenciju ugovora koja osigurava veću kontrolu nad stvaranjem ugovornih obveza, naročito onih koje se odnose na razdoblje duže od proračunske godine.

U poslovnim knjigama pojedinih lokalnih jedinica nije evidentiran dio imovine (dugotrajna imovina i potraživanja) i obveza. Neevidentirana dugotrajna imovina se odnosi na građevinsko zemljište i objekte, groblja i nerazvrstane ceste, za koje lokalne jedinice nemaju podatke o vrijednosti.

Također, vrijednosti udjela lokalnih jedinica u glavnici trgovačkih društava nisu evidentirane u poslovnim knjigama pojedinih lokalnih jedinica ili podaci u poslovnim knjigama i podaci o vrijednosti udjela iz dokumentacije dostavljene u sudski registar nisu istovjetni. Nadalje, podatke o promjenama u vlasničkim udjelima, lokalne jedinice su obvezne dostaviti na propisanom obrascu Ministarstvu financija u elektroničkom obliku, što neke lokalne jedinice nisu učinile.

Kod evidentiranja rashoda, u nekim slučajevima nije primijenjeno načelo nastanka događaja, 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. Kod pojedinih jedinica knjigovodstveno stanje nije usklađeno sa stvarnim stanjem. Također, uočeno je da se popisom ne utvrđuje stupanj dovršenosti dugotrajne imovine u pripremi, jer je u poslovnim knjigama pojedinih lokalnih jedinica u okviru dugotrajne imovine u pripremi iskazana imovina čija je izgradnja i nabava završena u ranijim godinama.

Kod većeg broja lokalnih jedinica je utvrđeno da nisu poduzimane mjere za naplatu potraživanja ili poduzete mjere nisu bile učinkovite, jer su potraživanja i dalje vrijednosno značajna. Koncem 2013. dospjela potraživanja revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica čine 76,2 % ukupno iskazanih potraživanja. Vrijednosno značajnija dospjela potraživanja gradova i općina se odnose na komunalnu naknadu, gradske i općinske poreze, zakup poslovnih prostora i komunalni doprinos, a dospjela potraživanja županija se odnose na naknade za uporabu pomorskog dobra i koncesije na pomorskom dobru, županijske poreze te prihode od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

Neke lokalne jedinice nisu koristile proračunska sredstva za propisane namjene ili nisu donosile programe o utrošku namjenskih prihoda kojima bi se utvrdilo njihovo korištenje. Nadalje, za pojedine namjenske prihode nisu donesene odluke o razrezu i prikupljanju ili obveznicima nisu izdana rješenja, te prihodi nisu ostvareni. Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 6.068.371.627,00 kn, od čega 179.473.497,00 kn ili 3,0 % nije utrošeno za propisane namjene. Prihodi, koje gradovi i općine nisu utrošili za propisane namjene, najvećim dijelom se odnose na prihode od komunalne naknade i komunalnog doprinosa, pomoći, zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada. Prihodi županija koji nisu utrošeni za propisane namjene se odnose na lovozakupninu, koncesije za lov te prihode od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

Revizijom je utvrđeno da su pojedine lokalne jedinice davale poslovne prostore u zakup bez provedenog natječaja, da ugovore o zakupu nisu sastavljale u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora te da poslovne prostore lokalnih jedinica koriste razne udruge i političke stranke, bez plaćanja zakupnine. Osim toga, režijske troškove za pojedine poslovne prostore, umjesto zakupoprimca, plaćaju lokalne jedinice. Nadalje, poslovni prostori su dani u zakup zakupoprimcima iako su imali nepodmirene dospjele obveze s osnova zakupa iz ranijih godina.

Sredstva od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo se raspoređuju državnom proračunu (55,0 %) i proračunu općine ili grada (45,0 %). Iako propisima nije utvrđen rok za uplatu pripadajućeg dijela prihoda u državni proračun, pojedine lokalne jedinice ne podmiruju ove obveze u godini u kojoj su sredstva naplaćena, nego ih zadržavaju i koriste za druge namjene i po nekoliko godina. Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice su za 2013. ostvarile spomenute prihode u iznosu 62.607.662,00 kn (45,0 % ukupnih prihoda od prodaje stanova). Koncem 2013. ukupne obveze za uplatu u državni proračun revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 84.824.913,00 kn.

Prema ugovorima o udruživanju sredstava za kreditiranje razvitka poljoprivrede, zaključenim između županija i Ministarstva, dio sredstava koji se ostvari od povrata kredita i koji se odnosi na udio Ministarstva, županije su trebale uplaćivati u državni proračun. Ukupno dospjele obveze 12 županija prema državnom proračunu iznose 65.870.592,00 kn, od čega 20.839.597,00 kn nije bilo iskazano u financijskim izvještajima za 2013.

Kod pojedinih lokalnih jedinica masa sredstava za plaće bila je veća od propisane. Utvrđeno je da su zaposlenicima dodaci za uspješnost na radu u pravilu isplaćivani zbog povećanog obujma posla i posebnog zalaganja na radnom mjestu, prema kriterijima koji su pravilnicima dani opisno, ali nisu bili mjerljivi. Značajna sredstva su utrošena za naknade po ugovorima o djelu. Ugovori o djelu su zaključeni i za poslove koji su u djelokrugu rada upravnih odjela lokalnih jedinica, a pojedini poslovi su obavljani u dužem vremenskom razdoblju. Naknade su isplaćivane iako izvještaji o radu ili druga dokumentacija kojom bi se potvrdilo da su ugovoreni poslovi obavljeni, nije sastavljena.

Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice (gradovi i općine) su za 2013. ostvarile rashode za održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u ukupnom iznosu 1.629.717.139,00 kn ili 7,1 % ukupnih rashoda i izdataka. 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 podacima iz financijskih izvještaja za 2013., ukupne obveze revizijom obuhvaćenih jedinica iznose 4.832.968.465,00 kn (od toga je u okviru izvanbilančnih zapisa evidentirano 621.993.244,00 kn), a odnose se na obveze za rashode poslovanja, nabavu nefinancijske imovine i obveze za vrijednosne papire te kredite i zajmove. Revizijom je utvrđeno da u financijskim izvještajima nisu iskazane obveze u ukupnom iznosu 312.792.512,00 kn.

Prema izvješćima o javnoj nabavi, revizijom obuhvaćene lokalne jedinice su zaključile 1 742 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 1.857.208.490,00 kn. Nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave, zaključeno je 1 430 ugovora za nabavu u vrijednosti 1.639.648.996,00 kn, a nakon pregovaračkih postupaka bez prethodne objave zaključeno je 211 ugovora za nabavu u vrijednosti 182.660.938,00 kn. Svi drugi postupci javne nabave su korišteni za nabavu u vrijednosti 34.898.556,00 kn.

Značajan dio nabave, u vrijednosti 413.135.777,00 kn, odnosi se na nabavu roba, radova i usluga pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn, za koje prema propisima o javnoj nabavi nije bilo obvezno provoditi postupke javne nabave.

Pojedine lokalne jedinice koje tijekom godine nisu provodile postupke javne nabave, jer su nabavljale robu, radove i usluge pojedinačnih vrijednosti do 70.000,00 kn, nisu donijele plan nabave i nisu sastavile izvješće o javnoj nabavi. Doneseni planovi nabave ne sadrže pojedine propisane elemente ili plan sadrži i nabavu komunalnih usluga na koje se ne primjenjuju propisi o javnoj nabavi nego propisi o komunalnom gospodarstvu. Pojedini planirani postupci nabave nisu provedeni zbog nedostatka financijskih sredstava ili potrebe za izmjenom projektne dokumentacije, a izmjene plana nabave nisu donesene. Neke lokalne jedinice nisu objavile planove nabave na mrežnim stranicama.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 17.265.712,00 kn.

Revizija drugih subjekata

Revizijom je obuhvaćeno devet drugih subjekata i to dvije specijalizirane financijske institucije (Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Hrvatska banka za obnovu i razvitak), tri korisnika državnog proračuna (Institut za poljoprivredu i turizam Poreč, Dom za psihički bolesne odrasle osobe Borova i Javna ustanova Park prirode Papuk), dva korisnika proračuna lokalnih jedinica (Javna vatrogasna postrojba Čakovec i Učenički dom Virovitica), jedna samostalna stručno poslovna organizacija (Hrvatska gospodarska komora) te jedna neprofitna organizacija (Vatrogasna zajednica Međimurske županije). **O njihovim financijskim izvještajima i poslovanju su izražena četiri bezuvjetna, četiri uvjetna i jedno nepovoljno mišljenje.**

Bezuovjetno mišljenje je izraženo za Dom za psihički bolesne odrasle osobe Borova, Hrvatsku banku za obnovu i razvitak, Javna ustanova Park prirode Papuk i Učenički dom Virovitica.

Uvjetno mišljenje je izraženo za Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Institut za poljoprivredu i turizam Poreč, Javnu vatrogasnu postrojbu Čakovec i Vatrogasnu zajednicu Međimurske županije.

Nepovoljno mišljenje je izraženo za Hrvatsku gospodarsku komoru.

U ukupnim prihodima i primicima revizijom obuhvaćenih subjekata u iznosu 1.831.539.917,00 kn, prihodi subjekata o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 596.851.815,00 kn (32,6 %), prihodi subjekata o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo uvjetno mišljenje iznose 1.006.809.212,00 kn (55,0 %), a prihodi subjekata o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo nepovoljno mišljenje iznose 227.878.890,00 kn (12,4 %).

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

Ured je izvršio sve poslove revizije predviđene Programom i planom rada za 2014.

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 su razmjenjivani dokumenti i izvješća s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske (56 predmeta), Ministarstvom unutarnjih poslova (32 predmeta), te sa sudovima (16 predmeta). 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 su sudjelovali na INTOSAI kongresu u Pekingu te u Haagu na EUROSAI kongresu. Odlukom Upravnog odbora EUROSAI-a, Ured je dobio status vanjskog revizora tog tijela u sljedećem trogodišnjem razdoblju. Također, Ured u funkciji voditelja aktivno sudjeluje u radu EUROSAI Radne skupine za reviziju i etiku.

Za sve ove poslove, u Uredu (kojeg čine Središnji ured i 20 područnih ureda) sistematizirana su 343 radna mjesta, a na dan 30. rujna 2014. popunjeno je 281 radno mjesto. Od navedenog broja zaposlenika, dva su dužnosnika, 211 su ovlašteni državni revizori, 20 su pomoćni revizori i dva su vježbenika. Prema kvalifikacijskoj strukturi, 235 zaposlenika ili 83,6 % 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 % su žene. Prema dobnoj strukturi, 149 ili 53% zaposlenika Ureda ima 49 ili manje godina, a prosječna starost zaposlenika je 47,5 godina.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/14-05/1
URBROJ: 613-01-01-14-13

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU ZA 2014.

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 2014., uz opis nadležnosti Ureda, daju se podaci o provedbi Godišnjeg programa i plana rada za 2014., opis postupaka revizije, te broj izraženih mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju prema vrstama i grupama subjekata. Osim toga, u Izvješću se daju podaci o prihodima i primicima, te rashodima i izdacima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice) za 2013., te sažeci nalaza revizije s opisom utvrđenih nepravilnosti za proračunske korisnike državnog proračuna, proračune lokalnih jedinica i druge subjekte revizije. U Izvješću se daju podaci i o drugim poslovima koje je Ured obavio u ovom izvještajnom razdoblju.

1. NADLEŽNOST UREDA

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

Prema preporukama Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), te uvjetima iz mjerila za zatvaranje Poglavlja 32 - Financijska kontrola u okviru pretpristupnih pregovora za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji, 2010. u Ustav Republike Hrvatske unesene su odredbe o Uredu kao najvišoj revizijskoj instituciji Republike Hrvatske, koja je samostalna i neovisna u svom radu. Time su osigurani preduvjeti za samostalan i neovisan rad Ureda.

U skladu s promjenama Ustava, u srpnju 2011. donesen je Zakon o Državnom uredu za reviziju, kojim su preciznije i sveobuhvatno razrađene odredbe o nadležnosti, organizaciji i načinu rada Ureda. Prema odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, nadležnost Ureda obuhvaća reviziju:

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

Jedinice državnog sektora i lokalne jedinice su tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, kao i sve agencije, institucije i drugi subjekti na državnoj i lokalnoj razini, financirani iz državnog proračuna ili proračuna lokalnih jedinica.

Prema odredbama spomenutog Zakona, revizija izvještaja o izvršenju državnog proračuna se obavlja svake godine, a revizija drugih subjekata se obavlja prema godišnjem programu i planu rada, kojeg donosi glavni državni revizor na temelju:

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

U okviru usklađivanja propisa Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, donesen je Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine 24/11, 61/11, 27/13, 48/13 - pročišćeni tekst i 2/14), koji je cjelovito uredio područje financiranja i izvješćivanja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica, te revizije i nadzora njihovog poslovanja. 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.

1.1. Postupci revizije

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

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

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

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

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

1.2. Izražavanje revizijskog mišljenja

Mišljenje čini sastavni dio izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji. U reviziji učinkovitosti se mišljenje ne izražava.

Prema INTOSAI revizijskim standardima, sva predložena mišljenja kao i izvješća o obavljenoj reviziji se provjeravaju na više razina (više stupnjeva kontrole), s ciljem stjecanja čvrstog uvjerenja da su revizijski dokazi koji služe kao podloga za izražavanje mišljenja, dostatni, mjerodavni, pouzdani, pravilno identificirani i dokumentirani.

Mišljenje se izražava u standardiziranom obliku, u skladu s INTOSAI revizijskim standardima. Vrste mišljenja su:

- bezuvjetno
- uvjetno
- nepovoljno
- suzdržano.

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

Bezuvjetno mišljenje se izražava kada su u svim značajnim aspektima:

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

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

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

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

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

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

2. GODIŠNJI PROGRAM I PLAN RADA

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

Programom i planom rada za 2014. 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. Osim ovih revizija, planirane su i revizije proračunskih korisnika, proračuna lokalnih jedinica, drugih subjekata (specijaliziranih financijskih institucija, korisnika proračuna lokalnih jedinica i samostalne stručno poslovne organizacije), Instituta za turizam, turističkih zajednica i drugih neprofitnih organizacija, te revizije učinkovitosti gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj, revizije učinkovitosti osnivanja i ulaganja u opremanje i razvoj poduzetničkih zona, revizije učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, revizije učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske i revizija učinkovitosti očuvanja prirode, zaštite bioraznolikosti i upravljanja u nacionalnim parkovima.

Ured je izvršio sve poslove revizije predviđene Programom i planom rada za 2014. Obavljeno je 319 revizija, od čega 245 financijskih revizija (revizija financijskih izvještaja i poslovanja) i 74 revizije učinkovitosti. Obavljen je i uvid u financijske izvještaje 102 izvanparlamentarne političke stranke i 665 članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica kojima je prestao mandat tijekom 2013.

U prilogu se dostavljaju izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji za 18 proračunskih korisnika, 111 lokalnih jedinica i devet drugih subjekata revizije.

Financijske revizije se odnose na:

- državni proračun
- 18 proračunskih korisnika
- 111 lokalnih jedinica
- 9 drugih subjekata revizije
- 68 turističkih zajednica i Institut za turizam
- 29 političkih stranaka
- 6 nezavisnih zastupnika i
- 2 člana predstavničkih tijela lokalnih jedinica.

Od ukupno 245 subjekata koji su obuhvaćeni financijskom revizijom, za 67 ili 27,4 % izraženo je bezuvjetno mišljenje, za 174 ili 71,0 % uvjetno te za 4 ili 1,6 % nepovoljno mišljenje (Hrvatska gospodarska komora, Autohtona-hrvatska seljačka stranka (A-HSS), Nezavisna lista Stipe Petrine (NLSP) i Bruno Poropat, nezavisni vijećnik Nezavisne liste Brune Poropata u Gradskom vijeću Grada Rovinja).

U tablici u nastavku daju se podaci o broju izraženih mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju, prema gupama subjekata, koji su obuhvaćeni financijskom revizijom od 2010. do 2014.

Tablica broj 1

Broj izraženih mišljenja od 2010. do 2014.,
prema grupama subjekata

Grupe subjekata	2010.			2011.			2012.			2013.			2014.		
	Bezuvjetno	Uvjetno	Nepovoljno	Bezuvjetno	Uvjetno	Nepovoljno	Bezuvjetno	Uvjetno	Nepovoljno	Bezuvjetno	Uvjetno	Nepovoljno	Bezuvjetno	Uvjetno	Nepovoljno
Državni proračun i proračunski korisnici	12	14	0	10	14	0	13	13	0	14	16	0	2	17	0
Lokalne jedinice	11	247	3	18	266	1	14	121	0	17	64	0	20	91	0
Drugi subjekti revizije	33	108	2	39	162	2	51	195	1	18	96	1	27	50	1
Političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela	12	3	0	10	5	0	23	16	0	26	17	0	18	16	3
Ukupno	68	372	5	77	447	3	101	345	1	75	193	1	67	174	4

U ovom izvještajnom razdoblju obavljene su i:

- 22 revizije učinkovitosti gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj
- 21 revizija učinkovitosti osnivanja i ulaganja u opremanje i razvoj poduzetničkih zona
- 20 revizija učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica
- 10 revizija učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske i
- revizija učinkovitosti očuvanja prirode, zaštite bioraznolikosti i upravljanja u nacionalnim parkovima.

Ovim revizijama obuhvaćeno je 690 subjekata (ministarstva, fondovi, agencije, lokalne jedinice, trgovačka društva i neprofitne organizacije).

U skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13), sva izvješća o obavljenoj reviziji su po okončanju postupaka revizije dostupna javnosti objavom na mrežnoj stranici Ureda (www.revizija.hr).

Za potrebe obavljanja revizije, Ured je povezan sa SAP sustavom državne riznice, što omogućava izravan uvid u podatke plana i izvršenja proračuna i proračunskih korisnika. Također, pri obavljanju revizija korištene su baze podataka o:

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

Pored poslova revizije, obavljani su i poslovi suradnje s pravosudnim i drugim državnim tijelima, te poslovi međunarodne suradnje.

3. REVIZIJA DRŽAVNOG PRORAČUNA I PRORAČUNSKIH KORISNIKA

U ovom izvještajnom razdoblju su obavljene revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. 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 su obuhvaćena i ona ministarstva za čije je financijske izvještaje i poslovanje prethodne dvije godine bilo izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. 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 je ispitana organizacija i vođenje računovodstva državnog proračuna, provjereno je zaduživanje i davanje jamstava te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe.

Financijskim revizijama proračunskih korisnika su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje, u okviru kojih je provjereno izvršavanje programa, odnosno aktivnosti i projekata. Ciljevi revizije proračunskih korisnika 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.

3.1. Izražena mišljenja

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu izraženo je uvjetno mišljenje.

O financijskim izvještajima i poslovanju proračunskih korisnika za 2013. su izražena:

- **dva bezuvjetna i**
- **16 uvjetnih mišljenja.**

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

Bezuwjetno mišljenje je izraženo za:

- Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (bezuwjetno) i
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (uwjetno).

Uwjetno mišljenje je izraženo za:

- Državni hidrometeorološki zavod (uwjetno)
- Hrvatsku akademiju znanosti i umjetnosti (uwjetno)
- Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (uwjetno)
- Ministarstvo gospodarstva (uwjetno)
- Ministarstvo kulture (uwjetno)
- Ministarstvo obrane (uwjetno)
- Ministarstvo poduzetništva i obrta (uwjetno)
- Ministarstvo poljoprivrede (uwjetno)

- 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).

Ukupni prihodi i primici 18 revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika iznose 53.679.746.143,00 kn. Ukupni prihodi i primici 16 korisnika za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo uvjetno mišljenje iznose 53.082.830.261,00 kn, a ukupni prihodi i primici korisnika kojima je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 596.915.882,00 kn.

U financijskim izvještajima za 2013., revidirani proračunski korisnici su iskazali ukupna potraživanja u iznosu 4.768.967.591,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 1.852.195.301,00 kn, odnosno 38,9 % ukupnih potraživanja.

Ukupne obveze revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika su iskazane u iznosu 8.982.570.165,00 kn. Vrijednosno najznačajnije obveze iskazane su u financijskim izvještajima Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Ministarstva znanosti obrazovanja i sporta te Ministarstva zdravlja. Od ukupno iskazanih obveza koncem 2013., dospjelo je 2.099.939.179,00 kn ili 23,4 % ukupnih obveza.

3.2. Prihodi državnog proračuna

Državni proračun Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcije za 2014. i 2015. godinu, te Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, donio je Hrvatski sabor u prosincu 2012. (Narodne novine 139/12). Tijekom 2013., donesene su izmjene i dopune Državnog proračuna za 2013. godinu.

Izmjenama i dopunama državnog proračuna iz svibnja 2013., ukupni prihodi su planirani u iznosu 113.399.552.308,00 kn, što je u odnosu na prihode planirane državnim proračunom manje za 253.913.885,00 kn ili 0,2 %. Rashodi su planirani u iznosu 123.646.477.811,00 kn i u odnosu na rashode planirane državnim proračunom, manji su za 874.000.000,00 kn ili 0,7 %. Manjak prihoda nad rashodima u iznosu 10.246.925.503,00 kn, manji je za 620.086.115,00 kn ili 5,7 %. Drugim izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, ukupni prihodi su planirani u iznosu 110.519.006.847,00 kn, što je u odnosu na prihode planirane prvim izmjenama proračuna manje za 2.880.545.461,00 kn ili 2,5 %. Rashodi su planirani u iznosu 126.805.076.125,00 kn, što je u odnosu na rashode planirane prvim izmjenama proračuna više za 3.158.598.314,00 kn ili 2,6 %. Manjak prihoda nad rashodima u iznosu 16.286.069.278,00 kn, veći je za 6.039.143.775,00 kn ili 58,9 %.

U tablici u nastavku daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima državnog proračuna za 2013., prema vrstama prihoda.

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2013.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	Prihodi poslovanja	110.250.754.134,00	108.585.049.413,97	98,5
1.	Prihodi od poreza	63.774.248.312,00	62.713.258.493,54	98,3
1.1.	Porez i prirez na dohodak	1.348.959.070,00	1.372.697.530,78	101,8
1.2.	Porez na dobit	6.393.856.801,00	6.365.443.105,80	99,6
1.3.	Porezi na imovinu	445.102.885,00	462.314.591,49	103,9
1.4.	Porezi na robu i usluge	54.413.406.133,00	53.349.543.537,09	98,0
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	41.357.894.755,00	40.253.060.694,51	97,3
1.4.2.	Porez na promet	133.928.501,00	135.318.518,66	101,0
1.4.3.	Posebni porezi i trošarine	11.663.689.646,00	11.682.936.030,42	100,2
1.4.4.	Porezi i naknade od igara na sreću	742.050.286,00	769.795.933,57	103,7
1.4.5.	Ostali porezi na robu i usluge	515.842.945,00	508.432.359,93	98,6
1.5.	Carine i carinske pristojbe	1.169.523.423,00	1.159.371.094,86	99,1
1.6.	Ostali prihodi od poreza koje plaćaju fizičke osobe	3.400.000,00	3.888.633,52	114,4
2.	Doprinosi	37.458.424.140,00	37.149.262.849,27	99,2
2.1.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	15.959.674.341,00	15.888.729.695,44	99,6
2.2.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	19.599.133.138,00	19.407.865.060,80	99,0
2.3.	Doprinosi za zapošljavanje	1.899.616.661,00	1.852.668.093,03	97,5
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna	2.237.451.861,00	1.826.619.402,28	81,6
4.	Prihodi od imovine	1.950.519.074,00	1.906.626.190,02	97,7
4.1.	Kamate i tečajne razlike	93.779.032,00	88.630.867,84	94,5
4.2.	Dividende	175.618.086,00	181.616.960,21	103,4
4.3.	Dobiti trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija	495.727.341,00	395.731.171,68	79,8
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	3.400.000,00	3.254.620,28	95,7
4.5.	Naknade za koncesije	752.151.017,00	800.569.367,41	106,4
4.6.	Zakup i iznajmljivanje imovine	51.791.726,00	45.154.410,24	87,2
4.7.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	346.624.437,00	356.396.248,93	102,8
4.8.	Prihodi od kamata na dane zajmove	31.427.435,00	35.272.543,43	112,2
5.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	4.202.402.011,00	4.302.364.690,64	102,4
5.1.	Upravne i administrativne pristojbe	575.249.497,00	577.249.421,86	100,3
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	3.627.152.514,00	3.725.115.268,78	102,7
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	74.898.620,00	85.392.279,83	114,0
7.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	552.810.116,00	601.525.508,39	108,8
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	268.252.713,00	259.493.687,89	96,7
8.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	17.708.265,00	16.918.178,50	95,5
9.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	249.744.448,00	242.040.052,44	96,9
10.	Prihodi od proizvedene kratkotrajne imovine	800.000,00	535.456,95	66,9
Ukupno (I.+II.)		110.519.006.847,00	108.844.543.101,86	98,5

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su ostvareni u iznosu 62.713.258.493,54 kn i čine 57,6 % ukupnih prihoda.

U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (64,2 %), slijede posebni porezi i trošarine (18,6 %), porez na dobit (10,2 %), porez na dohodak (2,2 %), carine i carinske pristojbe (1,8 %), porezi i naknade od igara na sreću (1,2 %) te drugi porezi (1,8 %).

Prihodi od doprinosa su ostvareni u iznosu 37.149.262.849,27 i čine 34,1 % ukupnih prihoda. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 19.407.865.060,80 kn, zdravstveno osiguranje u iznosu 15.888.729.695,44 kn te doprinose za zapošljavanje u iznosu 1.852.668.093,03 kn.

Prihodi od poreza i doprinosa iznose ukupno 99.862.521.342,81 kn i čine 91,8 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi čine 8,2 % ukupnih prihoda državnog proračuna, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima u iznosu 3.725.115.268,78 kn, pomoći iz inozemstva (darovnice) i subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 1.826.619.402,28 kn, naknade za koncesije u iznosu 800.569.367,41 kn te kazne, upravne mjere i ostali prihodi u iznosu 601.525.508,39 kn.

3.3. Rashodi državnog proračuna

Ukupni rashodi su ostvareni u iznosu 125.069.893.932,69 kn, što je za 1.735.182.192,31 kn ili 1,4 % manje od planiranih.

