

SADRŽAJ

stranica

1.	NADLEŽNOSTI UREDA	2
2.	ORGANIZACIJA, ZAPOSLENICI I MATERIJALNI UVJETI RADA	4
3.	STRATEŠKI PLAN RAZVOJA	8
4.	UNUTARNJA REVIZIJA	10
5.	MEĐUNARODNA SURADNJA	11
5.1.	Aktivnosti povezane s članstvom u međunarodnim strukovnim udrugama	12
5.2.	Aktivnosti povezane s pripremama za priključivanje Europskoj uniji	13
5.3.	Aktivnosti povezane uz suradnju s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja	14
5.4.	Druge međunarodne aktivnosti	15
6.	PROVEDBA GODIŠNJEG PROGRAMA RADA	16
6.1.	Postupci revizije	17
6.2.	Mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju	18
7.	REVIZIJA PRORAČUNA I KORISNIKA PRORAČUNA	20
7.1.	Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima	20
7.2.	Prihodi i primici proračuna 2008.	29
7.3.	Rashodi i izdaci proračuna	36
7.4.	Državni proračun i njegovi korisnici	41
7.4.1.	Prihodi i primici državnog proračuna	42
7.4.2.	Rashodi i izdaci državnog proračuna	46
7.4.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije državnog proračuna i proračunskih korisnika	53
7.4.4.	Izražena mišljenja	60
7.5.	Proračuni lokalnih jedinica	62
7.5.1.	Prihodi i primici proračuna lokalnih jedinica	63
7.5.2.	Rashodi i izdaci proračuna lokalnih jedinica	87
7.5.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije lokalnih jedinica	96
7.5.4.	Izražena mišljenja	100
7.6.	Zavodi za javno zdravstvo	101
7.6.1.	Prihodi i primici	102
7.6.2.	Rashodi i izdaci	104
7.6.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije zavoda za javno zdravstvo	105
7.6.4.	Izražena mišljenja	107
7.7.	Drugi korisnici proračuna	109
7.7.1.	Prihodi i primici	109
7.7.2.	Rashodi i izdaci	109
7.7.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije drugih korisnika proračuna	109
7.7.4.	Izražena mišljenja	113
8.	REVIZIJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA	115
8.1.	Trgovačka društva u državnom vlasništvu	115
8.1.1.	Prihodi	116

8.1.2.	Rashodi	118
8.1.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije trgovačkih društava u državnom vlasništvu	120
8.1.4.	Izražena mišljenja	124
8.2.	Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica	125
8.2.1.	Prihodi	126
8.2.2.	Rashodi	127
8.2.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica	128
8.2.4.	Izražena mišljenja	136
9.	REVIZIJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJA	137
9.1.	Prihodi	137
9.2.	Rashodi	138
9.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije neprofitnih organizacija	140
9.4.	Izražena mišljenja	142
10.	REVIZIJA PROJEKATA	144
10.1.	Projekti financirani iz programa Europske unije	144
10.1.1.	Projekti iz programa ISPA	145
10.1.2.	Projekti iz programa CARDS	148
10.1.3.	Projekti iz programa PHARE	150
10.2.	Projekt Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj	152
10.3.	Projekt Organizacijsko jačanje odjela za planiranje, razvoj i upravljanje kadrovima i Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika	153
10.4.	Projekt Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika	154
10.5.	Projekt Razvoj sustava odgoja i obrazovanja	155
10.6.	Projekt Švedski fond za potporu institucija u Republici Hrvatskoj	157
11.	PRAĆENJE IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA	161
12.	ZAKLJUČAK	163



IZVJEŠĆE O RADU
DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU ZA 2009.

U skladu s odredbama članka 11. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04), Državni ured za reviziju (dalje u tekstu: Ured) podnosi Hrvatskom saboru godišnje izvješće o svom radu i izvješće o obavljenim revizijama, i to do konca tekuće za prethodnu godinu.

Izvješće o radu Ureda za 2009. (dalje u tekstu: Izvješće) sadrži podatke o organizaciji, zaposlenicima i materijalnim uvjetima rada, strateškom planu razvoja, te o unutarnjoj reviziji i međunarodnoj suradnji. Osim toga, Izvješće sadrži opis postupaka revizije, podatke o provedbi Programa rada za 2009., te o broju izraženih mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju prema vrstama i prema grupama subjekata. Nadalje, u Izvješću se daju podaci o prihodima i primicima, rashodima i izdacima proračuna u 2008., te sažeci nalaza i preporuka obavljenih revizija s pregledom danih mišljenja za državni proračun i korisnike državnog proračuna, za proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, za zavode za javno zdravstvo, te druge revizijom obuhvaćene proračunske korisnike. Također, u Izvješću se daje sažetak nalaza i preporuka revizije s pregledom danih mišljenja trgovačkih društava u državnom vlasništvu, trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te neprofitnih organizacija. Izvješće sadrži i podatke o obavljenim revizijama projekata financiranih sredstvima Europske unije i drugih međunarodnih institucija. Osim navedenog, daju se i podaci o broju danih naloga i preporuka revizije.

1. NADLEŽNOSTI UREDA

Zakonom o državnoj reviziji osnovan je Ured kao samostalno i neovisno državno tijelo, koje o svom radu i obavljenim revizijama izvješćuje Hrvatski sabor. Uz odredbe o osnivanju i statusu Ureda, zakonom su uređena i pitanja nadležnosti u pogledu subjekata i sredstava koja podliježu reviziji, način obavljanja revizija, izrada revizijskih izvješća i izvješćivanja, odnos prema drugim državnim tijelima i revidiranim subjektima, kao i pitanja koja se odnose na stručne i moralne kvalitete i uvjete koje moraju ispunjavati kandidati za stjecanje certifikata i obavljanje poslova ovlaštenoga državnog revizora.

Nadležnost Ureda obuhvaća reviziju:

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

Državni prihodi obuhvaćaju prihode središnje države iskazane u državnom proračuna, fondovima i zavodima na državnoj razini, te sve prihode i primitke lokalnih jedinica.

Državni rashodi su rashodi i izdaci koji se financiraju iz spomenutih izvora.

Jedinice državnog sektora su tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, kao i sve agencije, institucije i drugi subjekti na državnoj razini i razini lokalnih jedinica, koji se financiraju iz proračuna.

U skladu s odredbama članka 3. Zakona o državnoj reviziji, revizija se obavlja jednom godišnje za:

- državni proračun,
- fondove odnosno zavode na državnoj razini, te
- proračune lokalnih jedinica, u opsegu koji se utvrđuje godišnjim programom rada Ureda.

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

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

Prema odredbama Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (Narodne novine 1/07), Ured je, uz Ministarstvo financija – Poreznu upravu, nadležan za provedbu nadzora nad financijskim poslovanjem političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, a prema odredbama Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (Narodne novine 109/07 i 125/08), ostvaruje se uvid u izvore i visinu sredstava za financiranje izborne promidžbe kandidata za navedene funkcije.

Postupci i način obavljanja revizije odvijaju se u skladu sa Zakonom o državnoj reviziji, a prema načelima i pravilima utvrđenim INTOSAI - revizijskim standardima (Narodne novine 93/94), unutarnjim normativnim aktima i procedurama, te pravilima struke uz poštivanje Kodeksa profesionalne etike državnih revizora.

2. ORGANIZACIJA, ZAPOSLENICI I MATERIJALNI UVJETI RADA

- Organizacija

Organizacija Ureda usklađena je s nadležnostima propisanim Zakonom o državnoj reviziji i posebnim ovlastima koje proizlaze iz odredbi drugih zakona.

Unutarnji ustroj uređen je Statutom kao temeljnim normativnim aktom i Pravilnikom o unutarnjem redu, koji detaljnije uređuje osnivanje i poslove pojedinih unutarnjih ustrojstvenih jedinica, njihov odnos, kao i vrstu i broj radnih mjesta, te planirani broj rukovoditelja, ovlaštenih državnih revizora i drugih službenika i namještenika.

Organizacija Ureda usklađena je s organizacijom vlasti u državi kao cjelini, i to kako funkcionalno tako i teritorijalno, a pritom se posebno vodilo računa o broju, veličini i značaju subjekata koji podliježu reviziji.

Središnji ured u Zagrebu osnovan je za obavljanje revizija državnog proračuna, svih ministarstava i državnih tijela koja se prema odredbama Zakona o državnoj reviziji obvezno revidiraju svake godine, u što su uključeni i sustavi mirovinsko-invalidskog i zdravstvenog osiguranja. Zbog značaja revidiranih tijela i visine javnih sredstava s kojima raspolažu, kao i potrebe specijalizacije revizora, te koordinacije rada pojedinih revizijskih timova, Središnji ured ustrojen je na funkcionalnom principu prema grupama srodnih subjekata.

Uz posebne odjele za reviziju grupa subjekata, osnovan je i Odjel za pravne poslove i suradnju s drugim tijelima vlasti koja imaju komplementarne nadležnosti na području ostvarenja javnih prihoda, njihovog planiranja, prikupljanja i posebno zakonitog i učinkovitog trošenja. U skladu s ustrojem Ureda kao neovisnog i samostalnog državnog tijela, bez ovlasti izvršne i sudbene vlasti, ta suradnja posebno je značajna jer upravo na temelju izvješća Ureda, a u skladu sa zakonskim ovlastima i zaključcima Hrvatskog sabora, ta tijela dužna su poduzimati konkretne mjere i provoditi postupke za sankcioniranje nepravilnosti i nezakonitog rada revidiranih subjekata i odgovornih osoba.

Za reviziju lokalnih jedinica, korisnika proračuna lokalnih jedinica, te drugih subjekata na lokalnoj razini koji podliježu reviziji, osnovano je 20 područnih ureda sa sjedištem u županijskim središtima. Ovakva organizacija pokazala se ekonomski opravdanom, jer se optimalno koriste stručni potencijali, racionalno posluje i štede sredstva za službena putovanja. Broj zaposlenika u područnim uredima prilagođen je broju subjekata koji obvezno godišnje ili potencijalno prema programu rada, podliježu reviziji.

Takav funkcionalni i teritorijalni ustroj Ureda i odgovarajući unutarnji normativni akti osiguravaju potrebnu razinu koordinacije između Središnjeg ureda i područnih ureda, čime se postiže ujednačavanje prakse obavljanja revizija i izvješćivanja, a u skladu s potrebama, moguća je preraspodjela poslova između pojedinih područnih ureda kao i sa Središnjim uredom.

Zbog međunarodnih obveza Republike Hrvatske, ali i samog Ureda kao člana Međunarodnog udruženja vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI i EUROSAI, unutarnja organizacija i način rada prilagođeni su izvršavanju obveza kroz reviziju sredstava Europske unije i drugih međunarodnih organizacija, koja također čine dio javne potrošnje. Isto tako, osigurano je i sudjelovanje Ureda u radu tijela navedenih međunarodnih organizacija i provođenju njihovih programa.

U cilju stvaranja uvjeta za uspješno obavljanje temeljnih zadataka i izvršavanje zakonskih obveza osnovane su i unutarnje jedinice koje ne obavljaju poslove revizije, ali ih kao logistika podržavaju i omogućuju. To su odjeli za kadrovske, administrativne, opće, financijske, računovodstvene i informatičke poslove, s precizno određenim zadaćama, međusobnim vezama i odgovornostima.

Organizacija Ureda je provedena u skladu s međunarodnim iskustvima i dobrom praksom drugih zemalja, a podržana je i zaokružena sustavom unutarnjih pravilnika, priručnika, procedura i naputaka, koji se koriste pri obavljanju revizija i izvršavanju zakonskih obveza. Oni ujedno predstavljaju mehanizme unutarnje kontrole i garancija su stručnog i odgovornog rada.

- Zaposlenici

U skladu sa zakonski utvrđenim nadležnostima, temeljne poslove i zadatke Ureda izvršavaju ovlašteni državni revizori, koji osim osnovnih i općih uvjeta propisanih za državne službenike moraju ispunjavati i posebne uvjete propisane Zakonom o državnoj reviziji, a u svome radu se moraju pridržavati standarda, načela, pravila, etičkih normi i vrijednosti propisanih INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Druge poslove i zadatke Ureda, koji imaju opći i tehnički karakter, obavljaju državni službenici i namještenici.

U skladu s ovlastima iz Zakona o državnoj reviziji i Statuta, donesen je Pravilnik o unutarnjem redu, kojim je uz ustroj unutarnjih jedinica, utvrđen broj, vrsta te funkcionalni i teritorijalni razmještaj zaposlenika. Navedenim normativnim aktom sistematizirano je 307 radnih mjesta, a na dan 30. rujna 2009. popunjeno je 279, od čega 225 državnih revizora, 41 službenik, 9 namještenika i 4 vježbenika.

U izvještajnom razdoblju od 1. listopada 2008. do 30. rujna 2009., Ured je napustilo 8 ovlaštenih državnih revizora, dok su u istom razdoblju zaposlene 4 osobe.

Prema kvalifikacijskoj strukturi, 229 zaposlenika ili 82% ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su 2 doktora znanosti, 14 magistara znanosti i 3 magistra specijalista.

Revizija i revizijski poslovi su složeni i sveobuhvatni, a odnose se na široko područje poslovanja od državnih tijela i lokalnih jedinica do gospodarskih subjekata i neprofitnih organizacija što, uz osnovna znanja i vještine stečene redovitim školovanjem i radnim iskustvom, zahtijeva stalno stručno usavršavanje državnih revizora. Kako se poslovanje najvećeg broja subjekata revizije odvija u informatičkom okruženju i uz uporabu najsuvremenijih informatičkih rješenja, ovlašteni državni revizori se moraju stalno osposobljavati i stručno usavršavati za rad u takvim uvjetima.

Stručno i znanstveno usavršavanje zaposlenika provodi se putem dodiplomskih i diplomskih studija, stručnih seminara, savjetovanja, radionica, tečajeva, konferencija i izlaganja u okviru Ureda, u suradnji s fakultetima, stručnim udruženjima u zemlji i inozemstvu, a posebno u okviru INTOSAI i EUROSAI, te stručne suradnje s drugim državnim revizijama.

- Materijalni uvjeti rada

U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, sredstva za rad Ureda osiguravaju se u državnom proračunu.

U tablici u nastavku, daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima Ureda u 2008., te planiranim rashodima za 2009.

Tablica broj 1

Planirani i izvršeni rashodi u 2008. i plan za 2009.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	2008.		Plan za 2009.
		Plan	Izvršenje	
1	2	3	4	5
I.	Administracija i upravljanje	53.983.000,00	50.775.233,00	54.037.702,00
1.	Plaće za redovni rad	36.670.000,00	35.711.775,00	36.989.902,00
2.	Plaće za prekovremeni rad	300.000,00	43.701,00	100.000,00
3.	Ostali rashodi za zaposlene	1.383.000,00	1.083.213,00	1.312.500,00
4.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	5.767.000,00	5.542.131,00	5.886.200,00
5.	Doprinosi za zapošljavanje	680.000,00	643.604,00	698.100,00
6.	Službena putovanja	500.000,00	378.038,00	350.000,00
7.	Naknade za prijevoz	1.450.000,00	1.352.195,00	1.530.000,00
8.	Stručno usavršavanje zaposlenika	200.000,00	44.347,00	150.000,00
9.	Uredski materijal i drugi materijalni rashodi	1.063.000,00	993.751,00	900.000,00
10.	Energija	800.000,00	628.921,00	850.000,00
11.	Materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje	60.000,00	19.566,00	60.000,00
12.	Sitni inventar i autogume	160.000,00	118.199,00	150.000,00
13.	Usluge telefona, pošte i prijevoza	850.000,00	725.478,00	880.000,00
14.	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	900.000,00	840.304,00	900.000,00
15.	Usluge promidžbe i informiranja	100.000,00	73.871,00	150.000,00
16.	Komunalne usluge	1.580.000,00	1.349.735,00	1.520.000,00
17.	Zakupnine i najamnine	410.000,00	404.603,00	350.000,00
18.	Intelektualne i osobne usluge	260.000,00	199.589,00	100.000,00
19.	Računalne usluge	150.000,00	133.605,00	250.000,00
20.	Ostale usluge	90.000,00	72.690,00	80.000,00
21.	Naknade za rad povjerenstava	150.000,00	129.655,00	200.000,00
22.	Premije osiguranja	110.000,00	82.111,00	120.000,00
23.	Reprezentacija	150.000,00	57.381,00	73.000,00
24.	Članarine	20.000,00	14.052,00	20.000,00
25.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	60.000,00	46.743,00	80.000,00
26.	Naknade građanima i kućanstvima u naravi	20.000,00	0	218.000,00
27.	Naknade građanima i kućanstvima u novcu	100.000,00	85.975,00	120.000,00
II.	Opremanje ureda	140.000,00	135.308,00	80.000,00
28.	Uredska oprema i namještaj	80.000,00	77.770,00	50.000,00
29.	Oprema za održavanje i zaštitu	60.000,00	57.538,00	30.000,00
III.	Informatizacija	300.000,00	293.683,00	450.000,00
30.	Licence	0,00	0	200.000,00
31.	Uredska oprema-informatika	300.000,00	293.683,00	250.000,00
IV.	Obnova voznog parka	300.000,00	295.501,00	0
32.	Prijevozna sredstva u cestovnom prometu	300.000,00	295.501,00	0
UKUPNO (I.+II.+III.+IV.)		54.723.000,00	51.499.725,00	54.567.702,00

- Izgradnja i korištenje informacijskog sustava

Tijekom 2009. kao i prethodnih godina nastavljena je izgradnja informacijskog sustava, čija je temeljna zadaća pružanje podrške radu državnih revizora i drugih zaposlenika Ureda.

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

Kao i u prethodnim godinama, 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 vlasništvu države,
- komunalnim društvima u vlasništvu lokalnih jedinica, te
- neprofitnim organizacijama.

Također, tijekom 2009.:

- praćena su dostignuća u informatičkoj tehnologiji, s ciljem poboljšanja postojećeg informacijskog sustava,
- razvijene su vlastite programske podrške koje omogućavaju primjenu informatičke tehnologije u svim fazama revizijskog procesa (od planiranja i provedbe do izvješćivanja o obavljenoj reviziji), te
- organizirana je i provedena edukacija državnih revizora na korištenju najnovijih programskih alata koji se koriste u provedbi revizije.

Ured kontinuirano radi na poboljšanju programa za praćenje tijeka revizije, koji omogućuje zaposlenicima zaduženim za provedbu kontrole kvalitete revizije uvid u pojedinačne postupke u provedbi revizije. Primjenom spomenutog programa te korištenjem najnovijih informatičkih rješenja koji standardiziraju i ubrzavaju postupke revizije, podignuta je razina kvalitete rada državnih revizora.

3. STRATEŠKI PLAN RAZVOJA

Strateški plan Ureda jedan je od ključnih dokumenata na razvojnom putu institucije državne revizije u Republici Hrvatskoj.

U siječnju 2008. Ured je započeo s aktivnostima na provedbi svog novog, petogodišnjeg strateškog plana, čije donošenje se temeljilo na analizi ostvarenja ciljeva i zadataka iz Strateškog plana razvoja za razdoblje 2003. - 2007. i analizi rezultata twinning projekta.

Strateškim planom za razdoblje 2008. - 2012. (dalje u tekstu: Strateški plan), koji ujedno definira viziju, misiju, vrijednosti i ciljeve Ureda, predviđeno je da glavne aktivnosti Ureda u narednom razdoblju budu usmjerene na tri posebna cilja:

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

U skladu s donesenim Procedurama rada, aktivnosti usmjerene na postizanje povećanja kvalitete revizija, tijekom 2009. odvijale su se na dvije razine:

- na razini revizorskih timova i
- na razini pojedinih stupnjeva kontrole kvalitete.

Kontrola kvalitete određena je Procedurama rada, dok su postupci kontrole definirani priručnicima i nalogima, a odnosi se prije svega na provjeru primjene INTOSAI revizijskih standarda i smjernica.

Posebnu ulogu u razvoju sustava kontrole kvalitete ima Komisija za metodologiju rada i izradu izvješća, čiji je zadatak stalno praćenje razvoja revizijske prakse, analiza rezultata rada, redovito ažuriranje metodologije rada, priručnika, smjernica i naputka za rad državnih revizora te, prema potrebi, predlaže promjene radnih postupaka i/ili dodatnu izobrazbu.

U ovom izvještajnom razdoblju Komisija je provela analizu primjene te raspravila i usvojila:

- Priručnik za financijsku reviziju s pripadajućim dodacima i prilogima,
- Priručnik za reviziju učinkovitosti,
- Priručnik za reviziju projekata financiranih iz programa EU i
- Izmjene Priručnika za rad državnih revizora, u dijelu revizije financijskih izvještaja i poslovanja trgovačkih društava.

Priručnici su, nakon što ih je potvrdio glavni državni revizor, objavljeni na Intranet stranicama Ureda.

U svrhu podizanja stručnih i etičkih kvaliteta zaposlenika, u okviru Strateškog plana donesena je i Strategija razvoja kadrova za razdoblje 2008. - 2012. Kod izrade Strategije uvaženi su zahtjevi navedeni u temeljnim dokumentima za rad Ureda i definirana tri strateška cilja, za čiju su realizaciju razrađeni planovi zadataka s očekivanim rezultatima, osobe odgovorne za provedbu i rokovi provedbe.

Definirani su sljedeći ciljevi:

- zapošljavanje i zadržavanje osoblja s najboljim znanjima i vještinama,
- pružanje mogućnosti za stručno usavršavanje i osobni razvoj zaposlenika, te
- uključivanje izvrsnosti u sva područja rada Ureda.

Sadržaj, oblici i način provedbe stručnog usavršavanja zaposlenika Ureda, trajanje izobrazbe te procjena troškova, utvrđeni su Programom stručnog usavršavanja službenika koji se donosi na godišnjoj razini. Tijekom 2009. stručno i znanstveno usavršavanje zaposlenika provedeno je putem dodiplomskih i poslijediplomskih studija, konferencija, savjetovanja, stručnih seminara, radionica i tečajeva organiziranih u suradnji s fakultetima, stručnim udruženjima u zemlji i inozemstvu, a posebno u okviru organizacija INTOSAI i EUROSAL i stručne suradnje s institucijama državne revizije drugih zemalja.

U organizaciji domaćih i inozemnih strukovnih i savjetničkih institucija, ministarstava i drugih državnih tijela održano je više konferencija, simpozija, seminara, tečajeva i radionica, na kojima su sudjelovali zaposlenici Ureda u svojstvu predavača ili polaznika. Održani su i seminari na kojima su novi zaposlenici upoznati s ustrojem, ovlastima i načinom rada Ureda, a uključeni su u program orijentacije, kako bi se upoznali s načinom rada, organizacijskom kulturom i vrijednostima Ureda. Vježbenici visoke stručne spreme uključeni su i u program stručnog i praktičnog osposobljavanja za polaganje državnog stručnog ispita i ispita za ovlaštenoga državnog revizora, kako kroz mentorski rad tijekom obavljanja revizija u revizorskim timovima, tako i kroz posebne, vježbenicima prilagođene, seminare.

Također, u ovom izvještajnom razdoblju zainteresiranim zaposlenicima je omogućeno, u skladu s pokazanim rezultatima i zalaganjem na radu, te sadašnjim i budućim potrebama Ureda, učenje stranih jezika te stjecanje raznih specijalističkih znanja i vještina.

Zahtjevi za etičkim kvalitetama zaposlenika, posebice ovlaštenih državnih revizora, regulirani su Zakonom o državnoj reviziji, INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. U skladu s mjerama iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, imenovan je povjerenik za etiku, koji je zadužen za zaprimanje pritužbi službenika, građana i drugih osoba na neetičko i moguće koruptivno ponašanje zaposlenika Ureda, te promoviranje etičkog ponašanja zaposlenika Ureda.

U svrhu praćenja najnovijih tehničkih dostignuća, uz pomoć odgovarajuće računalne podrške i računalnih sustava usmjerenih povećanju učinkovitosti rada, u okviru Strateškog plana donesena je i IT strategija za razdoblje 2008. - 2012. Na temelju navedene Strategije, donose se planovi nabave hardvera i softvera za narednu godinu. Za sve revizorske timove osigurani su softverski alati potrebni za praćenje, provedbu i podršku revizijskog procesa. Putem računalne mreže, ACL program dostupan je svim revizorskim timovima. Za ovlaštene državne revizore održane su jednodnevne radionice s ciljem unapređenja primjene ACL programa u reviziji.

4. UNUTARNJA REVIZIJA

Unutarnja revizija je dio sveobuhvatnog sustava unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru.

Obveza ustrojavanja unutarnje revizije propisana je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), te odredbama članka 137. i 138. Zakona o proračunu (Narodne novine 96/03).

Unutarnja revizija je neovisna aktivnost koja procjenjuje sustav unutarnjih kontrola, daje neovisno i objektivno stručno mišljenje i savjete za unapređenje poslovanja, pomaže korisniku proračuna u ostvarenju ciljeva primjenom sustavnog i disciplinarnoga pristupa vrednovanju i poboljšanju djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrola i gospodarenja. Ispituje cjelokupno poslovanje i daje preporuke za njegovo unapređenje kao i prijedloge za uvođenje i poboljšanje financijskog upravljanja i kontrola.

Odredbama članka 17. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, propisano je da su korisnici proračuna obvezni uspostaviti unutarnju reviziju na jedan od sljedećih načina: ustrojavanjem neovisne jedinice za unutarnju reviziju izravno odgovorne čelniku korisnika proračuna ili imenovanjem unutarnjeg revizora izravno odgovornog čelniku korisnika proračuna, osnivanjem zajedničke jedinice za unutarnju reviziju na prijedlog više korisnika proračuna, uz prethodnu suglasnost ministra financija, te sporazumom o obavljanju poslova unutarnje revizije s mjerodavnim ministarstvom, te lokalnom jedinicom, uz prethodnu suglasnost ministra financija. Ministar financija pravilnikom propisuje kriterije za uspostavljanje unutarnje revizije kod proračunskih korisnika ovisno o broju zaposlenih i financijskim sredstvima kojima raspolažu, te uvjete koje moraju ispunjavati unutarnji revizori.

Pravilnik o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika donesen je u ožujku 2008. Prema odredbama navedenog Pravilnika, unutarnji revizor mora ispunjavati određene uvjete za obavljanje poslova unutarnje revizije, a to su: visoka stručna sprema, uvjeti propisani za prijam u državnu službu, te stručno ovlaštenje ministra financija za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru, koje se stječe prema programu i postupku koji donosi ministar financija. Po završetku cjelokupnog programa, stječe se stručno ovlaštenje za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora za javni sektor.

Unutarnji revizori koriste metodologiju koja se temelji na međunarodnim revizijskim standardima za unutarnju reviziju te na propisima i smjernicama koji uređuju unutarnju reviziju u Republici Hrvatskoj. U svome radu unutarnji revizori moraju se pridržavati Kodeksa strukovne etike unutarnjih revizora u javnom sektoru.

Odlukom glavnog državnog revizora, od 1. listopada 2004. u Uredu je ustrojen Odjel za unutarnju reviziju. Odjel obavlja neovisnu funkciju kontrole u sustavu unutarnje financijske kontrole i poslovanja Ureda, obavlja revizije sustava unutarnjih kontrola i poslovanja u skladu sa strateškim planom razvoja i godišnjim programom rada, daje preporuke i savjete glavnom državnom revizoru i zaposlenicima o mogućnostima poboljšanja kontrole i učinkovitosti rada, te sastavlja izvješća o obavljenim aktivnostima i utvrđenim činjenicama za glavnoga državnog revizora. Donesen je Strateški plan unutarnje revizije za razdoblje 2008. - 2010. i Program rada za 2009.

Strateškim planom unutarnje revizije predviđen je djelokrug rada unutarnjih revizora koji se odnosi na procjenu pouzdanosti i cjelovitosti financijskih i poslovnih informacija, kao i njihov način prepoznavanja, procjenjivanja, razvrstavanja i predočavanja, ocjenjivanje cjelokupne učinkovitosti poslovanja, te zaštite imovine.

U postupku unutarnje revizije provjerava se dosljednost u primjeni planova, procedura, zakonskih propisa, priručnika, standarda i smjernica u obavljanju poslova.

Programom rada za 2009. planirano je obaviti poslove:

- revizije poslovanja područnih ureda s osvrtom na postupke revizije, te prikupljanje i čuvanje dokumentacije u svrhu revizijskih dokaza,
- provjere pravilnosti primjene zakonskih i drugih propisa, priručnika, smjernica i procedura u postupcima revizije financijskih izvještaja i poslovanja lokalnih jedinica,
- provjere primjene načela i standarda u izradi izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja lokalnih jedinica,
- revizije poslovnih procesa računovodstva, financijskog izvještavanja, popisa imovine i obveza, nabave Ureda,
- revizije financijskih izvještaja i poslovanja Ureda,
- praćenja izvršenja preporuka danih u prethodnim izvješćima o obavljenoj unutarnjoj reviziji područnih ureda.

Svi planirani poslovi unutarnje revizije izvršeni su u cijelosti.

5. MEĐUNARODNA SURADNJA

Putem međunarodne suradnje, prije svega kroz razmjenu stavova, iskustava i stručne literature, izobrazbu zaposlenika putem sudjelovanja na međunarodnim skupovima, seminarima te radionicama i programima, Ured kontinuirano radi na unaprjeđivanju kvalitete rada i revizijskih izvješća. Osim toga, međunarodnim aktivnostima, zalaganjem i ugledom, Ured znatno pridonosi nastojanju Republike Hrvatske da se što brže i uspješnije uključuje u međunarodne integracije.

Temeljni ciljevi međunarodne suradnje i odnosa utvrđeni su Strategijom međunarodne suradnje, a odnose se na:

- razmjenu znanja, iskustava, stručnih materijala, dokumentacije i informacija radi ujednačavanja metodologije rada u okviru opće prihvaćenih međunarodnih standarda,
- praćenje modernih pravaca razvoja revizijske profesije u svijetu,
- doprinos razvoju revizijske profesije u svijetu na temelju vlastitih iskustava, te
- informiranje drugih o radu, rezultatima i profesionalnim dostignućima Ureda, te doprinos njegovom ugledu i prihvaćanju kao stručne i uvažene institucije.

Navedeni ciljevi se ostvaruju kroz aktivnosti svrstane u četiri osnovne kategorije:

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

5.1. Aktivnosti povezane s članstvom u međunarodnim strukovnim udrugama

- INTOSAI

INTOSAI¹ je međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija osnovana 1953., s ciljem razmatranja pitanja i donošenja preporuka vezanih uz predmete od zajedničkog profesionalnog interesa svih zemalja članica (188 zemalja), iniciranja i unaprjeđivanja razmjene profesionalnih iskustava i ideja, te kontinuiranog poboljšavanja i unaprjeđivanja međunarodnih revizijskih standarda za javni sektor.

Ured je član INTOSAI od 1994., te je od samog početka aktivan u radu ove organizacije kroz sudjelovanje na kongresima, konferencijama, seminarima i radionicama u njegovoj organizaciji, kao i u radu različitih radnih skupina i specifičnim programima izobrazbe državnih revizora. Od 2006. Ured je član Glavnog odbora za jačanje kapaciteta, čime aktivno sudjeluje u ostvarivanju ciljeva zacrtanih Strateškim planom Organizacije za razdoblje 2005. - 2010.

Ured je također član Radne skupine za izradu vodiča dobre prakse za neovisne vanjske uvide (tzv. peer-review), te sudjeluje u radu INTOSAI Pododbora za izradu smjernica za financijsku reviziju, čiji je cilj INTOSAI Smjernice za financijsku reviziju uskladiti s Međunarodnim revizijskim standardima (*ISA – International Auditing Standards*) Međunarodnog odbora za revizijske standarde (*IAASB – International Auditing and Assurance Standards Board*), a što bi državnim revizijama trebalo omogućiti još višu kvalitetu standarda u reviziji javnog sektora.

- EUROSAI

EUROSAI² je Europska organizacija vrhovnih revizijskih institucija, osnovana 1990., kao jedna od sedam granskih regionalnih organizacija INTOSAI, a u svoje članstvo okuplja državne revizije iz 48 zemalja te Europski revizorski sud. Osnovna zadaća EUROSAI je poticanje i podržavanje prijateljske suradnje među članicama, radi omogućavanja razmjene stručnih informacija, mišljenja i iskustava.

Ured vrlo aktivno sudjeluje u radu EUROSAI, od uključivanja u rad radnih skupina, preko sudjelovanja na stručnim tematskim seminarima, pa sve do sudjelovanja na kongresu koji predstavlja vrhovno tijelo ove Organizacije. Tako je u studenome 2008. u Pragu, predstavnik Ureda zajedno s predstavnicima državnih revizija iz tridesetak zemalja, sudjelovao na Seminaru o reviziji sustava socijalne skrbi, na kojem se raspravljalo o reviziji europskih fondova socijalne skrbi, potporama putem udruga socijalne skrbi, te prijevarama i zlouporabama u tim sustavima. Također, predstavnici Ureda su nazočili EUROSAI-ARABOSAI konferenciji o ulozi državnih revizija u razvoju učinkovitosti državnih tijela, koja je održana u ožujku 2009. u Parizu. Tijekom konferencije predstavnici državnih revizija 55 zemalja članica EUROSAI i ARABOSAI, te predstavnici Europskog revizorskog suda, EURORAI³ i OECD/SIGMA, raspravljali su o ključnim pitanjima vezanim uz temu skupa, uključujući prezentacije konkretnih revizijskih slučajeva iz pojedinih zemalja. Na temelju rasprave, sastavljeni su zaključci koji bi institucijama državne revizije trebali pomoći u daljnjem radu i obavljanju revizija u tematski obrađenim područjima.

¹ eng. *International Organisation of Supreme Audit Institutions*

² eng. *European Organisation of Supreme Audit Institutions*

³ eng. *European Organisation of Regional Audit Institutions*

5.2. Aktivnosti povezane s pripremama za priključivanje Europskoj uniji

Strategija Europske unije povezana s pripremom svih državnih funkcija u zemljama kandidatima kao potencijalnim članicama Unije, odnosi se prije svega na izgradnju odgovarajućeg institucionalnog okvira, zatim usklađivanje zakonskog okvira, te njegovu primjenu u radu i funkcioniranju državne i lokalne uprave. Takve nove okolnosti su već u pretpristupnom razdoblju za Ured predstavljale nove izazove, kao primjerice praćenje napretka pojedinih institucija i sustava u prilagodbi pravilima i zahtjevima Europske unije na koje se Republika Hrvatska obvezala Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, što je također zahtijevalo dodatnu edukaciju državnih revizora na različitim područjima povezanim s pretpristupnim procesima, novim oblicima revizija, novim pravilima i postupcima, kao i promjenu organizacijske i kadrovske strukture, te pojačanu međunarodnu suradnju.

- **Mreža vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata**

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

Sastanak predstavnika državnih revizija unutar Mreže održan je u listopadu 2008. u Luksemburgu.

Tijekom izvještajnog razdoblja pripremljen je konačni nacrt zajedničkog zaključka o paralelnoj reviziji EU fondova obavljenoj tijekom 2007. i 2008., koji je zatim objavljen i prezentiran na sastanku Kontaktnog odbora Europske unije u prosincu 2008. u Luksemburgu. Nadalje, Radna skupina za izradu Vodiča dobre prakse za twinning, provela je, pod vodstvom predstavnika Ureda, analizu postignutih učinaka, koja je također prezentirana na sastanku Kontaktnog odbora Europske unije u prosincu 2008.

- **Kontaktни odbor Europske unije**

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

Ured sudjeluje u radu Kontaktnog odbora od 1994., u svojstvu aktivnog promatrača. Na zadnjem sastanku održanom u Luksemburgu, u prosincu 2008., Ured je, kao predstavnik Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata, potencijalnih kandidata i Europskog revizorskog suda, prezentirao izvješće o aktivnostima i rezultatima Mreže u proteklom izvještajnom razdoblju, na temelju kojeg je Kontaktни odbor odlučio i dalje aktivno podržavati rad i napredak državnih revizija članica Mreže na putu prema priključivanju Europskoj uniji.

U okviru Kontaktnog odbora djeluje i odbor predstavnika državnih revizija zemalja članica Europske unije, u čijem radu, kao i radu njihovih radnih skupina redovno sudjeluje predstavnik Ureda. Tijekom izvještajnog razdoblja održan je jedan sastanak i to u listopadu 2008., u Luksemburgu.

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

Na tom je sastanku predstavnik Ureda podnio redovni izvještaj o napretku, aktivnostima i daljnjim planovima Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata, potencijalnih kandidata i Europskog revizorskog suda.

- **Europski revizorski sud**

Osim u okviru Kontaktnog odbora Europske unije i Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, Ured surađuje s Europskim revizorskim sudom i kroz razne druge aktivnosti, kao što je suradnja kroz revidiranje projekata u Republici Hrvatskoj koji su djelomično ili u cijelosti financirani sredstvima Europske unije, te sudjelovanje državnih revizora u programu Europskog revizorskog suda za izobrazbu revizora iz državnih revizija zemalja kandidata za pristupanje Europskoj uniji. Tijekom proteklog izvještajnog razdoblja, suradnja se odvijala i kroz razmjenu informacija, zajedničkim radom u različitim radnim skupinama, na seminarima, radionicama i drugim oblicima komunikacija.

- **Poglavlje 32 – Financijska kontrola**

Ostvarivanje aktivnosti Ureda planiranih u smislu potpunog usklađivanja s međunarodnim revizijskim standardima i dobrom europskom praksom prate se i kroz proces pregovora Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji, posebice u okviru Poglavlja 32 – *Financijska kontrola*. Ured je, zajedno s Ministarstvom financija, nositelj navedenog poglavlja, a zaposlenik Ureda je voditelj Radne skupine za pregovore o istom poglavlju. Pregovori o ovom poglavlju započeli su u lipnju 2007., čime su još više intenzivirane međunarodne aktivnosti Ureda, kao i njegova uloga u revidiranju i praćenju drugih područja u okviru pregovora, a posebice područja uspostave i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

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

Tijekom izvještajnog razdoblja dovršen je najveći dio aktivnosti usmjerenih na administrativno i tehničko usklađivanje sa zahtjevima Europske unije u okviru pregovora o Poglavlju 32 – *Financijska kontrola*, te je u svibnju 2009. Europskoj komisiji dostavljeno konačno izvješće o ispunjavanju obveza iz tog poglavlja.

5.3. Aktivnosti povezane uz suradnju s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja

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

Intenzivniju bilateralnu suradnju u izvještajnom razdoblju Ured je ostvario s Državnim uredom za reviziju Republike Makedonije, na poziv čijega glavnog državnog revizora je glavni državni revizor Republike Hrvatske sa svojim suradnicima u svibnju 2009. boravio u Skopju u radnoj posjeti. Intenzivna bilateralna suradnja stalno se ostvaruje i s državnim revizijama Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, Bosne i Hercegovine, Republike Slovenije, Republike Bugarske i drugih zemalja.

Nadalje, u lipnju 2009. je, prema dogovoru glavnih državnih revizora Republike Hrvatske i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, obavljeno vrednovanje twinning projekta provedenog u razdoblju od prosinca 2004. do svibnja 2007. U tu je svrhu u svibnju 2009. predstavnik Državnog ureda za reviziju Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske održao niz sastanaka u Središnjem uredu i područnim uredima Karlovac, Rijeka, Zadar i Čakovec, kako bi se ocijenili rezultati postignuti tijekom projekta, te napravila analiza učinaka i procjena njihove održivosti.

Također je važno navesti da je u organizaciji Državnog ureda za reviziju Crne Gore, uz pomoć Savezne Republike Njemačke, u listopadu 2008. u Pržnu održan regionalni seminar o upravljanju ljudskim resursima u vrhovnim revizijskim institucijama. Taj je seminar predstavljao svojevrsan nastavak EUROSAI seminara o upravljanju u vrhovnim revizijskim institucijama koji je održan u travnju 2008. u Berlinu, sa svrhom razmjene iskustava državnih revizija s područja Istočne i Jugoistočne Europe.

Na tom su seminaru, na poziv domaćina, predstavnici Ureda održali predavanje na temu *Izobrazba i razvoj kadrova u Državnom uredu za reviziju Republike Hrvatske*, kao primjer dobre prakse drugim zemljama u regiji.

5.4. Druge međunarodne aktivnosti

Međunarodna suradnja Ureda se, osim kroz do sad navedene aktivnosti sa strukovnim organizacijama i državnim revizijama drugih zemalja, ostvaruje i na brojne druge načine. Posebno je važno spomenuti suradnju s međunarodnim institucijama i organizacijama kao što su GRECO, SIGMA, MMF, OLAF, itd., ostvarenu u okviru različitih antikorupcijskih programa i inicijativa, programa ocjenjivanja stanja prevencije i suzbijanja pojava prijevare i korupcije, razvoja sustava javne nabave, korištenja i upravljanja fondovima Europske unije, kao i sudjelovanja u razvoju i provedbi programa i projekata vezanih uz reformu državne uprave. Tako je u proteklom izvještajnom razdoblju održan niz sastanaka s predstavnicima Svjetske banke (srpanj 2009.), Europske komisije (svibanj i lipanj 2009.) i SIGMA (ožujak i travanj 2009.).

6. PROVEDBA GODIŠNJEG PROGRAMA RADA

Opseg obavljanja revizije utvrđuje se godišnjim programom rada Ureda, u skladu s odredbom članka 3. stavka 4. Zakona o državnoj reviziji. Sastavni dio godišnjeg programa rada je i Plan revizija prema vrstama i subjektima.

Kriteriji za odabir subjekata revizije bili su:

- obveza revizije propisana zakonom,
- izraženo nepovoljno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju u prethodnom razdoblju,
- materijalna značajnost,
- podnesene prijave i podnesci državnih tijela, lokalnih jedinica i drugih subjekata u vlasništvu države ili lokalnih jedinica, te drugih pravnih i fizičkih osoba i
- saznanja iz javnih medija.

Revizijom su obuhvaćeni svi subjekti za koje je Zakonom o državnoj reviziji i Zakonom o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, propisana obveza godišnje revizije (državni proračun, lokalne jedinice, političke stranke i nezavisni zastupnici). Osim revizija navedenih subjekata, planirane su i revizije korisnika proračuna lokalnih jedinica kao i revizije trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima. Aktivnosti Ureda predviđene godišnjim programom rada su usklađene s Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije.

Prema razini financiranja, od ukupno 855 planiranih revizija, 72 revizije se odnose na subjekte na državnoj razini (državni proračun i korisnici državnog proračuna - ministarstva, agencije, uredi, zavodi, fondovi, političke stranke i nezavisni zastupnici, te trgovačka društva i neprofitne organizacije u većinskom državnom vlasništvu i projekti) s ukupnim prihodima 147.512.260.368,00 kn, a 783 se odnosi na lokalne jedinice, zavode za javno zdravstvo, druge korisnike proračuna lokalnih jedinica, te neprofitne organizacije i trgovačka društva u većinskom vlasništvu lokalnih jedinica s ukupnim prihodima 28.198.301.339,00 kn.

Program rada za 2009. u cijelosti je ostvaren. U ovom izvještajnom razdoblju obavljeno je 855 revizija, od čega 546 financijskih revizija (revizija financijskih izvještaja i poslovanja), 299 uvida u proračun i financijske izvještaje lokalnih jedinica, te 10 uvida u financijske izvještaje izvanparlamentarnih političkih stranaka.

Prije, u tijeku i nakon provedbe revizija, Ured surađuje s drugim državnim institucijama. Suradnja obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite i zamolbe, davanje pojašnjenja, te sudjelovanje na organiziranim sastancima u vezi predmeta revizije. U ovom izvještajnom razdoblju razmijenjeni su dokumenti i izvješća u vezi 103 predmeta u okviru provedbe mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, s ciljem afirmacije pristupa "nulte tolerancije" na korupciju.

Također, u ovom izvještajnom razdoblju Ured je odgovorio na upite i dostavio izvješća o obavljenim revizijama na 79 zahtjeva predstavnika medija, te 72 zahtjeva pravnih ili fizičkih osoba.

Financijska revizija (revizija financijskih izvještaja i poslovanja) obavljena je za 546 subjekata:

- državni proračun i 35 korisnika državnog proračuna,
- 277 lokalnih jedinica,
- 21 zavod za javno zdravstvo,
- 50 drugih korisnika proračuna,
- 120 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica,
- 21 neprofitnu organizaciju,
- 6 projekata,
- 11 parlamentarnih političkih stranaka, te za
- 4 nezavisna kandidata.

Ciljevi revizije bili su:

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

Provedbom revizija u ovom izvještajnom razdoblju obuhvaćena su javna sredstva u ukupnom iznosu 175.710.561.707,00 kn.

6.1. Postupci revizije

U skladu s INTOSAI - revizijskim standardima, Ured obavlja *financijske revizije* (revizija financijskih izvještaja i poslovanje), uvide u proračun i financijske izvještaje, te *revizije učinkovitosti*.

Financijskom revizijom utvrđuje se u kojoj mjeri financijski izvještaji iskazuju istinito i objektivno financijski položaj i rezultate financijskih aktivnosti, te je li poslovanje obavljeno u skladu s propisima. Revizijom se obuhvaćaju sljedeća područja: djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo subjekata s osvrtom na organizaciju i obavljanje poslova unutarnje revizije, računovodstveno poslovanje, prihodi i rashodi, te imovina i obveze.

U okviru rashoda, postupcima revizije posebno se obuhvaćaju kapitalna ulaganja i javne nabave. Također, ocjenjuje se djelotvornost i ekonomičnost korištenja javnih sredstava. Za svaku pojedinu reviziju radi se procjena rizika revizije te procjena rizika pojave prijevare i korupcije u skladu s donesenim Smjernicama za postupanje revizora u slučaju sumnje na prijevaru i korupciju.

U skladu s odredbama članka 7. Zakona o državnoj reviziji, po okončanju revizije sastavlja se izvješće, koje se sastoji od tri dijela:

- opisa činjenica utvrđenih revizijskim postupcima, sistematiziranih po pojedinim područjima,
- nalaza, u kojem su ukratko opisana područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti (uz svako područje daje se nalog, prijedlog ili mišljenje, odnosno preporuka u vezi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti), te
- mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju subjekta revizije.

Uvidom u proračun i financijske izvještaje obuhvaća se donošenje i izvršenje proračuna, te financijski izvještaji radi utvrđivanja pravilnosti i usklađenosti sa zakonskim propisima.

Revizija učinkovitosti se provodi s ciljem povećanja uspješnosti poslovanja i podizanja kvalitete usluga, odnosno povećanja učinkovitosti subjekata revizije. Revizijom mogu biti obuhvaćene poslovne aktivnosti, programi i projekti koji se financiraju iz sredstava državnog proračuna ili proračuna lokalnih jedinica, javnih poduzeća i drugih pravnih osoba u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica.

Prije izrade konačnog izvješća o obavljenoj reviziji, nacrt izvješća se dostavlja na očitovanje zakonskom predstavniku subjekta revizije. U očitovanju, zakonski predstavnik pojašnjava i obrazlaže okolnosti i razloge zbog kojih su nastale uočene nepravilnosti. Očitovanje se ugrađuje u konačno izvješće o obavljenoj reviziji, kojeg potpisuju ovlaštene državni revizori. Izvješće se dostavlja zakonskom predstavniku subjekta revizije, koji ima pravo prigovora u roku osam dana.

Prema odredbama Zakona o državnoj reviziji, o prigovoru odlučuje glavni državni revizor u roku 30 dana.

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

6.2. Mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju

Mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izražava se u standardiziranom obliku, u skladu s INTOSAI revizijskim standardima. Za svaki subjekt izražava se jedno od sljedećih mišljenja:

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

Po okončanju postupka revizije, ovlaštene državni revizori predlažu vrstu mišljenja i daju o tome obrazloženje. U skladu s točkom 139. INTOSAI revizijskih standarda, sva predložena mišljenja kao i izvješća o obavljenoj reviziji provjeravaju se na višoj razini (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.

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

U tablici u nastavku, daju se podaci o izraženim mišljenjima o financijskim izvještajima i poslovanju, prema vrstama subjekata revizije.

Tablica broj 2

Izražena mišljenja prema vrstama subjekata

Redni broj	Grupe subjekata revizije	Broj subjekata	Vrste mišljenja		
			Bezuvjetno	Uvjetno	Nepovoljno
1	2	3	4	5	6
1.	Državni proračun i korisnici državnog proračuna	36	15	21	0
2.	Lokalne jedinice	277	25	249	3
3.	Zavodi za javno zdravstvo	21	8	13	0
4.	Drugi korisnici proračuna	50	21	28	1
5.	Trgovačka društva u državnom vlasništvu	9	0	9	0
9.	Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica	111	16	94	1
10.	Neprofitne organizacije	21	8	13	0
11.	Projekti	6	4	2	0
12.	Političke stranke	11	6	5	0
13.	Nezavisni zastupnici	4	4	0	0
UKUPNO		546	107	434	5

Od ukupno 546 subjekata, za 107 ili 19,6% izraženo je bezuvjetno mišljenje, za 434 ili 79,5% uvjetno, te za 5 ili 0,9% nepovoljno mišljenje.

7. REVIZIJA PRORAČUNA I KORISNIKA PRORAČUNA

Najvažniji financijski dokumenti države i lokalnih jedinica su proračuni kojima se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu. Državni proračun donosi najviše zakonodavno tijelo, a proračune lokalnih jedinica njihova predstavnička tijela.

U srpnju 2008. donesen je Zakon o proračunu (Narodne novine 87/08), kojim se propisuje postupak planiranja, izrade, donošenja i izvršavanja proračuna te druga područja vezana uz upravljanje imovinom i dugovima (javni dug), zaduživanje i davanje jamstva, računovodstvo, proračunski nadzor i druga pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama i proračunskim odnosima u javnom sektoru.

Prema Zakonu o proračunu, nova proračunska načela pri donošenju i izvršavanju proračuna odnose se na jedinstvo i točnost proračuna, donošenje za jednu godinu, uravnoteženost, obračunsku jedinicu, univerzalnost, specifikacije, dobro financijsko upravljanje i transparentnost.

Računovodstvo proračuna, financijsko izvještavanje te polugodišnje i godišnje izvještavanje o izvršenju proračuna temelje se na osnovnim postavkama i načelima propisanim Zakonom o proračunu. Osnovna načela proračunskog računovodstva su točnost, istinitost, pouzdanost i pojedinačno iskazivanje poslovnih događaja, što je utemeljeno na međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, što je potrebno iskazati i u poslovnim knjigama.

Na temelju podataka iz poslovnih knjiga i knjigovodstvenih evidencija, proračun i proračunski korisnici sastavljaju financijske izvještaje čiji se oblik i sadržaj te rokovi dostavljanja propisuju pravilnikom kojeg donosi ministar financija. Izvještavanje je propisano odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 27/05 i 2/07), a cjelovito proračunsko računovodstvo odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07).

Osim računovodstva proračuna, koje je propisano navedenim pravilnicima, izvršavanje državnog proračuna propisano je Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske, koji se donosi svake godine zajedno s državnim proračunom. Pojedine odredbe ovog Zakona odnose se i na proračune lokalnih jedinica.

7.1. Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima

Korisnici proračuna i tijela lokalne jedinice odgovorni su 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.

Nadzor proračunskih sredstava provodi se sustavno, tijekom cijelog proračunskog ciklusa koji se sastoji od planiranja, donošenja i izvršavanja, izvješćivanja i proračunskog računovodstva, i to kako za državni proračun tako i za proračune lokalnih jedinica.

Nadzor nad proračunskim sredstvima može biti vanjski i unutarnji. Bilo da se radi o vanjskom ili unutarnjem nadzoru, zadaća je jednaka - povećavanje općeg dobra osiguravanjem jakih kontrolnih sustava s ciljem sprječavanja i što ranijeg otkrivanja nepravilnosti i propusta u poslovanju subjekata, odnosno poboljšanje i unapređenje rada proračunskih korisnika.

Sustav nadzora proračunskih sredstava na državnoj i lokalnoj razini, propisan je odredbama Zakona o proračunu, Zakona o državnoj reviziji, Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, i 73/08), te drugim propisima odnosno uredbama kojima je uređen djelokrug i ustrojstvo pojedinih tijela i propisan nadzor ili kontrola nad proračunskim sredstvima koja se transferiraju korisnicima iz njihove nadležnosti. Proračune lokalnih jedinica nadzire njihovo predstavničko tijelo, i to u dijelu financijskog, materijalnog i računovodstvenog poslovanja vezano uz namjenu, opseg i dinamiku korištenja sredstava.

Zakon o proračunu i Zakon o državnoj reviziji propisuju vanjske oblike nadzora koje provodi Ministarstvo financija, Sektor za proračunski nadzor i Ured. Vanjski nadzor odnosno revizija provodi se nad sredstvima državnog i lokalnih proračuna.

Na zahtjev Europske unije, u okviru Poglavlja 32 - Financijski nadzor, trebalo je uspostaviti i razvijati unutarnje kontrolne mehanizme, što nije isključivo zahtjev Europske unije, nego i potreba svih korisnika proračunskih sredstava. Stoga je, osim vanjskog nadzora i revizije, bilo potrebno razvijati i nadograđivati postojeći sustav unutarnjih kontrola.

7.1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

Na temelju Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, od 2005. u Republici Hrvatskoj započelo se s uspostavom sustava unutarnjih financijskih kontrola. Zakonom je propisana metodologija, standardi, odnosi i odgovornosti, te nadležnost Ministarstva financija i drugih tijela u provedbi ovog sustava. Za provedbu koordinacije ovog sustava zadužena je Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija.

Sustav unutarnjih financijskih i svih drugih kontrola trebaju uspostaviti čelnici korisnika proračuna s ciljem uspješnog upravljanja i ostvarivanja zadaća korisnika proračuna. Sustav se sastoji od:

- financijskog upravljanja i kontrola, te
- unutarnje revizije.

Prema odredbama Zakona, financijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sustav unutarnjih kontrola koji uspostavlja i za koji je odgovoran čelnik korisnika proračuna, a kojim se, upravljajući rizicima, osigurava razumna sigurnost da će se u ostvarivanju ciljeva proračunska i druga sredstva koristiti pravilno, etično, ekonomično, djelotvorno i učinkovito. Svrha uvođenja financijskog upravljanja i kontrola je poboljšanje financijskog upravljanja i odlučivanja te jačanje upravljačke odgovornosti za uspješno ostvarenje zadaća.

Svi korisnici proračuna trebaju uspostaviti ovaj sustav neovisno o veličini, sredstvima kojima raspolažu i broju zaposlenika.

Unutarnja revizija je neovisna aktivnost koja procjenjuje sustave unutarnjih kontrola, daje neovisno, objektivno i stručno mišljenje za unapređenje poslovanja te pomaže korisniku proračuna u ostvarenju ciljeva i pridonosi poboljšanju djelotvornosti u procesu upravljanja rizicima, kontrolama i gospodarenju.

Ona je dio sustava unutarnjih financijskih kontrola i uspostavlja se kod korisnika proračuna koji ispunjavaju kriterije propisane pravilnikom kojeg donosi ministar financija, ovisno o broju zaposlenih i raspoloživim financijskim sredstvima.

Propisi kojima je određen sustav unutarnjih financijskih kontrola su:

- Strategija razvoja unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2006. – 2008. za državnu razinu, a za lokalnu razinu za razdoblje 2007. -2010.,
- Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06),
- Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08),
- Pravilnik o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08),
- Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora u javnom sektoru (Narodne novine 18/08),
- Naputak za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 8/07), te drugi provedbeni propisi.

Prema odredbama članka 2. Zakona o državnoj reviziji, državni revizori, između ostaloga, ispituju i sustav unutarnjih financijskih kontrola, odnosno financijsko upravljanje, kontrolu i unutarnju reviziju. Ured je u posljednjem tromjesečju 2008. obavio reviziju učinkovitosti sustava unutarnjih financijskih kontrola o čemu je izvijestio Hrvatski sabor u prošlogodišnjem izvješću. U izvješću je ocjenjeno da je u Republici Hrvatskoj postignut značajan napredak u razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola, posebno u dijelu donošenja zakonske regulative i drugih propisa koji određuju način uspostave sustava te standarde i metodologiju rada. Međutim, naglašena je potreba poduzimanja daljnjih mjera kako bi sustav unutarnjih financijskih kontrola omogućio ostvarenje ciljeva utvrđenih Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. U izvješću je istaknuto da je potrebno nastaviti daljnju uspostavu unutarnje revizije kod korisnika proračuna, provoditi daljnju izobrazbu osoba za financijsko upravljanje i kontrole te unutarnjih revizora, a kod manjih korisnika proračuna pojednostaviti i prilagoditi uspostavu ovog sustava.

Pri obavljanju revizije korisnika proračuna za 2008., državni revizori su provjeravali kako se uspostavljaju i razvijaju sustavi unutarnjih kontrola, što je opisano u revizorskim izvješćima. Provjeravali su usklađenost sa zakonom i provedbenim propisima, odnosno jesu li ostvarene sve organizacijske pretpostavke za uspostavu sustava i jesu li izvršene aktivnosti predviđene za daljnji razvoj sustava.

- Financijsko upravljanje i kontrole

Prema odredbama članka 8. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, osim čelnika korisnika proračuna, za uspostavu ovog sustava zaduženi su voditelj za financijsko upravljanje i kontrole (dalje u tekstu: voditelj), koordinator za financijsko upravljanje i kontrole (dalje u tekstu: koordinator), a može se uspostaviti i jedinica, odnosno odjel koji će koordinirati razvoj ovog sustava kod većih korisnika proračunskih sredstava.

Zakonska obveza je imenovanje voditelja, što je obveza čelnika korisnika proračuna, a imenovanje koordinatora, financijskog kontrolora i organiziranje jedinice, odnosno službe ovisi o procjeni čelnika koji će uvažavajući potrebe i posebnosti u poslovanju korisnika, odlučiti o navedenom.

Za praćenje ovog sustava može se imenovati i radna skupina za financijsko upravljanje i kontrolu koja u okviru korisnika proračuna prati sve aktivnosti i faze u uspostavi i razvoju sustava.

Voditelj je obavezan, uz suglasnost čelnika korisnika proračuna, izraditi plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola te metodologiju za provođenje plana. Planom je trebalo odrediti aktivnosti, vremenski okvir i osobe nadležne za provođenje pojedinih aktivnosti u uspostavi ovog sustava.

Temeljne aktivnosti u uspostavi ovog sustava su: utvrditi misiju, viziju i ključne ciljeve korisnika proračunskih sredstava, te procijeniti (samoprocjena) pet komponenti ovoga sustava propisanih zakonom. Potrebno je popisati i opisati poslovne procese i sačiniti mapu poslovnih procesa za svakog korisnika. Za navedene procese treba utvrditi rizike, te uspostaviti kontrolne mehanizme kako bi se smanjio negativni utjecaj rizika, odnosno osiguralo ostvarenje ciljeva. Prema predviđanjima i izobrazbi koju provodi Ministarstva financija, do konca 2008. trebalo je završiti organizacijsku uspostavu i okončati poslove na mapi poslovnih procesa. Od 2009. pa nadalje treba procijeniti rizike unutar poslovnih procesa, utvrditi potrebne kontrole i donijeti planove za otklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola.

