



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

**IZVJEŠĆE O RADU
DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU
ZA 2016.**

Zagreb, prosinac 2016.

SADRŽAJ

stranica

| | |
|--|----|
| SAŽETAK | i |
| I. NADLEŽNOST UREDA | 2 |
| Revizija i postupci revizije | 2 |
| Revizijsko mišljenje | 4 |
| Ocjena učinkovitosti | 5 |
| II. GODIŠNJI PROGRAM I PLAN RADA | 6 |
| III. REVIZIJE OBAVLJENE U 2016. | 7 |
| a) <i>Financijske revizije</i> | 7 |
| DRŽAVNI PRORAČUN I KORISNICI | 8 |
| Izražena mišljenja | 8 |
| Nalazi revizije | 9 |
| LOKALNE JEDINICE | 21 |
| Izražena mišljenja | 21 |
| Nalazi revizije | 23 |
| VISOKA UČILIŠTA | 36 |
| DRUGI SUBJEKTI REVIZIJE | 37 |
| Izražena mišljenja | 37 |
| Nalazi revizije | 37 |
| POLITIČKE STRANKE, NEZAVISNI ZASTUPNICI I ČLANOVI PREDSTAVNIČKIH TIJELA LOKALNIH JEDINICA | 39 |
| b) <i>Revizije učinkovitosti</i> | 42 |
| GOSPODARENJE MINERALNIM SIROVINAMA NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE OD 2013. DO 2015. | 43 |
| NABAVA I KORIŠTENJE SLUŽBENIH VOZILA PRORAČUNSKIH KORISNIKA DRŽAVNOG PRORAČUNA | 47 |
| PROVEDBA MJERA UTVRĐENIH STRATEGIJOM RAZVOJA TURIZMA REPUBLIKE HRVATSKE DO 2020. | 50 |
| RAD NADZORNIH ODBORA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U VLASNIŠTVU LOKALNIH JEDINICA | 54 |
| SUSTAV JAVNE NABAVE U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA | 57 |
| UPRAVLJANJE I RASPOLAGANJE NEKRETNINAMA LOKALNIH JEDINICA | 60 |

| | | |
|-------|--|----|
| IV. | PROVJERA IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA | 63 |
| | Provjera u okviru financijskih revizija | 63 |
| | Posebni revizijski postupci provjere | 64 |
| V. | DRUGI POSLOVI UREDA | 66 |
| | Suradnja s pravosudnim i drugim tijelima | 66 |
| | Međunarodna suradnja | 66 |
| VI. | STRATEŠKI PLAN RAZVOJA 2013. - 2017. | 68 |
| VII. | OCJENA KVALITETE RADA UREDA | 69 |
| | Ocjena korisnika revizijskih izvješća | 69 |
| | Ocjena subjekata revizije | 70 |
| VIII. | PRORAČUN UREDA ZA 2016. I PLAN ZA 2017. | 71 |
| IX. | ZAPOSLENICI | 73 |
| | POPIS TABLICA GRAFIČKIH PRIKAZA | 75 |

S A Ž E T A K

Ured je Programom i planom rada za 2016. obuhvatio sve subjekte za koje je odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju i Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe propisana obveza obavljanja revizije svake godine (Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica).

Osim ovih revizija, planirane su i financijske revizije proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica, visokih učilišta i drugih subjekata te revizije učinkovitosti:

- gospodarenja mineralnim sirovinama na području Republike Hrvatske od 2013. do 2015.
- nabave i korištenja službenih vozila proračunskih korisnika državnog proračuna
- provedbe mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020.
- rada nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica
- sustava javne nabave u trgovačkim društvima i
- upravljanja i raspolaganja nekretninama lokalnih jedinica.

Ured je planirao obaviti posebnu provjeru izvršenja preporuka danih u prošlim revizijama učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica te obaviti uvide u financijske izvještaje izvanparlamentarnih političkih stranaka i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica.

Provjerama su obuhvaćena 294 subjekta, kojima je u prošlim revizijama dano ukupno 1 671 naloga i preporuka, te je utvrđeno da 467 ili 27,9 % naloga i preporuka nije izvršeno.

Uvid u financijske izvještaje obavljen je za 49 članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica i 49 izvanparlamentarnih političkih stranaka.

a) Financijske revizije

U ovom izvještajnom razdoblju **obavljeno je 210 financijskih revizija**, kojima su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje subjekata na državnoj i lokalnoj razini. Izraženo je 98 ili 46,7 % bezuvjetnih, 111 ili 52,8 % uvjetnih te jedno (0,5 %) nepovoljno mišljenje (Bošnjačka demokratska stranka Hrvatske).

Državni proračun i korisnici

U ovom izvještajnom razdoblju obavljene su **revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu i financijske revizije 27 proračunskih (ministarstva, zavodi, uredi i uprava) i jednog izvanproračunskog korisnika državnog proračuna (Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje).**

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu izraženo je uvjetno mišljenje, a o financijskim izvještajima i poslovanju korisnika državnog proračuna za 2015. **izraženo je 13 bezuvjetniha i 15 uvjetnih mišljenja.**

Bezuovjetno mišljenje je izraženo za: Hrvatski sabor, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Ministarstvo financija, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo uprave, Ured predsjednice Republike Hrvatske, Ured predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti i Vladu Republike Hrvatske.

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

Revizijom financijskih izvještaja i poslovanja 28 korisnika, utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje, prihode i potraživanja, rashode, državna jamstva i javnu nabavu.

Za pojedine aktivnosti subjekti revizije nisu realno planirali rashode, s obzirom da su neki rashodi ostvareni u značajno manjim iznosima od planiranih ili nisu ostvareni, a neki nisu planirani u dostatnom iznosu, jer u postupku planiranja nisu uzeti u obzir podaci o preuzetim ugovornim obvezama. Gotovo svi subjekti revizije imaju ustrojene evidencije potpisanih ugovora i ugovornih obveza, ali evidencije kod pojedinih subjekata nisu centralizirane ili informacijski sustavi koji podržavaju određene poslovne procese ili ustrojstvene jedinice nisu međusobno povezane, stoga postoji značajan rizik da se u financijski plan ne uključe cjelokupne obveze koje dospjevaju u godini za koju se financijski plan sastavlja.

U procesu strateškog planiranja važna je međusobna suradnja između ministarstava i proračunskih korisnika iz njihove nadležnosti i to u pripremi i provedbi strateških planova, koordinaciji pripreme i realizacije proračuna, odnosno financijskih planova te izvještavanju. Ta suradnja još nije zadovoljavajuća, stoga se godišnji planovi rada i financijski planovi pojedinih ministarstava i proračunskih korisnika iz njihove nadležnosti ne mogu povezati s ciljevima iz strateških planova.

Rashodi za pojedine namjene nisu evidentirani na propisanim računima Računskog plana, a kod pojedinih subjekata istovrsni poslovni događaja su evidentirani na različitim računima. Također, kod pojedinih subjekata revizije, podaci evidentirani u pomoćnim knjigama nisu usklađeni s podacima u glavnoj knjizi.

Dio rashoda i obveza u poslovnim knjigama je evidentiran u vrijeme kad su obveze podmirene, što ne samo da nije u skladu s propisanim računovodstvenim načelima prema kojima se iskazuju rashodi, nego ni financijski izvještaji ne daju realnu sliku o nastalim obvezama. Revizijom je utvrđeno da pojedini subjekti u Bilanci netočno iskazuju dospjele obveze kao nedospjele i dospjela potraživanja kao nedospjela.

Kod većeg broja subjekata revizije, popis imovine i obveza nije cjelovit, nisu donesene odluke zakonskog predstavnika o prijedlozima povjerenstava za popis ili je odluka donesena nakon sastavljanja godišnjih financijskih izvještaja te se usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom obavlja sljedeće godine.

U pojedinim slučajevima, proračunski korisnici u čijoj je nadležnosti prikupljanje, odnosno naplata prihoda, mjere naplate ne poduzimaju pravodobno.

Kod proračunskih korisnika koji su davatelji koncesija te uvidom u Registar koncesija Ministarstva financija, revizijom je utvrđeno da se u pojedinim slučajevima nedovoljno brinu o potpunoj i pravodobnoj naplati prihoda od koncesija, s obzirom na značajne iznose dospjelih potraživanja za koncesijske naknade. Također, utvrđeno je da pojedini davatelji koncesija ne izdaju račune koncesionarima, iako je navedena obveza propisana.

Revizijom je utvrđeno da se sredstva državnog proračuna dijelom ne koriste u skladu s proračunskim načelom dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelom ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Pojedini projekti čija je realizacija planirana prema modelu javno privatnog partnerstva i za koje su utrošena značajna proračunska sredstva, obustavljeni su ili se za projekte planira novi model financiranja.

Prije donošenja odluka o financiranju određenih projekata ne sastavlja se komparativna analiza mogućih modela financiranja radi odabira najpovoljnijih rješenja, usklađenih s raspoloživim izvorima financiranja. Nadalje, za realizaciju određenih projekata zaključuju se sporazumi o zajedničkom financiranju iz sredstava državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica, a Sporazumima nisu utvrđeni ukupno planirani iznosi investicijskog ulaganja, zbog čega nije poznat iznos preuzete obveze financiranja iz sredstava državnog proračuna.

U odnosu na prethodnu godinu, kod pojedinih subjekata revizije povećani su rashodi za naknade po ugovoru o djelu. Neki poslovi iz djelokruga tih subjekata povjereni su vanjskim izvršiteljima na temelju ugovora o djelu, umjesto zaposlenicima kojima je obavljanje tih poslova propisano uredbama o unutarnjem ustrojstvu. Rashodi za naknade po ugovorima o djelu kod pojedinih proračunskih korisnika veći su od iznosa propisanog odredbama Zakona o državnim službenicima. Revizijom je utvrđeno da su u pojedinim slučajevima zaposlenicima za službeni put isplaćeni predujmovi u iznosima većim od potrebnih troškova, a zaposlenici su putne naloge obračunavali i primljene predujmove vraćali sa zakašnjenjem, odnosno nakon propisanog roka.

U 2015. dano je 56 državnih jamstava u ukupnom iznosu 10.848.625.342,00 kn. Uz prijedloge na temelju kojih su dana jamstva, nije priloženo odobrenje prijedloga državne potpore od Europske komisije, mišljenje Ministarstva financija ako se radi o državnoj potpori izuzetoj od obveze prijave Europske komisije, odnosno odluke Europske komisije ili mišljenja Ministarstva financija o nepostojanju državne potpore, a prilaganje navedene dokumentacije je propisano odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu.

Usluge i radovi veće bagatelne vrijednosti pribavljani su na temelju ponude jednog ponuditelja, iako je unutarnjim nuputcima predviđeno prikupiti najmanje tri ponude. Pojedini naručitelji su dijelili predmete nabave radi izbjegavanja primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi. Često su planirane nabave roba i usluga procijenjene granične vrijednosti 199.000,00 kn, za koje nije obvezna primjena propisanih postupaka javne nabave.

U pojedinim slučajevima su različite usluge nabavljene u okviru jednog predmeta nabave, čime je sužena mogućnost sudjelovanja većeg broja ponuditelja.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, usluge i radovi u vrijednosti 3.865.236,00 kn, a radi se o nabavi pojedinačne vrijednosti za robe i usluge iznad 200.000,00 kn, odnosno za radove iznad 500.000,00 kn.

Lokalne jedinice

U ovom izvještajnom razdoblju **revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje 64 lokalne jedinice (20 županija, 32 grada i 12 općina), i izraženo je 27 bezuvjetnih (za 14 županija, 12 gradova i jednu općinu) te 37 uvjetnih mišljenja (šest županija, 20 gradova i jedanaest općina).**

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje i izvršavanje proračuna, računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje, prihode i potraživanja, rashode i obveze, javnu nabavu i upravljanje imovinom.

Proračuni pojedinih lokalnih jedinica nisu uravnoteženi. Proračuni nekih lokalnih jedinica nisu realni, jer ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka značajno odstupa od planiranih veličina, iako su izmjene proračuna donesene koncem godine.

Pojedine lokalne jedinice nisu donijele plan razvojnih programa, a pojedine nisu donijele izmjene plana, iako se izmjenama proračuna mijenjala visina sredstava planirana za ulaganja iz planova razvojnih programa. Neke jedinice nisu planovima utvrdile ciljeve i prioritete razvoja ni pokazatelje rezultata.

Nepravilnosti u području računovodstvenog poslovanja se odnose na vođenje poslovnih knjiga, evidentiranje poslovnih događaja, popis imovine i obveza te financijske izvještaje.

Određeni prihodi, rashodi i imovina nisu evidentirani na odgovarajućim računima računskog plana, a u pojedinim slučajevima poslovni događaji nisu evidentirani u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu.

Lokalne jedinice obuhvaćene revizijom su obavile popis imovine i obveza, ali kod pojedinih nije bio cjelovit, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine ili obveza. Podaci o potraživanjima i obvezama evidentirani u analitičkim evidencijama i glavnoj knjizi nisu istovjetni.

Za dospjela potraživanja dužnicima su upućivane opomene, ali neke jedinice nisu poduzimale mjere naplate ili mjerama naplate nisu obuhvaćale pojedine vrste potraživanja. Uočene su slabosti u sustavima naplate prihoda od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i naknade za upotrebu pomorskog dobra koju plaćaju vlasnici jahti i brodica, između ostalog, zbog promjene tijela nadležnih za obračun i naplatu ovih prihoda. Osim nepoduzimanja mjera za naplatu potraživanja, utvrđeno je da se proračunska sredstva ne koriste u skladu s propisanom namjenom. Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 6.275.911.016,00 kn ili 40,2 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka, od čega je 108.146.316,00 kn ili 1,7 % utrošeno za druge proračunske potrebe. Najčešće se to odnosi na prihode od komunalnog doprinosa i naknade, zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru.

Nepravilnosti su se odnosile i na masu sredstava za plaće, koja je kod pojedinih jedinica bila veća od propisane. S obzirom na različite načine uređivanja određenih materijalnih prava (naknada, nagrada, dodataka) općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika, Ministarstvo uprave je svim lokalnim jedinicama dostavilo uputu prema kojoj su lokalne jedinice bile obvezne do konca rujna 2015. uskladiti svoje unutarnje akte kojima se uređuju prava zakonskih predstavnika i njihovih zamjenika. Neke lokalne jedinice nisu postupile po navedenoj uputi.

Ugovori o djelu su zaključivani za obavljanje pojedinih upravnih i stručnih poslova iz djelokruga rada upravnih odjela ili poslova iz djelokruga vlastitih pogona lokalnih jedinica. Pojedini poslovi na temelju ugovora o djelu su obavljani u dužem vremenskom razdoblju.

Kao i prethodnih godina, nepravilnosti u području komunalnog gospodarstva se najčešće odnose na povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti te na sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture.

U vezi dodjele donacija, nepravilnosti su utvrđene kod jedinica koje nisu propisale uvjete, kriterije i procedure za dodjelu, niti su za odabir programa odnosno projekata provodile javni natječaj. Nadalje, pojedine jedinice su, osim po provedenom natječaju, sredstva odobravale korisnicima izravno, iako nisu bili ispunjeni uvjeti za izravnu dodjelu, a u pojedinim slučajevima informaciju o korisnicima i visini izravno dodijeljenih donacija nisu objavile na svojim mrežnim stranicama.

Većina lokalnih jedinica nije provodila kontrole utroška sredstava kod krajnjih korisnika, iako su neke donijele upute o njihovom provođenju.

U okviru obveza su iskazane obveze prema državnom proračunu s osnove prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 116.676.925,00 kn. Ove prihode ostvaruju gradovi i općine, te su od naplaćenih prihoda obvezni u državni proračun doznačiti 55,0 %. Većina lokalnih jedinica je obveze iskazane koncem 2015. podmirila početkom 2016., a pojedine ne podmiruju ove obveze u godini u kojoj su sredstva naplaćena, nego ih zadržavaju i koriste za druge namjene i po nekoliko godina.

Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice su donijele plan nabave, ali ga pojedine nisu objavile na svojim mrežnim stranicama. Planovi nabave nekih lokalnih jedinica ne sadrže pojedine propisane elemente ili sadrže i nabavu usluga u vezi komunalnih djelatnosti na koje se ne primjenjuju propisi o javnoj nabavi, nego propisi o komunalnom gospodarstvu. Izmjene i dopune predmeta nabave i procijenjene vrijednosti nabave u pojedinim izmjenama plana nisu vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Neke lokalne jedinice tijekom godine nisu donijele izmjene plana nabave, iako su nabavljale robu, radove i usluge koje nisu bile planirane planom nabave ili do konca godine nisu započele planirane postupke nabave.

Utvrđene su nepravilnosti i propusti kod zaključivanja i izvršenja ugovora za izvođenje radova. Za dodatne i izvanstroškovničke radove nisu zaključivani dodaci ugovorima, zbog ugovaranja dodatnih radova i nemogućnosti završetka radova u ugovorenim rokovima, višekratno je ugovarano produžavanje rokova, a za radove koji nisu izvedeni u ugovorenim rokovima, ugovorne kazne nisu obračunane ni naplaćene.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 4.073.891,00 kn. Pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave provedeni su za nabavu dodatnih radova u vrijednosti 18.886.533,00 kn, iako nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti za provođenje navedenog postupka ili su radovi za koje je proveden pregovarački postupak završeni prije početka postupka nabave.

Nepravilnosti i propusti u upravljanju imovinom su u većini slučajeva posljedica nedovoljne pripreme i izrade investicijskih projekata. Kod stjecanja imovine, pojedine lokalne jedinice ne rade usporednu analizu isplativosti različitih načina nabave kako bi se odabrao najpovoljniji način nabave. Utvrđeno je da izgradnja pojedinih objekata koja je započela u prethodnim godinama, zbog nedostatka financijskih sredstava nije završena i objekti nisu stavljeni u funkciju. Također, kupljeni su pojedini objekti za koje unaprijed nije utvrđena namjena te se ne koriste. Odustaje se od gradnje objekata u koju su uložena značajna proračunska sredstva ili se tijekom gradnje mijenja namjena, što poskupljuje investiciju.

Utvrđene nepravilnosti u poslovanju lokalnih jedinica ukazuju da je više pozornosti potrebno posvetiti samoprocijeni sustava unutarnjih kontrola, jer prema pojedinim Upitnicima o fiskalnoj odgovornosti za 2015. nisu utvrđene slabosti i propusti u područjima u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti.

