



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

**Objedinjeno izvješće  
o obavljenim  
financijskim revizijama**

**korisnika državnog  
proračuna za 2019.**

Zagreb, ožujak 2021.

# SADRŽAJ

stranica

---

<b>SAŽETAK</b>	<b>i</b>
<b>UVOD</b>	<b>2</b>
<b>SUBJEKTI, PREDMET I CILJEVI REVIZIJE</b>	<b>3</b>
<b>PODACI IZ FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA</b>	<b>4</b>
Prihodi i primici	6
Rashodi i izdaci	8
Imovina i obveze	9
<b>IZRAŽENA MIŠLJENJA</b>	<b>12</b>
<b>NALAZI REVIZIJE</b>	<b>14</b>
<b>PROVEDBA NALOGA I PREPORUKA IZ PROŠLIH REVIZIJA</b>	<b>26</b>
<b>ZAKLJUČAK</b>	<b>28</b>

## **SAŽETAK**

Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju 16 korisnika državnog proračuna. Od 16 korisnika državnog proračuna, 14 su proračunski korisnici, a dva su izvanproračunski korisnici (Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost i Hrvatske vode).

Ukupni prihodi i primici korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom iznosili su 13.652.294.337,00 kn, a rashodi i izdaci 12.549.805.603,00 kn.

Revizija je planirana i obavljena u cilju izražavanja mišljenja jesu li financijski izvještaji u svim važnijim odrednicama sastavljeni u skladu s propisanim okvirom financijskog izvještavanja, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima koji imaju znatan utjecaj na poslovanje. Osim toga, provjerena je i provedba naloga i preporuka iz prošlih revizija.

**O financijskim izvještajima izraženo je sedam bezuvjetnih i devet uvjetnih mišljenja, a o usklađenosti poslovanja izraženo je jedanaest bezuvjetnih i četiri uvjetna mišljenja (za Hrvatske vode izraženo je samo mišljenje o financijskim izvještajima).**

Kriteriji za izražavanje mišljenja bili su zakoni i drugi propisi kojima je uređen okvir financijskog izvještavanja te poslovanje korisnika proračuna.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti u području planiranja i izvršenja plana, računovodstvenog poslovanja, rashoda, imovine i javne nabave.

### **Revizijom je utvrđeno, između ostalog, sljedeće:**

– Pojedinim zakonima predviđeno je donošenje određenih provedbenih propisa (pravilnika) u zakonom propisanom roku. Korisnici proračuna u čijoj je nadležnosti bilo donošenje provedbenih propisa nisu donijeli pojedine propisane provedbene propise ili ih nisu donijeli u propisanom roku.

– Pojedini korisnici proračuna ne posvećuju dovoljno pozornosti izradi financijskog plana, jer iako su izmjene i dopune financijskih planova donesene koncem godine, kada su se mogli realno procijeniti rashodi do konca godine, izvršeni rashodi značajno odstupaju od planiranih.

– Neki korisnici proračuna pojedine rashode nisu evidentirali u poslovnim knjigama za razdoblje na koje se odnose, nego u razdoblju kada su računi (rashodi) plaćeni, a neki su rashode koji su nastali u tekućoj godini, ali obveze nisu plaćene, evidentirali u okviru vremenskih razgraničenja, kao rashode budućih razdoblja.

Evidentiranje rashoda u trenutku plaćanja, a ne u trenutku nastanka obveze, utjecalo je na to da su rashodi i obveze iskazani u financijskim izvještajima u manjem iznosu od stvarnih.

– U pojedinim slučajevima rashodi za određene namjene u poslovnim knjigama nisu evidentirani na računima propisanim Računskim planom proračuna, što je utjecalo na realnost iskazane strukture rashoda u financijskim izvještajima.

– U poslovnim knjigama pojedinih revidiranih subjekata nije evidentirana određena imovina. Najčešće se to odnosi na poslovne prostore koje subjekti koriste za obavljanje djelatnosti.

– Pojedini korisnici proračuna u poslovnim knjigama imaju evidentirana potraživanja koja su nenaplativa (potraživanja od društava brisanih iz sudskog registra, potraživanja za koja je nastupila zastara). Također, u poslovnim knjigama pojedinih korisnika proračuna evidentirana su potraživanja čija je naplata neizvjesna, a ispravak vrijednosti navedenih potraživanja nije obavljan.

– Kod nekih korisnika državnog proračuna podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu usuglašeni s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama.

– Nepravilnosti i propusti u vezi s javnom nabavom utvrđeni su kod manjeg broja subjekata revizije, a odnose se na plan nabave, provođenje postupaka nabave i vođenje evidencija o nabavi.

Utvrđene nepravilnosti ukazuju da sustavi unutarnjih kontrola u pojedinim područjima još uvijek nisu zadovoljavajući, odnosno da pojedini poslovni procesi nisu uređeni unutarnjim aktima, odlukama i uputama. Za sve utvrđene nepravilnosti i propuste korisnicima državnog proračuna dani su nalozi i preporuke, čija bi provedba pridonijela točnijem i realnijem iskazivanju podataka u financijskim izvještajima te povećanju usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima.



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

---

KLASA: 041-01/21-01/4  
URBROJ: 613-01-01-21-1

Zagreb, 15. veljače 2021.

**OBJEDINJENO IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENIM FINACIJSKIM REVIZIJAMA  
KORISNIKA DRŽAVNOG PRORAČUNA  
ZA 2019.**

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju 16 korisnika državnog proračuna.

Postupci revizije provedeni su od 20. siječnja 2020. do 15. veljače 2021.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Zakonom o Državnom uredu za reviziju, Okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 31/19) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

## UVOD

Korisnici državnog proračuna su proračunski i izvanproračunski korisnici. Prema odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15), proračunski korisnici su državna tijela, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu. Izvanproračunski korisnici su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje i koji su prema pravilima statističke metodologije Europske unije (ESA 2010, propisana Uredbom (EU) 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća) razvrstani u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici.

Popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika objavljuje se u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Financijski planovi proračunskih korisnika državnog proračuna sastavni su dio državnog proračuna. Zajedno s donošenjem državnog proračuna, Hrvatski sabor daje suglasnosti i na financijske planove izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Korisnici državnog proračuna obvezni su voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje. Financijske izvještaje korisnici državnog proračuna sastavljaju prema propisanom okviru financijskog izvještavanja. Svi proračunski korisnici obvezni su voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje primjenjujući proračunsko računovodstvo. Izvanproračunski korisnici koji vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje primjenjujući druga računovodstva (poduzetničko ili neprofitno računovodstvo) obvezni su sastaviti financijske izvještaje i prema propisima za proračunsko računovodstvo te ih dostaviti Ministarstvu financija radi izrade konsolidiranih financijskih izvještaja općeg proračuna.

Državni ured za reviziju nadležan je za reviziju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Revizijom se provjeravaju dokumenti, isprave, izvješća, sustavi unutarnjih kontrola i unutarnjih revizija, računovodstveni i financijski postupci te druge evidencije, radi utvrđivanja iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i rezultate financijskih aktivnosti u skladu s prihvaćenim računovodstvenim načelima i računovodstvenim standardima te koriste li se sredstva zakonito i učinkovito. Državni ured za reviziju za utvrđene nepravilnosti i propuste daje naloge i preporuke subjektima revizije u cilju istinitog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja s propisima.

## **SUBJEKTI, PREDMET I CILJEVI REVIZIJE**

Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju 16 korisnika državnog proračuna za 2019. koji se navode u nastavku.