U skladu s odredbama člana 36. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, čelnik korisnika proračuna treba imenovati osobu zaduženu za nepravilnosti, koja će uz svoj redovan posao zaprimati obavijesti o nepravilnostima i sumnjama na prijevaru ili samostalno poduzimati radnje protiv nepravilnosti i prijevara.

O aktivnostima na razvoju ovog sustava treba jednom godišnje (do 31. siječnja) izvijestiti Središnju harmonizacijsku jedinicu Ministarstva financija.

U tablici u nastavku daju se podaci koji se odnose na organizacijsku uspostavu i aktivnosti vezane uz financijsko upravljanje i kontrolu kod revidiranih subjekata, korisnika sredstava državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica.

Tablica broj 3

Podaci o organizacijskoj uspostavi i aktivnostima
financijskog upravljanja i kontrola
kod revidiranih korisnika proračuna i lokalnih jedinica

Redni broj	Organizacijska uspostava i aktivnosti vezane za financijsko upravljanje i kontrolu	Stanje	Korisnici državnog proračuna	Proračuni lokalnih jedinica
1	2	3	4	5
1.	Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole	imenovan	26	134
2.	Koordinator za financijsko upravljanje i kontrole	imenovan	13	21
3.	Jedinica ili odjel za financijsko upravljanje i kontrole	ustrojena	14	6
4.	Radna skupina za financijsko upravljanje i kontrole	osnovana	17	30
5.	Financijski kontrolor	imenovan	2	2
6.	Osoba zadužena za nepravilnosti	imenovana	26	123
7.	Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrole	donesen	25	123
8.	Samoprocjena pet komponenti financijskog upravljanja i kontrola	obavljena	24	55
9.	Misija, vizija i ključni ciljevi	utvrđena	18	56
10.	Pridržavaju li se rokova određenih planom uspostave	pridržavaju	11	60
11.	Popisani poslovni procesi	popisani	17	32
12.	Opisani poslovni procesi	opisani	14	27
13.	Sastavljena mapa poslovnih procesa	sastavljena	14	18
14.	Sastavljena strategija upravljanja rizicima	sastavljena	2	10
15.	Doneseni planovi za otklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola	doneseni	1	4
16.	Godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola dostavljeno Ministarstvu financija do 31. siječnja tekuće za prethodnu godinu	dostavljeno	24	82
17.	Županijska skupština prihvatila Strategiju za lokalne razine i s njom upoznala lokalne jedinice sa svoga područja	prihvatila	-	15

Revizijama za 2008. je obuhvaćeno 35 korisnika sredstava državnog proračuna i 277 proračuna lokalnih jedinica. Kod revidiranih subjekata vezano uz organizacijsku uspostavu utvrđeno je sljedeće:

- voditelj je imenovan kod 26 korisnika državnog proračuna (od njih 35), a isto toliko imenovano je i osoba zaduženih za nepravilnosti. Na razini lokalnih jedinica imenovana su 134 voditelja i 123 osobe zadužene za nepravilnosti. Voditelji i osobe zadužene za nepravilnosti su imenovani u gotovo svim ministarstvima, županijama i županijskim centrima;
- imenovanje koordinatora, financijskog kontrolora, uspostavljanje jedinice i radne skupine nije zakonska obveza te iz tabelarnog pregleda proizlazi da je mali broj korisnika proračuna proveo imenovanja, odnosno poduzeo ove aktivnosti;
- plan uspostave i razvoja sustava donijelo je 25 korisnika državnog proračuna, a na razini lokalnih jedinica 123, a sustav unutarnjih kontrola procijenila su 24 korisnika državnog proračuna i 55 korisnika proračuna lokalnih jedinica;

- mali broj korisnika proračuna pridržava se rokova određenih planom uspostave i razvoja sustava (11 na državnoj razini i 60 na lokalnoj razini). Jedan od razloga je što zaposlenici nisu prošli izobrazbu koja je trebala pomoći u provođenju aktivnosti određenih planom;
- misiju, viziju i ključne ciljeve poslovanja odredilo je 18 korisnika državnog proračuna i 56 korisnika proračuna lokalnih jedinica;
- na državnoj razini 14 korisnika sastavilo je mapu poslovnih procesa gdje se nalaze opisani i popisani ključni poslovni procesi, a na lokalnoj razini to je učinilo 18 revidiranih subjekata;
Iako su u Republici Hrvatskoj, donošenjem raznih pravilnika i naputaka, propisani određeni poslovni procesi i ugrađene kontrole u poslovne procese kako bi sprječavale nezakonite, ali i neekonomične, neefikasne i neučinkovite odluke i postupke, potrebno je opisati glavne poslovne procese, posebice one koji imaju značajan financijski učinak te one procese koji su u funkciji financijskog upravljanja, odnosno procese u proračunskom ciklusu.
Poslovi oko utvrđivanja rizika u poslovnim procesima i izrade strategije rizika te donošenje planova za uklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola bili su predviđeni u 2009. tako da je zanemariv broj korisnika obavio ove poslove.
- godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola dostavila su Ministarstvu financija do 31. siječnja tekuće za prethodnu godinu 24 korisnika državnog proračuna i 82 korisnika s lokalne razine. Pojedini korisnici proračuna, prema odredbama članka 16. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, dužni su Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija dostaviti godišnje izvješće u navedenom roku kako bi informirali o aktivnostima poduzetim na razvoju ovog sustava.
- 15 županijskih skupština prihvatilo je Strategiju razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola za lokalne razine i s njom upoznalo lokalne jedinice sa svoga područja, a u pet slučajeva to nije učinjeno.

Iz navedenoga proizlazi da korisnici proračuna počinju uspostavljati sustave kontrola u poslovanju, ali da još uvijek nisu svi uključeni u ove aktivnosti. Potrebno je i nadalje jačati svijest čelnika korisnika proračuna o potrebi ovog sustava koji će omogućiti bolje upravljanje svim resursima i poboljšati upravljačku odgovornost. Stoga su državni revizori u svojim izvješćima nalagali da se sustav organizacijski uspostavi, a zatim razvija u skladu sa Zakonom i provedbenim propisima koji određuju ovo područje, odnosno u skladu s planom uspostave i razvoja ovog sustava kojeg su dužni donijeti.

- **Unutarnja revizija**

Korisnici proračuna obvezni su uspostaviti unutarnju reviziju na jedan od sljedećih načina:

- a) ustrojavanjem neovisne jedinice za unutarnju reviziju izravno odgovorne čelniku korisnika proračuna ili imenovanjem unutarnjeg revizora izravno odgovornog čelniku korisnika proračuna,
- b) osnivanjem zajedničke jedinice za unutarnju reviziju na prijedlog više korisnika proračuna, uz prethodnu suglasnost ministra financija,
- c) sporazumom o obavljanju poslova unutarnje revizije s mjerodavnim ministarstvom/institucijom te lokalnom jedinicom, uz prethodnu suglasnost ministra financija.

Korisnici proračuna koji koriste sredstva Europske unije obvezni su ustrojiti vlastitu jedinicu za unutarnju reviziju.

Ministar financija je Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna propisao kriterije za uspostavljanje unutarnje revizije kod korisnika proračuna, ovisno o broju zaposlenih i financijskim sredstvima kojima raspolažu. Tako je propisano da su sva ministarstva, središnji državni uredi, izvanproračunski zavodi, županije, Grad Zagreb, županijska središta i gradovi s više od 35 000 stanovnika obvezni ustrojiti neovisnu jedinicu za unutarnju reviziju.

Osim navedenih korisnika proračuna, unutarnju su reviziju, ustrojavanjem neovisne jedinice izravno odgovorne čelniku korisnika proračuna, obvezni uspostaviti i:

- korisnici koji zapošljavaju više od 50 zaposlenika, a imaju godišnje rashode i izdatke iznad 30.000.000,00 kn, ili
- korisnici čije je područje poslovanja visokorizično, a obavljanje zadaća specifično, iako ne zadovoljavaju neki od navedenih kriterija.

Prema Objedinjenom godišnjem izvješću o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2008., s kojim je Ministarstvo financija upoznalo Vladu Republike Hrvatske u lipnju 2009., proizlazi da je 235 korisnika proračuna obvezno ustrojiti unutarnju reviziju, od čega 108 na državnoj razini, a 127 na lokalnoj razini. Unutarnju reviziju je uspostavilo 85 subjekata (36%).

Dio unutarnje revizije organiziran je kao služba ili zasebni odjel, dio korisnika imenovao je unutarnje revizore za obavljanje poslova, a nekoliko korisnika proračunskih sredstava uspostavilo je zajedničku jedinicu za obavljanje poslova unutarnje revizije. Zajednička jedinica unutarnje revizije na državnoj razini je uspostavljena u okviru Ministarstva financija (obavljaju se poslovi za Ministarstvo financija u užem smislu te za Carinsku i Poreznu upravu), te u Vladi Republike Hrvatske (jedinica obavlja poslove unutarnje revizije za sve urede Vlade Republike Hrvatske, Središnji državni ured za e-Hrvatsku i Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom).

Na državnoj razini unutarnju reviziju su uspostavila sva ministarstva, Hrvatski sabor, Ured Predsjednika Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i uredi Vlade Republike Hrvatske, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje, te svi središnji državni uredi. Sve županije su uspostavile unutarnju reviziju, osim Dubrovačko-neretvanske županije koja je koncem 2008. započela s aktivnostima oko uspostave.

U tablici u nastavku daju se podaci o uspostavi i aktivnostima unutarnje revizije kod korisnika proračuna na državnoj i lokalnoj razini, kod kojih je obavljena revizija.

Tablica broj 4

Podaci o uspostavi i aktivnostima unutarnje revizije
kod revidiranih korisnika proračuna i proračuna lokalnih jedinica

Redni Broj	Organizacijska uspostava i aktivnosti vezane za unutarnju reviziju	Stanje	Korisnici državnog proračuna	Proračuni lokalnih jedinica
1	2	3	4	5
1.	Unutarnja revizija - zakonska obveza		25	58
2.	Unutarnja revizija	uspostavljena	26	51
2.1.	Služba - odjel	uspostavljena	18	24
2.2.	Unutarnji revizor	imenovan	5	26
2.3.	Zajednička jedinica	uspostavljena	3	1
2.4.	Na temelju sporazuma	uspostavljeno	0	0
3.	Broj zaposlenih unutarnjih revizora		81	66
4.	Povelja unutarnje revizije	donesena	20	40
5.	Strateški plan obavljanja revizije	donesen	19	43
6.	Godišnji plan obavljanja revizije ³	donesen	19	42
7.	Strateški i godišnji plan dostavljen Ministarstvu financija	dostavljen	19	43
8.	Broj planiranih revizija tijekom 2008.		136	142
9.	Broj obavljenih revizija tijekom 2008.		141	125
10.	Broj danih preporuka u 2008.		972	635
11.	Broj provedenih preporuka u 2008.		376	325
12.	Provođenje preporuka dano revizorskim izvješćem	prati se	20	39
13.	Strukture i sredstva Europske unije	revidirane	11	1
14.	Broj revizija strukture i sredstva Europske unije		32	1
15.	Unutarnja revizija je procijenila uspostavljene unutarnje kontrole	procijenila	11	26
16.	Godišnje izvješće o obavljenim revizijama i radu unutarnje revizije dostavljeno Ministarstvu financija do 31. siječnja	sastavljeno i dostavljeno	21	47

Unutarnju reviziju, temeljenu na objektivnoj procjeni rizika, obavljaju unutarnji revizori, osobe koje imaju stručno ovlaštenje ministra financija. Iz tablice je razvidno da na državnoj razini ove poslove obavlja 81, a na lokalnoj razini 66 unutarnjih revizora, odnosno ukupno 147.

Čelnici korisnika proračuna obvezni su na prijedlog unutarnje revizije donijeti povelju unutarnjih revizora, kojom se utvrđuju prava i obveze unutarnjih revizora u odnosu na revidirani subjekt, te strateški i godišnji plan unutarnje revizije kojima se određuju planirani poslovi revizije.

Revidirani subjekti su tijekom 2008. planirali obaviti 278 unutarnjih revizija, a obavili su 266, od čega 141 kod korisnika državnog proračuna, a 125 na lokalnoj razini.

S ciljem poboljšanja poslovanja na državnoj razini dane su 972 preporuke, a na lokalnoj razini 635. Provedeno je 376 preporuka na državnoj razini te 325 na lokalnoj razini. Razlog manjeg broja provedenih preporuka je što se dio preporuka provodi kroz duže vremensko razdoblje, a dio se provodi djelomično.

Tijekom 2008. unutarnja revizija je bila usmjerena na obavljanje revizija strukture i sredstava Europske unije, za što su obavljene 33 revizije i to pretežito na državnoj razini u okviru ministarstava.

Obveza unutarnje revizije je da procjeni uspostavljene sustave financijskog upravljanja i unutarnjih kontrola, što je učinjeno kod 37 korisnika proračunskih sredstava, a obvezu predaje godišnjeg izvješća o obavljenim poslovima unutarnje revizije Ministarstvu financija ispunilo je 68 korisnika proračuna i to 21 na državnoj i 47 na lokalnoj razini.

U postupku revizije Ured je predlagao određena poboljšanja za rad unutarnje revizije te dao nalog za uspostavu unutarnje revizije gdje za to postoji zakonska obveza.

Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru ne predviđa kaznene mjere odnosno sankcioniranje neispunjenja određenih obveza propisanih Zakonom, jer je uspostava unutarnjeg kontrolnog sustava u nadležnosti čelnika korisnika proračuna koji sam procjenjuje potrebe vezano uz uspostavu i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola. To je upravljačka odgovornost čelnika svake institucije.

Razvoj i provedbu ovog sustava prati i Vijeće za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru, koje je savjetodavno tijelo ministra financija, a čije članove imenuje Vlada Republike Hrvatske. Zadaće i nadležnosti Vijeća propisane su Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, a jedan od zadataka Vijeća je davanje mišljenja i savjeta o objedinjenom godišnjem izvješću o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru prije podnošenja Vladi Republike Hrvatske.

Na temelju provedene revizije sustava unutarnjih financijskih kontrola uočeno je da je manji naglasak stavljen na financijsko upravljanje i kontrolu u odnosu na unutarnju reviziju, te je stoga potrebno poduzimati aktivnosti na ovom području. Potrebno je razvijati unutarnju reviziju, provoditi izobrazbu unutarnjih revizora s ciljem poboljšanja njihove stručnosti i kvalitete rada, te voditi brigu o kadrovskoj potpunosti.

U rujnu 2009. Vlada Republike Hrvatske donijela je novu Strategiju razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011., kojom su određeni prioritetni pravci daljnjeg razvoja i dan veći naglasak na razvoj financijskog upravljanja i kontrola u procesima vezanim uz sustav proračuna, prije svega procesima planiranja, programiranja, izrade i izvršenja financijskog plana, financijskog izvješćivanja i računovodstva. Izuzetno je značajno daljnje jačanje svijesti o financijskom upravljanju kao sastavnom dijelu procesa upravljanja, stoga Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija treba jačati svoju koordinacijsku ulogu i provoditi izobrazbu o ovom sustavu na svim razinama kako bi se razvila svijest i upravljačka odgovornost o potrebi razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola.

7.2. Prihodi i primici proračuna 2008.

U proračunima se iskazuju prihodi i primici koji pripadaju državi i lokalnim jedinicama, kao i svi rashodi i izdaci za pojedine namjene. Ukupni prihodi i primici moraju biti dostatni za pokriće svih rashoda i izdataka, čime se postiže uravnoteženost proračuna.

Prihodi proračuna su prihodi od poreza, doprinosi, pomoći, prihodi od imovine pristojbi i naknada, od prodaje nefinancijske imovine, te drugi prihodi. Primici proračuna su primici od financijske imovine i zaduživanja.

U tablici u nastavku daju se zbrojni podaci o planiranim i ostvarenim prihodima i primicima proračuna za 2008. Podaci nisu konsolidirani, odnosno u okviru prihoda lokalnih jedinica iskazani su i prihodi što ih lokalne jedinice ostvaruju iz državnog proračuna (decentralizirana sredstva i pomoći).

Tablica broj 5

Planirani i ostvareni prihodi i primici proračuna za 2008.

u kn

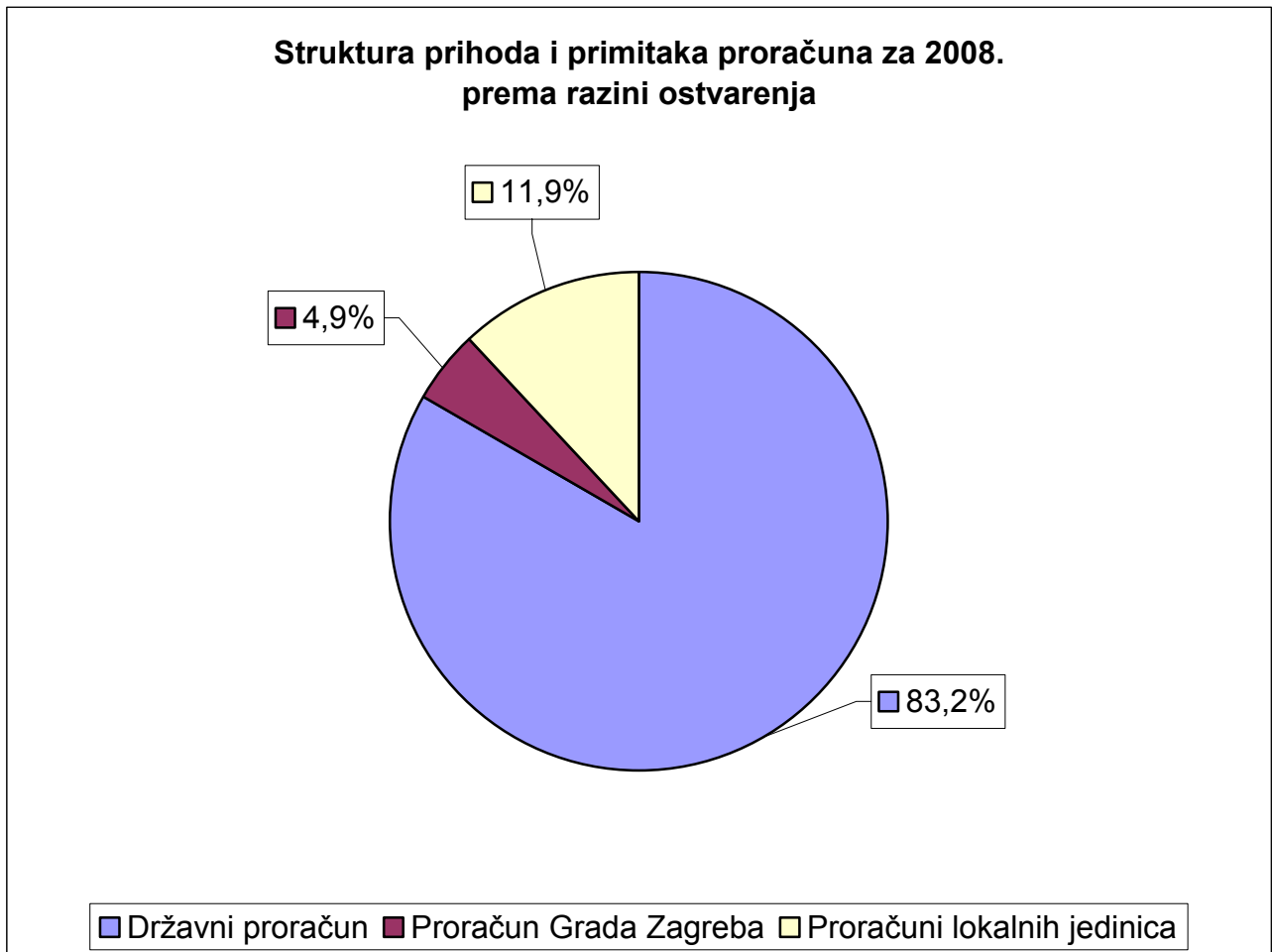
Redni broj	Proračun	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Državni	130.577.325.544,00	128.384.486.913,00	98,3	83,2
2.	Grada Zagreba	7.750.744.662,00	7.545.860.738,00	97,4	4,9
3.	Lokalnih jedinica	21.543.342.826,00	18.338.656.221,00	85,1	11,9
UKUPNO		159.871.413.032,00	154.269.003.872,00	96,5	100,0
4.	Manje ostvareni prihodi u odnosu na planirane		5.602.409.160,00		

Prihodi i primici državnog proračuna i lokalnih jedinica za 2008. planirani su u iznosu 159.871.413.032,00 kn, a ostvareni su u iznosu 154.269.003.872,00 kn, što je za 5.602.409.160,00 kn ili 3,5% manje od planiranih. Prihodi i primici državnog proračuna i proračuna Grada Zagreba ostvareni su u visini planiranih, a prihodi i primici proračuna lokalnih jedinica ostvareni su 14,9% manje od planiranih.

U ukupnim prihodima i primicima proračuna, prihodi i primici državnog proračuna sudjeluju 83,2%, lokalnih jedinica 11,9%, a Grada Zagreba 4,9%.

U grafičkom prikazu u nastavku daje se struktura prihoda i primitaka proračuna prema razini ostvarenja (državni ili lokalni proračun).

Grafički prikaz broj 1



Podaci o planiranim i ostvarenim prihodima i primicima proračuna prema vrstama za 2008. daju se u tablici u nastavku.

Tablica broj 6

Planirani i ostvareni prihodi i primici proračuna
za 2008. prema vrstama

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Porez i prirez na dohodak	14.942.676.751,00	14.513.706.510,00	97,1	9,4
2.	Porez na dobit	10.029.199.626,00	10.572.060.249,00	105,4	6,8
3.	Porez na dodanu vrijednost	42.751.585.366,00	41.308.035.648,00	96,6	26,8
4.	Trošarine	9.234.725.879,00	8.948.921.888,00	96,9	5,8
5.	Porez na promet nekretnina, imovinu, proizvoda i usluga, te naknade od igara na sreću	2.897.089.895,00	2.860.652.360,00	98,7	1,9
6.	Županijski porezi	281.780.166,00	282.467.703,00	100,2	0,2
7.	Gradski i općinski porez	376.167.513,00	348.140.257,00	92,5	0,2
8.	Carine i carinske pristojbe	1.818.893.456,00	1.900.865.195,00	104,5	1,2
I.	UKUPNO PRIHODI OD POREZA (1-8)	82.332.118.652,00	80.734.849.810,00	98,1	52,3
9.	Doprinosi	41.370.660.942,00	40.703.483.985,00	98,4	26,4
10.	Pomoći	3.925.274.553,00	2.838.166.852,00	72,3	1,8
11.	Prihodi od imovine	6.484.019.208,00	6.368.721.202,00	98,2	4,1
12.	Prihodi po posebnim propisima i od administrativnih pristojbi	4.317.260.899,00	4.267.472.102,00	98,8	2,8
13.	Komunalna naknada i doprinosi	3.814.296.447,00	3.674.978.406,00	96,3	2,4
14.	Drugi prihodi	760.300.900,00	738.463.163,00	97,1	0,5
II.	UKUPNO PRIHODI POSLOVANJA (1-14)	143.003.931.601,00	139.326.135.520,00	97,4	90,3
15.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	2.385.136.723,00	1.788.701.007,00	75,0	1,2
16.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	13.324.998.853,00	13.154.167.345,00	98,7	8,5
17.	Višak prihoda i primitaka	1.157.345.855,00	0,00	0,0	0,0
III.	UKUPNO PRIHODI I PRIMICI (1-17)	159.871.413.032,00	154.269.003.872,00	96,5	100,0

Ukupni prihodi i primici ostvareni su u iznosu 154.269.003.872,00 kn, što je za 5.602.409.160,00 kn ili 3,5% manje od planiranih. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima najznačajniji su prihodi od poreza, ostvareni u okviru planiranih u iznosu 80.734.849.810,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji su prihodi od poreza na dodanu vrijednost, ostvareni u iznosu 41.308.035.648,00 kn, i u cijelosti su prihod državnog proračuna. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima sudjeluje s 26,8%.

Prihodi od poreza i prireza na dohodak su ostvareni u iznosu 14.513.706.510,00 kn, od čega je 1.687.502.105,00 kn ili 11,6% prihod državnog proračuna, a 12.826.204.405,00 kn ili 88,4% prihod lokalnih jedinica. U ukupnim prihodima i primicima sudjeluju s 9,4%.

Prihodi od trošarina su ostvareni u iznosu 8.948.921.888,00 kn i u cijelosti su prihod državnog proračuna. U ukupnim prihodima i primicima sudjeluju s 5,8%. Ostvareni su u nešto manjem iznosu nego u 2007. kada su iznosili 9.096.925.755,00 kn.

Prihodi od poreza na dobit su ostvareni u iznosu 10.572.060.249,00 kn i čine 6,8% ukupnih prihoda i primitaka proračuna.

Prihodi od poreza na promet nekretnina, imovinu, proizvoda i usluga, te naknada od igara na sreću, ostvareni su u iznosu 2.860.652.360,00 kn i u ukupnim prihodima i primicima proračuna sudjeluju s 1,9%. Od navedenog iznosa, 1.934.940.659,00 kn ili 67,6% je prihod državnog proračuna, a 925.711.701,00 kn ili 32,4% prihod proračuna lokalnih jedinica.

Županijski, gradski i općinski porezi se ostvaruju isključivo na lokalnoj razini i ostvareni su u iznosu 630.607.960,00 kn, što čini 0,4% ukupnih prihoda i primitaka proračuna.

Prihodi od carina i carinskih pristojbi su ostvareni u iznosu 1.900.865.195,00 kn i u cijelosti su prihod državnog proračuna. U ukupnim prihodima i primicima proračuna sudjeluju s 1,2%. U odnosu na 2007., ostvareni su više za 259.387.242,00 kn ili 15,8%.

Doprinosi su ostvareni u iznosu 40.703.483.985,00 kn ili 98,4% od planiranih. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 20.154.787.768,00 kn, za zdravstveno osiguranje u iznosu 18.652.621.817,00 kn, te na doprinose za zapošljavanje iznosu 1.896.074.400,00 kn. U ukupnim prihodima i primicima proračuna sudjeluju s 26,4%.

Pomoći su ostvarene u iznosu 2.838.166.852,00 kn, od čega na državnoj razini u iznosu 542.579.981,00 kn, a na lokalnoj razini u iznosu 2.295.586.871,00 kn.

Prihodi od imovine su ostvareni u iznosu 6.368.721.202,00 kn ili 98,2% od plana. U odnosu na 2007. manje su ostvareni za 1.809.778.984,00 kn ili za 22,1%. U okviru državnog proračuna su ostvareni u iznosu 4.672.073.861,00 kn, a u okviru proračuna lokalnih jedinica u iznosu 1.696.647.341,00 kn. Odnose se na prihode od naknada za ceste, kamata, dividendi, dobiti trgovačkih društava i banaka u vlasništvu države, koncesija, zakupa i najma.

Prihodi po posebnim propisima i od administrativnih pristojbi su ostvareni u iznosu 4.267.472.102,00 kn. Odnose se na prihode državnog proračuna u iznosu 2.939.615.309,00 kn i lokalnih jedinica u iznosu 1.327.856.793,00 kn.

Komunalna naknada i komunalni doprinosi su ostvareni isključivo na razini lokalnih jedinica u iznosu 3.674.978.406,00 kn odnosno 96,3% od planiranih.

Drugi prihodi su ostvareni u iznosu 738.463.163,00 kn. Odnose se na prihode od vlastite djelatnosti proračunskih korisnika, kazni i donacija od pravnih i fizičkih osoba.

Svi navedeni prihodi čine prihode poslovanja koji su ostvareni u iznosu 139.326.135.520,00 kn. U ukupnim proračunskim sredstvima, prihodi poslovanja sudjeluju s 90,3%, a prihodi od prodaje nefinancijske imovine i primici od financijske imovine i zaduživanja s 9,7%.

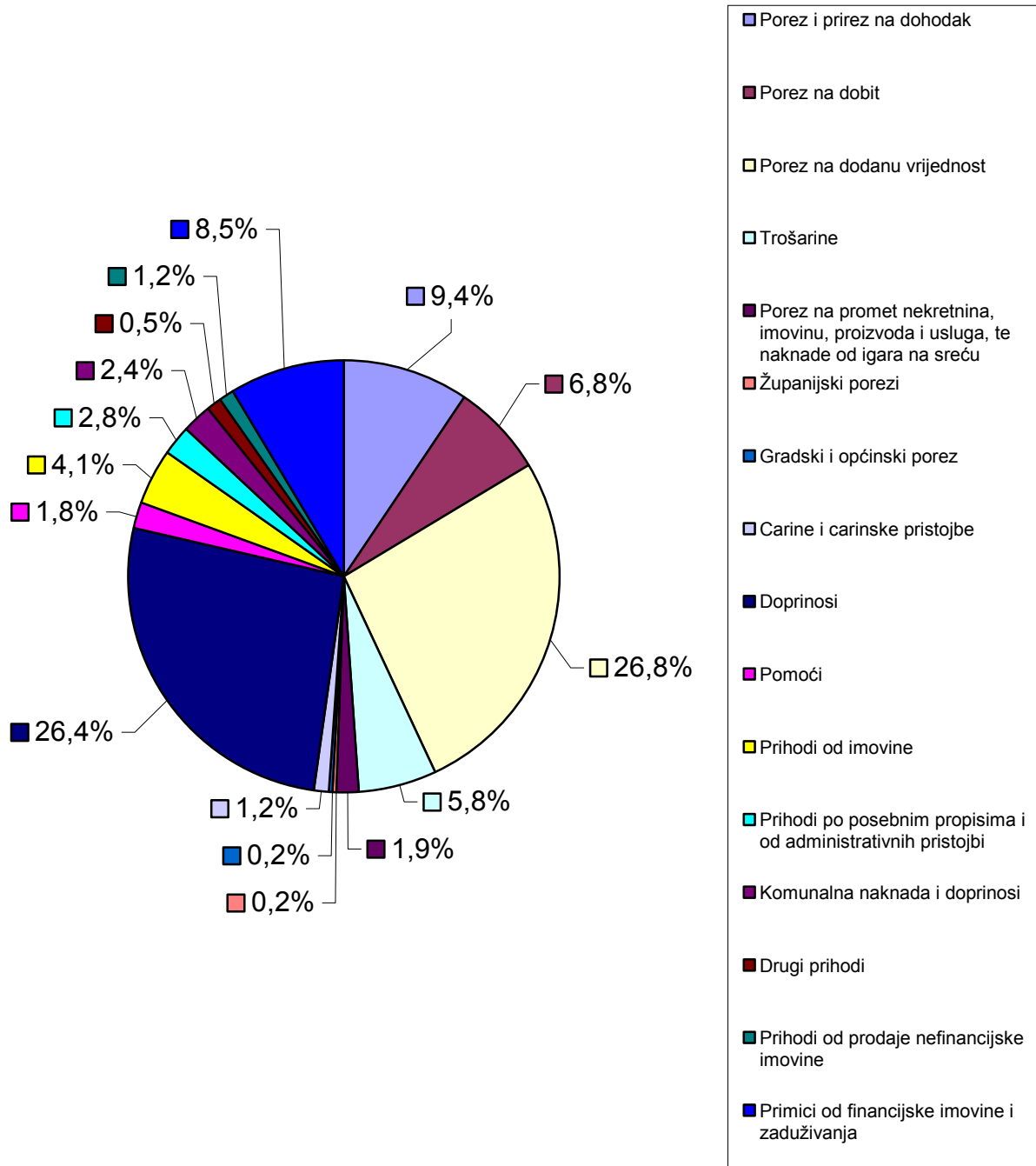
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 1.788.701.007,00 kn, a u ukupnim приходима sudjeluju s 1,2%. U lokalnim jedinicama su ostvareni u iznosu 1.485.281.521,00 kn, a u okviru državnog proračuna u iznosu 303.419.486,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni u iznosu 13.154.167.345,00 kn ili 98,7% od planiranih. U odnosu na 2007., kada su iznosili 12.290.051.228,00 kn porasli su za 864.116.117,00 kn ili 7,0%. U ukupnim proračunskim sredstvima sudjeluju s 8,5%. Na državnoj razini su ostvareni u iznosu 12.308.412.620,00 kn, a na lokalnoj razini u iznosu 845.754.725,00 kn.

U grafičkom prikazu broj 2 daje se prikaz ostvarenih prihoda i primitaka prema vrstama, a u tablici broj 7 daju se podaci o ostvarenim приходима i primicima proračuna za 2008., prema vrstama i razinama financiranja javnih potreba.

Grafički prikaz broj 2

Ostvareni prihodi i primici proračuna po vrstama za 2008.



Tablica broj 7

Ostvareni prihodi i primici proračuna za 2008.
prema vrstama i razinama financiranja

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Državni proračun	Udjel ostvarenja u %	Proračuni lokalnih jedinica	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Porez i prirez na dohodak	1.687.502.105,00	1,3	12.826.204.405,00	49,6
2.	Porez na dobit	10.564.702.627,00	8,2	7.357.622,00	0,0
3.	Porez na dodanu vrijednost	41.308.035.648,00	32,2	0,00	0,0
4.	Trošarine	8.948.921.888,00	7,0	0,00	0,0
5.	Porez na promet nekretnina, imovinu, proizvoda i usluga, te naknade od igara na sreću	1.934.940.659,00	1,5	925.711.701,00	3,6
6.	Županijski porezi	0,00	0,0	282.467.703,00	1,1
7.	Gradski i općinski porez	0,00	0,0	348.140.257,00	1,3
8.	Carine i carinske pristojbe	1.900.865.195,00	1,5	0,00	0,0
I.	UKUPNO PRIHODI OD POREZA (1. - 8.)	66.344.968.122,00	51,7	14.389.881.688,00	55,6
9.	Doprinosi	40.703.483.985,00	31,7	0,00	0,0
10.	Pomoći	542.579.981,00	0,4	2.295.586.871,00	8,9
11.	Prihodi od imovine	4.672.073.861,00	3,7	1.696.647.341,00	6,5
12.	Prihodi po posebnim propisima i od administrativnih pristojbi	2.939.615.309,00	2,3	1.327.856.793,00	5,1
13.	Komunalna naknada i doprinosi	0,00	0,0	3.674.978.406,00	14,2
14.	Drugi prihodi	569.933.549,00	0,4	168.529.614,00	0,7
II.	UKUPNO PRIHODI POSLOVANJA (1. - 14.)	115.772.654.807,00	90,2	23.553.480.713,00	91,0
15.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	303.419.486,00	0,2	1.485.281.521,00	5,7
16.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	12.308.412.620,00	9,6	845.754.725,00	3,3
III.	UKUPNO PRIHODI I PRIMICI (1. - 16.)	128.384.486.913,00	100,0	25.884.516.959,00	100,0

7.3. Rashodi i izdaci proračuna

Proračunima i financijskim planovima proračunskih korisnika planiraju se rashodi i izdaci kojima se podmiruje obavljanje poslova, funkcija i programa iz njihove nadležnosti. Rashodi i izdaci su propisani zakonima i provedbenim propisima, a prema odredbama Zakona o proračunu, pod rashodima se podrazumijevaju rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, financijski rashodi, subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima, te drugi rashodi koji čine rashode poslovanja. Osim navedenih rashoda, propisani su i rashodi za nabavu nefinancijske imovine te izdaci proračuna koji se odnose na odljeve novca za financijsku imovinu i otplatu zajmova i kredita.

Ukupni rashodi i izdaci državnog proračuna i lokalnih jedinica za 2008. iznose 153.199.688.056,00 kn, i u odnosu na ostvarene prihode i primitke u iznosu 154.269.003.872,00 kn izvršeni su 99,3%.

U tablici u nastavku daju se podaci o izvršenim rashodima i izdacima proračuna u odnosu na ostvarene prihode i primitke za 2008. prema razinama potrošnje. Rashodi i izdaci proračuna obuhvaćaju zbrojne podatke rashoda i izdataka državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica (bez konsolidacije).

Tablica broj 8

Ostvareni prihodi i primici te izvršeni rashodi i izdaci
proračuna za 2008.

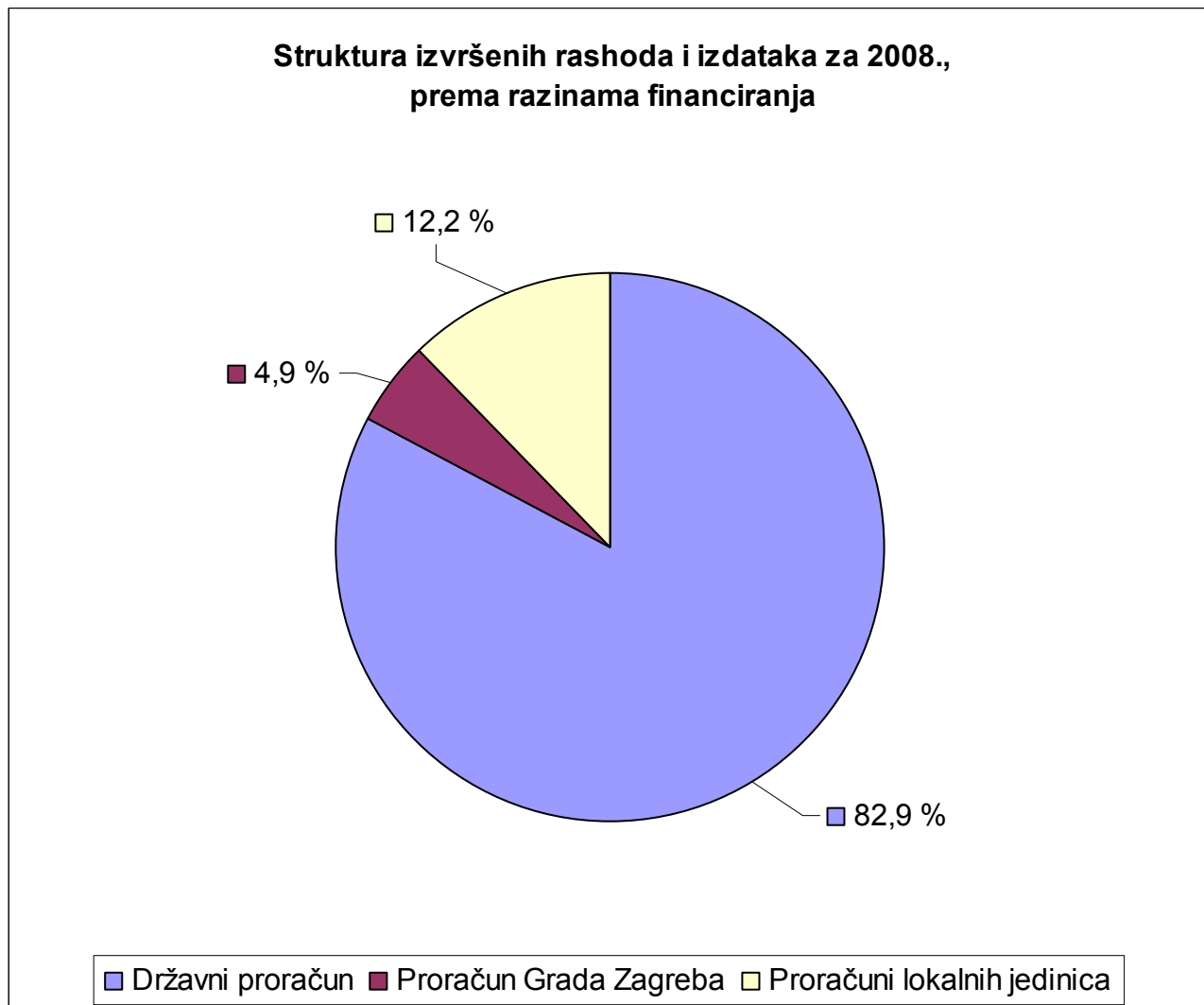
u kn

Redni broj	Proračun	Ostvareni prihodi i primici	Izvršeni rashodi i izdaci	Izvršenje u %	Udjel u %	Višak ili manjak(3-4)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Državni	128.384.486.913,00	126.943.898.879,00	98,9	82,9	1.440.588.034,00
2.	Grada Zagreba	7.545.860.738,00	7.488.046.197,00	99,2	4,9	57.814.541,00
3.	Lokalnih jedinica	18.338.656.221,00	18.767.742.980,00	102,3	12,2	-429.086.759,00
UKUPNO		154.269.003.872,00	153.199.688.056,00	99,3	100,0	1.069.315.816,00

Iz podataka je vidljivo da su ostvareni prihodi i primici državnog proračuna i proračuna Grada Zagreba bili dostatni za izvršavanje rashoda i izdataka, dok su u proračunima lokalnih jedinica nedostatna sredstva za izvršavanje rashoda i izdataka iznosila 429.086.759,00 kn, odnosno rashodi i izdaci su izvršeni 2,3% više od ostvarenih prihoda i primitaka.

U grafičkom prikazu u nastavku se daje struktura izvršenih rashoda i izdataka za 2008., prema razinama financiranja.

Grafički prikaz broj 3



U tablici u nastavku se daju podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima proračuna prema vrstama, a u grafičkom prikazu struktura izvršenih rashoda i izdataka.

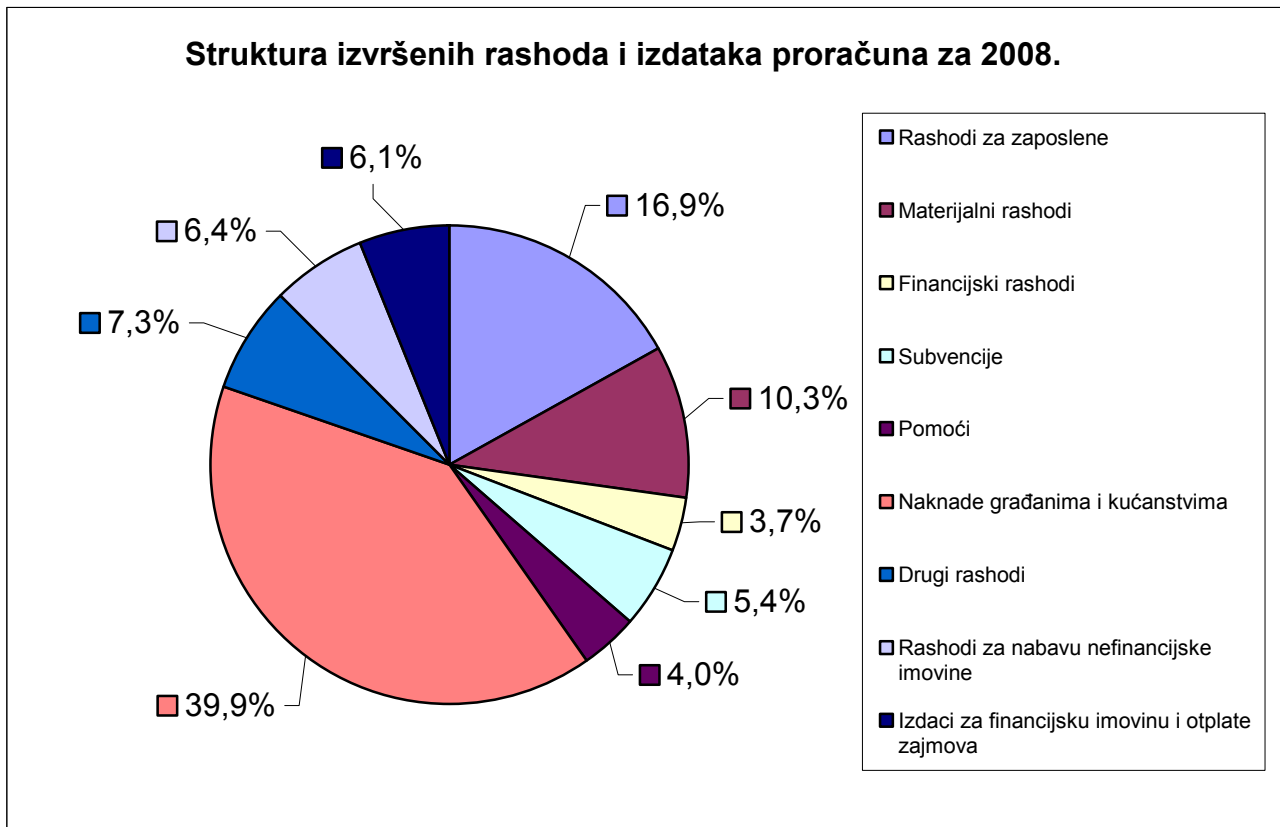
Tablica broj 9

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci
proračuna za 2008. prema vrstama

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi za zaposlene	26.153.654.075,00	25.892.857.462,00	99,0	16,9
2.	Materijalni rashodi	16.985.804.596,00	15.856.647.539,00	93,4	10,3
3.	Financijski rashodi	5.781.510.997,00	5.634.810.686,00	97,5	3,7
4.	Subvencije	8.596.320.889,00	8.200.283.388,00	95,4	5,4
5.	Pomoći	6.534.938.176,00	6.197.737.096,00	94,8	4,0
6.	Naknade građanima i kućanstvima	61.509.759.947,00	61.157.165.497,00	99,4	39,9
7.	Drugi rashodi	11.823.086.777,00	11.128.651.346,00	94,1	7,3
I.	UKUPNI RASHODI POSLOVANJA (1.-7.)	137.385.075.457,00	134.068.153.014,00	97,6	87,5
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	11.773.153.632,00	9.810.751.653,00	83,3	6,4
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	10.469.677.487,00	9.320.783.389,00	89,0	6,1
10.	Pokriće manjka prihoda iz ranijih godina	243.506.456,00	0,00	0,0	0,0
II.	UKUPNI RASHODI I IZDACI (1.-10.)	159.871.413.032,00	153.199.688.056,00	95,8	100,0

Grafički prikaz broj 4



Ukupni rashodi i izdaci proračuna za 2008. su izvršeni za 6.671.724.976,00 kn ili 4,2% manje u odnosu na planirane. Najznačajniji su rashodi poslovanja, izvršeni u iznosu 134.068.153.014,00 kn, koji u ukupnim proračunskim rashodima i izdacima sudjeluju s 87,5%. U okviru ovih rashoda najznačajnije su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 61.157.165.497,00 kn ili 39,9% ukupnih rashoda i izdataka proračuna za 2008., a odnose se na isplaćene mirovine, naknade za zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, te druge naknade što ih građani i kućanstva dobivaju iz proračuna neovisno o sustavima osiguranja (naknade za nezaposlene, naknade za porodilje, dječji doplatak i drugo). U odnosu na 2007., veće su za 5.203.132.441,29 kn ili 9,3%.

Od ukupno izvršenih rashoda i izdataka, na rashode za nabavu nefinancijske imovine (građevinskih objekata, zemljišta, postrojenja, opreme i prijevoznih sredstava) se odnosi 9.810.751.653,00 kn ili 6,4%. Na izdatke za finansijsku imovinu (nabavu vrijednosnih papira) i otplate zajmova odnosi se 9.320.783.389,00 kn ili 6,1% ukupnih rashoda i izdataka, što je u odnosu na 2007. manje za 2.595.681.280,77 kn ili 21,8%.

U tablici u nastavku se daju podaci o izvršenim rashodima i izdacima proračuna za 2008., prema vrstama i razinama javne potrošnje.

Tablica broj 10

Izvršeni rashodi i izdaci proračuna za 2008.
prema vrstama i razinama javne potrošnje

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Državni proračun	Proračun lokalnih jedinica	Proračun Grada Zagreba	Ukupno (3+4+5)
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi za zaposlene	21.594.258.768,00	2.888.854.214,00	1.409.744.480,00	25.892.857.462,00
2.	Materijalni rashodi	8.528.948.583,00	5.362.699.670,00	1.964.999.286,00	15.856.647.539,00
3.	Financijski rashodi	5.347.997.349,00	227.261.249,00	59.552.088,00	5.634.810.686,00
4.	Subvencije	6.859.511.781,00	471.092.423,00	869.679.184,00	8.200.283.388,00
5.	Pomoći	5.716.534.328,00	465.765.846,00	15.436.922,00	6.197.737.096,00
6.	Naknade građanima i kućanstvima	60.135.609.269,00	746.987.679,00	274.568.549,00	61.157.165.497,00
7.	Drugi rashodi	7.109.566.095,00	2.906.958.707,00	1.112.126.544,00	11.128.651.346,00
I.	UKUPNI RASHODI POSLOVANJA (1.-7.)	115.292.426.173,00	13.069.619.788,00	5.706.107.053,00	134.068.153.014,00
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.291.548.671,00	4.906.717.669,00	1.612.485.313,00	9.810.751.653,00
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	8.359.924.035,00	791.405.523,00	169.453.831,00	9.320.783.389,00
II.	UKUPNI RASHODI I IZDACI (1.-9.)	126.943.898.879,00	18.767.742.980,00	7.488.046.197,00	153.199.688.056,00

7.4. Državni proračun i njegovi korisnici

Državni proračun Republike Hrvatske za 2008. godinu i Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu, donio je Hrvatski sabor 5. ožujka 2008. Za 2008. su planirani ukupni prihodi i primici, odnosno rashodi i izdaci u iznosu 127.738.232.715,00 kn. U prvom tromjesečju 2008. bila je na snazi Odluka o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih korisnika proračuna Republike Hrvatske, koju je Hrvatski sabor donio u listopadu 2007. Privremenim financiranjem planirani su prihodi u iznosu 26.246.580.872,00 kn, rashodi u iznosu 26.237.517.568,00 kn, odnosno manjak prihoda u iznosu 9.063.304,00 kn. U Računu financiranja planirani su ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 1.203.421.161,00 kn, izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 1.212.484.465,00 kn, odnosno neto financiranje u iznosu 9.063.304,00 kn. Ostvareni prihodi i primici te izvršeni rashodi i izdaci po proteku privremenog financiranja uključeni su u proračun tekuće godine.

U srpnju 2008. donesene su izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu, kojim su ukupni prihodi i primici povećani za 2.839.092.829,00 kn, tako da planirani prihodi i primici te rashodi i izdaci nakon izmjena i dopuna proračuna iznose 130.577.325.544,00 kn.

U tablici u nastavku daje se plan računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2008.

Tablica broj 11

Plan računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2008.

u kn

Redni broj	Opis	Državni proračun za 2008.	Povećanje/ smanjenje	Nakon izmjena i dopuna Državnog proračuna
1	2	3	4	5
RAČUN PRIHODA I RASHODA				
1.	Prihodi poslovanja	115.611.755.168,00	2.439.341.913,00	118.051.097.081,00
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	306.393.000,00	51.010.000,00	357.403.000,00
I.	Ukupno prihodi (1.+ 2.)	115.918.148.168,00	2.490.351.913,00	118.408.500.081,00
3.	Rashodi poslovanja	114.691.034.220,00	2.635.489.078,00	117.326.523.298,00
4.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.757.358.652,00	130.556.413,00	3.887.915.065,00
II.	Ukupno rashodi (3.+ 4.)	118.448.392.872,00	2.766.045.491,00	121.214.438.363,00
	Razlika – višak/manjak (I.- II.)	-2.530.244.704,00	-275.693.578,00	-2.805.938.282,00
RAČUN FINANCIRANJA				
5.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	11.820.084.547,00	348.740.916,00	12.168.825.463,00
6.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	9.289.839.843,00	73.047.338,00	9.362.887.181,00
III.	Neto financiranje (5.- 6.)	2.530.244.704,00	275.693.578,00	2.805.938.282,00
SVEUKUPNO PRORAČUNSKA SREDSTVA				
	Ukupno prihodi i primici (1.+ 2.+ 5.)	127.738.232.715,00	2.839.092.829,00	130.577.325.544,00
	Ukupno rashodi i izdaci (3.+ 4.+ 6.)	127.738.232.715,00	2.839.092.829,00	130.577.325.544,00

7.4.1. Prihodi i primici državnog proračuna

Prihodi i primici državnog proračuna za 2008. planirani su u iznosu 130.577.325.544,00 kn, a ostvareni su u iznosu 128.384.486.913,00 kn, što je 1,7% manje od plana. Na prihode poslovanja odnosi se 115.772.654.807,00 kn, prihode od prodaje nefinancijske imovine 303.419.486,00 kn i na primitke od financijske imovine i zaduživanja 12.308.412.620,00 kn.

U tablici u nastavku daju se planirani i ostvareni prihodi i primici državnog proračuna za 2008., a u grafičkom prikazu struktura ostvarenih prihoda i primitaka državnog proračuna za 2008.

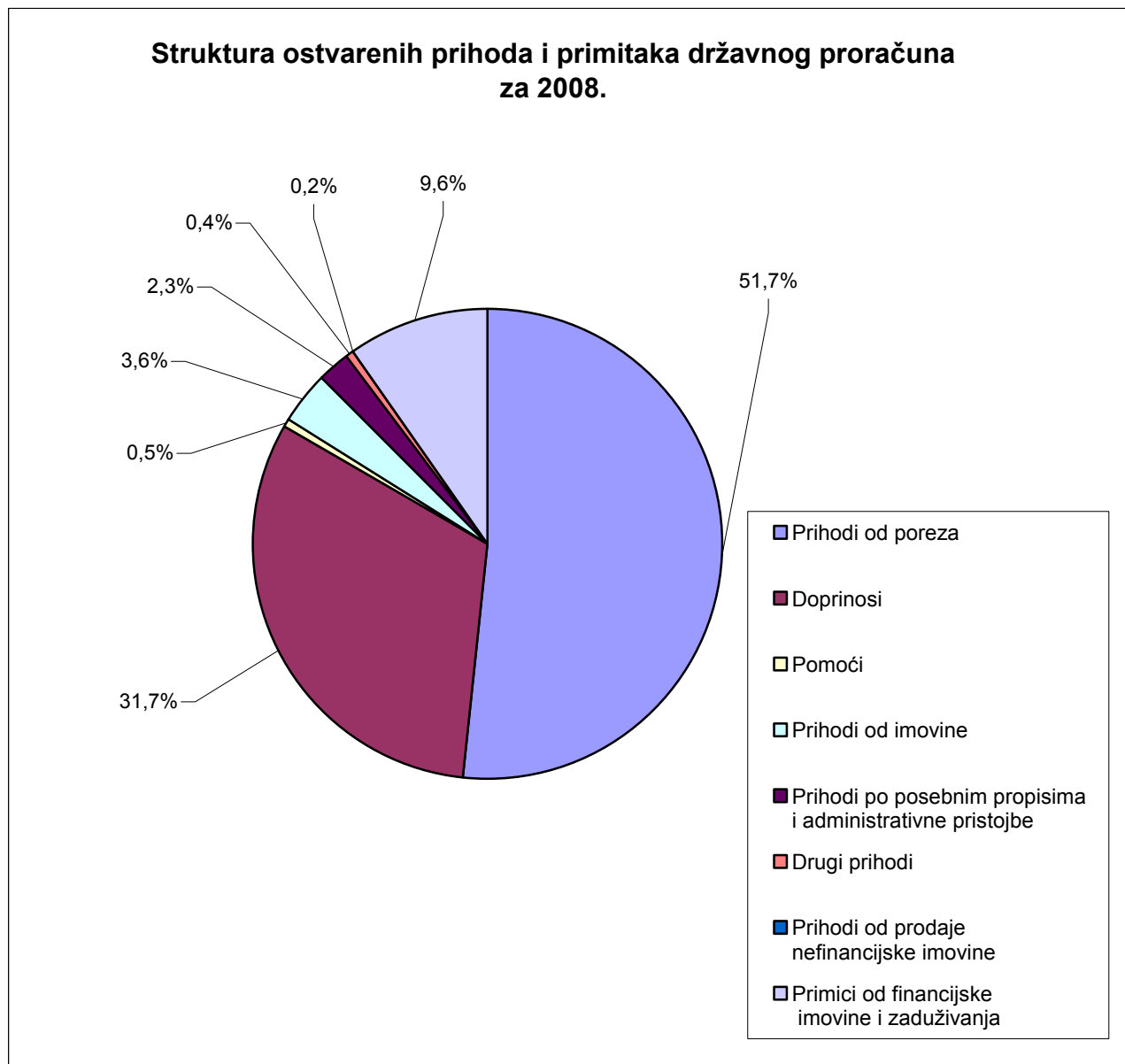
Tablica broj 12

Planirani i ostvareni prihodi i primici državnog proračuna za 2008.

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja	Udjel
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi od poreza	67.626.328.159,00	66.344.968.122,00	98,1	51,7
2.	Doprinosi	41.370.660.942,00	40.703.483.985,00	98,4	31,7
3.	Pomoći	987.206.677,00	542.579.981,00	55,0	0,5
4.	Prihodi od imovine	4.684.885.712,00	4.672.073.861,00	99,7	3,6
5.	Prihodi po posebnim propisima i administrativne pristojbe	2.839.841.026,00	2.939.615.309,00	103,5	2,3
6.	Drugi prihodi	542.174.565,00	569.933.549,00	105,1	0,4
I.	Prihodi poslovanja (1.- 6.)	118.051.097.081,00	115.772.654.807,00	98,1	90,2
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	357.403.000,00	303.419.486,00	84,9	0,2
II.	Ukupno prihodi (1. - 7.)	118.408.500.081,00	116.076.074.293,00	98,0	90,4
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	12.168.825.463,00	12.308.412.620,00	101,1	9,6
UKUPNO PRIHODI I PRIMICI (1. - 8.)		130.577.325.544,00	128.384.486.913,00	98,3	100,0

Grafički prikaz broj 5



U tablici broj 13 i grafičkom prikazu broj 6 daju se usporedni podaci o ostvarenim prihodima i primicima državnog proračuna za 2007. i 2008.