Visoka učilišta

Ured je obavio financijsku reviziju 68 visokih učilišta. Revizijom je obuhvaćeno sedam sveučilišta, 55 fakulteta i akademija te šest veleučilišta.

O financijskim izvještajima i poslovanju visokih učilišta izražena su 34 bezuvjetna i 34 uvjetna mišljenja.

Visoka učilišta, za koja su izražena uvjetna mišljenja, nisu u dovoljnoj mjeri uspostavila unutarnje kontrole kojima bi se osiguralo zakonito i namjensko korištenje sredstava, što je utjecalo i na pojavu nepravilnosti u području planiranja, računovodstvenog poslovanja, prihoda, rashoda, imovine te javne nabave.

Osim toga, revizijom je utvrđeno da visoka učilišta u pojedinim područjima poslovanja različito postupaju, što ukazuje na nedovoljnu normativnu uređenost. Nedostatak jedinstvenih pravila razlog je različitog postupanja kod korištenja i evidentiranja vlastitih i namjenskih prihoda. Nadalje, za istovrsne poslove pojedina visoka učilišta zaključuju ugovore o djelu, a druga ugovore o autorskom djelu. Također, zbog neusuglašenosti pojedinih odredbi Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske i Uredbe o registru državne imovine, većina visokih učilišta nije dostavljala podatke o nekretninama nadležnom državnom tijelu za potrebe evidentiranja u Središnjem registru državne imovine.

Drugi subjekti revizije

U okviru ove grupe, revizijom su obuhvaćena dva korisnika proračuna lokalnih jedinica (Zavod za hitnu medicinu Ličko-senjske županije i Zavod za hitnu medicinu Virovitičko-podravske županije) te neprofitna organizacija (Županijska lučka uprava Rab).

O financijskim izvještajima i poslovanju Zavoda za hitnu medicinu Ličko-senjske županije izraženo je **bezuovjetno mišljenje**, a Zavoda za hitnu medicinu Virovitičko-podravske županije i Županijske lučke uprave Rab **uvjetno mišljenje**.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode te javnu nabavu.

Nepravilnosti u okviru planiranja se odnose na nerealno planiranje rashoda i izdataka, jer izdaci nisu bili planirani, a ostvareni rashodi su značajno odstupali u odnosu na planirane.

Računovodstveno načelo nastanka događaja kod iskazivanja rashoda i imovine te iskazivanje na propisanim računima računskog plana, nije dosljedno primjenjivano. Pojedini poslovni događaji su evidentirani u poslovnim knjigama na temelju nepotpunih knjigovodstvenih isprava koje nisu kontrolirane i ovjerene ili iz kojih nije vidljiv sadržaj poslovne promjene.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe i usluge u vrijednosti 1.599.137,00 kn.

Političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica

Ured je obavio *financijsku reviziju* 38 političkih stranaka, šest nezavisnih zastupnika te dva člana predstavničkih tijela lokalnih jedinica, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2015. Također, obavljena je *provjera dostave godišnjih financijskih izvještaja* političkih stranaka, nezavisnih zastupnika te članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica kojima je mandat u tijeku. Obavljena je *provjera objave financijskih izvještaja* političkih stranaka i nezavisnih zastupnika.

Osim navedenog, *obavljen je i uvid u financijske izvještaje* za 49 izvanparlamentarnih političkih stranaka i 49 članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica izabranih s liste grupe birača (koji do svibnja 2016. nisu Uredu dostavili godišnje financijske izvještaje, godišnji program rada i financijski plan te izvještaj o primljenim donacijama).

Prihodi političkih stranaka obuhvaćenih revizijom iznosili su 155.366.141,00 kn, a rashodi 157.364.108,00 kn te manjak prihoda na koncu 2015. iznosi 1.997.967,00 kn (16 političkih stranaka je iskazalo višak prihoda nad rashodima u iznosu 3.715.527,00 kn, a 22 političke stranke manjak u iznosu 5.713.494,00 kn). **O financijskim izvještajima i poslovanju političkih stranaka za 2015., izraženo je 16 bezuvjetnih, 21 uvjetno i jedno nepovoljno mišljenje** (Bošnjačka demokratska stranka Hrvatske - BDSH)). Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koji su utjecali na izražavanje mišljenja, odnose se na izvršenje naloga i preporuka iz prošle revizije, sustav unutarnjih kontrola, planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode te korištenje poslovnih prostora bez naknade.

Prihodi nezavisnih zastupnika iznosili su 2.269.432,00 kn, a rashodi 2.972.700,00 kn te manjak prihoda na koncu 2015. iznosi 703.268,00 kn. **O financijskim izvještajima i poslovanju svih šest nezavisnih zastupnika, izražena su bezuvjetna mišljenja.**

O financijskim izvještajima i poslovanju članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica za 2015. je izraženo jedno bezuvjetno i jedno uvjetno mišljenje.

Revizijom člana predstavničkog tijela lokalne jedinice utvrđene nepravilnosti i propusti koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja odnose se na vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje financijskih izvještaja te dani dobrovoljni prilog (donaciju) političkoj stranci (u ukupnom iznosu 400.000,00 kn na temelju ugovora o donaciji, što je za 370.000,00 kn više od propisanog).

Prihodi članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica obuhvaćenih revizijom iznosili su 780.709,00 kn, a rashodi 790.731,00 kn te manjak prihoda na koncu 2015. iznosi 10.022,00 kn.

Revizijom je utvrđeno da je od 159 naloga i preporuka iz prošle revizije postupljeno prema 69 ili 43,4 %, 19 ili 11,9 % je u postupku izvršenja, a prema 71 ili 44,7 % naloga i preporuka nije postupljeno. Dvije političke stranke nemaju učinkovit sustav unutarnjih kontrola i utvrđene su slabosti u izvršenju naloga i preporuka revizije za 2014., planiranju, računovodstvenom poslovanju (poslovne knjige, popis imovine i obveza), приходима, trošenju sredstava i izvješćivanju o ostvarenju godišnjeg programa rada i financijskog plana te u vezi s korištenjem poslovnih prostora. Kod pojedinih političkih stranaka su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na sadržaj godišnjeg programa rada (nisu navedena potrebna sredstva i izvori financiranja planiranih aktivnosti).

Također, utvrđene su nepravilnosti u vezi nepravodobnog donošenja i načina usvajanja financijskog plana za 2015., kao i nerealnog planiranja prihoda i rashoda (kod značajnijih odstupanja ostvarenih i planiranih prihoda i rashoda nisu donesene izmjene financijskog plana). Pojedine političke stranke nisu sastavile temeljne financijske izvještaje na propisan način, odnosno podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu istovjetni s podacima u poslovnim knjigama. Bilješke uz financijske izvještaje, između ostalog, ne sadrže pregled ugovorenih odnosa, podatke o sudskom postupku koji je u tijeku ni razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja u odnosu na ostvarenje prethodne godine. Pojedine političke stranke nisu ustrojile i vodile propisane poslovne knjige ili nisu evidentirale poslovne događaje prema propisanom računovodstvenom načelu (pojedini poslovni događaji koji su nastali u 2014. i prije, evidentirani su u poslovnim knjigama tijekom 2015.).

Nadalje, pojedine političke stranke nisu evidentirale rashode prema rasporedu računa za neprofitne organizacije ili su poslovne događaje evidentirale bez vjerodostojne dokumentacije, odgovorna osoba nije prethodno ovjerila i kontrolirala knjigovodstvene isprave na temelju kojih su evidentirani poslovni događaji ili su poslovni događaji evidentirani na temelju knjigovodstvenih isprava iz kojih se ne može nedvojbeno utvrditi vrsta poslovnog događaja, odnosno pružene usluge. Potraživanja i obveze nisu evidentirana na propisani način, a uz službena putovanja nisu priložena izvješća sa službenog puta ili nisu ispostavljani putni nalozi. Popisom imovine i obveza, pojedine političke stranke nisu obuhvatile cjelokupnu imovinu i obveze te nisu uskladile knjigovodstveno sa stvarnim stanjem.

Pojedine političke stranke nemaju podatke o iznosima potraživanja od lokalnih jedinica, niti su poduzimale aktivnosti s ciljem naplate tih prihoda. Primljeni su dobrovoljni prilozi (donacije) u većem iznosu od propisanog, dobrovoljni prilozi (donacije) za potporu političkog djelovanja uplaćeni su na poseban račun otvoren za financiranje političkog djelovanja umjesto na središnji račun političke stranke, dobrovoljni prilozi (donacije) iz nedopuštenih izvora nisu prijavljeni nadležnim tijelima niti su doznačeni u državni proračun, a neki dobrovoljni prilozi (donacije) nisu iskazani u izvješću o primljenim donacijama za potporu političkog djelovanja; podaci o dobrovoljnim priložima (donacijama) objavljeni na mrežnoj stranici nisu istovjetni s podacima u poslovnim knjigama. Za ostvarene rashode pojedinih političkih stranaka ne može se potvrditi da su povezani s ostvarenjem ciljeva utvrđenih godišnjim programom rada i financijskim planom (obračun putnih naloga, usluge promidžbe i informiranja, reprezentacija i drugi materijalni troškovi).

b) Revizije učinkovitosti

U ovom izvještajnom razdoblju obavljeno je 85 revizija učinkovitosti.

Gospodarenje mineralnim sirovinama na području Republike Hrvatske od 2013. do 2015.

Ured je obavio 21 reviziju učinkovitosti gospodarenja mineralnim sirovinama u Republici Hrvatskoj, kojom su obuhvaćena tijela nadležna za gospodarenje mineralnim sirovinama. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2013. do 2015.

Predmet revizije bile su aktivnosti tijela nadležnih za gospodarenje mineralnim sirovinama u vezi s normativnim uređenjem, postupanjem u skladu s donesenim propisima, planovima i unutarnjim procedurama, informacijskim sustavom i evidencijama, dodjelom koncesija, obračunom i naplatom prihoda od naknada za koncesije, naplatom potraživanja, nadzorom koncesionara, sanacijom prostora na kojima su izvedeni rudarski radovi te evidencijama o rezervama.

Subjekti revizije bili su Ministarstvo financija, Carinska uprava, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo poljoprivrede, 20 ureda državne uprave u županijama i Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo u Gradu Zagrebu.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno da svi propisani pravilnici i nova Strategija gospodarenja mineralnim sirovinama nisu doneseni, a pojedine uredbe nisu donesene u propisanom roku. Ministarstvo gospodarstva nije ustrojilo jedinstveni informacijski sustav mineralnih sirovina, cjelovite evidencije o rudarskim gospodarskim subjektima te o traženim istražnim prostorima i eksploatacijskim poljima. Pojedini uredi državne uprave u županijama ne vode registar istražnih prostora i eksploatacijskih polja, cjelovite evidencije o traženim istražnim prostorima i eksploatacijskim poljima, zbirku isprava te popis rudarskih gospodarskih subjekta ili ih ne vode na propisani način. Ministarstvo gospodarstva nema opća pravila (procedure) za sastavljanje natječajne dokumentacije; U pojedinim postupcima ponuditelji nisu zadovoljili propisane uvjete/kriterije, a donesene su odluke o odabiru. Pravila po kojima će se dodjeljivati bodovi unutar kriterija nisu određena. Za pojedine istražne prostore i eksploatacijska polja, fiksni dio naknade nije obračunan ni naplaćen. Pojedini ovlaštenici istražnih prostora nisu u propisanom roku dostavili uredima državne uprave izvješće o obavljenim istražnim radovima, što su bili dužni učiniti te nisu podnijeli zahtjev za utvrđivanje eksploatacijskog polja. Pojedini uredi nisu korisnicima prihoda od naknada za mineralne sirovine dostavljali dokumentaciju na temelju koje bi ustrojili evidenciju potraživanja u poslovnim knjigama. Ministarstvo gospodarstva ne provjerava redovito valjanost pribavljenih jamstava te nije upućivalo opomene, poduzimalo mjere prisilne naplate ni aktiviralo jamstva. Prema dostavljenim podacima, pojedine jedinice lokalne samouprave imaju saznanja o protupravnoj eksploataciji mineralnih sirovina na svom području, o čemu su izvješćivale nadležna ministarstva, rudarsku inspekciju i Državno odvjetništvo. Tijekom zabrane eksploatacije pijeska i šljunka u Republici Hrvatskoj od 2009. do 2013., ali i nakon 2013. do vremena obavljanja revizije (srpanj 2016.), nataložene su velike količine pijeska i šljunka u koritima rijeka na teritoriju Republike Hrvatske, koje se i dalje ne eksploatiraju na temelju ugovora o koncesiji. Za dio eksploatacijskih polja za koja su dane koncesije, uredi državne uprave u županijama nisu pribavili jamstva za troškove sanacije. Pri obavljanju nadzora od 2013. do 2015., rudarska inspekcija nije utvrdila obavljanje rudarskih radova suprotno odobrenju za istraživanje, što uključuje i sanaciju istražnog prostora te nije bilo izvanrednih sanacija prostora.

Prema podacima ureda državne uprave u županijama, na dijelu istražnih prostora i eksploatacijskih polja, za koja su rješenja o odobrenju ukinuta ili je obustavljeno izvođenje rudarskih radova, sanacija prostora nije provedena. Zakon o geološkim istraživanjima iz 1986. ne prati napredak geološke znanosti i europske standarde, nije osiguran uređeni pristup geološkoj djelatnosti te nisu utvrđene geološke djelatnosti od značaja za Republiku Hrvatsku. Također, zakonski nije regulirana izrada osnovnih geoloških karata ni njihovo financiranje, koje su osnova za planiranje i korištenje prirodnih potencijala, odnosno davanje koncesija.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, ocijenjeno je da je gospodarenje mineralnim sirovinama u devet ureda državne uprave u županijama bilo učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, a u Ministarstvu financija, Carinskoj upravi, Ministarstvu gospodarstva i Ministarstvu poljoprivrede te jedanaest ureda državne uprave u županijama je bilo djelomično učinkovito. U Gradu Zagrebu, u revizijom obuhvaćenom razdoblju, nije bilo aktivnih ugovora o koncesiji te nije dana ocjena učinkovitosti.

Nabava i korištenje službenih vozila proračunskih korisnika državnog proračuna

Ured je obavio reviziju učinkovitosti nabave i pravilnosti korištenja službenih vozila proračunskih korisnika državnog proračuna. Pod pojmom *službena vozila* podrazumijevaju se osobna, terenska i gospodarska vozila te motocikli.

Revizijom su obuhvaćeni Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Porezna uprava, Carinska uprava, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske i Državni ured za središnju javnu nabavu.

Predmet revizije bile su aktivnosti proračunskih korisnika državnog proračuna u vezi s nabavom i korištenjem službenih vozila, koje se odnose na opravdanost nabave službenih vozila, organiziranost nabave službenih vozila, normativno uređenje korištenja službenih vozila, pravilnost korištenja službenih vozila, vođenje potrebnih evidencija o korištenju službenih vozila te sustav unutarnjih kontrola.

Koncem 2014. proračunski korisnici državnog proračuna od kojih su prikupljeni podaci o službenim vozilima imali su 9 424 službena vozila, od čega se na osobna vozila odnosilo 6 002, terenska 786, gospodarska 2 005 te 631 na motocikle. Podaci o broju vozila se odnose na 504 proračunska korisnika dok 128 korisnika nemaju službena vozila. Ukupni rashodi proračunskih korisnika u vezi sa službenim vozilima, bez troškova nabave vozila (gorivo, registracija vozila, osiguranje, servis, auto gume te naknada za najam vozila) u 2014. su iznosili 365.773.322,00 kn. Tijekom 2014. ukupno je prijeđeno 147 373 706 kilometara, odnosno 15 638 kilometara po vozilu.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno da okvirni broj vozila potrebnih za obavljanje djelatnosti nije utvrđen kao ni za svako vozilo koje se nabavlja opravdanost nabave i objašnjenje za određivanje tehničkih svojstava, te nisu propisani način i uvjeti obnavljanja voznog parka. Prije nabave službenih vozila nije preispitana isplativost nabave putem operativnog najma, odnosno izrađena analiza isplativosti korištenja službenih vozila u odnosu na druge oblike organiziranja prijevoza. Postupci utvrđivanja potreba za vozilima i provođenja postupka javne nabave, u slučajevima nabave vozila za više obveznika središnje javne nabave, traju duže od jedne godine, što ne omogućava realno planiranje potreba proračunskih korisnika za nabavom vozila. U pojedinim slučajevima predviđeni broj kilometara kod nabave vozila putem operativnog najma nije realno planiran. Način korištenja službenih vozila nije u potpunosti normativno uređen, posebno uvjeti i način korištenja trajno dodijeljenih službenih vozila, s obzirom na poslove koji se obavljaju. Evidencije o korištenju službenih vozila nisu vođene za sva službena vozila, u evidencije o korištenju službenih vozila nisu uneseni pojedini propisani podaci, a proračunski korisnici nisu unutarnjim aktima utvrdili obvezu unošenja podataka o svrsi putovanja u evidencije o korištenju službenih vozila. Kontrole potrošnje goriva po svakom vozilu ne obuhvaćaju usporedbu potrošnje goriva više vozila (po grupama ili modelima vozila), uzimajući u obzir i podatke o deklariranoj potrošnji goriva koju utvrđuje proizvođač. U pojedinim slučajevima ustupanja vozila na korištenje, troškovi obroka najma službenih vozila evidentirani su kod proračunskog korisnika koji je ustupio vozilo, a drugi troškovi korištenja kod proračunskog korisnika koji vozilo koristi.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, ocijenjeno je da je učinkovitost nabave i pravilnost korištenja službenih vozila kod revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika djelomično učinkovita.

Provedba mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020.

Ured je obavio reviziju učinkovitosti provedbe mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. Predmet revizije određen je u okviru međunarodne suradnje s Državnim uredom za reviziju Republike Makedonije i Državnim uredom za reviziju Mađarske. S obzirom na značaj turizma, ulogu strateških dokumenata u razvoju turizma, te na postojanje Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma, te Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji određeno je da je zajednički predmet revizije ocjena provedbe strateških dokumenata u području turizma i provedba dokumenata o suradnji na području turizma. Revizijom su obuhvaćeni Ministarstvo turizma, Hrvatska turistička zajednica i Međuministarsko stručno vijeće za turizam.