1. Agencija za obalni linijski pomorski promet
2. Agencija za osiguranje radničkih tražbina
3. Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama
4. Agencija za sigurnost željezničkog prometa
5. Agencija za ugljikovodike
6. Agencija za zaštitu osobnih podataka
7. Dom za odrasle osobe Borova
8. Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost
9. Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo
10. Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije  
HAMAG – BICRO
11. Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti
12. Hrvatske vode
13. Hrvatski audiovizualni centar
14. Ministarstvo obrane
15. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
16. Sveučilište Sjever, Koprivnica

Od 16 korisnika državnog proračuna, 14 su proračunski korisnici, a dva su izvanproračunski korisnici (Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost i Hrvatske vode).

Predmet revizije bili su godišnji financijski izvještaji za 2019. i usklađenost poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima koji imaju značajan utjecaj na financijsko poslovanje, osim kod Hrvatskih voda kod kojih je revizijom obuhvaćena samo revizija financijskih izvještaja za 2019.

Revizija je planirana i obavljena u cilju izražavanja mišljenja jesu li financijski izvještaji u svim značajnim odrednicama sastavljeni u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, a poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima. U okviru revizije provjerena je i provedba naloga i preporuka iz prošlih revizija.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

## **PODACI IZ FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA**

Korisnici državnog proračuna obuhvaćeni revizijom obvezni su pri vođenju poslovnih knjiga i sastavljanju financijskih izvještaja primjenjivati proračunsko računovodstvo, propisano odredbama Zakona o proračunu.

Također, obvezni su sastaviti sljedeće financijske izvještaje: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilancu, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o obvezama i Bilješke. Izvještaji su u propisanim rokovima dostavljeni Državnom uredu za reviziju i instituciji ovlaštenoj za obradu podataka.

U tablici broj 1 daju se podaci o prihodima i primicima te rashodima i izdacima subjekata revizije, prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima.



Tablica broj 1

**Prihodi i primici te rashodi i izdaci  
prema korisnicima državnog proračuna**

u kn

<b>Redni broj</b>	<b>Korisnik državnog proračuna</b>	<b>Prihodi i primici</b>	<b>Rashodi i izdaci</b>
	1	2	3
1.	Agencija za obalni linijski pomorski promet	323.902.227,00	323.836.627,00
2.	Agencija za osiguranje radničkih tražbina	67.709.956,00	73.242.260,00
3.	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama	323.681.897,00	182.268.634,00
4.	Agencija za sigurnost željezničkog prometa	4.847.524,00	4.859.599,00
5.	Agencija za ugljikovodike	472.281.572,00	491.689.809,00
6.	Agencija za zaštitu osobnih podataka	8.951.688,00	8.951.688,00
7.	Dom za odrasle osobe Borova	10.793.883,00	10.787.416,00
8.	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	1.871.341.225,00	1.180.026.362,00
9.	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo	109.468.919,00	67.214.575,00
10.	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije HAMAG – BICRO	654.142.726,00	557.537.460,00
11.	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti	93.092.841,00	78.514.583,00
12.	Hrvatske vode	3.082.856.788,00	3.163.388.735,00
13.	Hrvatski audiovizualni centar	150.727.127,00	97.073.202,00
14.	Ministarstvo obrane	4.735.307.074,00	4.591.210.084,00
15.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	1.687.579.380,00	1.664.614.362,00
16.	Sveučilište Sjever, Koprivnica	55.609.510,00	54.590.207,00
<b>Ukupno</b>		<b>13.652.294.337,00</b>	<b>12.549.805.603,00</b>

Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom iznose 13.652.294.337,00 kn, a rashodi i izdaci 12.549.805.603,00 kn te višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima iznosi 1.102.488.734,00 kn.

Deset proračunskih korisnika i jedan izvanproračunski korisnik ostvarili su u 2019. višak prihoda i primitaka u ukupnom iznosu od 1.207.973.297,00 kn, a tri proračunska i jedan izvanproračunski korisnik ostvarili su manjak prihoda i primitaka u ukupnom iznosu od 105.484.563,00 kn te ukupni višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima za 2019. iznosi 1.102.488.734,00 kn. Jedan proračunski korisnik iskazao je u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima prihode i rashode u jednakom iznosu.

Iz prijašnjih godina prenesen je višak prihoda i primitaka u iznosu od 1.871.975.049,00 kn te zajedno s ostvarenim viškom prihoda i primitaka u 2019. u iznosu od 1.102.488.734,00 kn, višak prihoda za financiranje rashoda korisnika proračuna u idućim razdobljima iznosi 2.974.463.783,00 kn.

### **Prihodi i primici**

U tablici broj 2 daju se podaci o iskazanim приходima i primicima subjekata revizije, po vrstama prihoda u 2018. i 2019.

Tablica broj 2

#### **Prihodi i primici korisnika državnog proračuna prema vrstama prihoda u 2018. i 2019.**

u kn

<b>Redni broj</b>	<b>Prihodi i primici</b>	<b>Ostvareno u 2018.</b>	<b>Ostvareno u 2019.</b>
	1	2	3
1.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	1.162.349.950,00	2.181.233.520,00
2.	Prihodi od imovine	89.301.367,00	96.415.209,00
3.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	4.312.987.681,00	4.306.457.700,00
4.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	52.294.946,00	58.603.261,00
5.	Prihodi iz nadležnog proračuna	5.431.092.807,00	6.331.119.596,00
6.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	12.935.776,00	13.012.982,00
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	153.654.813,00	280.099.312,00
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	120.634.048,00	385.352.757,00
	<b>Ukupno</b>	<b>11.335.251.388,00</b>	<b>13.652.294.337,00</b>

Prihodi iz državnog proračuna su vrijednosno najznačajniji prihodi. Navedeni prihodi ostvareni su u iznosu od 6.331.119.596,00 kn i veći su za 900.026.789,00 kn ili 16,6 % u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno najznačajniji prihodi iz proračuna iskazani su u financijskim izvještajima Ministarstva obrane u iznosu od 4.545.958.426,00 kn. Prihode iz proračuna nisu ostvarila četiri subjekta (izvanproračunski korisnici i dvije agencije), dok je kod dvije agencije prihod iz proračuna bio jedini izvor prihoda.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostvareni su u iznosu od 4.306.457.700,00 kn, od čega su prihodi u iznosu od 4.009.700.107,00 kn iskazani u financijskim izvještajima izvanproračunskih korisnika, kojima je to najznačajniji izvor financiranja. Također, navedeni prihodi su osnovni izvor financiranja i kod agencija koje ne ostvaruju prihode iz proračuna. U odnosu na prethodnu godinu navedeni prihodi manji su za 6.529.981,00 kn ili 0,2 %.

Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna iskazane su u iznosu od 2.181.233.520,00 kn. Navedeni prihodi veći su za 1.018.883.570,00 kn ili 87,7 % u odnosu na prethodnu godinu. U okviru navedenih prihoda iskazane su, između ostalog, pomoći od međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU-a. Vrijednosno značajnije pomoći iskazane su u financijskim izvještajima Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Hrvatskih voda te Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije HAMAG – BICRO.

Svi drugi prihodi (od imovine, prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga, od donacija, kazni i od prodaje nefinancijske imovine) ostvareni su u iznosu od 833.483.521,00 kn i čine 6,1% ukupnih prihoda i primitaka.

Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u iznosu od 385.352.757,00 kn, a iskazani su u financijskim izvještajima Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama, Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije HAMAG – BICRO te Hrvatskih voda.

## Rashodi i izdaci

U tablici broj 3 daju se podaci o ostvarenim rashodima i izdacima subjekata revizije prema vrstama rashoda u 2018. i 2019.