U tablici u nastavku daju se podaci o planiranim i ostvarenim rashodima državnog proračuna za 2013., prema vrstama rashoda.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2013.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	Rashodi poslovanja	125.029.364.079,00	123.505.882.577,35	98,8
1.	Rashodi za zaposlene	21.736.530.189,00	21.667.926.573,85	99,7
1.1.	Plaće	18.294.343.064,00	18.263.840.852,24	99,8
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	317.560.982,00	295.850.794,46	93,2
1.3.	Doprinosi na plaće	3.124.626.143,00	3.108.234.927,15	99,5
2.	Materijalni rashodi	8.395.413.247,00	8.010.955.889,37	95,4
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.093.116.921,00	1.056.686.236,05	96,7
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	1.833.782.275,00	1.780.146.195,14	97,1
2.3.	Rashodi za usluge	4.816.551.892,00	4.541.039.978,80	94,3
2.4.	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	16.439.331,00	19.617.914,42	119,3
2.5.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	635.522.828,00	613.465.564,96	96,5
3.	Financijski rashodi	9.994.331.898,00	9.883.139.633,09	98,9
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	7.527.980.081,00	7.467.585.194,49	99,2
3.2.	Kamate za primljene zajmove	1.870.021.569,00	1.791.610.611,74	95,8
3.3.	Ostali financijski rashodi	596.330.248,00	623.943.826,86	104,6
4.	Subvencije	5.616.023.188,00	5.537.844.447,50	98,6
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	1.475.089.597,00	1.443.413.477,42	97,9
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora	4.140.933.591,00	4.094.430.970,08	98,9
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	6.656.447.986,00	6.492.454.868,22	97,5
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	9.710.555,00	9.436.406,25	97,2
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama	1.806.224.343,00	1.806.842.739,04	100,0
5.3.	Pomoći unutar opće države	4.840.513.088,00	4.676.175.722,93	96,6
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	67.628.757.851,00	67.244.173.176,78	99,4
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	53.850.886.175,00	53.502.675.822,73	99,4
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	13.777.871.676,00	13.741.497.354,05	99,7
7.	Ostali rashodi	5.001.859.720,00	4.669.387.988,54	93,4
7.1.	Tekuće donacije	1.697.512.480,00	1.683.214.897,51	99,2
7.2.	Kapitalne donacije	513.489.176,00	502.875.073,97	97,9
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	59.349.808,00	115.910.159,73	195,3
7.4.	Izvanredni rashodi	200.000.000,00	0,00	-
7.5.	Kapitalne pomoći	2.531.508.256,00	2.367.387.857,33	93,5
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.775.712.046,00	1.564.011.355,34	88,1
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	70.488.878,00	58.017.517,73	82,3
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	1.398.669.523,00	1.205.187.127,22	86,2
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	4.781.000,00	1.332.800,74	27,9
11.	Strateške zalihe	223.738.664,00	226.012.195,81	101,0
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	78.033.981,00	73.461.713,84	94,1
Ukupno (I.+II.)		126.805.076.125,00	125.069.893.932,69	98,6

U strukturi ostvarenih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su ostvareni u iznosu 67.244.173.176,78 kn i čine 53,8 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 17,3 %, financijski rashodi 7,9 %, materijalni rashodi 6,4 %, a svi drugi rashodi (pomoći, subvencije, ostali rashodi i rashodi za nabavu nefinancijske imovine) 14,6 % ukupnih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno su najznačajniji rashodi za mirovine i mirovinska primanja te naknade u sustavu zdravstva i socijalne skrbi.

Financijski rashodi koji su ostvareni u iznosu 9.883.139.633,09 kn, odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 9.259.195.806,23 kn i druge financijske rashode u iznosu 623.943.826,86 kn. U odnosu na 2012., financijski rashodi su veći za 1.061.560.613,78 kn ili 12,0 %. Kamate na zaduživanje su veće za 923.539.409,32 kn ili 11,1 %, a drugi financijski rashodi za 138.021.204,46 kn ili 28,4 %. Kamate na zaduživanje se odnose na kamate na izdane vrijednosne papire u iznosu 7.467.585.194,49 kn te kredite i zajmove u iznosu 1.791.610.611,74 kn.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge koji su ostvareni u iznosu 4.541.039.978,80 kn ili 56,7 %. U strukturi rashoda za usluge, najviši udjel imaju intelektualne i osobne usluge 15,2 %, računalne usluge 13,9 %, zakupnine i najamnine 13,8 % te usluge tekućeg i investicijskog održavanja 12,6 %.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države su ostvareni u iznosu 6.492.454.868,22 kn. U odnosu na 2012., veći su za 36,5 %. Vrijednosno značajniji rashodi za pomoći, odnose se na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU u iznosu 1.805.135.213,00 kn, dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.269.731.130,00 kn, sredstva ostvarena od naknade u cijeni goriva i prenesena društvu Hrvatske ceste d.o.o. na temelju Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, i 148/13) za financiranje građenja i održavanja javnih cesta u iznosu 1.388.202.407,79 kn, javni međumjesni prijevoz za učenike u iznosu 270.753.323,45 kn i tekuće pomoći područjima od posebnog državnog interesa u iznosu 225.434.596,12 kn.

Rashodi za subvencije su ostvareni u iznosu 5.537.844.447,50 kn i čine 4,4 % ukupnih rashoda. Putem Ministarstva poljoprivrede isplaćene su subvencije u iznosu 2.272.385.597,16 kn, a putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture u iznosu 1.463.152.534,17 kn. Putem Ministarstva gospodarstva, subvencije su isplaćene u iznosu 784.380.516,73 kn, a vrijednosno najznačajnije se odnose na aktivnost Restrukturiranje brodogradilišta u iznosu 622.259.639,00 kn.

Rashodi za tekuće donacije su ostvareni u iznosu 1.683.214.897,51 kn, a vrijednosno značajnije su doznačene putem Ministarstva financija, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta (proračunska glava Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj), Ministarstva kulture, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture te Ministarstva turizma. Vrijednosno značajnije tekuće donacije izvršene putem Ministarstva financija se odnose na aktivnosti Međunarodni sporazum Sveta stolica i Republika Hrvatska u iznosu 358.888.576,00 kn i Potpore političkim strankama u iznosu 44.553.683,62 kn. U okviru proračunske glave Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj, vrijednosno značajnije tekuće donacije se odnose na aktivnosti u vezi sufinanciranja smještaja i prehrane studenata u studentskim centrima u iznosu 169.735.201,46 kn i aktivnost Program poboljšanja studentskog standarda u iznosu 58.250.853,42 kn.

Vrijednosno značajnije donacije dane putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, odnose se na aktivnosti Poticanje programa javnih potreba sporta (HOO) u iznosu 100.364.354,00 kn i Programi Hrvatske zaklade za znanost u iznosu 40.000.000,00 kn. Vrijednosno značajnije tekuće donacije dane putem Ministarstva kulture se odnose na aktivnosti Programi kazališne i glazbeno-scenske djelatnosti u iznosu 30.476.989,06 kn, Književno izdavaštvo u iznosu 15.174.363,39 kn i Međunarodna kulturna suradnja u iznosu 11.698.639,99 kn. U okviru tekućih donacija ostvarenih putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Potpora lučkoj upravi Rijeka za realizaciju zajma Svjetske banke (IBRD) – projekt obnove riječkog prometnog pravca u iznosu 40.843.888,55 kn, Izgradnja trajektne luke Gaženica u iznosu 21.778.437,36 kn i Potpora lučkoj upravi Ploče za otplatu zajma Svjetske banke (IBRD) – projekt integracije trgovine i transporta u iznosu 19.999.999,31 kn. Vrijednosno najznačajnija tekuća donacija u okviru Ministarstva turizma se odnosi na aktivnost Turistička promidžba Republike Hrvatske u iznosu 89.000.000,00 kn.

Rashodi za kapitalne donacije su ostvareni u iznosu 502.875.073,97 kn, od čega su prema vrijednosti značajnije doznačene putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture u iznosu 106.459.443,48 kn, Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije u iznosu 90.096.356,27 kn te Ministarstva gospodarstva u iznosu 40.983.252,38 kn.

Rashodi za kapitalne pomoći su ostvareni u iznosu 2.367.387.857,33 kn. Putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture su doznačene kapitalne pomoći u iznosu 1.852.752.751,62 kn, od čega se vrijednosno najznačajnije odnose na aktivnosti Naknada u cijeni goriva za društvo Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 1.388.202.407,79 kn i Poticanje gradnje brodova za hrvatske brodare te izgradnja i rekonstrukcija plovniha objekata u hrvatskim brodogradilištima u iznosu 136.095.764,00 kn. Putem Ministarstva financija kapitalne pomoći su ostvarene u okviru aktivnosti Poticanje stambene štednje u iznosu 186.877.006,11 kn te Ministarstva poljoprivrede u iznosu 253.360.775,49 kn putem više aktivnosti.

U okviru rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine u iznosu 1.205.187.127,22 kn, vrijednosno značajniji rashodi se odnose na poslovne objekte u iznosu 423.608.241,55 kn, medicinsku i laboratorijsku opremu 242.111.867,93 kn, uredsku opremu i namještaj 168.432.529,68 kn, prijevozna sredstva u zračnom, cestovnom, te pomorskom i riječnom prometu 122.277.238,28 kn te stambene objekte u iznosu 103.164.926,96 kn.

3.4. Primici i izdaci državnog proračuna

Primici i izdaci državnog proračuna se iskazuju u Računu financiranja.

U tablici u nastavku daju se podaci iz Računa financiranja o planiranim i ostvarenim primicima i izdacima za 2013.

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2013.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	34.148.685.096,00	42.873.595.752,00	125,5
1.1.	Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	52.500.000,00	252.506.524,00	481,0
1.2.	Primici od izdanih vrijednosnih papira (obveznice i trezorski zapisi)	20.300.000.000,00	30.141.205.013,00	148,5
1.3.	Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	3.000.000.000,00	45.464.182,00	1,5
1.4.	Primici od zaduživanja	10.796.185.096,00	12.434.420.033,00	115,2
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	17.862.615.818,00	21.822.367.092,00	122,2
2.1.	Izdaci za dane zajmove	1.233.309.256,00	8.811.052.681,00	714,4
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	1.057.404.044,00	875.439.927,00	82,8
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova	11.571.902.518,00	8.135.874.484,00	70,3
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	4.000.000.000,00	4.000.000.000,00	100,0
3.	Promjena u stanju depozita	0,00	4.825.877.829,00	-
4.	Neto financiranje (1.-2.-3.)	16.286.069.278,00	16.225.350.831,00	99,6

Viškom primitaka nad izdacima, koji je iznosio 21.051.228.660,00 kn, pokriven je manjak prihoda nad rashodima u iznosu 16.225.350.831,00 kn.

Vrijednosno su najznačajniji primici od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 30.141.205.013,00 kn, a odnose se na izdane obveznice u iznosu 27.151.899.500,00 kn i neto primitke od trezorskih zapisa u iznosu 2.989.305.513,00 kn. Primici od izdanih obveznica su ostvareni na inozemnom tržištu novca i kapitala u iznosu 18.783.420.000,00 kn i na domaćem tržištu novca i kapitala u iznosu 8.368.479.500,00 kn. Na inozemnom tržištu novca i kapitala, obveznice su plasirane u travnju i studenom 2013. U travnju 2013. su plasirane obveznice u iznosu 1.500.000.000 USD u svrhu financiranja rashoda državnog proračuna za 2013. Dospijeće obveznica je u travnju 2023. U studenom 2013. su plasirane obveznice u iznosu 1.750.000.000 USD u svrhu vraćanja dijela državnog duga, čije je dospijeće u 2014. Dospijeće obveznica je u siječnju 2024. Na domaćem tržištu novca i kapitala, obveznice su plasirane u srpnju 2013. u iznosu 750.000.000 EUR i 2.750.000.000,00 kn. Dospijeće obveznica plasiranih u EUR-ima je u srpnju 2024., a u kunama u srpnju 2018.

Neto primici od izdavanja trezorskih zapisa su ostvareni iznosu 2.989.305.513,00 kn. U 2013. je održano 29 aukcija trezorskih zapisa. Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa su ostvareni u iznosu 35.825.855.683,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa su izvršeni u iznosu 32.836.550.170,00 kn.

Primici od zaduživanja putem kredita i zajmova ostvareni su u iznosu 12.434.420.033,00 kn, od čega se na dugoročne kredite i zajmove odnosi 10.897.699.681,00 kn, a kratkoročne 1.536.720.352,00 kn. Primici od kratkoročnih kredita iskazani su prema neto načelu.

Izdaci za dane zajmove u iznosu 8.811.052.681,00 kn su iskazani u značajno većem iznosu od plana, s obzirom da su u navedenom iznosu iskazana i oročena sredstva u iznosu 7.629.300.000,00 kn. Koncem 2013., oročen je dio sredstava od zaduživanja za podmirenje obveza koje dospijevaju u sljedećoj godini u iznosu 1.000.000.000 EUR, a preostala sredstva od zaduživanja u iznosu 297.257.228 EUR, na dan 31. prosinca 2013. su bila na deviznom računu državnog proračuna u Hrvatskoj narodnoj banci.

3.5. Nalazi revizije

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu i financijskom revizijom 18 proračunskih korisnika, utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje, prihode i potraživanja, rashode, imovinu, javnu nabavu, državna jamstva te dug državnog proračuna.

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

- Planiranje

Planiranje, odnosno izrada i donošenje državnog proračuna, propisano je odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12) te uputama Ministarstva financija. Državni proračun se sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, odnosno rashoda i izdataka raspoređenih na programe i aktivnosti. Ministarstvo financija izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine, dostavlja ga Vladi Republike Hrvatske koja utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija te ih podnosi Hrvatskom saboru na donošenje.

Odredbama članka 23. Zakona o proračunu, propisana je obveza izrade strateških planova za trogodišnje razdoblje za ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije (obveznici). Strateški plan je konsolidirani dokument obveznika u čiju izradu moraju biti uključeni svi proračunski korisnici niže razine koji pridonose ostvarenju ciljeva. Poseban značaj i važnost u procesu planiranja ima povezivanje strateškog i proračunskog planiranja, koje podrazumijeva povezivanje ciljeva i načina ostvarenja iz strateškog plana s programima, odnosno aktivnostima i projektima iz financijskih planova. U pojedinim slučajevima nije uspostavljena poveznica između sastavnih dijelova financijskih i strateških planova. Utvrđeno je da određeni broj programa iz financijskih planova proračunskih korisnika nije sadržan u strateškim planovima.

Smjernicama ekonomske i fiskalne politike koje se donose po okončanju procesa strateškog planiranja, utvrđuju se limiti financijskih sredstava za svakog proračunskog korisnika razine razdjela. Utvrđeni limiti koje korisnici raspoređuju u okviru svojih financijskih planova na programe, odnosno aktivnosti i projekte, ne moraju nužno biti dostatni za realizaciju programskih ciljeva utvrđenih strateškim dokumentima. Navedena okolnost dovodi u pitanje i ispunjenje ciljanih vrijednosti, zbog čega je potrebno ažurirati strateške planove u skladu s dodijeljenim financijskim sredstvima. Financijski planovi proračunskih korisnika državnog proračuna se nerijetko mijenjaju kao posljedica izmjena i dopuna državnog proračuna. Izmjene i dopune državnog proračuna tijekom proračunske godine mogu utjecati na ostvarenje posebnih ciljeva utvrđenih strateškim planovima, stoga je Ured izrazio mišljenje da Ministarstvo financija u okviru Uputa treba propisati način ažuriranja strateških planova. Strateški planovi sastavljeni kao formalni dokumenti, ne pridonose kvaliteti sveukupnog proračunskog planiranja.

Ministarstvo financija ima ključnu ulogu u uspostavi i razvoju procesa strateškog planiranja. Prema aktu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, ustrojstvene jedinice nadležne za pripremu i izvršavanje državnog proračuna, uz obvezu uspostave i razvoja strateškog planiranja, prate i provedbu strateških planova korisnika državnog proračuna.

Obveznici izvještavaju Ministarstvo financija o provedbi ostvarenja strateškog plana polugodišnje i godišnje, a o provedbi posebnih ciljeva godišnje, u skladu s rokovima za izvještavanje o izvršenju proračuna. Ministarstvo financija nije analiziralo navedene izvještaje. Ured je izrazio mišljenje da bi uvođenje i primjena standardiziranih informacijsko tehnoloških rješenja u sustav strateškog planiranja moglo pridonijeti većoj učinkovitosti procesa strateškog planiranja.

Revizijom je utvrđeno da proračunski korisnici nisu realno planirali rashode za pojedine aktivnosti, jer su rashodi ostvareni u značajno manjim iznosima od planiranih ili nisu ostvareni, a pojedine rashode nisu planirali u dostatnom iznosu. U postupku planiranja ne osiguravaju se cjeloviti i pouzdani podaci o preuzetim obvezama. 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 2014. i podmirene proračunskim sredstvima planiranim za financiranje aktivnosti u 2014. Ured je naložio realnije planiranje, jer ostvarenje rashoda u iznosima većim od osiguranih sredstava nije u skladu s odredbom članka 44. Zakona o proračunu. Prema navedenoj odredbi, proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene državnim proračunom. Nadalje, uočeno je da su financijskim planom rashodi, čije je financiranje planirano iz vlastitih i namjenskih prihoda, raspoređeni prema namjenama, ali nisu raspoređeni prema programima i aktivnostima, odnosno prema programskoj klasifikaciji, što je obveza propisana odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13).

- Računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje

Proračunski korisnici su obvezni voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11), koji propisuje vrste poslovnih knjiga, organizaciju knjigovodstva, načela iskazivanja prihoda, rashoda, imovine, obveza i vlastitih izvora, sadržaj računa računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo. 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. Obveznici primjene proračunskog računovodstva u vođenju poslovnih knjiga i sastavljanja financijskih izvještaja su državni proračun, proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te korisnici navedenih proračuna.

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).

Financijski izvještaji državnog proračuna i proračunskih korisnika se ne objavljuju. Obveza objave je propisana za polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna, dok za financijske izvještaje proračunskih korisnika kao i konsolidirane financijske izvještaje države, nije propisana.

Ured je izrazio mišljenje da bi trebalo objavljivati i konsolidirane financijske izvještaje, s obzirom da sadrže cjelovitije i šire informacije od izvještaja o izvršenju proračuna. Izvještaj o izvršenju proračuna je strukturiran na način da daje informacije o planiranim i ostvarenim prihodima i rashodima te primicima i izdacima, ostvarenju planova i uspješnosti ispunjenja ciljeva. Sastavljeni su uz primjenu gotovinskog načela, što znači da se poslovni događaji evidentiraju u trenutku primitka, odnosno odljeva novca, stoga je i financijski rezultat iskazan kao razlika između novčanih primitaka i izvršenih plaćanja. Konsolidirani financijski izvještaji su sveobuhvatniji, jer osim prihoda (priljeva) na račun državnog proračuna, uključuju i prihode (namjenske i vlastite) koji su prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate na račun državnog proračuna, odnosno uplaćuju se na druge račune proračunskih korisnika. Nadalje, rashodi su iskazani na temelju nastanka događaja, čime se daje cjelovitija informacija o preuzetim obvezama.

Potpunost i točnost iskazanih podataka u konsolidiranim financijskim izvještajima, uvjetovana je potpunosti i točnošću podataka iskazanih u financijskim izvještajima proračunskih korisnika, na temelju kojih se sastavljaju. Revizijom financijskih izvještaja proračunskih korisnika utvrđene su nepravilnosti vezane uz podatke evidentirane u poslovnim knjigama i iskazane u financijskim izvještajima. U poslovnim knjigama pojedinih subjekata, određeni poslovni događaji nisu evidentirani na propisanim računima računskog plana ili nije primijenjeno modificirano računovodstveno načelo nastanka poslovnog događaja. Također, u poslovnim knjigama nisu evidentirane određene obveze, potraživanja ili materijalna imovina, a u pojedinim slučajevima podaci iz analitičkih evidencija i glavne knjige, nisu usklađeni. Nadalje, pred nadležnim sudovima pokreću se tužbeni zahtjevi protiv Republike Hrvatske koji predstavljaju potencijalne obveze, s obzirom da u narednom razdoblju mogu teretiti račun državnog proračuna. Navedene obveze u pravilu nisu evidentirane. Proračunski korisnici su obvezni voditi evidencije o tužbenim zahtjevima iz svog djelokruga koji se pred nadležnim sudovima pokreću protiv Republike Hrvatske, a podatke o vrijednosti tužbenih zahtjeva evidentirati izvanbilančno. Sve navedene nepravilnosti i propusti utječu na kvalitetu, odnosno potpunost podataka 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.

Odredbama članka 4. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13), između ostalog, propisano je i iskazivanje podataka o deficitu/suficitu općeg proračuna. Prema odredbi članka 3. Zakona o proračunu, opći proračun je središnji proračun i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Središnji proračun je državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. U godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, iskazuje se podatak o manjku/višku opće države s udjelom u bruto domaćem proizvodu. Manjak prihoda opće države u Izvještaju o izvršenju državnog proračuna za 2013. godinu, iskazan je na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih načela koja su proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjivali u priznavanju prihoda i rashoda. To su novčano načelo koje prihode i rashode priznaje na temelju priljeva, odnosno odljeva novca, modificirano načelo nastanka događaja koje prihode priznaje na temelju priljeva, a rashode na temelju nastanka poslovnog događaja, te potpuno načelo nastanka događaja koje prihode i rashode priznaje na temelju nastanka poslovnog događaja. Iskazani podaci o deficitu opće države koji su rezultat primjene različitih računovodstvenih načela u priznavanju prihoda i rashoda, nisu pouzdani, stoga je potrebno poduzeti aktivnosti u cilju metodološkog ujednačavanja.

Ulaskom u EU, Republika Hrvatska je, između ostalog, preuzela obvezu primjene proračunskih okvira država članica sadržanih u Direktivi Vijeća Europske unije 2011/85/EU, od 8. studenoga 2011. Navedenim dokumentom je propisano periodično objavljivanje fiskalnih podataka tijekom godine za sektor opće države. Metodološka osnova za sastavljanje godišnjih financijskih računa, definirana je Europskim sustavom nacionalnih i regionalnih računa iz 1995. (European System of Accounts-ESA 95), koji definira temeljne odredbe vezano uz sektorizaciju, klasifikaciju financijskih instrumenata, evidentiranje podataka o stanjima i transakcijama te pravila vrednovanja i usklađivanja. Sektorski obuhvat države prema nacionalnim proračunskim propisima se razlikuje od sektorskog obuhvata po metodologiji ESA, stoga kod izvještavanja prema metodologiji ESA, pojedine subjekte koji su u proračunskom obuhvatu, a nisu u obuhvatu prema metodologiji ESA, potrebno je isključiti i obrnuto. Nadalje, subjekti koje ulaze u sektor opće države prema nacionalnoj metodologiji, primjenjuju različite računovodstvene sustave (proračunsko, neprofitno, poduzetničko), što predstavlja rizik koji utječe na točnost iskazanih podataka, stoga bi harmonizacijom računovodstvenih sustava trebalo djelovati na smanjenje rizika. S obzirom na razlike u obuhvatu jedinica sektora opće države prema nacionalnoj metodologiji u odnosu na metodologiju koja se primjenjuje u izvještavanju prema tijelima EU, Ured je izrazio mišljenje da je potrebno metodološko ujednačavanje, čime će se postići veća efikasnost sveukupnog procesa izvještavanja.

Važnu ulogu u ovom procesu ima Ministarstvo financija. Određeni projekti koji su provedeni ili se provode u Državnoj riznici Ministarstva financija nakon 2011., nastavak su provedbe strateških mjera koje su definirane Strategijom unapređenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007.-2011., a dio pokrenutih projekata predstavljaju nove aktivnosti. Ministarstvo financija nije donijelo srednjoročni strateški dokument za razdoblje nakon 2011., koji bi trebao definirati buduće pravce razvoja sustava državne riznice, posebno s aspekta prilagodbe zahtjevima koji proizlaze iz članstva Republike Hrvatske u EU, koja podrazumijeva prilagodbu sveukupnog računovodstveno-informacijskog sustava statističkim zahtjevima EU.

- Prihodi i 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. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika za koje prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna ne postoji obveza uplate na račun državnog proračuna (znanost, visoko obrazovanje, zdravstvene ustanove, pravosuđe, sustav izvršenja sankcija, ustanove kulture, ustanove socijalne skrbi, nacionalni parkovi, parkovi prirode, Državni zavod za zaštitu prirode i Hrvatski hidrografski institut), ne evidentiraju se u izvještajnom sustavu državnog proračuna, kao ni rashodi koji se financiraju navedenim prihodima, stoga nisu ni iskazani u Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu. Podaci o namjenskim prihodima, primicima te vlastitim prihodima i rashodima koji se financiraju navedenim prihodima i primicima, iskazani su u financijskim izvještajima nadležnih proračunskih korisnika.

Prema Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, ukupni prihodi i primici državnog proračuna iznose 151.718.138.854,00 kn, a prema konsolidiranom Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni prihodi i primici državnog proračuna iznose 156.564.502.218,00 kn, što je za 4.846.363.364,00 kn više. Razlika se najvećim dijelom odnosi na vlastite prihode koje su proračunski korisnici ostvarili od prodaje proizvoda i roba te pruženja usluga (2.178.735.118,00 kn) te prihode ostvarene po posebnim propisima (855.387.788,00 kn). Vrijednosno značajniji vlastiti i namjenski prihodi su iskazani u konsolidiranim financijskim izvještajima razdjela Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstva zdravlja, Ministarstva kulture i Ministarstva pravosuđa. Ured je izrazio mišljenje da je radi potpunosti i transparentnosti, u izvještajni sustav državnog proračuna potrebno uključiti cjelokupne prihode i rashode proračunskih korisnika, odnosno i one koji su godišnjim zakonom o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplata na račun državnog proračuna.

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

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza. Zaduženja i uplate poreznih obveznika analitički se prate u informacijskom sustavu Porezne uprave po obveznicima i pojedinim vrstama poreznih i drugih javnih davanja. Koncem 2013. su iskazana potraživanja za poreze, doprinose i druga javna davanja za čiju naplatu i kontrolu je zadužena Porezna uprava u iznosu 44.628.160.000,00 kn, što je za 1.529.532.000,00 kn ili 3,3 % manje u odnosu na početak 2013., kada su bila iskazana u iznosu 46.157.692.000,00 kn. Tijekom 2013. su poduzimane određene mjere u cilju smanjenja potraživanja (opomene, blokade računa dužnika, rješenja o ovrsi, rješenja o pljenidbi pokretnina, zahtjevi za pokretanje stečajnog postupka, rješenja o predstečajnoj nagodbi, rješenja o pljenidbi novčanih sredstava, uknjižbe založnog prava na nekretnini, rješenja o ovrsi pljenidbom pokretnina, rješenja o pljenidbi plaće i drugo). Smanjenje potraživanja, između ostalog, rezultat je i otpisa potraživanja zbog brisanja pravnih osoba iz sudskog registra Trgovačkog suda na temelju odredbi članka 70. Zakona o sudskom registru (Narodne novine 1/95, 57/96, 45/99, 54/05, 40/07, 91/10, 90/11 i 148/13), kao i odobravanja reprogramiranja poreznog duga ili otpisa duga s osnova kamata na temelju Zakona o posebnoj mjeri naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom (Narodne novine 45/11), Zakona o mjerama naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom (Narodne novine 45/11, 25/12 i 78/12), Zakona o naplati poreznog duga fizičkih osoba (Narodne novine 55/13), Zakona o naplati duga uzrokovanog gospodarskom krizom (Narodne novine 94/13) te Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (Narodne novine 108/12, 144/12, 81/13 i 112/13).