Revizijom je utvrđeno da je Ministarstvo turizma glavno upravno i izvršno tijelo za kreiranje i provedbu turističke politike u Republici Hrvatskoj, ujedno je i glavni nositelj provedbe Strategije. U Ministarstvu turizma nije ustrojen Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma. U okviru Ministarstva turizma osnovano je Međuministarsko stručno vijeće radi suradnje između ministarstava i učinkovite provedbe Strategije. Međuministarsko stručno vijeće za turizam nije se sastalo od prosinca 2013. do rujna 2015. te u tom razdoblju nije obavljalo zadaće radi kojih je osnovano. Usklađivanje i unaprjeđenje zakonodavnog okvira u funkciji jačanja poduzetništva i investicija su aktivnosti najvišeg prioriteta koje treba provesti kako bi bilo moguće realizirati definirane strateške ciljeve. Mjera je djelomično provedena, odnosno dio aktivnosti nije proveden (nije donesen Zakon o povremenim poslovima, izmjene i dopune Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, ni izmjene i dopune zakonske regulative povezane uz pomorsko dobro i morske luke).

Pojedine turističke destinacije nemaju izrađene strateške planove, nije određeno koje tijelo upravljanja u turističkoj zajednici donosi strateške i razvojne planove i na čiji prijedlog. Turističke zajednice sastavljale su strateške dokumente na različite načine, odnosno s različitim sadržajem. Jedinstveni kriteriji za strateško planiranje turističkog razvoja i izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini nisu doneseni.

Unatoč prepoznatoj važnosti cjeloživotnog učenja nedostatno je sudjelovanje u takvoj vrsti obrazovanja. Institucionalni okvir za sustavnu provedbu cjeloživotnog učenja za sve zaposlene u turizmu i ugostiteljstvu nije uspostavljen.

Pretpostavke za preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnju efikasnog upravljanja turističkom destinacijom nisu realizirane. Prvenstveno se to odnosi na donošenje novog Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma.

Strategija predviđa kontinuiranu izradu satelitskog računa turizma i regionalnih satelitskih računa, te osiguranje informacijskih, organizacijskih i međuinstitucionalnih pretpostavi za izradu satelitskog računa, što nije učinjeno. Praćenje provedbe Strategije odvija se na dvije razine: praćenje aktivnosti definiranih Akcijskim planom i praćenje ostvarenja ciljeva, te učinaka. Prema Izvješću o provedbi mjera akcijskog plana Strategije određene mjere su realizirane, a druge se provode kontinuirano, odnosno provedba je u tijeku. Planirane veličine su ostvarene za ukupne smještajne kapacitete i novo zapošljavanje, a nije ostvarena planirana veličina prosječne popunjenosti kapaciteta.

U pogledu suradnje na području turizma s Republikom Makedonijom i Mađarskom, utvrđeno je da se Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma nije provodio, za razliku od Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji, koji se provodio i kojim su ostvareni zajednički ciljevi.

Rad nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica

Ured je obavio reviziju učinkovitosti rada nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica na području 20 županija i Grada Zagreba. Revizijskim postupcima obuhvaćen je rad nadzornih odbora 99 trgovačkih društava u 2015., a ovisno o ocjeni rizika, za pojedina područja revizije su obuhvaćena i prijašnja razdoblja.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno da pojedina društva nisu uredila u pisanom obliku zadaće, ovlasti i odgovornosti nadzornog odbora. Kriteriji i pravila za imenovanje članova nadzornih odbora (propisane kvalifikacije, stručnost, godine potrebnog radnog iskustva, stupanj obrazovanja, potrebna znanja i vještine, potrebna neovisnost za članstvo i drugi kriteriji) nisu uređeni u pisanom obliku. Pojedini članovi nemaju primjerenu neovisnost, te odgovarajuće stručne kvalifikacije i iskustvo s obzirom na djelatnosti kojima se društva bave. Kkriteriji i pravila imenovanja člana uprave - direktora nisu uređeni u pisanom obliku. Kriteriji koji se odnose na organizacijske sposobnosti i iskustvo na rukovodećim poslovima nisu uređeni. U pojedinim društvima osobe koje će voditi poslove nisu izabrane putem javnog natječaja i najčešće u njihovom izboru nisu sudjelovali nadzorni odbori, a u nekima je direktora imenovao nadzorni odbor na prijedlog grada, bez provedenog javnog natječaja, iako je odredbama statuta predviđena i mogućnost da nadzorni odbor odlučuje o imenovanju uprave na temelju provedenog javnog natječaja.

Obveze uprava prema nadzornim odborima o vrsti, rokovima i načinu dostavljanja informacija i dokumenata nisu uređene u pisanom obliku. U nekim društvima, visina nagrade za rad članovima nadzornih odbora nije odgovarajuće odražavala uloženo vrijeme, trud i odgovornost, kod nekih visina nagrade nije bila primjerena s obzirom na rezultat poslovanja, odnosno financijsko stanje društva. Pojedina društva nisu donijela strateške planove, te nadzorni odbori nisu mogli biti uključeni u procese strateškog planiranja, a u nekima su strateški planovi bili doneseni bez sudjelovanja nadzornih odbora. Neka društva nisu donijela razvojne planove te nadzorni odbori nisu sudjelovali u njihovom oblikovanju i praćenju provedbe. Uprave nekih društava nisu uspostavile stalnu komunikaciju s predsjednicima i članovima nadzornih odbora, a tijekom godine uprave nisu izvještivale nadzorne odbore o poslovnoj politici i o drugim načelnim pitanjima budućeg vođenja poslova. Ppojedini nadzorni odbori nisu davali savjete i preporuke upravama - direktorima društava. U nekim društvima nadzorni odbori nisu podnosili skupštinama godišnja izvješća o obavljenim nadzorima vođenja poslova društva. Nadzorni odbori nisu pregledavali i ispitivali poslovne knjige i drugu dokumentaciju koja se odnosi na poslovanje društva, te nisu raspravljali o primjerenosti visine plaće i drugih primitaka uprave.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Ured je ocijenio da su u 29 trgovačkih društava nadzorni odbori učinkovito nadzirali vođenje poslova, u 65 trgovačkih društava nadzorni odbori učinkovito nadzirali vođenje poslova trgovačkih društava, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, u četiri trgovačka društva nadzorni odbori nisu učinkovito nadzirali vođenje poslova, te su potrebna značajna poboljšanja, a za jedno trgovačko društvo je ocijenjeno da nadzorni odbor nije učinkovito nadzirao vođenje poslova, jer zadaće nadzornog odbora nisu ispunjene.

Sustav javne nabave u trgovačkim društvima

Obavljena je revizija učinkovitosti sustava javne nabave u 20 subjekata (trgovačka društva i javna ustanova), od čega je 17 u vlasništvu Republike Hrvatske i tri u vlasništvu lokalnih jedinica.

Predmet revizije bile su aktivnosti subjekata obuhvaćenih revizijom u vezi s provedbom postupaka javne nabave, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, provedbu postupaka nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate provedbu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost postupaka nabave sa zakonima i drugim propisima.

Subjekti revizije bili su: Agencija Alan d.o.o., Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o., APIS IT d.o.o., Club Adriatic d.o.o., Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d., Hrvatske ceste d.o.o., Hrvatski operator tržišta energije d.o.o., Javna ustanova Hrvatska radiotelevizija, Luka-Vukovar d.o.o., Odašiljači i veze d.o.o., Odvodnja d.o.o., Zadar, Plovput d.o.o., Podzemno skladište plina d.o.o., Pomorski centar za elektroniku d.o.o., Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik, Vodovod Žrnovica d.o.o., Novi Vinodolski, Zračna luka Osijek d.o.o., Zračna luka Pula d.o.o., Zračna luka Rijeka d.o.o. i Zračna luka Zadar d.o.o.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno da subjekti nemaju pisane procedure za planiranje javne nabave, kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja. Unutarnjim aktima nije uređen način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga. Pojedini subjekti nisu pravodobno donijela planove nabave, a kod nekih planovi nabave ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi. U nekim subjektima su značajna odstupanja ostvarenja u odnosu na plan nabave, a u nekima planovi nabave nisu usklađeni s planovima ulaganja, odnosno planovima nabave. U pojedinim subjektima nisu obuhvaćena sva planirana ulaganja ili planom nabave nije određena vrsta postupka nabave, planirani početak postupka nabave te planirano trajanje ugovora. Pojedini subjekti nisu ocjenjivali opravdanost nabave roba i usluga prema vrsti i količini s obzirom na stvarne potrebe; prije nabave vozila nisu ocijenila troškove i koristi kupnje u odnosu na najam, kako bi izabrala najpovoljniji način stjecanja. Općim aktima nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa od zaposlenika uključenih u postupke nabave nisu pribavljane. Pojedini subjekti nisu donijeli opće akte kojima bi uredili provedbu postupaka javne nabave te način upravljanja i odgovornosti u provedbi, a u pojedinim slučajevima postupci nabave nisu obavljani u skladu s općim aktima. Odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave nisu donesene ili ne sadrže njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave, a provedbu postupaka nabave u nekim slučajevima obavljale su i osobe koje nisu imenovane ovlaštenim predstavnicima. Opis predmeta nabave u dokumentaciji za nadmetanje nije bio dovoljno jasan, a općim aktima nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje. U odluci o odabiru najpovoljnije ponude nije naveden predmet nabave ili razlozi isključenja ponuditelja ili pouka o pravnom lijeku. U nekim slučajevima nije bilo javnih otvaranja ponuda, odnosno u dokumentaciji za nadmetanje bilo je navedeno da će se postupak provesti bez javnog otvaranja ponuda. Pojedini su subjekti primjenjivali pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave, pri čemu nisu navedene okolnosti koje opravdavaju korištenje tog postupka. Dodaci ugovorima za produljenje rokova završetka radova zaključivani su nakon isteka ugovorenog roka završetka radova. U nekim slučajevima rokovi izgradnje nisu bili realno određeni i nisu bili osigurani potrebni preduvjeti za neometani tijek radova. Obavijesti o zaključenim ugovorima objavljivane su u Elektroničkom oglasniku s višemjesečnim zakašnjenjem. Pojedini subjekti nisu općim aktima uredili područja provedbe i praćenja ugovora te nisu unutarnjim procedurama uredili kontrolu kvalitete nabavljenih roba, radova i usluga. Sustav kontrole ostvarenja ugovora i okvirnih sporazuma nije uspostavljen. Ugovori o javnoj nabavi ne sadrže odredbe o kazni za nepravodobnu isporuku. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s godišnjim planovima nabave, a za pojedine nabave nisu provedeni novi postupci nabave, nego je usluga nakon isteka važećeg ugovora, nabavljena od drugog dobavljača; nakon isteka okvirnog sporazuma za nabavu roba nastavljena je nabava od istog dobavljača.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Ured je ocijenio da je u četiri društva sustav javne nabave bio učinkovit, u 12 društava bio je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, a u tri društva i javnoj ustanovi nije bio učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja.

Upravljanje i raspolaganje nekretninama lokalnih jedinica

Ured je obavio 21 reviziju učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama lokalnih jedinica. Revizijom su obuhvaćene sve lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj (20 županija, 127 gradova, 428 općina i Grad Zagreb).

Predmet revizije bili su postupci i aktivnosti lokalnih jedinica u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama, koji se odnose na vođenje evidencija, normativno uređenje i usklađenost upravljanja i raspolaganja nekretninama sa zakonima i drugim propisima te sustav kontrola upravljanja i raspolaganja nekretninama. Pod pojmom nekretnine podrazumijeva se građevinsko zemljište i građevinski objekti (poslovni prostori i stanovi).

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno da lokalne jedinice ne raspolažu podacima o stvarnom stanju imovine kojom upravljaju i raspolažu ili bi trebale upravljati i raspolagati. U poslovnim knjigama nije evidentirana pojedina imovina za koju su riješeni imovinskopravni odnosi, a za imovinu za koju nisu riješeni imovinskopravni odnosi nisu poduzimane sustavne i planske aktivnosti za rješavanje te evidentiranje u poslovnim knjigama. Lokalne jedinice nisu ustrojile i ne vode registar imovine na način i s podacima propisanim za registar državne imovine. U poslovnim knjigama nisu evidentirane sve poslovne promjene u vezi s nekretninama, pojedina imovina nije evidentirana na propisanim računima, nije obavljen cjeloviti popis imovine i obveza i nisu usklađeni podaci u analitičkoj knjigovodstvenoj evidenciji o imovini s podacima u glavnoj knjizi.

Lokalne jedinice nisu utvrdile namjenu nekretnina s kojima upravljaju i raspolažu te nisu ustrojile evidenciju o ostvarenim prihodima i rashodima od upravljanja i raspolaganja nekretninama po svakoj jedinici nekretnine. Strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama i godišnji plan upravljanja i raspolaganja nisu donijele.

Kod stjecanja nekretnina nisu obavljane analize kojom bi se utvrdila ekonomska opravdanost odabranog oblika stjecanja nekretnine te mogućnost korištenja postojećih nekretnina lokalnih jedinica. Koncem 2014. nisu korištena ili su bila izvan uporabe 3 473 poslovna prostora i 1 979 stanova. Za navedene nekretnine nisu poduzimane dostatne aktivnosti za njihovo stavljanje u funkciju. Pojedini poslovni prostori davani su u zakup bez provedbe postupka javnog natječaja i bez zaključivanja ugovora o zakupu. S pojedinim korisnicima stanova nisu zaključeni ugovori o najmu i nije obračunavana i naplaćivana najamnina.

Prije početka gradnje nekretnina nisu bili uređeni imovinskopravni odnosi, nije utvrđena ukupna vrijednost ulaganja s izvorima financiranja i nisu osigurana potrebna financijska sredstva. Također, nisu poduzimane aktivnosti za završetak izgradnje objekata koji nisu završeni odnosno nisu stavljeni u funkciju, a ugovoreni rokovi za završetak radova su istekli.

Na temelju prikupljenih podataka i utvrđenih činjenica, Ured je ocijenio da je upravljanje i raspolaganje nekretninama u 32 lokalne jedinice učinkovito dok je u svim drugim lokalnim jedinicama djelomično učinkovito. Upravljanje i raspolaganje nekretninama je ocijenjeno učinkovito za sedam županija (Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Međimurska, Primorsko-goranska, Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska i Zagrebačka), 19 gradova (Buzet, Čakovec, Duga Resa, Gospić, Karlovac, Kastav, Ivanec, Labin, Ludbreg, Opatija, Ozalj, Prelog, Senj, Slavonski Brod, Slunj, Umag-Umago, Vinkovci, Virovitica i Zaprešić) te šest općina (Domašinec, Kotoriba, Nedelišće, Orehovica, Rakovica i Sveti Martin na Muri).

Osim poslova revizije, Ured obavlja i poslove suradnje s tijelima državne vlasti te međunarodnim institucijama.

Suradnja s državnim tijelima obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite i podneske, davanje pojašnjenja te sudjelovanje na organiziranim sastancima u vezi predmeta revizije. U ovom izvještajnom razdoblju Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, Ministarstvu unutarnjih poslova te sudovima dostavljeno je 69 izvješća s dokumentima na temelju kojih je obavljena revizija. Za potrebe obavljanja revizije, Ured je surađivao s Državnim izbornim povjerenstvom, Poreznom upravom i drugim državnim tijelima.

Međunarodnu suradnju Ured (kao član Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija - INTOSAI i njene regionalne organizacije - EUROSAI) ostvaruje sudjelovanjem na kongresima, savjetovanjima i seminarima, te radom u odborima i radnim skupinama kao i bilateralnim kontaktima s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja. U ovom izvještajnom razdoblju predstavnici Ureda sudjelovali su na II. EUROSAI kongresu mladih revizora u Jeruzalemu, V. EUROSAI-ARABOSAI konferenciji u Dohi, regionalnoj stručnoj konferenciji u Beogradu, znanstvenoj konferenciji u Tirani te stručnom seminaru u Budimpešti. Kao član Glavnog odbora INTOSAI za jačanje kapaciteta, Ured je sudjelovao u aktivnostima Odbora i INTOSAI Radne skupine za reviziju zaštite okoliša.

Nadalje, Ured u funkciji jednog od voditelja, aktivno sudjeluje u radu EUROSAI Radne skupine za reviziju i etiku. U ovom izvještajnom razdoblju predstavnici Ureda uključeni u rad ove Radne skupine, sudjelovali su na EUROSAI seminaru o reviziji etike u javnom sektoru, održanom u Madridu. U svojstvu članova EUROSAI Radne skupine za IT, predstavnici Ureda sudjelovali su na EUROSAI IT seminaru u Amsterdamu. U ožujku 2016. Ured je u ulozi junior partnera, zajedno s vrhovnom revizijskom institucijom Poljske kao senior partnerom, započeo Twinning projekt Jačanje kapaciteta vanjske revizije u Albaniji, s predviđenim trajanjem od dvije godine.

Ured ima i status vanjskog revizora EUROSAI-a od 2014. do 2016., te je predstavnik Ureda s predstavnikom Državnog ureda za reviziju Izraela, u ovom izvještajnom razdoblju obavio reviziju EUROSAI-a za 2015. Također, Ured je obavio i reviziju financijskih izvještaja Državne revizorske institucije Crne Gore te bio uključen u provedbu twinning projekta u Moldaviji.

Za sve ove poslove, u Uredu (kojeg čine Središnji ured i 20 područnih ureda) sistematizirana su 343 radna mjesta, a na dan 30. rujna 2016. Ured je imao 264 zaposlenika, od kojih su dva dužnosnika, 212 ovlaštenih državnih revizoria i deset pomoćnih revizoria (nisu stekli certifikat ovlaštenoga državnog revizora). Upraznjena radna mjesta (23 %) pretežito se odnose na ovlaštene državne revizore. Prema kvalifikacijskoj strukturi, 224 zaposlenika ili 84,8 % ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su tri doktora znanosti, 12 magistara znanosti i četiri magistra specijalista. Od ukupnog broja zaposlenika, 79 % su žene. Prema dobnoj strukturi, 132 ili 50,0 % zaposlenika Ureda ima 50 ili više godina, a prosječna starost zaposlenika je 48,8 godina.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/16-05/3
URBROJ: 613-01-01-16-1

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU ZA 2016.

U skladu s odredbom članka 15. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), glavni državni revizor izvješćuje Hrvatski sabor o radu Državnog ureda za reviziju (dalje u tekstu: Ured).