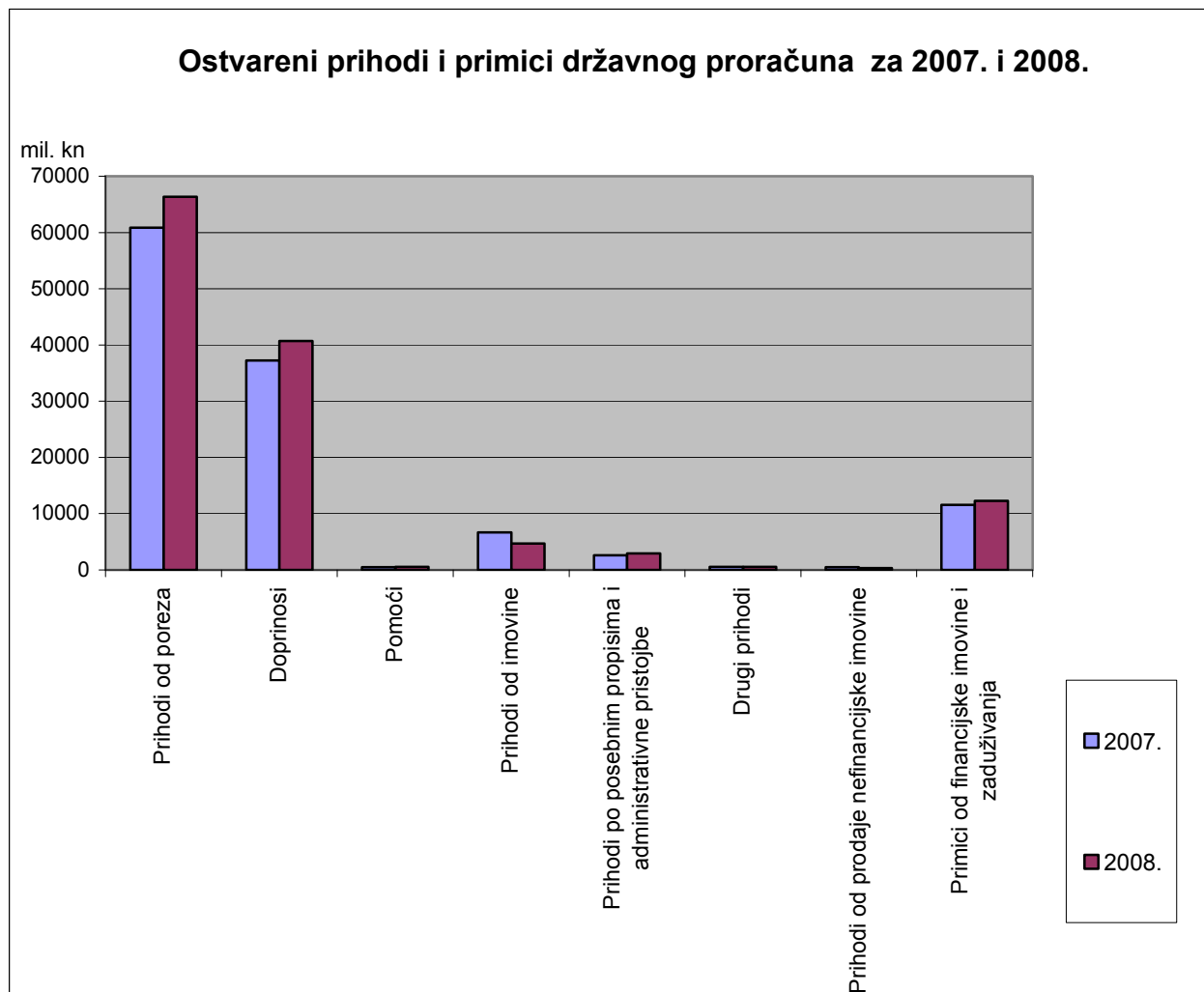
Tablica broj 13

Ostvareni prihodi i primici državnog proračuna
za 2007. i 2008.

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	2007.		2008.		Indeks 2008./2007.
		Iznos	Udjel u %	Iznos	Udjel u %	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Prihodi od poreza	60.837.371.488,66	50,5	66.344.968.122,00	51,7	109,1
2.	Doprinosi	37.203.485.795,13	30,9	40.703.483.985,00	31,7	109,4
3.	Pomoći	477.044.771,06	0,4	542.579.981,00	0,4	113,7
4.	Prihodi od imovine	6.681.139.837,90	5,6	4.672.073.861,00	3,6	69,9
5.	Prihodi po posebnim propisima i administrativne pristojbe	2.574.423.680,58	2,1	2.939.615.309,00	2,3	114,2
6.	Drugi prihodi	547.129.086,78	0,5	569.933.549,00	0,4	104,2
I.	Prihodi poslovanja (1.-6.)	108.320.594.660,11	90,0	115.772.654.807,00	90,2	106,9
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	498.685.410,92	0,4	303.419.486,00	0,2	60,8
II.	Ukupni prihodi (1.-7.)	108.819.280.071,03	90,4	116.076.074.293,00	90,4	106,7
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	11.546.708.882,17	9,6	12.308.412.620,00	9,6	106,6
UKUPNO PRIHODI I PRIMICI (1.-8.)		120.365.988.953,20	100,0	128.384.486.913,00	100,0	106,7

Grafički prikaz broj 6



U strukturi ukupnih prihoda i primitaka i nadalje su vrijednosno najznačajniji prihodi od poreza, koji su planirani u iznosu 67.626.328.159,00 kn, a ostvareni u iznosu 66.344.968.122,00 kn ili 1,9% manje od plana. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima sudjeluju s 51,7%. Porez na dodanu vrijednost ostvaren je u iznosu 41.308.035.648,00 kn i s udjelom 62,3% u prihodima od poreza, vrijednosno je najznačajniji porez.

Ukupni doprinosi planirani su u iznosu 41.370.660.942,00 kn, a ostvareni su u iznosu 40.703.483.985,00 kn (doprinosi za mirovinsko osiguranje u iznosu 20.154.787.768,00 kn, doprinosi za zdravstveno osiguranje u iznosu 18.652.621.817,00 kn, te doprinosi za zapošljavanje u iznosu 1.896.074.400,00 kn), što je za 667.176.957,00 kn ili 1,6% manje od plana.

Prihodi od pomoći iz inozemstva i iz proračuna planirani su u iznosu 987.206.677,00 kn, ostvareni su u iznosu 542.579.981,00 kn, što je 444.626.696,00 kn ili 45,0% manje od plana.

Prihodi od imovine (financijske i nefinancijske) planirani su u iznosu 4.684.885.712,00 kn, a ostvareni su u iznosu 4.672.073.861,00 kn, što je za 12.811.851,00 kn manje od plana. Odnose se na prihode od kamata, tečajnih razlika, dividendi, dobiti trgovačkih društava i financijskih institucija, naknada za koncesije, najma imovine, naknada za ceste, te na druge prihode. U strukturi navedenih prihoda, vrijednosno su najznačajnije naknade za ceste koje su ostvarene u iznosu 2.926.203.926,00 kn.

Prihodi po posebnim propisima i administrativne pristojbe planirani su u iznosu 2.839.841.026,00 kn, a ostvareni su u iznosu 2.939.615.309,00 kn, što je za 99.774.283,00 kn ili 3,5% više od plana.

Drugi prihodi su planirani u iznosu 542.174.565,00 kn, a ostvareni su u iznosu 569.933.549,00 kn, što je 5,1% više od plana. Odnose se na vlastite prihode proračunskih korisnika, kazne i donacije pravnih i fizičkih osoba izvan javne države.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su planirani u iznosu 357.403.000,00 kn, ostvareni su u iznosu 303.419.486,00 kn, što je 15,1% manje od plana. U strukturi ovih prihoda vrijednosno najznačajniji je prihod od prodaje građevinskih objekata u iznosu 247.946.489,00 kn (prodaja stanova i poslovnih prostora u državnom vlasništvu).

Primici od financijske imovine i zaduživanja su planirani u iznosu 12.168.825.463,00 kn, ostvareni su u iznosu 12.308.412.620,00 kn, što je 1,1% više od plana.

7.4.2. Rashodi i izdaci državnog proračuna

Ukupni rashodi i izdaci državnog proračuna za 2008. izvršeni su u iznosu 126.943.898.879,00 kn, od čega se na rashode poslovanja odnosi 115.292.426.173,00 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine 3.291.548.671,00 kn, a na izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova 8.359.924.035,00 kn.

U tablici u nastavku daju se planirani i ostvareni rashodi i izdaci državnog proračuna za 2008.

Tablica broj 14

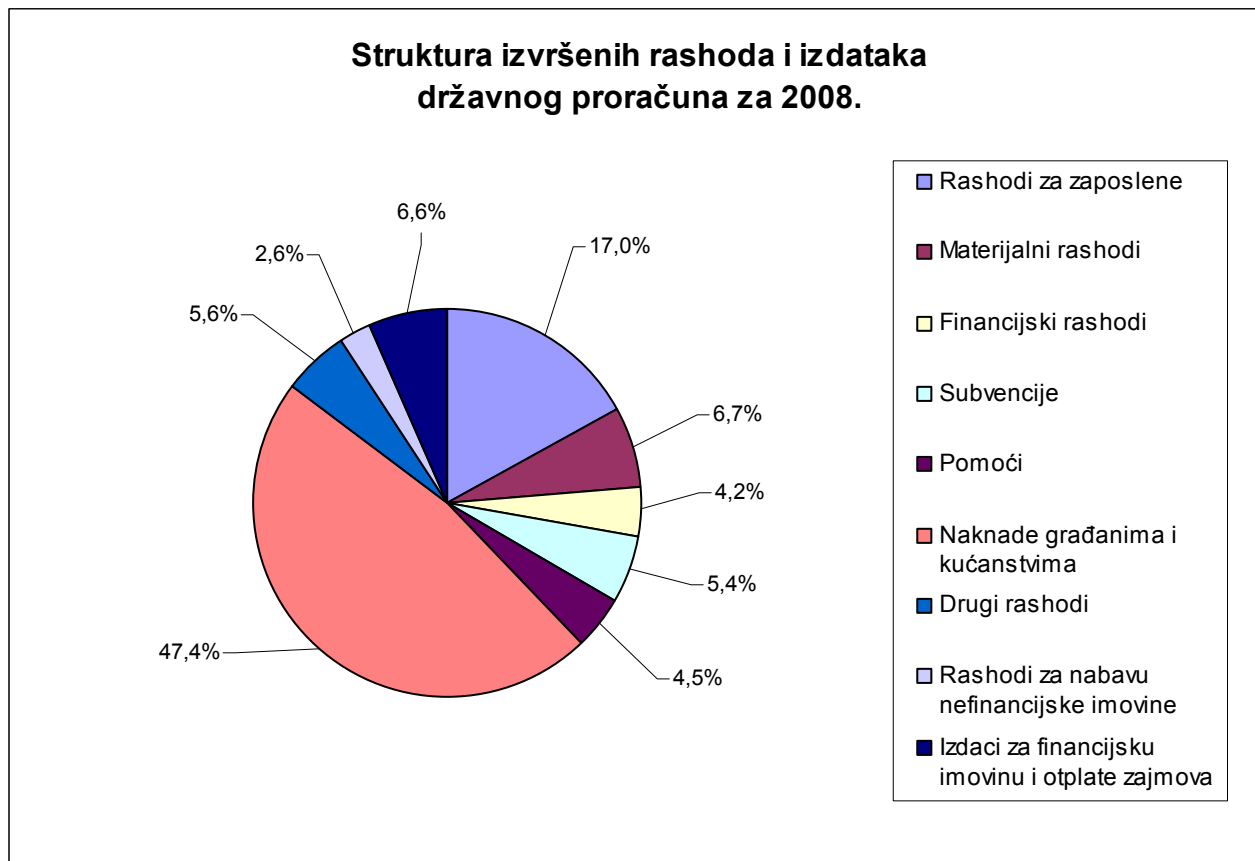
Planirani i izvršeni rashodi i izdaci državnog proračuna za 2008.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirani	Izvršeni	% izvršenja	Udjel u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi za zaposlene	21.766.937.356,00	21.594.258.768,00	99,2	17,0
2.	Materijalni rashodi	9.119.802.975,00	8.528.948.583,00	93,5	6,7
3.	Financijski rashodi	5.473.955.548,00	5.347.997.349,00	97,7	4,2
4.	Subvencije	7.211.504.212,00	6.859.511.781,00	95,1	5,4
5.	Pomoći	5.997.622.953,00	5.716.534.328,00	95,3	4,5
6.	Naknade građanima i kućanstvima	60.435.623.032,00	60.135.609.269,00	99,5	47,4
7.	Drugi rashodi	7.430.157.769,00	7.109.566.095,00	95,7	5,6
I.	Rashodi poslovanja (1.-7.)	117.435.603.845,00	115.292.426.173,00	98,2	90,8
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.666.271.882,00	3.291.548.671,00	89,8	2,6
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	9.475.449.817,00	8.359.924.035,00	88,2	6,6
II.	UKUPNO RASHODI I IZDACI (1.-9.)	130.577.325.544,00	126.943.898.879,00	97,2	100,0

U grafičkom prikazu broj 7 daje se struktura izvršenih rashoda i izdataka državnog proračuna za 2008.

Grafički prikaz broj 7



U tablici broj 15 i grafičkom prikazu broj 8 daju se usporedni podaci o izvršenim rashodima i izdacima državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. i 2008.

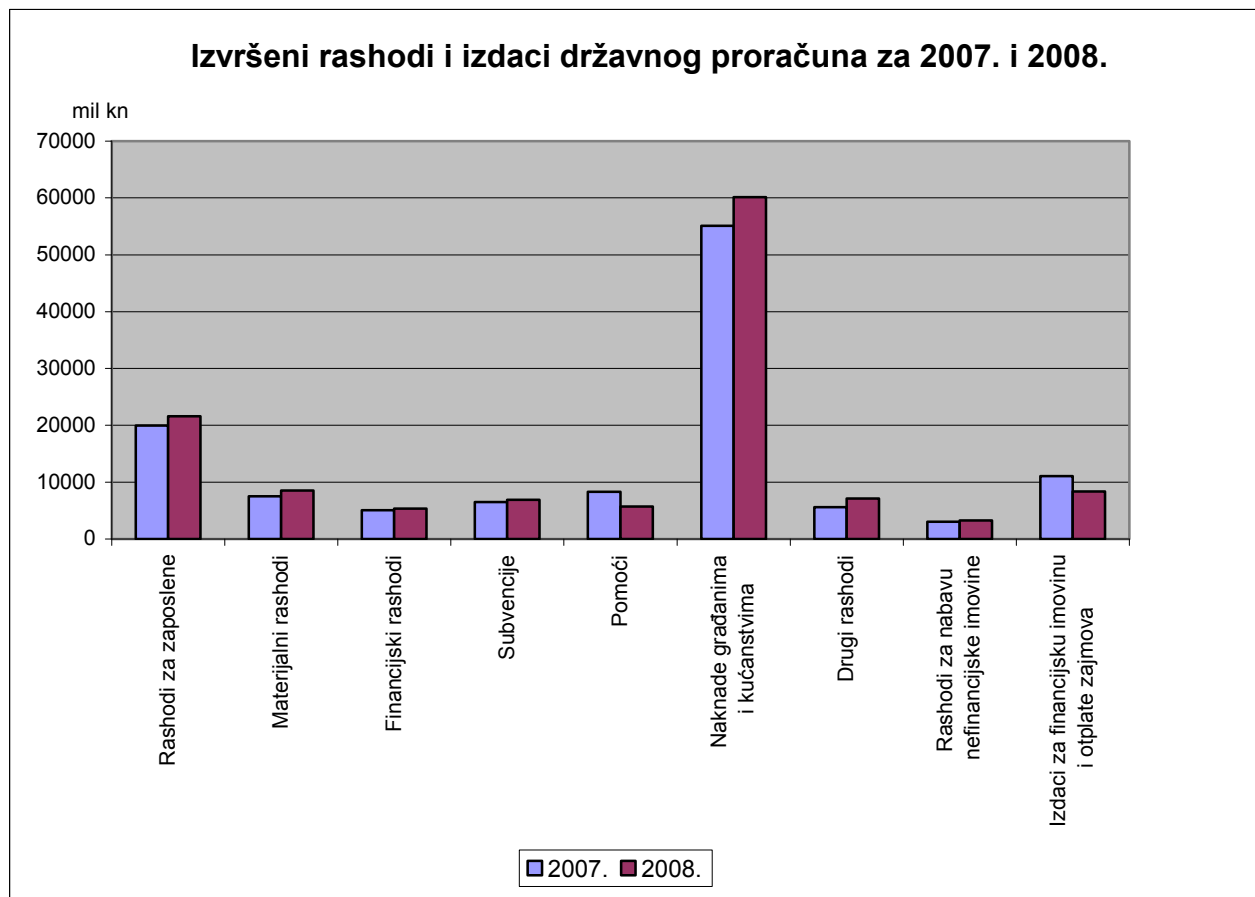
Tablica broj 15

**Izvršeni rashodi i izdaci
državnog proračuna za 2007. i 2008.**

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	2007.		2008.		Indeks 2008./2007.
		Iznos	Udjel u %	Iznos	Udjel u %	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Rashodi za zaposlene	19.941.485.842,95	16,3	21.594.258.768,00	17,0	108,3
2.	Materijalni rashodi	7.513.405.082,61	6,2	8.528.948.583,00	6,7	113,5
3.	Financijski rashodi	5.066.147.792,42	4,1	5.347.997.349,00	4,2	105,6
4.	Subvencije	6.492.010.132,97	5,3	6.859.511.781,00	5,4	105,7
5.	Pomoći	8.312.097.533,33	6,8	5.716.534.328,00	4,5	68,8
6.	Naknade građanima i kućanstvima	55.122.125.398,71	45,1	60.135.609.269,00	47,4	109,1
7.	Drugi rashodi	5.560.332.951,70	4,6	7.109.566.095,00	5,6	127,9
I.	Rashodi poslovanja (1.-7.)	108.007.604.734,69	88,5	115.292.426.173,00	90,8	106,7
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.043.905.727,91	2,5	3.291.548.671,00	2,6	108,1
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	11.036.069.218,77	9,0	8.359.924.035,00	6,6	75,8
II.	UKUPNO RASHODI I IZDACI (1.-9.)	122.087.579.681,37	100,0	126.943.898.879,00	100,0	104,0

Grafički prikaz broj 8



U strukturi izvršenih rashoda i izdataka, vrijednosno najznačajniji rashodi su naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koje su izvršene u iznosu 60.135.609.269,00 kn i čine 47,4% ukupnih rashoda i izdataka državnog proračuna. U okviru ove grupe rashoda, vrijednosno najznačajniji su rashodi za mirovine (izvršeni na temelju prava koja su utvrđena odredbama Zakona o mirovinskom osiguranju, te prava utvrđenih posebnim propisima) u iznosu 32.769.945.465,91 kn. Osim mirovina, spomenuta skupina rashoda obuhvaća i naknade utvrđene propisima o zdravstvenom i socijalnom osiguranju te druge vrste naknada koje građani i kućanstva dobiju iz proračuna neovisno o sustavima osiguranja.

Rashodi za zaposlene izvršeni su u iznosu 21.594.258.768,00 kn i u ukupnim rashodima i izdacima sudjeluju sa 17,0%.

Materijalni rashodi izvršeni su u iznosu 8.528.948.583,00 kn. U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno najznačajniji su rashodi za usluge koji su izvršeni u iznosu 4.523.040.286,00 kn.

Financijski rashodi izvršeni su u iznosu 5.347.997.349,00 kn. Vrijednosno najznačajniji financijski rashodi izvršeni su za kamate na izdane obveznice, kamate za primljene zajmove, te za izdane trezorske zapise.

Rashodi za subvencije izvršeni su u iznosu 6.859.511.781,00 kn. Vrijednosno najznačajniji rashodi za subvencije (3.455.218.756,00 kn) odnose se na subvencije poljoprivrednicima, malim i srednjim poduzetnicima. Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru izvršene su u iznosu 2.330.101.274,00 kn, a najvećim dijelom su dane za održavanje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa (1.237.172.000,00 kn), te poticanje redovitih pomorskih putničkih i brzobrodskih linija (436.800.000,00 kn).

Pomoći dane u inozemstvo i unutar države izvršene su u iznosu 5.716.534.328,00 kn. Vrijednosno značajnije pomoći odnose se na dodatna sredstva za decentralizirane funkcije (1.426.778.649,00 kn) i sredstva doznačena društvu Hrvatske ceste d.o.o. (1.468.982.298,33 kn) u skladu s odredbama Zakona o javnim cestama.

Drugi rashodi (tekuće i kapitalne donacije, kazne, naknade štete, kapitalne pomoći, izvanredni rashodi) izvršeni su u iznosu 7.109.566.095,00 kn. Vrijednosno najznačajnije su kapitalne pomoći, izvršene u iznosu 3.488.035.227,34 kn, te tekuće i kapitalne donacije, koje su izvršene u iznosu 3.160.645.855,00 kn. U okviru kapitalnih pomoći evidentirana su sredstva doznačena društvu Hrvatske autoceste d.o.o. (1.468.982.298,33 kn) u skladu s odredbama Zakona o javnim cestama.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su u iznosu 3.291.548.671,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 8.359.924.035,00 kn.

- **Godišnje izvješće o izvršenju Državnog proračuna**

Odredbama članaka 108. i 110. Zakona o proračunu (stupio na snagu početkom 2009.), propisani su obveza sastavljanja, sadržaj te rokovi dostave Godišnjeg izvješća o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskom saboru.

U tablici u nastavku daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima i primicima, te planiranim i izvršenim rashodima i izdacima državnog proračuna za 2008. prema Godišnjem izvješću o izvršenju Državnog proračuna.

Tablica broj 16

Prihodi i primici te rashodi i izdaci
državnog proračuna za 2008.

u kn

Redni broj	Opis	Plan* za 2008.	Ostvareno/izvršeno u 2008.	% izvršenja/ostvarenja
1	2	3	4	5
I.	Prihodi i primici (1.- 3.)	130.577.325.544,00	128.384.486.913,00	98,3
1.	Prihodi poslovanja	118.051.097.081,00	115.772.654.807,00	98,1
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	357.403.000,00	303.419.486,00	84,9
3.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	12.168.825.463,00	12.308.412.620,00	101,1
II.	Rashodi i izdaci (4.- 6.)	130.577.325.544,00	126.943.898.879,00	97,2
4.	Rashodi poslovanja	117.435.603.845,00	115.292.426.173,00	98,2
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.666.271.882,00	3.291.548.671,00	89,8
6.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	9.475.449.817,00	8.359.924.035,00	88,2
VIŠAK PRIHODA I PRIMITAKA (I.- II.)		0,00	1.440.588.035,00	

- plan nakon izmjena i dopuna Državnog proračuna i odluka o preraspodjeli

Ukupni prihodi i primici ostvareni su u iznosu 128.384.486.913,00 kn, a rashodi i izdaci u iznosu 126.943.898.879,00 kn te je ostvaren višak prihoda i primitaka u iznosu 1.440.588.034,00 kn.

Ostvarenje prihoda te izvršenje rashoda iskazuje se u računu prihoda i rashoda, a primitaka i izdataka u računu financiranja.

Prema računu prihoda i rashoda ukupni prihodi ostvareni su u iznosu 116.076.074.293,00 kn, ukupni rashodi u iznosu 118.583.974.844,00 kn te je ostvaren manjak prihoda u iznosu 2.507.900.551,00 kn.

Manjak prihoda financira se razlikom ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja, korigirano za promjenu u stanju depozita, te ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova.

U računu financiranja iskazani su ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 12.308.412.619,00 kn. Izdaci za financijsku imovinu izvršeni su u iznosu 8.359.924.034,00 kn.

U tablicama u nastavku daju se podaci iz računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2008.

Tablica broj 17

Račun prihoda i rashoda za 2008.

u kn

Redni broj	Opis	Plan za 2008.	Ostvareno/izvršeno u 2008.	% izvršenja/ostvarenja
1	2	3	4	5
I.	Ukupno prihodi (1.-2.)	118.408.500.081,00	116.076.074.293,00	98,0
1.	Prihodi poslovanja	118.051.097.081,00	115.772.654.807,00	98,1
2.	Prihodi od nefinancijske imovine	357.403.000,00	303.419.486,00	84,9
II.	Ukupno rashodi (3.-4.)	121.101.875.727,00	118.583.974.844,00	97,9
3.	Rashodi poslovanja	117.435.603.845,00	115.292.426.173,00	98,2
4.	Rashodi za nefinancijsku imovinu	3.666.271.882,00	3.291.548.671,00	89,8
	MANJAK PRIHODA (I.-II.)	-2.693.375.646,00	-2.507.900.551,00	93,1

Tablica broj 18

Račun financiranja za 2008.

u kn

Redni broj	Opis	Plan za 2008.	Ostvareno/izvršeno u 2008.	% izvršenja/ostvarenja
1	2	3	4	5
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	12.168.825.463,00	12.308.412.619,00	101,1
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	9.475.449.817,00	8.359.924.034,00	88,2
3.	Promjene u stanju depozita	-	1.440.588.034,00	0,0
4.	Neto financiranje	2.693.375.646,00	2.507.900.551,00	93,1

Proračunom se utvrđuju ukupni prihodi i primici te rashodi i izdaci prema ekonomskim namjenama te detaljan raspored rashoda prema organizacijskoj strukturi iskazano prema ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Ekonomska klasifikacija je prikaz prihoda i primitaka prema prirodnim vrstama, te rashoda i izdataka prema ekonomskoj namjeni, a razvrstani su u razrede, skupine, podskupine, odjeljke i osnovne račune. Programska klasifikacija je prikaz programa i njihovih sastavnih dijelova: aktivnosti i projekata.

U ovom izvještajnom razdoblju, obavljena je revizija Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008., te revizija financijskih izvještaja i poslovanja 35 korisnika državnog proračuna u okviru kojih je provjeravano izvršavanje njihovih programa, odnosno aktivnosti i projekata.

Ciljevi revizije bili su:

- provjeriti postupke planiranja i donošenja proračuna, te primjenu zakona i drugih propisa vezanih uz izvještavanje o izvršavanju proračuna i godišnji obračun proračuna,
- provjeriti funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola nad planiranjem i izvršavanjem proračuna,
- provjeriti je li ostvarenje prihoda i primitaka te izvršavanje rashoda i izdataka u skladu s Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2008. godinu,
- ispitati način upravljanja financijskom imovinom,
- provjeriti postupke zaduživanja i izdavanja jamstava Republike Hrvatske,
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna
- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, te
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje subjekata.

U nastavku se daje popis subjekata u kojima je obavljena revizija u ovom izvještajnom razdoblju:

- Državni proračun Republike Hrvatske za 2008.,
- Agencija za odgoj i obrazovanje,
- Agencija za strukovno obrazovanje,
- Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja,
- Agencija za znanost i visoko obrazovanje,
- Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave,
- Državna uprava za zaštitu i spašavanje,
- Državni zavod za intelektualno vlasništvo,
- Državni zavod za mjeriteljstvo,
- Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost,
- Hrvatska matica iseljenika,
- Hrvatski centar za razminiranje,
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje,
- Hrvatski zavod za zapošljavanje,
- Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje,
- Ministarstvo financija,
 - Carinska uprava,
 - Porezna uprava,
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
- Ministarstvo kulture,
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture,
- Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti,
- Ministarstvo obrane,
- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog gospodarstva,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva,
- Ministarstvo turizma,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija,
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi,
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa,
- Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja,

- Ravnateljstvo za robne zalihe,
- Šumarska savjetodavna služba i
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, te druga državna tijela za koja Ured obavlja poslove.

7.4.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije državnog proračuna i proračunskih korisnika

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

- Sustav unutarnjih financijskih kontrola

Tijekom 2008. su poduzimane aktivnosti u vezi uspostave sustava unutarnjih financijskih kontrola, kako bi bio usklađen s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Posebice su bile značajne aktivnosti u dijelu financijskog upravljanja i kontrola, dok je kod unutarnje revizije uočena tendencija daljnjeg razvoja ranije uspostavljenih organizacijskih struktura i provođenja poslova unutarnje revizije.

U dijelu financijskog upravljanja i kontrola, proračunski korisnici su provodili organizacijsku uspostavu propisanu navedenim Zakonom, a trebali su procijeniti i postojeći sustav unutarnjih kontrola te na temelju procjene donijeti planove za uspostavu i daljnji razvoj sustava. To je učinilo 25 revidiranih subjekata, ali daljnje aktivnosti vezane uz provedbu donesenih planova nisu poduzimane, osim u dijelu popisa i opisa poslovnih procesa i izrade mape (knjige) najznačajnijih poslovnih procesa. Daljnje aktivnosti na utvrđivanju rizika i izradi strategije rizika te na donošenju planova za otklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola nisu poduzimane, jer zaposlenici nisu prošli izobrazbu koja je trebala pomoći u uspostavi financijskog upravljanja i kontrola.

U dijelu unutarnje revizije, organizacijska uspostava je završena kod subjekata za koje postoji zakonska obveza, a poslovi revizije i broj revizija intenziviran je u odnosu na 2007. Unutarnji revizori su bili angažirani i na poslovima revizije sredstava Europske unije, te je zbog toga bio smanjen broj revizija nacionalnih sredstava. Kako bi se pojačao nadzor i revizija proračunskih sredstava, potrebno je obavljati veći broj revizija uz stalnu izobrazbu unutarnjih revizora. S obzirom na brojnost revizija procesa koji su vezani uz nacionalna sredstva i revizija sredstava Europske unije, potrebno je povećati broj unutarnjih revizora.

Ured je u revizijama posebno naglašavao značaj i ulogu sustava unutarnjih financijskih kontrola, odnosno upozoravao na odgovornost čelnika proračunskih korisnika za uspostavu i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola, jačanje svijesti o financijskom upravljanju i kontroli, kako bi se ostvarili ciljevi korisnika državnog proračuna i poboljšalo poslovanje s naglaskom na racionalno gospodarenje i trošenje proračunskih sredstava.

- Planiranje

Planiranje proračuna je proces usklađivanja zahtjeva korisnika koji proizlaze iz njihove nadležnosti i djelokruga rada s usvojenim okvirom proračunske potrošnje.

Odredbama Zakona o proračunu propisani su sadržaj, postupci za izradu proračuna i financijskog plana, te postupci donošenja i izvršavanja proračuna. Prema odredbama navedenog Zakona, Ministarstvo financija dostavlja smjernice i upute za izradu prijedloga proračuna, na temelju čega korisnici izrađuju prijedloge financijskih planova. Financijski plan je akt korisnika proračuna (proračunskih i izvanproračunskih) kojim se utvrđuju njihovi prihodi i primici, te rashodi i izdaci za jednu godinu.

Revizijom je utvrđeno da kod pojedinih proračunskih korisnika financijski planovi nisu cjeloviti ili nisu realni. To su uglavnom korisnici niže proračunske razine koji, osim iz proračuna, ostvaruju i prihode iz drugih izvora, a koji prema odredbama članka 41. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu, nemaju obvezu uplate tih prihoda u državni proračun. U navedenim slučajevima subjekti ne planiraju pojedine prihode iako je izvjesno da će se ostvariti jer su propisani ili se ostvaruju na temelju ugovora, a s obzirom da financijski plan mora biti uravnotežen, ne mogu se planirati ni rashodi koji se tim приходima mogu financirati. Na važnost pažljivog i što realnijeg planiranja Ured je upozoravao korisnike iz više razloga. S obzirom da su, prema odredbama Zakona o proračunu, proračunski korisnici odgovorni za utvrđivanje te potpuno i pravodobno prikupljanje prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, potrebno je planirati sve prihode i primitke za koje je izvjesno da će se ostvariti, radi mogućnosti praćenja ostvarenja prihoda i poduzimanja radnji u slučaju kada se prihodi ne ostvaruju prema planu.

Ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, smanje ili povećaju prihodi i primici, odnosno smanje ili povećaju rashodi i izdaci, proračun i financijski plan se moraju uravnotežiti. Državni proračun za 2008. se mijenjao zbog ostvarenja prihoda iznad planiranih iznosa, a izmjenama i dopunama utvrđene su namjene više ostvarenih prihoda.

U slučajevima kada se pojedini rashodi ili izdaci izvršavaju iznad ili ispod planiranih iznosa, moguća je preraspodjela proračunskih sredstava na način predviđen odredbama Zakona o proračunu. Tijekom 2008., prema odlukama Vlade Republike Hrvatske i ministra financija, preraspodijeljeno je ukupno 3.623.692.071,00 kn. U obrazloženjima koja su proračunski korisnici upućivali uz zahtjeve o preraspodjelama sredstava državnog proračuna, najčešće su se navodile uštede na određenim proračunskim stavkama, uz istodobnu potrebu usmjeravanja sredstava na druge proračunske stavke radi podmirenja obveza za izvršene radove i usluge. O obavljenim preraspodjelama, Vlada Republike Hrvatske je izvijestila Hrvatski sabor u zakonom propisanim rokovima.

- Računovodstveno poslovanje

Osnovni propisi koji reguliraju računovodstveno poslovanje proračunskih korisnika su Zakon o proračunu, Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, te Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Svi revidirani proračunski korisnici su ustrojili propisane poslovne knjige. U pojedinim slučajevima podaci iz analitičkih evidencija i podaci u glavnoj knjizi nisu bili usklađeni, te je naloženo usuglašavanje podataka.

Najčešće nepravilnosti u okviru računovodstvenog poslovanja i dalje se odnose na popis imovine i obveza, koji kod pojedinih subjekata nije cjelovit, odnosno popisom se ne obuhvaća određena imovina i obveze ili se nakon obavljenog popisa ne obavlja usklađenje knjigovodstvenog i stvarnog stanja. Osnovna svrha popisa imovine i obveza je utvrditi stvarno stanje imovine i obveza, te uskladiti knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem koje se utvrdi popisom. Obveza popisa imovine i obveza za proračunske korisnike propisana je odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Odredbama Pravilnika propisano je vrijeme obavljanja popisa, način unosa podataka u popisne liste, nadležnosti u osnivanju povjerenstva, obveze povjerenstva, te djelokrug odlučivanja zakonskog predstavnika. Predmet popisa je cjelokupna imovina i obveze. U slučajevima gdje su utvrđene nepravilnosti, Ured je naložio postupanje u skladu s odredbama Pravilnika o računovodstvu i Računskom planu.

Revizijom je utvrđeno da se evidencije o vrijednosti udjela i dionica u trgovačkim društvima, bankama i drugim financijskim institucijama u vlasništvu Republike Hrvatske vode u više državnih tijela. Konsolidacijom financijskih izvještaja središnje države obuhvaćen je dio imovine, a izvan konsolidacije je i nadalje dio imovine koju nadležna državna tijela vode u pomoćnim evidencijama. Obavljenim revizijama državnog proračuna za 2008., kao i ranijih godina, Ured je upozorio na nužnost uspostave jedinstvene i cjelovite evidencije imovine u državnom vlasništvu. Spomenute evidencije su potrebne i radi praćenja potpunosti i ažurnosti pripadajućeg dijela uplata u državni proračun po odlukama o raspodjeli dobiti.

Prema odredbama članka 106. Zakona o proračunu, koji je stupio na snagu početkom 2009., 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. Uspostava i vođenje baze podataka koja sadržava popis državne imovine u nadležnosti je Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom. Odredbama Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske propisano je uspostavljanje, sadržaj i način vođenja očevidnika imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Očevidnik imovine je skup podataka i isprava o nekretninama, pokretninama, te pravima i obvezama vezanih za nekretnine i pokretnine u vlasništvu Republike Hrvatske. Obveznici dostavljanja podataka za Očevidnik imovine su tijela državne vlasti te pravne i druge osobe koje posjeduju, upotrebljavaju, koriste ili upravljaju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Osnovni cilj ustrojavanja Očevidnika imovine je izgradnja i održavanje središnje evidencije imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, informiranost o stanju državne imovine u cilju donošenja kvalitetnih odluka o upravljanju imovinom, te nadzor nad stanjem imovine u funkciji državne uprave. Revizijom je utvrđeno da pojedini obveznici ne dostavljaju nadležnom tijelu državne uprave podatke za Očevidnik imovine. U takvim je slučajevima naložena dostava podataka kako bi Očevidnik imovine bio cjelovit i mogao poslužiti svrsi za koju je i uspostavljen.

Sustav proračuna obuhvaća više hijerarhijski financijski povezanih subjekata, te nepravilnosti vezane uz točnost i realnost financijskih izvještaja pojedinih subjekata imaju utjecaj na točnost i realnost informacija u financijskim izvještajima proračuna u cjelini, jer se podaci o financijskom poslovanju svih subjekata u sustavu proračuna konsolidiraju. Svrha konsolidacije financijskih izvještaja u sustavu proračuna je dati informacije o općoj državi (konsolidirani proračuni lokalnih jedinica i središnja država) u cjelini. Pretpostavke koje su nužne za konsolidaciju podataka su: jedinstveni računski plan i računovodstvena metodologija koju svi subjekti koji se uključuju u konsolidaciju moraju primjenjivati.

Računskim planom proračuna utvrđeni su pojedini računi, prema kojima su proračuni i proračunski korisnici obvezni u poslovnim knjigama iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva, te prihode i rashode. U poslovnim knjigama pojedinih revidiranih subjekata, istovrsni poslovni događaji evidentirani su na različitim računima računskog plana. U pravilu se navedena nepravilnost odnosi na evidentiranje rashoda. Evidentiranjem istovrsnih poslovnih događaja na više računa, odnosno na računima na koje se ne odnose, otežano je praćenje i kontrola izvršavanja proračuna, a podaci iskazani u poslovnim knjigama ne iskazuju istinito i objektivno stanje.

U takvim je slučajevima Ured naložio evidentiranje poslovnih događaja u skladu s propisanim računskim planom proračuna.

Odredbom članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisana su načela iskazivanja prihoda i rashoda. Prihodi i rashodi iskazuju se uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, što znači da se prihodi priznaju na temelju priljeva novčanih sredstava u izvještajnom razdoblju, a rashodi na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju. Pojedini proračunski korisnici evidentiraju rashode u vrijeme kad su podmirene obveze koje se na njih odnose, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja. Posljedica toga je da su u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazani samo rashodi koji su plaćeni, dok se dio obveza koji se odnosi na tekuću godinu, prenosi u sljedeću godinu i podmiruje proračunskim sredstvima namijenjenim za financiranje rashoda sljedeće godine. Ako su u takvom slučaju u tekućoj godini evidentirani rashodi u okviru planiranih, to znači da su stvorene obveze iznad osiguranih sredstava, što nije u skladu s odredbama Zakona o proračunu, kojima je propisano da proračunski korisnici smiju preuzimati obveze najviše do visine osiguranih sredstava.

U računovodstveno-informacijskom sustavu Državne riznice, rashodi se evidentiraju prema načelu novčanog tijeka, odnosno u vrijeme podmirenja obveza (plaćanja), s obzirom da je postojeća informatička podrška (SAP sustav) programski postavljena na transakcijskom načelu evidentiranja poslovnih događaja. Posljedica takvog načina evidentiranja je da podaci o izvršenim rashodima koje evidentiraju područne riznice proračunskih korisnika (načelo nastanka poslovnih događaja) nisu istovjetni podacima koje evidentira računovodstvo Državne riznice. Projekt povezivanja računovodstveno-informacijskih sustava područnih riznica s računovodstveno-informacijskim sustavom Državne riznice je u tijeku. Cilj Projekta je potpuna kontrola nad preuzimanjem obveza proračuna, odnosno proračunskih korisnika.

S obzirom da je osnovna svrha financijskih izvještaja dati informacije o financijskom položaju i uspješnosti ostvarenja postavljenih ciljeva, izvršenju plana i novčanom tijeku, uspostava kontrole nad postupcima evidentiranja poslovnih događaja, pretpostavka je za objektivno i istinito iskazivanje podataka u financijskim izvještajima. Zbog toga je Ured posebnu pozornost posvećivao uspostavi sustava unutarnjih kontrola kod proračunskih korisnika. Sustav unutarnjih kontrola je skup postupaka i mjera koje se uspostavljaju s ciljem ostvarivanja učinkovitosti poslovanja, pouzdanog financijskog izvještavanja i usklađenosti poslovanja sa zakonima i propisima.

Financijsko izvještavanje i izvještavanje o izvršenju proračuna u Republici Hrvatskoj za proračune i proračunske korisnike definirano je odredbama Zakona o proračunu i provedbenim propisima donesenim na temelju tog Zakona.

Financijski izvještaji su temeljni instrumenti sustava izvještavanja. Obveza sastavljanja financijskih izvještaja za proračun i proračunske korisnike propisana je odredbama članka 105. Zakona o proračunu. Odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu propisani su financijski izvještaji koje proračuni i njihovi korisnici trebaju sastaviti, kao i rokovi njihove dostave nadležnim tijelima. Svi revidirani subjekti sastavili su propisane financijske izvještaje.

Obveza sastavljanja, sadržaj te rokovi dostave godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna propisani su odredbama članaka 108. i 110. Zakona o proračunu, a osnovna svrha je dati informacije o planiranim i ostvarenim приходima i rashodima i ostvarenju postavljenih planova. Prema odredbama članka 110. Zakona o proračunu, koji je na snazi od 1. siječnja 2009., godišnji izvještaj o izvršenju proračuna obuhvaća središnji proračun.

Zbog različitih načela iskazivanja podataka, podaci iz financijskih izvještaja proračunskih korisnika i izvještaja o izvršenju proračuna (godišnjeg obračuna) se razlikuju. Okvir za praćenje izvršenja proračuna određuje planiranje proračuna, koje se temelji na novčanom načelu, dok se računovodstvo proračuna temelji na modificiranom načelu nastanka događaja, stoga financijski izvještaji ne mogu izravno poslužiti za praćenje izvršenja proračuna.

- **Prihodi**

Prihodi državnog proračuna se ostvaruju na temelju zakona i drugih propisa donesenih na temelju zakona. Proračunski korisnici odgovorni su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, neovisno o visini prihoda planiranih u proračunu.

Revizijom je utvrđeno da u određenim slučajevima naplata prihoda nije pridavano dovoljno pozornosti, odnosno nisu poduzimane sve zakonske mjere za naplatu potraživanja. Pojedini revidirani subjekti ne iskazuju u poslovnim knjigama potraživanja za prihode iz svoje nadležnosti, odnosno u poslovnim knjigama nisu osigurani podaci o nenaplaćenim potraživanjima. U takvim slučajevima Ured je dao nalog za ustrojavanje evidencija o potraživanjima, te poduzimanje svih zakonskih mjera za naplatu potraživanja.

Značajni proračunski prihodi ostvaruju se od naknada za koncesije, koji su u 2008. ostvareni u iznosu 433.268.786,30 kn. Prema odredbama Zakona o koncesijama, ugovori o koncesijama se upisuju u jedinstveni Registar koncesija koji vodi Ministarstvo financija. U Registru koncesija se prikupljaju i pohranjuju podaci iz ugovora o koncesijama, evidentiraju uplaćene naknade i prati stanje duga. Revizijom je utvrđeno da Registar koncesija nije cjelovit. Pojedini davatelji koncesija ne dostavljaju svu propisanu dokumentaciju za unos ugovora u Registar. Iako je u odnosu na prethodnu godinu stanje poboljšano, u Registru koncesija nisu evidentirani pojedini zaključeni ugovori, a za evidentirane ugovore podaci o iznosu duga i uplaćenim naknadama nisu potpuni. Svaki davatelj koncesija, u skladu s posebnim zakonima i ugovorima o koncesijama, dužan je redovito pratiti stanje obveza po ugovorima o koncesijama i poduzimati potrebne mjere u slučajevima neredovitog, odnosno, nepotpunog podmirenja obveza. Spomenuta obveza propisana je odredbama članka 39. Zakona o proračunu, odnosno članka 47. novog Zakona o proračunu, prema kojima su proračunski korisnici i tijela lokalne jedinice odgovorni 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.

U 2008. na račun državnog proračuna uplaćeni su prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 226.331.683,99 kn. U razdoblju od 1991. do 1998. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, te drugi propisi koji su određivali uvjete i način prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo, prava i obveze prodavatelja i kupaca stanova, te prava i obveze državnog proračuna vezano za iznose raspolaganja, namjenu i svrhu korištenja prihoda, mijenjani su u više navrata. Prodavatelji stanova u većini slučajeva su poslove vezano za prodaju stanova sa stanarskim pravom povjeravali financijskim institucijama (bankama) na temelju ugovornog odnosa. Osim mogućnosti prodaje stanova jednokratnom uplatom, zakonskim odredbama je dana mogućnost kupnje obročnom otplatom na razdoblje više godina.

S obzirom da je zakonskim odredbama propisana raspodjela prikupljenih sredstava od prodaje stanova između prodavatelja i državnog proračuna, pri čemu su se omjeri raspodjele mijenjali u proteklom višegodišnjem razdoblju, a s obzirom da su prodavatelji stanova vođenje navedenih evidencije povjerali bankama, uzajamna potraživanja prodavatelja stanova i državnog proračuna za prihode od prodanih stanova, usklađuju se na temelju evidencija koje se prikupljaju iz navedenih izvora.

Određeni broj prodavatelja stanova izgubio je pravnu osobnost (stečaj, likvidacija, spajanje i pripajanje), pri čemu dio potrebnih evidencija nije ažuriran, dio evidencija koje su bile u nadležnosti državnih tijela nije potpun ili ne postoji.

Ured je upozorio na nužnost uspostave evidencija o uzajamnim potraživanjima prodavatelja i državnog proračuna za prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo.

- Rashodi

Kod pojedinih korisnika rashodi su izvršeni iznad planiranih, a s obzirom da u tekućoj godini nisu bila osigurana sredstva za njihovo podmirenje, obveze su prenesene u sljedeću godinu. Odredbom članka 4. Zakona o proračunu, propisano je da proračunski korisnici mogu na teret proračuna tekuće godine preuzeti obveze samo za namjene i do visine utvrđene proračunom, ako su za to ispunjeni svi uvjeti utvrđeni zakonom i drugim propisima. U pojedinim slučajevima proračunska sredstva utrošena su za namjene za koje nisu bila planirana.

Vrijednosno značajna sredstva iz državnog proračuna doznačavana su u obliku pomoći, donacija, subvencija, pravnim i fizičkim osobama za financiranje određenih aktivnosti, programa i projekata. Kod sredstava koja se prenose drugim korisnicima, najveći broj nepravilnosti odnosi se na kontrolu njihovog trošenja.

Iako je kontrola namjenskog trošenja doznačenih sredstava obvezna, ona se i dalje ne provodi na zadovoljavajući način. Kod određenog broja proračunskih korisnika naloženo je praćenje utroška transferiranih sredstava, zahtijevanje izvješća o utrošku i po potrebi provedba kontrole kod korisnika sredstava. U pojedinim su slučajevima sredstva doznačavana korisnicima u iznosima planiranim državnim proračunom, a ne na temelju dokumentacije iz koje su vidljive obveze, stoga su kod pojedinih korisnika koncem godine ostala na računu značajna neutrošena sredstva. Također, pri izradi financijskog plana nisu uzeta u obzir doznačena, a neutrošena sredstva iz ranijih razdoblja.

U izvršavanju rashoda za zaposlene nisu utvrđene nepravilnosti. Obračun plaća obavljan je u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima i Zakona o plaćama u javnim službama. Materijalna prava zaposlenika isplaćivana su u skladu s kolektivnim ugovorima.

Kod materijalnih rashoda također nisu utvrđene značajnije nepravilnosti. O manje značajnim nepravilnostima koje ne utječu na realnost i istinitost financijskih izvještaja, te pravilnost poslovanja, subjekti su upozoreni u postupku revizije. Kod pojedinih subjekata rashodi za ugovore o djelu veći su od propisanog iznosa, odnosno od iznosa u visini 2,0% sredstava osiguranih za plaće zaposlenika. Odredbama članka 62. Zakona o državnim službenicima, propisano je da rashodi za naknade izvršiteljima usluga prema zaključenim ugovorima o djelu ne smiju prelaziti 2,0% ukupnog iznosa sredstava, koji je osiguran za plaće zaposlenika u tekućoj godini za to tijelo.

Osim provjere pravilnosti izvršavanja rashoda, revizijski postupci se sve više usmjeravaju na provjeru učinkovitosti trošenja sredstava, odnosno provjeru ostvarivanja zadanih ciljeva uz minimalne troškove, te maksimiziranje učinaka u upravljanju proračunskim sredstvima. S tim u vezi Ured pridonosi razvijanju određenih standardnih pokazatelja. Analiziraju se podaci o visini rashoda po pojedinim proračunskim korisnicima za određene namjene, te prosječnim cijenama određenih vrsta usluga, s ciljem davanja ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti trošenja proračunskih sredstava.

Tako je uočeno da su u pojedinim slučajevima cijene za određenu robu i usluge veće od prosječnih tržišnih, iako je postupak nabave obavljen prema odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Postupci javne nabave

Predmet revizije kao i u prethodnim godinama bio je cjelokupni postupak nabave, od planiranja nabave do realizacije zaključenih ugovora. Proračunski korisnici u postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova, obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi. Osim navedenog Zakona, pojedina područja u nabavi regulirana su odredbama Zakona o obveznim odnosima i Zakona o proračunu.

Ukupni rashodi subjekata revizije, na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, iznosili su 7.830.078.000,00 kn. Uz primjenu izuzeća od Zakona o javnoj nabavi, nabavljene su robe i usluge u iznosu 624.407.000,00 kn. Izuzeća su najvećim dijelom korištena temelju odredbu članka 5. stavak 1. točka 1. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da se Zakon ne primjenjuje na postupke zaključivanja ugovora o javnoj nabavi koji su proglašeni tajnima ili čije izvršenje zahtijeva posebne sigurnosne mjere odnosno kad to zahtijeva zaštita bitnih ili sigurnosnih interesa Republike Hrvatske sukladno posebnim propisima.

Početakom 2008. stupio je na snagu novi Zakon o javnoj nabavi, koji je po sadržaju, dodacima i provedbenim propisima znatno opširniji i složeniji od ranijeg, a pojedina područja drugačije su regulirana i usklađena sa zakonodavstvom i standardima Europske unije. Primjena Zakona je od samog početka stupanja na snagu bila otežana i usporena, jer istodobno sa Zakonom nisu doneseni i provedbeni propisi. Pojedini provedbeni propisi (uredbe) doneseni su u veljači 2008. U listopadu 2008. donesene su izmjene i dopune Zakona, koje se primjenjuju od siječnja 2009.

Pri obavljanju revizije postupaka javne nabave, Ured je imao u vidu navedene okolnosti koje su zahtijevale prilagodbu obveznika Zakona novom načinu reguliranja javne nabave.

Prema odredbama novog Zakona o javnoj nabavi, postupci nabave male vrijednosti nisu regulirani posebnim propisom, a vrijednost takve nabave određena je u višem iznosu nego ranije. Vrijednost nabave za koju je potrebno provesti postupke javne nabave, iznosi za robe i usluge od 70.000,00 do 300.000,00 kn (za radove do 500.000,00 kn), bez poreza na dodanu vrijednost. Za nabave roba, radova i usluga čija procijenjena vrijednost iznosi manje od 70.000,00 kn, obveznici primjene Zakona mogu, ali ne moraju provoditi propisane postupke.

Ranijim Zakonom bili su propisani posebni postupci za nabave roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 do 200.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Povećanje vrijednosti nabave za koju nije bila obveza provedbe propisanih postupaka, imalo je za posljedicu i manji broj revizijom utvrđenih nepravilnosti u provedbi postupaka javne nabave.

Iako Zakonom o javnoj nabavi, koji je bio u primjeni u 2008., nije bilo izričito propisano donošenje godišnjeg plana nabave, revizijom je utvrđeno da je većina subjekata donijela plan nabave za 2008. Izmjenama Zakona koje su stupile na snagu početkom 2009., propisana je obveza donošenja plana nabave kao i minimalni sadržaj plana.

U pojedinim slučajevima, ugovorena vrijednost nabave viša je od planirane, što nije u skladu s odredbom članka 40. Zakona o proračunu, kojom je propisano da proračunski korisnici mogu zaključivati ugovore o nabavi robe, obavljanju usluga i ustupanju radova u visini dodijeljenih financijskih sredstava, a u skladu s godišnjim planom nabave, zakonom koji uređuje ovo područje i napucima koje donosi ministar financija.

Nepravilnosti koje su utvrđene kod provođenja postupaka javne nabave većim se dijelom odnose na odabir pregovaračkog postupka bez prethodne objave, iako nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti za primjenu ovakvog načina nabave. U većini slučajeva subjekti su se pozivali na iznimnu žurnost, ne uzimajući u obzir ispunjenje drugih uvjeta propisanih Zakonom (događaj koji javni naručitelj nije mogao predvidjeti, rok za nadmetanje s objavom poziva za nadmetanje se nije mogao primijeniti, razlog nastanka iznimne žurnosti ne smije ni u kom slučaju biti uzorkovan postupanjem naručitelja).

U pravilu revidirani subjekti su ustrojili i propisane evidencije. U pojedinim slučajevima utvrđeno je da evidencije o provedenim postupcima nabave i zaključenim ugovorima o nabavi ne daju cjelovite i pouzdane podatke o vrijednosti ugovorene nabave roba, usluga i radova, te da nisu ustrojene evidencije koje bi omogućavale objedinjeno praćenje izvršenja zaključenih ugovora o nabavi roba, radova i usluga.

Revizijom je utvrđeno da je bez propisanih postupaka provedena nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 17.656.430,00 kn. Najčešće se radi o uslugama i radovima za koje su zaključivani dodaci osnovnom ugovoru za dodatne radove u vrijednosti većoj od 25,0% vrijednosti osnovnog ugovora.

U skladu s pribavljenim mišljenjem Uprave za sustav javne nabave, nabava lijekova na recepte u iznosu 3.391.986.542,00 kn, ortopedskih i drugih pomagala u iznosu 529.616.578,00 kn, te posebno skupih lijekova u iznosu 417.656.123,00 kn, što ukupno iznosi 4.339.259.243,00 kn, obavljena je prema posebnim propisima. Kod nabave lijekova, te ortopedskih i drugih pomagala, Zavod nije primjenjivao odredbe Zakona o javnoj nabavi nego posebne propise (Zakon o lijekovima, Osnovna i Dopunska lista lijekova, Pravilnik o mjerilima za određivanje cijena lijekova na veliko i o načinu izvještavanja o cijenama na veliko, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na ortopedska i druga pomagala). Prema mišljenju spomenute Uprave, u navedenim postupcima nabave Zavod nije naručitelj koji zaključuje ugovore o nabavi u smislu Zakona o javnoj nabavi, te nije obvezan primijeniti postupke nabave prema odredbama navedenog Zakona.

7.4.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju za Državni proračun i 35 korisnika proračuna izraženo je:

- **15 bezuvjetnih i**
- **21 uvjetno mišljenje.**

Bezuvtetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja,
- Agenciju za znanost i visoko obrazovanje,
- Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave,
- Državni zavod za mjeriteljstvo,
- Hrvatski centar za razminiranje,
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje,
- Hrvatski zavod za zapošljavanje,
- Ministarstvo financija,
- Carinsku upravu,

- Poreznu upravu,
- Ministarstvo kulture,
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,
- Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti,
- Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja i
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, te druga državna tijela za koja Ured obavlja poslove.

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Državni proračun Republike Hrvatske za 2008.,
- Agenciju za odgoj i obrazovanje,
- Agenciju za strukovno obrazovanje,
- Državnu upravu za zaštitu i spašavanje,
- Državni zavod za intelektualno vlasništvo,
- Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost,
- Hrvatsku maticu iseljenika,
- Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje,
- Ministarstvo gospodarstva rada i poduzetništva,
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture,
- Ministarstvo obrane,
- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Ministarstvo turizma,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija,
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi,
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa,
- Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva,
- Ravnateljstvo za robne zalihe i
- Šumarsku savjetodavnu službu.

7.5. Proračuni lokalnih jedinica

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

Prema zakonskim odredbama, jedinice lokalne samouprave su gradovi i općine, a županije su jedinice područne (regionalne) samouprave.

Podjelom na općine, gradove i velike gradove (iznad 35 000 stanovnika), određen je i samoupravni djelokrug za poslove lokalnog značaja.

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

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

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

Zakon o državnoj reviziji propisao je obvezu obavljanja revizije proračuna lokalnih jedinica jednom godišnje.

U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, u ovom izvještajnom razdoblju obavljena je financijska revizija (revizija financijskih izvještaja i poslovanja) za 2008., te uvidi u proračune i financijske izvještaje za 2008. za 576 lokalnih jedinica (Grad Zagreb, 20 županija, 126 gradova i 429 općina).

Ciljevi financijske revizije lokalnih jedinica bili su:

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

7.5.1. Prihodi i primici proračuna lokalnih jedinica

U tablici u nastavku, daju se planirani i ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2008.

Tablica broj 19

Planirani i ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2008.

Redni broj	Proračun	Planirano	Ostvareno	u kn	
				Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Grad Zagreb	7.750.744.662,00	7.545.860.738,00	97,4	29,2
2.	Lokalne jedinice	21.543.342.826,00	18.338.656.221,00	85,1	70,8
UKUPNO		29.294.087.488,00	25.884.516.959,00	88,4	100,0

U 2008. lokalne jedinice su raspolagale javnim prihodima u iznosu 25.884.516.959,00 kn ili 16,8% u odnosu na ostvarene javne prihode na razini države, što je ista razina udjela u financiranju lokalnih poslova kao i prethodne godine.

Prihodi i primici su povećani za 1.925.163.363,00 kn ili 8,0% u odnosu na prethodnu godinu. U 2007. prihodi i primici su u odnosu na prethodnu godinu bili ostvareni u većem iznosu za 16,4%, što je bilo i najveće povećanje ostvarenih proračunskih prihoda i primitaka u protekle četiri godine.

U posljednjih nekoliko godina udjel financiranja javnih potreba na lokalnoj razini nije se značajnije mijenjao i kretao se od 13,9% u 2002. do 14,8% u 2005., u 2006. povećan je za 1,2% odnosno na 16,0%, a u 2007. iznosi 16,6%. Udjel financiranja javnih potreba na lokalnoj razini u 2008. povećan je za 0,2% i iznosi 16,8%.

Na razini lokalne države najveći dio javnih potreba financira se putem proračuna Grada Zagreba u iznosu 7.545.860.738,00 kn ili 29,2%, a putem proračuna drugih lokalnih jedinica u iznosu 18.338.656.221,00 kn ili 70,8%.

U posljednje dvije godine udjel financiranja javnih potreba na razini Grada Zagreba smanjen je ispod 30,0%. Prijašnjih godina kretao se u rasponu od 30,8% u 2004. do 31,6% u 2006.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima po županijama i Grda Zagreba za 2008., prema vrstama.