Tablica broj 3

### Ostvareni rashodi i izdaci korisnika državnog proračuna, prema vrstama rashoda u 2018. i 2019.

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2018.	Ostvareno za 2019.
	1	2	3
1.	Rashodi za zaposlene	2.910.495.322,00	3.046.004.837,00
2.	Materijalni rashodi	3.812.235.133,00	3.864.730.893,00
3.	Financijski rashodi	77.311.125,00	109.367.757,00
4.	Subvencije	356.594.539,00	414.993.425,00
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	671.978.115,00	1.104.300.890,00
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	137.510.372,00	156.012.274,00
7.	Ostali rashodi	968.942.685,00	1.752.748.133,00
8.	Povećanje zaliha proizvodnje i gotovih proizvoda	-149.825,00	-13.900,00
9.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	681.360.047,00	1.124.539.096,00
10.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	832.063.328,00	977.122.198,00
<b>Ukupno</b>		<b>10.448.340.841,00</b>	<b>12.549.805.603,00</b>

Struktura rashoda kod svakog korisnika proračuna obuhvaćenog revizijom različita je i ovisi o njegovoj nadležnosti i djelokrugu.

U nastavku se daje kratak opis ukupnih rashoda subjekata obuhvaćenih revizijom, a detaljniji opis rashoda dan je u pojedinačnim izvješćima o obavljenoj reviziji korisnika proračuna.

Materijalni rashodi i rashodi za zaposlene koji su ostvareni u ukupnom iznosu od 6.910.735.730,00 kn vrijednosno su najznačajniji rashodi i čine 55,1 % ukupnih rashoda i izdataka subjekata revizije.

Vrijednosno značajni su i ostali rashodi koji su ostvareni u iznosu od 1.752.748.133,00 kn, od čega su u financijskim izvještajima Hrvatskih voda iskazani u iznosu od 1.123.197.911,00 kn.

Najvećim dijelom odnose se na kapitalne pomoći javnim isporučiteljima vodnih usluga radi sufinanciranja projekata u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. te ulaganja u projekte obnove i razvitka vodoopskrbe.

Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna iznose 1.104.300.890,00 kn, od čega su pomoći u iznosu od 907.784.158,00 kn iskazane u financijskim izvještajima Ministarstva zaštite okoliša i energetike. Najvećim dijelom odnose se na dane pomoći za provedbu kapitalnih projekata u okviru programa Razvoj sustava javne odvodnje i zaštite voda i mora te programa Gospodarenje otpadom.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu od 1.124.539.096,00 kn, od čega su u financijskim izvještajima Hrvatskih voda iskazani u iznosu od 391.769.545,00 kn, Ministarstva obrane u iznosu od 357.238.239,00 kn te Agencije za ugljikovodike u iznosu od 282.626.753,00 kn.

Svi drugi rashodi (financijski rashodi, subvencije, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade) iskazani su u iznosu od 680.373.456,00 kn.

Izdaci u iznosu od 977.122.198,00 kn iskazani su u financijskim izvještajima Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije HAMAG – BICRO i Hrvatskih voda.

### **Imovina i obveze**

U financijskim izvještajima korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom, vrijednost ukupne imovine te obveza i vlastitih izvora na koncu 2019. iskazana je u iznosu od 91.707.123.794,00 kn.

U tablici u nastavku dani su podaci o vrijednosti ukupne imovine te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2019..

Tablica broj 4

**Vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora  
početkom i koncem 2019.**

u kn bez lp

<b>Redni broj</b>	<b>Opis</b>	<b>1. siječnja</b>	<b>31. prosinca</b>	<b>Indeks (3/2)</b>
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	81.599.531.106	82.328.968.980	100,9
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	50.782.727.626	50.805.529.972	100,0
1.2.	Građevinski objekti	14.709.601.210	15.216.084.444	103,4
1.3.	Postrojenja i oprema	9.299.869.745	9.327.130.455	100,3
1.4.	Prijevozna sredstva	1.247.351.715	1.230.641.249	98,7
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	1.963.859.949	1.899.170.977	96,7
1.6.	Druga nefinancijska imovina	3.596.120.861	3.850.411.883	107,1
2.	Financijska imovina	8.514.199.937	9.378.154.814	110,1
2.1.	Novčana sredstva	1.834.599.810	2.698.434.536	147,1
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo	629.455.078	829.602.711	131,8
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	2.846.476.911	2.781.946.203	97,7
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	85.553.407	92.846.918	108,5
2.5.	Potraživanja za prihode poslovanja	2.042.479.488	1.933.434.760	94,7
2.6.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	765.827.974	652.205.099	85,2
2.7.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	309.807.269	389.684.587	125,8
<b>Ukupno imovina</b>		<b>90.113.731.043,00</b>	<b>91.707.123.794,00</b>	<b>101,8</b>
3.	Obveze	3.449.405.754,00	3.418.698.980,00	99,1
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	968.519.193,00	1.179.862.218,00	121,8
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	64.638.417,00	130.966.142,00	202,6
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	2.330.304.659,00	1.968.322.735,00	84,5
3.4.	Odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja	85.943.485,00	139.547.885,00	162,4
4.	Vlastiti izvori	86.664.325.289,00	88.288.424.814,00	101,9
<b>Ukupno obveze i vlastiti izvori</b>		<b>90.113.731.043,00</b>	<b>91.707.123.794,00</b>	<b>101,8</b>
Izvanbilančni zapisi		14.720.912.372	20.047.235.146,00	136,2

Nefinancijska imovina iskazana je u iznosu od 82.328.968.980,00 kn, od čega se na vrijednost zemljišta odnosi 50.805.529.972,00 kn, građevinskih objekata 15.216.084.444,00 kn, postrojenja i opreme 9.327.130.455,00 kn, prijevoznih sredstava 1.230.641.249,00 kn, nefinancijske imovine u pripremi 1.899.170.977,00 kn te druge nefinancijske imovinu 3.850.411.883,00 kn.

Vrijednosno najznačajnija nefinancijska imovina u iznosu od 69.189.232.189,00 kn iskazana je u financijskim izvještajima Ministarstva obrane.

Financijska imovina iskazana je u iznosu od 9.378.154.814,00 kn. Vrijednosno značajnija financijska imovina iskazana je u financijskim izvještajima Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama, Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije HAMAG – BICRO, Ministarstva zaštite okoliša i energetike te Ministarstva obrane.

Ukupne obveze korisnika proračuna obuhvaćenih revizijom iskazane su u iznosu od 3.418.698.980,00 kn, od kojih su obveze u iznosu od 1.778.511.327,00 kn iskazane u financijskim izvještajima Hrvatskih voda.

## IZRAŽENA MIŠLJENJA

O financijskim izvještajima korisnika proračuna izraženo je sedam bezuvjetnih i devet uvjetnih mišljenja, a o usklađenosti poslovanja izraženo je jedanaest bezuvjetnih i četiri uvjetna mišljenja (za Hrvatske vode izraženo je samo mišljenje o financijskim izvještajima). Kriteriji za izražavanje mišljenja su zakoni i drugi propisi te unutarnji akti kojima je uređen okvir financijskog izvještavanja te poslovanje korisnika proračuna.

U tablici u nastavku navedena su izražena mišljenja o financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja, prema korisnicima državnog proračuna, a u grafičkim prikazima struktura izraženih mišljenja.