U Izvješću o radu za 2016., uz navođenje nadležnosti Ureda, daju se podaci o Godišnjem programu i planu rada za 2016. i postupcima revizije, podaci o broju izraženih mišljenja te nalazima revizije subjekata za koje je obavljena financijska revizija, kao i ocjena učinkovitosti i dane preporuke subjektima koji su obuhvaćeni revizijom učinkovitosti. Izvješće sadrži i podatke o izvršenju naloga i preporuka te informacije o drugim poslovima koje Ured obavlja, Strateškom planu razvoja za 2013.-2017., ocjeni kvalitete rada Ureda koju su izrazili korisnici i subjekti revizije, kao i podatke o planiranim i ostvarenim rashodima te zaposlenicima Ureda.

I. NADLEŽNOST UREDA

Nadležnost Ureda utvrđena je Zakonom o Državnom uredu za reviziju, a obuhvaća reviziju:

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

Jedinice državnog sektora i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice) su tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, kao i sve agencije, institucije i drugi subjekti na državnoj i lokalnoj razini, financirani iz državnog proračuna ili proračuna lokalnih jedinica.

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

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

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

Revizija i postupci revizije

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Revizijsko mišljenje

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

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

U skladu s ISSAI standardima, vrste mišljenja su:

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

Bezuwjetno mišljenje se izražava kada su u svim značajnim aspektima:

- financijski izvještaji sastavljeni uz dosljednu primjenu prihvaćenih računovodstvenih politika
- financijski izvještaji sastavljeni u skladu sa zakonima i drugim propisima
- zaključci u financijskim izvještajima u skladu s revizijom utvrđenim činjenicama
- objavljene sve značajne činjenice u vezi s financijskim izvještajima i
- ako je poslovanje obavljano u skladu s propisima.

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

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

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

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

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

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

Ocjena učinkovitosti

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

II. GODIŠNJI PROGRAM I PLAN RADA

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, godišnji program i plan rada Ureda donosi glavni državni revizor i to za razdoblje od 1. listopada prethodne godine do 30. rujna tekuće godine. Program i plan rada Ureda donosi se na temelju kriterija koji su utvrđeni spomenutim Zakonom, a to su: odredbe ovog Zakona, procjena rizika, financijska značajnost subjekta revizije, rezultati prošle revizije, prikupljene informacija o poslovanju subjekata revizije te drugi kriteriji koji se utvrđuju unutarnjim aktom Ureda.

Programom i planom rada za 2016. obuhvaćeni su subjekti za koje je odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju i Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe propisana obveza obavljanja revizije svake godine, a to su izvještaj o izvršenju državnog proračuna te političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica. Sve druge revizije (financijske revizije i revizije učinkovitosti) i subjekti revizije (proračunski i izvanproračunski korisnici korisnici, lokalne jedinice, visoka učilišta i trgovačka društva), određeni su na temelju spomenutih kriterija.

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

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

Tablica broj 1

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

| Redni broj | Vrsta revizije/grupe subjekata | Broj revizija | Broj subjekata |
|-------------|---|---------------|----------------|
| | 1 | 2 | 3 |
| I. | Financijske revizije | 211 | 210 |
| 1. | Državni proračun i korisnici | 30 | 29 |
| 2. | Lokalne jedinice | 64 | 64 |
| 3. | Drugi subjekti | 3 | 3 |
| 4. | Visoka učilišta | 68 | 68 |
| 5. | Političke stranke | 38 | 38 |
| 6. | Nezavisni zastupnici | 6 | 6 |
| 7. | Članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica | 2 | 2 |
| II. | Revizije učinkovitosti | 86 | 742 |
| 1. | Gospodarenje mineralnim sirovinama | 21 | 25 |
| 2. | Nabava i korištenje službenih vozila proračunskih korisnika državnog proračuna | 1 | 9 |
| 3. | Provedba mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. | 1 | 3 |
| 4. | Rad nadzornih odbora u trgovačkim društvima u vlasništvu lokalnih jedinica | 21 | 99 |
| 5. | Sustav javne nabave u trgovačkim društvima | 20 | 20 |
| 6. | Upravljanje i raspolaganje nekretninama lokalnih jedinica | 21 | 576 |
| 7. | Utjecaj programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova EU | 1 | 10 |
| III. | Provjera izvršenja i preporuka (follow-up) i uvid u financijske izvještaje | 118 | 183 |
| 1. | Provjera izvršenja naloga i preporuka | 20 | 85 |
| 2. | Uvid u financijske izvještaje | 98 | 98 |
| | Ukupno (I. + II. + III.) | 415 | 1 135 |

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

III. REVIZIJE OBAVLJENE U 2016.

U ovom izvještajnom razdoblju završene su sve planirane revizije, osim financijske revizije Hrvatskog audiovizualnog centra i revizije učinkovitosti utjecaja programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova Europske unije, koje su u tijeku.

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

a) *Financijske revizije*

Tijekom 2016., Ured je obavio 210 financijskih revizija, kojima su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje subjekata na državnoj i lokalnoj razini.

Izraženo je 98 ili 46,7 % bezuvjetnih, 111 ili 52,8 % uvjetnih te jedno (0,5 %) nepovoljno mišljenje (Bošnjačka demokratska stranka Hrvatske).

U tablici broj 2 daju se podaci o broju izraženih mišljenja u financijskim revizijama od 2012. do 2016., po vrstama mišljenja i prema grupama subjekata.

Tablica broj 2

Broj izraženih mišljenja u financijskim revizijama
od 2012. do 2016., po vrstama mišljenja i prema grupama subjekata

| Grupe subjekata | 2012. | | | 2013. | | | 2014. | | | 2015. | | | 2016. | | |
|---|-------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| | Bezuvtjetno | Uvtjetno | Nepovoltjno | Bezuvtjetno | Uvtjetno | Nepovoltjno | Bezuvtjetno | Uvtjetno | Nepovoltjno | Bezuvtjetno | Uvtjetno | Nepovoltjno | Bezuvtjetno | Uvtjetno | Nepovoltjno |
| Državni proračun i korisnici | 13 | 13 | 0 | 14 | 16 | 0 | 2 | 17 | 0 | 4 | 14 | 1 | 13 | 16 | 0 |
| Lokalne jedinice | 14 | 121 | 0 | 17 | 64 | 0 | 20 | 91 | 0 | 18 | 68 | 0 | 27 | 37 | 0 |
| Drugi subjekti* | 51 | 195 | 1 | 18 | 96 | 1 | 27 | 50 | 1 | 45 | 47 | 2 | 35 | 36 | 0 |
| Političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela | 23 | 16 | 0 | 26 | 17 | 0 | 18 | 16 | 3 | 19 | 17 | 2 | 23 | 22 | 1 |
| Ukupno | 101 | 345 | 1 | 75 | 193 | 1 | 67 | 174 | 4 | 86 | 146 | 5 | 98 | 111 | 1 |

* za 2016., u grupi *Drugi subjekti*, obuhvaćena su visoka učilišta i drugi korisnici proračuna

DRŽAVNI PRORAČUN I KORISNICI

Ured je obavio reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu te financijske revizije 28 korisnika (27 proračunskih korisnika i jednog izvanproračunskog korisnika - Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje).

Revizija izvještaja o izvršenju državnog proračuna propisana je odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju. Financijskom revizijom za 2015. obuhvaćena su sva ministarstva i drugi subjekti revizije odabrani na temelju kriterija propisanih spomenutim Zakonom.

Revizijom Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, obuhvaćena je provjera funkcioniranja sustava unutarnjih financijskih kontrola u planiranju i izvršavanju državnog proračuna, usklađenost postupaka pripreme i izrade prijedloga proračuna s propisima te ostvarenja prihoda, primitaka, rashoda i izdataka u skladu s planom. Također, ispitana je organizacija i vođenje računovodstva državnog proračuna, provjereno je zaduživanje i davanje jamstava te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe.

Financijskim revizijama su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje proračunskih i izvanproračunskog korisnika, u okviru kojih je provjereno izvršenje planiranih programa, odnosno aktivnosti i projekata. Ciljevi financijskih revizija bili su: provjera istinitosti i vjerodostojnosti financijskih izvještaja, ostvarenja rashoda i izdataka u odnosu na planirane namjene te usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima. Područja revizije su određena na temelju materijalne značajnosti i procjene rizika pojave nepravilnosti.

Izražena mišljenja

O Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu izraženo je **uvjetno mišljenje**.

O financijskim izvještajima i poslovanju korisnika za 2015. izraženo je:

- **13 bezuvjetnih**
- **15 uvjetnih mišljenja.**

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

Bezuvtetno mišljenje je izraženo za:

- Hrvatski sabor (bezuvtetno)
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (bezuvtetno)
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (bezuvtetno)
- Ministarstvo financija (bezuvtetno)
- Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (bezuvtetno)
- Ministarstvo poduzetništva i obrta (bezuvtetno)
- Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (bezuvtetno)
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (bezuvtetno)
- Ministarstvo unutarnjih poslova (bezuvtetno)
- Ministarstvo uprave (bezuvtetno)
- Ured predsjednice Republike Hrvatske (bezuvtetno)
- Ured predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (bezuvtetno) i
- Vladu Republike Hrvatske (bezuvtetno).

Uvjetno mišljenje je izraženo za:

- Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (uvjetno)
- Ministarstvo branitelja (bezuovjetno)
- Ministarstvo gospodarstva (uvjetno)
- Ministarstvo kulture (uvjetno)
- Ministarstvo obrane (uvjetno)
- Ministarstvo poljoprivrede (uvjetno)
- Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (uvjetno)
- Ministarstvo pravosuđa (uvjetno)
- Ministarstvo socijalne politike i mladih (uvjetno)
- Ministarstvo turizma (uvjetno)
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (bezuovjetno)
- Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (uvjetno)
- Ministarstvo zdravlja (uvjetno)
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (uvjetno) i
- Poreznu upravu (uvjetno).

Ukupni prihodi i primici 28 revizijom obuhvaćenih subjekata iznose 102.974.084.197,00 kn. Ukupni prihodi i primici 15 subjekata revizije za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo uvjetno mišljenje, iznose 55.569.983.713,00 kn, a prihodi i primici 13 subjekata revizije za koje je izraženo bezuvjetno mišljenje, iznose 47.404.100.484,00 kn.

U financijskim izvještajima za 2015., subjekti revizije su iskazali ukupna potraživanja u iznosu 24.617.481.265,00 kn (nisu uključena potraživanja za poreze i druga javna davanja), od čega je dospjelo 3.250.599.939,00 kn ili 13,2 % ukupnih potraživanja. Vrijednosno najznačajnija potraživanja su iskazana u financijskim izvještajima Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje.

Ukupne obveze subjekata revizije iskazane su u iznosu 11.805.360.865,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajnije obveze odnose na Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta. Od ukupno iskazanih obveza koncem 2015., dospjelo je 1.427.377.413,00 kn ili 12,1 %.

Nalazi revizije

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti u sljedećim područjima: planiranje, računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje, prihodi i potraživanja, rashodi, državna jamstva i javna nabava.

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

- Planiranje

Zakonom o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15) su propisani aktivnosti, nositelji aktivnosti te rokovi izrade planskih dokumenata koji prethode izradi državnog proračuna. Državni proračun Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcije za 2016. i 2017. godinu, donesen je u prosincu 2014., a u rujnu 2015. donesene su Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu.

Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu (Narodne novine 148/14 i 103A/15), po prvi puta je propisano da se namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi svih proračunskih korisnika planiraju u državnom proračunu, a od obveze uplate navedenih prihoda i primitaka u državni proračun i nadalje su izuzeti određeni proračunski korisnici (znanost, visoko obrazovanje, pravosuđe, sustav izvršenja sankcija, socijalna skrb, kulturne ustanove, nacionalni parkovi, parkovi prirode, zdravstvene ustanove, Državni zavod za zaštitu prirode i Hrvatski hidrografski institut). Radi transparentnosti i cjelovitosti, nadležni razdjeli proračunskih korisnika obvezni su u prijedlogu financijskog plana iskazati sve namjenske prihode i primitke te vlastite prihode kao i rashode te izdatke koji se iz njih podmiruju, bez obzira uplaćuju li se na račun državne riznice ili račune proračunskih korisnika. Državnim proračunom za 2015. godinu, namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika, izuzeti od uplate na račun državne riznice, planirani su u iznosu 6.743.100.743,00 kn, a nisu planirani vlastiti prihodi, uplaćeni na račune proračunskih korisnika, u iznosu 30.665.773,00 kn. Prema Zakonu o proračunu, uplaćeni a manje planirani vlastiti prihodi, pomoći, donacije i prihodi za posebne namjene, mogu se izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, a do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava. Zbog neplaniranih, a izvršenih rashoda, značajna su i odstupanja planiranih i izvršenih rashoda državnog proračuna. Radi cjelovitog i realnijeg planiranja namjenskih i vlastitih prihoda proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate navedenih prihoda u državni proračun, kao i rashoda koji se iz navedenih prihoda financiraju, Ured je dao preporuku Ministarstvu financija za uspostavu učinkovitijih sustava kontrola u navedenim procesima.

Za pojedine aktivnosti subjekti revizije nisu realno planirali rashode, s obzirom da su neki rashodi ostvareni u značajno manjim iznosima od planiranih ili nisu ostvareni, a neki nisu planirani u dostatnom iznosu, jer u postupku planiranja nisu uzeti u obzir podaci o preuzetim ugovornim obvezama. Gotovo svi subjekti revizije imaju ustrojene evidencije potpisanih ugovora i ugovornih obveza, ali evidencije kod pojedinih subjekata nisu centralizirane ili informacijski sustavi koji podržavaju određene poslovne procese ili ustrojstvene jedinice nisu međusobno povezani, stoga postoji značajan rizik da se u financijski plan ne uključe cjelokupne obveze koje dospjevaju u godini za koju se financijski plan sastavlja.

U pojedinim slučajevima rashodi nisu planirani na propisanim računima Računskog plana ili su pojedini rashodi za iste namjene, odnosno istog korisnika planirani u okviru više aktivnosti ili proračunskih glava, čime je otežano praćenje i kontrola utrošenih sredstava za pojedine namjene, odnosno doznačenih sredstava pojedinim korisnicima. S obzirom na značaj planiranja u sveukupnom proračunskom procesu, Ured je predložio više pozornosti posvetiti planiranju, kako bi planovi bili što realniji i u funkciji ostvarenja postavljenih ciljeva.

Zakonom o proračunu propisana je obveza izrade strateških planova za trogodišnje razdoblje za ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, na temelju sektorskih strateških dokumenata i programskih dokumenata namijenjenih korištenju sredstava Europske unije. U procesu strateškog planiranja važna je međusobna suradnja prve i druge razine proračunskih korisnika, odnosno ministarstava i proračunskih korisnika iz njihove nadležnosti i to u pripremi i provedbi strateških planova, koordinaciji pripreme i realizacije proračuna, odnosno financijskih planova te izvještavanju. Ta suradnja još nije zadovoljavajuća, stoga se godišnji planovi rada i financijski planovi pojedinih ministarstava i proračunskih korisnika iz njihove nadležnosti ne mogu povezati s ciljevima iz strateških planova. Sustav izvještavanja o realizaciji programa, projekata i aktivnosti, velikim dijelom se odnosi na praćenje realizacije financijskih sredstava u odnosu na plan. Iako se financijski plan sastavlja prema propisanim proračunskim klasifikacijama, računovodstveni sustavi kod dijela proračunskih korisnika nisu u dovoljnoj mjeri razrađeni za praćenje rashoda prema pojedinim proračunskim klasifikacijama. Ured je dao niz preporuka za unaprjeđenje računovodstvenih sustava i sustava izvještavanja, kako bi se osigurale kvalitetne informacije o realizaciji provedenih programa, projekata i aktivnosti te realizaciji postavljenih strateških ciljeva.

- Računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje

Računovodstvo državnog proračuna je propisano odredbama Zakona o proračunu, te propisima donesenim na temelju navedenog Zakona, i to Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15 i 87/16), Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15 i 135/15), Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13) i Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13). Navedenim propisima, između ostalog, propisana je organizacija knjigovodstva, poslovne knjige, načela iskazivanja prihoda, rashoda, imovine, obveza i vlastitih izvora, sadržaj računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo te oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju, obveze i rokovi njihova podnošenja.

Prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, prihodi i rashodi u financijskim izvještajima se iskazuju prema modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, što znači da se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju, a prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi.

Osim financijskih izvještaja, odredbama Zakona o proračunu propisana je i obveza sastavljanja izvještaja o izvršenju proračuna. Navedena obveza se odnosi na proračune (državni i proračuni lokalnih jedinica). Proračunski korisnici nemaju obvezu sastavljanja navedenog izvještaja, a izvanproračunski korisnici sastavljaju izvještaj o izvršenju financijskog plana. S obzirom da računovodstvena načela koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna nisu utvrđena propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, ministar financija je u prosincu 2015. donio Uputu o računovodstvenim načelima, koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Prema Uputi, pri sastavljanju navedenih izvještaja, primjenjuje se novčano računovodstveno načelo. Navedena Uputa se ne odnosi na izvještaje o izvršenju proračuna lokalnih jedinica. S obzirom da su sadržaj i obveznici izrade izvještaja o izvršenju proračuna detaljno propisani odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13), Ured je izrazio mišljenje da računovodstvena načela koja se primjenjuju u sastavljanju navedenih izvještaja, treba propisati navedenim Pravilnikom, kako bi se osigurala jednaka načela za sve obveznike.

Nadalje, odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna propisano je da navedeni izvještaj sadrži i informacije o visini deficita, odnosno suficita općeg proračuna, koji čini konsolidirani manjak, odnosno višak državnog proračuna, izvanproračunskih korisnika i lokalnih jedinica. Navedenim Pravilnikom nije propisano da izračunanom deficitu, odnosno suficitu opće države, treba priložiti i opis metodologije prema kojoj je izračunan. S obzirom da se prema pravilima statističke metodologije EU (ESA 2010), deficit opće države izračunava na drukčiji način, Ured je izrazio mišljenje da uz opis nacionalne metodologije treba navesti i razlike u načinu izračuna deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji i prema pravilima statističke metodologije EU (ESA 2010), što bi pridonijelo boljem razumijevanju podataka.

Revizijom financijskih izvještaja subjekata revizije utvrđene su nepravilnosti u vezi s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama i iskazanim u financijskim izvještajima. Rashodi za pojedine namjene nisu evidentirani na propisanim računima Računskog plana, a kod pojedinih subjekata istovrsni poslovni događaja su evidentirani na različitim računima. Planiranjem i evidentiranjem rashoda na računima na koje se ne odnose otežano je praćenje, kontrola i utvrđivanje ukupnih iznosa rashoda za određene namjene.