Potraživanja nisu evidentirana u poslovnim knjigama, ni iskazana u financijskim izvještajima Porezne uprave, kao ni državnog proračuna. Ured je na navedeno upozoravao u okviru ranije obavljenih revizija.

Pojedina potraživanja za poreze i druga javna davanja, primjenom odredbi pojedinih zakona i drugih propisa mogu biti otpisana, reprogramirana, podmirena u nekretninama, udjelima, dionicama te prijebom međusobnih potraživanja, što podrazumijeva obvezu evidentiranja u poslovnim knjigama i iskazivanja u financijskim izvještajima. Prema podacima Porezne uprave, u 2013. je na temelju primjene odredbi Općeg poreznog zakona (Narodne novine 147/08, 18/11, 78/12, 136/12 i 73/13), otpisan porezni dug s obračunanim kamata u iznosu 5.259.506.405,83 kn, a na temelju Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, otpisano je 201.028.201,22 kn, odnosno sveukupno 5.460.534.607,05 kn. Na temelju Općeg poreznog zakona, prema odlukama Vlade Republike Hrvatske o pretvaranju potraživanja u udjele te odluka o podmirenju duga nekretninama, u 2013. je naplaćen porezni dug u iznosu 377.749.499,85 kn, od čega se 296.650.401,60 kn odnosi na stečene udjele, a 81.099.098,25 kn na nekretnine. Primjenom odredbi Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, naplaćen je porezni dug u ukupnom iznosu 67.350.596,26 kn, od čega stjecanjem nekretnina 62.397.549,26 kn i udjela 4.953.047,00 kn. Na temelju Pravilnika o uvjetima, načinu i postupku prijebom potraživanja prema državnom proračunu s poreznim dugom (Narodne novine 15/13 i 160/13), u 2013. je obavljen prijebom u iznosu 89.786.514,36 kn. U 2013. naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate pretvaranjem potraživanja u ulog u iznosu 317.452.229,00 kn i stjecanjem nekretnina dužnika u iznosu 43.881.533,00 kn. Na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske i sporazuma o uređenju međusobnih odnosa između Ministarstva financija i dužnika, u predstečajnim nagodbama su otpisana potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 187.263.047,00 kn. Navedene poslovne promjene koje, osim na potraživanja, imaju utjecaj na prihode, rashode i imovinu, nisu evidentirane u poslovnim knjigama ni iskazane u financijskim izvještajima.

Značajni neporezni prihodi državnog proračuna su prihodi od koncesija, koji se evidentiraju u okviru prihoda od imovine. Postupci davanja koncesije, ugovori, politika koncesija i drugo, uređeni su Zakonom o koncesijama (Narodne novine 143/12) i Pravilnikom o Registru koncesija (Narodne novine 26/13), a posebnim zakonima i provedbenim propisima detaljnije su riješena pitanja ispunjenja uvjeta za davanje koncesija te iznos i način utvrđivanja koncesijske naknade. Davatelji koncesija (ministarstva) su nadležna za pripremu postupaka dodjele koncesija te praćenje provedbe ugovora o koncesiji, što uključuje i praćenje izvršavanja naplate naknade za koncesiju. Prema odredbama Pravilnika o Registru koncesija, davatelj koncesije je dužan koncesionarima dostavljati zaduženja po osnovi koncesijske naknade izdavanjem računa. Utvrđeno je da se računi za koncesijske naknade ne izdaju, a iz analitičkih evidencija nije moguće pouzdano utvrditi iznos potraživanja. Nadalje, podaci o potraživanjima iz Registra koncesija, čije vođenje je u nadležnosti Ministarstva financija, i podaci o potraživanjima davatelja koncesija, nisu usklađeni. Također je utvrđeno da pojedini davatelji koncesija u glavnim knjigama ne evidentiraju, odnosno financijskim izvještajima ne iskazuju potraživanja na temelju naknada za koncesije. Nedovoljna briga davatelja koncesija o evidentiranju i naplati potraživanja za koncesijske naknade, dijelom su posljedica prevladavajućeg stava koji proizlazi iz činjenice da su koncesijske naknade prihodi državnog proračuna i uplaćuju se na račun državnog proračuna. Odredbama Zakona o proračunu (članak 47.), propisano je da su proračunski korisnici odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti i njihovu uplatu u proračun.

Udruženim sredstvima državnog proračuna i lokalnih jedinica, putem poslovnih banaka kreditirani su određeni projekti iz sektora poljoprivrede uz uvjete koji su za korisnike povoljniji od tržišnih. Poslovne banke sredstva od povrata kredita doznačuju županijama, koje su u obvezi mjesečno doznačavati pripadajući dio na račun državnog proračuna. Briga o urednoj uplati (povratu) pripadajućeg dijela kredita na račun državnog proračuna je u nadležnosti ministarstva. Prema evidencijama županija, obveza uplate na račun državnog proračuna po navedenoj osnovi je značajno veća od potraživanja koje vodi nadležno ministarstvo, što ukazuje na neučinkovit sustav kontrola potpune i pravodobne naplate prihoda državnog proračuna.

Pristupanjem EU, od srpnja 2013. Republika Hrvatska ima pravo koristiti sredstva pomoći iz novih izvora prihoda - Fondovi EU i Ostali programi EU. Ugovoreni projekti u okviru IPA programa komponente III i IV, u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, od srpnja 2013. financiraju se iz sredstava Europskog socijalnog fonda (ESF), Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i Kohezijskog fonda (CF). Od 2007. do konca lipnja 2013., za financiranje projekata u okviru IPA programa-operativni programi Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, bilo je dostupno 420.075.317 EUR, od čega je do konca lipnja 2013. utrošeno 145.088.064 EUR ili 34,5 %. Nakon pristupanja EU, od srpnja do prosinca 2013. za financiranje projekata u okviru navedenih operativnih programa, postalo je dostupno dodatnih 438.200.000 EUR iz sredstava ESF-a, ERDF-a i CF-a. Ukupno raspoloživa sredstva za financiranje projekata u okviru navedenih operativnih programa, početkom srpnja 2013. su iznosila 713.187.253 EUR. Od srpnja do konca 2013., od navedenih sredstava je utrošeno 48.461.176 EUR, te su raspoloživa sredstva koncem 2013. iznosila 664.726.077 EUR. Navedena sredstva mogu se utrošiti u roku tri godine, odnosno do konca 2016. Tijekom 2013. su zaključivani ugovori o provedbi projekata odobrenih u okviru IPA programa, prema natječajima objavljenim prije pristupanja Republike Hrvatske EU. Za nove projekte u okviru navedenih programa, koje je odobrila Europska komisija u lipnju 2013., natječaji su objavljeni nakon pristupanja EU, a u ožujku 2014. (vrijeme obavljanja revizije) su bili u tijeku. U okviru navedenih operativnih programa, većim dijelom se provode projekti koji zahtijevaju višegodišnju realizaciju. S obzirom da do ožujka 2014. nisu ugovoreni novi projekti za koje je Europska komisija dala odobrenje u lipnju 2013. te da pravo na korištenje odobrenih sredstava prestaje koncem 2016., postoji rizik da veći dio sredstava odobrenih za razdoblje od srpnja do prosinca 2013. ostane neiskorišten. Ured je izrazio mišljenje da je potrebno poduzeti žurne aktivnosti za ugovaranje i provođenje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, s obzirom da aktivnosti vezano uz korištenje sredstava navedenih operativnih programa kasne, a sredstva raspoređena za 2013. treba iskoristiti do konca 2016.

- **Rashodi**

Ukupni rashodi revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika za 2013. su iskazani u iznosu 54.311.919.339,00 kn i u odnosu na 2012. veći su za 293.797.521,00 kn ili 0,5 %. Svi revidirani subjekti iskazali su manje rashode u odnosu na prethodnu godinu, osim Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, čiji su rashodi veći za 1.597.915.606,00 kn, najvećim dijelom zbog sanacije zdravstvenih ustanova. Ukupne obveze subjekata obuhvaćenih revizijom, koncem 2013. su iskazane u iznosu 8.982.570.165,00 kn, od čega se 2.099.939.179,00 kn odnosi na dospjele obveze.

Vrijednosno najznačajnije dospjele obveze su iskazane u financijskim izvještajima Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

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

Vrijednosno značajna sredstva iz državnog proračuna se doznačuju pravnim i fizičkim osobama u obliku subvencija, pomoći i donacija za financiranje određenih programa i projekata. U 2013. ovi rashodi u revidiranim subjektima iskazani su u iznosu 10.335.870.241,00 kn. U okviru rashoda za subvencije, pomoći i donacije, najveći broj nepravilnosti se odnosi na kontrolu njihovog korištenja. Iako je kontrola namjenskog korištenja doznačenih sredstava obvezna, Ured je mišljenja da se još uvijek ne provodi na zadovoljavajući način. Nadalje se najčešće provodi kontrola na temelju dostavljenih izvještaja o utrošku sredstava, računa, ugovora i druge pisane dokumentacije, dok kontrole namjenskog korištenja sredstava neposrednim uvidom na terenu, nisu obavljane ili su bile nedostatne. Ocjenjuje se da postojeći sustav kontrola u praćenju korištenja potpora nije zadovoljavajući te postoji rizik pojave nenamjenskog korištenja, čime se i ispunjenje programskih ciljeva dovodi u pitanje.

Vrijednosno značajan dio rashoda koji se evidentira na računima subvencija i pomoći, odnosi se na obveze koje proizlaze iz zakona i drugih propisa, potpisanih ugovora i donesenih odluka nadležnih tijela, stoga predstavljaju preuzete obveze za državni proračun koje treba podmirivati u skladu s rokovima dospijeca. U većini slučajeva, proračunski korisnici navedene rashode evidentiraju u poslovnim knjigama u trenutku plaćanja, pa tako dospjele obveze koje nisu plaćene, nisu ni evidentirane. Pojedini proračunski korisnici rashode evidentiraju u izvještajnom razdoblju u kojem je obveza dospjela, neovisno o plaćanju.

Rashodi za zaposlene revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika iznose 11.160.239.308,00 kn i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 579.887.414,00 kn ili 5,0 %, najvećim dijelom zbog smanjenja koeficijenta složenosti poslova radnih mjesta u državnim i javnim službama od 1. travnja 2013. za 3,0 % i neisplate naknade za korištenje godišnjeg odmora (regresa). U 2013. započela je i isplata plaća putem Centralnog obračuna plaća (COP). U veljači 2013. je izvršen prvi obračun plaće za pojedina tijela državne uprave. Do ožujka 2014., putem COP-a su isplaćene plaće za 78 152 zaposlenika u 473 institucije. Cilj uspostave COP-a je izgradnja sustava koji će, osim obračuna plaća po jedinstvenim pravilima za zaposlenike svih institucija javnog sektora, omogućiti kvalitetno izvješćivanje o isplaćenim plaćama na razini cijelog sustava, institucija i pojedinačno zaposlenika. Nadzor nad cijelim informacijskim sustavom za elektroničko vođenje podataka o zaposlenicima u javnom sektoru i upravljanje ljudskim potencijalima te centralni obračun plaća za sve zaposlenike u obuhvatu Registra zaposlenih u javnom sektoru, obavljaju Ministarstvo financija i Ministarstvo uprave u ime Vlade Republike Hrvatske. Poteškoće navedenog projekta dijelom su posljedica nedovoljne pripremljenosti te nejasno utvrđenih nadležnosti navedenih ministarstava.

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 revidirani subjekti kao razloge uglavnom navode zabranu zapošljavanja planiranog broja zaposlenika.

Osim ugovora o djelu, zaključivani su i ugovori o autorskom djelu. U pojedinim slučajevima su isplaćivani autorski honorari na temelju pisanih zahtjeva i naloga odgovornih osoba (voditelja projekata), bez prethodno zaključenih ugovora o autorskom djelu. Također su isplaćivani za poslove koji po svojoj prirodi nisu autorska djela, kao što su korekture, lekture i uređivanje tekstova, prikupljanje rukopisa, mjesečne naknade za rad na određenoj dužnosti, naknade članovima odbora te naknade za obavljanje administrativnih i drugih poslova. Prema odredbama Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima (Narodne novine 167/03, 79/07, 80/11, 125/11 i 141/13), autorski honorari se isplaćuju isključivo ako se radi o autorskom djelu. Prema odredbi članka 5. stavka 1. navedenog Zakona, autorsko djelo je originalna intelektualna tvorevina iz književnoga, znanstvenog i umjetničkog područja koja ima individualni karakter, bez obzira na način i oblik izražavanja, vrstu, vrijednost ili namjenu. Nadalje, propisano je da se autorski honorari isplaćuju na temelju ugovora o autorskom djelu zaključenih isključivo u pisanom obliku.

- **Imovina**

Republika Hrvatska raspolaže značajnom materijalnom i nematerijalnom imovinom. Proteklo razdoblje su obilježila značajna institucionalna i normativna rješenja vezano uz raspolaganje, upravljanje i evidentiranje državne imovine. Pojavni institucionalni oblici u prethodnom razdoblju, kao što su povjerenstva Vlade Republike Hrvatske, uredi i agencije, bavili su se pojedinim oblicima državne imovine, kako u pogledu evidentiranja, tako i u pogledu upravljanja. Posljedice disperziranosti ovlasti u upravljanju i raspolaganju pojedinim oblicima državne imovine, učestale izmjene normativnih rješenja u pogledu nadležnosti pojedinih državnih tijela u evidentiranju državne imovine, odnosno nepostojanje cjelovitog popisa državne imovine, su neučinkovito upravljanje i neracionalno raspolaganje državnom imovinom.

U okviru ranije obavljenih revizija, Ured je upozoravao na nužnost evidentiranja podataka o državnoj imovini u Glavnoj knjizi i financijskim izvještajima državnog proračuna, što nije provedeno ni u 2013. Prema odredbi članka 106. Zakona o proračunu, za potrebe izrade financijskih izvještaja, središnje tijelo državne uprave nadležno za upravljanje državnom imovinom izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija do 15. veljače tekuće proračunske godine popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se podnosi popis. Državnim tijelima nadležnim za upravljanje državnom imovinom, Ministarstvo financija je početkom studenoga 2013. dostavilo Naputak o vrsti, načinu prikupljanja i sadržaju podataka i informacija o državnoj imovini za potrebe vođenja Registra državne imovine i sastavljanja bilance državne imovine (dalje u tekstu: Naputak) te Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

Naputkom je određeno da je Državni ured za upravljanje državnom imovinom obvezan nefinancijsku i financijsku imovinu klasificirati prema rasporedu osnovnih računa iz Računskog plana proračuna te navesti oznaku iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (RKP). Registar državne imovine kao projekt čija je uspostava, između ostalog, trebala ponuditi i rješenja vezano uz evidentiranje državne imovine u Glavnoj knjizi i iskazivanje u financijskim izvještajima državnog proračuna, ne provodi se na zadovoljavajući način. Obveznici koji dostavljaju podatke u Registar nisu informirani o obvezi dostave svih potrebnih podataka o državnoj imovini koju upotrebljavaju, a koji su potrebni za unos u izvještajni sustav državnog proračuna (RKP i račun Računskog plana proračuna).

Podaci o državnoj imovini evidentirani su u bilančnim, izvanbilančnim ili analitičkim evidencijama nadležnih korisnika. Pomoćne knjige imovine (analitičke evidencije), u pojedinim slučajevima, nisu ustrojene na način propisan odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, jer ne osiguravaju cjelovite podatke o imovini. Svi proračunski korisnici na kraju svake poslovne godine trebaju obaviti popis imovine. Rezultati popisa, odnosno podaci o imovini korisnika koji se dobiju popisom, trebaju odražavati stvarno stanje imovine koja je državno vlasništvo, odnosno koju korisnici upotrebljavaju. U izvješćima o obavljenoj reviziji proračunskih korisnika, u većoj ili manjoj mjeri se ponavljaju određeni propusti i nepravilnosti u dijelu koji se odnosi na godišnji popis imovine i obveza. U pojedinim slučajevima popis se ne obavlja ili se obavlja formalno, zbog čega se knjigovodstveno stanje imovine i obveza ne usklađuje sa stvarnim stanjem ili je formalne naravi. Posebno je to naglašeno kod statusnih promjena. Izmjene propisa kojima se određuje ustrojstvo i djelokrug ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, za posljedicu mogu imati spajanja ili pripajanja, odnosno prestanak rada pojedinih državnih tijela. U pojedinim slučajevima sporazumi o podjeli imovine između proračunskih korisnika se ne zaključuju pravodobno ili se ne primjenjuju dosljedno u dijelu koji se odnosi na evidentiranje u poslovnim knjigama. Za dio imovine vode se sporovi oko utvrđenja vlasništva ili dijela vlasništva. Učinkovito upravljanje imovinom kao i evidentiranje u poslovnim knjigama, u navedenim slučajevima je uvjetovano donošenjem pravomoćnih sudskih rješenja o utvrđenju vlasništva koje može potrajati i duže vrijeme. U pojedinim slučajevima, imovina se evidentira kod jednog proračunskog korisnika, a koristi je drugi. Ministarstva često nabavljaju opremu i nekretnine za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti. U navedenim slučajevima oprema i nekretnine se evidentiraju u poslovnim knjigama ministarstva do donošenja odluka o prijenosu proračunskom korisniku za kojeg je nabavljena. Prijenos opreme iz poslovnih knjiga ministarstva ne obavlja se pravodobno ni sustavno. Sve navedene okolnosti predstavljaju rizik koji utječe na točnost i potpunost podataka o državnoj imovini.

Proračunski korisnici ostvaruju prihode od zakupa poslovnog prostora i najma stanova. Revizijom je utvrđeno da su pojedini ugovori o zakupu poslovnog prostora zaključeni s pravnim osobama ranijih godina na duže vrijeme, bez provedenih javnih natječaja radi odabira najbolje ponude, što nije u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine 125/11), kojima je propisano da se poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba u njihovu vlasništvu, daje u zakup putem javnog natječaja. Stanovi su u pravilu dani u najam na temelju ranije provedenih natječaja, a ugovori o najmu za dio stanova su istekli prije više godina. S obzirom da nisu pravodobno poduzimane mjere naplate, za dio potraživanja od najamnina je nastupila zastara. Na zakašnjela plaćanja ne obračunavaju se zakonske zatezne kamate. Nadalje, pojedini stanovi se ne koriste, a pojedini se koriste bespravno.

Za bespravno korištene stanove nisu pokretani sudski postupci, a dio režijskih troškova bespravno korištenih stanova, podmiruje proračunski korisnik.

- **Javna nabava**

Tijekom 2013. revidirani subjekti su zaključili 673 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 1.067.104.618,00 kn. Najveći broj ugovora (357 ili 53,1 %) je zaključen nakon provedenih otvorenih postupaka nabave. Vrijednost nabave roba, radova i usluga nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave je ugovorena u iznosu 585.498.695,00 kn ili 54,9 % ukupno ugovorene vrijednosti. Drugi po učestalosti korištenja je pregovarački postupak nabave bez prethodne objave, nakon kojeg je zaključeno 112 ili 16,6 % ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 261.716.443,00 kn. Udjel pregovaračkog postupka nabave bez prethodne objave u ukupno provedenim postupcima javne nabave je značajan, kako po broju provedenih postupaka, tako i po ugovorenoj vrijednosti nabave. Ovaj postupak nabave je najmanje transparentan i trebao bi se koristiti samo u posebnim zakonom propisanim slučajevima. Za nabavu u vrijednosti 219.889.480,00 kn, zaključena su 204 ugovora nakon provedbe drugih propisanih postupaka javne nabave (ograničeni postupak, pregovarački postupak s prethodnom objavom, dodatak IIB). U odnosu na prethodnu godinu, smanjen je ukupan broj postupaka javne nabave koju su provodili subjekti revizije, jer je za dio nabavnih kategorija, postupke provodio Državni ured za središnju javnu nabavu. Na temelju okvirnih sporazuma koje je zaključilo središnje tijelo za javnu nabavu, revidirani proračunski korisnici zaključili su ugovore za nabavu u vrijednosti 253.577.215,00 kn. Vrijednost nabave procijenjene pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn za koju nije bilo potrebno provoditi postupke javne nabave, iznosila je 111.407.049,00 kn.

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

Nepravilnosti i propusti u javnoj nabavi utvrđeni su u 3,2 % revizijom obuhvaćenih postupaka javne nabave.

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

U pravilu svi revidirani subjekti su donijeli planove nabave i ustrojili evidencije o javnoj nabavi. Prema odredbi članka 20. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), naručitelji za proračunsku ili poslovnu godinu donose plan nabave, pri čemu su javni naručitelji obvezni plan nabave, kao i sve izmjene i dopune plana, objaviti na mrežnim stranicama u roku 60 dana od donošenja proračuna, odnosno financijskog plana. U pojedinim slučajevima planovi nabave nisu bili objavljeni u propisanom roku.

Okvirni sporazum i ugovor o nabavi nisu bili sastavljeni u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, jer u okvirnom sporazumu i ugovoru o nabavi nisu navedene određene obveze izvršitelja usluga, na način kako je to navedeno u dokumentaciji za nadmetanje. Odredbom članka 105. Zakona o javnoj nabavi je propisano da ugovor o javnoj nabavi, odnosno okvirni sporazum mora biti u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom.

Određene robe i usluge nabavljene su od dobavljača na temelju okvirnog sporazuma koji je zaključio Državni ured za središnju javnu nabavu. Proračunski korisnici, kao pojedinačni naručitelji, nisu s odabranim ponuditeljem zaključili godišnji ugovor o nabavi kojim se utvrđuju međusobna prava i obveze ugovornih strana. U pojedinim slučajevima zaključivani su ugovori nakon isteka okvirnih sporazuma ili su ugovori zaključivani nakon obavljenih usluga.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 21.460.607,00 kn. S obzirom da je pojedinačna vrijednost navedenih nabava iznad 70.000,00 kn, trebalo je provesti postupke nabave na jedan od načina propisanih odredbama Zakona o javnoj nabavi. Bez provođenja propisanih postupaka javne nabave proračunski korisnici nabavljali su određene robe i usluge, koje su prema Odluci Vlade Republike Hrvatske bile predmet objedinjene javne nabave koje je trebao provesti Državni ured za središnju javnu nabavu. S obzirom da Državni ured za središnju javnu nabavu nije proveo postupke javne nabave za određene robe i usluge, proračunski korisnici su te robe i usluge nabavljali u pravilu od dobavljača s kojima su ranije imali zaključene ugovore.

- Državna jamstva

Odredbama članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, propisano je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2013. iznosi 4.500.000.000,00 kn, od čega se 2.500.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna. Također je propisano da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prethodnih godina za koje je bilo dano jamstvo. U 2013. na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske, dano je deset jamstava, od čega izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna 1.462.274.063,00 kn, a drugim subjektima 4.438.846.136,00 kn. Jamstva drugim subjektima su propisana do iznosa 2.000.000.000,00 kn, a dana su u iznosu 4.438.846.136,00 kn. U zahtjevima za izdavanje jamstava nije naznačeno koji iznos se odnosi na refinanciranje obveza, a koji na nove obveze, odnosno novo jamstvo, što također nije moguće precizno odrediti ni iz dokumentacije priložene zahtjevu. Prema priloženoj dokumentaciji, za podmirenje novih obveza navedenim subjektima su dana jamstva najmanje u iznosu 2.135.300.000,00 kn, što je za 135.300.000,00 kn više od propisanog iznosa. Osim navedenih jamstava, Centru za restrukturiranje i prodaju dana su četiri mjenična jamstva u iznosu 606.419.480,00 kn, od kojih su tri u iznosu 379.419.480,00 kn isplaćena u siječnju 2014. na teret državnog proračuna. Navedena mjenična jamstva nisu uključena u Izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima.

- **Dug državnog proračuna**

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2013. iznosio 195.480.602.455,00 kn, od čega su dugoročne obveze 166.061.273.088,00 kn, a kratkoročne obveze 29.419.329.367,00 kn. Dugoročne obveze se odnose na obveznice u iznosu 124.868.509.791,00 kn te dugoročne kredite i zajmove u iznosu 41.192.763.297,00 kn. Kratkoročne obveze se odnose na trezorske zapise u iznosu 27.891.800.767,00 kn i kratkoročne kredite u iznosu 1.527.528.600,00 kn. Dug državnog proračuna je koncem 2009. iznosio 99.828.066.988,00 kn te je do konca 2013. porastao za 95.652.535.467,00 kn ili 95,8 %. Od 2009. do 2013. ostvaren je manjak prihoda u iznosu 63.953.644.140,00 kn. Osim manjka prihoda, na povećanje duga utjecalo je, između ostalog, preuzimanje otplate pojedinih kredita i rast tečaja inozemnih valuta. Javni dug je značajno povećan u 2012. i 2013. Osim za financiranje deficita, u 2012. dug državnog proračuna povećan je zbog preuzimanja obveza za kredite brodogradilišta u iznosu 9.067.943.285,00 kn, kredite Kliničkog bolničkog centra Zagreb u iznosu 1.123.765.903,00 kn te kredite za otplatu duga umirovljenicima u iznosu 2.335.812.798,00 kn. U 2013., dug je povećan i izdavanjem obveznica u iznosu 9.917.440.697,00 kn, radi financiranja izdataka državnog proračuna u 2014.

Strategija upravljanja javnim dugom donesena je početkom 2011. za razdoblje 2011.-2013. Prema Strategiji, osnovni cilj zaduživanja i upravljanja javnim dugom je osiguranje financiranja državnog proračuna uz postizanje najnižih srednjoročnih i dugoročnih troškova financiranja te održavanje prihvatljive razine rizika. Osnovni ciljevi Strategije u trogodišnjem razdoblju su doprinos stabilizaciji udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu, produljenje prosječne ročnosti dospelja i smanjenje udjela kratkoročnog duga u ukupnom dugu, uvođenje mehanizama zaštite od valutnog rizika, razvoj krivulje prinosa na domaćem i inozemnom tržištu te kontinuirani razvoj domaćeg tržišta državnih vrijednosnih papira koje omogućuje proširenje dužničkog portfelja i smanjenje ovisnosti o inozemnim izvorima financiranja. Strategija upravljanja javnim dugom za naredno trogodišnje razdoblje u okviru koje je trebala biti izrađena i analiza realizacije ciljeva iz prethodne strategije, nije donesena.

Dug državnog proračuna, manjak prihoda državnog proračuna te rashodi za kamate na zaduživanje, u proteklih pet godina su ubrzano rasli. S obzirom na negativna kretanja navedenih pokazatelja te višegodišnji pad gospodarskih aktivnosti i bruto domaćeg proizvoda, postoji potreba za sve većim zaduživanjem. Ured je predložio Ministarstvu financija uspostaviti učinkovitiji sustav upravljanja javnim dugom, u cilju postizanja što nižih troškova zaduživanja.