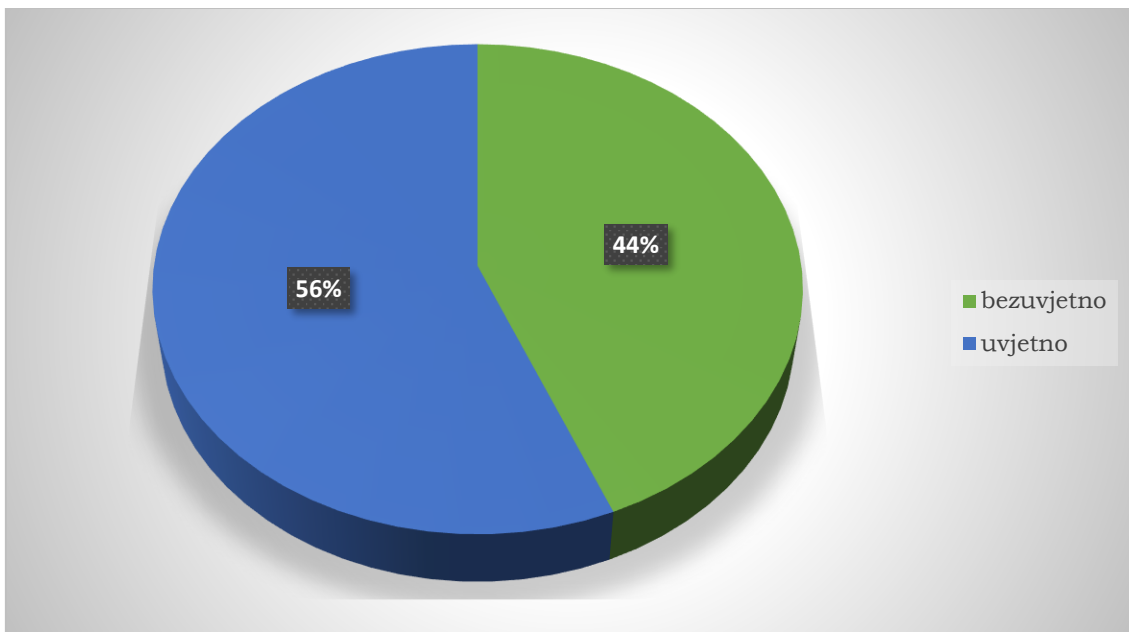
Tablica broj 5

### Mišljenja o financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja, prema korisnicima državnog proračuna

Redni broj	Korisnici državnog proračuna	Mišljenje o financijskim izvještajima	Mišljenje o usklađenosti poslovanja
	1	2	3
1.	Agencija za obalni linijski pomorski promet	bezuovjetno	bezuovjetno
2.	Agencija za osiguranje radničkih tražbina	uvjetno	bezuovjetno
3.	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama	uvjetno	uvjetno
4.	Agencija za sigurnost željezničkog prometa	bezuovjetno	bezuovjetno
5.	Agencija za ugljikovodike	uvjetno	bezuovjetno
6.	Agencija za zaštitu osobnih podataka	uvjetno	uvjetno
7.	Dom za odrasle osobe Borova	uvjetno	bezuovjetno
8.	Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost	uvjetno	uvjetno
9.	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo	bezuovjetno	bezuovjetno
10.	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije HAMAG – BICRO	uvjetno	bezuovjetno
11.	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti	bezuovjetno	bezuovjetno
12.	Hrvatske vode	bezuovjetno	-
13.	Hrvatski audiovizualni centar	uvjetno	uvjetno
14.	Ministarstvo obrane	bezuovjetno	bezuovjetno
15.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	bezuovjetno	bezuovjetno
16.	Sveučilište Sjever, Koprivnica	uvjetno	bezuovjetno

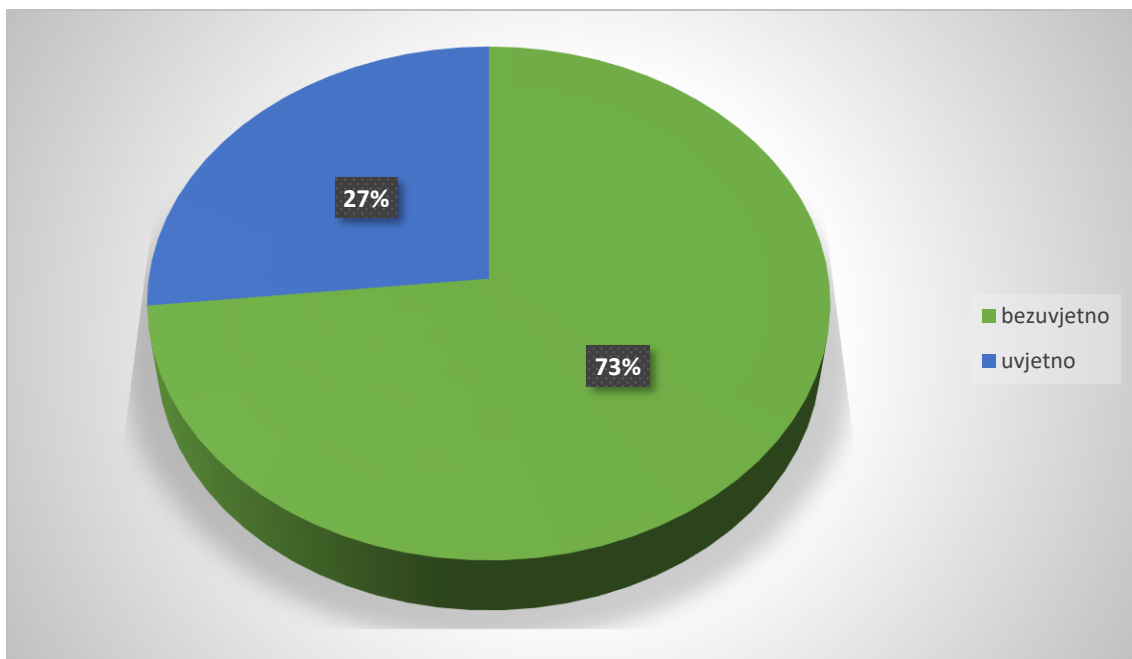


## Struktura izraženih mišljenja o finansijskim izvještajima



Grafčki prikaz broj 1

## Struktura izraženih mišljenja o usklađenosti poslovanja



Grafčki prikaz broj 2

## **NALAZI REVIZIJE**

Za svakog korisnika proračuna obuhvaćenog revizijom sastavljeno je izvješće o obavljenoj reviziji u kojem su, između ostalog, opisane revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti. Za sve utvrđene nepravilnosti i propuste Državni ured za reviziju dao je naloge i preporuke, čija bi provedba pridonijela realnijem iskazivanju podataka u financijskim izvještajima te većoj usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima, te unutarnjim aktima. Subjektima revizije dana su 103 naloga i 52 preporuke.

Nalozi su, u pravilu, dani kad je iz opisa činjeničnog stanja vidljivo da korisnik proračuna nije postupio u skladu s odredbama zakona, drugih propisa ili unutarnjih akata. Nakon opisa činjeničnog stanja navedena je odredba propisa ili akta s kojom činjenično stanje nije bilo u skladu te je dan nalog za postupanje prema toj odredbi propisa ili akta. Preporuke su dane kada se utvrđeno činjenično stanje ne može izravno povezati s odredbom nekog propisa ili akta, ali je procijenjeno da bi provedba preporuke imala pozitivan utjecaj na poslovanje ili na povećanje transparentnosti poslovanja korisnika proračuna.

Zakonski predstavnici subjekata revizije su u očitovanjima, koja su ugrađena u izvješća o obavljenoj reviziji, naveli obrazloženja zbog čega su i u kojim okolnostima nepravilnosti i propusti učinjeni. Također, prema odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, dužni su u roku od 60 dana od primitka izvješća o obavljenoj reviziji dostaviti plan provedbe naloga i preporuka s popisom aktivnosti za otklanjanje nepravilnosti te rokova za njihovu provedbu.

U nastavku su opisane značajnije nepravilnosti i propusti prema područjima u kojima su utvrđeni.

### **- Djelokrug i unutarnje ustrojstvo**

Pojedinim zakonima predviđeno je donošenje određenih provedbenih propisa (pravilnika) u zakonom propisanom roku. Korisnici proračuna u čijoj je nadležnosti bilo donošenje provedbenih propisa pojedine propisane provedbene propise nisu donijeli ili ih nisu donijeli u propisanom roku.