Kod pojedinih subjekata podaci evidentirani u pomoćnim knjigama nisu usklađeni s podacima u glavnoj knjizi, najčešće zbog nepostojanja programske povezanosti pomoćnih i glavne knjige ili nedostatne komunikacije u razmjeni podataka ustrojstvenih jedinica.

Dio rashoda i obveza evidentiran je u poslovnim knjigama u vrijeme kad su obveze podmirene, što ne samo da nije u skladu s propisanim računovodstvenim načelima prema kojima se iskazuju rashodi, nego ni financijski izvještaji ne daju realnu sliku o nastalim obvezama. Nadalje, Pravilnikom o izmjeni Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (kolovoz 2015.), propisano je da financijski izvještaji sadrže podatke o dospjelim obvezama i potraživanjima koncem godine. Revizijom je utvrđeno da pojedini subjekti u Bilanci netočno iskazuju dospjele obveze kao nedospjele i dospjela potraživanja kao nedospjela. Ured je u navedenim slučajevima upozoravao subjekte o obvezi koja proizlazi iz Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, prema kojoj je osnovna svrha financijskih izvještaja dati informacije o financijskom položaju.

Proračunski korisnici na početku poslovanja, kao i na koncu svake poslovne godine, moraju popisati imovinu i obveze. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisani su obveznici, rokovi te nadležnosti u obavljanju popisa, odnosno donošenju odluka o popisu. Popis imovine i obveza je mjera usklađenja knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom, koja, između ostalog, treba osigurati vjerodostojnost godišnjih financijskih izvještaja.

U kolovozu 2015., Ministarstvo financija je donijelo Uputu o obavljanju popisa imovine i obveza za proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica. Iako su navedenom Uputom detaljno utvrđene metodologija, dokumenti i procedure svih faza provedbe popisa imovine i obveza, i nadalje se jedna od učestalih nepravilnosti odnosi na način i korektnost obavljanja redovnog godišnjeg popisa imovine i obveza. Kod većeg broja subjekata revizije, popis imovine i obveza nije cjelovit, nisu donesene odluke zakonskog predstavnika o prijedlozima povjerenstava za popis ili je odluka donesena nakon sastavljanja godišnjih financijskih izvještaja te se usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom obavlja sljedeće godine. Nadalje, iako je Uputom naglašeno da se brisanje imovine iz poslovnih knjiga ne može provesti na temelju odluke o rashodovanju, nego izvornih dokumenata o prodaji, donaciji ili uništenju, pojedini proračunski korisnici ne postupaju po Uputi, odnosno brisanje imovine iz poslovnih knjiga obavljaju na temelju odluke o rashodovanju.

U okviru redovnih revizija godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, Ured je u više navrata upozoravao na rizik za državni proračun, koji proizlazi iz nedovoljno uspostavljenog sustava kontrola upravljanja potencijalnim obvezama. Ministarstvo financija je posebnom Uputom obvezalo proračunske korisnike na evidentiranje potencijalnih obveza u izvanbilančnoj evidenciji te dostavu podataka Državnoj riznici Ministarstva financija. Utvrđeno je da pojedini subjekti revizije ne evidentiraju potencijalne obveze u izvanbilančnoj evidenciji i ne dostavljaju podatke Državnoj riznici Ministarstva financija.

Navedene nepravilnosti i propusti utječu na realnost i vjerodostojnost financijskih izvještaja subjekata revizije, ali i konsolidiranih financijskih izvještaja države, stoga je Ured dao naloge i preporuke u vezi s računovodstvenim poslovanjem proračunskih korisnika, kako bi financijski izvještaji bili istiniti i vjerodostojni.

- Prihodi i potraživanja

Naplata i prikupljanje prihoda državnog proračuna su propisani Zakonom o proračunu, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, godišnjim naredbama o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa i prihoda za financiranje drugih javnih potreba te drugim propisima. Prihodi državnog proračuna se uplaćuju na jedinstveni račun državnog proračuna, osim onih namjenskih i vlastitih prihoda koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od obveze uplate, te se uplaćuju na račune koji su izvan sustava državne riznice. Bez obzira na koji račun se prihodi uplaćuju, za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti, odgovorni su proračunski korisnici, što je propisano odredbom članka 47. Zakona o proračunu.

U pojedinim slučajevima, proračunski korisnici u čijoj je nadležnosti prikupljanje, odnosno naplata prihoda, mjere naplate ne poduzimaju pravodobno. Radi učinkovitije naplate potraživanja, Ured je predložio donošenje pisanih procedura, kojima se, između ostalog, trebaju utvrditi nadležnosti, postupanje koje prethodi naplati potraživanja, mjere naplate koje će se poduzimati, vremensko razdoblje nakon kojeg se pokreću pojedine mjere naplate (rokovi upućivanja opomena, ovrha i tužbi, obračun i evidentiranje kamata te praćenje naplate po poduzetim mjerama).

Značajni neporezni prihodi državnog proračuna su prihodi od koncesija, koji se evidentiraju u okviru prihoda od imovine. Postupci davanja koncesija, ugovori o koncesiji, prestanak koncesija i pravna zaštita u postupcima davanja koncesija, uređeni su Zakonom o koncesijama (Narodne novine 143/12), Pravilnikom o Registru koncesija (Narodne novine 26/13) i drugim propisima. Davatelji koncesija su odgovorni za pravodobnu i potpunu naplatu prihoda od naknada za koncesije.

Naknade za koncesiju mogu biti prihod državnog proračuna te zajednički prihod državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica. Zaduženja koncesionara i naplata koncesijskih naknada do ožujka 2013. u pravilu se obavljala na temelju zaključenih ugovora o koncesiji ili izdanih rješenja, odnosno bez izdanih računa koncesionarima. Revizijom proračunskih korisnika (davatelja koncesija) i uvidom u Registar koncesija Ministarstva financija, utvrđeno je da se u pojedinim slučajevima nedovoljno brine o potpunoj i pravodobnoj naplati prihoda od koncesija, s obzirom na značajne iznose dospjelih potraživanja za koncesijske naknade. Radi učinkovitije naplate, Pravilnikom o registru koncesija propisana je obveza izdavanja računa za koncesijske naknade. Revizijom je utvrđeno da pojedini davatelji koncesija ne postupaju u skladu s ovom propisanom obvezom, odnosno ne izdaju račune koncesionarima. Nadalje, prema Zakonu o koncesijama, davatelji koncesija su u obvezi godišnje dostavljati izvješća o ugovorima o koncesijama i radu koncesionara Ministarstvu financija. Pojedini davatelji koncesija ne dostavljaju navedena izvješća ili su dostavljena izvješća nepotpuna. Ured je dao naloge i preporuke davateljima koncesija radi učinkovitije naplate potraživanja za koncesijske naknade kao i poštivanja propisa koji reguliraju navedeno područje.

Na račune određenih proračunskih korisnika, prema odlukama Vlade Republike Hrvatske, izravno su uplaćeni prihodi od dobiti pravnih osoba od posebnog državnog interesa u iznosu 102.195.549,00 kn. Ured je izrazio mišljenja da je, radi cjelovitog i transparentnog iskazivanja prihoda i rashoda državnog proračuna, prihode od dobiti pravnih osoba od posebnog državnog interesa, potrebno uplaćivati na račun državnog proračuna, a zatim sredstva iz proračuna doznačavati korisnicima u skladu s odlukama Vlade Republike Hrvatske.

Pojedini subjekti revizije ostvaruju pravo na dio prihoda koje ostvaruju određene pravne osobe na temelju posebnih zakona. Zakonima i provedbenim propisima su utvrđeni obveznici plaćanja, postupci i način obračuna dijela prihoda koji pripada subjektima revizije. Utvrđeno je da primatelji sredstava nedovoljno pažnju pridaju kontroli obračuna uplaćenog dijela prihoda te se uplaćeni predujmovi prihvaćaju kao konačni obračuni. Ured je upozorio na nužnost kontrole cjelovitosti uplaćenih prihoda.

Proračunski korisnici financiraju se iz nadležnog proračuna, iz vlastitih i namjenskih prihoda te pomoći i donacija. Iz nadležnog proračuna financira se redovna djelatnost proračunskog korisnika. Međutim, pojedini proračunski korisnici javljaju se na natječaje za financiranje određenih programa koje raspisuju drugi proračunski korisnici te na ovaj način ostvaruju dodatna sredstva iz državnog proračuna koje evidentiraju kao namjenski ili vlastiti prihod. Osim što zbog spomenutog načina evidentiranja postoji rizik dvostrukog evidentiranja rashoda i prihoda u konsolidiranim financijskim izvještajima državnog proračuna, Ured je mišljenja da navedeni način financiranja proračunskih korisnika nije transparentan.

- Rashodi

Ukupni rashodi u financijskim izvještajima subjekata revizije za 2015. su iskazani u iznosu 103.446.461.076,00 kn. Pouzdanost podataka o obvezama i rashodima iskazanih u financijskim izvještajima ovisi o dosljednoj primjeni evidentiranja rashoda (obveza) u vrijeme kada su nastali. Ukupne obveze navedenih subjekata koncem 2015. su iskazane u iznosu 11.805.360.865,00 kn, od čega se 1.427.377.413,00 kn odnosi na dospjele obveze.

Iz državnog proračuna se doznačuju vrijednosno značajna sredstva pravnim i fizičkim osobama u obliku subvencija, pomoći i donacija za financiranje određenih programa i projekata. U 2015. navedeni su rashodi kod subjekata obuhvaćenih revizijom iskazani u iznosu 23.159.114.372,00 kn. Sredstva se korisnicima doznačuju najčešće na temelju odluka ili rješenja, a u pojedinim slučajevima se zaključuju i ugovori kojima se utvrđuju međusobna prava i obveze. Kontrola namjenskog korištenja sredstava se najčešće provodi provjerom podataka iz dostavljenih izvještaja o utrošku sredstava, računa, ugovora i druge pisane dokumentacije. Forma i sadržaj izvještaja o utrošku sredstava nije propisana (osim za neprofitne organizacije) te je zbog njihovog različitog sadržaja u pojedinim slučajevima otežana suštinska kontrola namjenskog korištenja sredstava. Kontrole namjenskog korištenja sredstava neposrednim uvidom na terenu, u pravilu nisu obavljane ili su bile nedostatne. Zbog navedenog se ocjenjuje da postojeći sustav kontrola još uvijek nije zadovoljavajući te postoji rizik od nenamjenskog korištenja proračunskih sredstava, čime se dovodi u pitanje i ispunjenje ciljeva financiranih programa.

Proračunska sredstva se koriste i za financiranje rada pojedinih pravnih osoba. Zakonima o osnivanju određenih pravnih osoba s javnim ovlastima, predviđeno je da se početak njihova rada financira iz proračunskih sredstava, a nakon toga naknadama koje pravne osobe trebaju ostvariti obavljanjem osnovne djelatnosti. Iako je do konca 2015. proteklo više godina od osnivanja pojedinih pravnih osoba, putem nadležnih ministarstava i nadalje se planiraju i doznačavaju proračunska sredstva za financiranje njihova rada. Također, zbog nerealno propisanih izvora financiranja određenih pravnih osoba s javnim ovlastima, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna se propisuju novi, odnosno, dodatni izvori za njihovo financiranje. Ured je izrazio mišljenje da se zakonima s jednogodišnjom primjenom, ne bi trebalo uređivati pitanje financiranja pojedinih pravnih osoba. Propisivanje izvora financiranja pravne osobe zakonima koji su u primjeni jednu godinu, nije dugoročno rješenje, a između ostalog, ima utjecaj i na kvalitetu godišnjih i strateških planova pravnih osoba, jer nemaju unaprijed poznate i sigurne izvore financiranja.

Na temelju posebnih zakona i drugih propisa, pojedine kategorije fizičkih osoba ostvaruju prava na isplatu novčanih primanja koja mogu biti trajna i jednokratna. U poslovnim knjigama nadležnih proračunskih korisnika (isplatitelji po osnovi prava) su evidentirana vrijednosno značajna potraživanja od korisnika zbog isplata nepripadnih prava koja su utvrđena po naknadnim kontrolama. Rizik nenamjenskog korištenja sredstava posebno je izražen u slučajevima kada je između više državnih tijela podijeljena nadležnost u rješavanju prava korisnika, isplati naknada po utvrđenim pravima, kontroli zakonitosti isplata te donošenju rješenja o povratu sredstava u slučaju nezakonite isplate. Radi smanjenja nastanka rizika isplata nepripadnih prava, Ured je predložio donošenje procedura kojima bi se uredila međusobna suradnja nadležnih državnih tijela koja sudjeluju u navedenim postupcima.

Revizijom je također utvrđeno da se sredstva državnog proračuna dijelom ne koriste u skladu s proračunskim načelom dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelom ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti, kako je propisano Zakonom o proračunu. Pojedini projekti čija je realizacija planirana prema modelu javno privatnog partnerstva i za koje su utrošena značajna proračunska sredstva, obustavljeni su ili se za projekte planira novi model financiranja. Prije donošenja odluka o financiranju određenih projekata ne sastavlja se usporedna analiza mogućih modela financiranja radi odabira najpovoljnijih rješenja, usklađenih s raspoloživim izvorima financiranja. Nadalje, za realizaciju određenih projekata zaključuju se sporazumi o zajedničkom financiranju iz sredstava državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica. Sporazumima nisu utvrđeni ukupno planirani iznosi investicijskog ulaganja, zbog čega nije poznat iznos preuzete obveze financiranja iz sredstava državnog proračuna.

Vrijednosno značajni rashodi kod svih subjekata obuhvaćenih revizijom su rashodi za zaposlene, koji se odnose na bruto plaće državnih službenika i namještenika. Plaću službenika, odnosno namještenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik, odnosno namještenik raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5 % za svaku navršenu godinu radnog staža. Koeficijenti složenosti poslova državnih službenika i namještenika utvrđeni su Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (Narodne novine 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 92/05, 131/05, 140/05, 81/06, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 65/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14, 151/14, 76/15 i 100/15). Osnovica za obračun plaće državnih službenika i namještenika je utvrđena Odlukom o visini osnovice za obračun plaće za državne službenike i namještenike (Narodne novine 40/09). Od 1. travnja 2009. osnovica za obračun plaće državnih službenika i namještenika iznosi 5.108,84 kune bruto. Plaće državnih službenika i namještenika svih subjekata obuhvaćenih revizijom uključene su u Centralni obračun plaća. Provjerom pravilnosti obračuna plaća nisu utvrđene značajnije nepravilnosti.

Kod subjekata obuhvaćenim revizijom, broj zaposlenih koncem 2015. je manji u odnosu na početak godine za 1,1 %, najvećim dijelom zbog Odluke o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine 114/14). Navedenom Odlukom je zabranjeno novo zapošljavanje u državnoj službi, osim na radna mjesta službenika koja ostanu upražnjena zbog prestanka službe i radi zamjene odsutnih službenika.

Uočeno je da su kod pojedinih subjekata revizije, u odnosu na prethodnu godinu, povećani rashodi za naknade po ugovoru o djelu. Pojedini poslovi iz djelokruga subjekata revizije su povjereni vanjskim izvršiteljima na temelju ugovora o djelu, umjesto zaposlenicima kojima je obavljanje tih poslova propisano uredbama o unutarnjem ustrojstvu. Rashodi za naknade po ugovorima o djelu kod pojedinih proračunskih korisnika, veći su od iznosa propisanog odredbama Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 49/12, 37/13, 38/13 i 1/15), odnosno 2,0 % osiguranih sredstava za plaće u tekućoj godini. Subjekti revizije su kao razloge povećanju ovih rashoda navodili zabranu novog zapošljavanja.

Nadalje, značajniji rashodi su ostvareni i za službena putovanja zaposlenika. U pravilu su subjekti revizije donijeli naputke kojima su propisani postupci upućivanja zaposlenika na službeni put, potrebna dokumentacija, način kontrole i obračuna putnih naloga te postupak izvješćivanja o službenim putovanjima. Revizijom je utvrđeno da su u pojedinim slučajevima zaposlenicima za službeni put isplaćeni predujmovi u iznosima većim od potrebnih troškova, a zaposlenici su putne naloge obračunavali i primljene predujmove vraćali sa zakašnjenjem, odnosno nakon propisanog roka.

Dio subjekata revizije nema utvrđena pravila i procedure u vezi korištenja sredstava za reprezentaciju, te je korištenje odobreno pojedinačnim odlukama čelnika. Odluke i dio računa za reprezentaciju ne sadrži potrebne podatke iz kojih bi bila vidljiva opravdanost ostvarenih rashoda. Ured je izrazio mišljenje da bi donošenje pravila kojima bi se utvrdile, između osalog, procedure i ovlaštenja za korištenje sredstava za reprezentaciju pridonijelo većoj transparentnosti trošenja proračunskih sredstava.

Prema odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10 i 19/14), čelnik korisnika proračuna Izjavom o fiskalnoj odgovornosti potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola. Sustavi unutarnjih kontrola uspostavljaju se i razvijaju radi osiguranja dobrog financijskog upravljanja, odnosno osiguranja da se sredstva troše na zakonit, pravilan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način. Dio subjekata revizije je kroz obavljenu samoprocjenu i ocjenu uočilo slabosti u funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola, te donio planove otklanjanja slabosti i nepravilnosti. Dio subjekata revizije je podnio Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2015., prema kojoj nema uočenih slabosti i nepravilnosti, a revizijom su kod tih subjekata utvrđene nepravilnosti koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja, što ukazuje da samoprocjeni, odnosno procjeni sustava unutarnjih kontrola kroz aktivnosti unutarnje revizije, nije posvećeno dovoljno pozornosti.

- Državna jamstva

Prema popisu danih državnih jamstava, u 2015. je dano 56 državnih jamstava u ukupnom iznosu 10.848.625.342,00 kn, od kojih su na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske dana 52 jamstva u iznosu 9.567.111.649,00 kn, a na temelju posebnih zakona iz nadležnosti Hrvatskog sabora četiri, u iznosu 1.281.513.693,00 kn.

Uz prijedloge na temelju kojih su dana jamstva u 2015., nije priloženo odobrenje prijedloga državne potpore od Europske komisije, mišljenje Ministarstva financija ako se radi o državnoj potpore izuzetoj od obveze prijave Europske komisije, odnosno odluke Europske komisije ili mišljenja Ministarstva financija o nepostojanju državne potpore, a prilaganje navedene dokumentacije je propisano odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu.