Tablica broj 20

Ostvareni prihodi i primci po županijama i Grada Zagreba za 2008., prema vrstama

u kn bez Ip

Redni broj	Naziv	Porez i prirez na dohodak	Porez na dobit	Porez na promet nekretnina	Županijski porezi	Gradski i općinski porez	Tekuće pomoći	Kapitalne pomoći	Prihodi od financijske imovine	Prihodi od nefinancijske imovine	Administrativne pristojbe	Komunalna naknada i doprinosi	Drugi prihodi po posebnim propisima	Drugi prihodi poslovanja	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	Primici od financijske imovine i zaduživanja	UKUPNO
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1.	Zagrebačka	864.078.133	34.645	55.664.718	16.984.806	16.441.294	42.895.481	73.585.397	9.288.475	42.815.123	17.182.326	273.822.425	67.590.826	14.887.809	57.058.404	44.927.974	1.597.257.836
2.	Krapinsko-zagorska	284.672.723	0	10.355.018	6.805.348	6.767.528	43.272.291	38.133.911	1.874.551	7.827.359	7.749.959	30.846.473	10.638.679	4.122.499	8.822.371	26.826.522	488.715.232
3.	Sisačko-moslavačka	411.156.022	1.089.723	11.105.825	7.633.453	5.063.392	58.676.086	30.557.684	2.335.951	41.115.292	8.192.053	120.884.520	35.031.232	3.593.608	26.636.049	23.267.589	786.338.479
4.	Karlovačka	325.099.469	602.199	9.523.577	6.184.726	7.233.829	41.044.279	38.851.433	2.040.023	16.291.721	8.374.652	60.913.394	9.115.829	7.510.137	22.573.365	18.595.261	573.953.894
5.	Varždinska	410.832.665	0	15.844.433	8.484.665	11.055.076	42.437.342	35.279.375	3.041.146	21.176.179	22.127.058	66.524.009	19.130.309	6.594.664	100.651.637	18.514.324	781.692.882
6.	Koprivničko-križevačka	233.045.290	0	6.812.376	5.149.053	4.843.082	32.818.072	40.108.749	4.903.195	52.567.296	7.243.982	77.187.366	11.077.829	4.018.773	12.182.077	44.398.240	536.355.380
7.	Bjelovarsko-bilogorska	237.643.229	5.358	8.891.978	4.631.876	5.522.779	40.181.802	37.354.315	3.999.702	20.994.716	5.491.035	34.740.223	11.821.879	5.115.310	7.718.304	22.498.953	446.611.459
8.	Primorsko-goranska	977.806.784	1.593.141	122.224.897	22.881.961	49.165.486	76.175.840	66.430.413	37.050.339	210.214.562	33.451.289	397.255.781	94.133.696	15.275.573	107.527.398	193.533.908	2.404.721.068
9.	Ličko-senjska	106.920.948	0	10.100.751	2.143.282	8.069.283	61.175.758	32.753.650	1.218.235	12.618.390	4.564.532	34.898.186	13.931.933	482.085	29.302.291	9.274.332	327.453.656
10.	Virovitičko-podravska	140.380.498	0	3.166.972	2.692.134	2.382.337	25.827.599	38.248.142	1.362.878	20.682.436	3.424.232	22.013.910	12.354.263	6.908.239	10.633.382	19.881.392	309.958.414
11.	Požeško-slavonska	112.619.865	16.240	3.174.189	2.816.185	2.630.715	25.715.933	18.187.924	834.730	11.762.887	3.964.869	17.158.826	7.464.482	5.268.536	4.813.465	34.842.851	251.271.697
12.	Brodsko-posavska	266.544.985	4.006.480	12.750.188	5.548.990	5.254.243	37.636.442	51.382.542	2.080.860	20.901.355	8.565.512	35.792.287	7.203.688	1.775.113	31.663.187	15.807.474	506.913.346
13.	Zadarska	377.627.215	9.800	48.787.323	9.169.977	25.679.234	77.869.784	134.890.836	4.255.343	53.228.461	20.328.714	110.816.183	36.337.455	1.106.781	113.890.351	8.623.022	1.022.620.479
14.	Osječko-baranjska	654.866.461	0	30.329.863	12.744.439	10.349.980	82.988.063	94.114.120	8.396.515	111.535.581	15.081.296	119.756.182	27.379.514	3.664.867	86.215.300	12.928.819	1.270.351.000
15.	Šibensko-kninska	248.419.519	0	34.228.832	5.066.324	16.647.103	54.450.811	29.400.810	1.755.317	23.355.057	7.524.584	57.050.317	16.522.362	12.732.313	13.563.408	6.458.146	527.174.903
16.	Vukovarsko-srijemska	325.024.668	0	8.386.236	6.068.504	4.762.947	67.716.441	76.385.757	5.056.313	41.405.162	9.896.531	51.133.413	15.449.747	5.372.356	31.802.657	46.191.616	694.652.348
17.	Šplitsko-dalmatinska	1.152.353.206	36	138.435.516	22.615.280	51.312.513	150.663.052	136.928.246	23.572.775	115.790.340	47.946.097	486.474.664	106.839.740	26.423.570	238.325.899	126.260.034	2.823.940.968
18.	Istarska	642.739.143	0	98.491.770	15.629.000	53.031.548	74.390.770	49.514.249	22.315.058	112.795.688	39.806.491	284.810.611	71.503.299	23.945.890	219.842.940	16.918.723	1.725.735.180
19.	Dubrovačko-neretvanska	380.445.497	0	32.022.704	7.244.428	17.141.333	83.490.925	68.799.960	5.494.483	66.949.730	24.785.773	104.416.294	11.893.377	8.192.226	9.415.758	32.208.602	852.501.090
20.	Međimurska	201.774.351	0	6.060.982	5.840.026	5.123.932	28.011.617	25.002.100	19.574.423	20.858.883	6.267.075	23.884.983	27.760.898	2.120.255	28.700.618	9.456.767	410.436.910
21.	Grad Zagreb	4.472.153.734	0	259.353.553	106.133.246	39.662.623	32.238.870	0	30.888.450	480.422.361	84.595.475	1.264.598.359	328.112.221	56.206.391	323.942.660	114.340.176	7.545.860.738
UKUPNO		12.826.204.405	7.357.622	925.711.701	282.467.703	348.140.257	1.179.677.258	1.115.909.613	191.338.762	1.505.308.579	386.563.535	3.674.978.406	941.293.258	215.316.995	1.485.281.521	845.754.725	25.884.516.959
UDJEL U %		49,6	0,0	3,6	1,1	1,3	4,6	4,3	0,7	5,8	1,5	14,2	3,6	0,8	5,7	3,2	100,0

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

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

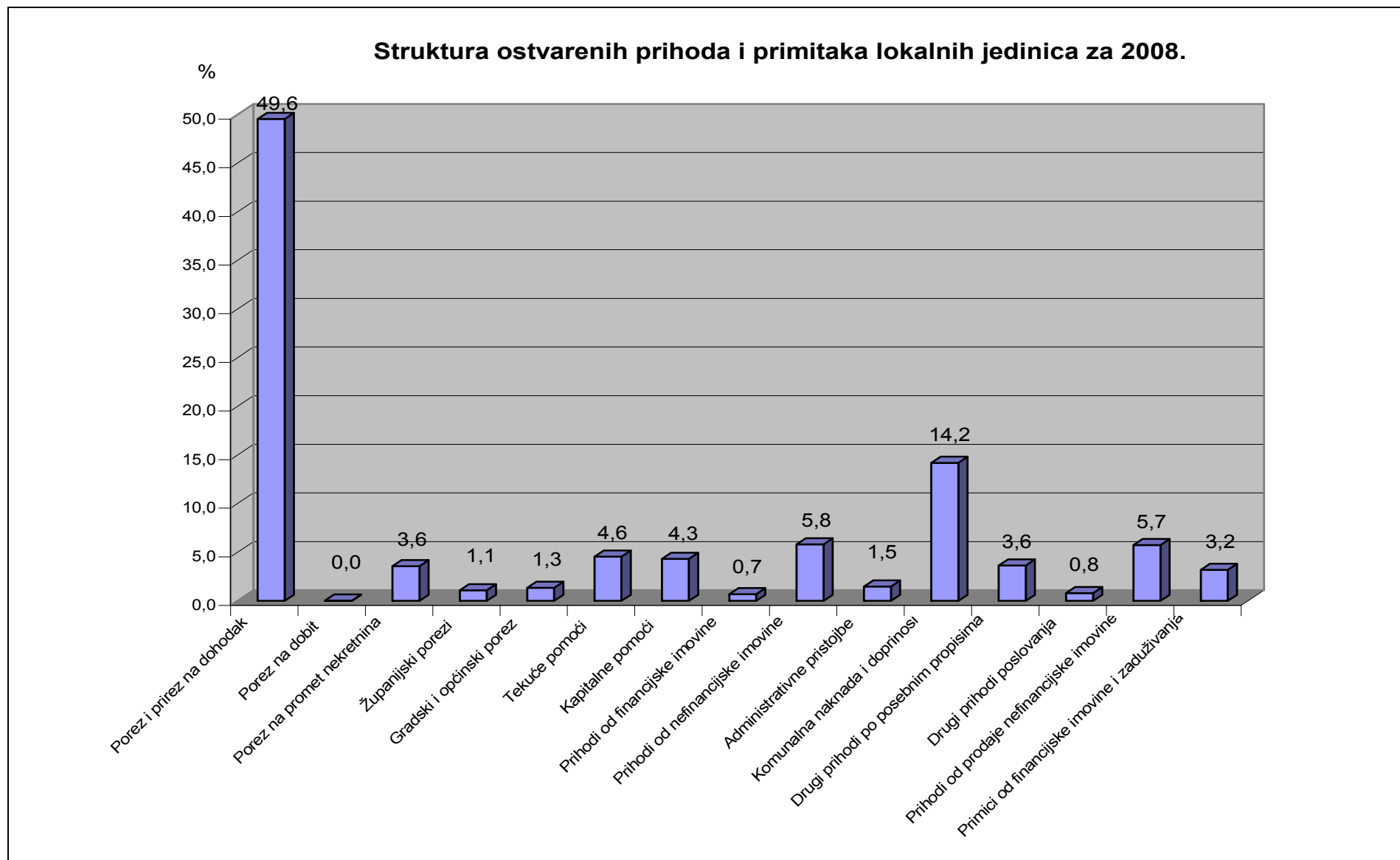
Vlastiti izvori sredstava županije su prihodi od vlastite imovine, županijski porezi, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje, te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonima.

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

Financijski najsnažnije su lokalne jedinice na području Zagrebačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije s ostvarenim prihodima i primicima 10.844.626.531,00 kn ili 59,1%, dok su na područjima preostalih 14 županija prihodi i primici ostvareni u iznosu 7.494.029.690,00 kn ili 40,9%. U 2008. udjel financiranja javnih potreba na područjima financijski slabijih županija smanjen je za 4,7% (u 2007. je iznosio 62,8%).

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda i primitaka lokalnih jedinica za 2008.

Grafički prikaz broj 9



Vodeća uloga u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini pripada porezu i prirezu na dohodak s udjelom 49,6%. Slijede prihodi od komunalne naknade i doprinosa s udjelom 14,2%, prihodi od nefinancijske imovine s udjelom 5,8%, prihodi od prodaje nefinancijske imovine s udjelom 5,7%, tekuće pomoći s udjelom 4,6% i kapitalne pomoći s udjelom 4,3%. Svi drugi prihodi (porez na promet nekretnina, županijski, gradski i općinski porezi, prihodi od financijske imovine, administrativne pristojbe, drugi prihodi po posebnim propisima, drugi prihodi poslovanja i primici od financijske imovine i zaduživanja) imaju udjel 15,8%.

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

Zbog provedene decentralizacije javnih funkcija na području osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva (rujan 2003.), provedena je i fiskalna decentralizacija u kojoj su najznačajnije promjene u raspodjeli poreza na dohodak.

Raspodjela poreza na dohodak između države i lokalnih jedinica obavlja se na temelju više kriterija: redovnom, povećanom i dodatnom udjelu u porezu na dohodak. Udjel lokalnih jedinica u ovom porezu ovisi o tome financira li decentralizirane funkcije, nalazi li se na području posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima, nalazi li se na otoku i je li zaključen sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka.

Odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izvršena je preraspodjela poreza na dohodak između države, gradova i općina, a prihod od poreza na dobit u cijelosti je postao prihod državnog proračuna.

Prihodi od poreza na dohodak raspodijeljeni su na sljedeći način: udjel općine odnosno grada je 55,0%, udjel županije 15,5%, udjel za decentralizirane funkcije 12,0% i udjel pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 17,5%. Općine, gradovi, županije i Grad Zagreb, koji financiraju decentralizirane funkcije, imaju pravo na dodatni udjel u porezu na dohodak: 3,1% za osnovno školstvo, 2,2% za srednje školstvo, 2,2% za socijalnu skrb (0,5% - centri za socijalni rad, 1,7% - domovi za starije i nemoćne osobe), 3,2% za zdravstvo i 1,3% za javne vatrogasne postrojbe.

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

Na razini lokalne države, prihodi od poreza i prireza na dohodak ostvareni su u iznosu 12.826.204.405,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 4.472.153.734,00 kn ili 34,9%. Na sve druge lokalne jedinice odnosi se 8.354.050.671,00 kn ili 65,1%. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su više za 966.079.014,00 kn ili 8,1%.

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

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima od poreza i prireza na dohodak za 2008. u proračunima županija, gradova, općina i Grada Zagreba.

Tablica broj 21

Ostvareni prihodi od poreza i prireza na dohodak za 2008.

u kn

Redni broj	Županija	Proračuni					
		Županije	Udjel u %	Gradovi	Udjel u %	Općine	Udjel u %
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Zagrebačka	227.951.362,00	8,5	511.937.924,00	5,8	124.188.847,00	9,2
2.	Krapinsko-zagorska	105.176.996,00	3,9	75.787.297,00	0,9	103.708.430,00	7,7
3.	Sisačko-moslavačka	132.957.820,00	5,0	231.275.078,00	2,6	46.923.124,00	3,5
4.	Karlovačka	102.583.502,00	3,8	185.276.575,00	2,1	37.239.392,00	2,8
5.	Varaždinska	146.187.608,00	5,5	199.219.665,00	2,3	65.425.392,00	4,9
6.	Koprivničko-križevačka	86.275.112,00	3,2	115.796.326,00	1,3	30.973.852,00	2,3
7.	Bjelovarsko-bilogorska	93.101.863,00	3,5	120.477.177,00	1,3	24.064.189,00	1,8
8.	Primorsko-goranska	271.163.746,00	10,1	537.133.330,00	6,1	169.509.708,00	12,6
9.	Ličko-senjska	10.636.167,00	0,4	74.167.749,00	0,8	22.117.032,00	1,6
10.	Virovitičko-podravska	56.465.397,00	2,1	58.688.395,00	0,7	25.226.706,00	1,9
11.	Požeško-slavonska	23.171.949,00	0,9	73.277.141,00	0,8	16.170.775,00	1,2
12.	Brodsko-posavska	103.192.718,00	3,9	111.344.228,00	1,2	52.008.039,00	3,9
13.	Zadarska	126.050.881,00	4,7	182.331.602,00	2,1	69.244.732,00	5,2
14.	Osječko-baranjska	235.440.077,00	8,8	326.027.747,00	3,7	93.398.637,00	7,0
15.	Šibensko-kninska	86.836.862,00	3,2	138.869.504,00	1,6	22.713.153,00	1,7
16.	Vukovarsko-srijemska	126.528.231,00	4,7	137.504.976,00	1,6	60.991.461,00	4,5
17.	Splitsko-dalmatinska	359.986.274,00	13,5	674.320.874,00	7,6	118.046.058,00	8,8
18.	Istarska	186.485.688,00	7,0	350.685.390,00	4,0	105.568.065,00	7,9
19.	Dubrovačko-neretvanska	112.529.915,00	4,2	165.098.548,00	1,9	102.817.034,00	7,7
20.	Međimurska	82.884.942,00	3,1	68.004.804,00	0,8	50.884.605,00	3,8
21.	Grad Zagreb	-	-	4.472.153.734,00	50,8	-	-
UKUPNO		2.675.607.110,00	100,0	8.809.378.064,00	100,0	1.341.219.231,00	100,0

Porez i prirez na dohodak na područjima 20 županija (bez Grada Zagreba) ostvaren je u iznosu 8.354.050.671,00 kn, što je povećanje za 671.536.931,00 kn ili 8,7% u odnosu na prethodnu godinu. Kao i u 2007. u najznačajnijim se dijelima ostvaruje na područjima Zagrebačke, Primorsko-goranske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije u iznosu 4.291.843.727,00 kn ili 51,4%. To je povećanje, u odnosu na prethodnu godinu, za 400.663.224,00 kn ili 10,3%. Na područjima preostalih 15 županija ostvaren je u iznosu 4.062.206.944,00 kn ili 48,6%, što je povećanje za 270.864.707,00 kn ili 7,1% u odnosu na prethodnu godinu. U najvećem je iznosu ostvaren na području Splitsko-dalmatinske županije 1.152.353.206,00 kn ili 13,8% a u najmanjem na području Ličko-senjske županije 106.920.948,00 kn ili 1,3% od ukupno ostvarenog poreza i prireza na dohodak.

Porez i prirez na dohodak se u najznačajnijem dijelu ostvaruje u proračunima gradova 8.809.378.064,00 kn ili 68,7%, zatim u županijama 2.675.607.110,00 kn ili 20,9% i u najmanjem iznosu u proračunima općina 1.341.219.231,00 kn ili 10,4%. Relativni omjer financiranja javnih potreba između županija, gradova i općina ostao je isti kao i u prethodnoj godini.

Prihodi od poreza i prireza na dohodak ostvareni su proračunima 61 grada u iznosu 494.363.298,00 kn ili 11,4% (korišten je kriterij ostvarenja do 15,0 milijuna kn) i u proračunima preostalih gradova (65) u iznosu 3.842.861.032,00 kn ili 88,6% (bez Grada Zagreba).

U proračunima velikih gradova (Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Osijek, Pula, Rijeka, Samobor, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Velika Gorica, Vinkovci i Zadar) porez i prirez na dohodak ostvaren je u iznosu 2.043.247.613,00 kn ili 47,1% u odnosu na ostvarenje poreza i prireza (bez Grada Zagreba) odnosno 23,2% u odnosu na ukupno ostvarene prihode od poreza i prireza na dohodak. U odnosu na prethodnu godinu ostvaren je u manjem iznosu za 94.007.165,00 kn ili 4,4%.

U proračunima gradova s područja Krapinsko-zagorske, Ličko-senjske, Virovitičko-podravske, Požeško-slavonske i Međimurske županije, prihodi od poreza i prireza na dohodak ostvaruju se u najmanjim iznosima 349.925.386,00 kn ili 8,1% u odnosu na ostvarene prihode od poreza i prireza na dohodak (bez Grada Zagreba) odnosno 4,0% od ukupnog ostvarenja poreza i prireza na dohodak. Na područjima ovih županija su 22 grada ili 17,5%.

Sredstvima od poreza i prireza na dohodak, financiraju se javne potrebe iz 13 županijskih proračuna u iznosu 2.236.234.818,00 kn ili 83,6%, a iz preostalih sedam županijskih proračuna (Koprivničko-križevački, Bjelovarsko-bilogorski, Ličko-senjski, Virovitičko-podravski, Požeško-slavonski, Šibensko-kninski i Međimurski) u iznosu 439.372.292,00 kn ili 16,4%.

Ostvarenje prihoda od poreza i prireza na dohodak u proračunima 111 općina (25,9%) s područja Sisačko-moslavačke, Karlovačke, Koprivničko-križevačke, Bjelovarsko-bilogorske, Ličko-senjske, Virovitičko-podravske, Požeško-slavonske i Šibensko-kninske županije iznosi 225.428.223,00 kn ili 16,8%. U proračunima preostalih 318 ili 74,1% općina, ostvareni su u iznosu 1.115.791.008,00 kn ili 83,2%.

U raspodjeli prihoda između središnje države i lokalnih jedinica, primjenjuje se i sustav dopunskog oporezivanja. To se odnosi na prirez porezu na dohodak. Tako su općine dobile mogućnost uvođenja prireza porezu na dohodak do 10,0%, a gradovi ovisno o broju stanovnika do 12,0%, odnosno 15,0%, te Grad Zagreb do 30,0%.

Uvedene stope prireza porezu na dohodak kreću se od 1,0% do 18,0% za Grad Zagreb (manji broj lokalnih jedinica uveo je maksimalnu stopu prireza porezu na dohodak).

Prirez porezu na dohodak ostvaren je u iznosu 1.337.248.876,00 kn⁵ i njegov udjel u odnosu na ukupno ostvareni porez i prirez na dohodak je 10,4%.

Relativni udjel prireza porezu na dohodak nije se mijenjao, ali je u odnosu na prethodnu godinu ostvaren u većem iznosu za 105.519.544,00 kn ili 8,6%. Mogućnost uvođenja prireza porezu na dohodak ima 556 lokalnih jedinica (Grad Zagreb, 126 gradova i 429 općina), a uveden je kod 260 ili 46,8% lokalnih jedinica.

Prihodi od poreza na dobit ostvareni su u iznosu 7.357.622,00 kn. Ovaj je porez do konca 2006. pripadao u sustav zajedničkih prihoda, koji se dijelio između središnje i lokalne države. Zbog izmijenjenih zakonskih propisa, u 2007. je u cijelosti prihod državnog proračuna. U razdoblju od 2000. do 2005. njegov relativni udjel u ukupnim prihodima kretao se u rasponu od 4,9% do 5,8%, a u 2006. iznosio je 6,9% (bez Grada Zagreba). U 2006. prihodi od poreza na dobit bili su, po ostvarenoj visini, četvrti prihod po značaju u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini.

⁵ Izvor podataka: Financijska agencija, Sektor servisa za državu, Centar za podršku sustavu riznice.

U sustav zajedničkih prihoda pripada i porez na promet nekretnina, u kojem središnja država sudjeluje s 40,0%, a gradovi i općine sa 60,0%. Ostvaren je u iznosu 925.711.701,00 kn, što je za 83.736.705,00 kn ili 9,9% više u odnosu na 2007.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima od poreza na promet nekretnina za 2007. i 2008. u proračunima lokalnih jedinica.

Tablica broj 22

Ostvareni prihodi od poreza na promet nekretnina
za 2007. i 2008.

u kn

Redni broj	Županija	Ostvareni prihodi od poreza na promet nekretnina			
		2007.	Udjel u %	2008.	Udjel u %
1	2	5	6	5	6
1.	Zagrebačka	54.511.442,00	6,5	55.664.718,00	6,0
2.	Krapinsko-zagorska	9.724.530,00	1,2	10.355.018,00	1,1
3.	Sisačko-moslavačka	9.396.341,00	1,1	11.105.825,00	1,2
4.	Karlovačka	14.705.336,00	1,8	9.523.577,00	1,0
5.	Varaždinska	18.118.230,00	2,2	15.844.433,00	1,7
6.	Koprivničko-križevačka	9.196.090,00	1,1	6.812.376,00	0,7
7.	Bjelovarsko-bilogorska	6.719.035,00	0,8	8.891.978,00	1,0
8.	Primorsko-goranska	98.288.176,00	11,7	122.224.897,00	13,2
9.	Ličko-senjska	10.027.941,00	1,2	10.100.751,00	1,1
10.	Virovitičko-podravska	5.272.797,00	0,6	3.166.972,00	0,3
11.	Požeško-slavonska	5.381.939,00	0,6	3.174.189,00	0,3
12.	Brodsko-posavska	12.846.020,00	1,5	12.750.188,00	1,4
13.	Zadarska	58.194.044,00	6,9	48.787.323,00	5,3
14.	Osječko-baranjska	19.807.551,00	2,4	30.329.863,00	3,3
15.	Šibensko-kninska	39.159.778,00	4,6	34.228.832,00	3,7
16.	Vukovarsko-srijemska	6.206.928,00	0,7	8.386.236,00	0,9
17.	Splitsko-dalmatinska	97.331.702,00	11,6	138.435.516,00	15,0
18.	Istarska	86.032.158,00	10,2	98.491.770,00	10,7
19.	Dubrovačko-neretvanska	40.767.739,00	4,8	32.022.704,00	3,5
20.	Međimurska	6.897.830,00	0,8	6.060.982,00	0,6
21.	Grad Zagreb	233.389.389,00	27,7	259.353.553,00	28,0
UKUPNO		841.974.996,00	100,0	925.711.701,00	100,0

Udjel prihoda od poreza na promet nekretnina u ukupno ostvarenim prihodima i primicima je 3,6%. Na područjima Zagrebačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Osječko-baranjske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske, Istarske i Dubrovačko-neretvanske županije ostvaren je u iznosu 560.185.623,00 kn ili 84,1% i u svim drugim županijama 106.172.525,00 kn ili 15,9% u odnosu na ukupno ostvarenje ovog prihoda (bez Grada Zagreba).

Iz podataka u tablici je vidljivo da su u 2008. najznačajniji relativni rast prihoda od poreza na promet nekretnina imale Osječko-baranjska 53,1%, Splitsko-dalmatinska 42,2%, Primorsko-goranska 24,3% i Istarska županija 14,5%. Na području deset županija prihodi od poreza na promet nekretnina smanjeni su u rasponu od 0,8% (Brodsko-posavska) do 41,0% (Požeško-slavonska).

Porez na promet nekretnina nije ostvaren u proračunima jednog grada (Labin) i 20 općina (Jakovlje, Jalžabet, Podravske Sesvete, Đulovac, Vrbnik, Udbina, Voćin, Galovac, Novigrad, Čepin, Darda, Erdut, Magadenovac, Cista Provo, Lokvičići, Lovreč, Primorski Dolac, Zagvozd, Smokvica i Strahoninec).

Županijski, gradski i općinski porezi ostvareni su u iznosu 630.607.960,00 kn i u ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 2,4%. Na razini lokalnih jedinica, bez Grada Zagreba, ostvareni su u iznosu 484.812.091,00 kn, što je više za 16.470.697,00 kn ili 3,5% u odnosu na 2007. i imaju udjel 2,7%.

U Republici Hrvatskoj lokalne jedinice raspolažu vlastitim poreznim prihodima, ali nemaju financijsku autonomiju u njihovom određivanju. Primijenjen je sustav vezane separacije, u kojem je središnja država utvrdila porezne oblike koji pripadaju lokalnim jedinicama te maksimalnu visinu poreznih stopa, odnosno maksimalnu visinu iznosa poreza. U okviru utvrđenih poreznih oblika, lokalne jedinice donose odluke o lokalnim porezima. Prema zakonskim odredbama mogu, ali ne moraju uvesti sve vrste poreza i prema vlastitim prosudbama primijeniti visinu poreznih stopa odnosno visinu iznosa poreza.

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 prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina.

Korištenje propisanih izvora financiranja u praksi se različito primjenjuje. Lokalne jedinice ne uvode sve porezne oblike i propisuju minimalne stope ili iznose poreza. Uvođenje lokalnih poreza i propisivanje stopa ili iznosa poreza nije u korelaciji s visinom sredstava koje je neophodno prikupiti kako bi bio zadovoljen određeni opseg javnih potreba.

Na razini središnje države (Ministarstvo financija i druga nadležna državna tijela) potrebno je analizirati mogućnosti korištenja propisanih izvora financiranja javnih potreba lokalnim porezima, kao elementa utvrđivanja fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica, značajnog kriterija u dodjeli dotacija (pomoći) radi smanjenja razlika u poreznoj snazi lokalnih jedinica.

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

Problematika utvrđivanja obveza županijskih, gradskih i općinskih poreza vezana je uz prikupljanje podataka o poreznim obveznicima. Kod pojedinih poreza, obveznik je dužan sam obračunati i uplatiti porez, za pojedine poreze postoji obveza podnošenja porezne prijave i treći način utvrđivanja poreznih obveznika provodi se prikupljanjem podataka iz službenih evidencija nadležnih državnih tijela.

Prihodi od pomoći su ostvareni u iznosu 2.295.586.871,00 kn i njihov udjel u ostvarenim prihodima i primicima je 8,9%. Ako se izuzme Grad Zagreb, prihodi od pomoći su ostvareni u iznosu 2.263.348.001,00 kn i njihov udjel iznosi 12,4%. U odnosu na prethodnu godinu, više su ostvarene za 249.956.245,00 kn ili 12,4%. To nije tako značajan rast, za razliku od prethodne godine kada su ostvarene u većem iznosu za 834.640.759,00 kn ili 69,5%, što je bio najveći porast prihoda od pomoći u protekle četiri godine. Relativni udjel ostvarenih prihoda od pomoći u 2003. bio je 14,9%, a u preostalim godinama kretao se u rasponu od 8,4% do 9,5% (bez Grada Zagreba), što znači da je u posljednje dvije godine znatno povećano financiranje javnih potreba na lokalnoj razini putem prihoda od pomoći.

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

Na prihode od tekućih pomoći odnosi se 1.179.677.258,00 kn ili 51,4%, a na kapitalne 1.115.909.613,00 kn ili 48,6%. U 2007. i 2008. nije zadržan isti relativni odnos ostvarenih prihoda od tekućih i kapitalnih pomoći, nego je apsolutno i relativno ostvarenje prihoda od pomoći u korist tekućih pomoći. Dio kapitalnog financiranja na lokalnoj razini obavlja se i izravnim prijenosom sredstava pojedinih ministarstava i trgovačkih društava u vlasništvu države na trgovačka društva u vlasništvu ili suvlasništvu lokalnih jedinica.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima od pomoći za 2008.

Tablica broj 23

Ostvareni prihodi od pomoći za 2008.

Redni broj	Županija	Tekuće pomoći	Kapitalne pomoći	Ukupno	u kn
					Udjel u ostvarenim prihodima i primicima županija u %
1	2	3	4	5 (3+4)	6
1.	Zagrebačka	42.895.481,00	73.585.397,00	116.480.878,00	7,3
2.	Krapinsko-zagorska	43.272.291,00	38.133.911,00	81.406.202,00	16,7
3.	Sisačko-moslavačka	58.676.086,00	30.557.684,00	89.233.770,00	11,3
4.	Karlovačka	41.044.279,00	38.851.433,00	79.895.712,00	13,9
5.	Varaždinska	42.437.342,00	35.279.375,00	77.716.717,00	9,9
6.	Koprivničko-križevačka	32.818.072,00	40.108.749,00	72.926.821,00	13,6
7.	Bjelovarsko-bilogorska	40.181.802,00	37.354.315,00	77.536.117,00	17,4
8.	Primorsko-goranska	76.175.840,00	66.430.413,00	142.606.253,00	5,9
9.	Ličko-senjska	61.175.758,00	32.753.650,00	93.929.408,00	28,7
10.	Virovitičko-podravska	25.827.599,00	38.248.142,00	64.075.741,00	20,7
11.	Požeško-slavonska	25.715.933,00	18.187.924,00	43.903.857,00	17,5
12.	Brodsko-posavska	37.636.442,00	51.382.542,00	89.018.984,00	17,6
13.	Zadarska	77.869.784,00	134.890.836,00	212.760.620,00	20,8
14.	Osječko-baranjska	82.988.063,00	94.114.120,00	177.102.183,00	13,9
15.	Šibensko-kninska	54.450.811,00	29.400.810,00	83.851.621,00	15,9
16.	Vukovarsko-srijemska	67.716.441,00	76.385.757,00	144.102.198,00	20,7
17.	Splitsko-dalmatinska	150.663.052,00	136.928.246,00	287.591.298,00	10,2
18.	Istarska	74.390.770,00	49.514.249,00	123.905.019,00	7,2
19.	Dubrovačko-neretvanska	83.490.925,00	68.799.960,00	152.290.885,00	17,9
20.	Međimurska	28.011.617,00	25.002.100,00	53.013.717,00	12,9
21.	Grad Zagreb	32.238.870,00	0,00	32.238.870,00	0,4
UKUPNO		1.179.677.258,00	1.115.909.613,00	2.295.586.871,00	8,9

Pomoći predstavljaju oblik horizontalnog aktivnog financijskog izravnjanja koji omogućava smanjenje razlike u poreznoj snazi između lokalnih jedinica. U sustavu raspodjele javnih prihoda putem pomoći, pored drugih kriterija, značajno mjesto pripada kriteriju fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica.

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

Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu, definirane su vrste i kriteriji dodjele pomoći iz državnog proračuna. Odnose se na pomoći županijama (ulaganja u razvojne programe županija, općina i gradova na njihovu području) te pomoći općinama i gradovima prve i druge skupine na područjima posebne državne skrbi. Županije najmanje 75,0% pomoći državnog proračuna raspodjeljuju općinama i gradovima s njihova područja koji nisu izravno korisnici pomoći, a kriterije raspodjele propisuje županijska skupština.

Kriteriji za izračun i dodjelu pomoći županijama, gradovima i općinama, temelje se na sljedećim elementima: broj stanovnika (popis iz 2001.), prosjek prihoda županijskog, gradskog i općinskog proračuna za 2006. po stanovniku na razini države (državni prosjek) i prihodi županijskog proračuna za 2006. po stanovniku županije i gustoća naseljenosti (državni prosjek i broj stanovnika pojedine županije, skupinski prosjek prihoda po stanovniku na područjima prve i druge skupine područja posebne državne skrbi). Za općine i gradove važan je kriterij udjela rashoda za kapitalne programe (nabava nefinancijske imovine) u ukupnim rashodima, racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenom) i rashodi za funkcije grada (ispod 30 000 stanovnika) u 2006.

Iz podataka u prethodnoj tablici, vidljivo je da prihodi od pomoći imaju značajan utjecaj na financiranje javnih potreba promatrano prema relativnim udjelima u ostvarenim prihodima i primicima na razini županija i prema relativnom udjelu prihoda od pomoći u odnosu na ukupno ostvarene prihode i primitke na razini lokalne države.

Udjel u ostvarenim prihodima i primicima na razini županija kreće se od 5,9% u Primorsko-goranskoj županiji do 28,7% u Ličko-senjskoj županiji. Značajan je udjel financiranja javnih potreba putem pomoći u Zadarskoj (20,8%), Virovitičko-podravskoj i Vukovarsko-srijemskoj (20,7%), Dubrovačko-neretvanskoj (17,9%), Brodsko-posavskoj (17,6%), Požeško-slavonskoj (17,5%), Bjelovarsko-bilogorskoj (17,4%), Krapinsko-zagorskoj (16,7%) i Šibensko-kninskoj županiji (15,9%) u odnosu na ostvarene prihode i primitke tih županija.

U 2008. prihodi od tekućih pomoći nisu ostvareni u proračunima jedne županije, dva grada i 17 općina i kapitalne pomoći u proračunima 43 općine.

Prema razinama lokalne vlasti, tekuće pomoći su u proračunima županija ostvarene u iznosu 387.512.306,00 kn ili 33,8%, gradova u iznosu 448.578.856,00 kn ili 39,1% i općina u iznosu 311.347.226,00 kn ili 27,1% u odnosu na ukupno ostvarene tekuće pomoći (bez Grada Zagreba). Kapitalne pomoći u proračunima županija ostvarene su u iznosu 74.656.034,00 kn ili 6,7%, gradova 504.850.644,00 kn ili 45,2% i općina 536.402.935,00 kn ili 48,1%.

Kod dodjele pomoći, uz propisane kriterije za izračun i dodjelu pomoći, veću pozornost trebalo bi posvetiti:

- procjeni financijske snage i fiskalnog kapaciteta s detaljnim podacima o poreznim stopama i poreznim osnovicama, kada je poznato da većina jedinica ne uvodi sve izvore financiranja, a stope poreza i visina iznosa poreza niže su od zakonom propisanih najviših stopa, odnosno visine iznosa poreza, te
- analizi neutrošenih sredstava lokalnih jedinica iz prethodnih godina. Stanje neutrošenih sredstava koncem 2008. iznosi 1.953.271.495,00 kn (bez Grada Zagreba) i manje je u odnosu na prethodnu godinu za 285.334.993,00 kn ili 14,6%.

Prihodi od komunalne naknade i doprinosa drugi su po značaju izvor financiranja javnih potreba na lokalnoj razini. U cijelosti su namjenski prihodi. Namijenjeni su održavanju komunalne infrastrukture te gradnji objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Ostvareni su u iznosu 3.674.978.406,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 1.264.598.359,00 kn ili 34,4%. Prihodi od komunalne naknade i doprinosa svih drugih gradova i općina, ostvareni su u iznosu 2.410.380.047,00 kn, što je za 103.798.846,00 kn ili 2,5% više u odnosu na prethodnu godinu. U relativnom iskazu to je značajan pad jer je porast ovih prihoda u 2007. iznosio 10,1%. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 13,1% odnosno s Gradom Zagrebom 14,2%.

Prihodi od komunalne naknade i doprinosa u gradovima i općinama s područja Zagrebačke, Sisačko-moslavačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske, Istarske i Dubrovačko-neretvanske županije ostvareni su u iznosu 1.898.236.660,00 kn ili 78,7%, a u svim drugim gradovima i općinama 512.143.387,00 kn ili 21,3%.

Lokalne jedinice se nalaze u specifičnom položaju kada je riječ o financiranju kapitalnih ulaganja. Naime, dio kapitalnih ulaganja što se odnose na gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture reguliran je odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Ovim zakonskim aktom određeni su izvori financiranja za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture te nabavu opreme za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Na temelju predvidivih sredstava i izvora financiranja, predstavničko tijelo lokalne jedinice donosi program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, koji mora sadržavati procjenu troškova gradnje, nabavu opreme i opis vrste radova, te iskaz financijskih sredstava prema izvorima financiranja svake pojedine djelatnosti.

Do sredine 2004. lokalne jedinice bile su obvezne donositi program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za četverogodišnje razdoblje, a od tada za jednogodišnje razdoblje, dok je planiranje proračuna predviđeno za trogodišnje fiskalno razdoblje.

Druga specifičnost odnosi se na obavljanje komunalnih djelatnosti kojima se podrazumijevaju opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija, te obavljanje pogrebnih poslova, obavljanje dimnjačarskih usluga i javna rasvjeta.

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

Obavljanje komunalnih poslova može se organizirati na više načina. Mogu se povjeriti trgovačkom društvu, ustanovi ili vlastitom pogonu koje osniva lokalna jedinica, pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji i pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Kada se obavljanje komunalnih poslova povjerava pravnim ili fizičkim osobama na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, predstavničko tijelo lokalne jedinice obvezno je donijeti odluku te odrediti komunalne poslove koji će se obavljati na temelju ugovora.

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

U oba slučaja, postupak o objavi prikupljanja ponuda ili javnog natječaja u nadležnosti je poglavarstva lokalne jedinice, a odluku o dodjeli koncesija odnosno odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora donosi predstavničko tijelo. Na odluku predstavničkog tijela lokalne jedinice nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Prema navedenom, proizlazi da je lokalnim jedinicama prepuštena samostalnost u određivanju kriterija prikupljanja ponuda odnosno ustupanja poslova putem javnog natječaja za obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, jer ih Zakon o komunalnom gospodarstvu pobliže ne određuje.

Prihodi od nefinancijske imovine odnose se na naknade od koncesija, zakup i iznajmljivanje imovine, naknade za ceste i druge prihode (eksploatacija mineralnih sirovina, naknada za korištenje prostora elektrana, lovozakupnine, prihodi od spomeničke rente). Ostvareni su u iznosu 1.505.308.579,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 480.422.361,00 kn ili 37,9%, a na sve druge lokalne jedinice 1.024.886.218,00 kn ili 62,1%. U odnosu na prethodnu godinu povećani su za 161.491.287,00 kn ili 12,0%. Njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 5,8%, odnosno bez Grada Zagreba 5,6%.

Drugi prihodi po posebnim propisima odnose se na naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, dio cijene komunalne usluge za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, naknade za odlaganje komunalnog otpada, šumski doprinos i drugo. Ostvareni su u iznosu 941.293.258,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 328.112.221,00 kn ili 34,9%, a na sve druge lokalne jedinice 613.181.037,00 kn ili 65,1%. U odnosu na prethodnu godinu, ostvareni su manje za 69.449.949,00 kn ili 6,9%. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 3,3% odnosno s Gradom Zagrebom 3,6%.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine (kapitalni prihodi), odnose se na prihode od prodaje zemljišta, prava, građevinskih objekata, postrojenja i opreme, te prijevoznih sredstva, zaliha i gotovih proizvoda. Ostvareni su u iznosu 1.485.281.521,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 323.942.660,00 kn ili 21,8%, a na sve druge lokalne jedinice 1.161.338.861,00 kn ili 78,2%. Rast ovih prihoda u odnosu na prethodnu godinu iznosi 2.341.330,00 kn ili 0,2%, za razliku od prethodne godine kada je porast iznosio 545.655.596,00 kn ili 58,2%. Njihov udjel je 6,3%, odnosno s Gradom Zagrebom 5,7%.

Prema odredbama Zakona o proračunu, zaduživanje lokalnih jedinica određeno je na dva načina: uzimanjem kredita i izdavanjem vrijednosnih papira. Lokalne jedinice mogu se dugoročno zadužiti samo za investicije koje se financiraju iz njezina proračuna, na temelju odluke predstavničkog tijela i uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Ugovor zaključen bez prethodnog mišljenja ministra financija i suglasnosti Vlade Republike Hrvatske je ništav.

Ukupna godišnja obveza nastala zaduživanjem može iznositi najviše 20,0% ostvarenih proračunskih prihoda u prethodnoj godini, koji se umanjuju za prihode od domaćih i inozemnih potpora, dotacija i transfera iz državnog proračuna i proračuna drugih lokalnih jedinica, prihode po posebnim ugovorima (mjesni samodoprinos i sufinanciranje građana), te primitke od tuzemnog i inozemnog zaduženja. U iznos ukupne godišnje obveze uključuje se i iznos dospjelog godišnjeg anuiteta u tekućoj godini po kreditima i jamstvima iz prethodnih godina, te dospjele nepodmirene obveze.

Zakonskim odredbama u 2008., na razini svih lokalnih jedinica, ograničena je visina zaduživanja najviše do 2,3% ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica iskazanih u godišnjim financijskim izvještajima za 2007. Od ovog ograničenja izuzete su lokalne jedinice kojima je Vlada Republike Hrvatske dala suglasnost za zaduženje do konca 2007. (a u toj godini sredstva nisu korištena), lokalne jedinice na područjima posebne državne skrbi i lokalne jedinice koje ostvaruju kreditna sredstva za nabavu nefinancijske imovine iz Fonda za regionalni razvoj Republike Hrvatske i Fonda za razvoj i zapošljavanje.

U tablici u nastavku daju se podaci o zaduživanju lokalnih jedinica za 2008.

Tablica broj 24

Zaduživanje lokalnih jedinica za 2008.

u kn

Redni broj	Županija	Kredit i municipalne obveznice			
		Početno stanje	Primljeno u 2008.	Otplaćeno u 2008.	Stanje duga koncem godine
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	157.764.986,00	23.511.422,00	22.465.328,00	158.811.080,00
2.	Krapinsko-zagorska	58.676.752,00	4.086.455,00	7.211.026,00	55.552.181,00
3.	Sisačko-moslavačka	58.481.486,00	18.853.275,00	8.421.418,00	68.913.343,00
4.	Karlovačka	56.529.580,00	8.069.550,00	10.015.171,00	54.583.959,00
5.	Varaždinska	53.186.852,00	6.782.616,00	5.582.393,00	54.387.075,00
6.	Koprivničko-križevačka	82.014.526,00	4.983.138,00	16.516.328,00	70.481.336,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	54.399.448,00	14.278.418,00	5.850.181,00	62.827.685,00
8.	Primorsko-goranska	306.784.219,00	173.559.999,00	41.222.754,00	439.121.464,00
9.	Ličko-senjska	37.223.641,00	881.786,00	5.445.679,00	32.659.748,00
10.	Virovitičko-podravska	82.283.423,00	22.031.421,00	8.541.265,00	95.773.579,00
11.	Požeško-slavonska	104.773.721,00	34.260.374,00	42.744.892,00	96.289.203,00
12.	Brodsko-posavska	48.633.999,00	4.000.128,00	5.486.236,00	47.147.891,00
13.	Zadarska	169.224.829,00	8.305.559,00	5.423.155,00	172.107.233,00
14.	Osječko-baranjska	137.379.382,00	106.778,00	14.357.676,00	123.128.484,00
15.	Šibensko-kninska	63.389.680,00	5.048.357,00	10.612.341,00	57.825.696,00
16.	Vukovarsko-srijemska	88.723.733,00	41.085.220,00	6.311.043,00	123.497.910,00
17.	Splitsko-dalmatinska	212.091.966,00	103.220.250,00	20.836.816,00	294.475.400,00
18.	Istarska	139.938.521,00	5.679.003,00	24.312.757,00	121.304.767,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	64.883.648,00	9.619.654,00	11.953.954,00	62.549.348,00
20.	Međimurska	61.407.188,00	3.877.919,00	5.731.794,00	59.553.313,00
21.	Grad Zagreb	350.106.955,00	150.000.000,00	167.671.936,00	332.435.019,00
UKUPNO		2.387.898.535,00	642.241.322,00	446.714.143,00	2.583.425.714,00

Koncem godine, stanje zaduženja iznosi 2.583.425.714,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 332.435.019,00 kn ili 12,9%, a na druge lokalne jedinice 2.250.990.695,00 kn ili 87,1%. Stanje duga veće je u odnosu na početno stanje za 195.527.179,00 kn ili 8,2%. Tijekom 2008. izvršeno je zaduživanje u iznosu 642.241.322,00 kn, što je za 16.338.974,00 kn ili 2,5% manje u odnosu na prethodnu godinu.

Tijekom godine otplaćena je glavnica duga u iznosu 446.714.143,00 kn, što je više za 45.662.553,00 kn ili 11,4% u odnosu na prethodnu godinu.

Iz proračuna lokalnih jedinica rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2008. su izvršeni u iznosu 6.519.202.982,00 kn, što znači da je 9,8% ovih rashoda financirano zaduživanjem.

Na razini lokalne države, unatrag nekoliko godina postoji tendencija ograničenja financiranja kapitalnih nabava putem zaduživanja. Međutim, stanje zaduženja je od 2002. do 2008. u stalnom porastu. Na koncu 2002. stanje zaduženja (bez Grada Zagreba) iznosilo je 1.135.005.245,00 kn te je do konca 2008. povećano za 1.115.985.450,00 kn ili 98,3%.

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

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

Prema zakonskim odredbama, trgovačka društva i javne ustanove čiji je osnivač i vlasnik lokalna jedinica, mogu se zadužiti samo uz suglasnost osnivača. Ako lokalna jedinica daje jamstvo za ispunjenje obveze trgovačkog društva ili javne ustanove, ono se uključuje u opseg mogućeg zaduženja lokalne jedinice. Osim toga, županija može dati jamstvo lokalnoj jedinici samo sa svog područja, o čemu treba pribaviti prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Podaci o danim jamstvima iskazuju se u bilješkama uz financijske izvještaje.

Ako zbog neizvršenja kreditnih obveza lokalnih jedinica bude aktivirano državno jamstvo, tada lokalna jedinica smije izvršavati samo neophodne rashode (minimalne plaće za zaposlene, doprinose, minimalne rashode za materijal i usluge).

U tablici u nastavku daju se podaci o danim jamstvima lokalnih jedinica za 2008.

Tablica broj 25

Dana jamstva lokalnih jedinica
za 2008.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dana jamstva	Otplate	Stanje 31. prosinca
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	10.550.256,00	9.068.000,00	4.306.215,00	15.312.041,00
2.	Krapinsko-zagorska	25.804.462,00	0,00	5.492.173,00	20.312.289,00
3.	Sisačko-moslavačka	62.148.186,00	50.556.534,00	7.329.517,00	105.375.203,00
4.	Karlovačka	111.376.683,00	0,00	3.381.938,00	107.994.745,00
5.	Varaždinska	95.599.276,00	1.857.942,00	2.440.940,00	95.016.278,00
6.	Koprivničko-križevačka	3.365.395,00	0,00	1.255.647,00	2.109.748,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	21.506.390,00	1.295.000,00	1.333.506,00	21.467.884,00
8.	Primorsko-goranska	238.878.133,00	93.576.181,00	77.305.676,00	255.148.638,00
9.	Ličko-senjska	13.799.342,00	0,00	1.160.992,00	12.638.350,00
10.	Virovitičko-podravska	600.000,00	0,00	0,00	600.000,00
11.	Požeško-slavonska	19.383.142,00	0,00	1.783.837,00	17.599.305,00
12.	Brodsko-posavska	5.861.413,00	0,00	336.425,00	5.524.988,00
13.	Zadarska	54.022.504,00	63.004.675,00	5.411.764,00	111.615.415,00
14.	Osječko-baranjska	303.672.152,00	155.163.471,00	35.158.083,00	423.677.540,00
15.	Šibensko-kninska	89.080.243,00	121.101.090,00	47.119.769,00	163.061.564,00
16.	Vukovarsko-srijemska	21.894.045,00	0,00	1.914.058,00	19.979.987,00
17.	Splitsko-dalmatinska	298.076.262,00	8.075.542,00	48.208.335,00	257.943.469,00
18.	Istarska	67.239.409,00	56.682.460,00	11.811.818,00	112.110.051,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	109.491.268,00	75.040.629,00	15.745.224,00	168.786.673,00
20.	Međimurska	49.120.000,00	17.500.000,00	0,00	66.620.000,00
21.	Grad Zagreb	2.183.874.084,00	0,00	548.819.925,00	1.635.054.159,00
	UKUPNO	3.785.342.645,00	652.921.524,00	820.315.842,00	3.617.948.327,00

Početno stanje danih jamstava iznosi 3.785.342.645,00 kn, a na koncu godine 3.617.948.327,00 kn i manje je u odnosu na početno stanje za 167.394.318,00 kn ili 4,4%. Na Grad Zagreb odnosi se 1.635.054.159,00 kn ili 45,2%, a na sve županije 1.982.894.168,00 kn ili 54,8% u odnosu na ukupno stanje danih jamstava na koncu godine.

U odnosu na prethodnu godinu jamstva su dana u većem iznosu za 359.942.463,00 kn ili 122,9% (bez Grada Zagreba). U 2008. najveći dio danih jamstava odnosi se na Osječko-baranjsku, Šibensko-kninsku, Primorsko-goransku, Dubrovačko-neretvansku i Zadarsku županiju u iznosu 507.886.046,00 kn ili 77,8% ukupno danih jamstava.

Jamstva su otplaćena u iznosu 271.495.917,00 kn (bez Grada Zagreba), što je povećanje otplata za 42.806.465,00 kn ili 18,7% u odnosu na prethodnu godinu. Korisnici jamstava otplatili su 228.361.833,00 kn, a lokalne jedinice 43.134.084,00 kn.

Stanje danih jamstava u Sisačko-moslavačkoj županiji je 105.375.203,00 kn ili 5,3%, Karlovačkoj 107.994.745,00 kn ili 5,4%, Primorsko-goranskoj 255.148.638,00 kn ili 12,9%, Zadarskoj 111.615.415,00 kn ili 5,6%, Osječko-baranjskoj 423.677.540,00 kn ili 21,4%, Šibensko-kninskoj 163.061.564,00 kn ili 8,2%, Splitsko-dalmatinskoj 257.943.469,00 kn ili 13,0%, Istarskoj 112.110.051,00 kn ili 5,6% i Dubrovačko-neretvanskoj 168.786.673,00 kn ili 8,5%, što ukupno iznosi 1.705.713.298,00 kn ili 86,0% u odnosu na ukupno stanje danih jamstava (bez Grada Zagreba). Na sve preostale županije odnosi se 277.180.870,00 kn ili 14,0%.

Javno-privatno partnerstvo po modelu privatne financijske inicijative novi je oblik financiranja nabave nefinancijske imovine. Regulirano je Smjernicama za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP), Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu i Uredbom o davanju prethodne suglasnosti za zaključivanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Zaključak o objavljivanju Smjernica za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP) donijela je Vlada Republike Hrvatske 1. rujna 2006. Koncem 2008. donesen je Zakon o javno-privatnom partnerstvu, kojim je uređen postupak pripreme, predlaganja i odobravanja prijedloga projekata javno-privatnog partnerstva te prava i obveze javnih i privatnih partnera. Javni partner je dužan poštovati nekoliko načela: zaštita javnog interesa, tržišnog natjecanja, učinkovitosti, jednakog tretmana, uzajamnog priznavanja, razmjernosti, transparentnosti, slobode ugovaranja i zaštite okoliša.

Javnim partnerima definirane su lokalne jedinice, ustanove čiji je osnivač lokalna jedinica i trgovačka društva u većinskom vlasništvu lokalnih jedinica. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu (JPP) po modelu privatne financijske inicijative (PFI model) može se zaključiti ako ukupan godišnji iznos svih naknada koje se plaćaju privatnim partnerima ne prelazi 35,0% ostvarenih proračunskih prihoda u prethodnoj godini umanjene za kapitalne prihode. Pod ostvarenim proračunskim prihodima podrazumijevaju se ostvareni prihodi koji ostaju nakon umanjenja za domaće i inozemne pomoći i donacije iz državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica, za prihode od sufinanciranja građana, za domaće i inozemno zaduživanje. Kapitalni prihodi jesu prihodi od prodaje nefinancijske imovine, primici od prodaje vrijednosnih papira i primici od prodaje dionica i udjela u glavnicama. Za općine, gradove i županije koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija, ostvareni proračunski prihodi umanjuju se i za prihode ostvarene na temelju dodatnog udjela u porezu na dohodak i za dio pomoći izravnivanja iz državnog proračuna. Dakle, može se zaključiti da je osnovica od koje se računa stopa ukupnih godišnjih iznosa svih naknada koje se plaćaju privatnim partnerima niža od osnovice za izračun stope zaduženja, ali je stopa koja se primjenjuje na utvrđenu osnovicu značajno viša od propisane stope za izračun zaduženja lokalnih jedinica uz naglasak postojanja dodatnog ograničenja mogućnosti zaduživanja na razini lokalne države.

Ugovore o javno-privatnom partnerstvu je zaključilo osam lokalnih jedinica. Zaključeno je 35 ugovora, od čega je jedan ugovor zaključen po institucionalnom modelu javno-privatnog partnerstva, za izgradnju 35 objekata. Ugovori su zaključeni na razdoblje od 15 do 35 godina. Ugovoren je godišnji najam u iznosu 131.939.533,00 kn, odnosno ukupni najam za ugovoreno razdoblje plaćanja iznosit će 2.487.020.343,00 kn.

Raspodjela sredstava za izvršenje funkcija između teritorijalnih jedinica naziva se aktivnim financijskim izravnanjem, koje može biti okomito i horizontalno. U Republici Hrvatskoj to znači raspodjelu sredstava između središnje države i lokalnih jedinica.

Okomito aktivno financijsko izravnanje odnosi se na raspodjelu poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica, koje se u Republici Hrvatskoj provodi na nekoliko načina. U prvom redu to je primjena sustava zajedničkih prihoda, u kojem središnja država regulira poreznu materiju i ima porezni suverenitet. Pravo na prihode dano je središnjoj državi, a lokalne jedinice participiraju u njima.

Horizontalno aktivno financijsko izravnanje provodi se neposrednim prijenosom sredstava lokalnim jedinicama u kojima se ne prikupljaju dovoljna sredstva radi zadovoljavanja javnih potreba ili im se prepuštaju udjeli u porezu na dohodak (lokalne jedinice na područjima posebne državne skrbi i lokalne jedinice na otocima koje zaključe sporazum o zajedničkom financiranju projekta od interesa za razvoj otoka). Ovakvom raspodjelom poreznih prihoda trebala bi biti smanjena razlika u poreznoj snazi lokalnih jedinica.

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

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima za 2008. prema razinama lokalne vlasti.

Tablica broj 26

Ostvareni prihodi i primici za 2008.
prema razinama lokalne vlasti

Redni broj	Razina lokalne vlasti	Broj Jedinica	Prihodi i primici u kn	Udjel u %
1	2	3	4	5
1.	Županije	20	3.742.295.699,00	14,5
2.	Grad Zagreb	1	7.545.860.738,00	29,1
3.	Gradovi	126	10.324.548.707,00	39,9
4.	Općine	429	4.271.811.815,00	16,5
UKUPNO		576	25.884.516.959,00	100,0

Najveći dio javnih potreba financira se putem gradova 39,9%, Grada Zagreba 29,1%, općina 16,5% i županija 14,5%.

Fiskalni kapacitet je jedan od kriterija koji je moguće primijeniti u raspodjeli javnih prihoda. Utvrđuje se u odnosu na sve izvore financiranja, pojedine ili u odnosu na jedan izvor financiranja.

U tablici u nastavku, daju se podaci o fiskalnom kapacitetu županija i Grada Zagreba u 2008.

Tablica broj 27

Fiskalni kapacitet županija i Grada Zagreba u 2008.

Redni broj	Županija	Broj stanovnika ⁶	Ukupni prihodi i primici u kn	Udjel u %	Prosjek po stanovniku u kn	Porezni prihodi u kn	Prosjek po stanovniku u kn	Udjel u % (7:4)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Zagrebačka	309 696	1.597.257.836,00	6,2	5.157,00	953.203.596,00	3.078,00	59,7
2.	Krapinsko-zagorska	142 432	488.715.232,00	1,9	3.431,00	308.600.617,00	2.167,00	63,1
3.	Sisačko-moslavačka	185 387	786.338.479,00	3,0	4.242,00	436.048.415,00	2.352,00	55,4
4.	Karlovačka	141 787	573.953.894,00	2,2	4.048,00	348.643.800,00	2.459,00	60,7
5.	Varaždinska	184 769	781.692.882,00	3,0	4.231,00	446.216.839,00	2.415,00	57,1
6.	Koprivničko-križevačka	124 467	536.355.380,00	2,1	4.309,00	249.849.801,00	2.007,00	46,5
7.	Bjelovarsko-bilogorska	133 084	446.611.459,00	1,7	3.356,00	256.695.220,00	1.929,00	57,5
8.	Primorsko-goranska	305 505	2.404.721.068,00	9,3	7.871,00	1.173.672.269,00	3.842,00	48,8
9.	Ličko-senjska	53 677	327.453.656,00	1,3	6.100,00	127.234.264,00	2.370,00	38,9
10.	Virovitičko-podravska	93 389	309.958.414,00	1,2	3.319,00	148.621.941,00	1.591,00	47,9
11.	Požeško-slavonska	85 831	251.271.697,00	1,0	2.927,00	121.257.194,00	1.413,00	48,3
12.	Brodsko-posavska	176 765	506.913.346,00	2,0	2.868,00	294.104.886,00	1.664,00	58,0
13.	Zadarska	162 045	1.022.620.479,00	3,9	6.311,00	461.273.549,00	2.847,00	45,1
14.	Osječko-baranjska	330 506	1.270.351.000,00	4,9	3.844,00	708.290.743,00	2.143,00	55,8
15.	Šibensko-kninska	112 891	527.174.903,00	2,0	4.670,00	304.361.778,00	2.696,00	57,7
16.	Vukovarsko-srijemska	204 768	694.652.348,00	2,7	3.392,00	344.242.355,00	1.681,00	49,6
17.	Splitsko-dalmatinska	463 676	2.823.940.968,00	10,9	6.090,00	1.364.716.551,00	2.943,00	48,3
18.	Istarska	206 344	1.725.735.180,00	6,7	8.363,00	809.891.461,00	3.925,00	46,9
19.	Dubrovačko-neretvanska	122 870	852.501.090,00	3,3	6.938,00	436.853.962,00	3.555,00	51,2
20.	Međimurska	118 426	410.436.910,00	1,6	3.466,00	218.799.291,00	1.848,00	53,3
21.	Grad Zagreb	779 145	7.545.860.738,00	29,1	9.685,00	4.877.303.156,00	6.260,00	64,6
	UKUPNO	4 437 460	25.884.516.959,00	100,0	5.833,00	14.389.881.688,00	3.243,00	55,6

⁶ Izvor podataka: Državni zavod za statistiku – Popis stanovništva 2001.

Financijski položaj županija je osnažio nakon provedene decentralizacije javnih potreba na području osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva, a financijska snaga im je različita. U raspodjeli javnih prihoda, za jednake samoupravne ovlasti lokalne jedinice participiraju različitim udjelima od 1,0% na području Požeško-slavonske županije do 29,1% u Gradu Zagrebu.