Kod pojedinih korisnika proračuna nisu međusobno usklađeni unutarnji akti ili nisu doneseni akti predviđeni statutom.

## **- Planiranje i izvršenje plana**

Prema odredbama Zakona o proračunu, Ministarstvo financija na temelju smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje sastavlja upute za izradu prijedloga državnog proračuna na temelju kojih proračunski korisnici državnog proračuna izrađuju prijedlog svog financijskog plana. Prema odredbama članka 26. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12, 15/15), upute za izradu prijedloga državnog proračuna sadrže osnovne ekonomske pokazatelje iz smjernica te način izrade i rokove za izradu državnog proračuna. Prema navedenim uputama, Ministarstvo financija postavlja kontrolu na limit ukupnih rashoda utvrđenih smjernicama Vlade Republike Hrvatske po razdjelima državnog proračuna za određene izvore financiranja – opći prihodi i primici, doprinosi i namjenski primici. Nositelji razdjela dužni su sastaviti uputu i dodijeliti utvrđene limite za te izvore financiranja proračunskim korisnicima u svojoj nadležnosti, uključujući i treću razinu proračunskih korisnika te sastaviti usklađeni prijedlog financijskog plana.

Revizijom je uočeno da u pojedinim slučajevima financijski planovi koje su usvojila nadležna tijela proračunskih korisnika nisu istovjetni planu koji je uključen u državni proračun. S obzirom na to da je odredbom članka 16. Zakona o proračunu propisano da se posebni dio proračuna sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika, proračunski korisnici državnog proračuna trebali bi uskladiti svoj financijski plan s planom koji je uključen u državni proračun. U Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna za razdoblje 2019. - 2021., Ministarstvo financija naglasilo je da se kod izrade financijskog plana rashodi iskazuju po gotovinskom načelu te da usvojeni financijski planovi trebaju odgovarati podacima u državnom proračunu. Također, navedeno je da se u financijske planove proračunskih korisnika uključuju i neutrošena namjenska i vlastita sredstva ostvarena prethodnih godina te da se planiraju rashodi koji će se tim sredstvima financirati, a nakon što Hrvatski sabor usvoji državni proračun, proračunski korisnici državnog proračuna financijski plan trebaju objaviti na svojim mrežnim stranicama, što pojedini korisnici nisu učinili.

Također, uočeno je da pojedini subjekti ne posvećuju dovoljno pozornosti planiranju, jer iako su izmjene i dopune financijskih planova donesene koncem godine, kada su se mogli realno procijeniti rashodi do konca godine, neki izvršeni rashodi značajno odstupaju od planiranih.

Pojedini financijski planovi nisu sastavljeni prema propisanim proračunskim klasifikacijama. Također, kod pojedinih proračunskih korisnika rashodi nisu planirani na odgovarajućim računima Računskoga plana za proračunsko računovodstvo.

## - Računovodstveno poslovanje

Korisnici državnog proračuna obuhvaćeni revizijom obvezni su primjenjivati proračunsko računovodstvo, propisano odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18<sup>1</sup>) i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17 i 112/18). Navedenim pravilnicima propisana je organizacija knjigovodstva, poslovne knjige, načela iskazivanja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, imovine, obveza i vlastitih izvora, sadržaj Računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo te oblik, sadržaj i rokovi predaje financijskih izvještaja.

Svi korisnici državnog proračuna obuhvaćeni revizijom ustrojili su propisane poslovne knjige, ali kod pojedinih korisnika podaci u glavnoj knjizi i pomoćnim knjigama nisu usklađeni. Prema odredbi članka 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, pomoćne knjige jesu analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja.

Prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, prihodi i rashodi iskazuju se u financijskim izvještajima prema modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, što znači da se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju, a prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi. Neki korisnici proračuna pojedine rashode nisu evidentirali u poslovnim knjigama za razdoblje na koje se odnose, nego u razdoblju kada su računi (rashodi) plaćeni, odnosno podmirene obveze. Uglavnom se radi o nabavi roba, radova i usluga u prethodnoj godini, za koje su računi primljeni u siječnju tekuće godine. Evidentiranje rashoda u trenutku plaćanja, a ne u trenutku nastanka obveze utječe na to da su rashodi i obveze iskazani u financijskim izvještajima u manjem iznosu od stvarnih. Pojedini subjekti su rashode koji su nastali u tekućoj godini, ali obveze nisu podmirene u tekućoj godini, evidentirali u okviru vremenskih razgraničenja, kao rashode budućih razdoblja ili u okviru izvanbilančnih zapisa, kao potencijalne obveze.

Nadalje, odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da su Računskim planom utvrđene brojčane oznake i nazivi pojedinih računa prema kojima su proračunski korisnici obvezni u svojim poslovnim knjigama iskazati imovinu, obveze i izvore vlasništva te prihode, primitke, rashode i izdatke. U pojedinim slučajevima, rashodi za određene namjene u poslovnim knjigama nisu evidentirani na računima propisanim Računskim planom, što je utjecalo na realnost iskazane strukture rashoda u financijskim izvještajima.

---

<sup>1</sup> U tekstu se navode propisi koji su se primjenjivali u razdoblju obuhvaćenom revizijom.

Uzrok nepravilnog evidentiranja rashoda u poslovnim knjigama je, između ostalog, nepravilno ili nerealno planiranje sredstava za financiranje određenih namjena. U slučajevima kad nema dostatnih planiranih sredstava za određene namjene, rashodi se izvršavaju s pozicija financijskog plana na kojima ima viška planiranih sredstava, pa se na tim pozicijama rashodi evidentiraju i u poslovnim knjigama.

Revizijom je također uočeno da u poslovnim knjigama pojedinih subjekata revizije nije evidentirana određena imovina. Najčešće se to odnosi na poslovne prostore u državnom vlasništvu koje subjekti koriste za obavljanje djelatnosti. Ministarstvo financija je, u siječnju 2018., donijelo obvezujuću Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, kojom je, između ostalog, propisano da je proračunski i izvanproračunski korisnik, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugi korisnik državne imovine obvezan državnu imovinu koja mu je dana na korištenje evidentirati u svojoj bilanci. S obzirom na to da je državna imovina dana na korištenje korisnicima na temelju različitih pravnih osnova za korištenje imovine (knjižno vlasništvo, izvanknjižno vlasništvo, druga pravna osnova korištenja, bez dokumentirane pravne osnove), korisnici su dužni prije evidentiranja državne imovine u svojoj glavnoj knjizi provjeriti s nadležnim tijelom, koje im je imovinu dalo na korištenje, je li navedena državna imovina već evidentirana u njihovoj glavnoj knjizi, kako bi se izbjeglo dvostruko iskazivanje te imovine.

Pojedini korisnici proračuna u poslovnim knjigama imaju evidentirana potraživanja koja su nenaplativa (potraživanja od društava brisanih iz sudskog registra, potraživanja za koja je nastupila zastara). Prema odredbama Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine 52/13 i 94/14), nadležno tijelo otpisuje potraživanje prema dužniku pravnoj osobi koje se ne može naplatiti u stečajnom postupku, na temelju pravomoćnog rješenja o zaključenju stečajnog postupka nad pravnom osobom ili u postupku likvidacije na temelju pravomoćnog rješenja o brisanju pravne osobe iz sudskog registra.

Također, u poslovnim knjigama pojedinih subjekata revizije evidentirana su potraživanja čija je naplata neizvjesna, a ispravak vrijednosti navedenih potraživanja nije obavljan. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je da se ispravak vrijednosti potraživanja provodi koncem godine prema utvrđenim stopama ispravka, uzimajući u obzir kašnjenje u naplati te pokretanje stečajnog ili likvidacijskog postupka nad dužnikom. Potraživanja čija je vrijednost u cijelosti ispravljena zadržavaju se u bilančnoj evidenciji sve do prestanka postojanja pravne osnove za njihovu naplatu. Stoga, bez obzira na provedeni ispravak vrijednosti potraživanja, potrebno je i nadalje poduzimati sve raspoložive mjere za potpunu naplatu potraživanja sve do prestanka postojanja pravne osnove za njihovu naplatu.