U 2015. je naplaćena provizija za dana jamstva u iznosu 4.667.800,00 kn, koja se odnosi na četiri jamstva dana prethodnih godina i jedno jamstvo dano u 2015. U pojedinim ugovorima o izdavanju jamstva koje je Ministarstvo financija zaključilo s korisnicima kredita, ne postoji odredba o proviziji, a u pojedinima postoji, ali bez iskazanog financijskog iznosa i uz pozivanje na pravila o državnim potporama.

Postupci koji se provode pri odobravanju državnih jamstava, propisuju se svake godine odredbama zakona o izvršavanju državnog proračuna, jer nije donesen jedinstveni propis koji bi uređivao navedeno područje. S obzirom na složenost postupaka izdavanja jamstava, kao i nadležnosti i obveze pojedinih sudionika, Ured je predložio donošenje jedinstvenog provedbenog propisa koji će jasno urediti navedeno područje uz posebni naglasak na dopuštenost potpore u obliku jamstva te uvjete i način obračuna provizije na dana jamstva.

- Javna nabava

Subjekti revizije u postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova, obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14). Zakon o javnoj nabavi propisuje da se Zakon ne primjenjuje za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kuna, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kuna, a pitanja nabave do tih vrijednosti uređuje naručitelj svojim aktom.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Državnog ureda za središnju javnu nabavu, revizijom obuhvaćeni proračunski korisnici su obveznici središnje javne nabave za 17 nabavnih kategorija određenih Odlukom o nabavnim kategorijama (Narodne novine 67/12). Na temelju okvirnih sporazuma koje je zaključilo središnje tijelo za javnu nabavu, revizijom obuhvaćeni proračunski korisnici zaključili su ugovore za nabavu roba, usluga i radova u vrijednosti 419.798.396,00 kn.

Za druge nabavne kategorije, proračunski korisnici su samostalno provodili postupke nabave. Tijekom 2015. subjekti revizije su zaključili 1 330 ugovora o nabavi roba, usluga i radova u vrijednosti 2.837.139.992,00 kn. Najveći broj ugovora (451 ili 33,9%), zaključen je nakon provedenih otvorenih postupaka nabave, a ugovorena je nabava u iznosu 1.316.733.111,00 kn ili 46,4 % ukupno ugovorene vrijednosti. Drugi po učestalosti korištenja je ograničeni postupak nabave, nakon kojeg je zaključeno 220 ugovora o nabavi roba, usluga i radova u vrijednosti 544.750.682,00 kn, što je 19,2 % ukupno ugovorene vrijednosti. Najmanje transparentan postupak nabave je pregovarački postupak bez prethodne objave. Korištenjem navedenog postupka nabave zaključena su 184 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 608.916.769,00 kn, što je 21,5 % ukupno ugovorene vrijednosti. Nakon provedenih drugih postupaka javne nabave, od kojih je vrijednosno najznačajniji pregovarački postupak nabave s prethodnom objavom, zaključeno je 475 ugovora o nabavi roba, usluga i radova u vrijednosti 366.739.430,00 kn ili 12,9 % ukupno ugovorene vrijednosti. Nabava procijenjene pojedinačne vrijednosti do 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno 500.000,00 za radove, iznosila je 294.665.253,00 kn.

Obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi moraju primjenjivati odredbe Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično trošenje sredstava. Jedno od načela kojeg se naručitelji trebaju pridržavati u provedbi postupaka javne nabave je, između ostalih, načelo tržišnog natjecanja. Pojedini subjekti revizije u provedenim postupcima javne nabave nisu u dovoljnoj mjeri pridavali pažnju pridržavanju navedenih načela.

Proračunski korisnici su u pravilu donijeli unutarnje naputke o načinu provedbe postupaka bagatelne nabave kojima se uređuje nabava usluga i roba procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno do 500.000,00 kn za nabavu radova, ali u pojedinim slučajevima nisu ih dosljedno primjenjivali. Usluge i radovi veće bagatelne vrijednosti pribavljane su na temelju jedne ponude, iako je unutarnjim naputcima predviđeno prikupiti najmanje tri ponude. Pojedini naručitelji su dijelili predmete nabave radi izbjegavanja primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi (često su planirane nabave roba i usluga procijenjene granične vrijednosti 199.000,00 kn).

U pojedinim slučajevima su različite usluge nabavljene u okviru jednog predmeta nabave, čime je sužena mogućnost sudjelovanja većeg broja ponuditelja.

Nadalje, planovima nabave i registrom ugovora i okvirnih sporazuma pojedinih proračunskih korisnika nisu obuhvaćene bagatelne nabave, što je obveza propisana Zakonom o javnoj nabavi.

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

U nekim slučajevima javni naručitelji u postupku realizacije ugovora o javnoj nabavi nisu dovoljno brinuli o zaštiti svojih interesa kao javnih naručitelja. To se u prvom redu odnosi na izvođenje radova izvan ugovorenih rokova bez utvrđivanja uzroka nepoštivanja ugovorenih rokova, te nepribavljanje instrumenata osiguranja za uredno izvršenje radova, čime su se izložili riziku nemogućnosti naplate štete koja bi mogla nastati zbog navedenih propusta.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe, usluge i radovi u vrijednosti 3.865.236,00 kn, pojedinačne vrijednosti za robe i usluge iznad 200.000,00 kn, odnosno za radove iznad 500.000,00 kn, za koje je trebalo provesti postupke nabave na jedan od načina propisanih Zakonom o javnoj nabavi.

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

Tablica broj 3

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti i propusti

| Redni broj | Naziv proračunskog/izvanproračunskog korisnika | Neizvršeni nalozi prošle revizije | Planiranje | Računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje | Prihodi i potraživanja | Rashodi | Javna nabava |
|------------|--|-----------------------------------|------------|--|------------------------|---------|--------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1. | Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje | x | | x | | x | x |
| 2. | Ministarstvo branitelja | x | | x | | x | x |
| 3. | Ministarstvo gospodarstva | x | | | | x | |
| 4. | Ministarstvo kulture | x | | x | | x | x |
| 5. | Ministarstvo obrane | x | | x | | x | |
| 6. | Ministarstvo poljoprivrede | x | | x | x | | |
| 7. | Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture | x | | x | | | |
| 8. | Ministarstvo pravosuđa | x | | | | x | x |
| 9. | Ministarstvo socijalne politike i mladih | x | | x | | x | |
| 10. | Ministarstvo turizma | | | | | x | |
| 11. | Ministarstvo vanjskih i europskih poslova | | | | | x | x |
| 12. | Ministarstvo zaštite okoliša i prirode | x | | | | x | |
| 13. | Ministarstvo zdravlja | x | | | | x | |
| 14. | Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta | x | x | | x | x | |
| 15. | Porezna uprava | x | | x | | | |

LOKALNE JEDINICE

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje 64 lokalne jedinice, prema kriteriju procjene rizika.

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

Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju 64 lokalne jedinice za 2015., izraženo je:

- **27 bezuvjetnih (za 14 županija, 12 gradova i jednu općinu) i**
- **37 uvjetnih mišljenja (šest županija, 20 gradova i jedanaest općina).**

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

Bezuwjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

za županije:

- Bjelovarsko-bilogorsku (uvjetno)
- Istarsku (uvjetno)
- Karlovačku (bezuwjetno)
- Koprivničko-križevačku (bezuwjetno)
- Krapinsko-zagorsku (bezuwjetno)
- Osječko-baranjsku (bezuwjetno)
- Požeško-slavonsku (uvjetno)
- Primorsko-goransku (bezuwjetno)
- Splitsko-dalmatinsku (bezuwjetno)
- Šibensko-kninsku (bezuwjetno)
- Varaždinsku (bezuwjetno)
- Virovitičko-podravsku (uvjetno)
- Zadarsku (bezuwjetno)
- Zagrebačku (bezuwjetno)

za gradove:

- Bjelovar (bezuwjetno)
- Cres (bezuwjetno)
- Gospić (bezuwjetno)
- Karlovac (bezuwjetno)
- Krapinu (uvjetno)
- Osijek (uvjetno)
- Pulu-Pola (bezuwjetno)
- Samobor (bezuwjetno)
- Veliku Goricu (uvjetno)
- Vinkovce (bezuwjetno)
- Viroviticu (bezuwjetno)
- Zadar (uvjetno)

za općinu:

- Funtana-Fontane (uvjetno).

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju je izraženo:

za županije:

- Brodsko-posavsku (uvjetno)
- Dubrovačko-neretvansku (bezuovjetno)
- Ličko-senjsku (uvjetno)
- Međimursku (uvjetno)
- Sisačko-moslavačku (uvjetno)
- Vukovarsko-srijemsku (uvjetno)

za gradove:

- Čakovec (uvjetno)
- Dubrovnik (bezuovjetno)
- Dugu Resu (uvjetno)
- Đurđevac (bezuovjetno)
- Kaštela (uvjetno)
- Koprivnicu (uvjetno)
- Murško Središće (uvjetno)
- Oroslavje (uvjetno)
- Pazin (uvjetno)
- Požegu (uvjetno)
- Rijeku (uvjetno)
- Sisak (uvjetno)
- Slavonski Brod (uvjetno)
- Split (uvjetno)
- Šibenik (bezuovjetno)
- Trogir (uvjetno)
- Varaždin (uvjetno)
- Vukovar (uvjetno)
- Zagreb (uvjetno)
- Županju (uvjetno)

za općine:

- Brodski Stupnik (uvjetno)
- Brtoniglu-Verteneglio (uvjetno)
- Cerovlje (uvjetno)
- Kalnik (uvjetno)
- Oriovac (uvjetno)
- Preko (uvjetno)
- Punat (uvjetno)
- Rugvicu (uvjetno)
- Sopje (uvjetno)
- Sveti Lovreč (uvjetno)
- Voćin (uvjetno).

Ukupni prihodi i primici 64 revizijom obuhvaćene lokalne jedinice iznose 15.624.895.796,00 kn, od čega prihodi i primici 27 lokalnih jedinica za čije je financijske izvještaje i poslovanje izraženo bezuvjetno mišljenje iznose 5.031.123.025,00 kn (32,2 %), a prihodi i primici 37 lokalnih jedinica za koje je izraženo uvjetno mišljenje iznose 10.593.772.771,00 kn (67,8 %). Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2015., ukupna potraživanja revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 5.410.049.699,00 kn, od čega se na dospelja potraživanja odnosi 4.231.590.269,00 kn. Ukupne obveze su iskazane u iznosu 4.657.093.564,00 kn, od čega se na dospelje obveze odnosi 592.918.559,00 kn.

Nalazi revizije

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje i izvršavanje proračuna, računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje, prihode i potraživanja, rashode i obveze, javnu nabavu i upravljanje imovinom. U nastavku se navode najčešće nepravilnosti i propusti u navedenim područjima.

- Planiranje i izvršavanje proračuna

Planiranje, odnosno izrada i donošenje proračuna lokalnih jedinica propisano je odredbama Zakona o proračunu i uputama Ministarstva financija. Uz proračun se donosi projekcija proračuna za sljedeće dvije godine i odluka o izvršavanju proračuna, kojom se uređuju posebnosti u izvršavanju proračuna u godini za koju je donesen. Nadalje, sastavni dio proračuna je i plan razvojnih programa, koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja lokalnih jedinica. Sadržaj i donošenje izvještaja o izvršenju proračuna su propisani Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13).

Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice su donijele proračun, a tijekom godine, većina i izmjene proračuna. Pojedini proračuni nisu uravnoteženi odnosno planirani prihodi i primici nisu jednaki planiranim rashodima i izdacima. Proračuni nekih lokalnih jedinica nisu realni, jer ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka značajno odstupa od planiranih veličina, iako su izmjene proračuna donesene koncem godine. Planiranju je potrebno posvetiti više pozornosti, kako bi proračun bio u funkciji praćenja ostvarenja postavljenih ciljeva.

Obveza donošenja planova razvojnih programa uz proračun, propisana je Zakonom o proračunu iz 2008. Sadržaj planova razvojnih programa koji se donose uz proračun za 2014. i 2015. je izmijenjen na način da treba sadržavati ciljeve i prioritete razvoja povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom te pokazatelje rezultata za potrebe praćenja provedbe aktivnosti odnosno projekta. Za svaku aktivnost odnosno projekt utvrđuju se pokazatelji rezultata s pripadajućim polaznim vrijednostima (za godinu za koju se sastavlja plan razvojnih programa) i ciljanim vrijednostima (za naredno trogodišnje razdoblje). Pojedine lokalne jedinice nisu donijele plan razvojnih programa, a pojedine nisu donijele izmjene plana, iako se izmjenama proračuna mijenjala visina sredstava planirana za ulaganja iz planova razvojnih programa. Neke jedinice nisu planovima utvrdile ciljeve i prioritete razvoja ni pokazatelje rezultata.

S obzirom da pravilnik kojim se propisuje sadržaj i metodologija izrade plana razvojnih programa te sustav praćenja njihove provedbe nije donesen, uočeno je različito postupanje lokalnih jedinica kod obuhvata aktivnosti odnosno projekata.

Prema Zakonu o proračunu, lokalne jedinice su dužne u procesima planiranja, izvršavanja, računovodstvenog evidentiranja i izvještavanja iskazivati prihode i primitke te rashode i izdatke prema proračunskim klasifikacijama: organizacijskom, ekonomskom, funkcijskom, lokacijskom, programskom i izvorima financiranja. Izvori financiranja lokalnih jedinica su opći prihodi i primici, vlastiti prihodi, prihodi za posebne namjene, pomoći, donacije, prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici. S obzirom da pojedine izvore financiranja čine prihodi i primici koji imaju propisanu namjenu, Ured je predložio u okviru izvora financiranja definirati podizvove u cilju praćenja utroška prihoda koji imaju propisanu namjenu.

Lokalne jedinice koje izvještaje o izvršenju proračuna nisu sastavljale prema izvorima financiranja, u očitovanjima su istakle da u izvještajima o izvršenju proračuna iskazuju prihode, primitke, rashode i izdatke prema proračunskim klasifikacijama, osim izvora financiranja, s obzirom da Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna ne propisuje izvore financiranja kao obveznu klasifikaciju u procesu izvještavanja u sustavu proračuna. Navedeno ukazuje na potrebu usklađivanja propisa u vezi praćenja korištenja sredstava prema izvorima financiranja.

Većina revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica je odlukama o izvršavanju proračuna propisala izuzeće od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun. Zbog navedenog, ovi prihodi proračunskih korisnika nisu planirani u proračunima lokalnih jedinica za 2015. niti su sadržani u izvještaju o izvršenju proračuna za 2015. Kod donošenja proračuna lokalnih jedinica za 2016., ovo izuzeće ne isključuje obvezu planiranja navedenih prihoda i primitaka u proračunima lokalnih jedinica i obvezu izvještavanja o njihovom ostvarenju u izvještaju o izvršenju proračuna. Lokalne jedinice koje imaju ustrojen sustav rizničnog poslovanja, ostvarenje ovih prihoda i primitaka u 2016. prate putem riznice, a druge putem evidencija proračunskih korisnika. Ured je u prošlim revizijama lokalnim jedinicama (županije, veliki gradovi, sjedišta županija), koje imaju veći broj proračunskih korisnika, predlagao ustrojavanje rizničnog poslovanja. Od 56 lokalnih jedinica koje imaju proračunske korisnike, riznicu su ustrojile 23, a pojedine su u postupku ustrojavanja. Ured i nadalje upozorava lokalne jedinice na obvezu, ali i prednosti ustrojavanja riznice.

- Računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje

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

Nepravilnosti u području računovodstvenog poslovanja se odnose na vođenje poslovnih knjiga, evidentiranje poslovnih događaja, popis imovine i obveza te financijske izvještaje.

Pojedine lokalne jedinice nisu ustrojile analitičke evidencije (dugotrajne imovine, potraživanja, primljenih i izdanih vrijednosnih papira) ili se evidencije ne vode ažurno te podaci nisu istovjetni s podacima u glavnoj knjizi. Nadalje, neke lokalne jedinice nisu ustrojile evidenciju ugovora koja osigurava veću kontrolu nad stvaranjem ugovornih obveza, naročito onih koje se odnose na razdoblje duže od proračunske godine.

Pojedini prihodi, rashodi i imovina nisu evidentirani na odgovarajućim računima računskog plana, a u pojedinim slučajevima poslovni događaji nisu evidentirani u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu. Kod evidentiranja nekih rashoda nije primijenjeno načelo nastanka događaja, nego načelo novčanog tijeka, što je utjecalo na iskazani financijski rezultat.

Utvrđeno je da se ne pridaje dovoljno pozornosti evidentiranju ulaganja u izgradnju i nabavu dugotrajne imovine, te je u poslovnim knjigama pojedinih lokalnih jedinica u okviru dugotrajne imovine u pripremi iskazana imovina čija je izgradnja i nabava završena u prethodnim godinama ili su ulaganja u dugotrajnu imovinu evidentirana na računima imovine u uporabi. Zbog navedenog načina evidentiranja, ispravak vrijednosti dugotrajne imovine nije ispravno obračunan. Pojedina dugotrajna imovina je evidentirana na računima ulaganja u tuđu imovinu, a ne kao imovina lokalne jedinice. Lokalne jedinice u kojima su uočene navedene nepravilnosti, nemaju pisane procedure o načinu postupanja s imovinom u pripremi, kako bi se imovina, nakon završetka gradnje i stavljanja u uporabu, pravodobno evidentirala u poslovnim knjigama na propisanim računima računskog plana.

Kao i prošlih godina, utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na popis imovine i obveza. Lokalne jedinice obuhvaćene revizijom su obavile popis imovine i obveza, ali kod pojedinih nije bio cjelovit, jer popisom nije obuhvaćen dio imovine ili obveza. Za popisanu imovinu koja nije bila evidentirana u poslovnim knjigama, nakon popisa nije obavljena procjena i imovina nije evidentirana u poslovnim knjigama. Pojedina povjerenstva za popis nisu popisala imovinu u pripremi ili nisu provjerila stupanj dovršenosti i predvidjela rok završetka radova ili predložila drugačiji način rješavanja. Podaci o potraživanjima i obvezama evidentirani u analitičkim evidencijama i glavnoj knjizi nisu istovjetni, a popisani su prema stanju evidentiranom u glavnoj knjizi prema skupinama računa računskog plana. Za potraživanja i obveze iz prethodnih godina za koje lokalne jedinice nemaju vjerodostojnu dokumentaciju o opravdanosti evidentiranja u poslovnim knjigama, nisu provedena usklađenja stanja s kupcima i vjerovnicima. Pojedina popisna povjerenstva nisu sastavila popisne liste ili ih nisu ovjerala potpisom. Zbog navedenih nepravilnosti i propusta, popisu imovine i obveza treba posvetiti veću pozornost. Ured je lokalne jedinice upućivao na Uputu Ministarstva financija o obavljanju popisa imovine i obveza, kojom je, između ostalog, uređena metodologija obavljanja popisa, postupci i procedure provedbe popisa, a obveznici primjene uputa su i lokalne jedinice.