- **Preporuke za donošenje, dopunu ili izmjenu propisa**

Provedbeni propisi, koji se uobičajeno donose uz zakone, trebaju osigurati korektnu i dosljednu primjenu zakona, stoga je od posebne važnosti njihovo pravodobno donošenje. Izostanak normativnog reguliranja putem provedbenih dijelova zakona uzrokuje neučinkovito operativno upravljanje proračunskim sredstvima i različito tumačenje pojedinih odredaba zakona, što utječe na financijsku disciplinu i alokaciju proračunskih sredstava. Zbog nepravodobnog donošenja provedbenih propisa, odgađa se primjena pojedinih zakonskih odredbi ili se zbog nedovoljno jasnog načina primjene, različito provode u praksi. Ured je upozorio na neke od provedbenih propisa koji nisu doneseni u planiranim rokovima.

Odredbom članka 45. Zakona o proračunu, utvrđeno je da će Vlada Republike Hrvatske uredbom propisati metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata. Uredba nije donesena, a rok donošenja bio je lipanj 2013. Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija također nije donesena, a propisani rok bio je travanj 2009. Važnost prve uredbe je u činjenici da je država u ulozi pokretača određenih investicija, a druga uredba treba pridonijeti osiguranju kvalitetnijeg kadrovskog potencijala u javnom sektoru. Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 94/13), koji je stupio na snagu koncem srpnja 2013., između ostalog, propisao je obvezu donošenja Uredbe o Registru državne imovine (rok 90 dana od dana stupanja na snagu navedenog Zakona). Uredba nije donesena, a Registar državne imovine ustrojava se prema Uredbi donesenoj na temelju ranije važećeg zakona.

Ured je predložio izmjenu ili dopunu određenih propisa. Utvrđeno je da propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo nije dovoljno jasno propisan način evidentiranja određenih poslovnih događaja, stoga se u praksi pojavljuju različita rješenja. To je posebno izraženo u knjigovodstvenom tretmanu subvencija i pomoći, pri čemu u uvjetima nedostatnih proračunskih prihoda, prevladava stav o neevidentiranju obveza. Međutim, veći dio rashoda koji se evidentira na računima subvencija i pomoći odnosi se na obveze koje proizlaze iz zakona i drugih propisa, potpisanih ugovora i donesenih odluka nadležnih tijela, stoga predstavljaju preuzete obveze za državni proračun koje treba podmirivati u skladu s rokovima dospijea. Ured je dao preporuku za izmjene propisa u ovom dijelu, s obzirom da prema sadašnjim propisima koji reguliraju proračunsko računovodstvo, ne postoji obveza evidentiranja obveza za subvencije i pomoći.

Također, Ured više godina upozorava na nužnost rješavanja pitanja evidentiranja potraživanja za poreze, doprinose i druga javna davanja te njihovog iskazivanja u financijskim izvještajima. S obzirom da je navedeno djelomično riješeno, ali nije primijenjeno u cijelosti, Ured je dao preporuke da se obveznici i postupci evidentiranja urede provedbenim propisom, čime će biti naglašena obvezujuća primjena.

U polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, prihodi i rashodi se iskazuju primjenom gotovinskog načela, što znači da se poslovni događaji evidentiraju u trenutku primitka, odnosno odljeva novca, stoga je i financijski rezultat iskazan kao razlika između novčanih primitaka i izvršenih plaćanja. Propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo nisu propisana računovodstvena načela koja treba primijeniti pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna, a u praksi se pojavljuju različita rješenja, posebno na lokalnoj razini, stoga je Ured predložio dopunu propisa koji uređuju ovo područje.

Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna propisuje se gornja granica iznosa zaduženja u proračunskoj godini. Odredbama Zakona o proračunu daje se mogućnost zaduživanja u tekućoj godini radi povrata državnog duga čije je dospijea u sljedećoj godini. Postupak zaduživanja u tekućoj godini za povrat državnog duga čije je dospijea u sljedećoj godini, u smislu propisanog ograničenja za zaduživanje u sljedećoj godini, nije riješen propisima, stoga je Ured dao preporuku za dopunu propisa.

Postojećim propisima također nije jasno i nedvojbeno riješeno pitanje utvrđenja obveznika plaćanja provizije koju tražitelji državnog jamstva u slučaju odobrenja jamstva trebaju uplatiti na račun državnog proračuna. Naime, propisi o jamstvima načelno i općenito uređuju navedena pitanja, zbog čega ih je potrebno dopuniti na jasan i razumljiv način.

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 proračunskih korisnika.

Tablica broj 5

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod proračunskih korisnika

Redni broj	Naziv proračunskog korisnika	Neizvršeni nalozi prethodne revizije	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi	Imovina	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Državni hidrometeorološki zavod	x	x	x	x		x
2.	Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti		x	x	x		
3.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje		x	x	x		
4.	Ministarstvo gospodarstva	x	x	x	x		
5.	Ministarstvo kulture	x	x		x		x
6.	Ministarstvo obrane	x	x			x	
7.	Ministarstvo poduzetništva i obrta		x				
8.	Ministarstvo poljoprivrede	x	x	x	x		
9.	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture	x		x	x		
10.	Ministarstvo pravosuđa	x	x		x		x
11.	Ministarstvo socijalne politike i mladih	x	x			x	
12.	Ministarstvo turizma	x			x		x
13.	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	x	x				
14.	Ministarstvo zdravlja	x			x	x	
15.	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	x	x	x	x		
16.	Porezna uprava			x			x

4. REVIZIJA PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA

Na području Republike Hrvatske je ustrojeno 576 lokalnih jedinica, i to 20 jedinica područne (regionalne) samouprave (županija), 555 jedinica lokalne samouprave (127 gradova i 428 općina) te Grad Zagreb kao posebna i jedinstvena, teritorijalna i upravna jedinica, kojoj je ustrojstvo uređeno Zakonom o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08, 36/09 i 119/14).

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

Općine i gradovi obavljaju poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet i druge poslove u skladu s posebnim propisima.

Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvoja šireg okruženja i imaju više od 35 000 stanovnika. Uz poslove lokalnog značaja, koje obavljaju općine i gradovi, u nadležnosti velikih gradova i gradova sjedišta županija su poslovi koji se odnose na održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola te drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja i druge poslove u skladu s posebnim propisima. U Republici Hrvatskoj ima 17 velikih gradova: Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Kaštela, Osijek, Pula, Rijeka, Samobor, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Velika Gorica, Vinkovci, Zadar i Zagreb.

U ovom izvještajnom razdoblju, revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje 111 lokalnih jedinica (16 županija, 45 gradova, 49 općina i Grad Zagreb), prema kriteriju financijske značajnosti, rezultatima prethodne revizije te prikupljenim informacijama o poslovanju lokalnih jedinica.

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

4.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 111 lokalnih jedinica za 2013., izraženo je:

- **20 bezuvjetnih (za sedam županija, deset gradova i tri općine) te**
- **91 uvjetno mišljenje (devet županija, 36 gradova i 46 općina).**

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

Bezuvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

za županije:

- Koprivničko-križevačku (bezuovjetno)
- Krapinsko-zagorsku (bezuovjetno)
- Primorsko-goransku (uvjetno)
- Splitsko-dalmatinsku (uvjetno)
- Šibensko-kninsku (uvjetno)
- Varaždinsku (uvjetno) i
- Zagrebačku (bezuovjetno)

za gradove:

- Bjelovar (uvjetno)
- Dubrovnik (bezuovjetno)
- Gospić (uvjetno)
- Karlovac (uvjetno)
- Pulu-Pola (uvjetno)
- Slunj (uvjetno)
- Šibenik (bezuovjetno)
- Vinkovce (bezuovjetno)
- Viroviticu (bezuovjetno) i
- Zaprešić (uvjetno)

za općine:

- Antunovac (uvjetno)
- Bale-Valle (uvjetno) i
- Kaptol (uvjetno).

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

za županije:

- Bjelovarsko-bilogorsku (uvjetno)
- Brodsko-posavsku (uvjetno)
- Istarsku (uvjetno)
- Ličko-senjsku (uvjetno)
- Međimursku (uvjetno)
- Požeško-slavonsku (uvjetno)
- Sisačko-moslavačku (uvjetno)
- Virovitičko-podravsku (uvjetno) i
- Vukovarsko-srijemsku (uvjetno)

za gradove:

- Beli Manastir (uvjetno)
- Belišće (uvjetno)
- Biograd na Moru (uvjetno)
- Čabar (uvjetno)
- Čakovec (uvjetno)
- Driš (uvjetno)
- Ivanić-Grad (uvjetno)
- Koprivnicu (bezuovjetno)
- Krapinu (uvjetno)
- Mali Lošinj (uvjetno)

- Novalju (uvjetno)
- Novi Vinodolski (uvjetno)
- Novu Gradišku (uvjetno)
- Obrovac (uvjetno)
- Ogulin (bezuovjetno)
- Omiš (uvjetno)
- Orahovicu (uvjetno)
- Osijek (uvjetno)
- Pag (uvjetno)
- Pazin (uvjetno)
- Ploče (uvjetno)
- Požegu (bezuovjetno)
- Prelog (uvjetno)
- Rab (uvjetno)
- Rijeku (uvjetno)
- Sisak (uvjetno)
- Slatinu (uvjetno)
- Slavonski Brod (uvjetno)
- Split (uvjetno)
- Varaždin (uvjetno)
- Veliku Goricu (uvjetno)
- Vrliku (uvjetno)
- Vukovar (uvjetno)
- Zadar (uvjetno)
- Zagreb (uvjetno) i
- Zlatar (uvjetno)

za općine:

- Bedekovčinu (uvjetno)
- Bibinje (uvjetno)
- Brestovac (uvjetno)
- Cernu (uvjetno)
- Cesticu (uvjetno)
- Donji Lapac (uvjetno)
- Draž (uvjetno)
- Erdut (uvjetno)
- Fažanu (uvjetno)
- Garčin (uvjetno)
- Gradinu (uvjetno)
- Hum na Sutli (uvjetno)
- Jagodnjak (uvjetno)
- Jakšić (uvjetno)
- Jalžabet (uvjetno)
- Karojbu (uvjetno)
- Kaštelir Labinci-Castelliere-S. Domenica (uvjetno)
- Konavle (uvjetno)
- Lekenik (uvjetno)
- Lobor (uvjetno)
- Lopar (uvjetno)
- Lovinac (uvjetno)
- Marčanu (uvjetno)
- Marinu (uvjetno)

- Muć (uvjetno)
- Novu Bukovicu (uvjetno)
- Okučane (uvjetno)
- Pakoštane (uvjetno)
- Pisarovinu (uvjetno)
- Poličnik (uvjetno)
- Primorski Dolac (uvjetno)
- Rešetare (uvjetno)
- Selnicu (uvjetno)
- Stare Mikanovce (uvjetno)
- Sveti Đurđ (uvjetno)
- Tar-Vabrigu-Torre-Abrega (uvjetno)
- Tinjan (uvjetno)
- Tisno (uvjetno)
- Tordince (uvjetno)
- Tounj (uvjetno)
- Vinodolsku općinu (uvjetno)
- Vir (uvjetno)
- Vrbnik (uvjetno)
- Vrhovine (uvjetno)
- Zadvarje (uvjetno) i
- Župu Dubrovačku (uvjetno).

Ukupni prihodi i primici 111 revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 16.824.682.958,00 kn, od čega prihodi i primici 20 lokalnih jedinica za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 3.234.639.574,00 kn (19,2 %), a prihodi i primici 91 lokalne jedinice za čije financijske izvještaje i poslovanje je izraženo uvjetno mišljenje iznose 13.590.043.384,00 kn (80,8 %). Prema podacima iz financijskih izvještaja, ukupna potraživanja revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 5.824.533.047,00 kn, a ukupne obveze 4.832.968.465,00 kn. Vrijednosno najznačajnija potraživanja i obveze su iskazane u financijskim izvještajima Grada Zagreba, Grada Rijeke i Grada Splita.

4.2. Prihodi i primici

Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2013., ukupni prihodi i primici svih lokalnih jedinica su za 2013. ostvareni u iznosu 23.683.174.066,00 kn, što je za 1.693.947.701,00 kn ili 7,7 % više u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno najznačajnije povećanje ostvarenih prihoda i primitaka u odnosu na prethodnu godinu, ostvario je Grad Zagreb za 1.061.463.347,00 kn ili 16,6 %.

U tablici u nastavku daju se podaci o ostvarenim приходima i primicima lokalnih jedinica za 2012. i 2013.

Tablica broj 6

Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2012. i 2013.

u kn

Redni broj	Lokalne jedinice	Broj jedinica	Ostvareno za 2012.	Ostvareno za 2013.	Index	Udjel ostvarenja u %
	1	2	3	4	5	6
1.	Grad Zagreb	1	6.404.786.876,00	7.466.250.223,00	116,6	31,5
2.	županije	20	3.535.587.768,00	3.706.703.211,00	104,8	15,7
3.	gradovi	127	8.659.708.813,00	8.882.112.778,00	102,6	37,5
4.	općine	428	3.389.142.908,00	3.628.107.854,00	107,1	15,3
UKUPNO		576	21.989.226.365,00	23.683.174.066,00	107,7	100,0

Prema razinama lokalnih vlasti, 37,5 % svih prihoda i primitaka za 2013. su ostvarili gradovi, 31,5 % Grad Zagreb, 15,7 % županije, a općine, iako najbrojnije, u ostvarenim prihodima i primicima sudjeluju s 15,3 %.

Prema visini ostvarenih prihoda i primitaka, najveći broj lokalnih jedinica, njih 331 (osam gradova i 323 općine) ili 57,5 % ostvarilo je prihode i primitke manje od 10,0 milijuna kn. Između 10,0 i 50,0 milijuna kn prihoda i primitaka ostvarilo je 176 lokalnih jedinica (75 gradova i 101 općina) ili 30,6 %, a 66 lokalnih jedinica (20 županija, 42 grada i četiri općine) ili 11,5 % ostvarilo je prihode i primitke od 50,0 do 500,0 milijuna kn. Osim Grada Zagreba, dvije lokalne jedinice (Grad Rijeka i Grad Split) su za 2013. ostvarile prihode i primitke veće od 500,0 milijuna kn.

U tablici u nastavku daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima lokalnih jedinica za 2013., prema vrstama.

Tablica broj 7

Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2013., prema vrstama

u kn bez lp

Županija	Prihodi od poreza	Porez i prizrež na dohodak	Porez na promet nekretnina	Županijski, gradski i općinski porezi	Pomoći	Prihodi od imovine	Prihodi od upravnih pristojbi i po posebnim propisima	Upravne pristojbe	Prihodi po posebnim propisima	Komunalni doprinosi i naknade	Drugi prihodi poslovanja	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	Primici od financijske imovine i zaduživanja	UKUPNI PRIHODI I PRIMICI
	1	1.1	1.2	1.3	2	3	4	4.1.	4.2.	4.3.	5	6	7	1+2+3+4+5+6+7
Zagrebačka	868.872.126	806.876.787	30.198.128	31.797.211	145.090.903	55.736.579	220.873.055	11.427.779	22.875.080	186.570.196	8.349.616	21.112.693	53.869.512	1.373.904.484
Krapinsko - zagorska	236.622.047	218.451.951	5.228.103	12.941.993	131.580.888	9.774.948	45.819.237	8.127.829	7.141.013	30.550.395	3.215.007	17.845.447	9.580.866	454.438.440
Sisačko - moslavačka	297.304.663	280.049.528	6.255.095	11.000.040	144.947.776	49.923.568	128.450.243	7.343.477	17.062.073	104.044.693	3.290.768	6.725.322	51.976.460	682.618.800
Karlovačka	270.161.845	249.000.941	7.996.816	13.164.088	131.489.551	20.758.719	76.754.678	5.247.605	22.672.799	48.834.274	28.613.344	11.871.115	4.782.870	544.432.122
Varaždinska	337.977.430	308.673.275	10.420.051	18.884.104	159.859.906	45.606.749	69.816.129	8.434.752	8.176.580	53.204.797	27.316.331	16.949.879	45.658.349	703.184.773
Koprivničko - križevačka	180.357.270	163.237.745	8.229.624	8.889.901	109.117.056	96.158.185	64.991.120	5.952.545	19.538.249	39.500.326	5.762.286	17.580.139	15.261.221	489.227.277
Bjelovarsko - bilogorska	169.252.658	154.410.830	5.285.735	9.556.093	116.957.213	26.693.722	53.008.374	5.454.558	15.026.756	32.527.060	4.613.723	9.348.947	12.209.783	392.084.420
Primorsko - goranska	1.054.841.696	886.003.602	83.745.337	85.092.757	175.683.752	223.698.273	411.119.061	34.620.369	45.591.767	330.906.925	25.923.048	98.045.625	92.199.368	2.081.510.823
Ličko - senjska	110.479.356	89.988.755	7.089.953	13.400.648	97.344.672	20.155.292	48.138.648	5.324.372	11.967.892	30.846.384	773.353	4.861.731	18.066.910	299.819.962
Virovitičko - podravska	95.929.460	87.603.040	3.609.951	4.716.469	121.859.033	31.417.630	40.765.036	5.414.831	11.328.393	24.021.812	3.208.758	24.085.902	11.203.331	328.469.150
Požeško - slavonska	99.600.204	92.126.064	2.477.688	4.996.452	104.077.712	11.888.055	30.541.637	5.099.474	8.441.938	17.000.225	15.614.319	2.782.576	16.078.816	280.583.319
Brodsko - posavska	193.488.805	176.920.410	6.295.582	10.272.813	144.331.529	28.080.836	56.446.457	6.045.160	22.344.564	28.056.733	10.530.066	19.828.180	33.593.366	486.299.239
Zadarska	393.258.437	300.565.316	45.068.369	47.624.752	151.357.443	83.481.141	205.949.114	25.734.060	22.164.776	158.050.278	5.600.198	22.991.264	21.851.146	884.488.743
Osječko - baranjska	542.520.744	500.566.681	22.018.738	19.935.325	251.575.282	90.107.114	132.592.093	19.379.045	30.769.258	82.443.790	26.970.278	31.315.977	27.669.540	1.102.751.028
Šibensko - kninska	234.010.978	178.725.362	26.013.282	29.272.334	126.600.721	47.913.318	100.517.977	10.460.754	24.369.969	65.687.254	11.369.720	5.382.316	20.773.408	546.568.438
Vukovarsko - srijemska	220.932.563	203.710.028	6.308.364	10.914.171	200.981.300	47.212.286	65.390.588	9.962.705	17.700.782	37.727.101	8.740.655	33.062.773	10.272.568	586.592.733
Splitško - dalmatinska	1.121.582.507	942.497.513	86.945.174	92.139.820	310.282.131	173.701.874	473.086.778	49.255.701	30.937.474	392.893.603	26.342.395	70.742.522	52.830.280	2.228.568.487
Istarska	705.614.736	556.524.318	66.135.436	82.954.982	152.076.608	144.256.774	411.088.877	33.953.651	106.701.686	270.433.540	23.615.248	137.074.170	33.364.935	1.607.091.348
Dubrovačko - neretvanska	353.489.144	300.222.189	23.507.499	29.759.456	147.493.711	108.579.564	122.823.545	23.428.142	6.669.816	92.725.587	10.352.378	5.068.035	51.881.648	799.688.025
Međimurska	169.743.712	155.477.351	4.140.161	10.126.200	70.393.904	22.251.862	44.558.628	6.489.890	10.992.173	27.076.565	17.550.331	15.063.804	5.039.991	344.602.232
Grad Zagreb	5.542.587.995	5.192.919.535	214.498.152	135.170.308	57.840.850	396.184.709	939.474.734	50.803.957	102.367.670	786.303.107	170.339.028	207.054.431	152.768.476	7.466.250.223
UKUPNO	13.198.628.376	11.844.551.221	671.467.238	682.609.917	3.050.941.941	1.733.581.198	3.742.206.009	337.960.656	564.840.708	2.839.404.645	438.090.850	778.792.848	740.932.844	23.683.174.066
Udjel u %	55,7	50,0	2,8	2,9	12,9	7,3	15,8	1,4	2,4	12,0	1,9	3,3	3,1	100,0

Lokalne jedinice na području Splitsko-dalmatinske, Primorsko-goranske, Istarske, Zagrebačke i Osječko-baranjske županije su za financiranje javnih potreba ostvarile ukupne prihode i primitke u iznosu 8.393.826.170,00 kn ili 51,8 %, a lokalne jedinice na područjima preostalih 15 županija u iznosu 7.823.097.673,00 kn ili 48,2 % (bez Grada Zagreba). Ukupni prihodi i primici Grada Zagreba su ostvareni u iznosu 7.466.250.223,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji prihodi lokalnih jedinica su prihodi od poreza u iznosu 13.198.628.376,00 kn, s udjelom 55,7 %. Slijede prihodi od upravnih pristojbi i po posebnim propisima u iznosu 3.742.206.009,00 kn, s udjelom 15,8 % i pomoći u iznosu 3.050.941.941,00 kn, s udjelom 12,9 %. Svi drugi prihodi (prihodi od imovine, prihodi od prodaje nefinancijske imovine i drugi prihodi poslovanja) te primici od financijske imovine i zaduživanja imaju udjel 15,6 % u ukupno ostvarenim prihodima i primicima.

Prihodi od poreza, ostvareni u iznosu 13.198.628.376,00 kn, odnose se na prihode od poreza i prireza na dohodak u iznosu 11.844.551.221,00 kn, županijskih, gradskih i općinskih poreza u iznosu 682.609.917,00 kn te poreza na promet nekretnina u iznosu 671.467.238,00 kn.

U strukturi prihoda od poreza najveći udjel imaju prihodi od poreza i prireza na dohodak (89,7 %), koji su u odnosu na prethodnu godinu ostvareni više za 1.140.962.314,00 kn. Porez na dohodak se dijeli između općine ili grada, županije i središnje države, a način raspodjele je utvrđen Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08 i 25/12) i drugim propisima. Od ožujka 2012. povećan je udio lokalnih jedinica u porezu na dohodak, što je jedan od razloga povećanja ovih prihoda u odnosu na prethodnu godinu (u 2012. povećani udio u porezu na dohodak je ostvaren za deset mjeseci, a u 2013. za cijelu godinu). Vrijednosno najznačajnije povećanje prihoda od poreza i prireza na dohodak u odnosu na prethodnu godinu, za 891.876.297,00 kn, ostvario je Grad Zagreb. Povećanje udjela Grada Zagreba u porezu na dohodak, rezultat je i evidentiranja prihoda iz dodatnog udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija ostvarenih iznad minimalnog financijskog standarda u iznosu 750.969.579,00 kn. Ostvareni su od 2008. do 2013. i u poslovnim knjigama su u navedenom iznosu evidentirane obveze za povrat sredstava u državni proračun. Presudom Upravnog suda Republike Hrvatske iz studenoga 2013., poništeno je rješenje Ministarstva financija, Uprave za financijsko upravljanje, unutarnju reviziju i nadzor, kojim je Gradu naloženo ostvarena sredstva iznad minimalnog financijskog standarda vratiti u državni proračun. Protiv presude je dopuštena žalba Visokom trgovačkom sudu Republike Hrvatske. Prirez porezu na dohodak je prihod općina i gradova, koji utvrđuju stopu prireza u propisanim granicama: općine do 10,0 %, gradovi do 15,0 % (ovisno o broju stanovnika), a Grad Zagreb do 30,0 %. Uvedene stope prireza porezu na dohodak, kreću se od 1,0 % do 18,0 %. Manji broj jedinica lokalne samouprave je uveo najvišu stopu prireza porezu na dohodak, a neke općine i gradovi prirez porezu na dohodak nisu uveli.

Županijski, gradski i općinski porezi su ostvareni u iznosu 682.609.917,00 kn i u ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 2,9 %. U odnosu na prethodnu godinu, ostvareni su više za 26.219.897,00 kn ili 4,0 %. Županijski porezi su: porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre. Općinski i gradski porezi su: porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv te porez na korištenje javnih površina. Veliki broj lokalnih jedinica je donio odluku po kojoj poslove utvrđivanja i naplate spomenutih poreza obavlja Porezna uprava. U sustav zajedničkih prihoda pripada i porez na promet nekretnina, u kojem središnja država sudjeluje s 40,0 %, a općine i gradovi sa 60,0 %. Ostvaren je u iznosu 671.467.238,00 kn, što je za 93.943.316,00 kn ili 16,3 % više u odnosu na 2012.

Značajan udjel u ukupnim prihodima i primicima lokalnih jedinica (12,9 %) imaju prihodi od pomoći, koji su ostvareni u iznosu 3.050.941.941,00 kn. U strukturi prihoda od pomoći, najznačajniji udjel imaju pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (39,0 %), slijede tekuće pomoći iz proračuna (34,5 %), kapitalne pomoći iz proračuna (14,6 %), a druge pomoći imaju udjel 11,9 % u ukupno ostvarenim pomoćima.

Pomoći izravnjanja su prijenosi sredstava iz državnog proračuna za financiranje decentraliziranih funkcija lokalnih jedinica, koje iz dodatnog udjela poreza na dohodak ne ostvare dovoljno sredstava za financiranje minimalnih financijskih standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.

Prihodi od imovine su ostvareni u iznosu 1.733.581.198,00 kn, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi od nefinancijske imovine u iznosu 1.643.012.639,00 kn. U okviru ovih prihoda ostvareni su prihodi od spomeničke rente, naknade od koncesija, zakupa i iznajmljivanja imovine, eksploatacije mineralnih sirovina i prihodi od lovozakupnine. Vrijednosno značajnije prihode od spomeničke rente, osim Grada Zagreba (26.043.453,00 kn), ostvarili su Grad Rijeka (8.621.426,00 kn), Grad Split (4.280.209,00 kn), Grad Dubrovnik (3.965.432,00 kn) i Grad Osijek (3.267.483,00 kn). Na razini županija, najveće prihode od koncesija je ostvarila Koprivničko-križevačka županija (23.739.388,00 kn), zatim slijede Primorsko-goranska županija (18.021.254,00 kn), Splitsko-dalmatinska županija (14.240.135,00 kn) te Istarska županija (13.484.413,00 kn). Na razini gradova, najveće prihode od koncesija su ostvarili Grad Zagreb (13.657.554,00 kn), Grad Ivanić-Grad (10.156.858,00 kn), Grad Split (7.399.423,00 kn), Grad Dubrovnik (5.697.947,00 kn), Grad Rijeka (4.888.131,00 kn), Grad Šibenik (4.448.424,00 kn), Grad Zadar (4.093.689,00 kn) i Grad Pula-Pola (4.004.714,00 kn). Vrijednosno značajniji prihodi od koncesija se ostvaruju s osnove koncesija na pomorskom dobru, za obavljanje javno zdravstvene zaštite, eksploatacije mineralnih sirovina, komunalne djelatnosti, za turističko zemljište i koncesije na vodama.