Revizijama su utvrđene i nepravilnosti koje se odnose na obavljanje popisa imovine i obveza. Obavljanje popisa propisano je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Metodologija obavljanja popisa imovine i obveza, dokumenti, postupci te procedure svih faza provedbe popisa uređeni su Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza, koju je donijelo Ministarstvo financija. Uputom je, između ostalog, određeno da se za potraživanja i obveze utvrdi stvarno stanje usklađivanjem podataka s vjerovnicima i dužnicima. U pojedinim slučajevima, u izvještaju o obavljenom popisu navedeni su podaci o potraživanjima i obvezama prema računima Računskog plana, a popis prema vjerovnicima i dužnicima nije obavljen, što upućuje na formalan pristup popisu. Pojedini korisnici proračuna s dužnicima i vjerovnicima nisu uskladili podatke o potraživanjima i obvezama koncem godine, što je preduvjet vjerodostojnog popisa. Nadalje, kod pojedinih korisnika proračuna popisom nije obuhvaćen dio imovine ili obveza. S obzirom na to da nije obavljen cjelovit popis imovine i obveza, osnovna svrha popisa – usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom nije postignuta. Također, pojedini čelnici nisu donijeli odluku o prihvatanju ili neprihvatanju rezultata popisa, što nije u skladu s odredbama članka 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojim je određeno da čelnik proračuna, odnosno proračunskih korisnika na temelju izvještaja i priloženih popisnih lista, u okviru svojih ovlasti odlučuje o načinu likvidacije utvrđenih manjkova, načinu knjiženja utvrđenih viškova, otpisu nenaplativih i zastarjelih potraživanja i obveza, rashodovanju sredstava, opreme i sitnog inventara, mjerama protiv osoba odgovornih za manjkove, oštećenja, neusklađenost knjigovodstvenog i stvarnog stanja, zastaru i nenaplativost potraživanja i slično.

Osim vlastite imovine, korisnici proračuna koriste i tuđu imovinu. Uočeno je da se takva imovina ne evidentira u okviru izvanbilančnih zapisa kao tuđa imovina na korištenju, kako je propisano. Također, odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je da izvanbilančni zapisi sadrže stavke koje su vezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije, između ostalog, i potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku. Pojedini subjekti, iako su vodili analitičku evidenciju potencijalnih obveza po osnovi sudskih sporova u tijeku, navedene podatke nisu iskazali u okviru izvanbilančnih zapisa.

Korisnici proračuna sastavili su propisane financijske izvještaje i u roku ih dostavili nadležnim institucijama. Revizijom je uočeno da pojedini podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu usuglašeni s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama. Uočeno je također da pojedini podaci u financijskim izvještajima međusobno nisu usuglašeni. Najčešće se radi o podacima o dospjelim obvezama koji se iskazuju u Bilanci i Izvještaju o obvezama. Također, podaci o dospjelim i nedospjelim potraživanja iskazani u financijskim izvještajima nisu pouzdani jer pojedini korisnici proračuna dio potraživanja ne evidentiraju prema dospelosti.

Kod većeg broja korisnika proračuna uočeno je da Bilješke uz financijske izvještaje ne sadrže neke propisane elemente. Najčešće se to odnosi na popis ugovornih odnosa i slično koji, uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina te razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine.

Nepravilnosti u računovodstvenom poslovanju utječu na točnost i realnost financijskih izvještaja, čija je osnovna svrha dati informacije o financijskom položaju i uspješnosti ostvarenja postavljenih ciljeva. Korisnicima državnog proračuna kod kojih su uočene nepravilnosti i propusti u vezi s računovodstvenim poslovanjem Državni ured za reviziju dao je naloge i preporuke u cilju pravilnog evidentiranja poslovnih događaja, pravilnog obavljanja popisa imovine i obveza te iskazivanja točnih i potpunih informacija u financijskim izvještajima.

### **- Rashodi**

Prema Zakonu o proračunu, korisnici proračuna proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

Kod svih subjekata obuhvaćenih revizijom rashodi za zaposlene imaju značajan udjel u ukupnim rashodima. Financirani su proračunskim sredstvima, a kod subjekata koji ostvaruju vlastite prihode i namjenske prihode i iz tih prihoda. Rashodi za zaposlene obuhvaćaju rashode za brutoplaće, doprinose te ostale rashode za zaposlene, između ostalog, nagrade za uspješan rad, nagrade, otpremnine te regres za godišnji odmor.

Dio korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom su državna tijela u kojima poslove obavljaju državni službenici i namještenici. Plaće državnih službenika i namještenika uređuju se Zakonom o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 61/17, 70/19 i 98/19), na temelju toga Zakona donesenim propisima i Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike (Narodne novine 112/17 i 2/19).

Dio korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom su javne službe u kojima poslove obavljaju javni službenici i namještenici. Plaće javnih službenika i namještenika uređene su Zakonom o plaćama u javnim službama (Narodne novine 27/01 i 37/09) i na temelju tog Zakona donesenim propisima, Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama (Narodne novine 128/17, 47/18 i 123/19) i granskim kolektivnim ugovorima određene djelatnosti.

Kod agencija i drugih javnih službi uočeno je da navedeni subjekti različito tumače odredbe Zakona o plaćama u javnim službama u dijelu koji se odnosi na isplate dodatka za uspješnost na radu. Naime, prema odredbi članka 56. Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama za ostvarene natprosječne rezultate rada, zaposleniku se može isplatiti dodatak za uspješnost na radu sukladno odredbama Zakona o plaćama u javnim službama. Prema odredbama članka 8. Zakona o plaćama u javnim službama, za natprosječne rezultate u radu službenici i namještenici mogu svake godine ostvariti dodatak za uspješnost na radu koji može iznositi najviše tri plaće službenika, odnosno namještenika koji ostvaruje dodatak i ne može se ostvarivati kao stalni dodatak uz plaću. Kriterij utvrđivanja natprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost na radu uređuje Vlada Republike Hrvatske uredbom. Masu sredstava za dodatke za uspješnost u radu u pojedinim javnim službama utvrđuje Vlada Republike Hrvatske sukladno proračunskim osiguranim sredstvima. Međutim, kako Vlada nije donijela uredbu kojom su propisani kriteriji utvrđivanja natprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost na radu te kako nije utvrdila masu sredstava za dodatke za uspješnost u radu u pojedinim javnim službama, pojedini proračunski korisnici različito tumače pravo na isplatu dodatka za uspješnost na radu.

Dio proračunskih korisnika smatra da se u ovom slučaju primjenjuju odredbe članka 3. Zakona o plaćama u javnim službama, koji propisuje da se na plaće i druge naknade na osnovi rada službenika i namještenika u javnim službama koje nisu uređena ovim Zakonom primjenjuju opći propisi o radu, odnosno u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori. Tako je dio proračunskih korisnika, pozivajući se na navedenu odredbu, nagrađivanje radnika tumačio uz pozivanje na odredbe članka 9. Zakona o radu (Narodne novine 93/14 i 127/17), koji propisuje da poslodavac, radnik i radničko vijeće te sindikati i udruge poslodavaca mogu ugovoriti uvjete rada koji su za radnika povoljniji od uvjeta određenih ovim ili drugim zakonom. Stoga su pravo na isplatu dodataka za uspješnost na radu uredili unutarnjim aktima kojima često nisu utvrđeni mjerljivi kriteriji na temelju kojih se može isplaćivati dodatak za uspješnost na radu.