Nepravilnosti koje su utvrđene u području računovodstvenog poslovanja imaju utjecaj na točnost i realnost podataka iskazanih u financijskim izvještajima. Financijski izvještaji proračuna lokalnih jedinica su: Bilanca, Izvještaj o prihodima i primicima, rashodima i izdacima, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o obvezama i Bilješke uz financijske izvještaje.

Prema propisima, sadržaj financijskih izvještaja za 2015. je izmijenjen u dijelu iskazivanja prijenosa sredstava proračunskim korisnicima. Navedeni prijenosi se u Izvještaju o prihodima i primicima, rashodima i izdacima iskazuju u okviru pomoći prema novčanom načelu, odnosno iskazuju se rashodi za koje su obveze podmirene do konca godine. U financijskim izvještajima nekih lokalnih jedinica su rashodi za proračunske korisnike iskazani prema nastanku događaja, odnosno iskazani su i rashodi za koje nisu podmirene obveze, ili su iskazani u okviru računa prema namjeni za koju su sredstva doznačena. Navedeno je utjecalo na vjerodostojnost podataka u konsolidiranim financijskim izvještajima lokalnih jedinica i njihovih proračunskih korisnika. Lokalne jedinice čiji informacijski sustavi nisu podržali novi način iskazivanja rashoda, za potrebe sastavljanja financijskih izvještaja ručno su iz glavne knjige izdvajale prihode i rashode koji se odnose na proračunske korisnike, što je povećalo rizik netočno iskazanih podataka u financijskim izvještajima.

Podaci iskazani u financijskim izvještajima nekih lokalnih jedinica nisu istovjetni s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama odnosno pomoćnim evidencijama. Navedeno se najčešće odnosi na podatke o dospjelim potraživanjima i obvezama, koji su obvezni analitički podaci u Bilanci sa stanjem na dan 31. prosinca 2015. Osim toga, u nekim financijskim izvještajima (u okviru izvanbilančnih zapisa) nisu iskazani podaci o potencijalnim obvezama ili imovini lokalnih jedinica, odnosno podaci o primljenim i danim instrumentima osiguranja plaćanja te jamstvima za zaduživanje danim trgovačkim društvima ili ustanovama. Propusti se odnose i na Bilješke uz financijske izvještaje, koje nisu sastavljene ili nisu cjelovite, jer ne sadrže podatke o sudskim sporovima, stanju i rokovima dospijeca kredita te obrazloženje značajnih odstupanja ostvarenih prihoda i rashoda u odnosu na prethodnu godinu. Uočeno je različito postupanje kod iskazivanja podataka o potencijalnim obvezama po osnovi pokrenutih sudskih sporova. Većina lokalnih jedinica je ustrojila pomoćnu evidenciju o sudskim sporovima, ali podaci o njima nisu navedeni u Bilješkama uz financijske izvještaje ili vrijednost sudskih sporova nije iskazana u okviru izvanbilančnih zapisa. S obzirom da su Bilješke dopuna podataka iz financijskih izvještaja i trebaju sadržavati podatke o sudskim sporovima, Ured je predlagao lokalnim jedinicama da vrijednost sudskih sporova u poslovnim knjigama evidentiraju i u financijskim izvještajima iskazuju u okviru izvanbilančnih zapisa, iako to Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu nije izričito navedeno.

Lokalnim jedinicama kod kojih su uočene nepravilnosti i propusti u računovodstvenom poslovanju i sastavljanju financijskih izvještaja, Ured je dao naloge i preporuke u cilju iskazivanja točnih i potpunih informacija o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva (poslovanja) proračuna.

- Prihodi i potraživanja

Prema podacima iz financijskih izvještaja, ukupni prihodi i primici revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica su ostvareni u iznosu 15.624.895.796,00 kn i manji su za 1.501.416.033,00 kn ili 8,8 % u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno značajniji udjel imaju prihodi od poreza (54,5 %), pomoći (17,6 %) te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i po posebnim propisima (14,2 %).

Prihodi od poreza su ostvareni u iznosu 8.522.078.957,00 kn, od čega se 7.778.245.623,00 kn odnosi na porez i prirez na dohodak, 404.939.347,00 kn na županijske, gradske i općinske poreze, a 338.893.987,00 kn na porez na promet nekretnina. Od ukupno 44 grada i općine obuhvaće revizijom, prirez porezu na dohodak je uvelo 28, a stope prireza su od 2,0 % do 18,0 %.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i po posebnim propisima ostvareni su u iznosu 2.226.291.936,00 kn. U okviru ovih prihoda, ostvareni su prihodi od komunalnog doprinosa i naknada (1.798.647.824,00 kn), prihodi po posebnim propisima (215.746.333,00 kn) te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi (211.897.779,00 kn).

Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu, tijela lokalnih jedinica su odgovorna za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Prema odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10 i 19/14), za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, odgovoran je čelnik lokalne jedinice.

Koncem 2015. dospjela potraživanja revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica čine 78,2 % ukupno iskazanih potraživanja. Lokalne jedinice su obvezne pratiti dospelost potraživanja te poduzimati mjere za potpunu i pravodobnu naplatu potraživanja, kako bi se izbjegla njihova zastara. Za dospjela potraživanja dužnicima su upućivane opomene, ali neke jedinice nisu poduzimale mjere naplate ili mjerama naplate nisu obuhvaćale pojedine vrste potraživanja. Opomena za naplatu neporeznih potraživanja nije prisilna radnja za naplatu i ne prekida zastaru. Kod utvrđenih nepravilnosti i propusta je naloženo poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu potraživanja, kako bi se izbjegla zastara.

Neke jedinice nisu donijele procedure za naplatu i kontrolu naplate potraživanja, ili donesenim procedurama nisu cjelovito uredile aktivnosti, mjere, postupke i kontrolu naplate potraživanja. Iako donošenje navedenih procedura nije propisano, u skladu je s načelom dobrog financijskog upravljanja. Donošenjem i primjenom procedura osigurava se jednako postupanje kod naplate istih ili sličnih potraživanja.

Uočene su slabosti u sustavima naplate prihoda od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i naknade za upotrebu pomorskog dobra koju plaćaju vlasnici jahti i brodica, između ostalog, zbog promjene tijela nadležnih za obračun i naplatu ovih prihoda.

Sredstva ostvarena zakupom i prodajom poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, prihod su državnog proračuna (25,0 %), proračuna županije (10,0 %) i proračuna grada ili općine, odnosno Grada Zagreba, na čijem se području poljoprivredno zemljište nalazi (65,0 %). Lokalne jedinice su u 2015. ostvarile ove prihode u iznosu 66.217.123,00 kn, a potraživanja su koncem godine iskazana u iznosu 34.186.660,00 kn. Uočeno je različito postupanje kod evidentiranja potraživanja za navedene prihode u poslovnim knjigama lokalnih jedinica. Neke jedinice potraživanja ne evidentiraju, neke evidentiraju u iznosu koji pripada lokalnoj jedinici, a neke evidentiraju ukupna potraživanja. Različiti načini evidentiranja mogu utjecati na visinu potraživanja za koje će se poduzimati mjere naplate.

U vezi naplate potraživanja, lokalne jedinice se u očitovanjima pozivaju na odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine 39/13 i 48/15), prema kojima lokalne jedinice vode evidenciju naplate po ugovorima o zakupu i prodaji poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države do preuzimanja evidencije od strane Agencije za poljoprivredno zemljište. Nakon dostavljanja podataka Agenciji, pojedine lokalne jedinice nisu poduzimale mjere za naplatu potraživanja. Agencija je tijekom 2015. preuzimala evidencije i dokumentaciju od lokalnih jedinica, ali nije u cijelosti ustrojila svoju evidenciju, te je Ured lokalnim jedinicama predlagao provoditi mjere naplate navedenih potraživanja u dogovoru s Agencijom.

Naknada za upotrebu pomorskog dobra koju plaćaju vlasnici jahti i brodica prihod su županija na čijem području je brodica, odnosno jahta upisana u očevidnik brodica, odnosno upisnik jahti. Županije obuhvaćene revizijom su tijekom 2015. ostvarile ove prihode u iznosu 14.828.350,00 kn, a potraživanja su koncem godine iznosila 19.125.350,00 kn. Razrez i naplatu naknade za upotrebu pomorskog dobra do konca 2013. su obavljale županije, a nakon toga je, prema Naredbi o visini naknade koju plaćaju vlasnici pomorskih objekata u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 159/13), nadležnost utvrđivanja ove naknade prenesena na lučke kapetanije. Za naplatu dospjelih potraživanja županije su u pravilu upućivale opomene, a ovrhe su provodile za potraživanja nastala do konca 2013. Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture i županije koje ostvaruju ove prihode su u 2015. dogovarale zaključenje sporazuma s ciljem utvrđivanja nadležnosti ugovornih strana u vezi obračuna i naplate naknade. Prema prijedlogu sporazuma, ministarstvo je u obvezi ispostavljati obračune i županijama dostavljati podatke o ispostavljenim obračunima, a sve druge poslove (naplata, ovršni postupci, izdavanje potvrda o uplati strankama) obavlja županija ili druga nadležna tijela.

Sporazum do konca 2015. nije potpisan. Bolja koordinacija županija i ministarstva utjecala bi na potpunu i pravodobnu naplatu potraživanja.

Osim nepoduzimanja mjera za naplatu potraživanja, utvrđeno je da se proračunska sredstva ne koriste u skladu s propisanom namjenom. Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 6.275.911.016,00 kn ili 40,2 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka, od čega je 108.146.316,00 kn ili 1,7 % utrošeno za druge proračunske potrebe. Najčešće se to odnosi na prihode od komunalnog doprinosa i naknade, zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru.

Prema propisima, iz komunalnog doprinosa se financira građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture (javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorije te javna rasvjeta) utvrđene programom gradnje. Lokalne jedinice ostvaruju vrijednosno značajne prihode od komunalnog doprinosa, između ostalog, i zbog obveze plaćanja komunalnog doprinosa kod legalizacije nezakonito izgrađenih zgrada. Programom gradnje nije uvijek planiran utrošak ukupno ostvarenih prihoda od komunalnog doprinosa ili tijekom godine za njihov utrošak nisu donesene izmjene programa, uz obrazloženje da građenje objekata komunalne infrastrukture zahtijeva dugotrajniju pripremu dokumentacije i provođenje postupaka nabave, zbog čega dio prihoda od komunalnog doprinosa tijekom godine nije utrošen za propisane namjene, nego za druge proračunske potrebe. Ured je lokalnim jedinicama predložio proračunima i projekcijama proračuna za sljedeća razdoblja planirati sredstva u visini namjenskih prihoda koji u tekućoj i prethodnim godinama nisu utrošeni za propisane namjene.

Propusti su utvrđeni i kod izvješćivanja o utrošku namjenskih prihoda. Za dio prihoda koji imaju propisanu namjenu (lovozakupnina, prihodi od koncesija za pravo na lov, prihodi od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, prihodi od prenamjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko), lokalne jedinice su obvezne godišnje dostavljati izvješća o utrošku sredstava nadležnim ministarstvima. Neke jedinice navedena izvješća nisu dostavljale, a s obzirom da rok za dostavu izvješća nije propisan, neke su izvješća dostavljale i više mjeseci nakon završetka proračunske godine u kojoj su sredstva utrošena.

- **Rashodi i obveze**

Prema podacima iz financijskih izvještaja, ukupni rashodi i izdaci revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica su ostvareni u iznosu 15.600.237.397,00 kn i u odnosu na 2014., manji su za 1.470.749.887,00 kn ili 8,6 %. U strukturi rashoda i izdataka, vrijednosno značajniji su rashodi za pomoći (32,7 %), materijalni rashodi (23,1 %), ostali rashodi (tekuće i kapitalne donacije, kapitalne pomoći) (10,8 %) te rashodi za zaposlene (8,5 %). Struktura rashoda i izdataka je, prema podacima iz financijskih izvještaja za 2015., značajno promijenjena u odnosu na prethodne godine, kada su vrijednosno najznačajniji bili materijalni rashodi i rashodi za zaposlene. Razlog je drukčiji način iskazivanja rashoda za proračunske korisnike lokalnih jedinica (u okviru pomoći, a ne u okviru rashoda prema namjeni za koje su sredstva doznačena korisnicima).

Rashodi za zaposlene revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznose 1.321.356.005,00 kn i odnose se na bruto plaće, doprinose na plaću i druge rashode za zaposlene (prigodne darove, nagrade i potpore, otpremnine). Udjel ovih rashoda u ukupnim rashodima i izdacima lokalnih jedinica je od 5,6 % do 19,9 %. Revizijom obuhvaćene jedinice su koncem 2015. imale 8 987 zaposlenika (zaposleni na neodređeno i određeno vrijeme, zaposleni na javnim radovima te zakonski predstavnici i njihovi zamjenici koji dužnost na koju su izabrani obavljaju profesionalno).

Način obračuna i isplate plaće i naknade zakonskih predstavnika lokalnih jedinica i njihovih zamjenika, plaće službenika i namještenika te proračunska ograničenja plaća u lokalnim jedinicama, propisani su odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10). Lokalne jedinice su kod obračuna i isplate plaća u pravilu primjenjivale unutarnje akte kojima je utvrđena osnovica i koeficijenti za obračun plaća. Nepravilnosti su se odnosile na masu sredstava za plaće koja je kod pojedinih jedinica bila veća od propisane. Prema spomenutom Zakonu, masa sredstava za plaće ne smije iznositi više od 20,0 % prihoda poslovanja jedinica ostvarenih u prethodnoj godini, umanjenih za prihode od pomoći i donacija (osim pomoći za preuzete državne službenike na temelju posebnog zakona), prihode od sufinanciranja građana te prihode ostvarene s osnove dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija.

Lokalne jedinice su isticale dvojbe u vezi primjene odredbi Zakona koje se odnose na definiranje pojma mase sredstava za plaće, uključivanje plaća pojedinih skupina zaposlenika (javni radovi, program pomoći u kući starijim osobama, zaposleni na realizaciji EU projekata i na poslovima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada) u masu sredstava za plaće i tumačenje pojma prethodne godine kod izračuna prihoda poslovanja.

Također, od donošenja Zakona promijenile su se okolnosti u vezi financiranja plaća zaposlenika koji obavljaju poslove izdavanja akata uz provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje. Od 2014. lokalne jedinice ne primaju sredstva iz državnog proračuna za plaće navedenih zaposlenika, a od 2012. ostvaruju naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade koja se dijelom može koristiti za rad navedenih zaposlenika. Različito tumačenje Zakona i promjene okolnosti u vezi primjene pojedinih odredbi Zakona, ukazuju na potrebu donošenja izmjena i dopuna Zakona odnosno normativnog usklađenja odredbi Zakona s novonastalim okolnostima.

S obzirom na različite načine uređivanja određenih materijalnih prava (naknada, nagrada, dodataka) općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika, Ministarstvo uprave je svim lokalnim jedinicama dostavilo uputu za postupanje, prema kojoj su lokalne jedinice bile obvezne do konca rujna 2015. uskladiti svoje unutarnje akte kojima se uređuju prava zakonskih predstavnika i njihovih zamjenika. Neke lokalne jedinice nisu postupile po navedenoj uputi.

U okviru drugih rashoda za zaposlene, evidentirani su dodaci za uspješnost na radu u iznosu 6.040.454,00 kn. Dodatak mogu ostvariti službenici i namještenici za natprosječne rezultate u radu, a visina dodatka može iznositi najviše tri plaće službenika ili namještenika koji ostvaruju dodatak. Prema propisima, obvezni kriterij za obračun dodatka je ocjena kojom je službenik odnosno namještenik ocijenjen, a utvrđivanje drugih kriterija i način isplate dodatka, pravilnikom utvrđuje zakonski predstavnik. Kao i prethodnih godina, utvrđeno je, da su dodaci u pravilu isplaćivani prema kriterijima koji su pravilnicima dani opisno, ali nisu bili mjerljivi. Ured je predložio donositi mjerljive kriterije za isplatu dodatka za uspješnost na radu. Smanjenje plaća uz istodobnu isplatu dodatka za uspješnost na radu, pojedine lokalne jedinice su koristile kako bi masu sredstava za plaće isplaćivale u okviru propisanog iznosa jer, prema mišljenju Ministarstva financija, drugi rashodi za zaposlene (u okviru kojih se evidentira dodatak za uspješnost na radu) ne ulaze u masu sredstava za plaće.

Značajna sredstva su utrošena za plaće za prekovremeni rad i naknade prema ugovorima o djelu. Pojedini zaposlenici su prekovremeno radili duže od dopuštenih 180 sati godišnje. U cilju smanjenja prekovremenog rada, dana je preporuka da se poslovi preraspodijele u okviru postojećeg broja zaposlenika. Ugovori o djelu su zaključivani za obavljanje pojedinih upravnih i stručnih poslova iz djelokruga rada upravnih odjela ili poslova iz djelokruga vlastitih pogona lokalnih jedinica. Pojedini poslovi na temelju ugovora o djelu su obavljani u dužem vremenskom razdoblju.

S obzirom da je obavljanje poslova putem ugovora o djelu utjecalo na povećanje rashoda, predloženo je izraditi analizu iskorištenosti radnog vremena zaposlenika i preispitati mogućnost preraspodjele spomenutih poslova na zaposlenike lokalnih jedinica.

U nadležnosti općina i gradova je, između ostalog, obavljanje komunalnih djelatnosti. Način obavljanja i financiranja komunalnih djelatnosti propisani su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15).

Obavljanje komunalnih djelatnosti može se, u skladu sa spomenutim Zakonom, povjeriti trgovačkom društvu ili ustanovi u vlasništvu lokalnih jedinica, vlastitom pogonu, pravnim i fizičkim osobama na temelju ugovora o koncesiji odnosno na temelju ugovora o povjeravanju poslova. Kao i prethodnih godina, nepravilnosti u području komunalnog gospodarstva se najčešće odnose na povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti te na sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture.