Prihodi od upravnih pristojbi i po posebnim propisima su ostvareni u iznosu 3.742.206.009,00 kn, s udjelom 15,8 % u ukupno ostvarenim prihodima i primicima. Od navedenih prihoda, najznačajniji udjel (75,9 %) imaju prihodi od komunalnog doprinosa i naknada te prihodi po posebnim propisima (15,1 %). Prihodi od komunalnog doprinosa i naknada su ostvareni u iznosu 2.839.404.645,00 kn, što je za 37.747.930,00 kn ili 1,3 % više u odnosu na prethodnu godinu. Uvođenje ovih prihoda i njihovu visinu utvrđuju jedinice lokalne samouprave (gradovi i općine) u okviru zakonom propisanih granica te su u cijelosti namjenski prihodi za održavanje i gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Prihodi od komunalne naknade također se mogu trošiti za održavanje objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja te za financiranje redovne djelatnosti vatrogasnih postrojbi i dobrovoljnih vatrogasnih društava. Prihodi po posebnim propisima su ostvareni u iznosu 564.840.708,00 kn, a odnose se na doprinos za šume, mjesni samodoprinosa i druge prihode.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 778.792.848,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima je 3,3 %. Odnose se na prihode od prodaje zemljišta, prava, građevinskih objekata, postrojenja i opreme, prijevoznih sredstava i druge imovine. Postupak prodaje nefinancijske imovine je uređen raznim propisima, ovisno o vrsti imovine. Temeljno načelo lokalnih jedinica je da svojom imovinom trebaju upravljati i raspolagati pažnjom dobrog gospodara, te sredstva od prodaje i zamjene nefinancijske imovine koristiti samo za kapitalne rashode. Prema odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09 i 143/12), lokalne jedinice mogu nekretnine u svom vlasništvu otuđiti ili s njima na drugi način raspolagati na temelju javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni.

Uvjeti i postupci prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države ili prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, kao i namjena sredstava ostvarenih prodajom, uređena je posebnim propisima.

Primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni u iznosu 740.932.844,00 kn i veći su za 87.178.518,00 kn ili 13,3 % u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na primljene otplate (povrat) glavnica danih zajmova, primitke od zaduživanja te primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici. Prema odredbama Zakona o proračunu, lokalne jedinice se smiju zaduživati kratkoročno (najdulje 12 mjeseci) i dugoročno (uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira) za investicije koje se financiraju iz njihova proračuna, na temelju odluke predstavničkog tijela i uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske.

U tablici u nastavku daju se podaci o zaduživanju lokalnih jedinica u 2013.

Tablica broj 8

Zaduživanje lokalnih jedinica u 2013.

u kn

Redni broj	Županija	Kredit i municipalne obveznice			
		Početno stanje	Primljeno u 2013.	Otplaćeno u 2013.	Stanje 31. prosinca
	1	2	3	4	5
1.	Zagrebačka	176.499.794,00	39.647.075,00	35.057.021,00	181.089.848,00
2.	Krapinsko-zagorska	46.068.189,00	14.545.854,00	7.551.805,00	53.062.238,00
3.	Sisačko-moslavačka	92.892.932,00	47.514.721,00	13.876.719,00	126.530.934,00
4.	Karlovačka	38.401.588,00	8.385.461,00	9.223.969,00	37.563.080,00
5.	Varaždinska	62.627.684,00	31.102.127,00	18.423.243,00	75.306.568,00
6.	Koprivničko-križevačka	57.340.936,00	51.104.250,00	20.283.173,00	88.162.013,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	99.931.622,00	11.113.431,00	14.089.676,00	96.955.377,00
8.	Primorsko-goranska	618.808.171,00	62.234.613,00	86.775.889,00	594.266.895,00
9.	Ličko-senjska	28.764.330,00	16.222.631,00	19.168.310,00	25.818.651,00
10.	Virovitičko-podravsko	58.180.808,00	9.048.404,00	9.806.278,00	57.422.934,00
11.	Požeško-slavonska	92.845.869,00	15.926.911,00	11.489.769,00	97.283.011,00
12.	Brodsko-posavska	75.966.880,00	24.986.098,00	21.724.469,00	79.228.509,00
13.	Zadarska	147.831.084,00	29.658.262,00	25.962.117,00	151.527.229,00
14.	Osječko-baranjska	212.300.504,00	24.115.203,00	30.434.904,00	205.980.803,00
15.	Šibensko-kninska	43.262.806,00	11.729.853,00	12.686.202,00	42.306.457,00
16.	Vukovarsko-srijemska	85.609.858,00	9.899.623,00	19.410.133,00	76.099.348,00
17.	Splitsko-dalmatinska	290.703.989,00	57.102.829,00	75.557.703,00	272.249.115,00
18.	Istarska	200.396.034,00	27.010.704,00	43.325.119,00	184.081.619,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	57.033.856,00	49.486.719,00	7.642.243,00	98.878.332,00
20.	Međimurska	72.953.196,00	4.924.607,00	19.622.108,00	58.255.695,00
21.	Grad Zagreb	519.592.341,00	150.000.000,00	149.469.042,00	520.123.299,00
	UKUPNO	3.078.012.471,00	695.759.376,00	651.579.892,00	3.122.191.955,00

Stanje zaduženja koncem 2013. iznosi 3.122.191.955,00 kn i u odnosu na početno stanje, veće je za 44.179.484,00 kn ili 1,4 %. Odnosi se na obveze za kredite i zajmove u iznosu 2.834.886.136,00 kn i obveze za vrijednosne papire u iznosu 287.305.819,00 kn.

Vrijednosno najznačajnije obveze za vrijednosne papire, iskazane su u financijskim izvještajima gradova: Splita (118.740.697,00 kn), Rijeke (112.614.814,00 kn), Vinkovaca (27.300.000,00 kn) i Osijeka (20.000.000,00 kn), a odnose se na obveze za municipalne obveznice izdane u ranijim godinama za izgradnju dvoranskih plivališta, kulturno poslovnog centra, rekonstrukcije gradskih trgova i drugih kapitalnih projekata.

Tijekom 2013., lokalne jedinice su se zadužile u ukupnom iznosu 695.759.376,00 kn, što je za 179.657.047,00 kn ili 34,8 % više u odnosu na prethodnu godinu. Od ukupnog zaduženja u 2013., vrijednosno najznačajnije zaduženje u iznosu 488.192.334,00 kn ili 70,2 % se odnosi na Grad Zagreb i lokalne jedinice Primorsko-goranske, Splitsko-dalmatinske, Koprivničko-križevačke, Dubrovačko-neretvanske, Sisačko-moslavačke, Zagrebačke te Varaždinske županije.

Odredbama Zakona o proračunu su propisani uvjeti za zaduživanje pravnih osoba u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalnih jedinica, izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica te ustanova čiji je osnivač lokalna jedinica. Dugoročno se smiju zaduživati samo za investiciju uz suglasnost većinskog vlasnika, odnosno osnivača, a prije davanja suglasnosti za zaduživanje izvanproračunskom korisniku, potrebno je ishoditi suglasnost Ministarstva financija.

U tablici u nastavku daju se podaci o danim suglasnostima za zaduživanje u 2013.

Tablica broj 9

Dane suglasnosti za zaduživanje u 2013.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dane suglasnosti	Otplaćeno	Stanje 31. prosinca
	1	2	3	4	5
1.	Zagrebačka	1.500.000,00	0,00	0,00	1.500.000,00
2.	Krapinsko-zagorska	9.785.435,00	0,00	3.213.238,00	6.572.197,00
3.	Sisačko-moslavačka	151.811.048,00	6.971.846,00	8.592.720,00	150.190.174,00
4.	Karlovačka	24.740.067,00	1.593.370,00	6.492.988,00	19.840.449,00
5.	Varaždinska	32.554.425,00	20.533.673,00	9.904.866,00	43.183.232,00
6.	Koprivničko-križevačka	73.030.022,00	0,00	7.719.443,00	65.310.579,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	42.175.321,00	7.881.633,00	4.800.457,00	45.256.497,00
8.	Primorsko-goranska	870.972.086,00	163.164.359,00	24.270.124,00	1.009.866.321,00
9.	Ličko-senjska	0,00	1.350.000,00	1.350.000,00	0,00
10.	Virovitičko-podravska	66.473.049,00	3.455.846,00	6.326.401,00	63.602.494,00
11.	Požeško-slavonska	0,00	0,00	0,00	0,00
12.	Brodsko-posavska	24.859.618,00	10.074.803,00	6.143.766,00	28.790.655,00
13.	Zadarska	9.593.442,00	22.938.624,00	358.037,00	32.174.029,00
14.	Osječko-baranjska	0,00	0,00	0,00	0,00
15.	Šibensko-kninska	94.219.074,00	75.193,00	1.904.236,00	92.390.031,00
16.	Vukovarsko-srijemska	6.679.342,00	72.210,00	818.794,00	5.932.758,00
17.	Splitsko-dalmatinska	188.453.257,00	1.301.426,00	805.106,00	188.949.577,00
18.	Istarska	581.627.484,00	38.492.850,00	54.647.392,00	565.472.942,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	6.703.930,00	5.898.507,00	2.832.749,00	9.769.688,00
20.	Međimurska	29.108.503,00	2.050.000,00	6.158.133,00	25.000.370,00
21.	Grad Zagreb	3.241.083.069,00	0,00	50.399.632,00	3.190.683.437,00
	UKUPNO	5.455.369.172,00	285.854.340,00	196.738.082,00	5.544.485.430,00

Stanje danih suglasnosti za zaduživanje na koncu godine iznosi 5.544.485.430,00 kn i u odnosu na početno stanje je veće za 89.116.258,00 kn ili 1,6 %. Na Grad Zagreb se odnosi 3.190.683.437,00 kn ili 57,5 %, a na sve županije 2.353.801.993,00 kn ili 42,5 %.

Tijekom godine, dane su suglasnosti za zaduživanje u iznosu 285.854.340,00 kn, što je u odnosu na prethodnu godinu manje za 58.457.744,00 kn ili 17,0 %. Vrijednosno značajnije suglasnosti za zaduživanje dale su lokalne jedinice u Primorsko-goranskoj županiji u iznosu 163.164.359,00 kn, Istarskoj županiji u iznosu 38.492.850,00 kn, Zadarskoj županiji u iznosu 22.938.624,00 kn i Varaždinskoj županiji u iznosu 20.533.673,00 kn. Suglasnosti za zaduživanje su u većini slučajeva dane trgovačkim i komunalnim društvima u vlasništvu i suvlasništvu lokalnih jedinica koji su se zaduživali s namjenom financiranja izgradnje objekata komunalne infrastrukture.

U tablici u nastavku daju se podaci o danim jamstvima lokalnih jedinica u 2013.

Tablica broj 10

Dana jamstva lokalnih jedinica u 2013.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dana jamstva	Otplaćeno	Stanje 31. prosinca
	1	2	3	4	5
1.	Zagrebačka	46.739.297,00	0,00	5.939.061,00	40.800.236,00
2.	Krapinsko-zagorska	8.469.423,00	10.000.000,00	1.861.436,00	16.607.987,00
3.	Sisačko-moslavačka	110.925.903,00	0,00	14.834.395,00	96.091.508,00
4.	Karlovačka	65.050.126,00	2.381.898,00	609.020,00	66.823.004,00
5.	Varaždinska	48.377.021,00	1.746.863,00	10.582.274,00	39.541.610,00
6.	Koprivničko-križevačka	0,00	0,00	0,00	0,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	5.669.403,00	1.379.364,00	2.062.555,00	4.986.212,00
8.	Primorsko-goranska	311.085.383,00	572.266,00	92.239.679,00	219.417.970,00
9.	Ličko-senjska	4.357.830,00	530.303,00	717.506,00	4.170.627,00
10.	Virovitičko-podravka	0,00	10.443.900,00	0,00	10.443.900,00
11.	Požeško-slavonska	12.630.938,00	0,00	3.739.699,00	8.891.239,00
12.	Brodsko-posavska	381.000,00	22.767.569,00	4.445.415,00	18.703.154,00
13.	Zadarska	88.190.529,00	5.711.834,00	10.564.372,00	83.337.991,00
14.	Osječko-baranjska	291.721.102,00	12.484,00	37.398.927,00	254.334.659,00
15.	Šibensko-kninska	126.936.128,00	1.577.775,00	5.707.112,00	122.806.791,00
16.	Vukovarsko-srijemska	23.945.476,00	2.743.067,00	4.765.618,00	21.922.925,00
17.	Splitsko-dalmatinska	80.530.654,00	11.282.874,00	40.922.743,00	50.890.785,00
18.	Istarska	64.583.777,00	352.429,00	12.279.343,00	52.656.863,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	91.945.142,00	2.391.060,00	22.321.110,00	72.015.092,00
20.	Međimurska	36.563.151,00	1.045.000,00	5.265.563,00	32.342.588,00
21.	Grad Zagreb	781.708.919,00	0,00	162.946.955,00	618.761.964,00
	UKUPNO	2.199.811.202,00	74.938.686,00	439.202.783,00	1.835.547.105,00

Stanje danih jamstava na koncu godine iznosi 1.835.547.105,00 kn i u odnosu na početno stanje je manje za 364.264.097,00 kn ili 16,6 %. Na Grad Zagreb se odnosi 618.761.964,00 kn ili 33,7 %, a na sve županije 1.216.785.141,00 kn ili 66,3 %. Tijekom godine dana su jamstva u iznosu 74.938.686,00 kn, što je u odnosu na dana jamstva prethodne godine manje za 190.399.625,00 kn ili 71,8 %. Tijekom 2013. vrijednosno značajnija jamstva dana su zdravstvenim ustanovama i trgovačkim društvima.

U financijskim izvještajima za 2013., na razini svih lokalnih jedinica, potraživanja su iskazana u iznosu 7.101.945.206,00 kn, što je za 647.856.375,00 kn ili 8,4 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 5.142.825.678,00 kn, od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 1.573.307.887,00 kn te na ostala potraživanja (vrijednosno značajnija se odnose na potraživanja iz državnog proračuna za financiranje decentraliziranih funkcija) u iznosu 385.811.641,00 kn.

Uz navedena potraživanja, neke lokalne jedinice imaju iskazana potraživanja i u izvanbilančnim zapisima. Vrijednosno značajna potraživanja (sumnjiva i sporna), u iznosu 1.068.999.150,00 kn, je u izvanbilančnim zapisima iskazao Grad Zagreb.

4.3. Rashodi i izdaci

Rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2013. su ostvareni u iznosu 23.057.768.282,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu, ostvareni su u većem iznosu za 998.991.656,00 kn ili 4,5 %.

U tablici u nastavku daju se podaci o ostvarenim rashodima i izdacima lokalnih jedinica za 2012. i 2013.

Tablica broj 11

Ostvareni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2012. i 2013.

u kn

Redni broj	Lokalne jedinice	Broj jedinica	Ostvareno za 2012.	Ostvareno za 2013.	Index	Udjel ostvarenja u %
	1	2	3	4	5	6
1.	Grad Zagreb	1	6.433.030.859,00	6.797.027.068,00	105,7	29,5
2.	županije	20	3.491.205.361,00	3.776.191.948,00	108,2	16,4
3.	gradovi	127	8.729.156.512,00	8.896.397.254,00	101,9	38,5
4.	općine	428	3.405.383.894,00	3.588.152.012,00	105,4	15,6
UKUPNO		576	22.058.776.626,00	23.057.768.282,00	104,5	100,0

Prema razinama lokalnih vlasti, 38,5 % svih rashoda i izdataka za 2013. su ostvarili gradovi, 29,5 % Grad Zagreb, 16,4 % županije, a općine sudjeluju u ostvarenim rashodima i izdacima s 15,6 %. Vrijednosno najznačajnije povećanje rashoda i izdataka u odnosu na prethodnu godinu ostvarile su županije i to za 284.986.587,00 kn ili 8,2 %.

U tablici u nastavku daju se podaci o ostvarenim rashodima i izdacima lokalnih jedinica za 2013., prema vrstama.

Tablica broj 12

Ostvareni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2013., prema vrstama

u kn

Županija	Rashodi za zaposlene	Materijalni rashodi	Financijski rashodi	Subvencije	Pomoći	Naknade građanima i kućanstvima	Ostali rashodi	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	UKUPNI RASHODI I IZDACI	VIŠAK	MANJAK
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zagrebačka	276.874.590	424.407.420	10.138.446	41.693.485	35.300.571	101.220.527	193.366.522	187.421.008	59.711.903	1.330.134.472	58.210.705	14.440.693
Krapinsko - zagorska	72.683.476	150.278.653	4.804.708	9.470.955	32.078.837	44.304.708	63.513.104	59.511.674	9.140.852	445.786.967	12.936.321	4.284.848
Sisačko - moslavačka	167.756.426	259.947.863	8.810.185	26.180.739	11.304.721	23.219.635	74.631.766	114.367.761	20.079.798	706.298.894	15.267.375	38.947.469
Karlovačka	116.611.907	220.431.133	3.547.304	12.224.417	10.122.457	21.780.207	77.032.773	71.283.530	12.081.663	545.115.391	5.523.100	6.206.369
Varaždinska	99.052.537	267.883.488	9.526.487	8.781.495	12.002.829	49.312.566	85.801.752	101.416.190	35.698.593	669.475.937	35.145.326	1.436.490
Koprivničko - križevačka	92.320.768	160.117.646	7.225.510	17.440.300	17.083.360	28.047.625	76.522.938	86.203.457	32.270.058	517.231.662	6.142.084	34.146.469
Bjelovarsko - bilogorska	92.992.222	138.777.131	8.239.678	7.710.589	10.481.319	27.656.991	48.003.437	43.428.764	14.552.520	391.842.651	4.630.485	4.388.716
Primorsko - goranska	436.175.737	637.701.037	46.931.400	67.835.802	47.570.716	99.391.607	277.283.186	366.164.589	114.197.700	2.093.251.774	62.614.179	74.355.130
Ličko - senjska	66.834.036	88.199.076	10.109.636	5.056.812	476.907	18.732.520	28.731.775	54.176.071	14.968.856	287.285.689	13.331.358	797.085
Virovitičko - podravska	62.634.730	100.429.435	6.444.082	2.130.864	13.702.180	15.585.674	39.983.060	74.181.835	15.202.722	330.294.582	8.939.698	10.765.130
Požeško - slavonska	52.994.548	82.940.208	7.382.773	2.469.985	5.260.015	19.128.430	29.438.158	85.315.911	11.556.661	296.486.689	744.363	16.647.733
Brodsko - posavska	92.101.026	166.927.634	3.891.736	5.444.345	9.792.860	36.264.164	43.902.773	99.409.326	20.140.250	477.874.114	13.187.098	4.761.973
Zadarska	172.625.889	306.492.360	11.411.542	19.083.758	15.323.342	27.414.129	114.374.721	180.778.811	30.379.340	877.883.892	26.615.789	20.010.938
Osječko - baranjska	239.155.833	400.697.587	12.867.320	62.488.248	37.363.489	40.458.943	151.585.450	202.437.045	45.742.336	1.192.796.251	15.516.199	105.561.422
Šibensko - kninska	114.331.239	193.996.780	4.276.286	7.119.160	10.805.236	22.450.428	47.352.765	111.996.502	18.634.468	530.962.864	29.087.248	13.481.674
Vukovarsko - srijemska	114.416.939	217.072.909	8.506.100	16.717.022	36.396.847	23.635.684	70.409.978	100.498.294	19.828.377	607.482.150	14.774.137	35.663.554
Splitsko - dalmatinska	489.361.094	675.555.469	49.773.364	44.844.586	89.513.534	106.895.966	272.884.588	366.953.679	122.012.014	2.217.794.294	67.138.166	56.363.973
Istarska	334.802.540	493.583.850	16.207.814	26.154.281	41.473.345	74.718.895	265.216.651	276.705.685	84.040.796	1.612.903.857	49.673.894	55.486.403
Dubrovačko – neretvanska	176.497.508	233.597.063	10.417.951	36.108.294	25.844.574	40.258.845	111.623.057	141.467.188	19.216.246	795.030.726	16.681.094	12.023.795
Međimurska	63.288.668	118.824.161	4.289.919	5.878.768	3.101.805	14.639.106	60.586.335	45.450.098	18.749.498	334.808.358	16.670.809	6.876.937
Grad Zagreb	1.430.279.667	2.142.169.511	53.519.337	864.474.889	49.609.334	451.266.562	939.005.702	709.441.117	157.260.949	6.797.027.068	669.223.155	0
UKUPNO:	4.763.791.380	7.480.030.414	298.321.578	1.289.308.794	514.608.278	1.286.383.212	3.071.250.491	3.478.608.535	875.465.600	23.057.768.282	1.142.052.583	516.646.801
Udjel u %	20,7	32,4	1,3	5,6	2,2	5,6	13,3	15,1	3,8	100,0		

U strukturi rashoda i izdataka, vrijednosno značajniji su materijalni rashodi u iznosu 7.480.030.414,00 kn ili 32,4 %, rashodi za zaposlene u iznosu 4.763.791.380,00 kn ili 20,7 %, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.478.608.535,00 kn ili 15,1 % i ostali rashodi u iznosu 3.071.250.491,00 kn ili 13,3 %. Financijski rashodi, subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima i izdaci za financijsku imovinu i otplate su ostvareni u iznosu 4.264.087.462,00 kn i imaju udjel 18,5 % u ukupnim rashodima i izdacima.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su ostvareni u Splitsko-dalmatinskoj, Primorsko-goranskoj, Istarskoj, Zagrebačkoj i Osječko-baranjskoj županiji u iznosu 8.446.880.648,00 kn ili 51,9 %. U Zadarskoj, Dubrovačko-neretvanskoj, Sisačko-moslavačkoj, Varaždinskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji su ostvareni u iznosu 3.656.171.599,00 kn ili 22,5 %. Rashodi i izdaci preostalih deset županija iznose 4.157.688.967,00 kn ili 25,6 % (bez Grada Zagreba). Rashodi i izdaci Grada Zagreba ostvareni su u iznosu 6.797.027.068,00 kn.

Rashodi za zaposlene su ostvareni u iznosu 4.763.791.380,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su veći za 91.279.556,00 kn ili 2,0 %. Na Grad Zagreb se odnosi 1.430.279.667,00 kn ili 30,0 %. Rashodi za zaposlene su ostvareni u Splitsko-dalmatinskoj, Primorsko-goranskoj, Istarskoj, Zagrebačkoj, Osječko-baranjskoj, Dubrovačko-neretvanskoj, Zadarskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji u iznosu 2.293.249.617,00 kn ili 48,1 %, a u svim drugim županijama u iznosu 1.040.262.096,00 kn ili 21,9 % ukupno ostvarenih rashoda za zaposlene. Odnose se na rashode za zaposlene u lokalnim jedinicama i rashode za zaposlene u proračunskim korisnicima, kojima se sredstva za plaće osiguravaju u proračunima lokalnih jedinica. Prema podacima iz financijskih izvještaja (prosječan broj zaposlenih na osnovi sati rada), koncem 2013. lokalne jedinice su imale 15 930 zaposlenika (s osobama zaposlenim na javnim radovima i stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa), a proračunski korisnici lokalnih jedinica 25 100 zaposlenika.

Materijalni rashodi su ostvareni u iznosu 7.480.030.414,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 2.142.169.511,00 kn ili 28,6 %. U Splitsko-dalmatinskoj, Primorsko-goranskoj, Istarskoj, Zagrebačkoj, Osječko-baranjskoj i Zadarskoj županiji su ostvareni u iznosu 2.938.437.723,00 kn ili 39,3 %, a u svim drugim županijama u iznosu 2.399.423.180,00 kn ili 32,1 %. U okviru ove skupine rashoda, vrijednosno značajniji su rashodi za usluge u iznosu 4.872.035.388,00 kn te rashodi za materijal i energiju u iznosu 1.525.286.770,00 kn. U strukturi ukupno ostvarenih rashoda i izdataka materijalni rashodi imaju najznačajniji udjel (32,4 %), jer se u okviru ovih skupina rashoda evidentiraju rashodi za programe održavanja komunalne infrastrukture.

Subvencije su ostvarene u iznosu 1.289.308.794,00 kn, što je za 148.702.299,00 kn ili 13,0 % više u odnosu na prethodnu godinu. Subvencije su tekući prijenosi sredstava koji se daju trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i drugim korisnicima za poticanje proizvodnje određenih proizvoda i pružanja usluga, a utvrđuju se na temelju razine proizvodnje ili količine proizvedenih, prodanih ili uvezenih dobara i usluga. Za dodjelu subvencija, lokalne jedinice donose programe poticanja poduzetništva i poljoprivrede.

Ostali rashodi su ostvareni u iznosu 3.071.250.491,00 kn. U Primorsko-goranskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj, Zagrebačkoj, Osječko-baranjskoj, Zadarskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji su ostvareni u iznosu 1.386.334.175,00 kn ili 45,1 %, Gradu Zagrebu u iznosu 939.005.702,00 kn ili 30,6 %, a u svim drugim županijama u iznosu 745.910.614,00 kn ili 24,3 %. U okviru ostalih rashoda, vrijednosno značajniji su rashodi za tekuće i kapitalne donacije u iznosu 2.157.171.046,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu 851.312.358,00 kn. Donacije su tekući i/ili kapitalni prijenosi sredstava, koje se koriste za financiranje programa javnih potreba iz područja obrazovanja, kulture, sporta i tehničke kulture, zdravstvenih programa i programa u socijalnoj skrbi te drugih programa.

Kapitalne pomoći se odnose na prijenose dugotrajne imovine ili sredstava trgovačkim društvima za financiranje nabave dugotrajne imovine, za pokriće ukupnog gubitka koji se stvarao dvije ili više godina i za otpisivanje duga na temelju ugovora s dužnikom.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 3.478.608.535,00 kn, što je za 141.668.991,00 kn ili 4,2 % više od ostvarenih prethodne godine. U Gradu Zagrebu, Splitsko-dalmatinskoj i Primorsko-goranskoj županiji ovi rashodi su ostvareni u iznosu 1.442.559.385,00 kn ili 41,5 %. U Istarskoj, Osječko-baranjskoj, Zagrebačkoj, Zadarskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji su ostvareni u iznosu 988.809.737,00 kn ili 28,4 %, a u svim drugim županijama u iznosu 1.047.239.413,00 kn ili 30,1 % ukupno ostvarenih rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Pod imovinom se prema odredbama članka 61. Zakona o proračunu, podrazumijeva financijska i nefinancijska (dugotrajna) imovina u vlasništvu lokalnih jedinica. Najčešći načini stjecanja imovine su izgradnja i dodatna ulaganja u dugotrajnu imovinu. Stjecanje imovine izgradnjom objekata i uređaja komunalne infrastrukture je uređeno propisima o komunalnom gospodarstvu, a nabava i dodatna ulaganja u drugu imovinu se provode prema propisima o javnoj nabavi.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su ostvareni u iznosu 875.465.600,00 kn. Odnose se na izdatke za dane zajmove, izdatke za ulaganja u vrijednosne papire, izdatke za dionice i udjele u glavnici te izdatke za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova i za izdane vrijednosne papire. Lokalna jedinica može stjecati udjele u kapitalu trgovačkih društava pretvaranjem potraživanja po osnovi neplaćenih poreza, doprinosa i drugih obveznih davanja dužnika, pretvaranjem potraživanja s osnove danih zajmova i plaćenih jamstava, ulaganjem pokretnina i nekretnina, osim nekretnina koje služe za obavljanje javnih službi te zamjenom dionica i udjela, o čemu odlučuje predstavničko tijelo.