Dio proračunskih korisnika zaključio je kolektivne ugovore s različitim sindikatima kojima je, uz ostala prava, uređeno i nagrađivanje zaposlenika za uspješnost na radu.

Kriteriji za isplatu i visina dodataka na plaću za uspješnost na radu unutarnjim aktima i kolektivnim ugovorima uređeni su na različite načine.



U navedenim slučajevima dodaci za uspješnost na radu isplaćivani su iz općih izvora prihoda i primitaka državnog proračuna. Iako masu sredstava za dodatke za uspješnost u radu u pojedinim javnim službama Vlada Republike Hrvatske nije posebno utvrdila, proračunski korisnici svojim financijskim planom planiraju sredstva za isplatu navedenih dodataka u okviru ukupno planiranih sredstava za plaće.

S druge strane, dio proračunskih korisnika ne isplaćuje dodatke za uspješnost na radu (ako nemaju vlastitih prihoda), smatrajući da s obzirom na to da Vlada Republike Hrvatske nije donijela uredbu, nema pravne osnove za isplatu ovakvog dodatka.

Druge nepravilnosti utvrđene revizijom u području rashoda detaljnije su opisane u pojedinačnim izvješćima o obavljenoj reviziji.

### **- Imovina**

U poslovnim knjigama korisnika proračuna obuhvaćenih revizijom koncem 2019. evidentirana je imovina u vrijednosti od 91.707.123.794,00 kn, a sastoji od nefinancijske imovine (zemljišta, građevinski objekti, oprema i drugo) i financijske imovine (dionice i udjeli u glavnici, potraživanja i drugo).

Prema obvezujućoj Uputi o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, korisnici proračuna u svojim poslovnim knjigama evidentiraju imovinu čiji su vlasnici i/ili koja im je dana na korištenje, a podaci o državnoj imovini se u bilanci države dobivaju konsolidacijom pojedinačnih bilanci subjekata koji se uključuju u bilancu.

Osim imovine koju koriste za obavljanje poslova iz djelokruga, pojedini korisnici proračuna u svojim poslovnim knjigama imaju evidentiranu i imovinu koju ne koriste. Najčešće se radi o nekretninama koje su nabavljene prijašnjih godina, a za njihovo uređenje i privođenje namjeni nisu osigurana financijska sredstva.

Pojedini korisnici proračuna nisu dostavljali podatke o imovini koju koriste u Središnji registar državne imovine.

Prema odredbama članka 60. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 94/13, 18/16 i 89/17 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), Registar državne imovine je središnji registar državne imovine u skladu sa smjernicama iz Strategije upravljanja i raspolaganja državnom imovinom koji objedinjuje sve pojavne oblike imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Odredbom članka 61. navedenog Zakona propisana je obveza dostave podataka u Registar u roku od 15 dana od izvršene promjene.

U skladu s odredbom članka 74. Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine 52/18), odredbe članaka 60. – 64. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske bile su na snazi do stupanja na snagu Zakona o Središnjem registru državne imovine (Narodne novine 112/18) u prosincu 2018. Odredbom članka 4. navedenog Zakona, kao obveznici dostave i unosa podataka u Središnji registar državne imovine određeni su, između ostalog, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna te pravne osobe s javnim ovlastima. Nadalje, odredbom članka 10. navedenog Zakona, propisano je da Središnji registar državne imovine koji je uspostavljen kao upisnik i vodi se sukladno odredbama Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske nastavlja s radom u skladu s odredbama Uredbe o registru državne imovine (Narodne novine 55/11), do stupanja na snagu Uredbe o Središnjem registru državne imovine (Narodne novine 3/20) kojom se pobliže uređuje ustrojstvo i način vođenja, sadržaj Središnjeg registra državne imovine i način prikupljanja podataka. Uredba o Središnjem registru državne imovine stupila je na snagu u siječnju 2020. Odredbama članaka 6. i 7. Uredbe o Središnjem registru državne imovine propisano je da se Središnji registar državne imovine sastoji od evidencije nekretnina, financijske imovine, pokretnina, prava i obveza te drugih pojava oblika imovine, a elementi evidencije državne imovine, koja se unosi u Središnji registar državne imovine, određuju se Pravilnikom o tehničkoj strukturi podataka i načinu upravljanja Središnjim registrom, koji donosi čelnik tijela državne uprave nadležnog za razvoj digitalnog društva. Pravilnik o tehničkoj strukturi podataka i načinu upravljanja Središnjim registrom, koji je trebao biti donesen u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Uredbe, nije donesen te nisu stvorene pretpostavke za unos podataka o imovini u Središnji registar državne imovine.

U okviru financijske imovine subjekata revizije iskazana su značajna potraživanja za naplatu prihoda poslovanja. Bez obzira na to naplaćuju li se prihodi na račun državnog proračuna ili korisnika državnog proračuna, prema odredbama Zakona o proračunu, korisnici državnog proračuna odgovorni su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svog djelokruga. Pojedini korisnici proračuna za naplatu određenih prihoda nisu poduzimali sve raspoložive mjere ili ih nisu poduzimali pravodobno, te naplata pojedinih potraživanja nije moguća ili je neizvjesna.

#### **- Javna nabava**

U postupcima javne nabave korisnici proračuna obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16). Za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn te radova do 500.000,00 kn nije propisana primjena odredaba navedenog Zakona. Postupke nabave roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti do navedenih iznosa, odnosno jednostavnu nabavu, naručitelji trebaju urediti unutarnjim aktima.

Za dio korisnika proračuna obuhvaćenim revizijom postupke javne nabave provodi Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, za nabavne kategorije određene Odlukom o nabavnim kategorijama (Narodne novine 64/16).

Nepravilnosti i propusti u vezi s javnom nabavom utvrđeni su kod manjeg broja subjekata revizije, a odnose se na plan nabave, provođenje postupaka nabave i vođenje evidencija o nabavi.

Kod pojedinih korisnika proračuna planovi nabave nisu ažurirani, odnosno iako su postojali razlozi, izmjene plana nabave nisu donesene, što je obveza propisana Zakonom o javnoj nabavi. Kod pojedinih subjekata plan nabave nije objavljen u standardiziranom obliku u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, što nije u skladu s odredbom članka 4. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17), kojom je propisano da je plan nabave i sve njegove kasnije promjene javni naručitelj obavezan objaviti u standardiziranom obliku u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske u roku od osam dana od donošenja ili promjene.

U pojedinim slučajevima kod jednostavne nabave nisu primijenjeni postupci propisani unutarnjim aktima korisnika državnog proračuna. Kod pojedinih subjekata provedene su nabave koje nisu planirane planom nabave, a kod pojedinih nije proveden dio planiranih nabava jer nisu završene potrebne prethodne radnje ili su zbog žalbi pojedinih ponuditelja postupci poništeni rješenjima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Pojedini subjekti nisu ustrojili registar ugovora i okvirnih sporazuma, što nije u skladu s odredbom članka 6. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, prema kojoj je naručitelj obavezan ustrojiti registar ugovora i okvirnih sporazuma za predmete nabave čija je vrijednost bez poreza na dodanu vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn u roku od 30 dana od dana sklapanja prvog ugovora ili okvirnog sporazuma. Naručitelj je obavezan ažurirati registar ugovora prema potrebi, a najmanje jedanput u šest mjeseci. U slučaju jednostavne nabave, ako naručitelj predmet nabave nabavlja putem narudžbenica, u registar ugovora unosi se ukupni iznos za taj predmet nabave neovisno o broju narudžbenica izdanih tijekom godine.