Prema visini relativnih udjela u financiranju javnih potreba, županije se mogu svrstati u nekoliko grupa. U prvoj grupi su Krapinsko-zagorska (udjel 1,9%), Bjelovarsko-bilogorska (udjel 1,7%), Ličko-senjska (udjel 1,3%), Virovitičko-podravska (udjel 1,2%), Požeško-slavonska (udjel 1,0%) i Međimurska (udjel 1,6%). U drugoj grupi su Sisačkomoslavačka (udjel 3,0%), Karlovačka (udjel 2,2%), Varaždinska (udjel 3,0%), Koprivničko-križevačka (udjel 2,1%), Brodsko-posavska (udjel 2,0%), Zadarska (udjel 3,9%), Šibensko-kninska (udjel 2,0%), Vukovarsko-srijemska (udjel 2,7%) i Dubrovačko-neretvanska županija (udjel 3,3%). U treću grupu mogu se svrstati Zagrebačka (udjel 6,2%), Primorsko-goranska (udjel 9,3%), Osječko-baranjska (udjel 4,9%), Splitsko-dalmatinska (udjel 10,9%) i Istarska županija (udjel 6,7%). Sve županije (osim Karlovačke) su u 2008. ostvarile rast prihoda i primitaka, a najveći je u Splitsko-dalmatinskoj (438.878.391,00 kn ili 18,4%), Istarskoj (151.208.962,00 kn ili 9,6%), Zagrebačkoj (125.229.453,00 kn ili 8,5%) i Osječko-baranjskoj županiji (112.327.273,00 kn ili 9,7%).

Najveći dio javnih potreba financira se poreznim prihodima u iznosu 14.389.881.688,00 kn ili 55,6%, što je u relativnom iskazu na razini prethodne godine. Udjel financiranja javnih potreba poreznim prihodima kreće se u rasponu od 38,9% u Ličko-senjskoj županiji do 63,1% u Krapinsko-zagorskoj županiji, dok je udjel poreznih prihoda u financiranju javnih potreba u Gradu Zagrebu 64,6%. Kada se analiziraju podaci iz tablice, u dijelu udjela poreznih prihoda u ukupno ostvarenim prihodima i primicima, može se zaključiti da je financiranje javnih potreba poreznim prihodima na razini lokalne države ravnomjernije raspoređeno po županijama, odnosno da udjeli poreznih prihoda po županijama značajnije ne odstupaju od prosjeka lokalne države. Prosječno porezno opterećenje po stanovniku na razini lokalne države iznosi 3.243,00 kn. Kod tri županije (Primorsko-goranska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska) i Grada Zagreba prosječno porezno opterećenje je iznad navedenog iznosa, a u svim drugim županijama je niže.

Najznačajniji dio javnih prihoda ostvaruje se na području Zagrebačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije, te Grada Zagreba (71,0%) na kojem živi 2 556 917 ili 57,6% stanovnika, dok je na područjima preostalih županija udjel javnih prihoda 29,0% na kojima živi 1 880 543 stanovnika ili 42,4%.

Prosječno opterećenje ukupnim prihodima i primicima po stanovniku iznosi 5.833,00 kn. Kod šest županija (Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska) i Grada Zagreba je iznad prosječnog opterećenja, a u svim drugim županijama je niže.

Financijska snaga unutar gradova i općina je različita. Tako se iz proračuna velikih gradova iznad 35 000 stanovnika (Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Osijek, Pula, Rijeka, Samobor, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Velika Gorica, Vinkovci i Zadar) financiraju javne potrebe u iznosu 5.102.022.850,00 kn ili 27,8% od ukupno ostvarenih prihoda i primitaka (bez Grada Zagreba).

U tablici u nastavku daje se broj gradova prema ostvarenim prihodima i primicima za 2007. i 2008. (bez Grada Zagreba).

Tablica broj 28

Ostvareni prihodi i primici gradova za 2007. i 2008.
(bez Grada Zagreba)

Redni broj	Ostvareni prihodi i primici (u milijunima kuna)	Broj gradova	
		2007.	2008.
1	2	3	4
1.	5,0 - 10,0	6	5
2.	10,0 - 15,0	9	9
3.	15,0 - 20,0	11	10
4.	20,0 - 25,0	16	13
5.	25,0 - 30,0	9	9
6.	30,0 - 35,0	6	8
7.	35,0 - 40,0	11	6
8.	40,0 - 50,0	15	12
9.	50,0 - 60,0	6	13
10.	60,0 - 80,0	8	12
11.	80,0 - 100,0	6	3
12.	100,0 - 150,0	9	10
13.	150,0 - 200,0	4	5
14.	200,0 - 300,0	4	5
15.	300,0 - 400,0	3	3
16.	400,0 - 500,0	1	1
17.	500,0 - 600,0	0	0
18.	600,0 - 800,0	0	0
19.	800,0 - 1.000,0	2	2
UKUPNO		126	126

U odnosu na prethodnu godinu, smanjen je broj gradova s ostvarenim prihodima i primicima između 5,0 i 25,0 milijuna kuna za 5 ili 11,9%, zatim u rasponu od 35,0 do 50,0 milijuna kuna za 8 ili 30,8% i u rasponu od 80,0 do 100,0 milijuna kuna za 3 ili 50,0%. Povećan je broj gradova s ostvarenim prihodima i primicima od 50,0 do 80,0 milijuna kuna za 11 ili 78,6%. Najveći je broj gradova (67) s ostvarenim prihodima i primicima između 10,0 i 50,0 milijuna kuna (smanjenje u odnosu na 2007. za 10 gradova) ili 53,2%, pet gradova (4,0%) ostvaruje prihode i primitke do 10,0 milijuna kuna, 38 gradova (povećanje u odnosu na 2007. za 9 gradova) ili 30,2% ostvaruje prihode i primitke od 50,0 do 150,0 milijuna kuna, a preostalih 16 gradova (12,7%) prihode i primitke između 150,0 i 1.000,0 milijuna kuna.

U tablici u nastavku daje se broj općina prema ostvarenim prihodima i primicima za 2007. i 2008.

Tablica broj 29

Ostvareni prihodi i primici općina
za 2007. i 2008.

Redni broj	Ostvareni prihodi i primici (u milijunima kuna)	Broj općina	
		2007.	2008.
1	2	3	4
1.	do 1,5	3	2
2.	1,5 - 5,0	164	129
3.	5,0 - 10,0	145	177
4.	10,0 - 15,0	64	52
5.	15,0 - 20,0	23	33
6.	20,0 - 25,0	10	14
7.	25,0 - 30,0	5	3
8.	30,0 - 35,0	4	5
9.	35,0 - 40,0	4	2
10.	40,0 - 50,0	2	3
11.	50,0 - 60,0	0	3
12.	60,0 - 70,0	2	4
13.	70,0 - 80,0	1	1
14.	80,0 - 90,0	1	0
15.	iznad 100,0	1	1
UKUPNO		429	429

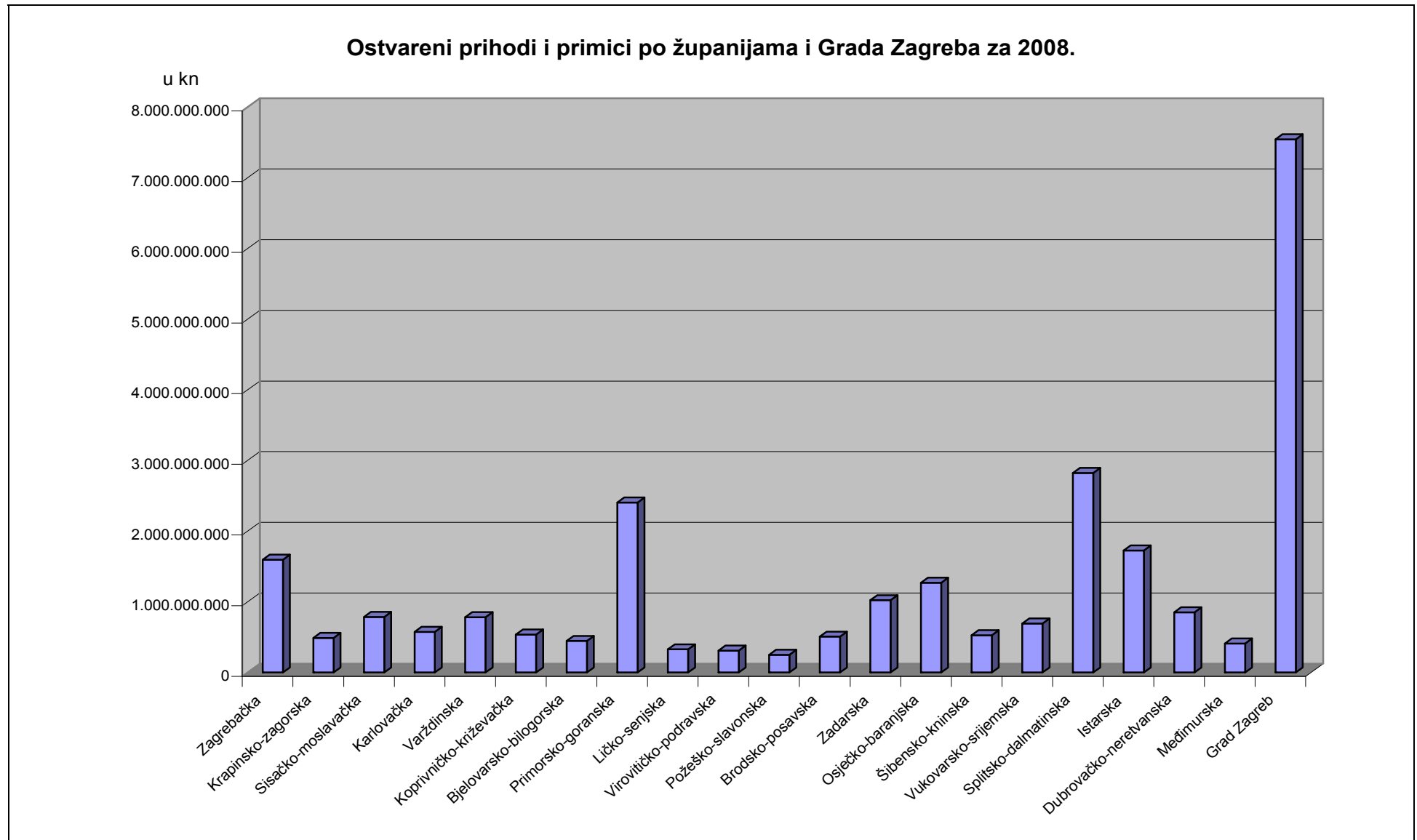
Vidljivo je da je i u 2008. izvršen pomak u porastu financijske snage općina u odnosu na prethodnu godinu. Povećan je broj općina koje su ostvarile prihode i primitke u rasponu od 5,0 do 10,0 milijuna kuna za 32 ili 22,1%, od 15,0 do 20,0 milina kuna za 10 ili 43,5%, te od 20,0 do 25,0 milijuna kuna za četiri grada ili 40,0%. Ukupne prihode i primitke do 1,5 milijuna kuna ostvarile su dvije općine (0,5%). Najveća je koncentracija općina s prihodima i primicima između 5,0 i 10,0 milijuna kuna (177 općina ili 41,3%), te s prihodima i primicima između 1,5 i 5,0 milijuna kuna (129 općina ili 30,1%), što znači da 308 ili 71,8% općina ostvaruje proračunske prihode i primitke manje od 10,0 milijuna kuna.

Ustavnim i posebnim zakonskim odredbama utvrđena je dvostupanjska raspodjela javnih ovlasti. To znači zasebnu raspodjelu javnih ovlasti na županije i jednak opseg lokalnih ovlasti gradovima i općinama, bez određivanja minimalnog standarda javnih potreba što ih gradovi i općine mogu obaviti u razmjeru s fiskalnim kapacitetom tj. sposobnošću ostvarivanja prihoda.

Reguliranje financijskih odnosa između središnje i lokalne države, samo je jedna strana financijskog izravnjanja i u izravnoj je vezi s raspodjelom javnih ovlasti, što znači da treba biti uspostavljen takav odnos u kojem će raspodjela javnih prihoda biti u vezi s javnim ovlastima i obrnuto.

U nastavku se daje grafički prikaz ostvarenih prihoda i primitaka po županijama i Grada Zagreba za 2008.

Grafički prikaz broj 10



7.5.2. Rashodi i izdaci proračuna lokalnih jedinica

Rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 26.255.789.177,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 7.488.046.197,00 kn ili 28,5% i na 20 županija 18.767.742.980,00 kn ili 71,5%. Na razini županija, rashodi i izdaci su izvršeni za 2.324.287.258,00 kn ili 14,1% više u odnosu na prethodnu godinu.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su izvršeni u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji u iznosu 11.010.539.388,00 kn ili 58,7%. U Sisačko-moslavačkoj, Varaždinskoj, Vukovarsko-srijemskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji su izvršeni u iznosu 3.237.187.935,00 kn ili 17,2%. Rashodi i izdaci preostalih deset županija iznose 4.520.015.657,00 kn ili 24,1% u odnosu na ostvarene prihode i primitke bez Grada Zagreba.

U tablici u nastavku, daju se podaci o izvršenim rashodima i izdacima lokalnih jedinica za 2008.

Tablica broj 30

Izvršeni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2008.

u kn bez Ip

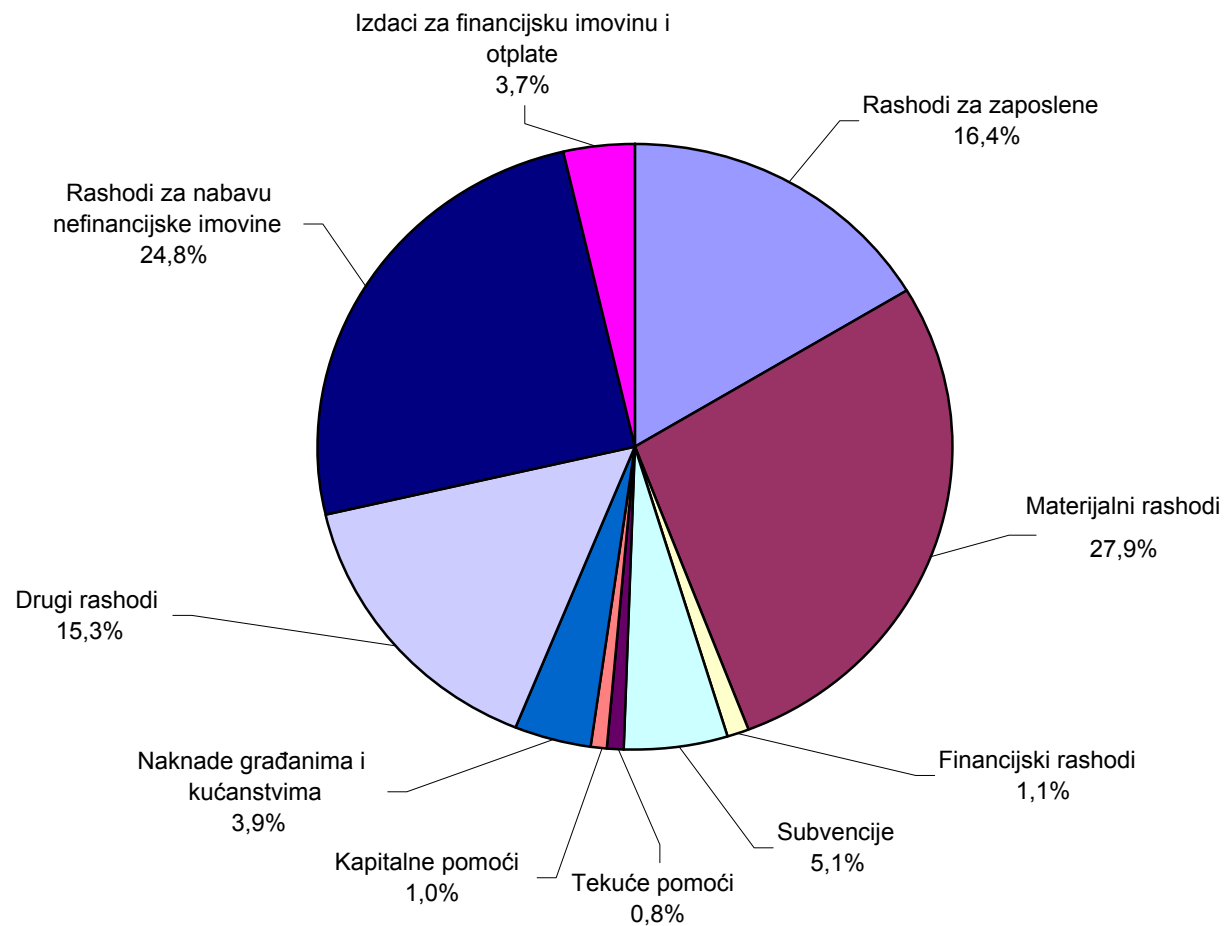
Redni broj	Naziv	Rashodi za zaposlene	Materijalni rashodi	Financijski rashodi	Subvencije	Tekuće pomoći	Kapitalne pomoći	Naknade građanima i kućanstvima	Drugi rashodi	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	Izdaci za financijsku imovinu i otplate	UKUPNO
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1.	Zagrebačka	223.434.710	458.408.429	12.880.559	57.246.831	11.147.324	22.217.253	96.626.657	233.019.882	431.675.161	69.705.060	1.616.361.866
2.	Krapinsko-zagorska	62.965.666	140.553.312	4.998.743	11.117.764	8.139.623	8.166.278	24.435.540	54.424.954	165.182.775	23.899.904	503.884.559
3.	Sisačko-moslavačka	144.373.309	275.004.525	6.483.753	27.806.240	8.678.288	6.454.262	21.796.062	105.304.179	191.822.229	23.551.225	811.274.072
4.	Karlovačka	91.010.463	197.745.972	5.553.937	18.538.311	1.310.655	6.283.980	20.632.623	95.340.691	131.712.124	14.589.424	582.718.180
5.	Varždinska	93.198.093	278.208.728	9.046.636	10.196.405	9.958.454	6.939.149	45.807.199	142.394.063	182.154.487	43.718.298	821.621.512
6.	Koprivničko-križevačka	77.638.912	152.593.265	10.831.340	12.627.526	5.484.896	12.941.608	17.131.955	70.777.734	157.580.863	33.862.640	551.470.739
7.	Bjelovarsko-bilogorska	75.967.903	146.629.097	5.205.100	9.968.983	5.948.871	3.869.160	16.504.677	70.191.180	112.566.870	6.727.462	453.579.303
8.	Primorsko-goranska	404.896.549	685.707.381	26.528.272	71.753.867	28.051.141	26.748.097	89.581.437	408.286.596	575.449.435	73.639.259	2.390.642.034
9.	Ličko-senjska	59.414.645	87.625.726	5.647.212	5.542.368	372.151	1.392.456	12.143.440	54.063.237	114.837.719	6.006.457	347.045.411
10.	Virovitičko-podravska	51.081.175	93.721.134	2.852.507	7.551.118	5.042.399	6.986.585	13.968.030	31.782.289	100.831.003	20.142.162	333.958.402
11.	Požeško-slavonska	40.293.852	55.394.349	6.714.845	4.751.033	720.572	3.197.173	17.747.881	41.851.830	48.843.593	41.892.521	261.407.649
12.	Brodsko-posavska	76.142.867	159.101.609	4.672.535	11.077.398	8.650.177	11.220.601	26.521.222	58.366.666	151.977.050	6.140.458	513.870.583
13.	Zadarska	141.816.686	302.627.666	20.694.231	26.455.761	8.176.683	6.469.520	20.820.464	135.559.544	345.342.777	16.800.460	1.024.763.792
14.	Osječko-baranjska	196.926.128	385.374.767	18.790.216	62.675.135	22.045.132	22.956.435	30.732.711	208.737.331	303.597.011	48.183.163	1.300.018.029
15.	Šibensko-kninska	97.679.557	167.453.092	7.266.430	5.910.562	5.891.366	3.233.493	16.773.961	86.475.981	161.156.989	17.377.543	569.218.974
16.	Vukovarsko-srijemska	104.449.061	216.817.114	13.345.982	8.242.819	19.604.078	1.201.437	23.304.134	115.722.402	221.991.950	8.203.669	732.882.646
17.	Splitsko-dalmatinska	440.907.209	712.574.734	28.578.071	55.038.711	22.573.473	51.158.622	124.045.556	427.556.598	811.297.822	190.401.770	2.864.132.566
18.	Istarska	296.197.384	475.302.527	19.138.569	27.739.963	32.443.522	29.245.204	73.986.390	337.855.123	440.963.746	81.748.673	1.814.621.101
19.	Dubrovačko-neretvanska	160.687.364	244.887.158	13.082.361	29.152.000	10.603.599	13.503.966	38.401.843	153.205.336	154.189.163	53.696.915	871.409.705
20.	Međimurska	49.772.681	126.969.085	4.949.950	7.699.628	1.456.048	5.282.115	16.025.897	76.043.091	103.544.902	11.118.460	402.861.857
21.	Grad Zagreb	1.409.744.480	1.964.999.286	59.552.088	869.679.184	4.273.285	11.163.637	274.568.549	1.112.126.544	1.612.485.313	169.453.831	7.488.046.197
UKUPNO		4.298.598.694	7.327.698.956	286.813.337	1.340.771.607	220.571.737	260.631.031	1.021.556.228	4.019.085.251	6.519.202.982	960.859.354	26.255.789.177
UDJEL U %		16,4	27,9	1,1	5,1	0,8	1,0	3,9	15,3	24,8	3,7	100,0

U strukturi rashoda i izdataka, vrijednosno najznačajniji su materijalni rashodi u iznosu 7.327.698.956,00 kn ili 27,9%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine 6.519.202.982,00 kn ili 24,8%, rashodi za zaposlene 4.298.598.694,00 kn ili 16,4% i drugi rashodi 4.019.085.251,00 kn ili 15,3%. Financijski rashodi, subvencije, tekuće i kapitalne pomoći, naknade građanima i kućanstvima i izdaci za financijsku imovinu i otplate izvršeni su u iznosu 4.091.203.294,00 kn i imaju udjel 15,6%.

U nastavku se daje grafički prikaz izvršenih rashoda i izdataka po županijama i Grada Zagreba za 2008.

Grafički prikaz broj 11

Struktura izvršenih rashoda i izdataka po županijama i Grada Zagreba za 2008.



Materijalni rashodi su izvršeni u iznosu 7.327.698.956,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 1.964.999.286,00 kn ili 26,8%. U Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji izvršeni su u iznosu 2.331.993.071,00 kn ili 43,5%, a u svim drugim županijama u iznosu 3.030.706.599,00 kn ili 29,7%.

U računovodstvenom smislu, u okviru ove skupine rashoda iskazuju se, između ostaloga, rashodi za materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje, a ako su sadržani u okviru usluga, evidentiraju se kao rashodi za usluge tekućeg i investicijskog održavanja. To drugim riječima znači da se u okviru ove skupine rashoda evidentiraju rashodi sadržani u programima održavanja komunalne infrastrukture, zbog čega je i najveći udjel materijalnih rashoda u strukturi ukupnog izvršenja rashoda i izdataka.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji u iznosu 2.908.325.952,00 kn ili 44,6%, Gradu Zagrebu u iznosu 1.612.485.313,00 kn ili 24,7%, a u svim drugim županijama u iznosu 1.998.391.717,00 kn ili 30,7%.

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

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

Nabava i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu obavlja se prema programima odnosno planovima. Odredbama Zakona o proračunu propisana je izrada i donošenje godišnjih planova nabave, na kojima se temelji planiranje lokalnih proračuna. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu, odgođena je primjena nekih odredaba Zakona o proračunu, koje je trebalo primijeniti pri donošenju odnosno planiranju proračuna (članak 38.). Odgoda primjene određenih odredaba Zakona o proračunu odnosi se na izradu i donošenje plana razvojnih programa, izradu i donošenje planova radnih mjesta, te izradu i donošenje plana nabave.

Postupak nabave smije započeti ako su sredstva za nabavu planirana u proračunu, financijskom planu ili su osigurana i pribavljena na drugi način, a prije toga za kapitalna ulaganja naručitelj mora pripremiti i usvojiti investicijski projekt.

Odredbama članaka 63. do 74. Zakona o proračunu, propisano je upravljanje imovinom lokalnih jedinica. Za izvršavanje javnih službi i djelatnosti u javnom interesu, lokalne jedinice mogu svojom imovinom osnivati ustanove, fondove, trgovačka društva i druge pravne osobe. Lokalna jedinica može stjecati udjele u kapitalu trgovačkih društava prijebom potraživanja s osnova danih zajmova i plaćenih jamstava, ulaganjem pokretnina i nekretnina, osim nekretnina koje služe za obavljanje javnih službi te zamjenom dionica i udjela, o čemu odlučuje predstavničko tijelo na prijedlog poglavarstva.

Nefinancijska dugotrajna imovina može se stjecati u opsegu potrebnom za ispunjavanje zadaća korisnika proračuna lokalnih jedinica. Proračunski korisnici upravljaju nefinancijskom dugotrajnom imovinom, što podrazumijeva korištenje imovine, njezino održavanje i davanje u zakup, a čelnik proračunskog korisnika mora upravljati imovinom pažnjom dobrog gospodara i voditi popis o toj imovini. Sredstva od prodaje i zamjene nefinancijske dugotrajne imovine koriste se samo za održavanje ili kupnju nefinancijske imovine lokalnih jedinica.

Revizijom financijskih izvještaja i poslovanja lokalnih jedinica u razdoblju od 2003. do 2008., uočeno je da se rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršavaju prijenosom (transferom) proračunskih sredstava trgovačkim društvima u vlasništvu ili suvlasništvu lokalnih jedinica, te trgovačkim društvima u kojima lokalne jedinice nemaju udjele u vlasništvu.

Kod nekih lokalnih jedinica, pojedina kapitalna ulaganja se obavljaju na način da lokalna jedinica obavi prethodne radnje i izbor izvoditelja radova, a nakon toga odlukom odredi trgovačko društvo u svom vlasništvu ili suvlasništvu nositeljem investicije ili odredi da će se kapitalna ulaganja obavljati putem trgovačkog društva i planira ih u okviru drugih rashoda poslovanja. U posljednjem slučaju, proračunska sredstva se transferiraju trgovačkom društvu koje je pri ustupanju radova dužno primijeniti odredbe propisa o javnoj nabavi.

Izvršavanje rashoda za nabavu nefinancijske imovine na opisani način pretpostavlja nekoliko pitanja. U prvom redu to se odnosi na činjenicu da se sredstva proračuna lokalnih jedinica koriste za financiranje poslova, funkcija i programa iz njihovog samoupravnog djelokruga, te da se planiranje i izvršavanje proračuna temelji na načelima zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i transparentnosti.

Važno je pitanje načina uređenja odnosa između lokalne jedinice i trgovačkog društva o kontroli namjenskog korištenja doznačenih proračunskih sredstava. I treće, vrlo značajno pitanje odnosi se na utvrđivanje stvarnog stanja i vlasništva nefinancijske imovine, čije je financiranje, upravljanje i korištenje u nadležnosti lokalnih jedinica.

Rashodi za zaposlene izvršeni su u iznosu 4.298.598.694,00 kn, što je za 536.683.232,00 kn ili 14,3% više u odnosu na prethodnu godinu. U Zagrebačkoj, Sisačko-moslavačkoj, Primorsko-goranskoj, Osječko-baranjskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj i Dubrovačko-neretvanskoj izvršeni su u iznosu 1.971.871.714,00 kn ili 45,9%, Gradu Zagrebu u iznosu 1.409.744.480,00 kn ili 32,8%, a u preostalim županijama 916.982.500,00 kn ili 21,3%. Prema podacima iz financijskih izvještaja, tijela lokalnih jedinica imaju 13 603 zaposlenika (na bazi sati rada), što je povećanje broja zaposlenika za 1 178 ili 9,5%.

U okviru drugih rashoda poslovanja evidentiraju se tekuće i kapitalne donacije, kazne, penali i naknade štete, izvanredni rashodi i kapitalne pomoći. Drugi rashodi poslovanja izvršeni su u Zagrebačkoj, Sisačko-moslavačkoj, Varaždinskoj, Primorsko-goranskoj, Zadarskoj, Osječko-baranjskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji u iznosu 2.267.641.054,00 kn ili 56,4%, Gradu Zagrebu u iznosu 1.112.126.544,00 kn ili 27,7%, a u svim drugim županijama 639.317.653,00 ili 15,9%.

U tablici u nastavku, daju se podaci o danim zajmovima lokalnih jedinica u 2008.

Tablica broj 31

Dani zajmovi lokalnih jedinica u 2008.

u kn

Redni broj	Županija	Dani zajmovi			
		Početno stanje	Dani zajmovi u 2008.	Otplaćeno u 2008.	Stanje danih zajmova
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	70.847.610,00	27.678.539,00	5.957.195,00	92.568.954,00
2.	Krapinsko-zagorska	29.638.481,00	15.853.461,00	3.013.502,00	42.478.440,00
3.	Sisačko-moslavačka	46.479.177,00	15.620.061,00	15.453.957,00	46.645.281,00
4.	Karlovačka	30.382.132,00	22.780.000,00	14.600.436,00	38.561.696,00
5.	Varaždinska	22.548.988,00	10.232.268,00	10.567.006,00	22.214.250,00
6.	Koprivničko-križevačka	97.702.195,00	5.958.046,00	43.281.774,00	60.378.467,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	24.161.738,00	181.523,00	12.348.494,00	11.994.767,00
8.	Primorsko-goranska	149.353.707,00	23.563.192,00	39.160.660,00	133.756.239,00
9.	Ličko-senjska	14.868.458,00	1.000.000,00	3.234.370,00	12.634.088,00
10.	Virovitičko-podravska	19.022.057,00	15.214.070,00	2.449.033,00	31.787.094,00
11.	Požeško-slavonska	99.684.799,00	272.442,00	1.095.017,00	98.862.224,00
12.	Brodsko-posavska	33.342.979,00	668.000,00	5.873.588,00	28.137.391,00
13.	Zadarska	22.405.310,00	5.376.085,00	2.248.312,00	25.533.083,00
14.	Osječko-baranjska	81.801.638,00	32.388.983,00	9.825.588,00	104.365.033,00
15.	Šibensko-kninska	32.002.641,00	15.549.358,00	2.212.087,00	45.339.912,00
16.	Vukovarsko-srijemska	124.830.221,00	2.019.231,00	3.014.012,00	123.835.440,00
17.	Splitsko-dalmatinska	114.141.794,00	176.015.749,00	28.417.084,00	261.740.459,00
18.	Istarska	20.718.561,00	57.883.284,00	56.920.333,00	21.681.512,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	38.830.744,00	22.620.631,00	29.779.172,00	31.672.203,00
20.	Međimurska	23.552.660,00	1.092.490,00	3.378.699,00	21.266.451,00
21.	Grad Zagreb	70.535.902,00	283.039,00	0,00	70.818.941,00
UKUPNO		1.166.851.792,00	452.250.452,00	292.830.319,00	1.326.271.925,00

Dani zajmovi lokalnih jedinica pretežno se odnose na deponirana sredstva u poslovnim bankama (za realizaciju kreditiranja različitih programa s područja poljoprivrede te malog i srednjeg poduzetništva) i na oročavanje novčanih sredstava. Stanje danih zajmova na koncu godine veće je za 159.420.133,00 kn ili 13,7% u odnosu na početno stanje.

Stanje danih zajmova, na koncu godine, u Zagrebačkoj, Koprivničko-križevačkoj, Primorsko-goranskoj, Požeško-slavonskoj, Osječko-baranjskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Gradu Zagrebu iznosi 946.325.757,00 kn ili 71,3%, a na razini svih drugih županija 379.946.168,00 kn ili 28,7%.

- Potraživanja i obveze

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

Na temelju podataka iz financijskih izvještaja, u tablici u nastavku daju se podaci o potraživanjima i obvezama lokalnih jedinica u 2007. i 2008.

Tablica broj 32

Potraživanja i obveze lokalnih jedinica u 2007. i 2008.

u kn

Redni broj	Županija	2007.		2008.		Indeks	
		Potraživanja	Obveze	Potraživanja	Obveze	Potraživanja	Obveze
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Zagrebačka	389.762.132,00	132.946.409,00	310.857.672,00	136.209.282,00	79,8	102,4
2.	Krapinsko-zagorska	68.173.885,00	65.961.993,00	68.308.592,00	77.434.043,00	100,2	117,4
3.	Sisačko-moslavačka	134.469.745,00	55.064.192,00	162.209.391,00	58.804.900,00	120,6	106,8
4.	Karlovačka	88.168.000,00	43.609.308,00	102.312.991,00	49.771.311,00	116,0	114,1
5.	Varaždinska	163.710.382,00	70.836.584,00	158.457.535,00	115.811.439,00	96,8	163,5
6.	Koprivničko-križevačka	84.171.484,00	43.329.697,00	89.775.348,00	53.289.130,00	106,7	123,0
7.	Bjelovarsko-bilogorska	86.008.455,00	28.699.792,00	85.764.720,00	35.430.520,00	99,7	123,4
8.	Primorsko-goranska	834.372.028,00	318.133.347,00	785.367.936,00	336.805.967,00	94,1	105,9
9.	Ličko-senjska	57.901.805,00	18.825.685,00	58.955.744,00	23.883.466,00	101,8	126,9
10.	Virovitičko-podravska	60.632.375,00	32.079.161,00	76.831.563,00	41.650.083,00	126,7	129,8
11.	Požeško-slavonska	87.734.842,00	56.886.919,00	101.215.241,00	60.377.652,00	115,4	106,1
12.	Brodsko-posavska	88.570.203,00	49.235.621,00	94.100.344,00	59.347.323,00	106,2	120,5
13.	Zadarska	281.157.180,00	83.757.019,00	303.197.640,00	97.536.432,00	107,8	116,4
14.	Osječko-baranjska	330.479.307,00	89.533.757,00	352.215.460,00	114.257.772,00	106,6	127,6
15.	Šibensko-kninska	121.359.689,00	42.774.047,00	119.723.628,00	46.830.064,00	98,6	109,5
16.	Vukovarsko-srijemska	116.465.634,00	60.950.899,00	130.646.653,00	70.757.262,00	112,2	116,1
17.	Splitsko-dalmatinska	833.036.056,00	199.419.677,00	1.147.535.753,00	291.479.898,00	137,7	146,2
18.	Istarska	618.077.694,00	139.901.656,00	598.787.674,00	154.836.947,00	96,9	110,7
19.	Dubrovačko-neretvanska	142.465.591,00	62.958.630,00	148.320.910,00	67.534.567,00	104,1	107,3
20.	Međimurska	44.443.686,00	38.393.134,00	57.138.896,00	41.493.150,00	128,6	108,1
21.	Grad Zagreb	2.825.518.069,00	1.320.292.076,00	3.059.963.877,00	1.106.932.212,00	108,3	83,8
	UKUPNO	7.456.678.242,00	2.953.589.603,00	8.011.687.568,00	3.040.473.420,00	107,4	102,9

Na razini svih lokalnih jedinica potraživanja su u financijskim izvještajima za 2008. iskazana u iznosu 8.011.687.568,00 kn, što je za 555.009.326,00 kn ili 7,4% više u odnosu na prethodnu godinu. Na potraživanja Grada Zagreba odnosi se 3.059.963.877,00 kn ili 38,2%. Potraživanja svih drugih lokalnih jedinica iznose 4.951.723.691,00 kn ili 61,8% ukupnih potraživanja.

Potraživanja lokalnih jedinica s područja Zagrebačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije iznose 3.497.962.135,00 kn ili 70,6%, a kod svih drugih lokalnih jedinica iznose 1.453.761.556,00 kn ili 29,4%.

Potraživanja lokalnih jedinica s područja Zagrebačke, Varaždinske, Bjelovarsko-bilogorske, Primorsko-goranske, Šibensko-kninske i Istarske županije su smanjena, dok su u drugim županijama povećana u odnosu na prethodnu godinu.

Obveze svih lokalnih jedinica iznose 3.040.473.420,00 kn i veće su u odnosu na prethodnu godinu za 86.883.817,00 kn ili 2,9%. Na obveze Grada Zagreba odnosi se 1.106.932.212,00 kn ili 36,4%. Obveze svih drugih lokalnih jedinica iznose 1.933.541.208,00 kn ili 63,6% od ukupno iskazanih obveza.

Najveće su obveze lokalnih jedinica u Zagrebačkoj, Varaždinskoj, Primorsko-goranskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji i iznose 1.149.401.305,00 kn ili 59,4%, a u svim drugim lokalnim jedinicama iznose 784.139.903,00 kn ili 40,6%.

Obveze su smanjene u odnosu na prethodnu godinu kod Grada Zagreba, dok su na razini svih županija povećane od 2,4% do 63,5%.

7.5.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije lokalnih jedinica

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

- Sustav unutarnjih financijskih kontrola

Područje unutarnjih financijskih kontrola uređeno je Strategijom razvoja unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske (na lokalnoj razini za razdoblje 2007. do 2010.), odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna i drugim provedbenim propisima. Sustav unutarnjih financijskih kontrola obuhvaća financijsko upravljanje i kontrole te unutarnju reviziju. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija sustava unutarnjih financijskih kontrola kod 277 lokalnih jedinica i sve su bile obvezne uspostaviti i razvijati financijsko upravljanje i kontrolu. Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola donesen je kod 123 lokalne jedinice ili 44,4%. U slučajevima kada nije donesen plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, imenovan voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, te imenovane osobe zadužene za nepravilnosti i prijave, samoprocjene komponenti financijskog upravljanja i kontrola, naloženo je postupanje u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

U slučajevima uspostave financijskog upravljanja i kontrola predloženo je i nadalje razvijati ovaj proces, koji će omogućiti bolje upravljanje svim resursima na lokalnoj razini i poboljšati upravljačku odgovornost.

Prema zakonskim odredbama, neovisnu jedinicu za unutarnju reviziju obvezne su uspostaviti županije, Grad Zagreb, gradovi u kojima je sjedište županije, gradovi s više od 35 000 stanovnika i lokalne jedinice koje imaju više od 50 zaposlenika i godišnje rashode i izdatke iznad 30,0 milijuna kuna. U 2008. obvezu uspostave neovisne jedinice za unutarnju reviziju imalo je 58 lokalnih jedinica. Revizijom je utvrđeno da je neovisna jedinica za unutarnju reviziju uspostavljena kod 51 lokalne jedinice, odnosno da nije uspostavljena kod devet gradova i jedne županije, kod kojih postoji zakonska obveza, a uspostavljena je u tri grada, iako ne postoji zakonska obveza. Poslovi unutarnje revizije nisu obavljani u sedam županija i 14 gradova, jer unutarnji revizori nisu imenovani ili imenovani unutarnji revizori nisu stekli stručno ovlaštenje. Stoga je Ured nalagao postupanje u skladu s odredbama Pravilnika o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika.

- Računovodstveno poslovanje

Zakonskim odredbama propisana su načela iskazivanja imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda i rashoda. Imovina, obveze i vlastiti izvori određuju financijski položaj proračuna. Imovinu čine resursi koje kontrolira proračun kao rezultat prošlih događaja i od kojih se očekuju buduće koristi. Revizijom financijskih izvještaja i poslovanja utvrđeno je da pojedine lokalne jedinice u poslovnim knjigama nemaju evidentiran dio nefinancijske i financijske imovine. Popisom imovine i obveza nije obuhvaćena cjelokupna nefinancijska imovina u vlasništvu lokalnih jedinica. Naloženo je u poslovnim knjigama evidentirati cjelokupnu imovinu u vlasništvu lokalnih jedinica. Trend izravne dodjele sredstava za nabavu nefinancijske imovine nastavljen je u 2008. te se putem komunalnih društava, osim vodoopskrbe i odvodnje, financiraju izgradnje drugih građevinskih objekata i prenose se u vlasništvo ili suvlasništvo komunalnih društava (izgradnja objekata groblja, cesta i druge imovine, razni projekti), a u vlasništvo komunalnih društava prenose se i građevinska zemljišta. U 2008. je izvršen prijenos sredstava u iznosu 1.187.673.362,00 kn (bez Grada Zagreba). U odnosu na prethodnu godinu prijenos sredstava povećan je za 199.360.909,00 kn ili 20,2%. Prijenosi proračunskih sredstava izvršeni su kod 211 lokalnih jedinica ili 76,2% od ukupnog broja revidiranih lokalnih jedinica (bez Grada Zagreba). U poslovnim knjigama, prijenosi sredstava evidentirani su na skupinama računa kapitalnih pomoći, nabave nefinancijske imovine, kapitalnih donacija i izdacima za financijsku imovinu, što nije u skladu sa zakonskim propisima. Imovina se evidentira u poslovnim knjigama komunalnih društava ili istodobno u poslovnim knjigama komunalnih društava i lokalnih jedinica, čime se ne osigurava potpuni pregled imovine lokalnih jedinica. Prijenosi proračunskih sredstava namijenjeni su za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, čija se gradnja planira programima gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a sastavni su dio lokalnih proračuna. Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, gradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture financira se namjenskim proračunskim prihodima (komunalni doprinos, naknada za koncesiju, cijena komunalne usluge, naknada za priključenje), iz nenamjenskih prihoda proračuna i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonima. S obzirom da je izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture u nadležnosti i samoupravnom djelokrugu lokalnih jedinica te da se financira iz proračunskih namjenskih prihoda, Ured je predložio urediti imovinsko-pravne odnose radi transparentnog i učinkovitog raspolaganja proračunskim sredstvima. Prema odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, takva imovina je javno dobro u općoj uporabi i vlasništvo je lokalnih jedinica.

- **Prihodi**

Prema zakonskim odredbama, lokalne jedinice su odgovorne za potpuno i pravodobno prikupljanje proračunskih prihoda, stoga je u slučaju utvrđenih nepravilnosti i propusta naloženo poduzimanje sustavnih mjera naplate proračunskih prihoda (izrada operativnih planova naplate, dinamike njegova izvršavanja tijekom fiskalne godine, sastavljanje izvještaja po vrstama potraživanja s financijskim pokazateljima rezultata naplate i izvješćivanja predstavničke i izvršne vlasti lokalnih jedinica o naplati proračunskih prihoda), a za prihode koje utvrđuje, naplaćuje i kontrolira Porezna uprava, naloženo je povećanje učinkovitosti naplate.

Pojedine lokalne jedinice ne koriste proračunska sredstva u skladu s propisanim namjenama. Većina proračunskih prihoda ima određenu namjenu utvrđenu nizom posebnih zakonskih akata. Revizijama financijskih izvještaja i poslovanja utvrđeno je da djelomično za propisane namjene nisu utrošena sredstva kod 70 ili 25,3% lokalnih jedinica (osam lokalnih jedinica manje nego u 2007.). Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici svih revidiranih lokalnih jedinica iznose 9.959.609.771,00 kn. Za propisane namjene utrošeni su prihodi i primici u iznosu 9.192.005.269,00 kn, a za pokriće drugih rashoda poslovanja, mimo utvrđenih namjena, utrošeno je 178.909.222,00 kn ili 1,8% od ukupno ostvarenih namjenskih prihoda i primitaka. Stoga je u takvim slučajevima naloženo korištenje proračunskih sredstava u skladu sa zakonskim odredbama, odnosno za dobivene namjene u skladu sa zaključenim ugovorima. Na koncu godine, neutrošena namjenska sredstva iznose 588.695.280,00 kn ili 5,9% ukupno ostvarenih namjenskih prihoda i primitaka. U odnosu na prethodnu godinu, neutrošena namjenska sredstva su manja za 164.501.966,00 kn ili 21,8%.

- **Rashodi**

U proračunima pojedinih lokalnih jedinica iskazuju se značajni manjkovi prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima za pokriće u narednom razdoblju i značajne nepodmirene obveze. U takvim situacijama predloženo je donošenje mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima te preuzimanje obveza do visine ostvarenih prihoda kako ne bi bilo dovedeno u pitanje ravnomjerno financiranje javnih potreba u narednim fiskalnim godinama. Kod manjeg broja lokalnih jedinica i nadalje se izvršavaju rashodi i izdaci iznad planiranih iznosa ili se izvršavaju rashodi koji proračunom nisu planirani.

Nepravilnosti se javljaju kod rashoda na području komunalnog gospodarstva, koji imaju veliki udjel u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini. Programi održavanja komunalne infrastrukture i programi gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture se ne donose ili ne sadrže pojedine elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, a izvještaji o izvršenju tih programa ne podnose se predstavničkom tijelu. Planirana sredstva u programima održavanja komunalne infrastrukture i gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, u pojedinim slučajevima, nisu usklađena s planom sredstava u proračunu. Osim toga, lokalne jedinice ne donose odluke kojima treba utvrditi uvjete i mjerila o povjeravanju određenih komunalnih poslova pravnim ili fizičkim osobama.

U pojedinim slučajevima izgradnja objekata komunalne infrastrukture (nerazvrstane ceste, javna rasvjeta) provodi se kao održavanje komunalne infrastrukture, poslovi se dodjeljuju unaprijed na razdoblje do četiri godine, što utječe na pravilno razgraničenje izvora financiranja (trošenje proračunskih sredstava u skladu s namjenama), provođenje postupaka javne nabave i evidentiranje imovine u poslovnim knjigama. U takvim slučajevima, naložena je primjena odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- Postupci javne nabave

Lokalne jedinice su u postupcima nabave roba, radova i usluga obvezne primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi. Početkom 2008. stupio je na snagu novi Zakon o javnoj nabavi, kojim su uređeni postupci javne nabave svih vrijednosti, u kojima naručitelji i ponuditelji zaključuju ugovore o javnim radovima, ugovore o javnoj nabavi roba i ugovore o javnim uslugama.

Primjena novih zakonskih odredaba bila je otežana i usporena, jer istodobno sa Zakonom o javnoj nabavi nisu bili doneseni i provedbeni propisi, te je Ured uzeo u obzir ovakve okolnosti koje su zahtijevale prilagodbu subjekata novim zakonskim odredbama o javnoj nabavi.

U 2008., kod revidiranih lokalnih jedinica nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 6.607.243.729,00 kn, od čega se na nabavu nefinancijske imovine odnosi 5.563.160.491,00 kn i nabavu koja se evidentira u okviru materijalnih rashoda 1.044.083.238,00 kn.

Uz primjenu izuzeća od odredaba Zakona o javnoj nabavi, nabavljene su robe, radovi i usluge u vrijednosti 69.564.119,00 kn (žurnost i sredstva programa Europske unije).

Zakonom o javnoj nabavi, koji je bio u primjeni u 2008., donošenje godišnjeg plana javne nabave nije bilo izričito propisano, stoga su i lokalne jedinice različito postupale. Izmjenama Zakona, koje su stupile na snagu početkom 2009., propisano je donošenje plana nabave i minimalni sadržaj plana.

Revizijom je utvrđeno da je bez propisanih postupaka nabave provedena nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 935.569.032,00 kn.

Najčešće nepravilnosti su:

- ugovorena vrijednost javne nabave viša je od planiranih sredstava za nabavu, te je takve postupke javne nabave u skladu s odredbama članka 94. Zakona o javnoj nabavi trebalo poništiti;
- obavljeno je izravno ugovaranje bez primjene propisanih postupaka javne nabave kada je procijenjena vrijednost nabave (bez poreza na dodanu vrijednost) iznosila 300.000,00 kn i manje za robe i usluge ili je iznosila 500.000,00 kn i manje za radove.

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

7.5.4. Izražena mišljenja

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno 576 lokalnih jedinica, od čega je financijska revizija obavljena za 277 lokalnih jedinica, a uvid u proračun i financijske izvještaje obavljen je za 299 lokalnih jedinica. O financijskim izvještajima i poslovanju 277 lokalnih jedinica za 2008., izraženo je:

- **25 bezuvjetnih (za sedam županija, 13 gradova i pet općina),**
- **249 uvjetnih (za 13 županija, 113 gradova i 123 općina), te**
- **tri nepovoljna mišljenja (za jedan grad i dvije općine).**

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

- o Karlovačku,
- o Koprivničko-križevačku,
- o Krapinsko-zagorsku,
- o Osječko-baranjsku,
- o Primorsko-goransku,
- o Vukovarsko-srijemsku i
- o Zagrebačku,

za gradove:

- o Dugo Selo,
- o Đurđevac,
- o Glina,
- o Jastrebarsko,
- o Klanjec,
- o Koprivnica,
- o Lipik,
- o Ozalj,
- o Pleternica,
- o Skradin,
- o Sveta Nedjelja,
- o Varaždinske Toplice i
- o Vinkovci,

za općine:

- o Domašinec,
- o Hlebine,
- o Lišane Ostrovičke,
- o Mikleuš i
- o Štefanje.

Nepovoljno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- o grad Zlatar te

za općine:

- o Galovac i
- o Sijin.

O financijskim izvještajima i poslovanju svih drugih revidiranih lokalnih jedinica izraženo je uvjetno mišljenje.

7.6. Zavodi za javno zdravstvo

Odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti propisana su načela i mjere zdravstvene zaštite, prava i obveze osoba u korištenju zdravstvene zaštite, nositelji društvene skrbi za zdravlje stanovništva, sadržaj i organizacijski oblici obavljanja zdravstvene djelatnosti te nadzor nad obavljanjem zdravstvene djelatnosti. Zdravstvena djelatnost obavlja se na primarnoj, sekundarnoj i tercijarnoj razini te na razini zdravstvenih zavoda. Zdravstveni zavodi su državni zdravstveni zavodi, zavodi za javno zdravstvo lokalnih jedinica i zavodi za hitnu medicinu lokalnih jedinica.

Hrvatski zavod za javno zdravstvo je zdravstvena ustanova za obavljanje djelatnosti epidemiologije, karantenskih i drugih zaraznih bolesti te kroničnih masovnih nezaraznih bolesti, javnog zdravstva, zdravstvenog prosvjećivanja s promicanjem zdravlja i prevencije bolesti, zdravstvene ekologije, mikrobiologije, školske medicine, mentalnog zdravlja i prevencije ovisnosti. Hrvatski zavod za javno zdravstvo koordinira, stručno usmjerava i nadzire rad zavoda za javno zdravstvo na lokalnoj razini.

Zavodi za javno zdravstvo lokalnih jedinica su zdravstvene ustanove za obavljanje stručnih i znanstvenih djelatnosti iz okvira prava i dužnosti lokalnih jedinica na području javnozdravstvene djelatnosti. Zavodi za javno zdravstvo lokalnih jedinica u kojima se obavlja nastava iz područja javnozdravstvenih djelatnosti, odnosno koji su nastavna baza medicinskih fakulteta imaju pravo na dodatak svom nazivu - nastavni zavodi za javno zdravstvo. Oni organiziraju djelatnost epidemiologije i mikrobiologije, javno zdravstvo, zdravstvenu ekologiju, školsku medicinu, zaštitu mentalnog zdravlja, prevenciju i izvanbolničko liječenje ovisnosti na području lokalne jedinice.

Računovodstveno poslovanje i poslovne knjige vode se prema propisima za proračunske korisnike, odnosno prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i računskom planu. Prema navedenom Pravilniku, prihodi i rashodi iskazuju se uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, što znači da se prihodi priznaju u razdoblju u kojem su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, odnosno kad su naplaćeni. Rashodi se priznaju prema načelu nastanka poslovnog događaja i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, osim rashodi za materijal koji se priznaju u vrijeme utroška materijala, a ne u vrijeme nabave.

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2007. Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i 20 zavoda za javno zdravstvo lokalnih jedinica.

Revizijom su obuhvaćeni sljedeći subjekti:

- Hrvatski zavod za javno zdravstvo,
- Nastavni zavod za javno zdravstvo Primorsko-goranske županije,
- Nastavni zavod za javno zdravstvo Splitsko-dalmatinske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Bjelovarsko-bilogorske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Brodsko-posavske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Dubrovačko-neretvanske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Grada Zagreba,
- Zavod za javno zdravstvo Istarske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Karlovačke županije,
- Zavod za javno zdravstvo Koprivničko-križevačke županije,
- Zavod za javno zdravstvo Krapinsko-zagorske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Ličko-senjske županije,

- Zavod za javno zdravstvo Međimurske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Osječko-baranjske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Požeško-slavonske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Sisačko-moslavačke županije,
- Zavod za javno zdravstvo "Sveti Rok" Virovitičko-podravske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Šibensko-kninske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Vukovarsko-srijemske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Zadar i
- Zavod za javno zdravstvo Zagrebačke županije.

Ciljevi revizije bili su provjeriti:

- istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- ostvarenje prihoda i primitaka, te izvršenje rashoda i izdataka u skladu s financijskim planom,
- usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- financijske i druge transakcije u smislu opravdanosti korištenja sredstava, te
- druge aktivnosti vezane uz poslovanje zavoda.

7.6.1. Prihodi i primici

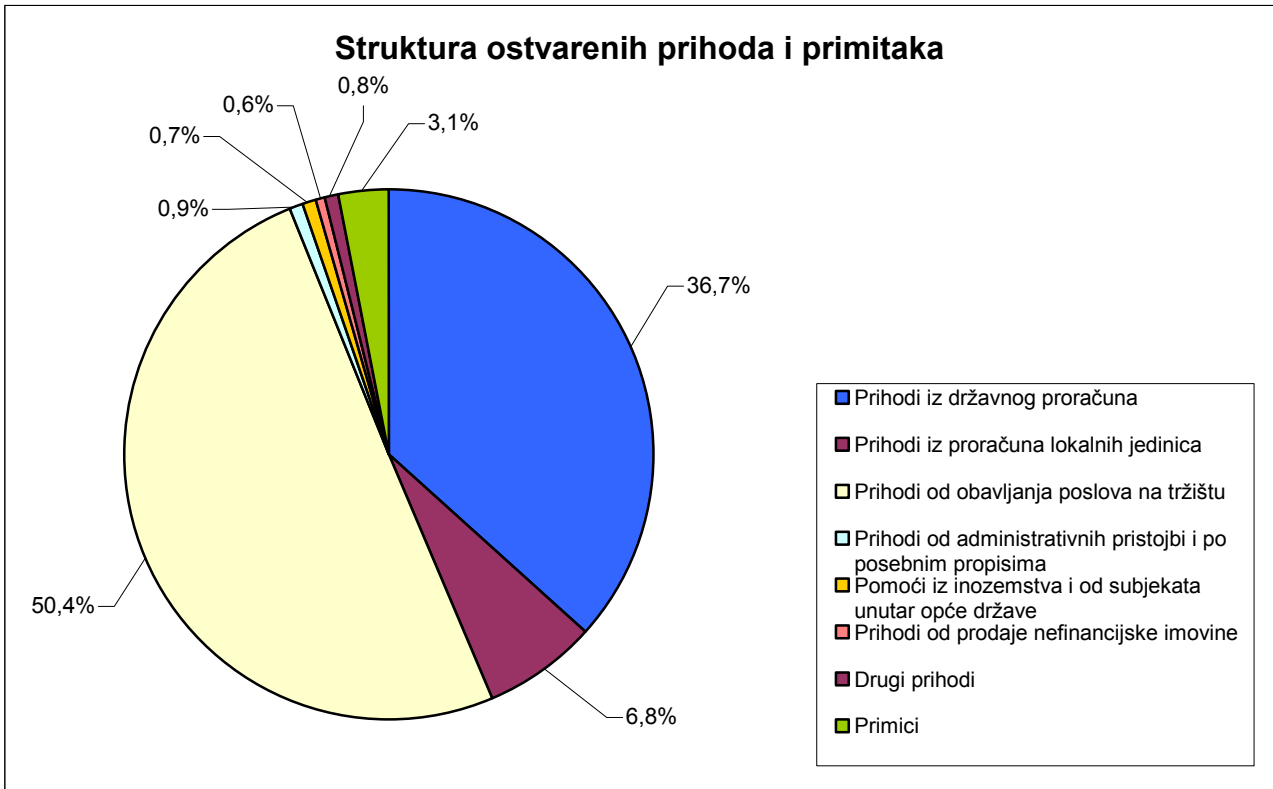
Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom su planirani u iznosu 514.251.692,00 kn, a ostvareni su u iznosu 517.813.382,67 kn.

Ukupno ostvareni prihodi i primici se odnose na prihode iz državnog proračuna u iznosu 190.256.784,08 kn, prihode iz proračuna lokalnih jedinica u iznosu 34.961.376,40 kn, od obavljanja poslova na tržištu u iznosu 261.079.803,48 kn, od administrativnih pristojbi i prema posebnim propisima u iznosu 4.473.875,37 kn, od pomoći iz inozemstva i subjekata unutar opće države u iznosu 3.843.269,27 kn, od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 2.980.049,78 kn, druge prihode u iznosu 3.976.880,47 kn, te primitke u iznosu 16.241.343,82 kn.

U strukturi prihoda i primitaka vrijednosno najznačajniji su prihodi od obavljanja poslova na tržištu koji čine 50,4% ukupnih prihoda i primitaka.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda i primitaka za 2007.

Grafički prikaz broj 12



Prihodi iz državnog proračuna u iznosu 190.256.784,08 kn su ostvareni na temelju ugovora zaključenih s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje za provođenje higijensko epidemiološke zdravstvene zaštite i preventivno odgojnih mjera za zdravstvenu zaštitu školske djece i studenata, ugovora o provođenju specijalističko-dijagnostičke zdravstvene zaštite, ugovora o provođenju posebnih programa, te ugovora zaključenih s drugim korisnicima proračuna za obavljanje poslova iz nadležnosti zavoda za javno zdravstvo.

Prihodi iz proračuna lokalnih jedinica u iznosu 34.961.376,40 kn su ostvareni na temelju ugovora zaključenih s lokalnim jedinicama za provođenje programa i projekata vezanih uz djelatnost zavoda za javno zdravstvo, kao što su:

- programi službe za prevenciju ovisnosti,
- programi zdravstvene statistike, promicanja zdravlja i praćenja izvanbolničke potrošnje lijekova,
- programi zdravstvene ekologije,
- program preventivne mobilne mamografije,
- savjetovališta za mlade,
- program prevencije mobinga,
- stručni nadzor suzbijanja komaraca,
- stručni nadzor provedbe mjera obvezatne preventivne deratizacije,
- stručni nadzor sustavne dezinfekcije i deratizacije,
- prevencija rizičnih ponašanja učenika osnovne škole,
- utvrđivanje prevalencije hepatitisa C u populaciji intravenskih korisnika droga,
- promicanje nacionalne primjene psihofarmaka,
- javnozdravstveni akcijski plan sprečavanja bolesti cirkulacijskog sustava,
- zaštita od krpelja, te
- organizacija stručnih predavanja o zaštiti zdravlja i okoliša.

Prihodi od obavljanja poslova na tržištu ostvareni u iznosu 261.079.803,48 kn, odnose se na usluge kontrole zdravstvene ispravnosti namirnica, vode za piće, predmeta opće uporabe i zraka, mikrobiološke pretrage, cijepljenje, usluge socijalne medicine, statistike i epidemiologije, izdavanje zdravstvenih listova i sanitarnih knjižica, te druge usluge. Navedene usluge zavodi obavljaju na zahtjev građana, na temelju zaključenih ugovora ili narudžbenica, te zahtjeva i zapisnika granične i gradske sanitarne inspekcije. Usluge za zdravstvene ustanove obračunavaju se prema cijenama Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje ili u skladu sa zaključenim ugovorima.