Višak prihoda i primitaka za 2013. iznosi 1.142.052.583,00 kn, a manjak prihoda i primitaka 516.646.801,00 kn. Grad Zagreb je za 2013. ostvario višak prihoda i primitaka u iznosu 669.223.155,00 kn, a na razini svih drugih lokalnih jedinica za 2013. je ostvaren manjak prihoda i primitaka u iznosu 43.817.373,00 kn.

U tablici u nastavku daju se podaci o danim zajmovima lokalnih jedinica u 2013.

Tablica broj 13

Dani zajmovi lokalnih jedinica u 2013.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dani zajmovi	Otplaćeno	Stanje 31. prosinca
	1	2	3	4	5
1.	Zagrebačka	48.320.444,00	11.195.593,00	16.801.647,00	42.714.390,00
2.	Krapinsko-zagorska	18.212.208,00	1.515.953,00	580.616,00	19.147.545,00
3.	Sisačko-moslavačka	19.912.235,00	3.874.031,00	5.167.035,00	18.619.231,00
4.	Karlovačka	13.205.767,00	268.275,00	600.223,00	12.873.819,00
5.	Varaždinska	28.571.581,00	21.068.817,00	14.301.279,00	35.339.119,00
6.	Koprivničko-križevačka	40.938.128,00	4.127.722,00	8.250.955,00	36.814.895,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	5.842.101,00	954.862,00	1.334.684,00	5.462.279,00
8.	Primorsko-goranska	132.360.158,00	9.997.606,00	35.118.293,00	107.239.471,00
9.	Ličko-senjska	6.681.450,00	216.599,00	2.074.083,00	4.823.966,00
10.	Virovitičko-podravska	26.700.754,00	503.686,00	2.052.524,00	25.151.916,00
11.	Požeško-slavonska	92.612.495,00	63.540,00	3.809.478,00	88.866.557,00
12.	Brodsko-posavska	17.387.590,00	1.365.758,00	9.577.245,00	9.176.103,00
13.	Zadarska	26.666.152,00	4.324.076,00	3.022.432,00	27.967.796,00
14.	Osječko-baranjska	100.530.161,00	7.995.150,00	11.740.256,00	96.785.055,00
15.	Šibensko-kninska	60.171.582,00	7.417.581,00	9.763.336,00	57.825.827,00
16.	Vukovarsko-srijemska	36.995.461,00	3.734.055,00	2.895.517,00	37.833.999,00
17.	Splitsko-dalmatinska	79.234.442,00	46.610.778,00	24.170.977,00	101.674.243,00
18.	Istarska	92.963.396,00	12.748.187,00	20.720.388,00	84.991.195,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	17.566.313,00	1.253.828,00	1.880.974,00	16.939.167,00
20.	Međimurska	2.625.616,00	0,00	687.551,00	1.938.065,00
21.	Grad Zagreb	37.210.575,00	0,00	2.824.607,00	34.385.968,00
	UKUPNO	904.708.609,00	139.236.097,00	177.374.100,00	866.570.606,00

Stanje danih zajmova je na koncu godine manje za 38.138.003,00 kn ili 4,2 % u odnosu na početno stanje. Odnosi se na dane zajmove u iznosu 577.845.070,00 kn te na depozite i jamčevne pologe u poslovnim bankama u iznosu 288.725.536,00 kn za realizaciju kreditiranja različitih programa u području poljoprivrede te malog i srednjeg poduzetništva.

Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2013., obveze svih lokalnih jedinica (bez kredita i zajmova, te vrijednosnih papira), koncem godine iznose 3.059.656.134,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su manje za 986.672.744,00 kn ili 24,4 %. Odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 2.352.152.493,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 669.006.640,00 kn i odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja u iznosu 38.497.001,00 kn.

4.4. Nalazi revizije

Financijskom revizijom 111 lokalnih jedinica, koja je obavljena za 2013., utvrđene su nepravilnosti i propusti, koji se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode i potraživanja, rashode i obveze, postupke javne nabave, upravljanje imovinom i druge nepravilnosti. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Planiranje

Proračun je osnovni planski dokument lokalnih jedinica, kojim se procjenjuju prihodi i primici te rashodi i izdaci za proračunsku godinu. 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 njih i izmjene proračuna. Uočeno je da su izmjenama proračuna nekih lokalnih jedinica prihodi i primici odnosno rashodi i izdaci planirani u znatno manjim iznosima u odnosu na proračun. Na navedeno je utjecala i nedovoljna pripremljenost pojedinih projekata i programa za koje su sredstva bila osigurana u proračunu, a projekti nisu realizirani ili se realizacija nije odvijala u planiranim rokovima zbog neriješenih imovinskopravnih odnosa, izmjena projektne dokumentacije, dugotrajnih postupaka javne nabave ili kašnjenja u izvođenju radova te su izmjenama proračuna smanjeni rashodi za nabavu dugotrajne imovine. Zbog navedenog je lokalnim jedinicama predloženo uspostaviti postupak praćenja realizacije (sa zadanim rokovima) i izvješćivanja o realizaciji programa i projekata za koje se sredstva osiguravaju u proračunu.

Lokalne jedinice su, uz proračun, obvezne donositi i plan razvojnih programa. Utvrđeno je da pojedine lokalne jedinice nisu donijele planove razvojnih programa ili sredstva za investicije u planu razvojnih programa nisu bila usklađena sa sredstvima planiranim u proračunu. Također, uz izmjene i dopune proračuna nisu donosile izmjene i dopune planova razvojnih programa, iako su se promjene u izmjenama proračuna odnosile na planove razvojnih programa. Navedeno upućuje na činjenicu da lokalne jedinice nisu navedene planove koristile u svrhu praćenja provedbe i ostvarivanja planiranih projekata, nego su u plan samo formalno prenosile podatke iz proračuna.

Uz proračun se donose programi za financiranje javnih potreba u područjima komunalnog gospodarstva, socijalne zaštite, sporta, kulture, tehničke kulture, predškolskog odgoja i drugih područja. Osim toga, prema posebnim propisima, uz proračun su lokalne jedinice obvezne donijeti programe za korištenje pojedinih namjenskih prihoda (šumski doprinos, naknada za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru, prihodi od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, boravišna pristojba, prihodi od lovozakupnine). Utvrđeno je da nisu doneseni pojedini programi javnih potreba, sredstva planirana programima nisu usklađena sa sredstvima planiranim proračunom i nisu planirana po korisnicima i aktivnostima ili izvještaji o izvršenju pojedinih programa nisu dostavljeni nadležnim ministarstvima, kako je to propisano posebnim propisima.

Prema propisima, lokalne jedinice su dužne u procesima planiranja, izvršavanja, računovodstvenog evidentiranja i izvještavanja iskazivati prihode i primitke te rashode i izdatke prema proračunskim klasifikacijama: organizacijskom, ekonomskom, funkcijskom, lokacijskom, programskom i izvorima financiranja.

Pojedine lokalne jedinice nisu proračune i izvještaje o izvršenju proračuna sastavljale prema izvorima financiranja ili podaci o izvorima financiranja u proračunu i u poslovnim knjigama nisu istovjetni. U očitovanjima su pojedine lokalne jedinice istakle da u svojim proračunima i izvještajima o izvršenju proračuna iskazuju prihode, primitke, rashode i izdatke prema proračunskim klasifikacijama osim izvora financiranja, s obzirom da Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna ne propisuje izvore financiranja kao obveznu klasifikaciju u procesu izvještavanja u sustavu proračuna. Navedeno ukazuje na neusklađenost propisa vezanih uz praćenje korištenja sredstava po izvorima financiranja.

- Računovodstveno poslovanje

Nepravilnosti u području računovodstvenog poslovanja su utvrđene kod većine revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica i odnose se na poslovne knjige, evidentiranje poslovnih događaja, popis imovine i obveza te financijske izvještaje.

Vezano uz poslovne knjige, nepravilnosti i propusti su utvrđeni kod ustrojavanja i vođenja analitičkih evidencija, kojima se detaljnije razrađuju pojedine stavke iz glavne knjige. Naročito se to odnosi na evidenciju dugotrajne imovine, evidenciju o korištenju službenih vozila, evidenciju danih i primljenih jamstava i garancija 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, neke lokalne jedinice nisu ustrojile evidenciju ugovora koja osigurava veću kontrolu nad stvaranjem ugovornih obveza, naročito onih koje se odnose na razdoblje duže od proračunske godine.

U poslovnim knjigama pojedinih lokalnih jedinica nije evidentiran dio imovine (dugotrajna imovina i potraživanja) i obveza. Neevidentirana dugotrajna imovina se odnosi na građevinsko zemljište i objekte, groblja i nerazvrstane ceste, za koje lokalne jedinice nemaju podatke o vrijednosti. Ured je upućivao na Uputu Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, koju su u obvezi primjenjivati i lokalne jedinice i kojom su propisani načini procjene vrijednosti imovine koja nije evidentirana u poslovnim knjigama. Također, vrijednosti udjela lokalnih jedinica u glavnici trgovačkih društava nisu evidentirane u poslovnim knjigama pojedinih lokalnih jedinica ili podaci u poslovnim knjigama i podaci o vrijednosti udjela iz dokumentacije dostavljene u sudski registar nisu istovjetni. Nadalje, podatke o promjenama u vlasničkim udjelima, lokalne jedinice su obvezne dostaviti na propisanom obrascu Ministarstvu financija u elektroničkom obliku, što neke lokalne jedinice nisu učinile.

Propusti su uočeni i kod evidentiranja poslovnih događaja na temelju nepotpunih knjigovodstvenih isprava, u kojima nije navedena naznaka broja ugovora ili narudžbenice na temelju kojih su robe, radovi ili usluge nabavljene. Određeni poslovni događaji nisu evidentirani na odgovarajućim računima računskog plana ili su istovrsni poslovni događaji evidentirani na različitim računima računskog plana.

Kod evidentiranja nekih rashoda, nije primijenjeno načelo nastanka događaja, 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.

Kao i ranijih godina, utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na popis imovine i obveza. Svrha popisa je uskladiti knjigovodstveno stanje imovine i obveza sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom. Pojedine lokalne jedinice nisu obavile popis imovine i obveza ili nije bio cjelovit, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine ili obveza.

Kod pojedinih jedinica knjigovodstveno stanje nije usklađeno sa stanjem imovine i obveza koje je utvrđeno popisom. Također, uočeno je da se popisom ne utvrđuje stupanj dovršenosti dugotrajne imovine u pripremi, jer je u poslovnim knjigama pojedinih lokalnih jedinica u okviru dugotrajne imovine u pripremi iskazana imovina čija je izgradnja i nabava završena u ranijim godinama. U tim slučajevima je predloženo donijeti procedure o načinu postupanja s imovinom u pripremi, kako bi se imovina, nakon završetka gradnje i stavljanja u uporabu, pravodobno evidentirala u poslovnim knjigama na propisanim računima računskog plana. Zbog navedenih nepravilnosti i propusta, popisu imovine i obveza treba posvetiti veću pozornost radi realnog iskazivanja podataka o vrijednosti imovine i obveza u financijskim izvještajima.

Uvidom u obračun ispravka vrijednosti imovine, utvrđeno je da za pojedinu imovinu ispravak vrijednosti nije obračunan, nisu primijenjene propisane stope ili je ispravak vrijednosti obračunan na sadašnju vrijednost imovine umjesto na nabavnu (procijenjenu) vrijednost.

Nepravilnosti koje su utvrđene u području računovodstvenog poslovanja imaju utjecaj na točnost i realnost podataka iskazanih u financijskim izvještajima. Prema Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, financijske izvještaje lokalne jedinice dostavljaju Uredu i instituciji ovlaštenoj za obradu podataka u roku 60 dana od isteka izvještajnog razdoblja. Neke lokalne jedinice su financijske izvještaje dostavile nakon propisanog roka. Kod pojedinih lokalnih jedinica, podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu istovjetni podacima evidentiranim u poslovnim knjigama. Osim toga, neke 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. Kako 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 su utvrđeni i kod sastavljanja Bilješki uz financijske izvještaje koje nisu cjelovite, odnosno ne sadrže pregled sudskih sporova, pregled stanja i rokova dospjeća kredita i zajmova ili razloge značajnih odstupanja prihoda i rashoda od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine.

Prema podacima Ministarstva financija, u registar proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave upisana su 2 373 proračunska korisnika lokalnih jedinica, od čega se 1 430 odnosi na korisnike županija i Grada Zagreba (zdravstvene ustanove, osnovne i srednje škole, domovi za starije i nemoćne, zavodi za prostorno uređenje, javne ustanove za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima, regionalne razvojne agencije te druge javne ustanove), a 943 na proračunske korisnike gradova i općina (ustanove u kulturi, osnovne škole, javne vatrogasne postrojbe, pučka otvorena učilišta te druge javne ustanove).

Proračunski korisnici lokalnih jedinica ostvaruju vlastite i namjenske prihode koje prema odredbama Zakona o proračunu trebaju uplatiti u proračun, a izuzeća od uplate se određuju odlukom o izvršavanju proračuna. 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 postupanje s ovim prihodima.

Jedan od načina kontrole upravljanja vlastitim i namjenskim prihodima proračunskih korisnika kao i rashoda koji se iz tih prihoda financiraju, je ustrojavanje riznice kao jedinstvenog računa putem kojeg se obavljaju sve financijske transakcije proračuna i proračunskih korisnika.

Revizijom je utvrđeno da samo pojedine jedinice imaju ustrojenu riznicu, a pojedine su u postupku njenog ustrojavanja, odnosno u fazi izobrazbe zaposlenika. Ured je predložio ustrojavanje riznice kao sustava upravljanja prihodima i rashodima lokalnih jedinica i njihovih proračunskih korisnika.

Prema Uputama Ministarstva financija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2013. do 2015., financijski izvještaji lokalnih jedinica ne smiju sadržavati vlastite ili namjenske prihode proračunskih korisnika, bez obzira što se oni uplaćuju u nadležni lokalni proračun, kao niti rashode korisnika koji se financiraju iz tih prihoda. Uočeno je različito postupanje kod iskazivanja ovih podataka u financijskim izvještajima lokalnih jedinica. Financijski izvještaji pojedinih jedinica koje posluju putem jedinstvenog računa riznice sadrže podatke o vlastitim i namjenskim prihodima proračunskih korisnika te podatke o rashodima koji se iz njih financiraju, odnosno sadrže jednake podatke kao i konsolidirani financijski izvještaji. Financijski izvještaji pojedinih lokalnih jedinica ne sadrže prihode iz decentraliziranih sredstava i rashode koji su financirani ovim prihodima. Zbog navedenog, podaci iskazani u financijskim izvještajima lokalnih jedinica nisu usporedivi.

- Prihodi i potraživanja

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.

I nadalje je kod većeg broja lokalnih jedinica utvrđeno da nisu poduzimane mjere za naplatu potraživanja ili poduzete mjere nisu bile učinkovite, jer su potraživanja i dalje vrijednosno značajna. Koncem 2013. dospjela potraživanja revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica čine 76,2 % ukupno iskazanih potraživanja. Vrijednosno značajnija dospjela potraživanja gradova i općina se odnose na komunalnu naknadu, gradske i općinske poreze, zakup poslovnih prostora i komunalni doprinos. Vrijednosno značajnija dospjela potraživanja županija se odnose na naknade za uporabu pomorskog dobra i koncesije na pomorskom dobru, županijske poreze te prihode od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države. Neke lokalne jedinice su naplatu pojedinih prihoda povjerile Poreznoj upravi (županijski, gradski i općinski porezi) ili trgovačkim društvima u svom vlasništvu (komunalna naknada, prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, naplata za parkiranje).

Nepravilnosti vezane uz naplatu potraživanja se odnose na nedovoljnu koordinaciju tijela nadležnih za naplatu proračunskih prihoda te donošenja procedura za naplatu potraživanja. U slučajevima kada naplatu potraživanja obavlja više upravnih odjela, objedinjena evidencija potraživanja nije sastavljena ili aktivnosti oko naplate proračunskih prihoda nisu usklađene između odjela, što je utjecalo i na poduzimanje mjera naplate odnosno rezultate naplate. Nadalje, procedure za naplatu potraživanja neke jedinice nisu donijele ili se donesene procedure nisu primjenjivale. Procedurama za naplatu i kontrolu naplate potraživanja treba propisati postupke i mjere vezane uz pravodobno i kontinuirano naplaćivanje potraživanja, osobe zadužene za naplatu te rokove i način izvješćivanja o rezultatima naplate.

Potreba kontinuiranog poduzimanja mjera i donošenja procedura za naplatu potraživanja navedena je u planovima otklanjanja slabosti i nepravilnosti lokalnih jedinica, kao dokumenta koji lokalne jedinice sastavljaju uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti.

Pojedine lokalne jedinice su za dospelja potraživanja upućivale opomene, dok druge mjere naplate nisu poduzimane. Opomena za naplatu neporeznih potraživanja nije prisilna radnja za naplatu i ne prekida zastaru. U očitovanju su pojedine lokalne jedinice navele da je povećanje opsega poslova vezanih uz obračun i naplatu naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada uz isti broj zaposlenika imalo za posljedicu nepoduzimanje mjera prisilne naplate prema dužnicima.

Većina proračunskih prihoda ima namjenu utvrđenu posebnim zakonima. Namjenski prihodi i primici proračuna su pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu lokalnih jedinica, naknade s naslova osiguranja, te namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini, prenose se u proračun za tekuću proračunsku godinu. Neke lokalne jedinice nisu koristile proračunska sredstva za propisane namjene ili nisu donosile programe o utrošku namjenskih prihoda kojima bi se utvrdilo njihovo korištenje. Nadalje, za pojedine namjenske prihode nisu donesene odluke o razrezu i prikupljanju ili obveznicima nisu izdana rješenja, te prihodi nisu ostvareni. Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 6.068.371.627,00 kn, od čega 179.473.497,00 kn ili 3,0 % nije utrošeno za propisane namjene. Nepravilnosti vezane uz trošenje prihoda su u većini slučajeva uočene kod općina čiji udjel namjenskih prihoda u ukupno ostvarenim prihodima iznosi i do 90,0 %. Prihodi koje gradovi i općine nisu utrošili za propisane namjene, najvećim dijelom se odnose na prihode od komunalne naknade i komunalnog doprinosa, pomoći, zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada. Prihodi županija koji nisu utrošeni za propisane namjene se odnose na lovozakupninu, koncesije za lov te prihode od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države. Lokalne jedinice su u očitovanjima obrazložile da su namjenske prihode koristile za tekuće proračunske potrebe, jer su porezni prihodi ostvareni u manjim iznosima od planiranih. Lokalnim jedinicama koje u 2013. i ranijim godinama vrijednosno značajan dio komunalne naknade nisu utrošile za propisane namjene, Ured je predložio preispitati mogućnost smanjenja komunalne naknade.

Jedan od izvora financiranja lokalnih jedinica su prihodi od zakupa poslovnih prostora. Poslovni prostori u vlasništvu lokalnih jedinica se daju u zakup putem javnog natječaja, uz plaćanje zakupnine. Revizijom je utvrđeno da su pojedine lokalne jedinice davale poslovne prostore u zakup bez provedenog natječaja, da ugovore o zakupu nisu sastavljale u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora te da poslovne prostore lokalnih jedinica koriste razne udruge i političke stranke, bez plaćanja zakupnine. Osim toga, režijske troškove za pojedine poslovne prostore, umjesto zakupoprimca, plaćaju lokalne jedinice. Nadalje, poslovni prostori su dani u zakup zakupoprimcima, iako su imali nepodmirene dospelje obveze s osnova zakupa iz ranijih godina. Lokalnim jedinicama koje su za zakup poslovnih prostora u svom vlasništvu ugovarale manje zakupnine od zakupnina koje su plaćale kod uzimanja prostora u zakup, Ured je predložio razmotriti mogućnost korištenja raspoloživih poslovnih prostora za potrebe svojih službi i proračunskih korisnika, kako bi se smanjili rashodi za zakupnine i postigle uštede proračunskih sredstava.

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

Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice su za 2013. ostvarile spomenute prihode u iznosu 62.607.662,00 kn (45,0 % ukupnih prihoda od prodaje stanova). Koncem 2013. ukupne obveze za uplatu u državni proračun revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 84.824.913,00 kn. Ured je dao nalog lokalnim jedinicama da uplate u državni proračun pripadajući dio ostvarenih prihoda od prodaje stanova. Neke lokalne jedinice su u očitovanju navele da su obvezu prema državnom proračunu podmirile u 2014. ili su u pregovorima s ministarstvima oko provođenja prijeba obveza prema državnom proračunu i potraživanja od pojedinih ministarstava za komunalni doprinos za gradnju objekata ili s osnova danog zemljišta.

U ranijim godinama je Ministarstvo poljoprivrede sa županijama zaključilo ugovore o udruživanju sredstava za kreditiranje razvitka poljoprivrede na način da je kreditiranje realizirano putem poslovnih banaka s kojima su županije zaključile ugovore i koje su obavljale poslove vezane uz dodjelu i povrate kredita. Prema ugovorima zaključenim između županije i Ministarstva, dio sredstava koji se ostvari od povrata kredita i koji se odnosi na udio Ministarstva, županije su trebale uplaćivati u državni proračun. Neke županije ne uplaćuju u državni proračun sredstva od povrata kredita niti su u financijskim izvještajima iskazale obveze prema državnom proračunu. O navedenim nepravilnostima, Ured je upozoravao županije i u revizijama obavljenim u prethodnim godinama. Neke županije su u 2013. ovlastile poslovne banke da razmjerni dio naplaćenih sredstava od povrata kredita uplaćuju u državni proračun, neke su u financijskim izvještajima za 2013. iskazale nepodmirene obveze ili su dospjele obveze u državni proračun uplatile u vrijeme obavljanja revizije (u 2014.). Ukupno dospjele obveze 12 županija prema državnom proračunu iznose 65.870.592,00 kn, od čega 20.839.597,00 kn nije bilo iskazano u financijskim izvještajima za 2013. Ured je naložio županijama iskazivanje obveza u financijskim izvještajima i povrat sredstava u državni proračun. Ministarstvo poljoprivrede je u travnju 2014. uputilo zahtjev svim županijama koje nisu poštovale odredbe ugovora o povratu sredstava, da utvrde stanje dospjelog duga i izrade prijedlog plana povrata duga u državni proračun te o navedenom obavijeste Ministarstvo. Županije su u očitovanjima navele da je u tijeku izrada prijedloga plana podmirenja obveza u državni proračun, a neke, pozivajući se na zastaru, s obzirom da se radi o ulaganjima iz 2001. do 2003., navode kako će utvrditi zastaru dijela obveza.

- Rashodi i obveze

Sredstva proračuna se koriste za financiranje rashoda, funkcija i programa tijela lokalnih jedinica i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika u visini utvrđenoj proračunom, pri čemu je potrebno postupiti u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti, odnosno voditi računa kako bi se postigli očekivani rezultati, uz korištenje planiranih i raspoloživih sredstava na najbolji mogući način.

Pojedini rashodi su ostvareni u većim iznosima od planiranih. Iako je ova nepravilnost uočena kod manjeg broja revizijom obuhvaćenih jedinica, ostvarenje iznad planiranih iznosa kod pojedinih rashoda iznosi i do 37,6 %.

U strukturi rashoda i izdataka lokalnih jedinica, vrijednosno značajan udjel imaju rashodi za zaposlene. Revizijom obuhvaćene jedinice koncem 2013. imaju ukupno 8 678 zaposlenika (zaposleni na neodređeno vrijeme, zaposleni na javnim radovima i stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa te zakonski predstavnici i njihovi zamjenici koji dužnost na koju su izabrani obavljaju profesionalno).

Način obračuna i isplate plaće za zaposlene u lokalnim jedinicama, propisani su odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10).

Kod pojedinih lokalnih jedinica masa sredstava za plaće je bila veća od propisane. Prema odredbama spomenutog Zakona, masa sredstava za plaće zaposlenih u lokalnim jedinicama ne smije iznositi više od 20,0 % prihoda poslovanja jedinica ostvarenih u prethodnoj godini, umanjениh za prihode od pomoći i donacija (osim pomoći za preuzete državne službenike na temelju posebnog zakona), prihode od sufinanciranja građana te ostvarene s osnove dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija. U očitovanjima su pojedine jedinice navele da su donijele odluke o smanjivanju osnovice za obračun plaća, kako bi kod obračuna i isplate plaće postupili u skladu s propisima.

Prema odredbama spomenutog Zakona, za natprosječne rezultate u radu službenici i namještenici mogu ostvariti dodatak za uspješnost na radu, koji može iznositi godišnje najviše tri plaće službenika ili namještenika koji ostvaruje dodatak i ne može se ostvarivati kao stalni dodatak uz plaću. Kriterije za natprosječne rezultate i način isplate dodatka za uspješnost na radu, pravilnikom utvrđuje zakonski predstavnik. Utvrđeno je da su zaposlenicima dodaci u pravilu isplaćivani zbog povećanog obujma posla i posebnog zalaganja na radnom mjestu, prema kriterijima koji su pravilnicima dani opisno, ali nisu bili mjerljivi. Ured je predložio donositi mjerljive kriterije za isplatu dodataka za uspješnost na radu.

Značajna sredstva su utrošena za naknade po ugovorima o djelu. Ugovori o djelu su zaključeni i za poslove koji su u djelokrugu rada upravnih odjela lokalnih jedinica, a pojedini poslovi su obavljani u dužem vremenskom razdoblju. Naknade su isplaćivane, iako izvještaji o radu ili druga dokumentacija kojom bi se potvrdilo da su ugovoreni poslovi obavljeni, nije sastavljena. S obzirom da je obavljanje poslova iz djelokruga jedinica za koje su zaključivani ugovori o djelu utjecalo na značajno povećanje rashoda, Ured je predložio preraspodjelu poslova na zaposlenike lokalnih jedinica. Obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica putem ugovora o djelu, utjecalo je na visinu rashoda za zaposlene i masu sredstava za plaće.

Kao i u prethodnim razdobljima, uočene su nepravilnosti kod rashoda na području komunalnog gospodarstva. Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice (gradovi i općine) su za 2013. ostvarile rashode za održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u ukupnom iznosu 1.629.717.139,00 kn ili 7,1 % ukupnih rashoda i izdataka za 2013. 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, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13 i 153/13). 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. Osim toga, odluke o izboru osobe kojoj se povjerava obavljanje komunalnih djelatnosti nije uvijek donosilo predstavničko tijelo, nego gradonačelnik odnosno načelnik. U nekim slučajevima kada su lokalne jedinice obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti povjerile trgovačkim društvima u njihovom vlasništvu, nije ugovaran način financiranja, nego je društvo ispostavljalo račune do godišnjeg iznosa planiranog u proračunu i programu održavanja.