Pojedini subjekti nisu izradili statističko izvješće o javnoj nabavi. Odredbom članka 441. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da je naručitelj obavezan do 31. ožujka tekuće godine izraditi statističko izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu. Uputu naručiteljima o sadržaju i načinu dostavljanja statističkog izvješća o javnoj nabavi središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave objavljuje na Portalu javne nabave.

Prema Uputi o sadržaju i načinu dostavljanja statističkog izvješća o javnoj nabavi za 2019. godinu, izvješće o javnoj nabavi za 2019. naručitelji su bili obvezni izraditi do 31. ožujka 2020. Izvješće naručitelji izrađuju putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske. Naručitelji koji su u 2019. imali samo jednostavne nabave obvezni su unijeti podatak o ukupnom iznosu nabavljenih radova, robe ili usluga od 1. siječnja do 31. prosinca 2019., bez poreza na dodanu vrijednost.

U tablici u nastavku daju se područja u kojima su utvrđene nepravilnosti koje su utjecale na izražavane uvjetnog mišljenja o financijskim izvještajima i/ili o usklađenosti poslovanja, prema korisnicima proračuna.

Tablica broj 6

**Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti koje su utjecale na uvjetno mišljenje**

<b>Redni broj</b>	<b>Korisnik državnog proračuna</b>	<b>Djelokrug i unutarnje ustrojstvo</b>	<b>Planiranje i izvršenje plana</b>	<b>Rač. poslov.</b>	<b>Rashodi</b>	<b>Imovina</b>	<b>Javna nabava</b>
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Agencija za osiguranje radničkih tražbina			*			
2.	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama		*	*	*	*	
3.	Agencija za ugljikovodike			*			
4.	Agencija za zaštitu osobnih podataka	*		*			*
5.	Dom za odrasle osobe Borova			*			
6.	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	*		*			
7.	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije HAMAG – BICRO			*			
8.	Hrvatski audiovizualni centar	*	*	*		*	*
9.	Sveučilište Sjever, Koprivnica			*			

## **PROVEDBA NALOGA I PREPORUKA IZ PROŠLIH REVIZIJA**

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, Ured provjerava je li subjekt proveo dane naloge i preporuke koji su dani u prošlim revizijama.

Prema odredbama članka 22. Zakona o Državnom uredu za reviziju, zakonski predstavnik subjekta revizije u roku od 60 dana od dana primitka konačnog izvješća o obavljenoj reviziji obvezan je dostaviti Uredu plan provedbe naloga i preporuka, u kojem su navedene aktivnosti za otklanjanje nepravilnosti i planirano vrijeme za njihovu provedbu. Subjekt revizije obvezan je provesti naloge i preporuke dane u izvješću o obavljenoj reviziji u rokovima i na način naveden u planu provedbe naloga i preporuka te u pisanom obliku izvijestiti Ured o provedbi pojedinog naloga ili preporuke u roku od 30 dana od isteka planiranog vremena provedbe.

U izvješću o obavljenoj reviziji navodi se status prije danih naloga i preporuka utvrđen revizijom, koji može biti: provedeno, nije provedeno, djelomično provedeno, u postupku provedbe i nije primjenjivo. Status nije primjenjivo u pravilu znači da je prestala primjena propisa na temelju kojeg je dan nalog ili iz nekih drugih razloga prije dan nalog ili preporuka ne može se provesti (aktivnosti za provedbu nisu više u nadležnosti subjekta revizije).

Korisnicima proračuna obuhvaćenih revizijom u prošlim revizijama dano je ukupno 105 naloga i preporuka. Provjerama u okviru financijskih revizija, utvrđeno je da je provedeno 67 ili 63,8 % naloga ili preporuka, djelomično je provedeno sedam ili 6,7 %, a u postupku provedbe su četiri ili 3,8 % naloga i preporuka. Nije proveden 21 ili 20,0 % naloga i preporuka. Zbog promijenjenih propisa, nije primjenjivo šest ili 5,7 % naloga ili preporuka.

U tablici u nastavku daju se podaci o statusu naloga i preporuka danih subjektima revizije u prošlim revizijama, koji je utvrđen provjerom u okviru financijskih revizija.

Tablica broj 7

**Podaci o statusu naloga i preporuka danih u prošlim revizijama**

Redni broj	Korisnik državnog proračuna	broj naloga i preporuka iz prošlih revizija	Status naloga i preporuka				
			provedeno	nije provedeno	djelomično provedeno	u postupku provedbe	nije primjenjivo
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Agencija za obalni linijski pomorski promet	7	5	2	0	0	0
2.	Agencija za osiguranje radničkih tražbina*	-	-	-	-	-	-
3.	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama	8	5	3	0	0	0
4.	Agencija za sigurnost željezničkog prometa*	-	-	-	-	-	-
5.	Agencija za ugljikovodike	16	12	1	1	0	2
6.	Agencija za zaštitu osobnih podataka*	-	-	-	-	-	-
7.	Dom za odrasle osobe Borova	4	4	0	0	0	0
8.	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	14	6	5	2	0	1
9.	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo*	-	-	-	-	-	-
10.	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije HAMAG – BICRO	11	7	3	1	0	0
11.	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti	6	4	1	0	0	1
12.	Hrvatske vode	3	2	0	0	0	1
13.	Hrvatski audiovizualni centar	25	16	5	3	0	1
14.	Ministarstvo obrane	8	3	1	0	4	0
15.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	3	3	0	0	0	0
16.	Sveučilište Sjever, Koprivnica*	-	-	-	-	-	-
<b>Ukupno</b>		<b>105</b>	<b>67</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>6</b>

\* korisnici proračuna kod kojih prije nije obavljena revizija

## ZAKLJUČAK

Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju 16 korisnika državnog proračuna.

Ukupni prihodi i primici korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom iznosili su 13.652.294.337,00 kn, a rashodi 12.549.805.603,00 kn.

O financijskim izvještajima izraženo je sedam bezuvjetnih i devet uvjetnih mišljenja, a o usklađenosti poslovanja jedanaest bezuvjetnih i četiri uvjetna mišljenja (za Hrvatske vode obavljena je revizija samo financijskih izvještaja).

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti u području djelokruga i unutarnjeg ustrojstva, planiranja i izvršenja plana, računovodstvenog poslovanja, rashoda, imovine te javne nabave.

Uvjetna mišljenja o financijskim izvještajima izražena su zbog utvrđenih nepravilnosti u računovodstvenom poslovanju zbog čega financijski izvještaji djelomično nisu istiniti i vjerodostojni. Najbrojnije nepravilnosti u računovodstvenom poslovanju odnose se na nepravilno evidentiranje poslovnih događaja u poslovnim knjigama, nepotpun popis imovine i obveza te neusklađenost podataka evidentiranih u poslovnim knjigama i iskazanih u financijskim izvještajima.

Nepravilnosti su utvrđene i u poslovanju zbog čega su za pojedine korisnike državnog proračuna izražena uvjetna mišljenja o usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima te unutarnjim aktima. Nepravilnosti u poslovanju subjekata revizije ukazuju da sustavi unutarnjih kontrola u pojedinim područjima nisu zadovoljavajući, odnosno da pojedini poslovni procesi nisu uređeni unutarnjim aktima, odlukama i uputama. Svrha sustava unutarnjih kontrola je, između ostalog, poboljšanje upravljanja radi obavljanja poslovanja na pravilan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, usklađivanje poslovanja sa zakonima i drugim propisima te planovima i programima, jačanje odgovornosti za ostvarivanje poslovnih ciljeva te pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvještaja.

Za sve utvrđene nepravilnosti i propuste korisnicima državnog proračuna dano je 155 naloga i preporuka čija bi provedba pridonijela točnijem i realnijem iskazivanju podataka u financijskim izvještajima te povećanju usklađenosti poslovanja sa zakonima, drugim propisima te unutarnjim aktima.