Prihodi od administrativnih pristojbi i prema posebnim propisima ostvareni u iznosu 4.473.875,37 kn, odnose se na participaciju, odnosno na sudjelovanje osiguranih osoba u pokriću dijela troškova zdravstvene zaštite iz osnovnog zdravstvenog osiguranja. Odredbama članka 15. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, propisano je koje zdravstvene usluge Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje plaća osiguranim osobama u cijelosti, a koje djelomično. Osigurane osobe su obvezne sudjelovati u pokriću dijela troškova zdravstvene zaštite do pune cijene (doplata), neposredno ili putem dopunskog zdravstvenog osiguranja.

Prihodi od pomoći iz inozemstva i subjekata unutar opće države ostvareni u iznosu 3.843.269,27 kn, odnose se na pomoći za financiranje programa prevencije ovisnosti i izvanbolničkog liječenja ovisnika, istraživanja rasprostranjenosti komaraca i utjecaja na ljude i okoliš na hrvatskoj obali i programa reedukacije edukatora iz Gerontološke javnozdravstvene djelatnosti, te na druge programe.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine ostvareni u iznosu 2.980.049,78 kn, odnose se na prihode od prodaje poslovnih prostora, opreme, namještaja, prijevoznih sredstava i druge imovine.

Drugi prihodi ostvareni u iznosu 3.976.880,47 kn, odnose se na prihode od zatezних kamata, kamata na oročena sredstva, naplate utuženih potraživanja, naknade režijskih i drugih troškova, nadoknade šteta od osiguravajućih društava, prodaje natječajne dokumentacije, skripta i priručnika, donacija od pravnih osoba, naplate ugovornih kazni, te na prihode od zakupnina i najamnina.

Ukupni primici ostvareni u iznosu 16.241.343,82 kn, odnose se na tri zavoda za javno zdravstvo, od čega se 15.000.000,00 kn odnosi na povrat oročenih sredstava u iznosu 14.500.000,00 kn i povrat kratkoročnog zajma u iznosu 500.000,00 kn, te odobrene zajmove u iznosu 1.241.343,82 kn.

7.6.2. Rashodi i izdaci

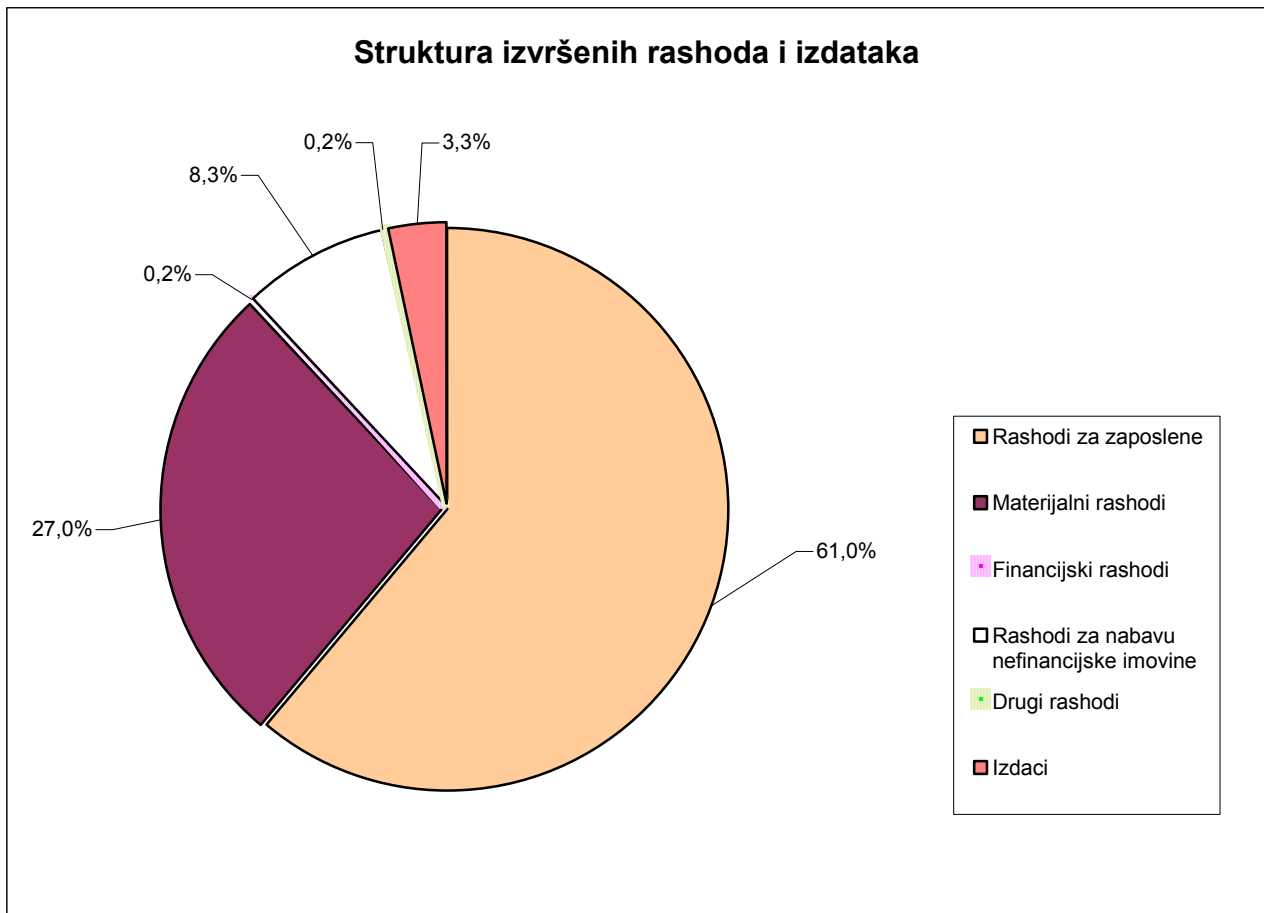
Ukupni rashodi i izdaci subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 556.734.467,00 kn, a izvršeni su u iznosu 511.984.950,86 kn, što je za 44.749.516,14 kn ili 8,0% manje od plana. Ukupni izvršeni rashodi i izdaci, odnose se na rashode za zaposlene u iznosu 312.181.227,02 kn, materijalne rashode u iznosu 138.267.921,35 kn, financijske rashode 943.251,60 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine 42.564.075,95 kn, druge rashode u iznosu 1.191.649,62 kn (štete na osiguranoj opremi i prijevoznim sredstvima, donacije sindikatu i druge donacije, administrativne i druge takse, stipendije studentima u skladu s ugovorom), te izdatke u iznosu 16.836.825,32 kn.

Vrijednosno najznačajniji izdaci u iznosu 15.200.000,00 kn odnose se na oročena sredstva jednog zavoda za javno zdravstvo kod poslovne banke i dane zajmove.

U strukturi ukupno izvršenih rashoda i izdataka vrijednosno su najznačajniji rashodi za zaposlene koji čine 61,0% ukupnih rashoda.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture izvršenih rashoda i izdataka.

Grafički prikaz broj 13



7.6.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije zavoda za javno zdravstvo

Najčešće utvrđene nepravilnosti odnose se na računovodstveno poslovanje, rashode i izdatke, te postupke javne nabave.

- Računovodstveno poslovanje

Revizijom računovodstvenog poslovanja obuhvaćene su poslovne knjige, financijski izvještaji, te popis imovine i obveza.

Zavodi za javno zdravstvo vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo. Zakonom o proračunu i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisan je sadržaj računovodstva, načela, poslovne knjige i knjigovodstvene isprave te načela iskazivanja imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda i rashoda.

Odredbom članka 11. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da se knjiženje i evidentiranje poslovnih događaja u poslovnim knjigama temelji na vjerodostojnim, istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama, a odredbama članka 21. navedenog Pravilnika, propisano je da se prihodi i rashodi iskazuju uz primjenu modificiranoga računovodstvenog načela nastanka događaja.

Neki poslovni događaji nisu evidentirani na temelju urednih i prethodno kontroliranih knjigovodstvenih isprava. Također, u pojedinim slučajevima prihodi i rashodi nisu evidentirani prema modificiranom načelu nastanka poslovnih događaja.

Prema odredbi članka 22. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, računskim planom proračuna utvrđene su bročane oznake računa i naziv pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazati imovinu, obveze, izvore vlasništva te prihode i rashode.

Dio poslovnih događaja nije evidentiran na odgovarajućim računima, te su pojedine vrste rashoda odnosno prihoda evidentirane u poslovnim knjigama i iskazane u financijskim izvještajima u većim, a druge u manjim iznosima.

Odredbom članka 3. Pravilnika o financijskom izvješćivanju u proračunskom računovodstvu, propisano je da je osnovna svrha financijskih izvještaja dati informacije o financijskom položaju, uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva (poslovanja), izvršenju plana i novčanim tijekovima proračunskih korisnika.

Nepravilnosti vezane uz popis imovine utvrđene su kod nekoliko zavoda za javno zdravstvo. U pojedinim slučajevima popis imovine i obveza nije bio cjelovit, odnosno kod popisa nije obuhvaćen dio imovine i obveza, te nije usklađeno knjigovodstveno sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom. Odredbama članka 15. navedenog Pravilnika, propisano je da se popis imovine i obveza mora sastaviti i na koncu svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance.

- Rashodi i izdaci

Nepravilnosti vezane uz rashode i izdatke, odnose se na obračun i isplatu plaća zaposlenicima zavoda za javno zdravstvo. Postupcima revizije utvrđeno je da pojedini zavodi nisu obračunavali plaće i naknade plaća zaposlenicima na propisani način. Plaće zdravstvenih i nezdravstvenih (službenika i namještenika) zaposlenika u javnim službama određene su odredbama Zakona o plaćama u javnim službama, Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama, te Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja.

- Postupci javne nabave

Zavodi za javno zdravstvo bili su obvezni nabavljati robu, radove i usluge prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, koji se primjenjivao do konca 2007. Od siječnja 2008. u primjeni je novi Zakon o javnoj nabavi, prema kojem su postupci nabave roba, radova i usluga znatno opširniji i složeniji u odnosu na Zakon koji se primjenjivao u razdoblju za koje je obavljena revizija.

Ukupni rashodi za 2007. na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, iznosili su 101.382.683,01 kn.

Nabava u vrijednosti 1.999.466,00 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene navedenog Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 15.818.591,28 kn.

Najčešće nepravilnosti u postupcima javne nabave su:

- plan nabave nije donesen ili planom nabave nije obuhvaćen dio nabavljenih roba, radova i usluga,
- neke nabave u vrijednosti većoj od 200.000,00 kn obavljene su prema postupcima koji su propisani Uredbom o postupku nabave, roba radova i usluga male vrijednosti umjesto prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, te
- pojedini postupci javne nabave nisu provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (u dokumentaciji za javno nadmetanje naveden kraći rok za dostavu ponuda od propisanog, odabrane ponude za nabavu roba, radova i usluga veće vrijednosti od planirane, nisu objavljene obavijesti o zaključivanju ugovora i druge nepravilnosti).

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

7.6.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 21 zavoda za javno zdravstvo, izraženo je:

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

Bezuwjetna mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju izražena su za:

- o Hrvatski zavod za javno zdravstvo,
- o Zavod za javno zdravstvo Brodsko-posavske županije,
- o Zavod za javno zdravstvo Dubrovačko-neretvanske županije,
- o Zavod za javno zdravstvo Krapinsko-zagorske županije,
- o Zavod za javno zdravstvo Osječko-baranjske županije,
- o Zavod za javno zdravstvo Požeško-slavonske županije,
- o Zavod za javno zdravstvo Sisačko-moslavačke županije i
- o Zavod za javno zdravstvo Vukovarsko-srijemske županije.

Uvjetna mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju izražena su za:

- Nastavni zavod za javno zdravstvo Primorsko-goranske županije,
- Nastavni zavod za javno zdravstvo Splitsko-dalmatinske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Bjelovarsko-bilogorske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Grada Zagreba,
- Zavod za javno zdravstvo Istarske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Karlovačke županije,
- Zavod za javno zdravstvo Koprivničko-križevačke županije,
- Zavod za javno zdravstvo Ličko-senjske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Međimurske županije,
- Zavod za javno zdravstvo "Sveti Rok" Virovitičko-podravske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Šibensko-kninske županije,
- Zavod za javno zdravstvo Zadar i
- Zavod za javno zdravstvo Zagrebačke županije.

7.7. Drugi korisnici proračuna

U ovom izvještajnom razdoblju, revizijom financijskih izvještaja i poslovanja obuhvaćeno je 50 drugih korisnika proračuna. Revizijom su obuhvaćene ustanove za njegu, odgoj i zaštitu djece predškolske dobi, za zbrinjavanje starijih i nemoćnih osoba, za pružanje obrazovnih, informacijskih i usluga iz područja kulture, ustanove socijalne skrbi, ustanove koje obavljaju muzejsko galerijsku djelatnost i zaštitu arhivskog gradiva, vatrogasne postrojbe i županijske uprave za ceste.

Revidirani subjekti su pravne osobe čiji su osnivači Republika Hrvatska ili lokalne jedinice - županije, gradovi i općine. Propisi kojima je uređeno njihovo osnivanje, poslovanje, odnosno djelatnost su: Zakon o ustanovama, te (ovisno o vrsti ustanove) Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi, Zakon o športu, Zakon o knjižnicama, Zakon o muzejima, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o javnim cestama, Zakon o vatrogastvu, Zakon o arhivskom gradivu i arhivima i drugi.

Ciljevi revizije bili su:

- provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja revidiranih subjekata,
- provjeriti namjensko ostvarenje i trošenje prihoda, primitaka, rashoda i izdataka, kako je određeno financijskim planovima,
- ispitati financijske i druge transakcije u smislu zakonitog, učinkovitog i ekonomičnog korištenja sredstava,
- ispitati primjenu zakona i drugih propisa vezanih uz organizaciju i financijsko računovodstveno poslovanje, te
- revizijskim postupcima obuhvatiti cjelokupno poslovanje subjekta.

Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje subjekata za 2007. ili 2008.

7.7.1. Prihodi i primici

Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom ostvareni su u iznosu 644.485.800,00 kn. Prema izvorima financiranja, vrijednosno najznačajniji su prihodi iz proračuna lokalnih jedinica ili države za financiranje redovne djelatnosti s udjelom 49,0% i prihodi od imovine (naknade za uporabu javnih cesta) s udjelom 24,0% u ukupnim приходima i primicima. Struktura prihoda revidiranih subjekata je različita i ovisna je o nadležnostima, odnosno izvorima financiranja.

7.7.2. Rashodi i izdaci

Ukupni rashodi i izdaci revidiranih korisnika proračuna izvršeni su u iznosu 628.486.533,00 kn. U strukturi rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za zaposlene i materijalni rashodi s udjelom 73,0% u ukupnim rashodima i izdacima.

7.7.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije drugih korisnika proračuna

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

- Sustav unutarnjih financijskih kontrola

Sustav unutarnjih financijskih kontrola kod drugih korisnika proračuna, određen Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, nije se razvijao istom dinamikom kao u ministarstvima i drugim državnim tijelima.

U dijelu financijskog upravljanja i kontrola, pojedini subjekti započeli su aktivnosti na organizacijskoj uspostavi, ali provedba sustava je u samom začetku. Kako bi se sustav pravilno i uspješno razvijao, zaposlenici trebaju proći izobrazbu, što je realizirano kod malog broja subjekata.

U dijelu unutarnje revizije, većina revidiranih subjekata nema zakonsku obvezu za uspostavom unutarnje revizije tako da kod njih ne postoji obveza organizacijske uspostave i obavljanja poslova unutarnje revizije. U svim slučajevima gdje postoji obveza za uspostavom bilo kojeg oblika unutarnje revizije propisane Zakonom, Ured je naložio da se obavljanje poslova unutarnje revizije organizacijski uspostavi i provodi.

- Planiranje

U pojedinim slučajevima program rada i financijski plan nadležno tijelo revidiranog subjekta usvojilo je koncem godine, a planirani rashodi nisu klasificirani prema vrstama rashoda iz računskog plana proračuna, što onemogućuje usporedbu s izvršenim rashodima. U skladu s odredbama članaka 10., 13. i 15. Zakona o proračunu, financijski plan proračunskih korisnika čine planirani prihodi i primici te rashodi i izdaci raspoređeni u programe, a prihodi i primici, rashodi i izdaci financijskog plana iskazuju se prema proračunskim klasifikacijama.

Uočena su česta odstupanja ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda od planiranih. S obzirom da proračunski korisnici ne smiju preuzimati obveze iznad osiguranih sredstava, u slučajevima kad ostvareni prihodi odstupaju od plana, Ured je dao naloge za donošenje izmjena financijskog plana radi usklađenja izvršenja rashoda s ostvarenim приходima.

- Računovodstveno poslovanje

Revidirani subjekti vode poslovne knjige prema proračunskom računovodstvenom sustavu. Osnovni propisi prema kojima revidirani subjekti trebaju voditi računovodstveno poslovanje su Zakon o proračunu, Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, te Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Svi revidirani subjekti ustrojili su propisane poslovne knjige koje se uglavnom vode uredno i omogućavaju uvid u poslovanje subjekta. U pravilu su ustrojene i potrebne pomoćne evidencije za praćenje poslovnih događaja kada iz glavne knjige nisu vidljivi svi potrebni podaci. U pojedinim slučajevima, podaci u pomoćnim evidencijama i glavnoj knjizi nisu usklađeni, jer se poslovne promjene u pomoćne evidencije ne evidentiraju istodobno kad i u glavnoj knjizi. Također, prije unosa podataka u poslovne knjige, knjigovodstvene isprave nije kontrolirala i potpisala ovlaštena osoba, što je obveza propisana odredbama članka 11. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prema kojima se knjiženje i evidentiranje u poslovnim knjigama temelji na vjerodostojnim, istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama, a zakonski predstavnik ili osoba koju on ovlasti, potpisom na ispravi ili memoriranom šifrom ovlaštenja za transakciju, jamči da je isprava istinita i da realno prikazuje poslovnu promjenu, odnosno transakciju.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, koncem poslovne godine treba se sastaviti popis imovine i obveza sa stanjem na datum bilance. Najčešća nepravilnost kod popisa imovine i obveza je, da nije obavljen popis cjelokupne imovine i obveza. U najvećem broju slučajeva popisom nisu obuhvaćena potraživanja i obveze, te muzejska građa kod subjekata koje posjeduju takvu imovinu. U pojedinim slučajevima, podaci o popisu nefinancijske imovine (građevinsko zemljište, građevinski objekti, postrojenja i oprema, prijevozna sredstva) nisu uneseni u popisne liste u novčanim iznosima i nisu usuglašeni s podacima u poslovnim knjigama. U pojedinim subjektima povjerenstva za popis nisu sastavila izvješća o obavljenom popisu, a knjigovodstvena stanja nisu usklađena s podacima utvrđenim popisom.

Revizijom je također utvrđeno da određena imovina nije evidentirana u poslovnim knjigama. Ponajviše se to odnosi na predmete muzejskog značaja čija vrijednost nije procijenjena, knjige, te određena potraživanja i obveze. Uočeni su i propusti u evidentiranju potraživanja od kupaca za prodane stanove na temelju Zakona o prodaji stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, te obveza prema državnom proračunu za uplatu pripadajućeg dijela sredstava ostvarenih prodajom navedenih stanova.

Također, pojedini poslovni događaji nisu evidentirani na propisanim računima računskog plana. Prema odredbi članka 22. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, utvrđene su brojčane oznake i nazivi pojedinih računa na kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva, te prihode, primitke, rashode i izdatke.

Svi revidirani subjekti su sastavili propisane financijske izvještaje. Kod pojedinih subjekata podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu bili istovjetni podacima u poslovnim knjigama.

Nepravilnosti i propusti vezani uz računovodstveno poslovanje odnose se u pravilu na subjekte kod kojih nije uspostavljen odgovarajući sustav unutarnjih financijskih kontrola, na što je Ured posebno upozoravao.

U svakom pojedinačnom slučaju kad su utvrđeni određeni propusti ili nepravilnosti, Ured je dao odgovarajuće preporuke, odnosno naložio postupanje u skladu s odredbama Zakona o proračunu, te Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- **Prihodi**

Uz prihode iz proračuna koji su prema vrijednosti najznačajniji, proračunski korisnici ostvaruju i prihode iz drugih izvora. Neovisno o izvoru financiranja, proračunski korisnici su odgovorni za prikupljanje prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, što je propisano odredbom članka 39. Zakona o proračunu.

Jedan od spomenutih izvora su i prihodi od davanja u zakup poslovnih prostora. Utvrđeno je da su pojedini subjekti poslovne prostore davali u zakup bez provedenog javnog natječaja, što nije u skladu s odredbama članka 6. Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora. Prema odredbama navedenog Zakona, poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske, općina, gradova, županija i Grada Zagreba, te pravnih osoba u njihovu vlasništvu ili pretežitom vlasništvu, daje se u zakup putem javnog natječaja. Osim navedenih prihoda, određeni subjekti ostvaruju i prihode po posebnim propisima. U pojedinim slučajevima uočeno je da u poslovnim knjigama nisu iskazana potraživanja za navedene prihode. Upozoreno je na nužnost ustrojavanja evidencija iz kojih treba biti vidljivo ukupno zaduženje po pojedinom korisniku i urednost naplate.

- Rashodi

Odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je da se rashodi iskazuju prema modificiranom računovodstvenom načelu, na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose. U pojedinim slučajevima rashodi i obveze evidentirani su na temelju dokumentacije o plaćanju, a ne na temelju računa.

Vrijednosno značajniji rashodi odnose se na rashode za zaposlene. U pojedinim slučajevima početni koeficijenti za obračun plaća zaposlenika ili dodaci na plaću nisu pravilno utvrđeni, što je rezultiralo višim ili nižim koeficijentom od propisanih za određeno radno mjesto, odnosno isplatom stalnih dodatka na plaću, iako nisu bili utvrđeni internim aktom. Također, u pojedinim slučajevima članovima upravnog vijeća isplaćivana je viša naknada od iznosa utvrđenog odlukom nadležnog tijela.

Rashodi za putne troškove su u pravilu izvršavani u skladu s Odlukom o visini dnevnice za službeno putovanje i visini naknada za korisnike koji se financiraju iz sredstava državnog proračuna, a evidentirani su na temelju putnih naloga uz koje su priložene odgovarajuće isprave kojima se dokazuju izdaci na službenom putu. U pojedinim slučajevima povrat više isplaćene akontacije po putnim nalogima nije obavljen po povratku s putovanja i podnošenju izvješća o obavljanom putovanju, nego je za iznos duga umanjen sljedeći putni nalog.

- Postupci javne nabave

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

Ukupni rashodi na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, iznosili su 258.406.921,00 kn.

Uz izuzeće od primjene Zakona o javnoj nabavi, u skladu s odredbom članka 6. Zakona o javnoj nabavi, provedena je nabava u vrijednosti 832.461,00 kn.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 6.132.477,00 kn.

Tijekom 2007. bio je na snazi Zakon o javnoj nabavi koji se primjenjivao od početka 2002., kao i Izmjene i dopune tog Zakona iz 2005. Dana 1. siječnja 2008. stupio je na snagu novi Zakon o javnoj nabavi. S obzirom da se razdoblje obuhvaćeno revizijom odnosi na 2007. i 2008., obavljene su provjere zakonitosti postupaka nabave javnih naručitelja u skladu s odredbama važećih propisa u trenutku nastanka poslovnog događaja.

Najčešće nepravilnosti u provođenju postupaka javne nabave bile su:

- Plan nabave nije donesen, nije potpun ili nije usklađen s financijskim planom. Obveza donošenja plana nabave roba, radova i usluga za proračunsku godinu bila je propisana odredbom članka 14. Zakona o javnoj nabavi, koji je bio u primjeni do konca 2007. Polazište za izradu plana nabave su osigurana financijska sredstva u financijskom planu, što znači da su plan nabave i financijski plan trebali biti usuglašeni.

Naime, postupak nabave je mogao započeti ako su osigurana sredstva za nabavu.

Prema odredbama novog Zakona o javnoj nabavi, po kojima su javni naručitelji bili u obvezi postupati tijekom 2008., izrijekom nije propisana obveza donošenja plana nabave, a Izmjenama i dopunama Zakona (članak 13.) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009., ponovo je propisana obveza izrade plana nabave za proračunsku, odnosno poslovnu godinu.

- Evidencija postupaka nabave i zaključenih ugovora o nabavi nije vođena, odnosno nije dostavljena Uredu za javnu nabavu, što je bila obveza propisana odredbama članka 24. Zakona o javnoj nabavi.
- Za provedbu postupka nabave naručitelji nisu donijeli pisanu odluku o osnivanju stručnog povjerenstva, što nije u skladu s odredbom članka 15. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da naručitelj mora prije početka postupka nabave donijeti pisanu odluku o osnivanju stručnog povjerenstva za pripremu i provedbu postupka nabave. U postupku nabave nije vođen zapisnik o pregledu, ocjeni i usporedbi ponuda, što nije u skladu s odredbom članka 55. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da je naručitelj obavezan voditi zapisnik o pregledu, ocjeni i usporedbi ponuda.
- U odluci o osnivanju stručnog povjerenstva nisu navedeni: evidencijski broj nabave, predmet nabave, planirana vrijednost nabave, način i rok provedbe postupaka nabave i drugi uvjeti nabave koji su propisani odredbama članka 15. Zakona o javnoj nabavi.
- Prema odredbama članka 78. Zakona o javnoj nabavi, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2002., naručitelji su bili obvezni provesti ponovni postupak nabave po ugovorima zaključenim na neodređeno vrijeme u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona, što u pojedinim slučajevima nije učinjeno, nego je nabava obavljena od dobavljača s kojima su ranijih godina zaključeni ugovori na neodređeno vrijeme.

U svim slučajevima u kojima su utvrđene nepravilnosti u provedenim postupcima nabave roba, radova i usluga, dan je nalog za postupanje u skladu s propisima o javnoj nabavi.

7.7.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 50 drugih korisnika proračuna izraženo je:

- **21 bezuvjetno,**
- **28 uvjetnih i**
- **jedno nepovoljno mišljenje.**

Bezuovjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Centar za kulturu i informiranje dr. Franjo Tuđman, Grubišno Polje,
- Centar za odgoj i obrazovanje Juraj Bonači, Split,
- Centar za profesionalnu rehabilitaciju, Osijek,
- Centar za socijalnu skrb Sinj, Sinj,
- Dječji vrtić Grigor Vitez, Split,
- Dječji vrtić Marjan, Split,
- Dom za psihički bolesne odrasle osobe Borova, Virovitica,

- Dom za psihički bolesne odrasle osobe, Trogir,
- Dom za starije i nemoćne osobe - Cvjetni dom Šibenik, Šibenik,
- Dom za starije i nemoćne osobe Lovret, Split,
- Gradsku knjižnicu i čitaonicu Gustav Krklec, Ivanec,
- Institut za jadranske kulture i melioraciju krša, Split,
- Javnu ustanovu za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima na području Varaždinske županije, Varaždin,
- Javnu vatrogasnu postrojbu grada Slavenskog Broda, Slavonski Brod,
- Javnu vatrogasnu postrojbu Vinkovci, Vinkovci,
- Javnu vatrogasnu postrojbu Vukovar, Vukovar,
- Muzej Međimurja, Čakovec,
- Muzeje Hrvatskog Zagorja, Gornja Stubica,
- Ustanovu za gospodarenje športskim objektima, Slavonski Brod,
- Visoku školu za menadžment u turizmu i informatici, Virovitica i
- Županijsku upravu za ceste Virovitičko-podravske županije, Virovitica.

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Agenciju za obnovu osječke Tvrđe, Osijek,
- Centar za odgoj i obrazovanje Šubićevac, Šibenik,
- Centar za odgoj i obrazovanje Tomislav Špoljar, Varaždin,
- Dječji vrtić Cvrčak, Solin,
- Dječji vrtić Ivana Brlić Mažuranić, Slavonski Brod,
- Dječji vrtić Kaštela, Kaštel Sućurac,
- Dječji vrtići Požega, Požega,
- Dom za djecu Maestral, Split,
- Dom za starije i nemoćne osobe, Ilok,
- Dom za starije i nemoćne osobe Korčula, Vela Luka,
- Dom za starije i nemoćne osobe, Bjelovar,
- Dom za starije i nemoćne osobe, Dubrovnik,
- Dom za starije i nemoćne osobe, Koprivnica,
- Državni arhiv u Dubrovniku, Dubrovnik,
- Gradsku knjižnicu i čitaonicu Metel Ožegović, Varaždin,
- Gradsku knjižnicu Marka Marulića, Split,
- Gradske vrtiće Šibenik, Šibenik,
- Javnu ustanovu Galerijski centar Varaždin, Varaždin,
- Javnu vatrogasnu postrojbu, Ilok,
- Koncertnu direkciju Zagreb, Zagreb,
- Muzej Brodskog Posavlja, Slavonski Brod,
- Osnovnu školu Oroslavje, Oroslavje,
- Umjetničku galeriju Dubrovnik, Dubrovnik,
- Vatrogasnu postrojbu grada Petrinje, Petrinja,
- Zagrebačku filharmoniju, Zagreb,
- Zavičajni muzej Varaždinske Toplice, Varaždinske Toplice,
- Županijsku upravu za ceste Split, Split i
- Županijsku upravu za ceste Varaždinske županije, Varaždin.

Nepovoljno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Vatrogasnu postrojbu grada Siska, Sisak.

8. REVIZIJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA

Trgovačko društvo je pravna osoba koja samostalno trajno obavlja gospodarsku djelatnost radi ostvarivanja dobiti proizvodnjom, prometom robe ili pružanjem usluga na tržištu.

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno 120 trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama i udjelima.

Trgovačka društva vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, koji između ostaloga, uređuje knjigovodstvene isprave, poslovne knjige, popis imovine i obveza, financijske izvještaje i standarde financijskog izvještavanja. Na temelju odredbi Zakona, trgovačka društva su razvrstana na mala, srednja i velika. Prema odredbama Zakona o računovodstvu, koji je bio u primjeni do konca 2007., mala i srednje velika trgovačka društva primjenjuju Međunarodne računovodstvene standarde, a velika trgovačka društva primjenjuju Međunarodne standarde financijskog izvještavanja. Međunarodni računovodstveni standardi obrađuju i reguliraju sastavljanje i objavljivanje financijskih izvještaja, a Međunarodni standardi financijskog izvještavanja usvojeni su kao obvezni okvir svih poslovnih subjekata koji obavljaju konsolidaciju financijskih izvještaja unutar zemalja Europske unije.

8.1. Trgovačka društva u državnom vlasništvu

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom su obuhvaćeni sljedeći subjekti u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske:

- Agencija za lijekove i medicinske proizvode,
- Autocesta Rijeka – Zagreb d.d.,
- Club Adriatic d.o.o.,
- HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o.,
- Hrvatska elektroprivreda d.d.,
- Hrvatske autoceste d.o.o.,
- Hrvatske ceste d.o.o.,
- Hrvatske šume d.o.o. i
- Mungos d.o.o.

Predmet revizije bili su financijski izvještaji i poslovanje za 2007.

Ciljevi revizije bili su:

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

Ukupni prihodi trgovačkih društava obuhvaćenih revizijom ostvareni su u iznosu 19.607.547.970,02 kn, a ukupni rashodi u iznosu 18.929.200.214,55 kn.

Ukupna vrijednost imovine spomenutih subjekata koncem 2007. iznosila je 160.316.387.450,44 kn, a odnosila se na vrijednost dugotrajne imovine u iznosu 152.169.621.055,37 kn i vrijednost kratkotrajne imovine u iznosu 8.146.766.395,07 kn.

Ukupna potraživanja koncem 2007. iznosila su 6.792.176.922,56 kn, od čega je 470.142.069,51 kn dospjelo.

Ulaganja u dugotrajnu imovinu iznosila su 8.730.980.464,02 kn. Vrijednosno značajnija ulaganja odnose se na Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 3.950.657.126,00 kn i čine 45,3% ukupne vrijednosti ulaganja u dugotrajnu imovinu.

Ukupna vrijednost kapitala i pričuve koncem 2007. iznosila je 113.581.840.264,96 kn.

Ukupne obveze koncem 2007. iznosile su 45.313.130.395,71 kn, od čega su kratkoročne obveze iznosile 7.786.487.706,74 kn, a dospjele 700.970.693,05 kn.

Koncem 2007. spomenuta trgovačka društva imala su 14 246 zaposlenika.

U tablici u nastavku se daju podaci o financijskim rezultatima poslovanja.

Tablica broj 33

Financijski rezultati poslovanja

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Prihodi	Rashodi	Dobit/ gubitak
1	2	3	4	5
1.	Agencija za lijekove i medicinske proizvode	40.580.018,00	30.968.619,00	9.611.399,00
2.	Autocesta Rijeka – Zagreb d.d.	480.400.939,00	544.651.760,00	-64.250.821,00
3.	Club Adriatic d.o.o.	41.575.231,02	43.933.315,55	-2.358.084,53
4.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o.	3.101.685.106,00	3.199.887.977,00	-98.202.871,00
5.	Hrvatska elektroprivreda d.d.	10.280.897.436,00	9.829.118.603,00	451.778.833,00
6.	Hrvatske autoceste d.o.o.	1.278.262.767,00	1.278.262.767,00	0,00
7.	Hrvatske ceste d.o.o.	2.105.243.235,00	1.794.543.539,00	310.699.696,00
8.	Hrvatske šume d.o.o.	2.236.254.216,00	2.164.996.646,00	71.257.570,00
9.	Mungos d.o.o.	42.649.022,00	42.836.988,00	-187.966,00
UKUPNO		19.607.547.970,02	18.929.200.214,55	678.347.755,47

8.1.1. Prihodi

Ukupni prihodi subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 18.826.501.323,00 kn, a ostvareni su u iznosu 19.607.547.970,02 kn, što je za 781.046.647,02 kn ili 4,1% više od planiranih.

U nastavku se daju podaci o planiranim i ostvarenim prihodima spomenutih trgovačkih društava.

Tablica broj 34

Planirani i ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %
1	2	3	4	5
1.	Agencija za lijekove i medicinske proizvode	36.510.770,00	40.580.018,00	111,1
2.	Autocesta Rijeka – Zagreb d.d.	461.189.674,00	480.400.939,00	104,2
3.	Club Adriatic d.o.o.	40.740.499,00	41.575.231,02	102,0
4.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o.	3.392.515.038,00	3.101.685.106,00	91,4
5.	Hrvatska elektroprivreda d.d.	9.743.036.272,00	10.280.897.436,00	105,5
6.	Hrvatske autoceste d.o.o.	1.262.907.070,00	1.278.262.767,00	101,2
7.	Hrvatske ceste d.o.o.	1.883.542.000,00	2.105.243.235,00	111,8
8.	Hrvatske šume d.o.o.	2.006.060.000,00	2.236.254.216,00	111,5
9.	Mungos d.o.o.	0,00	42.649.022,00	-
UKUPNO		18.826.501.323,00	19.607.547.970,02	104,1

Ukupni prihodi ostvareni u iznosu 19.607.547.970,02 kn, odnose se na poslovne prihode u iznosu 19.151.470.113,49 kn, financijske prihode u iznosu 355.292.790,00 kn i izvanredne prihode u iznosu 100.785.066,53 kn.

U nastavku se daju podaci o ostvarenim prihodima prema vrstama.

Tablica broj 35

Ostvareni prihodi prema vrstama

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Ukupni prihodi	Poslovni prihodi	Financijski prihodi	Izvanredni prihodi
1	2	3	4	5	6
1.	Agencija za lijekove i medicinske proizvode	40.580.018,00	40.310.080,00	269.938,00	0,00
2.	Autocesta Rijeka – Zagreb d.d.	480.400.939,00	465.128.122,00	15.272.817,00	0,00
3.	Club Adriatic d.o.o.	41.575.231,02	38.371.265,49	0,00	3.203.965,53
4.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o.	3.101.685.106,00	3.100.827.447,00	857.659,00	0,00
5.	Hrvatska elektroprivreda d.d.	10.280.897.436,00	10.002.546.684,00	278.350.752,00	0,00
6.	Hrvatske autoceste d.o.o.	1.278.262.767,00	1.249.118.607,00	16.354.716,00	12.789.444,00
7.	Hrvatske ceste d.o.o.	2.105.243.235,00	2.077.197.052,00	25.081.623,00	2.964.560,00
8.	Hrvatske šume d.o.o.	2.236.254.216,00	2.136.895.498,00	19.099.155,00	80.259.563,00
9.	Mungos d.o.o.	42.649.022,00	41.075.358,00	6.130,00	1.567.534,00
UKUPNO		19.607.547.970,02	19.151.470.113,49	355.292.790,00	100.785.066,53

U strukturi prihoda vrijednosno najznačajniji su poslovni prihodi i čine 97,7% ukupnih prihoda.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda.

Grafički prikaz broj 14

**8.1.2. Rashodi**

Ukupni rashodi subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 18.746.016.611,00 kn, a ostvareni su u iznosu 18.929.200.214,55 kn, što je za 183.183.603,55 kn više od planiranih.

U tablici u nastavku, daju se podaci o planiranim i ostvarenim rashodima spomenutih trgovačkih društava.

Tablica broj 36

Planirani i ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %
1	2	3	4	5
1.	Agencija za lijekove i medicinske proizvode	36.510.770,00	30.968.619,00	84,8
2.	Autocesta Rijeka – Zagreb d.d.	512.194.767,00	544.651.760,00	106,3
3.	Club Adriatic d.o.o.	42.228.431,00	43.933.315,55	104,0
4.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o.	3.240.760.141,00	3.199.887.977,00	98,7
5.	Hrvatska elektroprivreda d.d.	9.731.687.432,00	9.829.118.603,00	101,0
6.	Hrvatske autoceste d.o.o.	1.262.907.070,00	1.278.262.767,00	101,2
7.	Hrvatske ceste d.o.o.	1.934.960.000,00	1.794.543.539,00	92,7
8.	Hrvatske šume d.o.o.	1.984.768.000,00	2.164.996.646,00	109,1
9.	Mungos d.o.o.	0,00	42.836.988,00	0,00
UKUPNO		18.746.016.611,00	18.929.200.214,55	101,0

Ukupni rashodi ostvareni u iznosu 18.929.200.214,55 kn, odnose se na poslovne rashode u iznosu 18.411.592.590,82 kn, financijske rashode u iznosu 457.667.437,73 kn i izvanredne rashode u iznosu 59.940.186,00 kn.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim rashodima prema vrstama.

Tablica broj 37

Ostvareni rashodi prema vrstama

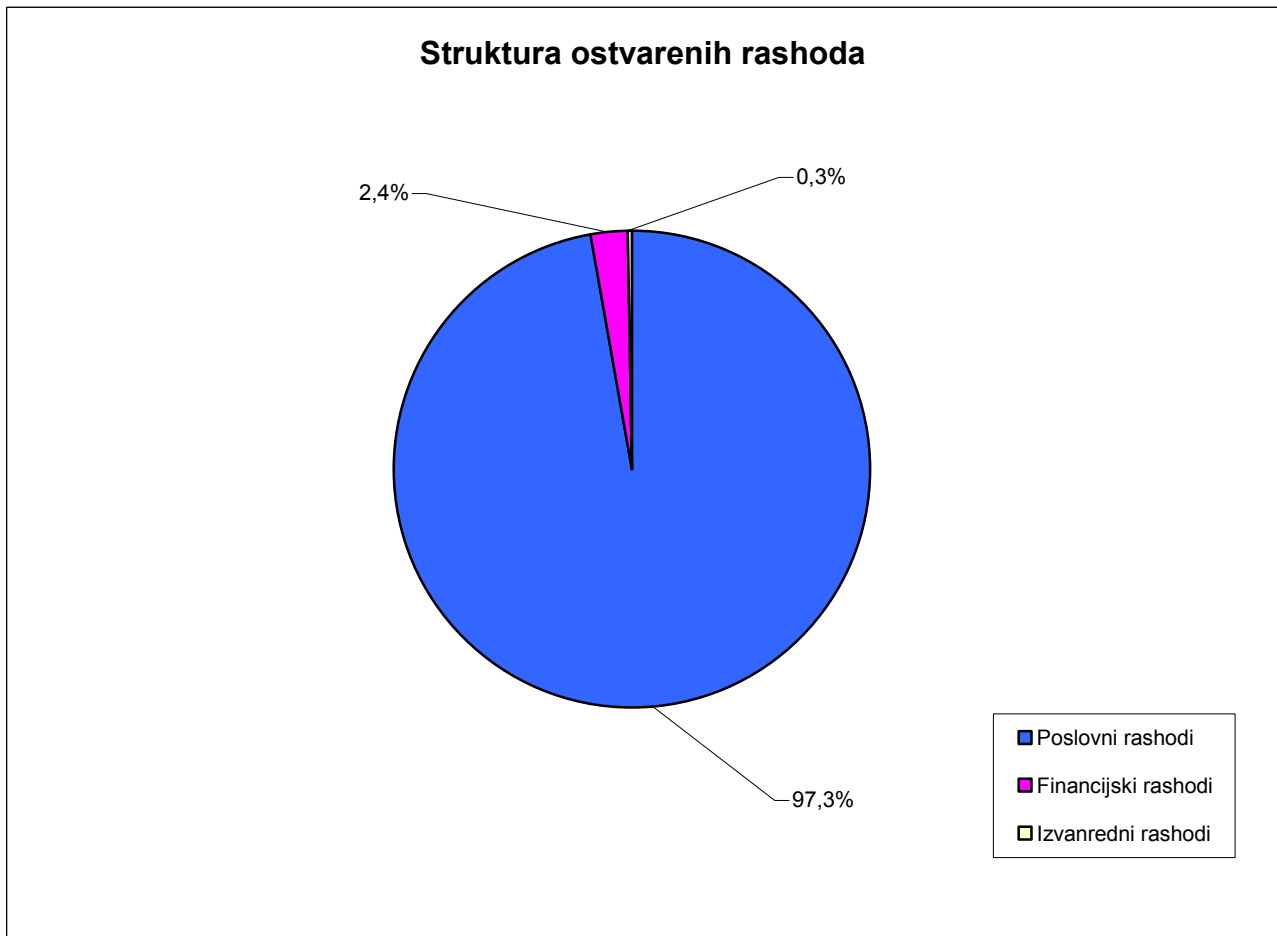
.....u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Ukupni rashodi	Poslovni rashodi	Financijski rashodi	Izvanredni rashodi
1	2	3	4	5	6
1.	Agencija za lijekove i medicinske proizvode	30.968.619,00	30.901.040,00	8.861,00	58.718,00
2.	Autocesta Rijeka – Zagreb d.d.	544.651.760,00	441.740.233,00	102.911.527,00	0,00
3.	Club Adriatic d.o.o.	43.933.315,55	41.685.941,82	2.247.373,73	0,00
4.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o.	3.199.887.977,00	3.162.495.557,00	37.392.420,00	0,00
5.	Hrvatska elektroprivreda d.d.	9.829.118.603,00	9.664.485.866,00	164.632.737,00	0,00
6.	Hrvatske autoceste d.o.o.	1.278.262.767,00	1.250.557.099,00	17.562.027,00	10.143.641,00
7.	Hrvatske ceste d.o.o.	1.794.543.539,00	1.663.494.649,00	118.453.785,00	12.595.105,00
8.	Hrvatske šume d.o.o.	2.164.996.646,00	2.114.220.857,00	14.306.262,00	36.469.527,00
9.	Mungos d.o.o.	42.836.988,00	42.011.348,00	152.445,00	673.195,00
UKUPNO		18.929.200.214,55	18.411.592.590,82	457.667.437,73	59.940.186,00

U strukturi rashoda vrijednosno najznačajniji su poslovni rashodi i čine 97,3% ukupnih rashoda.

U nastavku se daje grafički prikaz ostvarenih rashoda.

Grafički prikaz broj 15



8.1.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije trgovačkih društava u državnom vlasništvu

Revizijom utvrđene nepravilnosti koje se odnose na sustav unutarnjih kontrola i unutarnju reviziju, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, ulaganja u dugotrajnu imovinu, druge nepravilnosti i postupke javne nabave, opisane su u nastavku.

- Sustav unutarnjih kontrola i unutarnja revizija

Sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru ima za cilj osigurati kvalitetno, ekonomično i djelotvorno upravljanje javnim sredstvima, imovinom i obvezama. Menadžment svake institucije javnog sektora odgovoran je za primjerenost i učinkovitost ustroja internih kontrola i mora se pobrinuti za njegovo uspostavljanje, nadzor i redovito ažuriranje. Institucija državne revizije potiče i podržava uspostavu odgovarajućih unutarnjih kontrola i provjerava je li njihovo funkcioniranje primjereno za postizanje postavljenih rezultata.

U pojedinim društvima nije uspostavljen djelotvoran sustav unutarnjih kontrola ili se unutarnje kontrole ne provode. Neka društva nemaju u pisanom obliku u cijelosti definiran sustav unutarnjih kontrola, nemaju pojedine interne akte, nije definiran opis poslova i zadataka za radna mjesta, te nisu utvrđene nadležnosti i odgovornosti zaposlenika. Međusobni odnosi pojedinih društava i njihovih ovisnih društava nisu precizno definirani (ovlaštenja, vlasništvo i evidentiranje imovine, nabava, plaćanja i drugo). U pojedinim slučajevima interni akti nisu ažurirani i prilagođeni promijenjenim okolnostima. S obzirom na značaj i važnost pouzdanog sustava unutarnjih kontrola, kao skupa postupaka koji osiguravaju učinkovito i racionalno poslovanje u skladu sa zakonima i propisima te točnost i pravilnost evidentiranja poslovnih promjena, naloženo je poduzeti aktivnosti na uspostavljanju učinkovitog sustava unutarnjih kontrola.

U revidiranim društvima najvećim dijelom je ustrojena jedinica unutarnje ili interne revizije, te je ocijenjeno kako funkcionira, kakav joj je organizacijski položaj, nadležnosti, stručnost i tehnička podrška. U nekim društvima u izvješćima o obavljenim revizijama, dani su nalozi, zaključci, preporuke i prijedlozi, te su određene odgovorne osobe i rokovi za provedbu preporuka. Međutim, odgovorne osobe nisu izvijestile unutarnju reviziju o poduzetim mjerama i aktivnostima. U pojedinim društvima poslovi unutarnje revizije nisu sustavno planirani, te su obavljani bez programa rada, ili uprava nije raspravljala o izvještajima unutarnje revizije. Predloženo je pratiti provedbu danih preporuka, donijeti program rada unutarnje revizije, te ojačati suradnju i angažman zaposlenika odgovornih za pojedina područja poslovanja s unutarnjim revizorima.

Prema odredbi članka 27. Zakona o reviziji, trgovačka društva od javnog interesa obvezna su osnovati revizorski odbor. Zakonom je propisan djelokrug rada revizorskog odbora te obveze samostalnog revizora, odnosno revizorskog društva u dijelu koji se odnosi na izvještavanje revizorskog odbora. Spomenuti odbor prati postupak financijskog izvješćivanja, učinkovitost sustava unutarnje kontrole, unutarnje revizije i sustava upravljanja rizicima te nadgleda provođenje revizije godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih izvještaja. U pojedinim društvima nije osnovan revizorski odbor ili je donesena odluka o njegovu osnivanju, ali članovi revizorskog odbora nisu imenovani. Naloženo je osnovati revizijski odbor u skladu s odredbom Zakona o reviziji.

- Računovodstveno poslovanje

Prema odredbama Zakona o računovodstvu, knjigovodstvena isprava je pisani dokaz ili memorirani elektronički zapis o nastalom poslovnom događaju, a služi kao podloga za unošenje podataka u poslovne knjige i nadzor nad obavljenim poslovnim događajem. Sadržaj knjigovodstvene isprave mora biti takav da nedvojbeno i istinito predstavlja poslovni događaj i obuhvaća sve podatke potrebne za unos u poslovne knjige. U pojedinim slučajevima poslovne promjene nisu unesene na temelju urednih i vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava te slijedom vremenskog nastanka. Neka društva u svojim poslovnim knjigama nisu evidentirala pojedine obveze i pripadajuće rashode. U pojedinim slučajevima ostvareni su rashodi za reprezentaciju, a priloženi računi konzumacija nisu ovjereni, nisu ih kontrolirale odgovorne osobe, te ne sadrže imena ugošćenih. Pojedina društva su ustrojila analitičku evidenciju potraživanja za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo, ali nisu uskladila iskazana potraživanja sa stanjima evidentiranim u poslovnim bankama putem kojih su otplaćivani anuiteti. Naloženo je voditi poslovne knjige u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, te uskladiti potraživanja za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo sa stanjima evidentiranim u poslovnim bankama.

Prema odredbama članka 15. Zakona o računovodstvu, propisano je da godišnje financijske izvještaje čine bilanca, račun dobiti i gubitka, izvještaj o novčanom tijeku, izvještaj o promjenama kapitala, te bilješke uz financijske izvještaje. U nekim slučajevima nisu sastavljeni pojedini propisani financijski izvještaji. Pojedini subjekti nisu donijeli računovodstvene politike. Naloženo je sastavljati obvezne financijske izvještaje u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu i donijeti računovodstvene politike kojima se utvrđuju načela, pravila i postupci za pripremu i prezentiranje financijskih izvještaja.

Odredbama članaka 13. i 14. Zakona o računovodstvu, propisana je obveza popisa imovine i obveza. U pojedinim društvima popis imovine i obveza nije cjelovit, jer njime nisu obuhvaćene neke obveze i potraživanja, iskazana u poslovnim knjigama. Pojedina društva su za članove popisnih povjerenstava imenovala osobe koje rukuju navedenom imovinom ili osobe koje u knjigovodstvu evidentiraju te vrijednosti. Naloženo je obavljati popis cjelokupne imovine i obveza, te za članove popisnog povjerenstva imenovati osobe koje nisu zadužene za imovinu koja je predmet popisa.

- **Prihodi**

U nekim slučajevima društva nisu vodila primjerenu brigu o naplati prihoda i nisu ispostavljala račune za obavljene usluge u ugovorenim rokovima. Pojedini ispostavljeni računi za obavljene usluge nisu sadržavali potrebne elemente (količine, jedinične cijene), te nije vidljivo jesu li sastavljeni na temelju važećih cjenika. U nekim slučajevima uslijed nedostatka odgovarajućih kontrola u postupcima analize naplate i izvještavanja o ostvarenim prihodima od cestarine nisu usklađeni podaci o prihodima od cestarine iskazani u glavnoj knjizi s podacima iskaznim u mjesečnim izvještajima. U pojedinim društvima prodaja drvnih proizvoda nije u potpunosti obavljena prema propisanim postupcima prodaje i zaključenim ugovorima, a u nekim slučajevima prodaja šumskih proizvoda obavljena je bez provedbe javnog nadmetanja i u količinama većim od planiranih. Naloženo je pravodobno ispostavljati račune, poštovati važeće cjenike i propisane postupke prodaje, te voditi brigu o naplati prihoda. Također je naloženo voditi brigu o usklađenosti podataka o naplati prihoda, kako bi moguće pogreške bile pravodobno uočene i ispravljene. Nadalje, naloženo je prodaju drvnih i šumskih proizvoda obavljati u skladu s propisanim postupcima.

- **Rashodi**

Pojedina društva nisu ustrojila evidencije o službenim vozilima prema broju prijeđenih kilometara i utrošku goriva, vremenu korištenja, relaciji i svrsi putovanja. Zbog toga nije vidljivo na koje se poslovne događaje odnose navedeni troškovi niti je praćen utrošak goriva prema pojedinom službenom vozilu. U nekim slučajevima je obračun rashoda za službena putovanja obavljen na temelju manjkave dokumentacije i bez priloženih dokaza o obavljenom putovanju, a u nekima uz račun o obavljenim uslugama nije priložena specifikacija obavljenih poslova te nije vidljivo koje su usluge obavljene. Neka društva nisu obračunala troškove amortizacije za pojedine vrste imovine. U pojedinim slučajevima društva su ostvarila vrijednosno značajne rashode promidžbe, reklame, sponzorstava i donacija sportskim klubovima i savezima, pri čemu nisu imala dovoljno sredstava za redovno poslovanje. Naloženo je voditi primjerenu brigu o troškovima korištenja službenih vozila, te za svako vozilo ustrojiti evidencije o broju prijeđenih kilometara i utrošku goriva. Rashode za službena putovanja naloženo je obračunavati na temelju urednih i vjerodostojnih putnih naloga i isprava.

Također, naloženo je preispitati opravdanost korištenja vanjskih usluga, te plaćati stvarno obavljene usluge. Nadalje, naloženo je obračunati amortizaciju dugotrajne imovine. Uz to, izraženo je mišljenje da ne treba izdvajati vrijednosno značajna sredstva za usluge promidžbe, reklame i sponzorstva, osobito s obzirom na nedostatak financijskih sredstava za redovno poslovanje i potrebna ulaganja.

- **Ulaganja u dugotrajnu imovinu**

U pojedinim slučajevima s podizvoditeljima su zaključeni ugovori o ustupanju radova, pri čemu su ispostavljane narudžbenice iz kojih nije vidljivo mjesto, vrsta i vrijeme izvedenih radova. Uz račune podizvoditelja priloženi su dnevnicu rada koje naručitelj nije ovjerio, te nije vidljivo je li provjerena količina i vrsta obračunanih radova. U nekim slučajevima ugovoreni rokovi završetka radova nisu poštovani, nisu utvrđeni razlozi kašnjenja, te nisu sastavljeni zapisnici o završenim radovima, zbog čega nije vidljivo vrijeme završetka ugovorenih radova. U pojedinim slučajevima projektna dokumentacija nije pripremljena u ugovorenim rokovima, izvedeni su dodatni radovi koji nisu bili predviđeni projektnom dokumentacijom i ugovornim troškovnicima. U nekim slučajevima, posljedica spomenutih propusta je kašnjenje pri povlačenju sredstava zajma. Nadalje, za pojedine dionice autoceste, koja je dugi niz godina u prometu, nisu pribavljene građevinske i uporabne dozvole. Naloženo je voditi primjerenu brigu o dokumentaciji koja prati ulaganja u dugotrajnu imovinu, preispitati razloge kašnjenja u izvođenju radova i usluga, te ovisno o utvrđenim činjenicama postupiti u skladu s ugovornim odredbama radi zaštite interesa društava i efikasnog raspolaganja sredstvima. Također, naloženo je više pozornosti posvetiti planiranju pripremnih radova kako bi projektna dokumentacija bila izrađena pravodobno, a radovi obavljani u ugovorenim rokovima, te kako ne bi dolazilo do pomicanja rokova povlačenja sredstava zajma. Uz to, naloženo je pribaviti građevinske i uporabne dozvole.

- **Druge nepravilnosti**

Prema odredbama članka 29. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, kada je prodavatelj stana poduzeće ili druga pravna osoba, pripada mu 35,0% sredstava od prodaje stanova, a 65,0% sredstava se uplaćuje u državni proračun. Pojedina društva nisu obračunala i evidentirala obvezu prema proračunu, a pojedina društva nisu uplatila pripadajući iznos sredstava od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u državni proračun. Nadalje, u pojedinim slučajevima u zakonom propisanim rokovima nisu podmirene obveze za porez na dodanu vrijednost i obveze prema turističkim zajednicama. Pojedina društva nisu kupcima obračunavala zakonske zatezne kamate za nepravodobna plaćanja. Naloženo je uplatiti sredstva od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u državni proračun u skladu s odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Zakonske obveze naloženo je podmirivati u propisanim rokovima, a u slučajevima nepravodobnog plaćanja, kupcima obračunavati zakonske zatezne kamate.

- **Postupci javne nabave**

Ukupna vrijednost roba, radova i usluga na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, iznosila je 9.197.580.892,00 kn, od čega se na tekuće rashode odnosilo 1.472.954.950,00 kn, a na nabavu dugotrajne imovine (u poslovnim knjigama se evidentira kao povećanje vrijednosti imovine) 7.724.625.942,00 kn.

Nabava u vrijednosti 109.604.327,98 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 36.644.795,13 kn.

Najčešće nepravilnosti se odnose na sljedeće:

- plan nabave roba, radova i usluga nije donesen,
- nabava je obavljena bez primjene propisanih postupaka,
- započeti su postupci nabave a sredstva za ugovorenu nabavu nisu osigurana i evidencije o javnoj nabavi nisu uredno vođene.

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

8.1.4. Izražena mišljenja

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno devet trgovačkih društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. O financijskim izvještajima i poslovanju navedenih subjekata, izraženo je:

- **devet uvjetnih mišljenja.**

8.2. Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica

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

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno 111 trgovačkih društava u kojima lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama odnosno udjelima, od kojih je 107 organizirano kao društvo s ograničenom odgovornošću, tri su dionička društva, a jedno je javna ustanova za komunalne djelatnosti. Spomenuta društva najvećim dijelom obavljaju komunalne vodne djelatnosti (opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda) te djelatnosti održavanja cesta (autocesta, županijskih, nerazvrstanih i drugih cesta). Poslovne knjige vode i financijske izvještaje sastavljaju u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu.

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

Predmet revizije bili su financijski izvještaji i poslovanje za 2007.

Ciljevi revizije bili su:

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

Ukupni prihodi revidiranih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, ostvareni su u iznosu 3.010.800.523,37 kn, a ukupni rashodi u iznosu 2.986.783.674,53 kn.

Ukupna vrijednost imovine koncem 2007. iznosila je 11.111.573.329,32 kn. Odnosila se na vrijednost zemljišta i šuma, građevinskih objekata, postrojenja i opreme, druge materijalne imovine, financijske imovine, nematerijalne imovine, potraživanja, zaliha i novca u bankama i na računima.

Tijekom 2007. ukupna ulaganja u dugotrajnu imovinu iznosila su 1.037.760.958,41 kn.

Ukupna vrijednost kapitala i pričuve koncem 2007. iznosila je 5.066.853.204,27 kn.

Ukupna potraživanja koncem 2007. iznosila su 884.712.652,42 kn, od čega su dospjela potraživanja iznosila 609.079.227,92 kn.

Ukupne obveze koncem 2007. iznosile su 2.155.256.553,05 kn, od čega su dospjele obveze iznosile 556.376.392,70 kn.

Koncem 2007. spomenuta društva imala su 10 208 zaposlenika.

Pozitivan financijski rezultat ostvarilo je 90 društava, a negativan 21.