Nadalje, utvrđeno je da pojedini programi održavanja ne sadrže podatke o opsegu poslova održavanja odnosno planirane količine radova za pojedine komunalne djelatnosti, zbog čega je onemogućena usporedba podataka o ostvarenju obavljenih radova u odnosu na plan. 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 se doznačavaju udrugama za financiranje određenih programa i projekata u području kulture, sporta, socijalne skrbi, zdravstva, tehničkoj kulturi i drugim područjima. Nepravilnosti utvrđene kod većeg broja lokalnih jedinica se odnose na način raspodjele sredstava. Sredstva su planirana programima javnih potreba, ali prije donošenja programa nisu provedeni javni natječaji ili pozivi za prikupljanje programa udruga. Pojedine lokalne jedinice koje su provodile natječaje ili javne pozive za prikupljanje programa, nisu utvrdile procedure i kriterije za raspodjelu sredstava. Nadalje, neki korisnici nisu dostavljali izvještaje o utrošku sredstava, a neke jedinice nisu donijele procedure (rok i način na koji je korisnik sredstava dužan pravdati odobrena sredstva) za praćenje korištenja sredstava i rezultata koji se ostvaruju dodijeljenim sredstvima. Nadalje, neke jedinice nisu na svojim mrežnim stranicama objavile informacije o korisnicima i visini dodjeljenih potpora, bespovratnih sredstava ili donacija, što su trebale učiniti prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Revizijom su uočene razlike u visini i načinu utvrđivanja naknade članovima predstavničkih tijela lokalnih jedinica. Prema odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13 - pročišćeni tekst), članovi predstavničkih tijela dužnost obavljaju počasnno i za to ne primaju plaću, ali imaju pravo na naknadu troškova koju utvrđuje predstavničko tijelo. Naknade članovima pojedinih predstavničkih tijela su utvrđene u mjesečnom iznosu i isplaćuju se neovisno o održavanju sjednica, a članovima pojedinih predstavničkih tijela se naknade isplaćuju prema prisutnosti na sjednicama. Članovi pojedinih predstavničkih tijela imaju pravo i na naknadu troškova prijevoza za dolazak na sjednicu.

Uz navedeno, u lokalnim proračunima se osiguravaju sredstva za redovito godišnje financiranje političkih stranaka koje imaju člana u predstavničkom tijelu lokalne jedinice i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica izabranih s liste grupe birača. Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe propisana je visina sredstava za financiranje političkih stranaka koje imaju zastupnike u Hrvatskom saboru i nezavisnih zastupnika (0,05 % rashoda poslovanja iz prethodno objavljenog izvještaja o izvršenju državnog proračuna). Lokalne jedinice financiraju političke stranke i članove predstavničkih tijela izabranih s liste grupe birača u iznosu koji se za svaku godinu određuje proračunom, a odluku o raspoređivanju sredstava iz proračuna donosi predstavničko tijelo. Lokalnim jedinicama koje proračunima nisu planirale rashode ili nisu isplaćivale sredstva za navedene namjene, naloženo je postupanje u skladu sa Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Revizijom su utvrđene razlike u visini sredstava koje lokalne jedinice isplaćuju za redovito godišnje financiranje političkim strankama i članovima predstavničkih tijela (od 0,01 % do 2,5 % rashoda poslovanja za 2012).

Lokalne jedinice i nadalje iskazuju značajne manjkove prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima za pokriće u narednom razdoblju i vrijednosno značajne nepodmirene dospjele obveze. Mjere za pokriće manjka nisu donesene ili su planirane mjere dane opisno bez vrijednosnih pokazatelja.

Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2013., ukupne obveze revizijom obuhvaćenih jedinica iznose 4.832.968.465,00 kn (od toga je u okviru izvanbilančnih zapisa evidentirano 621.993.244,00 kn), a odnose se na obveze za rashode poslovanja, nabavu nefinancijske imovine i obveze za vrijednosne papire te kredite i zajmove. Revizijom je utvrđeno da u financijskim izvještajima nisu iskazane obveze u ukupnom iznosu 312.792.512,00 kn. Kod izračuna ukupnih obveza treba uzeti u obzir jamstva i suglasnosti dane trgovačkim društvima u njihovom vlasništvu ili suvlasništvu ili ustanovama čiji su osnivači lokalne jedinice, koja mogu biti potencijalne obveze lokalnih jedinica, ako ih korisnik kredita ne podmiruje.

Zbog nemogućnosti podmirivanja obveza, lokalne jedinice imaju vrijednosno značajne dospjele obveze s prekoračenjem roka plaćanja i preko 360 dana. Za podmirenje obveza koristile su i kratkoročne kredite. Izmjenama Zakona o proračunu iz prosinca 2012., propisani su način i uvjeti pod kojima se lokalne jedinice mogu kratkoročno zaduživati. Lokalne jedinice koje su koristile kratkoročne kredite, ugovarale su kamatnu stopu i do 9,0 % godišnje, a ukupni rashodi za kamate po kratkoročnim kreditima su za 2013. ostvareni u iznosu 4.903.190,00 kn. Krediti često nisu vraćeni u ugovorenom roku, nego su višekratno produžavani rokovi povrata, pa kratkoročno zaduživanje stječe obilježje dugoročnog zaduživanja. Ured je upozoravao da je kratkoročno zaduživanje moguće najduže na 12 mjeseci, bez mogućnosti daljnjeg reprograma. Svrha kratkoročnog zaduživanja je premošćivanje različite dinamike dospijeća obveza i priljeva sredstava za podmirenje tih obveza. Kratkoročno zaduživanje kao izvor sredstava za podmirenje dospjelih obveza za koje ne postoje planirana i osigurana sredstva, nije u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

Prema propisima, lokalne jedinice osnivaju trgovačka društva i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za lokalne jedinice. Trgovačkim društvima su prenesena sredstva za pokriće ili subvencije tekućih rashoda poslovanja (materijalne troškove i rashode za zaposlene), nabavu dugotrajne imovine ili za otplatu kredita. Pojedine lokalne jedinice nisu s trgovačkim društvima uredile način financiranja poslovanja, a dokumentacija na temelju koje su trgovačkim društvima odobrena sredstva iz proračuna ne sadrži podatke o rashodima odnosno aktivnostima trgovačkih društava koje će se financirati iz proračunskih sredstava. Nadalje, neka trgovačka društva nisu dostavljala lokalnim jedinicama dokumentaciju u svrhu pravdanja namjenskog korištenja sredstava koja su primila iz njihovih proračuna. Stoga je Ured predložio urediti postupke, uvjete i namjenu dodjele sredstava za financiranje poslovanja trgovačkih društava te uspostaviti učinkovite kontrole korištenja navedenih sredstava.

Prema odredbi članka 63. Zakona o proračunu, trgovačka društva u kojima lokalne jedinice imaju najmanje 25,0 % udjela u kapitalu, obvezna su dostavljati informacije o poslovanju zakonskom predstavniku lokalne jedinice. Nadalje, obveza izrade i dostave godišnjih izvještaja o radu ili izvještaja za kraća razdoblja je za pojedina društva utvrđena i izjavama o osnivanju društava. Pojedina društva nisu lokalnim jedinicama dostavljala izvještaje niti su jedinice poduzimale mjere za njihovo pribavljanje.

- Postupci javne nabave

Lokalne jedinice su obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi. Prema odredbama ovog Zakona, lokalne jedinice su za nabavu roba, radova i usluga mogle provoditi otvoreni i ograničeni postupak javne nabave, a u posebnim slučajevima i uz ispunjenje propisanih uvjeta, pregovarački postupak s prethodnom objavom i bez prethodne objave, odnosno natjecateljski dijalog.

Prema izvješćima o javnoj nabavi, koja su revidirane lokalne jedinice bile dužne dostaviti tijelu za sustav javne nabave, nakon provedenih postupaka javne nabave, zaključeno je ukupno 1 742 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 1.857.208.490,00 kn. Otvoreni postupak javne nabave je po broju zaključenih ugovora i vrijednosti nabave, i nadalje najzastupljeniji način nabave. Nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave, zaključeno je 1 430 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 1.639.648.996,00 kn ili 88,3 % vrijednosti ukupne nabave.

Slijede pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave, na temelju kojih je zaključeno 211 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 182.660.938,00 kn ili 9,8 % vrijednosti ukupne nabave, dok su za nabavu u vrijednosti 34.898.556,00 kn korišteni drugi postupci javne nabave.

Značajan dio nabave, u vrijednosti 413.135.777,00 kn, odnosi se na nabavu roba, radova i usluga pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn, za koje prema propisima o javnoj nabavi nije bilo obvezno provoditi postupke javne nabave.

Revizija postupaka javne nabave uključuje donošenje plana nabave, vođenja evidencija i izvješćivanje o javnoj nabavi, provjeru provedenih postupaka nabave i provjeru realizacije zaključenih ugovora.

Lokalne jedinice su 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 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. Do konca ožujka za prethodnu godinu lokalne jedinice su obvezne tijelu nadležnom za sustav javne nabave dostaviti izvješće o javnoj nabavi, generiranjem podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Zakonom o javnoj nabavi su propisani obvezni podaci koje moraju sadržavati plan nabave, registar i izvješće o javnoj nabavi. Obveza vezana uz planiranje, registar i izvješćivanje o javnoj nabavi odnosi se na sve lokalne jedinice neovisno o činjenici jesu li provodili postupke javne nabave.

Pojedine lokalne jedinice koje tijekom godine nisu provodile postupke javne nabave, jer su nabavljale robu, radove i usluge pojedinačnih vrijednosti do 70.000,00 kn, nisu donijele plan nabave i nisu sastavile izvješće o javnoj nabavi. Planovi nabave ne sadrže pojedine propisane elemente ili plan sadrži i nabavu komunalnih usluga na koje se ne primjenjuju propisi o javnoj nabavi nego propisi o komunalnom gospodarstvu. Pojedini planirani postupci nabave nisu provedeni zbog nedostatka financijskih sredstava ili potrebe za izmjenom projektne dokumentacije, a izmjene plana nabave nisu donesene. Neke lokalne jedinice nisu objavile planove nabave na internetskim stranicama.

Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma neke jedinice nisu ustrojile. Propusti su uočeni kod jedinica čiji registri ne sadrže pojedine propisane elemente ili podaci u njima nisu ažurirani u propisanom razdoblju. Nadalje, podaci o mrežnoj stranici lokalne jedinice na kojoj je objavljen registar nisu dostavljeni Upravi za sustav javne nabave. Također, uočeno je da pojedine obavijesti o zaključenim ugovorima nisu objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave je koristilo 40,0 % lokalnih jedinica. Udjel nabave na temelju ovog postupka u ukupnoj nabavi, manji je u odnosu na prethodno razdoblje. Međutim, i nadalje su utvrđene nepravilnosti u provođenju pregovaračkih postupaka javne nabave bez prethodne objave, na temelju kojih su zaključeni dodaci osnovnim ugovorima u svrhu izvođenja dodatnih radova. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave se može koristiti samo u posebnim okolnostima, a Zakonom o javnoj nabavi je propisano koji uvjeti moraju biti ispunjeni da bi se radovi u smislu odredbi ovog Zakona smatrali dodatnim radovima koji se mogu nabaviti provođenjem navedenog postupaka.

Potreba za dodatnim radovima javlja se u pravilu zbog propusta u postupku projektiranja, te se tijekom gradnje mijenja projektna dokumentacija i troškovnici, što rezultira ugovaranjem dodatnih radova. Manjkavosti vezane uz projektну dokumentaciju i troškovnike, ne predstavljaju nepredviđene okolnosti koje su pretpostavka za provođenje spomenutog postupka.

U slučajevima kada nisu bili ispunjeni uvjeti za provođenje pregovaračkih postupaka bez prethodne objave, Ured je predložio više pozornosti posvetiti izradi cjelokupne dokumentacije te osigurati veći stupanj pripremljenosti projekata kako bi se prije provođenja postupka nabave realnije utvrdila ukupna vrijednost, vrsta i količina radova.

Nadalje, u dokumentaciji na temelju koje su provedeni pojedini pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave, nije obrazloženo koje su okolnosti i razlozi utjecali na provođenje ove vrste postupka, čime bi se dokazala njegova opravdanost. U tim slučajevima, Ured je uputio lokalne jedinice da u prethodnoj obavijesti o namjeri zaključenja ugovora navedu obrazloženje uvjeta i okolnosti koje opravdavaju primjenu navedenog postupka.

U odnosu na ranije godine, uočena je tendencija smanjivanja vrijednosti roba, radova i usluga nabavljenih bez propisanih postupaka javne nabave. U revidiranom razdoblju, bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 17.265.712,00 kn.

Provjerom realizacije zaključenih ugovora, utvrđeno je da pojedini radovi nisu završeni u ugovorenim rokovima, za pojedine radove je višekratno ugovarano produženje rokova završetka radova, te je naloženo poduzeti aktivnosti za završetak ugovorenih radova. Nadalje, za neke radove nije sastavljen zapisnik o preuzimanju, kojim se, između ostalog, utvrđuje kvaliteta i ukupna vrijednost izvedenih radova, ispunjenje obveza iz ugovora o građenju i početak jamstvenog roka za kvalitetu izvedenih radova.

Prema propisima o javnoj nabavi, naručitelji trebaju osigurati učinkovitu javnu nabavu i ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu. Navedeno se postiže i objedinjenom nabavom istovrsnih predmeta nabave. Revizijom je utvrđeno da su pojedine županije i gradovi provodili, za potrebe osnovnih i srednjih škola te zdravstvenih ustanova, objedinjenu nabavu za energente, prehrambene proizvode, računala, investicijsko održavanje zgrada ili usluga osiguranja. Prema odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12, 35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13 i 22/14), županije organiziraju provedbu postupaka objedinjene javne nabave za zdravstvene ustanove čiji su osnivači. Nadalje, prema Odluci Vlade Republike Hrvatske o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2013. (Narodne novine 29/13 i 123/13), županije mogu, zbog postizanja racionalnosti i veće ekonomičnosti korištenja sredstava za investicijsko ulaganje, objединiti nabave za postupke istovrsne nabave veće vrijednosti. Zbog navedenog je županijama i gradovima u čijem proračunu se osiguravaju značajna sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogasnih postrojbi te drugih proračunskih korisnika, predloženo provoditi objedinjenu javnu nabavu za istovrsne predmete nabave.

- Upravljanje imovinom

Lokalne jedinice raspolažu vrijednosno značajnom imovinom. Prema financijskim izvještajima za 2013., ukupna vrijednost nefinancijske (dugotrajne) imovine je iskazana u vrijednosti 82.487.074.572,00 kn, od čega se najveći dio odnosi na građevinske objekte u vrijednosti 42.334.418.819,00 kn i zemljište u vrijednosti 27.300.635.748,00 kn. U odnosu na stanje početkom godine, vrijednost građevinskih objekata i zemljišta je veća za 7.512.074.770,00 kn ili 12,1%. Vrijednosno značajnije povećanje se odnosi na ceste koje su, prema propisima, prestale biti razvrstane u javne ceste i prenesene su u nadležnost lokalnih jedinica.

Nadalje, uz ulaganja u objekte i zemljište, lokalne jedinice su tijekom godine, nakon provedbe uknjižbe vlasništva imovine u zemljišnim knjigama, evidentirale u poslovnim knjigama vrijednost imovine koja nije bila evidentirana u poslovnim knjigama ili je bila evidentirana bez vrijednosti. Iako ustrojavanje registra nekretnina u vlasništvu lokalnih jedinica nije zakonska obveza, neke lokalne jedinice su uspostavile ili započele s uspostavom registra kao sveobuhvatne analitičke evidencije o imovini.

Pojedine lokalne jedinice, kao pravni slijednici bivših općina, nisu riješile pitanje vlasništva nad imovinom koja je bila predmet sporazuma o preuzimanju nekretnina, pokretnina, financijskih sredstava te prava i obveza bivših općina. Zbog navedenog ne raspoložu s podacima o ukupnoj imovini koja im pripada. Utvrđivanje vlasništva nad nekretninama dugotrajan je postupak, između ostalog, zbog neusklađenosti katastarskih planova i zemljišnih knjiga.

Nepravilnosti su utvrđene kod evidentiranja vrijednosti objekata (vodoopskrbnih objekata, školske sportske dvorane, dječjih vrtića), čiju izgradnju, uz lokalne jedinice, financiraju i nadležna ministarstva, koja su na račune izvoditelja doznačavala sredstva u visini preuzetih obveza. U poslovnim knjigama lokalnih jedinica evidentirana je vrijednost objekata u iznosu koji je financirala lokalna jedinica, iako je ugovorima o zajedničkom financiranju utvrđeno da nakon završetka radova i ishođenja uporabne dozvole, lokalne jedinice evidentiraju u svojim poslovnim knjigama vrijednost ukupnih ulaganja.

U okviru nefinancijske imovine u pripremi, pojedine lokalne jedinice su evidentirale objekte čija je gradnja započela u ranijim godinama. Objekti nisu završeni odnosno nisu stavljeni u funkciju, a proračunom i projekcijama za iduće godine nije planirano ulaganje u završetak objekata. U tim slučajevima, Ured je predložio poduzimati aktivnosti za završetak izgradnje objekata.

U 2013. i ranijim godinama, lokalne jedinice su osiguravale značajna sredstva za izgradnju i rekonstrukciju komunalnih vodnih građevina. Komunalne vodne građevine su evidentirane u imovini komunalnih društava ili lokalnih jedinica ili istodobno u poslovnim knjigama komunalnih društava i lokalnih jedinica. Komunalne vodne građevine su javna dobra u javnoj uporabi. Kod vlasništva nad komunalnim vodnim građevinama, prema odredbama Zakona o vodama (Narodne novine 153/09) iz 2010., ostavljen je izbor, te su one mogle biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave tj. gradova ili općina. Prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama (Narodne novine 56/13), komunalne vodne građevine su vlasništvo javnog isporučitelja vodne usluge, a jedinice lokalne samouprave su bile dužne u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu navedenog Zakona odnosno do 18. 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 jedinice lokalne samouprave, a provodi je gradonačelnik, odnosno načelnik općine. Pojedini gradovi su u predviđenom roku donijeli potrebne akte ili je njihovo donošenje u tijeku. Drugim jedinicama je Ured naložio postupiti u skladu s odredbama Zakona o vodama.

Lokalne jedinice su u obvezi uspostaviti i razvijati financijsko upravljanje i kontrole kako bi se uspješno upravljalo rizicima, a u realizaciji ciljeva proračunska sredstva koristila ekonomično, učinkovito i djelotvorno. Revizijom su utvrđene slabosti u funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola, između ostalog, jer nisu donesene pisane procedure i upute za značajne poslovne procese ili se po donesenim procedurama nije postupilo. U skladu sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, uvedena je obveza sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti kojom čelnici potvrđuju zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava.

Uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2013., koju je, prema podacima Ministarstva financija, dostavilo 559 lokalnih jedinica, njih 84,0 % je priložilo Obrazac kojim potvrđuju postojanje slabosti i nepravilnosti u poslovanju.

Navedeno ukazuje na potrebu jačanja sustava unutarnjih kontrola radi sprječavanja i otkrivanja pogrešaka, te smanjenja rizika poslovanja na prihvatljivu razinu.

Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, proračunski i izvanproračunski korisnici lokalnih jedinica su dužni izjave o fiskalnoj odgovornosti dostavljati lokalnoj jedinici čiji su korisnici, a tijekom godine lokalne jedinice su obvezne formalno i suštinski kontrolirati dostavljene izjave. Provjerom izjava, lokalne jedinice procjenjuju kvalitetu funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola koje je uspostavio čelnik, kako bi u radu osigurao zakonito i namjensko korištenje sredstava. Pojedine lokalne jedinice nisu obavljale provjeru sadržaja dostavljenih izjava, a pojedine nisu o tome sastavljale izvješća kojima bi to mogle potvrditi. Izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti iz 2014., proširen je obuhvat obveznika primjene Zakona te će izjave za 2014. sastavljati i trgovačka društva i druge pravne osobe u vlasništvu lokalnih jedinica.

Izvješća o obavljenim revizijama s ugrađenim očitovanjem zakonskog predstavnika, dostavljena su i predsjednicima predstavničkih tijela revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica. Do 5. prosinca 2014., na sjednicama predstavničkih tijela raspravljano je o 73 izvješća o obavljenim revizijama. Predstavnička tijela pojedinih lokalnih jedinica su obvezala upravne odjele da poduzmu aktivnosti na otklanjanju revizijom utvrđenih nepravilnosti i propusta.

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 lokalnih jedinica.

Tablica broj 14

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod lokalnih jedinica

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Neizvršeni nalozi prethodne revizije	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi i obveze	Javna nabava	Upravljanje imovinom i druge nepravilnosti
Županija:							
1.	Bjelovarsko-bilogorska	x	x	x		x	
2.	Brodsko-posavska	x	x	x	x	x	
3.	Istarska	x		x	x	x	
4.	Ličko-senjska	x	x	x	x		
5.	Međimurska	x	x	x	x		
6.	Požeško-slavonska	x		x	x		
7.	Sisačko-moslavačka	x	x		x		x
8.	Virovitička-podravska	x		x	x		
9.	Vukovarsko-srijemska	x		x	x		
Grad:							
1.	Beli Manastir	x	x	x			
2.	Belišće	x	x	x	x		x
3.	Biograd na Moru	x	x	x	x		
4.	Čabar	x	x	x	x		
5.	Čakovec	x	x	x	x		x
6.	Drniš		x	x		x	
7.	Ivanić-Grad		x		x	x	
8.	Koprivnica			x			

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Neizvršeni nalozi prethodne revizije	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi i obveze	Javna nabava	Upravljanje imovinom i druge nepravilnosti
9.	Krapina			x			
10.	Mali Lošinj	x	x	x	x	x	
11.	Novalja	x	x	x	x	x	
12.	Nova Gradiška	x		x		x	x
13.	Novi Vinodolski	x	x	x	x		
14.	Obrovac	x		x	x		
15.	Ogulin						x
16.	Omiš	x	x	x	x		
17.	Orahovica				x		
18.	Osijek	x		x	x		
19.	Pag	x		x	x		
20.	Pazin		x	x	x		
21.	Ploče	x	x	x			
22.	Požega						x
23.	Prelog	x	x	x	x		
24.	Rab	x	x	x	x	x	x
25.	Rijeka	x	x	x	x		x
26.	Sisak	x		x	x		x
27.	Slatina			x	x		
28.	Slavonski Brod	x		x			
29.	Split	x	x	x	x		
30.	Varaždin	x	x	x	x		
31.	Velika Gorica		x	x			
32.	Vrlika	x	x	x	x		
33.	Vukovar	x	x	x	x		
34.	Zadar	x		x	x		
35.	Zagreb	x	x	x	x	x	
36.	Zlatar	x	x	x	x		
Općina:							
1.	Bedekovčina		x	x	x		
2.	Bibinje	x	x	x	x		
3.	Brestovac	x		x	x		
4.	Cerna	x	x	x	x		
5.	Cestica	x	x	x	x		
6.	Donji Lapac	x	x	x	x		
7.	Draž	x	x	x	x		
8.	Erdut	x	x	x	x	x	
9.	Fažana	x		x	x		
10.	Garčin	x	x	x	x	x	
11.	Gradina		x	x	x		
12.	Hum na Sutli		x	x			
13.	Jagodnjak	x	x	x	x	x	
14.	Jakšić	x		x	x		
15.	Jalžabet	x	x	x	x		
16.	Karojba		x	x	x		
17.	Kaštelir Labinci-Castelliere-S.Domenica	x		x	x		x

Redni broj	Naziv lokalne jedinice	Neizvršeni nalozi prethodne revizije	Planiranje i računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi i obveze	Javna nabava	Upravljanje imovinom i druge nepravilnosti
18.	Konavle		x	x			x
19.	Lekenik		x	x	x		
20.	Lobor	x	x	x	x		
21.	Lopar	x	x	x	x		
22.	Lovinac	x		x	x	x	
23.	Marčana	x	x	x	x		
24.	Marina	x	x	x	x		
25.	Muč	x	x	x	x		x
26.	Nova Bukovica	x	x	x	x		
27.	Okučani	x	x	x	x		
28.	Pakoštane	x	x	x	x	x	
29.	Pisarovina	x	x	x	x		
30.	Poličnik	x	x	x	x		
31.	Primorski Dolac	x	x	x	x		
32.	Rešetari		x	x	x		x
33.	Selnica	x	x	x	x		
34.	Stari Mikanovci	x	x	x			
35.	Sveti Đurđ	x	x	x	x		
36.	Tar-Vabriga-Torre-Abrega	x	x	x	x		
37.	Tinjan	x	x	x	x		
38.	Tisno	x		x	x		
39.	Tordinci	x	x	x	x		
40.	Tounj	x	x	x	x		
41.	Vinodolska općina	x	x	x	x		
42.	Vir			x	x	x	x
43.	Vrbnik	x	x	x	x		
44.	Vrhovine				x		
45.	Zadvarje	x	x	x	x		
46.	Župa Dubrovačka	x	x	x			

5. REVIZIJA DRUGIH SUBJEKATA

Revizijom je obuhvaćeno devet drugih subjekata i to dvije specijalizirane financijske institucije, tri korisnika državnog proračuna, dva korisnika proračuna lokalnih jedinica, jedna samostalna stručno poslovna organizacija te jedna neprofitna organizacija.

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 za 2012., osim kod Hrvatske banke za obnovu i razvitak, gdje su predmet revizije bili financijski izvještaji i poslovanje za 2013. te Hrvatske gospodarske komore, gdje su predmet revizije bili financijski izvještaji za 2013. i poslovanje za 2011., 2012. i 2013.

5.1. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju su izražena:

- **četiri bezuvjetna**
- **četiri uvjetna i**
- **jedno nepovoljno mišljenje.**

U nastavku se navode subjekti revizije prema vrstama izraženih mišljenja. Uz nazive subjekata revizije su navedena mišljenja iz prethodne revizije.

Bezuovjetno mišljenje je izraženo za:

- Dom za psihički bolesne odrasle osobe Borova (bezuovjetno)
- Hrvatsku banku za obnovu i razvitak (bezuovjetno)
- Javna ustanova Park prirode Papuk (bezuovjetno) i
- Učenički dom Virovitica (uvjetno).

Uvjetno mišljenje je izraženo za:

- Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (bezuovjetno)
- Institut za poljoprivredu i turizam, Poreč (uvjetno)
- Javnu vatrogasnu postrojbu Čakovec (bezuovjetno) i
- Vatrogasnu zajednicu Međimurske županije (bezuovjetno).

Nepovoljno mišljenje je izraženo za:

- Hrvatsku gospodarsku komoru (uvjetno).

U ukupnim prihodima i primicima revizijom obuhvaćenih subjekata, prihodi subjekata o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 596.851.815,00 kn (32,6 %), prihodi subjekata o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo uvjetno mišljenje iznose 1.006.809.212,00 kn (55,0 %), a prihodi subjekata o čijim financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo nepovoljno mišljenje iznose 227.878.890,00 kn (12,4 %).

5.2. Prihodi i rashodi

Ukupni prihodi subjekata obuhvaćenih revizijom su ostvareni u iznosu 1.831.539.917,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu 1.548.653.840,00 kn. Svi su subjekti iskazali pozitivan financijski rezultat.

U iskazivanju prihoda i rashoda revizijom obuhvaćeni subjekti primjenjuju različita računovodstvena načela, jer su u obvezi primjenjivati različite računovodstvene sustave. U računovodstvenom poslovanju Hrvatska banka za obnovu i razvitak primjenjuje odredbe Zakona o računovodstvu (Narodne novine 109/07 i 54/13), Zakona o kreditnim institucijama (117/08, 74/09, 153/09, 108/12, 54/13 i 159/13) i druge propise. Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatska gospodarska komora i Vatrogasna zajednica Međimurske županije vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje prema odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 10/08, 7/09, 158/13, 1/14 i 44/14), dok su korisnici proračuna u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

5.3. Nalazi revizije

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na računovodstveno poslovanje, prihode i potraživanja, rashode i postupke javne nabave. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Računovodstvene poslovanje

Nepravilnosti u okviru računovodstvenog poslovanja odnose se na nepotpunost podataka u poslovnim knjigama i analitičkim evidencijama i neevidentiranje poslovnih događaja na propisnim računima računskog plana. Pri evidentiranju poslovnih događaja u pojedinim slučajevima nije primijenjeno propisano računovodstveno načelo. Cilj i svrha provedbe godišnjeg popisa imovine i obveza, nisu u pojedinim slučajevima ostvareni, s obzirom da knjigovodstveno stanje nije usklađeno sa stanjem utvrđenim popisom.

- Prihodi i potraživanja

Izvori financiranja revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika su, osim proračunskih sredstava, i prihodi od pruženih usluga i prodane robe koji se obračunavaju na temelju cjenika. Pojedinim kupcima se odobravaju popusti, a mjerila i kriteriji za odobravanje popusta nisu utvrđeni. Za dospjela potraživanja upućuju se opomene, a mjere naplate se ne poduzimaju.

- Rashodi

U strukturi rashoda, značajan udjel imaju rashodi za zaposlene. U okviru navedenih rashoda, a u cilju smanjenja prekovremenog rada, dana je preporuka da se radni zadaci preraspodjele u okviru postojećeg broja zaposlenika. Nadalje, revizijom je utvrđeno da za obračun dodatka na plaću za uspješnost na radu, postojeći kriteriji nisu dovoljno razrađeni. Utvrđene su nepravilnosti i u obračunu sati provedenih na službenom putovanju te obračunu naknada za prijevoz na posao i s posla. Nadalje, pojedini znanstveno istraživački projekti nisu provedeni u skladu s mjerodavnim provedbenim propisom, a za njihovo praćenje nisu osigurani svi potrebni podaci.

- Postupci javne nabave

Subjekti revizije kao javni naručitelji roba, radova i usluga, obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisani postupci javne nabave. Prema godišnjim izvješćima o javnoj nabavi, koja su subjekti revizije bili dužni dostaviti tijelu nadležnom za sustav javne nabave, nakon provedenih postupaka javne nabave, zaključen je 51 ugovor za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 16.739.334,00 kn.

Najčešće nepravilnosti odnose se na necjelovitost plana nabave. Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe u vrijednosti 212.876,00 kn. U svim slučajevima u kojima su utvrđene nepravilnosti i propusti, naloženo je postupati u skladu s propisima o javnoj nabavi.

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

Tablica broj 15

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod drugih subjekata revizije

Redni broj	Naziv korisnika proračuna	Računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi	Imovina	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6
1.	Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	x	x			
2.	Hrvatska gospodarska komora	x	x	x	x	x
3.	Institut za poljoprivredu i turizam, Poreč	x				x
4.	Javna vatrogasna postrojba Čakovec	x	x	x		
5.	Vatrogasna zajednica Međimurske županije	x		x		x

6. DRUGI POSLOVI UREDA

6.1. Suradnja s pravosudnim i drugim državnim 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 se dostavlja i prikupljena dokumentacija. Također, na traženje Ministarstva unutarnjih poslova, Ured dostavlja izvješća o obavljenoj reviziji s prikupljenom 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 izabranih s liste grupe birača 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 su razmjenjivani dokumenti i izvješća s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske (56 predmeta), s Ministarstvom unutarnjih poslova (32 predmeta), te sa sudovima (16 predmeta). Za potrebe obavljanja revizije, Ured je surađivao s Ministarstvom financija i Državnim izbornim povjerenstvom.

6.2. Međunarodna suradnja

Glavni ciljevi međunarodne suradnje odnose se na:

- praćenje modernih pravaca razvoja revizijske profesije u svijetu
- ujednačavanje metodologije rada u okviru općeprihvaćenih međunarodnih standarda te
- informiranje o radu, rezultatima i profesionalnim dostignućima.

Navedene ciljeve 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 su sudjelovali na INTOSAI kongresu u Pekingu (na kojem su utvrđeni temelji daljnjeg razvoja revizijske struke u području državne revizije i revizije javnog sektora), te u Budimpešti na INTOSAI seminaru o neovisnosti vrhovnih revizijskih institucija. Kao član Glavnog odbora za jačanje kapaciteta INTOSAI-a, Ured je i u tijeku ovog izvještajnog razdoblja aktivno sudjelovao u radu odbora i pododbora za razvoj međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), te Radne skupine za reviziju zaštite okoliša.

Osim toga, predstavnici Ureda su sudjelovali u Haagu na IX. EUROSAI kongresu, na kojem su bili aktivno uključeni u organizaciju i provedbu dijela kongresa. Odlukom Upravnog odbora EUROSAI-a, Ured je zajedno s Državnim uredom za reviziju Izraela, dobio status vanjskog revizora tog tijela u sljedećem trogodišnjem razdoblju.

Ured u funkciji voditelja, aktivno sudjeluje u radu EUROSAI Radne skupine za reviziju i etiku. U ovom izvještajnom razdoblju, predstavnici Ureda uključeni u rad ove Radne skupine, sudjelovali su u Lisabonu na seminaru o reviziji i etici, te na sastanku Radne skupine u Rumunjskoj.

Kao član Radne skupine za reviziju zaštite okoliša, Ured se zajedno s državnim revizijama Danske, Norveške, Poljske, Bugarske, Litve i Ukrajine, uključio u paralelnu reviziju zaštite bioraznolikosti u nacionalnim parkovima, te sudjelovao u Vilniusu i Rigi na sastancima stručne skupine za provedbu revizije.

Ured je tijekom 2014. surađivao s Europskim revizorskim sudom u okviru revizija koje Europski revizorski sud obavlja na području Republike Hrvatske. Također, zaposlenik Ureda upućen je u Luksemburg na osmomjesečni rad u Europski revizorski sud, u svojstvu nacionalnog stručnjaka.

Tijekom ovog izvještajnog razdoblja, bilateralni sastanci održani su s čelnicima vrhovnih revizijskih institucija Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Njemačke, Mađarske i Rumunjske. Također, u svrhu provedbe jednog od strateških ciljeva Ureda, u srpnju 2014. u suradnji s Nacionalnim uredom za reviziju Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, organizirana je studijska posjeta zastupnika Hrvatskog sabora i predstavnika Ureda britanskom Parlamentu i Nacionalnom uredu za reviziju, s ciljem razmjene iskustava i uvida u način i dinamiku suradnje vrhovnih revizijskih institucija i njihovih matičnih odbora (Odbor za financije i državni proračun i Odbor za reviziju).

7. KVALITETA I UČINAK RADA UREDA

Strateškim planom Ureda za razdoblje 2013.-2017., uz *viziju, misiju i vrijednosti*, utvrđeni su i glavni ciljevi razvoja.

Ciljevi se odnose na:

- ❖ usklađivanje metodologije i načina rada s novim ISSAI standardima
- ❖ unaprjeđivanje sustava kontrole kvalitete
- ❖ utvrđivanje kriterija i načina ocjene rada Ureda
- ❖ jačanje institucionalnog okvira i
- ❖ jačanje kapaciteta.

Rezultati koji se očekuju provedbom utvrđenih ciljeva, odnose se na povećanje izvrsnosti u radu Ureda, povećanje učinkovitosti i djelotvornosti subjekata koji upravljaju javnom imovinom, poboljšanje informiranosti Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i građana Republike Hrvatske 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.

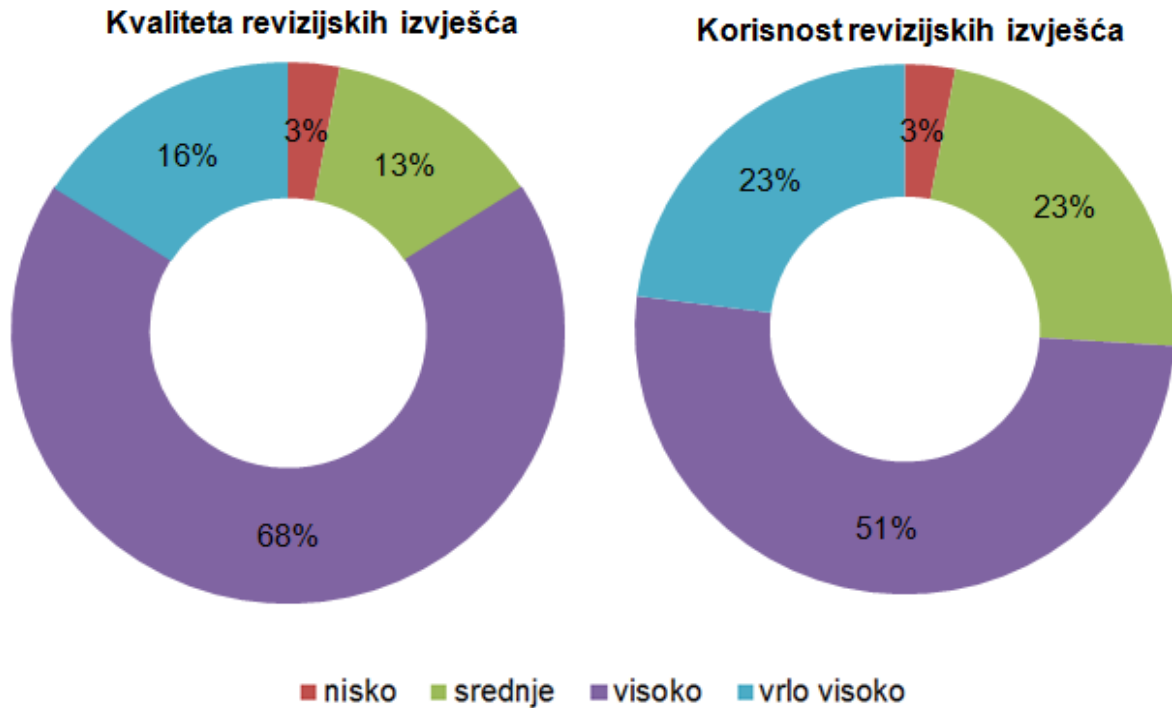
U svrhu što efikasnijeg ostvarenja svoje *misije* (poboljšanje upravljanja javnom imovinom i informiranosti Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i građana) i *vrijednosti* (jačanje profesionalne izvrsnosti), Ured je proveo anketu kod korisnika svojih izvješća - članova Odbora za financije i državni proračun te kod subjekata revizije (proračunskih korisnika, lokalnih jedinica i političkih stranaka).

7.1. Ocjena korisnika

Tijekom 2014., Hrvatski sabor je raspravio i prihvatio:

- a) Izvješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2013. i Izvješća o obavljenim revizijama
- b) Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i nezavisnih članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2012.
- c) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti naplate prihoda u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave
- d) Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji bolničkih zdravstvenih ustanova za 2011.
- e) Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu
- f) Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji turističkih zajednica i Instituta za turizam za 2012. i
- g) Izvješće o obavljenoj reviziji očuvanja prirode, zaštite bioraznolikosti i upravljanja u nacionalnim parkovima.

Prema ocjeni članova Odbora za financije i državni proračun, navedena izvješća su najčešće korištena kao izvor informacija te za provedbu politike i financijsko upravljanje. Prosječna ocjena korisnosti izvješća je 3,94, a kvalitete 3,97 (sustav ocjenjivanja: 1 - jako nisko; 2 - nisko; 3 - srednje; 4 - visoko; 5 - vrlo visoko), uz napomenu da je većina članova Odbora ocijenila *da je potrebno povećati korisnost izvješća, dok je manji broj ocijenio da je potrebno povećati kvalitetu izvješća*. Za povećanje korisnosti i kvalitete izvješća predlaže se *pisati više detalja i opširnije, koristiti izvješća više u operativne svrhe (ne samo u informativne) te češće obavljati reviziju projekata*.



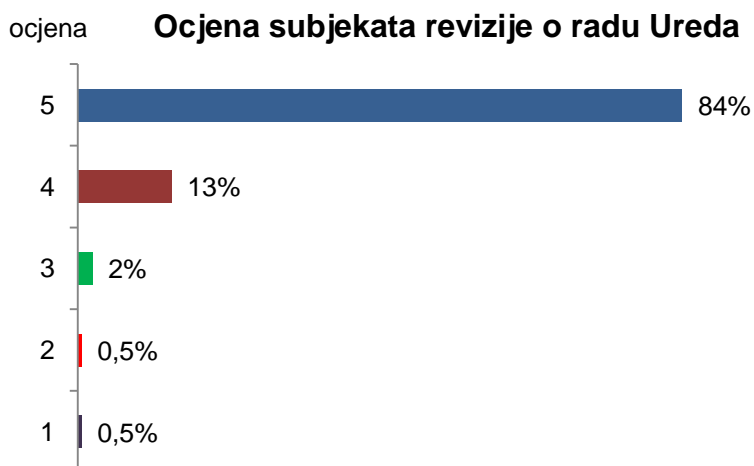
7.2. Ocjena subjekata revizije

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 skladu s navedenim, Ured je dostavio anketni upitnik o radu Ureda, odnosno revizorskih timova, subjektima revizije za koje je revizija obavljena u ovom izvještajnom razdoblju (proračunskim korisnicima, lokalnim jedinicama i političkim strankama).

Rad Ureda, odnosno njegovih revizorskih timova, subjekti revizije su ocjenjivali 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 propuste i nepravilnosti, o provedivosti naloga i preporuka revizije te o učincima revizije na unaprjeđenju poslovanja.

Subjekti revizije su ocijenili rad Ureda prosječnom ocjenom 4,78.



7.3. Praćenje izvršenja naloga i preporuka

Za utvrđene nepravilnosti i propuste u financijskim izvještajima i poslovanju, subjektima revizije daju se nalozi i preporuke, s ciljem njihovog otklanjanja odnosno neponavljanja u daljnjem poslovanju. Ponavljanje nepravilnosti i propusta, odnosno neizvršavanje naloga i preporuka, utječe na izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju.

U skladu s INTOSAI revizijskim standardima, davanje jasnih naloga i preporuka važan je način na koji vrhovne revizijske institucije pridonose poboljšanju upravljanja javnim sredstvima. Neki nalozi i preporuke mogu se odmah ili vrlo brzo (u kratkom roku) izvršiti, dok je za druge (zbog njihove složenosti) potrebno više vremena.

Prema odredbi članka 14. stavka 6. Zakonu o Državnom uredu za reviziju, zakonski predstavnik je obavezan u roku 60 dana od dana primitka izvješća o obavljenoj reviziji, dostaviti Uredu pisano očitovanje o poduzetim mjerama po nalazima revizije.

Ured sustavno prati izvršenje naloga i preporuka. Praćenje izvršenja naloga i preporuka je jedan od postupaka u okviru revizijskog ciklusa, a provodi se na početku svake revizije (osim u slučaju kada 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.

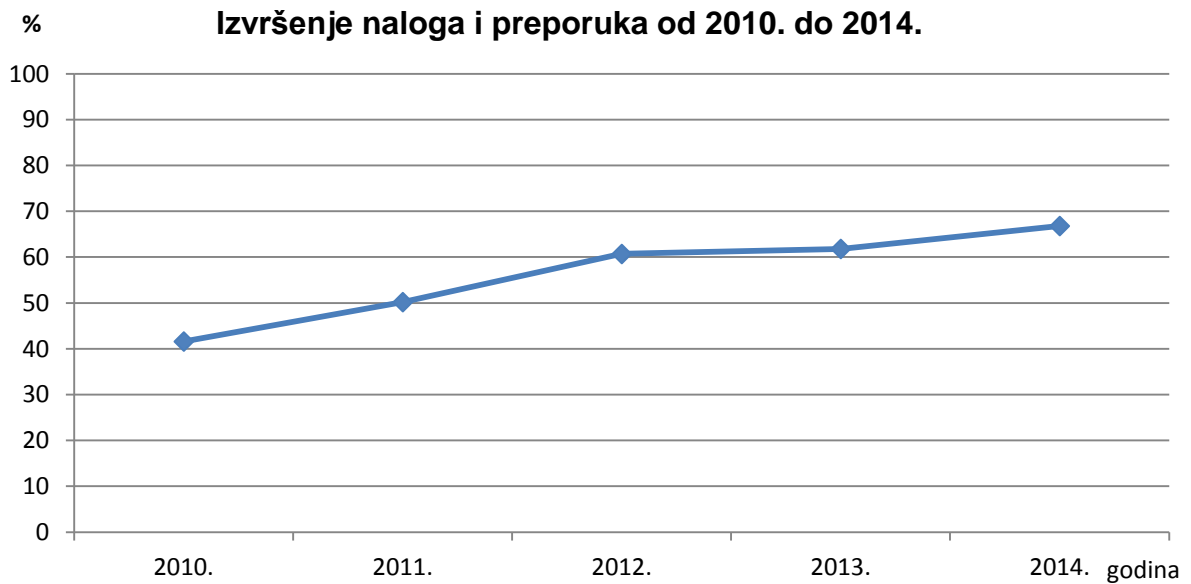
U tablici u nastavku daje se broj danih naloga i preporuka u ovom izvještajnom razdoblju te broj naloga i preporuka u prethodnoj reviziji, prema grupama subjekata.

Tablica broj 16

Broj naloga i preporuka

Redni broj	Grupe subjekata revizije	Broj obavljenih revizija	Broj naloga i preporuka	Broj naloga i preporuka u prethodnoj reviziji			
				Ukupno	Postupljeno	U postupku izvršenja	Nije postupljeno
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Državni proračun i proračunski korisnici	19	134	129	60	32	37
2.	Lokalne jedinice	111	924	818	393	136	289
3.	Drugi subjekti revizije	9	80	41	19	9	13
4.	Turističke zajednice i Institut za turizam	69	556	263	183	17	63
5.	Političke stranke	29	213	117	36	27	54
6.	Nezavisni zastupnici	6	8	11	9	0	2
7.	Članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica	2	4	2	1	0	1
UKUPNO		245	1 919	1 381	701	221	459

Od ukupno 1 381 naloga i preporuke danih u prethodnoj reviziji, postupljeno je ili su u postupku izvršenja 922 ili 66,8 % naloga i preporuka (prethodne godine 61,8 %), dok po 459 ili 33,2 % nije postupljeno (prethodne godine 38,2 %).



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 je od 2014. zatražio od subjekata da nakon prihvaćanja naloga i preporuka izrade Plan izvršenja naloga i preporuka s jasno utvrđenim aktivnostima, rokovima i odgovornim osobama. Svi subjekti su obvezni dostaviti Plan te dokaze o izvršenim nalogima i preporukama. Navedeno nisu dostavili općina Vir i izvanparlamentarna politička stranka Dubrovački demokratski sabor (DDS).

8. PRORAČUN UREDA ZA 2014. I PLAN ZA 2015.

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

U tablici u nastavku daju se podaci o planiranim i ostvarenim rashodima za 2014., te o planiranim rashodima za 2015.

Tablica broj 17

Planirani i ostvareni rashodi za 2014., te plan rashoda za 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	2014.			2015.
		Planirano	Ostvareno 1.1.-30.11.	% ostvarenja	Planirano
	1	2	3	4	5
I.	Administracija i upravljanje	50.533.935,00	48.087.371,00	95,2	48.949.000,00
1.	Plaće za redovni rad	37.308.179,00	36.782.314,00	98,6	36.600.000,00
2.	Ostali rashodi za zaposlene	200.000,00	200.000,00	100,0	200.000,00
3.	Doprinosi na plaće	6.247.156,00	6.110.958,00	97,8	6.298.000,00
4.	Naknade troškova zaposlenima	1.665.000,00	1.438.798,00	86,4	1.550.000,00
5.	Rashodi za materijal i energiju	1.709.600,00	1.149.747,00	67,3	1.431.000,00
6.	Rashodi za usluge	3.010.000,00	2.200.222,00	73,1	2.500.000,00
7.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	284.000,00	145.575,00	51,3	330.000,00
8.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	30.000,00	24.050,00	80,2	20.000,00
9.	Postrojenja i oprema	80.000,00	35.707,00	44,6	20.000,00
II.	Informatizacija	892.900,00	871.313,00	97,6	461.000,00
1.	Rashodi za usluge	328.000,00	307.409,00	93,7	330.000,00
2.	Postrojenja i oprema	564.900,00	563.904,00	99,8	131.000,00
III.	Obnova voznog parka	96.400,00	92.149,00	95,6	60.000,00
1.	Rashodi za usluge	96.400,00	92.149,00	95,6	60.000,00
UKUPNO (I.+ II.+III.)		51.523.235,00	49.050.833,00	95,2	49.470.000,00

U strukturi ostvarenih rashoda, rashodi za zaposlene čine 90,8 %, materijalni rashodi 7,1 % i ostali rashodi 2,1 % ukupnih rashoda.

Prema mišljenju unutarnjih revizora, sustav financijskog upravljanja i kontrola u Uredu u području planiranja, izvršavanja financijskog plana, izvještavanja te provedbe danih preporuka je zadovoljavajući - pozitivno. Financijski i drugi podaci, važni za donošenje odluka, evidentirani su u poslovnim knjigama realno i istinito. Sredstva osigurana za 2014. Ured je iskoristio za namjene utvrđene planom, u skladu s važećim zakonima i drugim propisima.

9. ZAPOSLENICI

U Uredu, kojeg čini Središnji ured i 20 područnih ureda, sistematizirana su 343, a na dan 30. rujna 2014. popunjeno je 281 radno mjesto. Od navedenog broja zaposlenika, dva su dužnosnika, 211 su ovlaštene državni revizori, 20 su pomoćni revizori (nisu stekli certifikat ovlaštenoga državnog revizora) i dva su vježbenika. Upraznjena radna mjesta (18,1 %) pretežito se odnose na ovlaštene državne revizore.

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 i radno iskustvo, nakon polaganja posebnog ispita steknu certifikat ovlaštenoga državnog revizora.

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

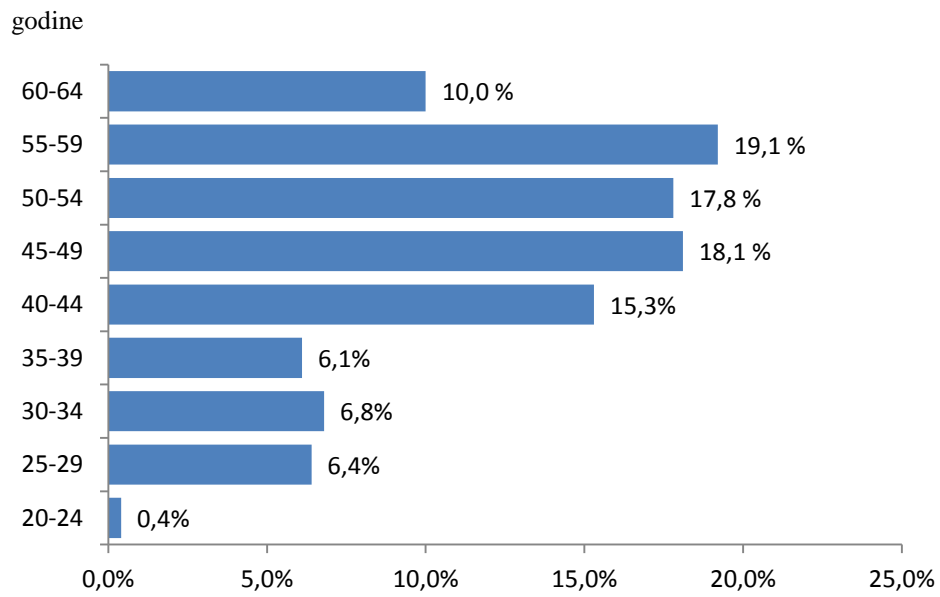
Informatičke, financijsko-računovodstvene, kadrovske i administrativne, poslove sigurnosti i zaštite na radu te opće i tehničke poslove, u Uredu obavljaju zaposlenici sa statusom državnih službenika i namještenika. Navedene poslove obavlja 36 službenika i osam namještenika.

U nastavku se daju podaci o broju zaposlenika Ureda na dan 30. rujna, od 2010. do 2014., prema vrstama poslova koje obavljaju.

Broj zaposlenika na dan 30. rujna	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Poslovi revizije	227	226	222	228	233
Službenici i namještenici	50	49	48	47	46
Dužnosnici	2	2	2	2	2
Ukupno	279	277	272	277	281

Prema kvalifikacijskoj strukturi, 235 zaposlenika ili 83,6 % 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 % su žene. U ovom izvještajnom razdoblju Ured je napustilo pet, a primljeno je devet zaposlenika.

Prema dobnoj strukturi, 149 ili 53% zaposlenika Ureda ima 49 ili manje godina, a prosječna starost zaposlenika je 47,5 godina.



POPIS TABLICA

stranica

Tablica broj 1	Broj izraženih mišljenja od 2010. do 2014., prema grupama subjekata revizije	6
Tablica broj 2	Prihodi državnog proračuna za 2013	9
Tablica broj 3	Rashodi državnog proračuna za 2013.	11
Tablica broj 4	Račun financiranja za 2013.	14
Tablica broj 5	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod proračunskih korisnika	30
Tablica broj 6	Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2012. i 2013.	35
Tablica broj 7	Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2013., prema vrstama	36
Tablica broj 8	Zaduživanje lokalnih jedinica u 2013.	39
Tablica broj 9	Dane suglasnosti za zaduživanje u 2013.	40
Tablica broj 10	Dana jamstva lokalnih jedinica u 2013.	41
Tablica broj 11	Ostvareni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2012. i 2013	42
Tablica broj 12	Ostvareni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2013., prema vrstama	43
Tablica broj 13	Dani zajmovi lokalnih jedinica u 2013.	46
Tablica broj 14	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod lokalnih jedinica	59
Tablica broj 15	Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod drugih subjekata revizije	64
Tablica broj 16	Broj naloga i preporuka	69
Tablica broj 17	Planirani i ostvareni rashodi za 2014., te plan rashoda za 2015.	71