8.2.1. Prihodi

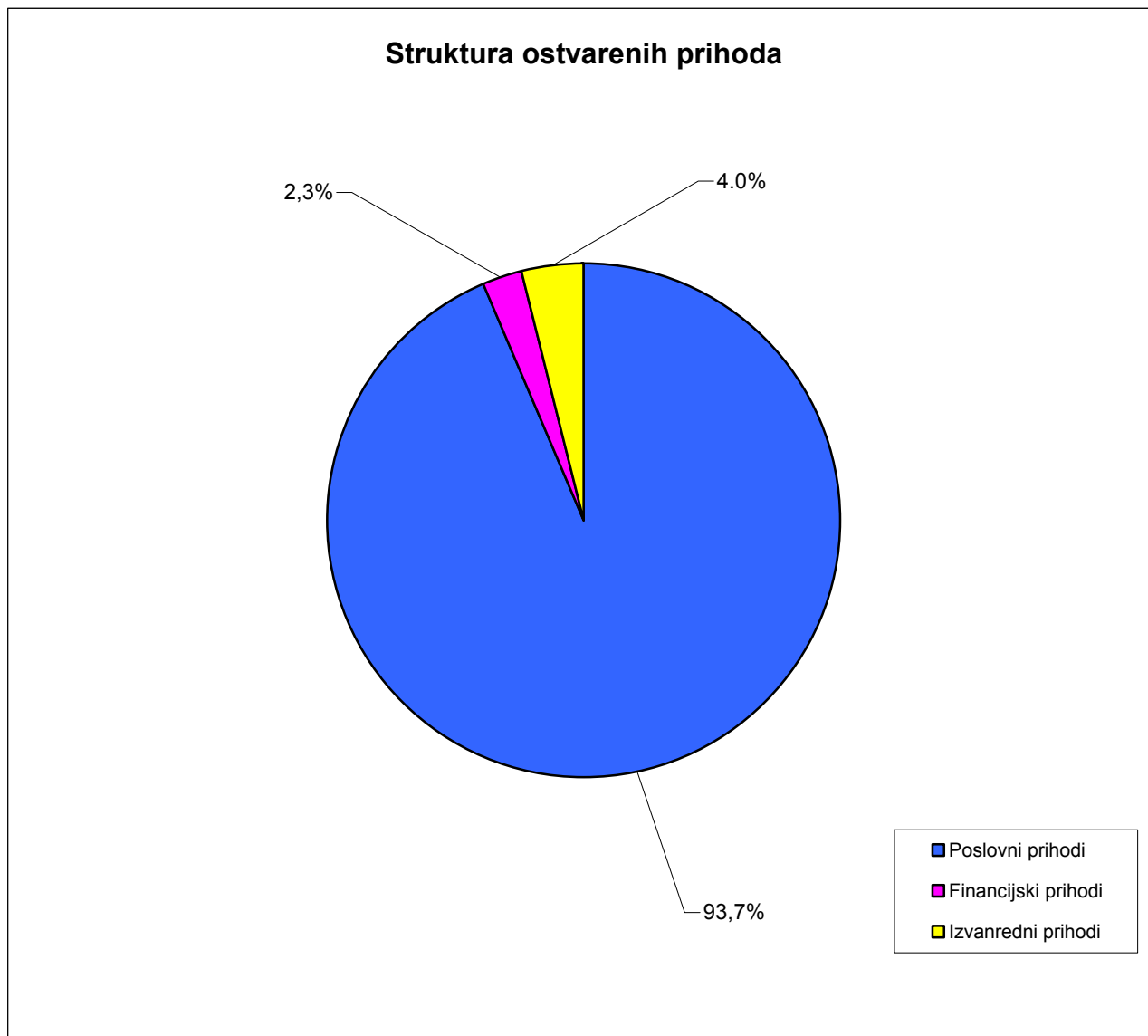
Ukupni prihodi društava obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 2.846.116.991,31 kn, a ostvareni su u iznosu 3.010.800.523,37 kn, što je za 164.683.532,06 kn ili 5,8% više od planiranih. Veće prihode od planiranih ostvarilo je 59 društava, manje prihode od planiranih ostvarilo je 37 društava, a 15 društava nije planiralo prihode.

Ukupni prihodi se odnose na poslovne prihode u iznosu 2.821.650.252,74 kn, financijske prihode u iznosu 70.544.132,11 kn, te izvanredne prihode u iznosu 118.606.138,52 kn.

U strukturi prihoda, vrijednosno najznačajniji su poslovni prihodi i čine 93,7% ukupnih prihoda.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda.

Grafički prikaz broj 16



8.2.2. Rashodi

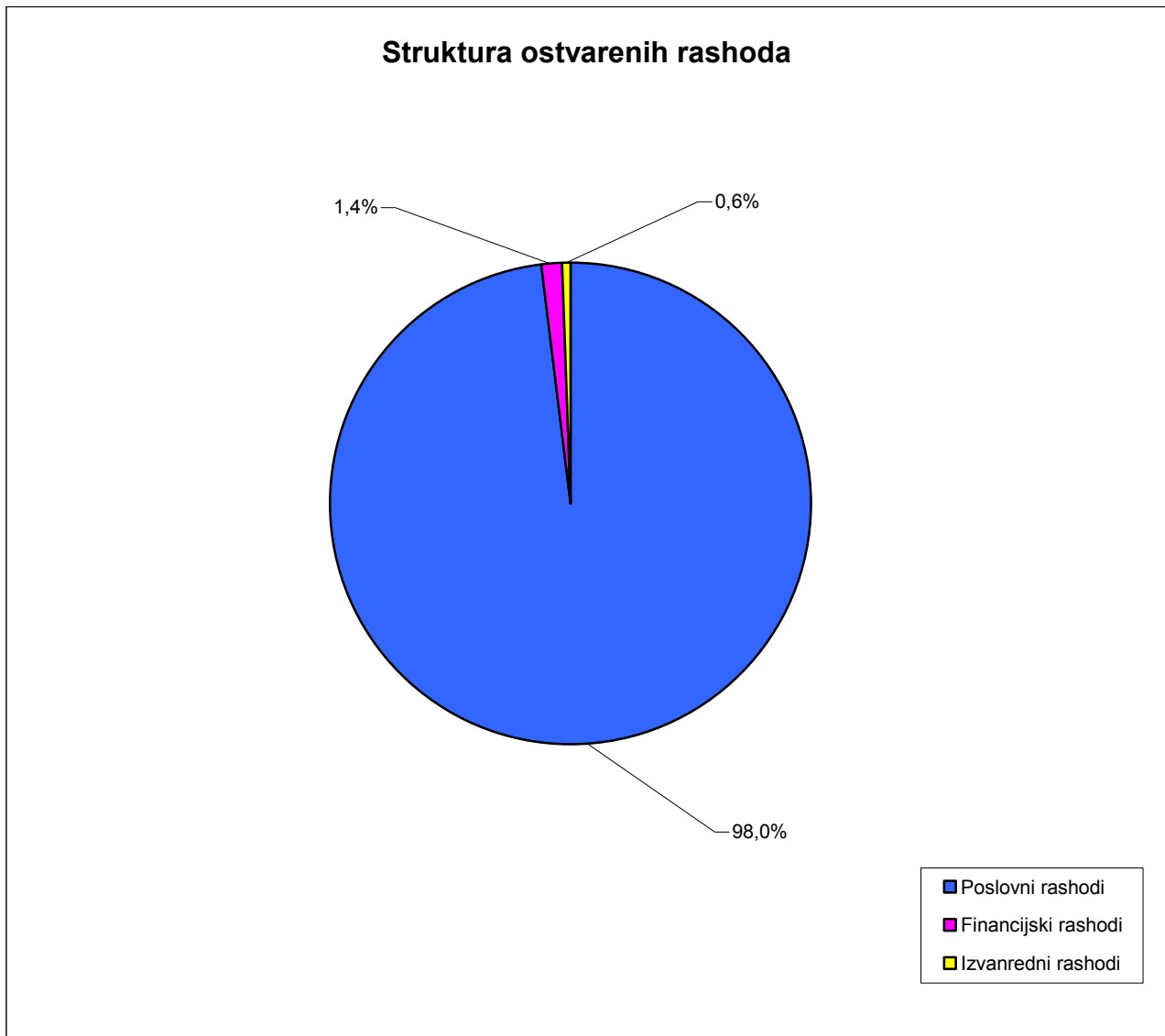
Ukupni rashodi revidiranih društava planirani su u iznosu 2.609.535.597,01 kn, a ostvareni su u iznosu 2.986.783.674,53 kn, što je za 377.248.077,52 kn ili 14,5% više od planiranih.

Ukupni rashodi se odnose na poslovne rashode u iznosu 2.927.555.323,10 kn, financijske rashode u iznosu 40.905.044,80 kn i izvanredne rashode u iznosu 18.323.306,63 kn.

U strukturi rashoda vrijednosno najznačajniji su poslovni rashodi i čine 98,0% ukupnih rashoda.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih rashoda.

Grafički prikaz broj 17



8.2.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica

Revizijom utvrđene nepravilnosti koje se odnose na sustav unutarnjih kontrola i informacijski sustav, računovodstveno poslovanje i planiranje, prihode, rashode, druge nepravilnosti i postupke javne nabave, opisane su u nastavku.

- Sustav unutarnjih kontrola i informacijski sustav

U pojedinim društvima nije uspostavljen djelotvoran sustav unutarnjih kontrola ili se unutarnje kontrole ne provode. Također, neka društva nisu uspostavila cjeloviti informacijski sustav, nisu donijela pravila i procedure za pristup podacima, te plan razvoja informacijskog sustava.

Naloženo je uspostaviti učinkoviti sustav unutarnjih kontrola, čime bi se smanjile i spriječile nepravilnosti u poslovanju. Predloženo je donijeti pravila i procedure za pristup podacima, te plan razvoja informacijskog sustava.

- Računovodstveno poslovanje i planiranje

Revizijom računovodstvenog poslovanja i planiranja obuhvaćene su poslovne knjige, financijski izvještaji, popis imovine i obveza, te financijski i operativni planovi. Nepravilnosti vezane uz računovodstveno poslovanje utvrđene su kod 67 trgovačkih društava.

Prema odredbama Zakona o računovodstvu, trgovačka društva su obvezna voditi poslovne knjige prema temeljnim načelima urednog knjigovodstva i sastavljati financijske izvještaje tako da u njima budu vidljivi poslovni događaji u vezi s imovinom, obvezama, kapitalom, te informacijama o uspješnosti poslovanja.

U pojedinim slučajevima nisu ustrojene propisane poslovne knjige, podaci u poslovnim knjigama pogrešno su evidentirani, te podaci iz pomoćnih knjiga (analitičkih evidencija) i glavne knjige nisu usklađeni. Pojedina društva nisu donijela računski plan prilagođen vlastitim potrebama, a evidentiranje prihoda i rashoda u glavnoj knjizi obavljano je na način da su različite vrste prihoda, odnosno rashoda evidentirane na jednom računu, čime je onemogućeno praćenje ostvarenja prema vrstama. Neka trgovačka društva nisu ustrojila potrebne pomoćne knjige. Potraživanja od kupaca nisu analitički razvrstana prema skupinama i podskupinama računa, nego u skupnom iznosu prema kupcima, te nije vidljivo kolika su potraživanja prema ispostavljenim računima za pojedine vrste naknada. U skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, propisano je prije unosa u poslovne knjige knjigovodstvene isprave kontrolirati u smislu suštinske, računске i logične kontrole. U pojedinim slučajevima poslovni događaji nisu evidentirani ili su evidentirani na temelju manjkave dokumentacije. Nadalje, obračunske situacije o obavljenim radovima ne sadrže ovjere odgovornih osoba, izlaznim računima za izvedene radove i obavljene usluge nije priložena dokumentacija o planiranim i stvarnim troškovima materijala i rada. U pojedinim slučajevima u knjizi materijala nisu evidentirani podaci o stanju i kretanju nabavljenog materijala za izgradnju objekata komunalne infrastrukture, te je utrošak evidentiran bez dokumentacije. Za nabavljeni materijal nisu ispostavljane primke, za isporučeni materijal nisu ispostavljane izdatnice, a za ugradnju materijala nisu ispostavljani radni nalozi. U pojedinim slučajevima primljene i dane mjenice, zadužnice i bankovne garancije evidentirane su u pomoćnim knjigama, umjesto na računima izvanbilančnih zapisa. Pojedina društva nisu evidentirala sva potraživanja i obveze. Podaci o visini temeljnog kapitala iskazanog u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nekih društava nisu usklađeni sa stanjem koje je upisano u sudski registar.

Naloženo je evidentirati poslovne događaje na temelju urednih i vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, ustrojiti propisane poslovne knjige i potrebne analitičke evidencije, te uskladiti podatke analitičkih evidencija s podacima glavne knjige.

Nadalje, naloženo je računski plan prilagoditi potrebama društva, poslovne promjene evidentirati na odgovarajućim računima na način koji omogućuje praćenje njihova ostvarenja, u glavnoj knjizi evidentirati sva potraživanja i obveze, te ih analitički razvrstati prema skupinama i podskupinama računa. Naloženo je primljene i dane vrijednosne papire evidentirati u glavnoj knjizi na računima izvanbilančnih zapisa. Također, naloženo je u evidenciji o nabavi, utrošku i stanju zaliha materijala evidentirati nabavljeni materijal, a izlaznim računima priložiti dokumentaciju kako bi se postigla povezanost između učinjenih troškova i ostvarenih prihoda. Naloženo je usuglasiti podatke o visini temeljnog kapitala iskazane u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima sa stanjem u sudskom registru.

Pojedina trgovačka društva nisu sastavila propisane financijske izvještaje ili ih nisu dostavila nadležnim tijelima. U pojedinim slučajevima podaci navedeni u financijskim izvještajima ne odgovaraju podacima iskazanim u poslovnim knjigama. Neka društva nisu donijela računovodstvene politike, a dio društava kod sastavljanja i prezentiranja financijskih izvještaja nije objavio primijenjene računovodstvene politike. Naloženo je sastavljati i dostavljati nadležnim tijelima propisane financijske izvještaje koji pružaju istinit, fer, pouzdan i nepristran pregled imovine, obveza, kapitala, dobiti i gubitka. Naloženo je evidentirati i odobravati poslovne promjene na temelju knjigovodstvenih isprava koje je prethodno kontrolirala i potpisala ovlaštena osoba. Također, predloženo je donijeti i dosljedno primjenjivati računovodstvene politike, kojima se utvrđuju načela, pravila i postupci za pripremu i prezentiranje financijskih izvještaja.

Prema odredbama Zakona o računovodstvu, trgovačka društva moraju na koncu poslovne godine popisati imovinu i obveze, te navesti njihove pojedinačne vrijednosti. Obvezna su najmanje jednom godišnje uskladiti knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem imovine i obveza. U pojedinim slučajevima popis nije obavljen ili nije bio sveobuhvatan, u popisnim listama su pojedine vrste imovine iskazane količinski, a ne i vrijednosno, te nije usklađeno knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem. U pojedinim slučajevima u popisna povjerenstva imenovane su osobe koje rukuju spomenutom imovinom. Naloženo je obavljati popis cjelokupne imovine i obveza, navesti njihove pojedinačne vrijednosti u popisnim listama, te knjigovodstveno stanje uskladiti sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom. Predloženo je da se za članove popisnog povjerenstva ne određuju osobe koje rukuju spomenutom imovinom.

Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture financira se iz sredstava komunalnog doprinosa, cijene komunalne usluge, naknade za koncesije, drugih izvora određenih posebnim propisima, proračuna jedinica lokalne samouprave, naknade za priključenje, te ugovornog financiranja uz povrat uložених sredstava. Pravni status objekata i uređaja komunalne infrastrukture različit je s obzirom na način obavljanja komunalnih djelatnosti i korištenje komunalnih usluga i nema izričitih zakonskih odredbi o vlasništvu objekata i uređaja komunalne infrastrukture, osim što je za groblja izrijekom Zakona o grobljima određen vlasnik (to je jedinica lokalne samouprave na čijem području se groblje nalazi). U nekim slučajevima bilo je propusta oko evidentiranja ulaganja u dugotrajnu imovinu, rješavanja pravnoga statusa i zaštite vlasničkog interesa uložених proračunskih sredstava. Za dugotrajnu imovinu nabavljenu iz primljenih potpora, trgovačka društva bila su obvezna priznati prihode od potpora razmjerno visini obračunane amortizacije, što u nekim društvima nije učinjeno.

Za imovinu nabavljenu iz primljenih potpora lokalnih jedinica naloženo je priznavati prihode iz primljenih potpora razmjerno visini obračunane amortizacije, a za imovinu stavljenу u uporabu obračunati amortizaciju i izvršiti ispravak vrijednosti. Naloženo je ulaganja u dugotrajnu imovinu evidentirati u poslovnim knjigama kroz povećanje vrijednosti imovine, te riješiti pravni status i zaštititi vlasnički interes uložених proračunskih sredstava.

Nepravilnosti vezane uz planiranje odnosile su se na propuste oko donošenja godišnjih programa rada, financijskih planova, planova proizvodnje i planova nabave. Pojedina društva nisu sastavljala izvješća o radu, nisu uspoređivala planirane i ostvarene zadaće, planovi ulaganja nisu usklađeni s planiranim izvorima financiranja, te rashodi za obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti nisu planirani na način koji pruža uvid u praćenje poslovnih rezultata. Naloženo je donositi godišnje planove i programe poslovanja, te sastavljati izvješća o ostvarenju godišnjih planova i programa rada.

Također, naloženo je plan nabave uskladiti s planiranim izvorima financiranja, ostvarenje plana pratiti prema izvorima financiranja, te planirati i osigurati praćenje rashoda prema djelatnostima kako bi se utvrdilo kakav poslovni rezultat ostvaruje pojedina komunalna djelatnost.

- **Prihodi**

Zakon o komunalnom gospodarstvu propisuje da komunalne djelatnosti mogu obavljati trgovačko društvo, javna ustanova ili vlastiti pogon kojeg osniva jedinica lokalne samouprave, te pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, odnosno ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Iako su osnovana za obavljanje komunalnih djelatnosti pojedina društva su obavljanje tih djelatnosti ustupala drugim izvoditeljima. Pojedina društva su propustila stvoriti preduvjete za uspješno obavljanje spomenutih djelatnosti. Za obavljene radove i usluge, odnosno nabavljeni materijal, na temelju obračunskih situacija izvoditelja radova i usluga ili računa za nabavljene i isporučene materijale, društva su dostavljala lokalnoj jedinici zahtjeve za prijenos sredstava. Naloženo je obavljati povjerene komunalne djelatnosti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, zaključiti ugovor s lokalnom jedinicom u vezi međusobnih prava i obveza, te stvoriti preduvjete za obavljanje poslova zapošljavanjem djelatnika i nabavom odgovarajuće opreme.

Isporučitelj komunalnih usluga obavezan je, prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu, pri svakoj promjeni cijene svojih usluga prijaviti cjenik prema utvrđenom sadržaju i pribaviti prethodnu suglasnost poglavarstva jedinice lokalne samouprave na čijem području se isporučuje usluga. Pojedina društva nisu prijavila cjenik na propisani način i nisu pribavila suglasnost poglavarstva na cijene usluga. Neka trgovačka društva su ostvarivala prihode od lokalnih jedinica prema planu obavljanja komunalnih djelatnosti na temelju ispostavljenih mjesečnih računa u paušalnom iznosu bez specifikacije vrste, količine i cijena pruženih usluga i nabavljenog materijala, a kako nije sastavljen okončani obračun, nije vidljivo jesu li usluge obavljene prema planu rada. Pojedina društva nisu obračunavala obavljene usluge. Računi za obavljene komunalne usluge ne sadrže specifikaciju i vrijednost obavljenih usluga, nisu pravodobno ispostavljeni, te je obračun usluga obavljan za razdoblja duža od mjesec dana. Prema odredbama članaka 16. i 17. Zakona o porezu na dodanu vrijednost i članka 41. Pravilnika o porezu na dodanu vrijednost, porezna obveza nastaje istekom obračunskog razdoblja u kojem je obavljena isporuka dobara ili usluga. Obračunska razdoblja su od prvog do posljednjeg dana u mjesecu. Naloženo je prijavljivati cjenike prema utvrđenom sadržaju i pribavljati prethodnu suglasnost poglavarstva jedinice lokalne samouprave na čijem se području usluga isporučuje. Također, naloženo je redovito i pravodobno ispostavljati račune iz kojih je vidljiva vrsta, količina i cijena ispučenih usluga.

Vodno komunalne djelatnosti financiraju se iz samostalnih prihoda (cijene vodnih usluga) i sredstava iz proračuna lokalnih jedinica. To se odnosi na pogon i upravljanje, dok je izgradnja vodnih građevina za javnu vodoopskrbu i odvodnju otpadnih voda, znatnim dijelom sufinancirana iz namjenskih sredstava kojima raspolažu Hrvatske vode i drugim oblicima državnih subvencija. Društva obračunavaju i naplaćuju naknadu za korištenje voda i zaštitu voda u skladu s Odlukom o visini naknade za korištenje voda i Odlukom o visini naknade za zaštitu voda koje je donijela Vlada Republike Hrvatske na temelju Zakona o vodama. Prema Zakonu o financiranju vodnog gospodarstva naplaćene naknade su prihod Hrvatskih voda. Odredbama spomenutoga zakona propisano je da isporučitelju komunalne usluge za poslove obračuna i naplate naknade pripada naknada u visini 5,0% naplaćene naknade za korištenje i zaštitu voda.

Pojedina društva nisu obračunavala i naplaćivala od Hrvatskih voda naknadu za poslove obračuna i naplate naknade za korištenje i zaštitu voda. Odredbama Pravilnika o obračunu i plaćanju naknade za korištenje voda i Pravilnika o obračunavanju i plaćanju naknade za zaštitu voda, propisano je da je isporučitelj komunalne usluge opskrbe pitkom vodom dužan naknadu za zaštitu i korištenje voda prikupljati i doznačavati na posebni uplatni račun Hrvatskih voda posredstvom prijelaznog računa, zajedničkog toj pravnoj osobi i Hrvatskim vodama. Naloženo je utvrditi i prikupiti prihode od poslova obračuna i naplate naknade za korištenje i zaštitu voda u skladu s odredbama Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, te doznačavati sredstva za naknadu za zaštitu i korištenje voda Hrvatskim vodama na način propisan odredbama Pravilnika o obračunavanju i plaćanju naknade za zaštitu voda i Pravilnika o obračunu i plaćanju naknade za korištenje voda.

Prema odredbama članka 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu, izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture za komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom i odvodnje otpadnih voda financira se iz cijene komunalne usluge, naknade za priključenje, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesije i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom. Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, sredstva za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture iskazuju se posebno u računima za isporučenu komunalnu uslugu i doznačuju se u proračun jedinice lokalne samouprave. Pojedina društva ostvarila su prihode od ulaganja namjenskih sredstava u vodoopskrbu i odvodnju za obnovu ratom oštećene komunalne infrastrukture, a naplaćena namjenska sredstva nisu doznačila u proračun jedinice lokalne samouprave. Namjenska sredstva sadržana su u cijeni vode, a obračunana su na bazi isporučenih količina vode potrošačima. Naloženo je doznačiti naplaćena sredstva za financiranje obnove ratom oštećene infrastrukture u proračun jedinice lokalne samouprave.

Pojedina društva su samostalno izvodila radove, pri čemu nisu ispostavljene interne obračunske situacije. Evidentirani su troškovi materijala, energenata, te troškovi osoblja, pri čemu za vrijednost spomenutih troškova nisu iskazani prihodi od izgradnje dugotrajne imovine. Naloženo je pri samostalnoj izgradnji dugotrajne imovine evidentirati prihode od izgradnje dugotrajne imovine u visini ostvarenih troškova.

Vodno komunalni sektor u Republici Hrvatskoj uređen je Zakonom o vodama, Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva te Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda su obvezne javne usluge jer je vlasnik građevine dužan priključiti svoju građevinu na komunalnu infrastrukturu za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda. Spomenute djelatnosti su komunalne djelatnosti prema odredbama članka 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Zakon o vodama određuje načelo štedljivog raspolaganja i održivog razvoja vodnih resursa koji su opće dobro Republike Hrvatske.

Prema podacima navedenim u Strategiji upravljanja vodama, koju je Hrvatski sabor prihvatio 15. srpnja 2008., za 2006. prosječan gubitak vode u javnim vodoopskrbnim sustavima bio je 40,0%, a procijenjen je na temelju podataka o zahvaćenim i isporučenim količinama vode. U spomenutoj Strategiji navedeno je kako cijena vode ne bi smjela sadržavati neracionalnosti (velike gubitke pitke vode u sustavu). Nadalje je navedeno kako je smanjenje gubitaka vode iz javnih vodoopskrbnih sustava na prihvatljive vrijednosti (15 do 20%), po uzoru na razvijene europske zemlje, trajna zadaća komunalnog gospodarstva. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske, u 2007. ukupno zahvaćenih i preuzetih količina vode bilo je 525 868 000 m³. Iz podzemnih je izvorišta zahvaćeno 267 669 000 m³, iz izvora 161 573 000 m³, iz vodotoka 42 871 000 m³, iz akumulacije 9 374 000 m³, iz jezera 10 043 000 m³, a preuzetih voda iz drugih sustava bilo je 34 338 000 m³.

Količina ukupno isporučene vode iz javnog vodovoda iznosila je 323 453 000 m³. Ukupni gubici u javnom vodovodu iznosili su 202 415 000 m³, što je 63,0% ukupno isporučene vode. Pod ukupnim gubicima vode podrazumijevaju se stvarno ustanovljeni gubici u vodovodnoj mreži nastali zbog kvara ili neispravnosti instalacija na mreži. Gubici vode pri isporuci do krajnjeg korisnika mogu utjecati na veće naknade kućanstvima i poduzećima. Također, odražavaju se na financijsko poslovanje komunalnih društava koja ih financiraju transferima iz proračuna lokalnih jedinica i povećanjem cijene vode. U gotovo svim revidiranim društvima koja se bave vodno komunalnom djelatnošću i zahvaćaju vodu, gubici vode bili su iznad prihvatljivih, te je naloženo istražiti njihove uzroke i u skladu s financijskim mogućnostima poduzeti radnje za smanjivanje gubitaka, te na taj način pridonijeti smanjenju troškova opskrbe vodom.

Zakonom o zakupu i prodaji poslovnih prostora propisano je da se poslovni prostori u vlasništvu gradova te pravnih osoba u njihovu vlasništvu daju u zakup putem javnog natječaja. Pojedina društva dala su poslovne prostore izravnim ugovaranjem, te je naloženo davati ih u zakup putem javnog natječaja.

Zakonom o obveznim odnosima propisano je da za jednu godinu zastarijeva tražbina naknade za isporučenu električnu i toplinsku energiju, plin, vodu, za dimnjačarske usluge i za održavanje čistoće, kad je isporuka, odnosno usluga obavljena za potrebe kućanstva. Pojedina društva nisu poduzimala potrebne mjere naplate potraživanja, te je dio potraživanja otišao u zastaru. Naloženo je sustavno pratiti rokove dospelosti potraživanja, redovito poduzimati potrebne mjere naplate, te vrijednosno usklađivati potraživanja kako bi bila realno iskazana.

Zakonom o grobljima određeno je da uprava groblja daje grobno mjesto na korištenje na neodređeno vrijeme uz naknadu i o tome donosi rješenje. Pojedina društva nisu donosila rješenja nego su korisnicima ispostavljala račune, te je naloženo donositi rješenja.

- Rashodi

Pojedina društva nemaju sistematizaciju radnih mjesta ili ona nije usklađena sa stvarnim potrebama. U nekim društvima sa zaposlenicima nisu zaključeni ugovori o radu. U nekim društvima pravilnik o radu nije usklađen s kolektivnim ugovorom u dijelu koji se odnosi na plaću i dodatke na plaću. Pojedina društva nisu obračunavala i isplaćivala naknade za prekovremeni rad, stimulaciju i minuli rad u skladu s odredbama pravilnika o radu i kolektivnog ugovora. U pojedinim društvima kriteriji i pravila za ocjenu uspješnosti odnosno isplatu stimulacija nisu doneseni, stimulacije su obračunavane i isplaćivane na temelju odluka iz kojih nije vidljiva osnova za njihovu isplatu ili su isplaćivane iznad iznosa određenih kolektivnim ugovorom. Naloženo je uskladiti sistematizaciju radnih mjesta sa stvarnim potrebama, zaključiti ugovore o radu, te obračunavati i isplaćivati plaće i druge rashode za zaposlene u skladu s općim aktima i kolektivnim ugovorom.

Neka društva nisu obračunavala amortizaciju u skladu s računovodstvenim politikama, primjenjivala su niže stope amortizacije, odnosno utvrđivala duži vijek uporabe sredstava. Kao posljedica iskazani su niži troškovi amortizacije, što je utjecalo na financijski rezultat poslovanja. Naloženo je preispitati primijenjene niže stope amortizacije i utvrditi realnu dužinu vijeka uporabe objekata i opreme.

Kod rezerviranja troškova i rizika, pojedina društva nisu poštovala odredbe Međunarodnih računovodstvenih standarda, te su rezervirala troškove za otpremnine i sudske postupke, iako nisu bili ispunjeni uvjeti za rezerviranja. Kao posljedica iskazani su rashodi u većem iznosu, što je utjecalo na poslovni rezultat. Naloženo je rezervirati troškove samo u slučajevima kada su ispunjeni uvjeti propisani računovodstvenim standardima.

Primitak materijala na skladište i utrošak zaliha u nekim društvima evidentirani su količinski, a ne i vrijednosno. U poslovnim knjigama nabavljene zalihe evidentirane su u okviru troškova u vrijeme nabave, umjesto u vrijeme utroška. Posljedica toga je da su u poslovnim knjigama evidentirani i u financijskim izvještajima iskazani rashodi u većem, a vrijednost imovine (zaliha) u manjem iznosu od stvarne vrijednosti. Računovodstvena načela za iskazivanje zaliha utvrđena su Međunarodnim računovodstvenim standardom 2 – Zalihe, koji je bio u primjeni do konca 2007. Naloženo je kod priznavanja i evidentiranja zaliha primjenjivati računovodstvene standarde kojima su uređena načela za iskazivanje zaliha.

Za obavljanje djelatnosti pojedina društva koristila su vozila i radne strojeve, pri čemu nisu ustrojila evidencije za praćenje potrošnje goriva. U pojedinim slučajevima za vozila i radne strojeve nisu utvrđeni tehnički normativi potrošnje goriva i nije uspoređivana stvarna potrošnja s utvrđenim normativima. S ciljem kontrole nabave i utroška goriva naloženo je voditi evidencije o potrošnji goriva i uspoređivati potrošnju s tehničkim normativima.

Pojedina društva ostvarila su vrijednosno značajne rashode za usluge promidžbe, pri čemu su propustila pratiti učinke spomenutih ulaganja. Predloženo je donijeti plan rada promidžbenih aktivnosti, utvrditi mogućnosti smanjenja potreba za vanjskim uslugama, te pratiti učinke ulaganja u spomenute aktivnosti.

Neka društva nisu donijela pisana pravila i procedure koje bi regulirale pravo na reprezentaciju te uvjete i način korištenja kreditnih kartica. U pojedinim slučajevima uz mjesečni iskaz učinjenih troškova za reprezentaciju nisu priloženi računi prodajnog mjesta o kupljenoj robi, odnosno obavljenoj usluzi te nije vidljivo što je nabavljeno i za koje svrhe. Predloženo je općim aktom urediti uvjete i način korištenja usluga reprezentacije.

Pojedina društva su podmirivala rashode za usluge na temelju ugovora i mjesečnih računa ispostavljenih u paušalnom iznosu bez specifikacije vrste i količine pruženih usluga. Naloženo je utvrditi vrijednost obavljenih usluga i plaćati ih na temelju računa iz kojih je vidljiva vrsta, količina i cijena usluga.

- Druge nepravilnosti

U nekim društvima za ulaganja u dugotrajnu imovinu radovi nisu obavljani u ugovorenom roku, ugovori ne sadrže kaznene odredbe u slučaju kašnjenja krivnjom izvoditelja, za slučaj neopravdanog kašnjenja nije obračunana i naplaćena kazna, nakon završetka radova nije sastavljen zapisnik o preuzimanju radova i konačnom obračunu, a poslovi stručnog nadzora građenja povjereni su osobama koje ne zadovoljavaju propisane uvjete. Društvima je naloženo da ugovore kaznene odredbe u slučaju kašnjenja u izvođenju radova krivnjom izvoditelja, nakon završetka radova sastave zapisnik o konačnom obračunu i primopredaji, a u slučaju neopravdanog kašnjenja obračunaju i naplate ugovorenu kaznu. Naloženo je povjeriti stručni nadzor građenja osobama koje zadovoljavaju uvjete u skladu s odredbama Zakona o gradnji.

Pojedina društva su radove na održavanju lokalnih voda ustupila podizvoditeljima bez prethodne suglasnosti naručitelja i zaključivanja ugovora. Navedeni način ustupanja radova nije u skladu s odredbama ugovora o održavanju lokalnih voda zaključenih s Hrvatskim vodama. Naloženo je radove na održavanju lokalnih voda obavljati u skladu sa zaključenim ugovorom s Hrvatskim vodama.

Zalihe proizvodnje u tijeku i gotovih proizvoda u pojedinim društvima su iskazane prema cijeni proizvodnje formirane na temelju planskih cijena utvrđenih prije više godina i znatno nižih od stvarnih troškova proizvodnje, što ima za posljedicu nerealno iskazivanje vrijednosti zaliha proizvodnje u tijeku i gotovih proizvoda. Naloženo je pri donošenju godišnjeg plana poslovanja utvrditi planske cijene proizvodnje u tijeku i gotovih proizvoda.

Prema odredbi članka 16. Zakona o grobljima, uprava groblja dužna je voditi grobni očevidnik i registar umrlih osoba. U pojedinim slučajevima grobni očevidnici i registri umrlih osoba nisu ustrojani, te je naloženo ustrojiti ih.

Prema odredbi članka 107. Zakona o proračunu, pravna osoba u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalne jedinice i ustanova čiji je osnivač lokalna jedinica smije se zaduživati samo uz suglasnost većinskog vlasnika, odnosno osnivača. U pojedinim slučajevima za zaduživanje nije pribavljena spomenuta suglasnost. Pojedina društva nisu donijela program podmirivanja obveza koje proizlaze iz ugovora o zaduživanju. Za dane pozajmice nisu pribavljeni instrumenti osiguranja povrata. Neka društva su se zaduživala za podmirivanje tekućih obveza, te na kredite plaćala kamate, a istodobno su davala pozajmice neprofitnim udrugama koje ih nisu u mogućnosti vratiti. Neka Nadalje, neka društva su se zadužila kod poslovnih banaka i za osiguranje otplate kredita u korist banke upisano je založno pravo na nekretninama društva, bez odluke skupštine društva. Naloženo je prije zaduživanja pribaviti suglasnost osnivača, odnosno većinskog vlasnika u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Također, naloženo je donijeti program podmirivanja obveza, te učinkovito i namjenski koristiti sredstva u funkciji obavljanja djelatnosti društva. Nadalje je naloženo kod upisa založnog prava na nekretninama pribaviti suglasnost osnivača. Pri pozajmljivanju sredstva naloženo je ugovarati rokove povrata sredstava, pribaviti instrumente osiguranja povrata sredstava, te poduzeti potrebne mjere za povrat pozajmljenih sredstava i naplatu kamata.

Sredstva proračuna uložena u izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda – ulaganja u razvoj vodnih sustava obvezno je utrošiti za planirane namjene i primjereno riješiti vlasnički status objekata i uređaja komunalne infrastrukture čija je izgradnja financirana proračunskim sredstvima. U pojedinim slučajevima proračunska sredstva utrošena su za tekuće poslovanje. U nekim slučajevima preuzeti su vodovodni objekti od komunalnih društava koja su ranije opskrbljivala stanovništvo vodom, pri čemu nije riješen vlasnički status preuzetih objekata.

Također, od lokalnih jedinica preuzeta je imovina, a međusobne obveze nisu uređene ugovorom. Naloženo je proračunska sredstva utrošiti za planirane namjene, ugovorom urediti odnose u pogledu vlasništva za prenesenu imovinu i riješiti vlasnički status imovine.

U pojedinim društvima uprava nije dostavila nadzornom odboru i skupštini financijske izvještaje te o njima nije raspravljano i nisu donesene odluke o rasporedu ostvarene dobiti i pokriću gubitka. U pojedinim društvima opterećenim gubicima i prekomjernim obvezama propušteno je donijeti program mjera za poboljšanje stanja. U nekim društvima nadzorni odbor nije obavio nadzor poslovanja niti je to zatražio od druge ovlaštene osobe. Naloženo je skupštini društva podnijeti financijske izvještaje, te na skupštini odlučivati o financijskim izvještajima, uporabi ostvarene dobiti i pokriću gubitka u skladu s odredbama Zakona o trgovačkim društvima. Predloženo je izraditi program mjera radi pravodobnog financiranja dospjelih obveza, te ostvarivanja pozitivnih financijskih rezultata.

- Postupci javne nabave

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

Ukupna vrijednost roba, radova i usluga na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, iznosila je 1.354.617.150,45 kn, od čega se na tekuće rashode odnosilo 602.684.361,67 kn, a na nabavu dugotrajne imovine (u poslovnim knjigama se evidentira kao povećanje vrijednosti imovine) 751.932.788,78 kn.

Nabava u vrijednosti 146.338.660,56 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 85.014.202,22 kn.

Najčešće nepravilnosti se odnose na sljedeće:

- plan nabave nije donesen,
- podaci u planu nabave nisu iskazani vrijednosno, nego samo prema vrstama roba, radova i usluga,
- propisane evidencije o postupcima javne nabave nisu ustrojene ili nisu cjelovite,
- nabave u vrijednosti većoj od 200.000,00 kn provedene su prema postupcima propisanim Uredbom o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti, umjesto prema postupcima propisanim Zakonom o javnoj nabavi, te
- postupci nabave nisu provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

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

8.2.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 111 trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, izraženo je:

- **16 bezuvjetnih,**
- **94 uvjetna i**
- **jedno nepovoljno mišljenje.**

9. REVIZIJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJA

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćena 21 neprofitna organizacija, od kojih pet obavlja djelatnost na državnoj, a 16 na lokalnoj razini. To su sljedeće neprofitne organizacije:

- Hrvatska turistička zajednica,
- Hrvatske vode,
- Hrvatski fond za privatizaciju,
- Hrvatski olimpijski odbor,
- Hrvatski registar brodova,

- Lučka uprava Dubrovnik,
- Lučka uprava Splitsko-dalmatinske županije,
- Lučka uprava Šibenik,
- Pučko otvoreno učilište Daruvar,
- Pučko otvoreno učilište Đuro Arnold, Ivanec,
- Pučko otvoreno učilište Krapina,
- Pučko otvoreno učilište, Bjelovar,
- Pučko otvoreno učilište, Varaždin,
- Studentski centar Split,
- Športski objekti Split,
- Ustanova za zapošljavanje invalidnih soba DES, Split,
- Vatrogasna zajednica Dubrovačko-neretvanske županije,
- Vatrogasna zajednica grada Dubrovnika
- Vatrogasna zajednica grada Karlovca,
- Vatrogasna zajednica grada Zadra i
- Vatrogasna zajednica splitsko-dalmatinske županije.

Ciljevi revizije bili su:

- provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja, te ostvarenje plana,
- provjeriti ostvarenje prihoda i rashoda,
- ispitati financijske i druge transakcije u smislu učinkovitog i svrsishodnog trošenja sredstava, te
- ispitati primjenu zakonskih i drugih propisa vezanih uz organizaciju i financijsko računovodstveno poslovanje.

9.1. Prihodi

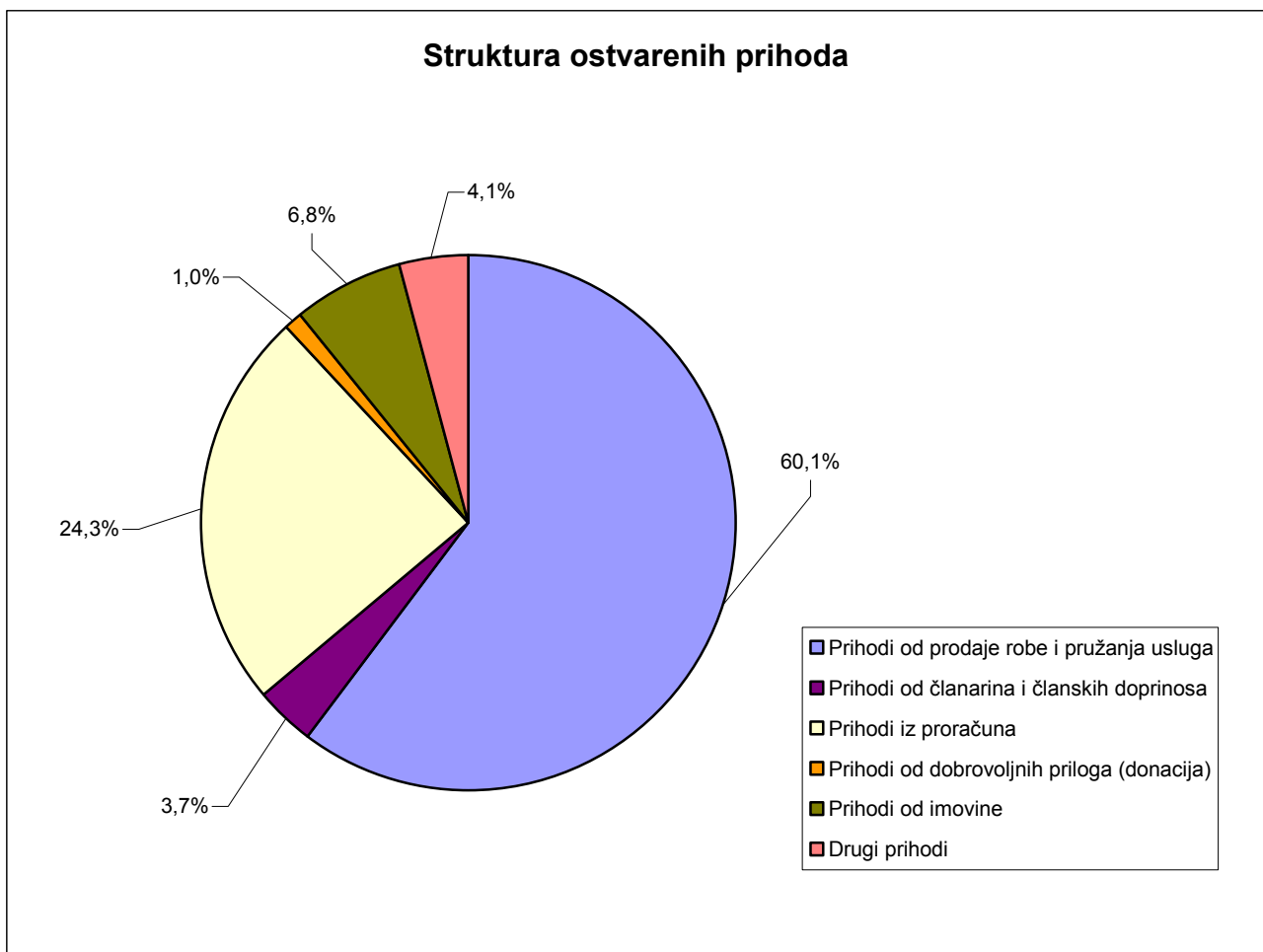
Ukupni prihodi neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 3.112.921.400,43 kn, a ostvareni su u iznosu 3.327.564.501,90 kn, što je za 214.643.101,47 kn ili 6,9% više od planiranih. Vrijednosno značajniji prihodi u iznosu 3.097.619.402,00 kn odnose se na pet neprofitnih organizacija koje obavljaju djelatnost na državnoj razini.

Ostvareni prihodi u iznosu 3.327.564.501,90 kn odnose se na prihode od prodaje roba i pružanja usluga u iznosu 2.001.449.148,95 kn ili 60,1%, prihodi od članarina i članskih doprinosa u iznosu 123.541.882,00 kn ili 3,7%, prihodi od imovine u iznosu 225.039.992,14 kn ili 6,8%, prihode iz proračuna u iznosu 807.217.455,05 kn ili 24,3% prihodi od donacija u iznosu 32.492.460,30 kn ili 1,0%, te druge prihode u iznosu 137.823.563,46 kn ili 4,1%. Drugi prihodi se odnose na prihode od kamata, naknade od osiguravajućih društava i tečajne razlike.

Vrijednosno najznačajniji prihodi od prodaje roba i pružanja usluga ostvareni u iznosu 1.876.168.343,00 kn ili 56,4% ukupnih prihoda, odnose se na Hrvatske vode. Ostvareni su od vodnih naknada, naknada za uređenje voda, korištenje i zaštitu voda, vađenje pijeska i šljunka, melioraciju odvodnje te vodni doprinos.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda.

Grafički prikaz broj 18



9.2. Rashodi

Ukupni rashodi neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 3.127.450.464,43 kn, a izvršeni su u iznosu 3.127.502.555,85 kn, što je za 52.091,42 kn više od planiranih. Vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 2.916.446.405,94 kn ili 93,3% ukupno izvršenih rashoda odnose se na pet subjekata koji obavljaju djelatnost na državnoj razini.

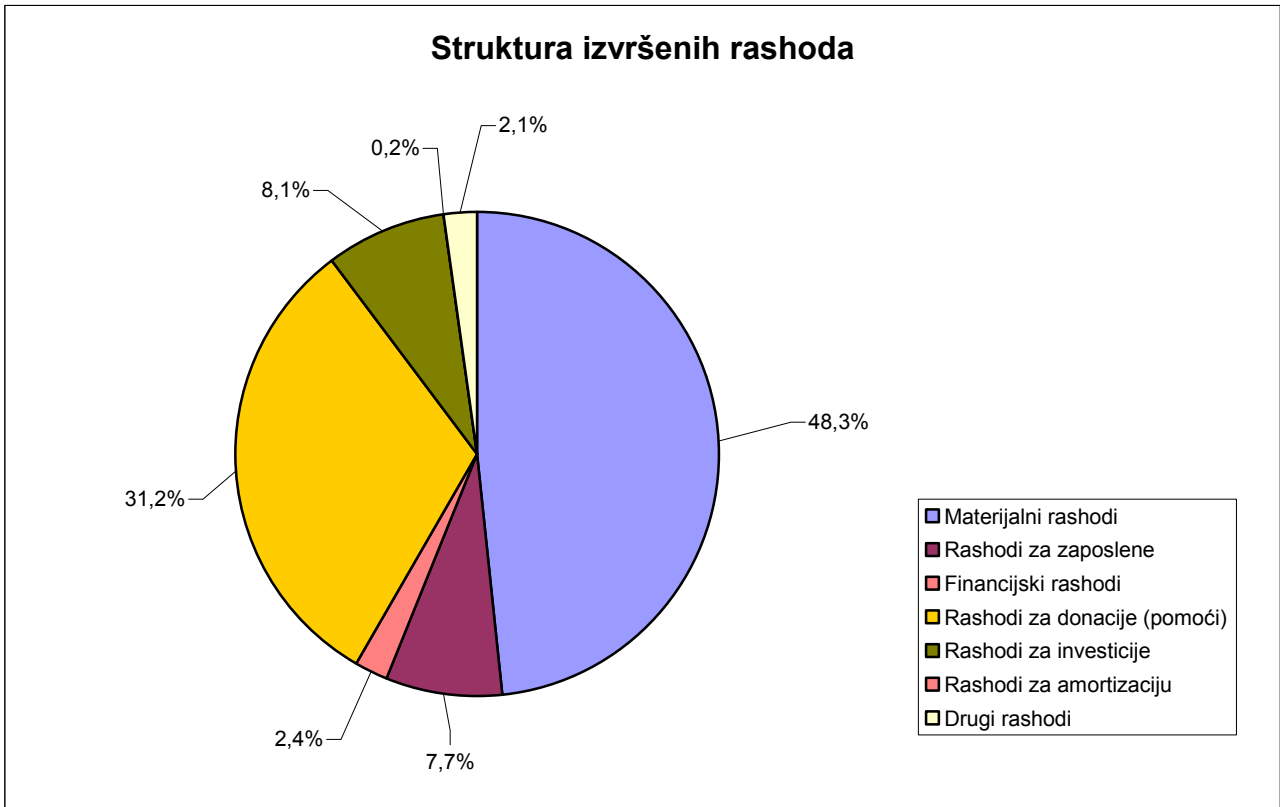
Ukupni izvršeni rashodi u iznosu 3.127.502.555,85 kn, odnose se na materijalne rashode u iznosu 1.512.018.144,34 kn ili 48,3%, rashode za zaposlene u iznosu 239.717.673,66 kn ili 7,7%, financijske rashode u iznosu 74.782.554,84 kn ili 2,4%, rashode za donacije (pomoći) u iznosu 976.290.304,92 kn ili 31,2%, rashode za investicije u iznosu 253.493.378,58 kn ili 8,1%, rashode za amortizaciju u iznosu 5.775.435,62 kn ili 0,2% i druge rashode u iznosu 65.425.063,89 kn ili 2,1% ukupno izvršenih rashoda. Drugi rashodi se odnose na stipendije, sponzorstva, stručno usavršavanje, naknade zaposlenima, premije osiguranja, naknade za bankarske usluge i usluge platnog prometa, reprezentaciju, doprinose i članarine te druge nematerijalne rashode.

Vrijednosno najznačajniji materijalni rashodi izvršeni u iznosu 1.201.040.176,00 kn ili 38,4% ukupnih prihoda, odnose se na Hrvatske vode. Izvršeni su za redovno održavanje i obnavljanje regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina i vodnog dobra, redovno održavanje i obnavljanje detaljnih melioracijskih građevina za odvodnju na području županija, tehničke poslove od općeg interesa za upravljanje vodama, naknade za obračun i naplatu naknada, obranu od poplava, energiju, materijal, sitan inventar i druge materijalne izdatke.

Također, vrijednosno značajnu grupu rashoda čine rashodi za donacije (pomoći), koji su izvršeni u iznosu 976.290.304,92 kn, najvećim dijelom se odnose na Hrvatske vode (u iznosu 852.208.258,00 kn) i Hrvatski olimpijski odbor (u iznosu 79.197.735,00 kn). Navedeni rashodi Hrvatskih voda odnose se na doznačena sredstva komunalnim društvima i lokalnim jedinicama za sufinanciranje obnove i izgradnje vodoopskrbnih objekata, objekata zaštite voda i mora od onečišćenja i zagađivanja, te idejnih i glavnih projekata. Sufinanciranje investicija komunalnih društava i lokalnih jedinica obavlja se na temelju zaključenih ugovora. Rashodi za donacije (pomoć) Hrvatskog olimpijskog odbora odnose se na pomoći športskim savezima, športskim klubovima i udrugama, subvencije programa za poticanje športa na lokalnim razinama, potpore velikim športskim natjecanjima u Hrvatskoj, donacije i druge pomoći za organiziranje športskih aktivnosti.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture izvršenih rashoda.

Grafički prikaz broj 19



Ukupni prihodi neprofitnih organizacija ostvareni su u iznosu 3.327.564.501,90 kn, rashodi su izvršeni u iznosu 3.127.502.555,85 kn, te je iskazan višak prihoda nad rashodima u iznosu 200.061.946,05 kn. Dvije neprofitne organizacije su iskazale manjak prihoda nad rashodima koji je većim dijelom podmiren iz prenesenog viška prihoda iz prethodne godine, a 19 neprofitnih organizacija je iskazalo višak prihoda nad rashodima, od čega se vrijednosno značajniji višak prihoda u iznosu 126.792.670,00 kn odnosi na Hrvatski fond za privatizaciju.

9.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije neprofitnih organizacija

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

- Sustav unutarnjih kontrola

Sustav unutarnjih kontrola u neprofitnim organizacijama ima za cilj osigurati kvalitetno, ekonomično i djelotvorno upravljanje javnim sredstvima, imovinom i obvezama.

U pojedinim neprofitnim organizacijama nije uspostavljen djelotvoran sustav unutarnjih kontrola ili se unutarnje kontrole ne provode. Neke neprofitne organizacije nemaju u pisanom obliku u cijelosti definiran sustav unutarnjih kontrola ili nemaju interne akte. S obzirom na značaj i važnost pouzdanog sustava unutarnjih kontrola, kao skupa postupaka koji osiguravaju učinkovito i racionalno poslovanje u skladu sa zakonima i propisima te točnost i pravilnost evidentiranja poslovnih promjena, naloženo je poduzeti aktivnosti na uspostavljanju učinkovitog sustava unutarnjih kontrola.

- Planiranje i računovodstveno poslovanje

Sve neprofitne organizacije su donijele financijske planove. Kod neprofitnih organizacija kod kojih je utvrđeno značajno odstupanje ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda u odnosu na planirane, predloženo je realnije planiranje prihoda i rashoda te u slučaju značajnijih i opravdanih odstupanja donošenje izmjene plana.

Neprofitne organizacije su bile obvezne za 2007. voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija i Pravilnika o knjigovodstvu i računskom planu neprofitnih organizacija. Od 1. siječnja 2008. obvezne su voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija, donesene u siječnju 2008. Značajnije promjene u odnosu na 2007., odnose se na primjenu računovodstvenih načela kod iskazivanja poslovnih događaja. Za 2007. kao osnovno računovodstveno načelo kod iskazivanja prihoda i rashoda, primjenjivalo se modificirano načelo novčanog toka, dok se od 1. siječnja 2008. prihodi iskazuju prema računovodstvenom načelu nastanka događaja ili prema načelu novčanog toka ovisno o vrsti prihoda, a rashodi se priznaju prema načelu nastanka događaja.

Revizijom računovodstvenog poslovanja obuhvaćene su poslovne knjige, financijski izvještaji, te popis imovine i obveza.

U pojedinim slučajevima prihodi i rashodi, imovina i obveze nisu iskazani u poslovnim knjigama niti u financijskim izvještajima, što nije u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija i Pravilnika o knjigovodstvu i računskom planu neprofitnih organizacija.

Utvrđene su i nepravilnosti vezane uz popis imovine i obveza. Popis nije bio cjelovit, jer nije obuhvaćen dio imovine i obveza te knjigovodstveno stanje nije usklađeno sa stvarnim stanjem.

U pojedinim slučajevima prihodi i izdaci nisu iskazani prema modificiranom načelu novčanog iskazivanja poslovnih događaja. Odredbom Pravilnika o knjigovodstvu i računskom planu neprofitnih organizacija propisano je da se prihodi iskazuju u obračunskom razdoblju u kojem su postali raspoloživi i da neprofitna organizacija može priznati prihode razdoblja i kada postoji dovoljno jamstvo da će prihodi biti naplaćen u roku 20 dana od isteka obračunskog razdoblja, pod uvjetom da se odnose na obračunsko razdoblje. Također, kod evidentiranja poslovnih događaja neprofitne organizacije su obvezne postupati prema računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, dosljednosti, pouzdanosti i drugim propisanim načelima.

Manji broj neprofitnih organizacija iskazao je u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima vrijednosno značajan iznos potraživanja i obveza. S obzirom da se potraživanja u najvećem iznosu odnose na dane zajmove, naloženo je utvrđivanje kriterija za odobravanje zajmova kako bi se smanjila neizvjesnost naplate. Također, naloženo je poduzimanje mjera za naplatu potraživanja i podmirenje obveza.

- Prihodi

Neprofitne organizacije ostvaruju prihode iz različitih izvora, prema propisima koji uređuju njihovo poslovanje. U pojedinim slučajevima neprofitne organizacije nisu poduzimane mjere za pravodobnu naplatu naknada, pristojbi i kamata. Dio prihoda koji se odnosi na prodaju stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo nije uplaćen u državni proračun.

- **Rashodi**

Revizijom je provjereno jesu li rashodi planirani i izvršeni u skladu s propisima, te jesu li sredstva utrošena ekonomično. Utvrđeno je da je manji broj neprofitnih organizacija izvršio rashode iznad planiranih, te da u pojedinim slučajevima sredstva nisu utrošena ekonomično, posebno kada se radilo o najmu osobnih vozila.

- **Postupci javne nabave**

Neprofitne organizacije obuhvaćene revizijom su obvezne nabavljati robu, radove i usluge prema odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Ukupni rashodi na koje se primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, iznosili su 1.470.518.325,36 kn.

Nabava u vrijednosti 89.461.087,33 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 40.151.603,80 kn.

Najčešće nepravilnosti se odnose na sljedeće:

- plan nabave nije donesen ili planom nabave nije obuhvaćen dio nabavljenih roba, radova i usluga,
- neki subjekti nisu ustrojili propisane evidencije o postupcima javne nabave ili ustrojene evidencije nisu bile cjelovite,
- u pojedinim slučajevima prije početka postupka nabave nisu donesene pisane odluke o osnivanju stručnog povjerenstva, u dokumentaciji za nadmetanje nije naveden datum i vrijeme za dostavu ponuda, te datum, mjesto i vrijeme otvaranja ponuda, a u pojedinim slučajevima ponude odabrane kao najpovoljnije nisu sadržavale pojedine elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi, te
- pojedini postupci javne nabave nisu provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

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

9.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 21 neprofitne organizacije, izraženo je:

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

Bezuvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Hrvatsku turističku zajednica,
- Hrvatske vode,
- Hrvatski olimpijski odbor,
- Hrvatski registar brodova,
- Pučko otvoreno učilište Đuro Arnold, Ivanec,
- Vatrogasnu zajednicu grada Dubrovnika
- Vatrogasnu zajednicu grada Karlovca i
- Vatrogasnu zajednicu grada Zadra.

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Hrvatski fond za privatizaciju,
- Lučku upravu Dubrovnik,
- Lučku upravu Splitsko-dalmatinske županije,
- Lučku upravu Šibenik,
- Pučko otvoreno učilište Daruvar,
- Pučko otvoreno učilište Krapina,
- Pučko otvoreno učilište, Bjelovar,
- Pučko otvoreno učilište, Varaždin,
- Studentski centar Split,
- Športske objekte Split,
- Ustanovu za zapošljavanje invalidnih soba DES, Split,
- Vatrogasnu zajednicu Dubrovačko-neretvanske županije i
- Vatrogasnu zajednicu splitsko-dalmatinske županije.

10. REVIZIJA PROJEKATA

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija projekata financiranih iz programa Europske unije, projekta Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj, projekata Organizacijsko jačanje odjela za planiranje, razvoj i upravljanje kadrovima i Centra za stručno osposobljavanje državnih službenika, Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, Razvoj sustava odgoja i obrazovanja, te Švedski fond za potporu institucija u Republici Hrvatskoj.

10.1. Projekti financirani iz programa Europske unije

Tijekom 2009. obavljena je revizija projekata financiranih iz programa Europske unije odnosno iz programa ISPA, CARDS i PHARE.

Nadležnost Ureda za obavljanje revizije projekata financiranih iz sredstava Europske unije određena je odredbama Zakona o državnoj reviziji i Uredbe o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD. Odredbama članka 1. Zakona o državnoj reviziji, propisano je da je Ured nadležan za obavljanje revizije korištenja sredstava Europske unije i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za financiranje javnih potreba. Odredbama članka 23. Uredbe o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD, propisano je da reviziju programa CARDS i PHARE obavlja Ured u okviru redovnih godišnjih revizija ministarstava i drugih proračunskih korisnika u skladu sa svojim programom rada, a reviziju programa ISPA u skladu s Memorandumom o financiranju pojedinog projekta iz programa ISPA.

U skladu s navedenim, obavljena je revizija projekata iz programa ISPA, o čemu je sastavljeno zasebno izvješće. Također, u okviru redovnih godišnjih revizija ministarstava i drugih proračunskih korisnika, obavljene su revizije projekata financiranih iz programa CARDS i PHARE. O revizijama projekata iz navedenih programa nisu sastavljena zasebna izvješća, nego je provedba projekata opisana u izvješću o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja ministarstva ili drugog proračunskog korisnika nadležnog za pojedini projekt iz programa CARDS i PHARE.

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

Do veljače 2006., sredstvima iz programa pomoći Europske unije upravljalo se centralizirano, odnosno provedba projekata bila je u nadležnosti Delegacije Europske komisije u Republici Hrvatskoj (tzv. centralizirani sustav provedbe).

Od veljače 2006., ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa pomoći CARDS, PHARE i ISPA prenesene su s Europske komisije na Republiku Hrvatsku u okviru decentraliziranog sustava provedbe.

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

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

10.1.1. Projekti iz programa ISPA

Program ISPA je pretpristupni program pomoći Europske zajednice (dalje u tekstu: Zajednica) namijenjen financiranju infrastrukturnih projekata u području (sektoru) prometa i zaštite okoliša, te projekata tehničke pomoći koji su izravno vezani uz infrastrukturne projekte. Osnovni ciljevi programa ISPA su stjecanje iskustva i znanja o politikama Zajednice i složenim procedurama korištenja pretpristupnih programa, pomoć u dostizanju standarda Zajednice u zaštiti okoliša, te povezivanje s transeuropskim prometnim mrežama.

Republici Hrvatskoj su odobrena sredstava iz programa ISPA u iznosu 59.000.000 EUR. Iz programa ISPA financira se šest projekata, od čega tri infrastrukturna (jedan iz sektora prometa i dva iz sektora zaštite okoliša), te tri projekta tehničke pomoći. Memorandume o financiranju projekata potpisali su Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija koncem 2005. i tijekom 2006. Navedeni projekti dijelom se sufinanciraju i sredstvima Republike Hrvatske, a trebaju se završiti do konca 2010.

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

Tablica broj 38

Projekti financirani iz programa ISPA i nacionalnih izvora

u EUR

Redni broj	Naziv projekta	Ukupno prihvatljivi izdaci projekta	Izvori financiranja			
			Program ISPA		Nacionalni izvori financiranja	
1	2	3	4	5	6	7
		Iznos	Iznos	%	Iznos	%
1.	Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica	75.761.000	28.789.180	38,0	46.971.820	62,0
2.	Program za vode i otpadne vode u Karlovcu	36.000.000	22.500.000	62,5	13.500.000	37,5
3.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	8.823.601	6.000.049	68,0	2.823.552	32,0
4.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša	1.464.100	966.306	66,0	497.794	34,0
5.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	741.738	482.130	65,0	259.608	35,0
6.	Tehnička pomoć SJFU i NIK *	262.335	262.335	100,0	0	0,0
UKUPNO		123.052.774	59.000.000	48,0	64.052.774	52,0

* Puni naziv projekta je: tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA

Prema planovima nabave sastavljenim nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, do rujna 2008. planirano je zaključiti 24 ugovora o nabavi za provedbu svih projekata. Do konca 2008. zaključena su tri ugovora o izvođenju radova i deset ugovora o nabavi usluga. Ukupna ugovorena vrijednost nabave iznosi 78.071.746 EUR. U planiranom roku nije zaključeno 11 ugovora nije, jer se kasnilo u svim fazama pripreme i provođenja postupaka nabave.

Ukupni izdaci za provedbu projekata iz programa ISPA izvršeni do konca 2008. iznose 9.410.138,44 EUR, što čini 7,7% ukupnih izdataka navedenih projekata. U 2008. izvršeni su u iznosu 9.150.986,44 EUR, a odnose se provedbu projekata Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica u iznosu 6.666.027,10 EUR, Program za vode i otpadne vode u Karlovcu u iznosu 2.406.014,34 EUR, te Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša u iznosu 78.945 EUR. Izdaci izvršeni u 2007. u iznosu 259.152 EUR, odnose se na provedbu projekata Tehnička pomoć SJFU i NIK u iznosu 157.218 EUR, te Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u iznosu 101.934 EUR.

Program ISPA se provodi prema decentraliziranom sustavu. Provedba programa započela je koncem 2005., odnosno početkom 2006., potpisivanjem Memoranduma o financiranju dva projekta (Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i Program za vode i otpadne vode u Karlovcu), te donošenjem odluke o prijenosu ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa ISPA s Europske komisije na Republiku Hrvatsku.

Proces provedbe projekata obuhvaća izradu natječajne dokumentacije za nabavu roba, radova i usluga, provedbu postupaka nabave i ugovaranje prema propisima i pravilima Zajednice, te provedbu ugovora odnosno implementaciju projekata. Za provedbu programa prema decentraliziranom sustavu, u Republici Hrvatskoj su uspostavljeni sustavi upravljanja i kontrola u skladu s propisima i kriterijima Zajednice, čime su stvoreni temelji za učinkovito upravljanje i kontrolu provedbe projekata. Tijela nadležna za provedbu programa su: Nacionalni koordinator za program ISPA, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje, Nacionalni fond, Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata, Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje, odnosno Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, Sektorski koordinatori za program ISPA, nadležna ministarstva i krajnji korisnici.

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

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

Revizijom projekata financiranih iz programa ISPA za 2007. obuhvaćene su aktivnosti tijela nadležnih za provedbu programa ISPA u Republici Hrvatskoj.

Ciljevi revizije bili su provjeriti učinkovitost sustava upravljanja i kontrola provedbe programa te izjave o izdacima na različitim mjerodavnim razinama.

Revizijom je utvrđeno da sustavi upravljanja i kontrola u 2008. nisu bili učinkoviti u mjeri koja bi omogućila pravodobnu provedbu projekata u skladu s Memorandumima o financiranju. Sljedeće činjenice u provedbi projekata odnosno funkcioniranju sustava upravljanja i kontrola utjecale su na izražavanje mišljenja:

- Iz programa ISPA financira se šest projekata. Projekti se provode sa značajnim kašnjenjem u odnosu na planirane rokove. Do konca 2008. planiralo se zaključiti svih 24 ugovora o nabavi, a zaključeno ih je 13. Dosadašnje aktivnosti, ali i poteškoće u provedbi projekata, odnosile su se uglavnom na izradu i dobivanje prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju za nabavu roba, usluga i ustupanje radova, te provedbu postupaka nabave.
- Djelatnici su najznačajniji čimbenik sustava upravljanja i kontrola. Broj djelatnika u svim nadležnim tijelima zaduženim za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA je povećan, međutim do konca 2008. nije zaposlen planirani broj djelatnika. Također, zaposlen je određeni broj vježbenika čije znanje i iskustvo nije odgovarajuće. Većina tijela koja su nadležna za provedbu programa ISPA ujedno su i nadležna za provedbu dijela programa IPA koji se odnosi na promet i zaštitu okoliša, zbog čega su u 2008. djelatnici bili preopterećeni. SAFU u 2008. nije provela procjenu sposobnosti jedinica u okviru krajnjih korisnika infrastrukturnih projekata.

- Unutarnja revizija projekata financiranih iz programa ISPA u 2008. nije obavljena, osim Ministarstva financija koje je početkom 2008. obavio unutarnju reviziju upravljanja programom ISPA u SAFU. Tijela koja sudjeluju u provedbi projekata, osim Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, planirala su obavljanje revizije programa ISPA u 2009.
- Tijela nadležna za provedbu programa ISPA su izradila priručnike za provedbu projekata financiranih iz programa i uspostavila sustave upravljanja rizicima. Tijekom 2008. pojedina tijela nisu redovito ažurirala priručnike i nisu uspostavila potpune sustave upravljanja rizicima.
- Projekti koji se financiraju iz programa ISPA, osim bespovratne pomoći Zajednice, dijelom se sufinanciraju i iz nacionalnih izvora. U postupku planiranja sredstava za financiranje projekata iz nacionalnih izvora, tijela koja sudjeluju u provedbi projekata nisu planirala sredstva za provedbu projekata prema nazivu projekata i u omjerima financiranja u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju.
- Izdaci za provedbu projekata u 2008. izvršeni su u iznosu 9.150.986 EUR. Provjerama je utvrđeno da su plaćanja u iznosu 6.744.972 EUR obavljena u skladu sa zaključenim ugovorima. Dva plaćanja u iznosu 2.406.014 EUR obavljena su nakon ugovorenih rokova.

10.1.2. Projekti iz programa CARDS

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

Iz sredstava CARDS 2003, Republici Hrvatskoj je planirana pomoć Europske unije u iznosu 59.000.000 EUR (Europska komisija je smanjila iznos centraliziranih sredstava za 2.000.000 EUR). Rok za ispunjenje Sporazuma o financiranju je konac 2009. (za provedbu projekata konac 2008., a za plaćanja konac 2009.). Od navedenih sredstava, 29.633.584,95 EUR je centralizirano, a decentralizirano je 29.366.415,05 EUR. Rok za ugovaranje projekata koji se provode prema decentraliziranom sustavu u okviru programa CARDS 2003 istekao je u lipnju 2006., a vrijednost ugovorenih poslova iznosi 28.685.855,95 EUR, ili 97,7% ukupno planiranih. Do konca 2008. na temelju svih zahtjeva, Europska komisija ukupno je doznačila 28.537.956,39 EUR na račun Nacionalnog fonda. Dobavljačima je tijekom 2008. doznačeno 2.355.840,37 EUR, a od početka provedbe projekata do konca 2008. sveukupno 26.162.043,46 EUR. SAFU je tijekom 2008. izvršio povrat neutrošenih sredstava na račun Nacionalnog fonda u iznosu 114.947,47 EUR.

Prema dostavljenoj izjavi Europskoj komisiji, koncem 2008. stanje računa (uključene kamate) programa CARDS 2003 u Nacionalnom fondu iznosilo je 2.523.812,49 EUR, a na podračunu u SAFU 250.508,07 EUR.

Prema zaključenom Sporazumu o financiranju (studeni 2004.), iz sredstava programa CARDS 2004, Republici Hrvatskoj je planirana pomoć Europske zajednice u iznosu 77.000.000 EUR (Europska komisija je smanjila iznos centraliziranih sredstava za 4.000.000 EUR). Rok za ispunjenje Sporazuma je konac 2010. (za provedbu projekata konac 2009., a za plaćanja konac 2010.) Prema centraliziranom sustavu odobrena su sredstva u iznosu 30.426.369,88 EUR, a prema decentraliziranom u iznosu 46.573.630,12 EUR. Rok za ugovaranje projekata u okviru programa CARDS 2004 istekao je u lipnju 2007., a vrijednost ugovorenih poslova prema iznosi 44.065.284,94 EUR, ili 94,6% ukupno planiranih decentraliziranih sredstava. Do konca 2008. na temelju svih zahtjeva, Europska komisija je doznačila na račun Nacionalnog fonda ukupno 43.610.008,14 EUR, od čega 21.843.107,93 EUR u 2008. Dobavljačima je sveukupno do konca 2008. na temelju ispostavljenih računa, plaćeno 32.860.199,47 EUR, od čega je tijekom 2008. ukupno plaćeno 11.612.445,03 EUR. SAFU je tijekom 2008. izvršio povrat neutrošenih sredstava na račun Nacionalnog fonda u iznosu 45.827,37 EUR.

Prema dostavljenoj izjavi Europskoj komisiji o stanju računa za CARDS 2004, koncem 2008. na računu programa u Nacionalnom fondu stanje sredstava (uključene kamate) iznosilo je 11.140.494,58 EUR, a na podračunu u SAFU 56.163,25 EUR.

Revizijom za 2008. obuhvaćeno je 12 subjekata koji su bili nadležni za provođenje 39 projekata iz programa CARDS i to:

- Državni zavod za intelektualno vlasništvo,
- Hrvatske vode,
- Hrvatski zavod za zapošljavanje,
- Ministarstvo financija,
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa,
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabor i Vlade Republike Hrvatske, te druga državna tijela za koje Ured obavlja poslove.

Revizijom su obuhvaćeni financijski i drugi izvještaji o provedbi projekata. U većini slučajeva, subjekti revizije su provodili aktivnosti u skladu s projektom. U slučajevima kada pojedine aktivnosti nisu obavljene u planiranim rokovima, subjekti revizije su obrazložili zbog čega se kasnilo, te su poduzimane mjere kako bi se uočeni nedostaci otklonili. Također, postupcima revizije ocijenjeno je da su u većini slučajeva subjekti revizije u poslovnim knjigama evidentirali prihode i rashode te sastavili financijske izvještaje u skladu s propisima.

10.1.3. Projekti iz programa PHARE

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

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

Cilj programa PHARE je pripremiti države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji, odnosno osposobiti ih za punu primjenu pravne stečevine Europske unije, te korištenje Strukturnih i Kohezijskog fonda nakon pristupanja Europskoj uniji. Prema Sporazumima (Memorandumima) o financiranju, raspoloživa sredstva iz programa PHARE za 2005. i 2006. za Republiku Hrvatsku iznose ukupno 172.699.268,00 EUR, od čega se na sredstva Europske unije odnosi 146.788.972 EUR (decentralizirana sredstva u iznosu 137.288.972 EUR, te centralizirana sredstva u iznosu 9.500.000 EUR), a na sredstva iz nacionalnih izvora financiranja odnosi se 25.910.296 EUR.

Do konca 2008. ugovoreni su projekti u ukupnoj vrijednosti 141.826.728,71 EUR, od čega se na sredstva Europske unije odnosi 118.872.948,40 EUR, a nacionalna sredstva 22.953.780,31 EUR. Za provedbu projekata je do konca 2008. plaćeno ukupno 47.401.564,30 EUR ili 34,5% raspoloživih sredstava prema decentraliziranom sustavu. Od navedenog iznosa na plaćanja obavljena u 2008. se odnosi 29.919.340,01 EUR.

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

Vrijednosno značajnija sredstva iz programa PHARE odnose se na provedbu projekata iz Nacionalnog programa za Hrvatsku.

Prema Sporazumu o financiranju za Nacionalni program PHARE 2005, planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 83.992.358 EUR, od čega 71.500.000 EUR iz sredstava Europske unije (decentralizirana sredstva iznose 66.500.000 EUR, a centralizirana 5.000.000 EUR), a 12.492.358 EUR iz nacionalnih izvora.

Rok za zaključivanje ugovora bio je konac studenoga 2007., a za izvršenje ugovora je konac studenoga 2008., osim za projekt TEMPUS, čiji je rok izvršenja veljača 2010. Za Nacionalni program PHARE 2005, od ukupnih sredstava dodijeljenih Republici Hrvatskoj u iznosu 66.500.000 EUR, do konca 2008. ugovoreni su projekti u vrijednosti 70.885.860,90 EUR ili 79,7% planiranog.

Svi ugovori zaključeni su u 2007. Do konca 2008., za provedbu projekata plaćeno je ukupno 35.640.012,80 EUR, od čega je u 2008. plaćeno 23.409.631,57 EUR.

Prema Sporazumu o financiranju za Nacionalni program PHARE 2006, planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 69.742.910 EUR, od čega 60.998.972 EUR iz sredstava Europske unije, a 8.743.938 EUR iz nacionalnih izvora. Od sredstava Europske unije, dio u iznosu 4.500.000 EUR (Projekt TEMPUS) je centraliziran, a decentralizirano je 56.498.972 EUR. Rok za zaključivanje ugovora je konac studenoga 2008., a za izvršenje ugovora konac studenoga 2009., osim za projekt TEMPUS s rokom izvršenja veljača 2011. Za Nacionalni program PHARE 2006, od ukupnih sredstava dodijeljenih Republici Hrvatskoj u iznosu 56.498.972 EUR, do konca 2008. ugovoreni su projekti u vrijednosti 55.410.904,55 EUR ili 98,1% planiranog. Do konca 2008. plaćeno je 4.214.976,50 EUR.

Prema Sporazumima o financiranju programa za Prekograničnu suradnju Hrvatske, Slovenije i Mađarske - Program za susjedstvo, za 2005. i 2006., planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 8.000.000 EUR (4.000.000 EUR za 2005. i 4.000.000 EUR za 2006.), od čega iz sredstava Europske unije 6.000.000 EUR, a iz nacionalnih izvora 2.000.000 EUR. Do konca 2008., ugovoreni su projekti u ukupnoj vrijednosti 6.673.147,70 EUR, a do konca 2008. plaćeno je 3.704.076,07 EUR.

Prema Sporazumima o financiranju programa za Jadransku prekograničnu suradnju Hrvatske i Italije - Jadranski program za susjedstvo, za 2005. i 2006. planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 8.000.000 EUR (4.000.000 EUR za 2005. i 4.000.000 EUR za 2006.), od čega iz sredstava Europske unije 6.000.000 EUR, a iz nacionalnih izvora 2.000.000 EUR. Do konca 2008., ugovoreni su projekti u ukupnoj vrijednosti 4.019.145,50 EUR, a do konca 2008. plaćeno je 3.570.364,11 EUR.

Prema Sporazumu o financiranju za program pomoći Europske unije na području nuklearne sigurnosti u Hrvatskoj, za 2005. i 2006. planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 2.964.000 EUR (855.000 EUR za 2005. i 2.109.000 EUR za 2006.), od čega iz sredstava Europske unije 2.290.000 EUR, a iz nacionalnih izvora 674.000 EUR. Projekti su ugovoreni u ukupnoj vrijednosti 2.137.670,06 EUR, a do konca 2008. plaćeno je 272.134,82 EUR.

Revizijom za 2008. obuhvaćeno je 15 subjekata koji su bili nadležni za provođenje 39 projekata iz programa PHARE i to:

- Carinska uprava,
- Državni proračun,
- Državni zavod za intelektualno vlasništvo,
- Hrvatski zavod za zapošljavanje,
- Ministarstvo financija,
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
- Ministarstvo kulture,
- Ministarstvo mora, turizma i prometa,
- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,
- Porezna uprava,
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, te druga državna tijela za koja Ured obavlja poslove.

Revizijom su obuhvaćeni financijski i drugi izvještaji o provedbi projekata. Postupcima revizije je ocijenjeno da su u većini slučajeva subjekti revizije provodili aktivnosti u skladu s projektom. U slučajevima kada pojedine aktivnosti nisu obavljene u planiranim rokovima, subjekti revizije su obrazložili zbog čega se kasnilo, te su poduzimane mjere kako bi se uočeni nedostaci otklonili. Također, postupcima revizije ocijenjeno je da su u većini slučajeva subjekti revizije u poslovnim knjigama evidentirali prihode i rashode te sastavili financijske izvještaje u skladu s propisima.

10.2. Projekt Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj

Obavljena je revizija Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (dalje u tekstu: Ministarstvo) u dijelu poslova koji se odnose na provedbu Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj. Revizijom su obuhvaćeni izvještaji o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, bilanca, te cjelokupni Projekt sa stanjem na dan 31. prosinca 2008.

Ciljevi revizije bili su: provjeriti vode li se odgovarajuće računovodstvene knjige i zapisi, ispitati jesu li svi troškovi Projekta popraćeni priznaticama i drugom odgovarajućom dokumentacijom, te provjeriti jesu li troškovi u skladu s djelatnostima iznesenim u projektom dokumentu.

Republika Hrvatska potpisnik je Montrealskog protokola o tvarima koje oštećuju ozonski sloj. Montrealski protokol uređuje pitanja proizvodnje i potrošnje tvari koje oštećuju ozonski sloj (dalje u tekstu: TOOS), propisuje mjere i postavlja rokove za njihovo postupno ukidanje, te od stranaka zahtjeva izvješćivanje o proizvodnji i potrošnji navedenih tvari.

Periodične izmjene i dopune Montrealskog protokola temelje se na usklađivanju najnovijih znanstvenih saznanja s gospodarskim, tehnološkim i financijskim mogućnostima rješavanja problema na koje ukazuju znanstvenici. Za stručnu i financijsku potporu u provedbi Montrealskog protokola osnovan je Multilateralni fond, koji se financira doprinosima razvijenih zemalja – stranaka Montrealskog protokola. Prema podacima iz siječnja 2009., Montrealski protokol su ratificirale 193 zemlje.

Vlada Republike Hrvatske zaključila je u travnju 1997. s Programom Ujedinjenih naroda za okoliš (dalje u tekstu: UNEP) memorandum o suglasnosti za realizaciju Projekta Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj. Provedbom Montrealskog protokola, planirano je postupno ukidanje potrošnje TOOS.

Zadaci Projekta su: razvijanje i jačanje nacionalne svijesti o opasnostima vezanim uz TOOS, prikupljanje i obrada podataka o potrošnji TOOS, praćenje i procjena napredovanja u provedbi djelatnosti postupnog ukidanja TOOS, pružanje pomoći izvršiteljima politike u vezi rješavanja problema zaštite ozonskog sloja, održavanje suradnje Vlade Republike Hrvatske i odgovarajućih međunarodnih organizacija, razmjena informacija s drugim strankama Montrealskog protokola, te podnošenje godišnjeg izvješća o potrošnji TOOS Tajništvu za ozon UNEP.

Trajanje Projekta ugovoreno je za razdoblje od travnja 1997. do ožujka 2000. Na zahtjev ministarstva, odobran je produžetak roka završetka Projekta svake dvije godine (II., III., IV. i V. dio Projekta). Na temelju zahtjeva iz rujna 2008. odobreno je produženje roka završetka VI. dijela Projekta do konca 2010.

Ukupna sredstva za provedbu Projekta planirana su za razdoblje od 1997. do konca ožujka 2008. u iznosu 481.514 USD, od čega udjel UNEP iznosi 431.514 USD ili 89,6%, a udjel Republike Hrvatske iznosi 50.000 USD ili 10,4%. Odobrena sredstva evidentirana su na redovnom žiro računu ministarstva do travnja 2006., a od svibnja 2006. u skladu s uputama Ministarstva financija, evidentiraju se na jedinstvenom računu Državne riznice.

U razdoblju od 1997. do konca 2008., za financiranje Projekta UNEP je doznačio 413.807 USD, a utrošeno je 380.096 USD. Neutrošena sredstva u iznosu 33.711 USD prenesena su u iduću godinu.

Pri korištenju sredstava, Ministarstvo se mora pridržavati propisanih postupaka UNEP i odgovarajućih zakona i propisa Republike Hrvatske o nabavi roba, radova i usluga, o poslovanju s inozemstvom, uvjeta zapošljavanja, obavljanja službenih putovanja, te drugih propisa navedenih u Projektu. Sredstva UNEP odobrena su za nabavu uredske i druge opreme, održavanje opreme, stručno osposobljavanje, intelektualne i osobne usluge, službena putovanja i drugo.

Revizijom je utvrđeno da su ustrojene i vođene propisane poslovne knjige i zapisi, da su troškovi ostvareni u skladu s djelatnostima iznesenim u projektnom dokumentu, te da su svi troškovi Projekta popraćeni odgovarajućom dokumentacijom.

Prema mišljenju Ureda, financijski izvještaji prikazuju u svim značajnim aspektima realno i objektivno financijsko stanje, te namjensko trošenje sredstava u dijelu koji se odnosi na projekt Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj.

10.3. Projekt Organizacijsko jačanje odjela za planiranje, razvoj i upravljanje kadrovima i Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika

Obavljena je revizija projekta Organizacijsko jačanje odjela za planiranje, razvoj i upravljanje kadrovima i Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika Središnjeg državnog ureda za upravu. Ciljevi revizije bili su provjeriti jesu li financijski izvještaji sastavljeni u skladu s propisima, provjeriti dokumentaciju na temelju koje su sastavljeni financijski izvještaji, namjensko ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka, te provjeriti postupke provedbe projekta.

Projekt je financiran sredstvima predpristupne pomoći Kraljevine Danske Republici Hrvatskoj, a provodio se u Središnjem državnom uredu za upravu tijekom 2007. i 2008.

Ugovor o provedbi Projekta zaključen je u siječnju 2007. Za provođenje projekta ugovorena je pomoć u iznosu 999.185,00 DKK. Ugovoreno je da se sredstva doznače u dva dijela, prvi dio na početku Projekta kao predujam u visini 75,0% planiranih sredstava, a drugi dio nakon što Veleposlanstvo Kraljevine Danske odobri završno izvješće Projekta i dobije revizijsko mišljenje.

Aktivnosti na provedbi Projekta financirane iz pomoći, provode se prema odredbama Smjernica za pomoć upravljanju Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Danske, pomoć za susjedstvo.

Cilj Projekta je doprinijeti razvoju kapaciteta u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika koji je osnovan radi razvoja, treninga i edukacije državnih službenika. Kroz provođenje projektnih aktivnosti nastojat će se postići potpuna funkcionalnost Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, daljnji razvoj profesionalnih sposobnosti zaposlenika, te uspostaviti sustav razvoja ljudskih potencijala i obuke koji se može primijeniti u drugim tijelima državne uprave. Kroz Projekt je predviđeno nabaviti knjige potrebne za knjižnicu, omogućiti pristup bazi podataka (Eurolex) i nabaviti pedagošku opremu za radionice i za održavanje treninga i predavanja.

Provođenjem planiranih aktivnosti ostvareni su ciljevi Programa. Razvijen je program za rukovoditelje koji je financiran dijelom iz ovog programa, a dijelom iz državnog proračuna. Održano je više seminara, tečajeva i radionica. Određeni zaposlenici sudjelovali su na studijskim putovanjima, također su pojedini pohađali poslijediplomski studij i tečajeve engleskog jezika. Tiskani su promotivni materijali, nabavljene su knjige za knjižnicu i oprema za učionice, te je omogućen pristup bazi podataka Eurolex. Razvijen je računalni program za praćenje aktivnosti u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika.

Ukupni proračun projekta iznosio je 999.185,00 DKK, a odnosio se na naknade predavačima u iznosu 235.100,00 DKK, programske aktivnosti u iznosu 452.500,00 DKK, naknade troškova službenih putovanja u iznosu 207.250,00 DKK, materijal za predavanja u iznosu 13.500,00 DKK i administrativnu naknadu u iznosu 90.835,00 DKK.

Prema završnom računu, prihodi su ostvareni od doznačenog predujma u visini 75,0% planiranih rashoda u iznosu 749.388,75 DKK. Ukupno izvršeni rashodi iznose 982.200,46 DKK, a odnose se na rashode za izradu materijala za predavanja i naknade predavačima u iznosu 190.867,74 DKK, rashode za programske aktivnosti u iznosu 644.271,82 DKK, rashode za troškove službenih putovanja u iznosu 45.820,43 DKK, rashode za materijal u iznosu 11.949,52 DKK i administrativnu naknadu u iznosu 89.290,95 kn.

S obzirom da je do konca 2008. Središnjem uredu za državnu upravu doznačeno 749.388,75 DKK, a ukupni rashodi iznose 982.200,46 DKK, obveze Kraljevine Danske za financiranje ukupnih rashoda iznose 232.811,71 DKK. Po završetku Projekta i odobrenju završnog izvješća, Kraljevina Danska treba doznačiti preostala ugovorena sredstva pomoći.

Financijski izvještaji sastavljeni su u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Prema mišljenju Ureda, sredstva su namjenski utrošena, a financijski izvještaji prikazuju u svim značajnim aspektima realno i objektivno financijsko stanje.

10.4. Projekt Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika

Obavljena je revizija projekta Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika. Ciljevi revizije bili su provjeriti jesu li financijski izvještaji sastavljeni u skladu s propisima, provjeriti dokumentaciju na temelju koje su sastavljeni financijski izvještaji, namjensko ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka, te provjeriti postupke provedbe projekta.

Projekt je financiran sredstvima predpristupne pomoći Kraljevine Danske Republici Hrvatskoj, a provodio se u Središnjem državnom uredu za upravu tijekom 2007. i 2008.

Ugovor o provedbi Projekta zaključen je u siječnju 2007. Za provođenje projekta ugovorena je pomoć u iznosu 767.635,- DKK. Ugovoreno je da se sredstva doznače u dva dijela, prvi dio na početku Projekta kao predujam u visini 75,0% planiranih sredstava, a drugi dio nakon što Veleposlanstvo Kraljevine Danske odobri završno izvješće Projekta i dobije revizijsko mišljenje.

Aktivnosti na provedbi Projekta financirane iz pomoći, provode se prema odredbama Smjernica za pomoć upravljanju Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Danske, pomoć za susjedstvo.

Cilj Projekta je uspostava održivih kapaciteta za razvoj i provedbu modula IT obuke za dobivanje Europske računalne diplome (dalje u tekstu: ECDL). ECDL je međunarodno priznati dokument kojim se potvrđuju osnovna informatička znanja i vještine.

Projekt se sastoji od pet aktivnosti: izbor i osposobljavanje trenera, izrada priručnika i materijala za ECDL module, dobivanje ECDL licence za Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, završetak probne obuke za izabranu grupu državnih službenika, te dodatne mjere za proširenje kapaciteta.

Prema završnom izvješću ostvareni su ciljevi projekta, odnosno razvijeni su ECDL tečajevi, Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika postao je ovlašteni ECDL ispitni centar za državne službenike, određeni zaposlenici i vanjski suradnici završili su tečajeve za ECDL trenere i postali su ovlašteni ECDL ispitivači, nabavljena je oprema, izrađeni su materijali za predavanja, određeni broj državnih službenika završilo je ECDL tečajeve, te su provedene i druge aktivnosti.

Za financiranje Projekta Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika ugovorena su sredstva iz pomoći Kraljevine Danske u iznosu 767.635,- DKK, a odnosila su se na naknade za izradu materijala za predavanja, naknadu predavačima i voditelju projekta u iznosu 357.850,- DKK, rashode za materijal u iznosu 28.000,- DKK, rashode programskih aktivnosti u iznosu 312.000,- DKK i administrativnu naknadu u iznosu 69.785,- DKK.

Prema završnom računu, prihodi su ostvareni od doznačenog predujma u visini 75,0% planiranih rashoda u iznosu 575.726,- DKK. Ukupni rashodi u iznosu 767.056,14 DKK odnose se na naknade predavačima i naknadu voditelju projekta u iznosu 299.069,83 DKK, izdatke za programske aktivnosti u iznosu 398.253,93 DKK i administrativnu naknadu u iznosu 69.732,38 DKK.

S obzirom da ukupni prihodi iznose 575.726,- DKK, a ukupni rashodi iznose 767.056,14 DKK, obveze Kraljevine Danske za financiranje ukupnih rashoda iznose 191.330,14 DKK. Po završetku Projekta i odobrenju završnog izvješća, Kraljevina Danska treba doznačiti preostala ugovorena sredstva pomoći.

Financijski izvještaji sastavljeni su u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Prema mišljenju Ureda, sredstva su namjenski utrošena, a financijski izvještaji prikazuju u svim značajnim aspektima realno i objektivno financijsko stanje.

10.5. Projekt Razvoj sustava odgoja i obrazovanja

Obavljena je revizija projekta Razvoj sustava odgoja i obrazovanja, koji se sufinancira iz sredstva Međunarodne banke za obnovu i razvoj (dalje u tekstu: IBRD).

Ciljevi revizije bili su provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja za 2008., provjeriti namjensko ostvarenje i trošenje sredstava, ispitati financijske i druge transakcije u smislu učinkovitog i svrsishodnog trošenja sredstava, ispitati primjenu zakona i drugih propisa vezanih uz organizaciju i financijsko računovodstveno poslovanje, te revizijskim postupcima obuhvatiti cjelokupni Projekt.

Cilj Projekta je usmjeravanje cjelokupne politike na sustav unapređivanja odgoja i obrazovanja, kao sustava koji povezuje zakonske, kadrovske, materijalne, znanstvene i stručne pretpostavke.

Posebna prioritetna područja Projekta uključuju:

- poboljšanje poučavanja i učenja u školama, razvijanje znanja i umijeća odgojiteljskog i nastavnog osoblja te poboljšanje njihova društvenog položaja,
- poboljšanje uvjeta rada u školama,
- razvijanje navike cjeloživotnog učenja u skladu s potrebama tržišta,
- primjenu informatičko-komunikacijske tehnologije,
- poticanje raznovrsnih pomoći u učenju i izvanškolskim djelatnostima, te stvaranje ozračja koje školu čine zajednicom u kojoj se uči i grade bliski i snošljivi međuljudski odnosi,
- poboljšanje upravljanja u odgojno-obrazovnim ustanovama te uvođenje sustava praćenja i vrednovanja odgojno-obrazovne djelatnosti,
- racionalizaciju i decentralizaciju sustava obrazovanja,
- povećanje izravne potpore regionalnome razvoju,
- povećanje uključenosti obitelji, lokalne zajednice, socijalnih i drugih partnera u unapređenje sustava,
- inovativne pristupe u odgojnom i obrazovnom procesu,
- jačanje nacionalnih i kulturnih vrijednota, te
- jačanje svijesti o pripadnosti europskom kulturnom krugu.

Realizacija Projekta je započela 2006., a završetak je bio predviđen u 2009. Projekt se provodi u Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa (dalje u tekstu: Ministarstvo).

U ocjeni Projekta, koju je u lipnju 2005. izradila IBRD, planirana su sredstva za realizaciju Projekta u ukupnom iznosu 255.000.000 USD, odnosno u kunskoj protuvrijednosti 1.546.009.410,00 kn (preračunato prema srednjem tečaju HNB na dan 30. lipnja 2005.), od čega iz zajma IBRD u iznosu 85.000.000 USD, odnosno u kunskoj protuvrijednosti 515.336.470,00 kn (67.800.000 EUR) i iz sredstava državnog proračuna u iznosu 170.000.000 USD, odnosno u kunskoj protuvrijednosti 1.030.672.940,00 kn.

Prema godišnjem financijskom planu za 2008., rashodi Projekta planirani su u iznosu 346.897.928,00 kn, a njihovo financiranje iz sredstva državnog proračuna u iznosu 294.130.648,00 kn ili 84,8% i sredstva zajma IBRD u iznosu 52.767.280,00 kn ili 15,2%. Rashodi Projekta izvršeni su u iznosu 345.813.623,00 kn, što je za 1.084.305,00 kn ili 0,3% manje od plana. Financirani su iz sredstva državnog proračuna u iznosu 293.352.012,00 kn ili 84,8% i iz zajma IBRD u iznosu 52.461.611,00 kn ili 15,2%.

Od ukupno izvršenih rashoda u 2008. u iznosu 345.813.623,00 kn, za obogaćivanje razrednih postupaka (prvi prioritet) izvršeni su rashodi u iznosu 234.097.327,00 kn, za poboljšanje praćenja i vrednovanja odgojno obrazovnih postignuća i državne mature (drugi prioritet) u iznosu 33.514.549,00 kn, za jačanje upravljanja i rukovođenja (treći prioritet) u iznosu 10.050.976,00 kn, te za podršku lokalnom razvoju i inovacijama (četvrti prioritet) u iznosu 68.150.771,00 kn.

Od ukupno planiranih sredstva za provedbu Projekta u iznosu 255.000.000 USD, odnosno u kunskoj protuvrijednosti 1.546.009.410,00 kn, u razdoblju od 2006. do 2008. utrošena su sredstva u iznosu 624.732.426,00 kn ili 40,4%, od čega iz državnog proračuna u iznosu 519.765.114,00 kn, a iz zajma IBRD u iznosu 104.967.312,00 kn.

S obzirom da se završetak realizacije Projekta planira u 2009., a do konca 2008. utrošeno je 40,4% planiranih sredstava, predloženo je izraditi realni plan realizacije Projekta s planiranim aktivnostima i zadacima te nositeljima pojedinih aktivnosti i zadataka, te poduzeti mjere i aktivnosti koje bi trebale osigurati realizaciju Projekta u ugovorenom roku. Nadalje, predloženo je praćenje ostvarenja pojedinih aktivnosti i zadataka Projekta, te postignutih učinaka provedbe Projekta vezanih za postavljene prioritete i razvojne ciljeve.

Vezano za provođenje postupaka nabave, ugovorom je određeno da se roba, radovi i usluge, osim konzultantskih usluga, nabavljaju prema odredbama Smjernica o nabavi u okviru zajmova IBRD i kredita IDA iz svibnja 2004. Predviđena je nabava putem međunarodnog i nacionalnog nadmetanja, s tim da se robe, radovi i usluge u protuvrijednosti do 3.000.000 EUR mogu nabavljati prema ugovorima zaključenim po prethodno provedenim postupcima javnog nadmetanja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nadalje je određeno da se konzultantske usluge nabavljaju u skladu s odredbama Smjernica o izboru i zapošljavanju konzultanata i odredbama operativnog priručnika.

Revizijom su provjereni postupci nabave roba, radova i usluga, te dokumentacija na temelju kojih su sastavljeni financijski izvještaji.

Financijski izvještaji sastavljeni su u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Nabava roba, radova i usluga obavljena je u skladu s odredbama utvrđenim ugovorom o zajmu zaključenim s IBRD.

Prema mišljenju Ureda, sredstva u dijelu koji se odnosi na Projekt su namjenski utrošena, a financijski izvještaji za 2008. prikazuju u svim značajnim aspektima realno i objektivno financijsko stanje.

10.6. Projekt Švedski fond za potporu institucija u Republici Hrvatskoj

Obavljena je revizija projekta Švedski fond za potporu institucija u Republici Hrvatskoj za 2008.

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

Cilj Projekta je pomoći Republici Hrvatskoj u ubrzanju programa reformi za integraciju s Europskom unijom i u provedbi pravne stečevine, te omogućiti ministarstvima i drugim tijelima državne uprave postizanje ciljeva Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji, kroz provedbu kratkoročnih projekata tehničke pomoći, koji se ne mogu poduprijeti putem drugih raspoloživih programa financiranja.

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (dalje u tekstu: Ministarstvo) i Kraljevina Švedska koju je zastupala Švedska agencija za međunarodnu suradnju - Sida (dalje u tekstu: Sida) zaključili su u prosincu 2005. ugovor prema kojem se Ministarstvo obvezalo osigurati uredski prostor i materijal, ustrojiti jedinicu za provedbu programa, pregled prijedloga projekata tehničke pomoći, izradu natječajne dokumentacije, ocjenu ponuda, zaključivanje ugovora sa savjetnicima, praćenje i nadzor rada savjetnika, otvaranje računa u prihvatljivoj poslovnoj banci, isplatu naknada savjetnicima, izradu akcijskog i isplalnog plana, te podnošenje financijskih izvještaja. Navedeni ugovor je na snazi od 7. lipnja 2006. do 30. lipnja 2009., a financiranje rashoda bilo je predviđeno do konca prosinca 2008.

Ukupna sredstva za provedbu Projekta planirana su u iznosu 9.400.000,- SEK, što je približno 7.500.000,00 kn. Za financiranje Projekta Kraljevina Švedska odobrila je i doznala, na poseban račun otvoren u Republici Hrvatskoj, 1.001.000 EUR odnosno 9.400.000 SEK. U 2006. doznana su sredstva u iznosu 475.000 EUR, a u 2007. u iznosu 526.000 EUR.

U razdoblju od lipnja 2006. do svibnja 2008. odobreno je devet potprojekata tehničke pomoći koji su financirani iz Projekta, za koje su planirani rashodi u ukupnom iznosu 1.040.723 EUR, što je za 39.723 EUR više od ostvarenih prihoda za njihovo financiranje. Za financiranje rashoda u iznosu 39.723 EUR nisu osigurana sredstva.

Tijekom 2007. i 2008. financirani su sljedeći potprojekti:

- Izgradnja ustanove i razvijanje sposobnosti hrvatske Agencije za promicanje izvoza i ulaganja (nositelj potprojekta: Agencija za promicanje izvoza i ulaganja),
- Nacionalna strategija za sigurnost kemikalija (nositelj potprojekta: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi),
- Podrška Hrvatskoj akreditacijskoj agenciji za potpunu uspostavu vjerodostojnog hrvatskog akreditacijskog sustava (nositelj potprojekta: Hrvatska akreditacijska agencija),
- Računanje i kartiranje kritičnog opterećenja zračnog zagađenja na odabranim lokacijama površinskih voda Republike Hrvatske (nositelj potprojekta: Agencija za zaštitu okoliša),
- Strategija i razvoj sposobnosti pružanja usluga usmjerenih na korisnike u domeni e-Uprave (nositelj potprojekta: Financijska agencija),
- Potpora Hrvatskoj agenciji za malo gospodarstvo u podizanju konkurentnosti malih i srednjih poduzetnika (nositelj potprojekta: Hrvatska agencija za malo gospodarstvo),
- Jačanje kapaciteta Županijskih javnih ustanova za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima u svjetlu usklađivanja propisa sa zakonodavstvom Europske unije (nositelj potprojekta: Ministarstvo kulture),
- Podrška Uredu za ravnopravnost spolova u jačanju nacionalnih mehanizama za jednakost spolova kroz izobrazbu koordinatora ili kordinatorica u tijelima državne uprave (nositelj potprojekta: Ured za ravnopravnost spolova) i
- Jačanje institucionalnog kapaciteta Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo (nositelj potprojekta: Državni zavod za intelektualno vlasništvo).

Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2009.) završeno je sedam potprojekata, a ugovorena vrijednost usluga za njihovo provođenje iznosila je 768.253 EUR. Prema konačnim izvješćima, izvršeni su rashodi u iznosu 746.897,11 EUR, što je za 21.355,89 EUR manje od ugovorenog iznosa. Za jedan potprojekt ugovorene vrijednosti 122.600 EUR dostavljeno je konačno izvješće o provedenim aktivnostima, koje Ministarstvo zbog određenih nepravilnosti u obračunu nije ovjerilo. U vrijeme obavljanja revizije (svibanj 2009.) postupak usklađivanja s pružateljem usluga je u tijeku, a za jedan potprojekt ugovorene vrijednosti 149.870 EUR završene su aktivnosti i izvršeni rashodi u iznosu 104.593 EUR. Sredinom travnja 2009. Ministarstvo je od pružatelja usluga zatražilo izvješće u kojem treba navesti koje su planirane aktivnosti završene, a koje nisu i iz kojih razloga, te dostavu financijskog izvješća. Do sredine svibnja 2009. pružatelj usluga nije dostavio tražena izvješća.

Rashodi za financiranje potprojekata odobrenih u okviru Projekta, tijekom 2008. izvršeni su u iznosu 2.590.610,73 kn, odnosno 358.590,98 EUR.

Tijekom 2007. i 2008. ukupno su izvršeni rashodi u iznosu 450.298,92 EUR, a odnose se na rashode za konzultantske usluge za potprojekt Agencije za promicanje izvoza i ulaganja u iznosu 75.328,10 EUR, potprojekt Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi u iznosu 109.380,06 EUR, potprojekt Hrvatske akreditacijske agencije u iznosu 104.593 EUR, potprojekt Agencije za zaštitu okoliša 84.661,12 EUR, potprojekt Financijske agencije u iznosu 75.584,98 EUR, te bankarske usluge i usluge platnog prometa u iznosu 751,66 EUR.

Također, od siječnja 2009. do vremena obavljanja revizije (svibanj 2009.), izvršeni su rashodi u iznosu 477.137,39 EUR (od čega za konzultantske usluge za potprojekte 475.967,42 EUR i za bankarske usluge i usluge platnog prometa 1.169,97 EUR), te su ukupno izvršeni rashodi u iznosu 927.436,31 EUR (od čega za konzultantske usluge za potprojekte 925.514,68 EUR i za bankarske usluge i usluge platnog prometa 1.921,63 EUR), što je za 113.286,69 EUR manje od planiranih rashoda.

Revizijom su provjereni financijski izvještaji i dokumentacija na temelju koje su sastavljeni, te su utvrđene sljedeće nepravilnosti:

- U poslovnim knjigama Ministarstva, Projekt je iskazan kao posebna aktivnost, te su podaci o Projektu iskazani u financijskim izvještajima Ministarstva. Računovodstveno poslovanje za potrebe Projekta vodi Ministarstvo u Odjelu za financijsko-računovodstvene poslove gdje se evidentiraju poslovni događaji, koji se odnose na provedbu Projekta odnosno potprojekata. Odredbom članka 21. spomenutog Pravilnika, propisano je da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, a rashodi na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju. U poslovnim knjigama Ministarstva za 2008. nisu evidentirani rashodi za konzultantske usluge koje su obavljene i za koje su ispostavljeni računi tijekom 2008. u iznosu 342.430,34 EUR (2.508.105,34 kn prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan 31. prosinca 2008.). Rashodi su evidentirani u poslovnim knjigama za 2009., što nije u skladu s odredbama spomenutog Pravilnika.
- Prema odredbama ugovora o Projektu, Ministarstvo do 1. veljače svake godine, Kraljevini Švedskoj, treba dostaviti izvješće o napretku Projekta, a najkasnije 60 dana od zaključenja kalendarske godine treba sastaviti financijski izvještaj i dostaviti Ministarstvu financija i Kraljevini Švedskoj. Financijski izvještaj treba sadržavati prihode i rashode za ukupno poslovanje uključujući sve izvore financiranja. Uz svaki zahtjev za isplatom treba priložiti tromjesečni financijski izvještaj.

U ožujku 2008. Ministarstvo je sastavilo financijski izvještaj o Projektu i izvješće o napretku Projekta. U financijskom izvještaju o Projektu obuhvaćeni su ukupni prihodi i rashodi za razdoblje od prosinca 2006. do ožujka 2008., a u izvješću o napretku Projekta, obuhvaćene su sve planirane i poduzete aktivnosti prema potprojektima, od početka Projekta, odnosno od lipnja 2006. do ožujka 2008., rokovi završetka, planiranje novih potprojekata i drugo.

Izvješće o napretku Projekta za razdoblje do konca 2008. nije sastavljeno. Sredinom travnja 2009. Ministarstvo je sastavilo financijski izvještaj o Projektu, koji je koncem travnja 2009. dostavljen Sidi, a Ministarstvu financija nije dostavljen. Navedeno nije u skladu s člankom 7. ugovora o Projektu, kojim je određeno da Ministarstvo do 1. veljače svake godine Kraljevini Švedskoj treba dostaviti izvješće o napretku Projekta, a najkasnije 60 dana od zaključenja kalendarske godine sastavlja financijski izvještaj kojeg podnosi Ministarstvu financija i Kraljevini Švedskoj. Ministarstvo je početkom svibnja 2009. pisanim putem obavijestilo Sidu da godišnje izvješće o napretku Projekta nije dostavljeno kako je ugovoreno, jer se očekivalo da će svi planirani projekti biti završeni u ugovorenim rokovima, te da će se umjesto godišnjeg izvješća dostaviti završno izvješće.

S obzirom da je prema Ugovoru o Projektu ugovoreno da se odobrenim sredstvima mogu financirati troškovi za aktivnosti koje se obave do konca prosinca 2008., te da nakon 30. lipnja 2009. odobrena sredstva neće biti na raspolaganju u svrhu plaćanja, a da jedan potprojekt ugovorene vrijednosti 149.870 EUR nije završen, te da za jedan potprojekt ugovorene vrijednosti 122.600 EUR Ministarstvo nije ovjerilo konačno izvješće o provedenim aktivnostima, da nije sastavljeno izvješće o napretku projekta za 2008., Ured je ocijenio da su ciljevi Projekta djelomično ostvareni i predložio poduzimanje mjera za ubrzanje postupaka na njihovu realizaciju.

11. PRAĆENJE IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA

Postupcima revizije provjeravaju se financijski izvještaji i poslovanje subjekta revizije.

Na nepravilnosti i propuste koji su utvrđeni u postupku revizije, a mogu se odmah ispraviti, državni revizori ukazuju u tijeku revizije. To su najčešće nepravilnosti i propusti koji se odnose na računovodstveno poslovanje (ustrojavanje ili usklađivanje pojedinih evidencija). Često su to nepravilnosti i propusti formalne prirode te ih subjekti u velikoj većini slučajeva isprave u tijeku revizije. Sve druge nepravilnosti i propusti, koji se odnose na financijske izvještaje i poslovanje subjekta, navode se u izvješću o obavljenoj reviziji i za njih se daju nalozi i preporuke s ciljem ispravljanja nepravilnosti, odnosno kako se nepravilnosti ne bi ponavljale.

Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji se uručuje zakonskom predstavniku subjekta revizije na očitovanje. Rok za očitovanje je najčešće osam dana, a ovisno o veličini subjekta i broju utvrđenih nepravilnosti, može biti i duži.

Subjekt revizije u očitovanju, u pisanom obliku objašnjava zbog čega su i u kojim okolnostima nastale nepravilnosti i propusti učinjeni. Nepravilnosti i propusti koji su do postupka očitovanja ispravljeni i njihov ispravak dokumentiran, ne utječu na izražavanje mišljenja.

U ovom izvještajnom razdoblju, svi subjekti revizije su u zadanim rokovima dostavili očitovanja. U velikoj većini slučajeva, subjekti revizije prihvaćaju naloge, preporuke i mišljenja Ureda.

U skladu s INTOSAI - revizijskim standardima, Ured prati izvršenje danih naloga i preporuka. Praćenje se povodi na temelju pisanog očitovanja, kojeg subjekti revizije dostavljaju u roku 60 dana od dana uručivanja izvješća o obavljenoj reviziji. U tom očitovanju subjekti revizije navode radnje koje su poduzete na otklanjanju utvrđenih nepravilnosti nakon uručivanja izvješća o obavljenoj reviziji. Često se uz očitovanje prilaže i dokumentacija kojom se potvrđuje izvršenje danih naloga i preporuka.

U ovom izvještajnom razdoblju, od ukupno 546 subjekata obuhvaćenih revizijom, 20 subjekata se nije očitovalo o poduzetim radnjama.

Osim toga, praćenje izvršenja danih naloga i preporuka provodi se i na početku svake revizije. Državni revizori provjeravaju koji su nalozi, preporuke dani u prethodnoj reviziji izvršeni, a koji nisu izvršeni. U izvješću o obavljenoj reviziji navode se izvršeni i neizvršeni nalozi i preporuke, kao i obveza njihovog izvršenja.

Ponavljanje neizvršenih naloga i preporuka utječe na izražavanje vrste mišljenja.

Izvješća se uručuju zakonskom predstavniku subjekta revizije. Tako se izvješće o obavljenoj reviziji lokalnih jedinica uručuje predsjedniku županijske skupštine, odnosno predsjedniku gradskog ili općinskog vijeća te županu, gradonačelniku i načelniku općine. Gotovo sve lokalne jedinice na svojim sjednicama županijske skupštine, odnosno gradskog ili općinskog vijeća raspravljaju o izvješću o obavljenoj reviziji, sa zaključkom da će se postupiti po danim nalogima i preporukama Ureda.

Kod korisnika državnog proračuna i drugih subjekata revizije, čelnici zadužuju djelatnike koji provode radnje na otklanjanju utvrđenih nepravilnosti i propusta.

Nakon rasprave u Hrvatskom saboru o izvješćima o obavljenim revizijama, najčešće se donosi zaključak o dostavljanju izvješća nadležnim institucijama radi utvrđivanja eventualnih kažnjivih dijela, te zadužuje Vlada Republike Hrvatske da izvijesti Hrvatski sabor o učinjenom na otklanjanju nepravilnosti i propusta.

Revizijama koje su provedene u ovom izvještajnom razdoblju, utvrđeno je da se kod većine subjekata smanjuje broj nepravilnosti i propusta u odnosu na ranije revizije. Najveće smanjenje se odnosi na subjekte kod kojih se revizija obavlja svake godine. Ujedno, povećava se postotak izvršenja danih naloga i preporuka u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje, a što je također posebno uočljivo kod subjekata kod kojih se revizija obavlja svake godine.

Smanjenju broja nepravilnosti i propusta kod subjekata revizije, kao i učinkovitijem raspolaganju javnim sredstvima uvelike je pridonijelo samo postojanje institucije državne revizije u Republici Hrvatskoj, obavljanje revizija čiji je cilj ukazati zakonskom predstavniku subjekta revizije na nepravilnosti i propuste, te dati naloge i preporuke za njihovo otklanjanje, zatim obveza očitovanja subjekta revizije, praćenje izvršenja danih naloga i preporuka, te dostupnost izvješća cjelokupnoj javnosti (rasprava o izvješćima o obavljenoj reviziji Hrvatskog sabora, koju često izravno prenose elektronski mediji, objavljeni članci u tiskovinama, te objava izvješća na Internet stranicama Ureda), kao i postupanje državnih institucija po izvješćima u okviru svojih nadležnosti.

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

Tablica broj 39

Broj danih naloga i preporuka prema vrstama subjekata

Redni broj	Vrsta subjekta	Broj subjekata	Broj naloga i preporuka
1	2	3	4
1.	Državni proračun i korisnici državnog proračuna	36	125
2.	Lokalne jedinice	277	1 356
3.	Zavodi za javno zdravstvo	21	60
4.	Drugi korisnici proračuna	50	152
5.	Trgovačka društva u državnom vlasništvu	9	44
6.	Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica	111	419
7.	Neprofitne organizacije	21	43
8.	Projekti	6	43
UKUPNO		531	2 242

12. ZAKLJUČAK

U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, Ured je osnovan kao samostalno i neovisno tijelo koje je odgovorno Hrvatskom saboru, a nadležan je za obavljanje poslova državne revizije. Nadležnost Ureda obuhvaća reviziju:

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

Pored nadležnosti, Zakonom su uređena i pitanja ustroja, obavljanja revizije, izrade izvješća i izvješćivanja, pitanja koja se odnose na stručne i moralne kvalitete i uvjete koje moraju ispunjavati kandidati za stjecanje certifikata i obavljanje poslova ovlaštenog državnog revizora, te odnos prema drugim tijelima vlasti i subjektima revizije.

Revizija se obavlja jednom godišnje za:

- državni proračun,
- fondove odnosno zavode na državnoj razini, te
- proračune lokalnih jedinica, u opsegu koji se utvrđuje godišnjim programom rada Ureda.

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

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

Prema odredbama Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, Ured je uz Ministarstvo financija - Poreznu upravu, nadležan za provedbu nadzora nad financijskim poslovanjem političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, a prema odredbama Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, ostvaruje se uvid u izvore i visinu sredstava za financiranje izbora i promidžbe kandidata za navedene funkcije.

Postupci i način obavljanja revizije odvijaju se u skladu sa Zakonom o državnoj reviziji, a prema načelima i pravilima utvrđenim INTOSAI - revizijskim standardima, unutarnjim normativnim aktima i procedurama, te pravilima struke uz poštivanje Kodeksa profesionalne etike državnih revizora.

Reviziju obavljaju ovlaštene državni revizori. Druge poslove iz nadležnosti Ureda obavljaju državni službenici i namještenici zaposleni u odjelima za kadrovske, administrativne, opće, financijske, računovodstvene i informatičke poslove.

Kao i u prethodnom izvještajnom razdoblju, a u skladu s praksom državne revizije, ciljevi revizije bili su:

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

U ovom izvještajnom razdoblju obavljeno je 855 revizija, od čega 546 financijskih revizija koje su obuhvaćale reviziju financijskih izvještaja i poslovanja subjekata na državnoj i lokalnoj razini, 299 uvida u proračun i financijske izvještaje lokalnih jedinica i 10 uvida u financijske izvještaje izvanparlamentarnih političkih stranaka.

Financijska revizija je obavljena za državni proračun i 35 korisnika državnog proračuna, 277 lokalnih jedinica, 21 zavod za javno zdravstvo, 50 drugih korisnika proračuna, 120 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica, 21 neprofitnu organizaciju, 6 projekata, 11 parlamentarnih političkih stranaka, te 4 nezavisna zastupnika. Revizijom se utvrđuju činjenice na temelju kojih se izražava mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju. Izraženo je 107 bezuvjetnih, 434 uvjetnih i 5 nepovoljnih mišljenja.

Prije, u tijeku i nakon provedbe revizija, Ured surađuje s drugim državnim institucijama. Suradnja obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite i zamolbe, davanje pojašnjenja, te sudjelovanje na organiziranim sastancima u vezi predmeta revizije. U ovom izvještajnom razdoblju razmijenjeni su dokumenti i izvješća u vezi 103 predmeta u okviru provedbe mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, s ciljem afirmacije pristupa «nulte tolerancije» na korupciju. Također, u ovom izvještajnom razdoblju, Ured je odgovorio na upite i dostavio izvješća o obavljenim revizijama na 79 zahtjeva predstavnika medija te 72 zahtjeva pravnih i fizičkih osoba.

Provedenim revizijama u ovom izvještajnom razdoblju, obuhvaćena su javna sredstva u ukupnom iznosu 175.710.561.707,00 kn.

Kao i prethodnom izvještajnom razdoblju, najčešće utvrđene nepravilnosti odnose se na djelovanje sustava unutarnjih kontrola i unutarnje revizije, računovodstveno poslovanje i planiranje, ostvarenje prihoda, izvršenje rashoda, te na postupke javne nabave. U svim slučajevima kada su utvrđene nepravilnosti, dani su nalozi i preporuke za njihovo otklanjanje. Ured je dao i određena mišljenja i prijedloge za racionalnije korištenje i upravljanje javnim sredstvima. Također, prati provedbu danih naloga i preporuka te traži od subjekata revizije pisano očitovanje u roku 60 dana o poduzetim radnjama. Kod većine subjekata se smanjuje broj nepravilnosti u odnosu na prethodnu reviziju (najveće smanjenje se odnosi na subjekte kod kojih se revizija obavlja svake godine), a povećava se udjel izvršenih naloga i preporuka u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje.

Ukazivanjem na nepravilnosti, propuste i pogreške u poslovanju, te davanjem naloga preporuka i prijedloga za njihovo otklanjanje, Ured pridonosi poboljšanju upravljanja javnom imovinom, učinkovitom izvršavanju obveza unutar javnog sektora, povećanju odgovornosti sudionika u procesu korištenja javnih sredstava, osiguravanju javnosti rada, kao i informiranju građana o trošenju novca poreznih obveznika.

Svojim radom Ured nastoji u javnosti biti prepoznatljiv po neovisnosti, profesionalnoj izvrsnosti, savjesnosti i etičnosti, pravodobnosti, pouzdanosti i odgovornosti. Na taj način u potpunosti se opravdavaju svrha, misija i ciljevi zacrtani Strateškim planom razvoja za razdoblje 2008. do 2012., te Ured približavaju ostvarenju postavljene vizije - stalnom provjerom zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i djelotvornosti gospodarenja javnom imovinom, pridonijeti povećanju odgovornosti sudionika u prikupljanju, trošenju i upravljanju proračunskim, izvanproračunskim i drugim javnim sredstvima. Strateškim planom predviđeno je da glavne aktivnosti Ureda u narednom razdoblju budu usmjerene na tri posebna cilja:

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

Tijekom 2009. Ured je pratio dostignuća u informatičkoj tehnologiji, s ciljem poboljšanja postojećeg informacijskog sustava, i ujedno radio na razvoju vlastite programske podrške koja treba omogućiti primjenu informatičke tehnologije u svim fazama revizijskog procesa (od planiranja i provedbe do izvješćivanja o obavljenoj reviziji).

Provedbom ranije opisanih poslova, Ured je izvršio zadaću koja mu je dodijeljena Zakonom o državnoj reviziji i Zakonom o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Ostvareni su ciljevi iz Programa rada za 2009. i planirani dio ciljeva iz Strateškog plana razvoja za razdoblje 2008. do 2012. Dio ciljeva ostvaren je kroz uspješnu suradnju s drugim srodnim institucijama i međunarodnim profesionalnim organizacijama. Uspješnom realizacijom postavljenih ciljeva iz Strateškog plana te provedbom plana i programa rada, Ured pridonosi borbi protiv korupcije kao i poboljšanju informiranosti Hrvatskog sabora i građana o načinu i rezultatima upravljanja proračunskim i izvanproračunskim sredstvima, te drugim sredstvima koja su subjektima revizije dana na upravljanje i raspolaganje.