Lokalne jedinice su odlukama predstavničkih tijela utvrdile djelatnosti koje se prema odredbama Zakona smatraju komunalnim djelatnostima te propisale uvjete i način obavljanja komunalnih djelatnosti. Pojednim odlukama o komunalnim djelatnostima propisano je da se pravne i fizičke osobe na održavanju komunalne infrastrukture vrijednosti do 70.000,00 kn odabiru izravno, iako se prema Zakonu, za povjeravanje komunalnih djelatnosti na temelju ugovora obvezno provodi postupak prikupljanja ponuda odnosno javnog natječaja, neovisno o vrijednosti usluge. Prema obrazloženjima lokalnih jedinica, kod izrade troškovnika održavanja komunalne infrastrukture, pojedine vrste poslova se ne mogu predvidjeti ni planirati te su u tim slučajevima pristupili izravnoj dodjeli.

Prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, za svaku kalendarsku godinu donosi program održavanja komunalne infrastrukture, koji obvezno sadrži opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, te iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja. Lokalne jedinice su donijele programe održavanja komunalne infrastrukture i tijekom godine izmjene programa, ali pojedini programi nisu cjeloviti, jer ne sadrže podatke o opsegu (količini) poslova održavanja. Na taj način predstavnička tijela odlučuju o ukupnoj vrijednosti poslova održavanja pojedinih komunalnih djelatnosti, ali ne odlučuju o obimu po vrsti i lokaciji izvršenja poslova, zbog čega je onemogućena usporedba podataka o ostvarenju obavljenih poslova u odnosu na plan. Nadalje, pojedini programi ne sadrže izvore financiranja planiranih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, što može imati za posljedicu ostvarenje rashoda za koje nisu osigurana sredstva u proračunu.

Vrijednosno značajniji rashodi ostvareni u iznosu 1.146.272.399,00 kn odnose se na rashode za tekuće i kapitalne donacije. U okviru ovih rashoda, evidentiraju se i donacije udrugama za financiranje određenih programa i projekata u području kulture, sporta, socijalne skrbi, zdravstva, tehničkoj kulturi i drugim područjima. U ožujku 2015. donesena je Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koju provode udruge (Narodne novine 26/15), kojom su propisani kriteriji, mjerila i postupci koje treba primjenjivati pri financiranju i ugovaranju programa odnosno projekata od interesa za opće dobro, koje provode udruge odnosno druge organizacije civilnoga društva.

Kriterije, mjerila i postupke na odgovarajući način primjenjuju i lokalne jedinice kada iz proračuna financiraju programe i projekte udruga, te doniraju, odnosno sponzoriraju udruge. Financiranje programa i projekata provodi se putem javnog natječaja, a sredstva se udrugama mogu dodjeljivati izravno samo u opravdanim i iznimnim slučajevima. U vezi dodjele donacija, nepravilnosti su utvrđene kod jedinica koje nisu propisale uvjete, kriterije i procedure za dodjelu, niti su za odabir programa odnosno projekata provodile javni natječaj.

Nadalje, pojedine jedinice su, osim po provedenom natječaju, sredstva odobravale korisnicima izravno, iako nisu bili ispunjeni uvjeti za izravnu dodjelu, a u pojedinim slučajevima informaciju o korisnicima i visini izravno dodijeljenih donacija nisu objavile na svojim mrežnim stranicama, što nije u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

U okviru tekućih donacija, evidentirane su donacije trgovačkim društvima u vlasništvu ili suvlasništvu lokalnih jedinica za redovno poslovanje. Neke lokalne jedinice nisu s trgovačkim društvima uredile financiranje poslovanja iz proračuna odnosno nisu utvrdile ciljeve financiranja i namjene za koje se sredstva doznačavaju. Zbog navedenog je Ured predložio, prije doznake sredstava, utvrditi aktivnosti, kao i vrste rashoda trgovačkih društava koji će se financirati iz proračuna.

Jedno od osnovnih proračunskih načela je načelo dobrog financijskog upravljanja, što u pogledu trošenja proračunskih sredstava zahtijeva uspostavu kontrola u cilju provjere zakonitog i namjenskog korištenja sredstava. Također, prema odredbama Zakona o proračunu, lokalne jedinice, proračunski i izvanproračunski korisnici su obvezni provjeriti zakonito i namjensko korištenje sredstava isplaćenih na temelju posebnih propisa. Uz kontrolu prije isplate sredstava (utvrđivanjem kriterija za dodjelu i namjene sredstava) potrebno je naknadnim provjerama utvrditi namjensko korištenje sredstava. Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 121/14), propisao je način izvješćivanja neprofitnih organizacija koje koriste sredstva iz javnih izvora, te mogućnost izravne kontrole kod korisnika sredstava, a za druge korisnike proračunskih sredstava, lokalne jedinice su trebale same propisati uvjete i način izvješćivanja. U slučajevima kada korisnici nisu dostavljali izvješća o korištenju doznačenih sredstava s pripadajućom dokumentacijom ili su ih dostavili znatno kasnije od ugovorenog roka, Ured je ocijenio da kontrole namjenskog korištenja sredstava koje su provodile lokalne jedinice nisu bile dostatne. Nadalje, većina lokalnih jedinica nije provodila kontrole utroška sredstava kod krajnjih korisnika, iako su neke donijele upute o njihovom provođenju.

Većina revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica je za 2015. iskazala višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima. Zbog značajnih prenesenih manjkova prihoda iz prethodnih razdoblja, 39 lokalnih jedinica je iskazalo ukupni manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 783.170.405,00 kn, a ukupni višak prihoda i primitaka raspoloživ za sljedeće razdoblje iznosi 301.856.738,00 kn i odnosi se na 25 lokalnih jedinica.

Ukupne obveze revizijom obuhvaćenih jedinica iznose 4.657.093.564,00 kn (od toga je u okviru izvanbilančnih zapisa evidentirano 35.647.765,00 kn), a odnose se na obveze za rashode poslovanja, nabavu nefinancijske imovine i obveze za vrijednosne papire te kredite i zajmove. Dospjele obveze koncem 2015. iznose 592.918.559,00 kn. Lokalnim jedinicama koje su iskazale značajne manjkove prihoda kao i vrijednosno značajne dospjele obveze, Ured je predložio donijeti program mjera za pokriće manjka prihoda i podmirenje obveza te plan provedbe navedenih mjera s očekivanim financijskim učinkom.

U okviru obveza iskazane su obveze prema državnom proračunu s osnove prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 116.676.925,00 kn. Ove prihode ostvaruju gradovi i općine, te su od naplaćenih prihoda obvezni u državni proračun doznačiti 55,0 %. Većina lokalnih jedinica je obveze iskazane koncem 2015. podmirila početkom 2016., a pojedine ne podmiruju ove obveze u godini u kojoj su sredstva naplaćena, nego ih zadržavaju i koriste za druge namjene i po nekoliko godina.

Pozivanjem na nastupanje zastare (pet godina), pojedine jedinice su umanjivale obveze prema državnom proračunu i iskazivale ih u okviru izvanbilančnih zapisa. Ured je lokalnim jedinicama naložio uplatiti pripadajući dio sredstava u državni proračun, a jedinicama koje imaju potraživanja od državnog proračuna (za prodane stanove plaćene starom deviznom štednjom ili druga potraživanja), predložio je s nadležnim tijelima dogovoriti način rješavanja u vezi podmirenja međusobnih obveza i potraživanja.

- **Javna nabava**

Lokalne jedinice su za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti veće od 200.000,00 kn odnosno radova procijenjene vrijednosti veće od 500.000,00 kn obvezne provesti postupke javne nabave na jedan od načina propisanih Zakonom o javnoj nabavi, a način nabave do navedenih vrijednosti (bagatelna nabava) urediti unutarnjim aktom i procedurama.

Tijekom 2015., nakon provedenih postupaka javne nabave, zaključile su 1 135 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 2.820.296.978,00 kn. Kao i prethodnih godina, najzastupljeniji način nabave po broju zaključenih ugovora i vrijednosti nabave je otvoreni postupak javne nabave. Nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave, zaključen je 981 ugovor za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 2.631.133.141,00 kn ili 93,3 % ugovorene vrijednosti. Za nabavu u vrijednosti 147.178.638,00 kn ili 5,2 %, provedeni su pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave, a za nabavu (većinom usluga iz dodatka II. B Zakona) u vrijednosti 41.985.199,00 kn ili 1,5 %, korišteni su drugi postupci javne nabave. Vrijednost bagatelne nabave je iznosila 608.494.872,00 kn. Pojedine lokalne jedinice su provodile objedinjenu nabavu za svoje potrebe i potrebe svojih proračunskih korisnika. U pravilu se to odnosi na nabavu električne energije i drugih energenata te usluga osiguranja.

Jedno od osnovnih načela kojeg se trebaju pridržavati obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi je načelo transparentnosti koje se postiže javno dostupnim podacima u vezi pripreme i provedbe postupaka javne nabave te praćenjem izvršenja ugovora. Nepravilnosti su uočene kod lokalnih jedinica koje na svojim mrežnim stranicama nisu objavile popis gospodarskih subjekata s kojima je čelnik ili s njime povezane osobe u sukobu interesa, ili obavijest da takvih subjekata nema.

Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, lokalne jedinice su obvezne donijeti i na svojim mrežnim stranicama objaviti plan nabave i sve izmjene plana, a promjene u izmjenama plana moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. Zakonom o javnoj nabavi su, između ostalog, propisani obvezni podaci koje mora sadržavati plan nabave te određivanje predmeta nabave na način da predstavlja njegovu tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu i/ili drugu cjelinu.

Revizijom obuhvaćene lokalne jedinice su donijele plan nabave, ali ga pojedine nisu objavile na svojim mrežnim stranicama. Planovi nabave nekih lokalnih jedinica ne sadrže pojedine propisane elemente ili sadrže i nabavu usluga u vezi komunalnih djelatnosti na koje se ne primjenjuju propisi o javnoj nabavi, nego propisi o komunalnom gospodarstvu. Nadalje, pojedine jedinice su kod opisa predmeta nabave koristile nazive iz računskog plana proračuna, zbog čega predmeti nabave nisu bili jasni i nedvojbeni.

Izmjene i dopune predmeta nabave i procijenjene vrijednosti nabave u pojedinim izmjenama plana nisu vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. Neke lokalne jedinice tijekom godine nisu donijele izmjene plana nabave, iako su nabavljale robu, radove i usluge koje nisu bile planirane planom nabave ili do konca godine nisu započele planirane postupke nabave. Zbog navedenog, planovi nabave u tim lokalnim jedinicama nisu realni pokazatelji njihovih potreba za nabavom u određenom razdoblju.

U dijelu izvješćivanja o provedenim postupcima javne nabave, uočeni su propusti kod lokalnih jedinica koje obavijesti o zaključenim ugovorima nisu objavileu Elektroničkom oglasniku javne nabave u propisanom roku (48 dana od zaključenja ugovora) te nisu sastavile izvješće o javnoj nabavi ili izvješća nisu potpuna, jer ne sadrže cjelovite podatke o vrijednosti bagatelne nabave.

Zakonom je propisana obveza praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavi ustrojavanjem registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te njegovom objavom na način koji je propisan za plan nabave. Podatke je u registru potrebno ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave (Ministarstvo gospodarstva) je na svojoj mrežnoj stranici objavilo ogledni primjerak obrasca registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma. Uočeno je različito postupanje lokalnih jedinica u načinu vođenja registra. Neke jedinice registar vode za svaku godinu zasebno i ažuriraju registar za svaku godinu, što otežava praćenje izvršenja ugovora, a neke jedinice vode jedan registar u kojemu ažuriraju sve promjene u vezi realizacije ugovora.

Utvrđene su nepravilnosti i propusti kod zaključivanja i izvršenja ugovora za izvođenje radova. Za dodatne i izvantržovničke radove nisu zaključivani dodaci ugovorima, zbog ugovaranja dodatnih radova i nemogućnosti završetka radova u ugovorenim rokovima, višekratno je ugovarano produžavanje rokova, a za radove koji nisu izvedeni u ugovorenim rokovima, ugovorne kazne nisu obračunane. U pojedinim slučajevima nije bio ispunjen propisani uvjet prema kojem najmanje jedan predstavnik naručitelja koji sudjeluje u pripremi i provedbi postupka javne nabave mora imati certifikat u području javne nabave.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 4.073.891,00 kn. S obzirom da je pojedinačna vrijednost nabava roba i usluga bila veća od 200.000,00 kn, a radova od 500.000,00 kn, trebalo je provesti postupke javne nabave na jedan od načina propisanih Zakonom o javnoj nabavi. Također, pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave provedeni su za nabavu dodatnih radova u vrijednosti 18.886.533,00 kn, iako nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti za provođenje navedenog postupka ili su radovi za koje je proveden pregovarački postupak završeni prije početka postupka nabave.

Sve revizijom obuhvaćene lokalne jedinice su propisale način i procedure bagatelne nabave. Za pojedine nabave se nisu pridržavale propisanih procedura ili su robu, radove i usluge nabavljale izravnim ugovaranjem, iako su prema procedurama trebale provesti postupak prikupljanja ponuda. Pojedine lokalne jedinice nisu ustrojile evidencije sa svrhom praćenja bagatelne nabave. Iako ustrojavanje spomenute evidencije nije propisano Zakonom o javnoj nabavi, navedeno je potrebno zbog obveze iskazivanja podataka o vrijednosti bagatelne nabave u izvješću o javnoj nabavi.

- Upravljanje imovinom

Lokalne jedinice raspolažu vrijednosno značajnom imovinom. Prema financijskim izvještajima za 2015., ukupna vrijednost nefinancijske (dugotrajne) imovine revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica iznosila je 64.400.925.931,00 kn, od čega se najveći dio odnosi na zemljište u vrijednosti 28.112.233.631,00 kn, građevinske objekte u vrijednosti 26.533.585.753,00 kn i imovinu u pripremi u vrijednosti 8.741.162.208,00 kn. U odnosu na stanje početkom godine, vrijednost zemljišta je veća za 62,8 %. Vrijednosno značajnije povećanje se odnosi na zemljište u vlasništvu lokalnih jedinica koje nije bilo evidentirano u poslovnim knjigama ili je evidentirano bez vrijednosti.

Nepravilnosti i propusti u upravljanju imovinom su u većini slučajeva posljedica nedovoljne pripreme i izrade investicijskih projekata. Kod stjecanja imovine, pojedine lokalne jedinice ne rade usporednu analizu isplativosti različitih načina nabave kako bi se odabrao najpovoljniji način nabave. Utvrđeno je da izgradnja pojedinih objekata koja je započela u prethodnim godinama, zbog nedostatka financijskih sredstava nije završena i objekti nisu stavljeni u funkciju. Također, kupljeni su pojedini objekti za koje unaprijed nije utvrđena namjena te se ne koriste. Odustaje se od gradnje objekata u koju su uložena značajna proračunska sredstva ili se tijekom gradnje mijenja namjena, što poskupljuje investiciju. Ured je u navedenim slučajevima upozorio da je prije izgradnje objekata potrebno, između ostalog, utvrditi ukupna financijska sredstva potrebna za ulaganja, izvore financiranja i dinamiku ulaganja, a imovinu stjecati kupnjom samo u svrhu ispunjavanja zadaća lokalne jedinice.

Prema odredbama Zakona o proračunu, lokalne jedinice mogu preuzeti obveze po investicijskim projektima tek po provedenom stručnom vrednovanju i ocijenjenoj opravdanosti i učinkovitosti investicijskog projekta. Način ocjene i postupak odobravanja investicijskih projekata je trebala uredbom propisati Vlada Republike Hrvatske. Ured je lokalnim jedinicama predložio da do donošenja uredbе, prema vlastitoj metodologiji provedu stručno vrednovanje, ocjenu opravdanosti i učinkovitosti investicijskog projekta.

Nepravilnosti su utvrđene i u praćenju realizacije projekata, naročito u lokalnim jedinicama kod kojih su navedeni poslovi u nadležnosti više upravnih odjela. Zbog nedovoljne koordinacije upravnih odjela u dijelu imovinskopravne pripreme, produžuju se rokovi izvođenja radova, a zbog nedovoljne pripremljenosti i promjene projektne dokumentacije, ugovaraju se dodatni radovi koji povećavaju ukupnu vrijednost projekta. Ured je predložio uspostaviti sustav kontrole i praćenja realizacije projekata kako bi se radovi završili u planiranim rokovima i objekti koristili za planirane namjene.

Utvrđene nepravilnosti u poslovanju lokalnih jedinica ukazuju da je više pozornosti potrebno posvetiti samoprocijeni sustava unutarnjih kontrola, jer prema pojedinim Upitnicima o fiskalnoj odgovornosti za 2015. nisu utvrđene slabosti i propusti u područjima u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti. Dobro organiziran sustav unutarnjih kontrola povećava vjerojatnost da će informacije o financijskom položaju i uspješnosti poslovanja biti realno i objektivno iskazane u financijskim izvještajima, a sredstva korištena racionalno i učinkovito.

Izvešća o obavljenoj reviziji s ugrađenim očitovanjem zakonskog predstavnika, dostavljena su i predsjednicima predstavničkih tijela revizijom obuhvaćenih lokalnih jedinica. Do 22. prosinca 2016. o izvješćima o obavljenoj reviziji raspravljala su predstavnička tijela 48 lokalnih jedinica.

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

Tablica broj 4

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod lokalnih jedinica

| Redni broj | Naziv lokalne jedinice | Neizvršeni nalozi prošle revizije | Planiranje i računovodstveno poslovanje | Prihodi i potraživanja | Rashodi i obveze | Javna nabava | Upravljanje imovinom i druga područja |
|------------|------------------------|-----------------------------------|---|------------------------|------------------|--------------|---------------------------------------|
| Županija: | | | | | | | |
| 1. | Brodsko-posavska | x | | | | | |
| 2. | Dubrovačko-neretvanska | x | | | x | | |
| 3. | Ličko-senjska | x | x | | | x | |
| 4. | Međimurska | x | x | | x | | |
| 5. | Sisačko-moslavačka | x | | x | x | | |
| 6. | Vukovarsko-srijemska | x | | | x | | |
| Grad: | | | | | | | |
| 7. | Čakovec | x | | | x | x | |
| 8. | Dubrovnik | x | | | | x | |
| 9. | Duga Resa | | x | x | x | | |
| 10. | Đurđevac | | x | | | | |
| 11. | Kaštela | x | x | x | x | | x |
| 12. | Koprivnica | | | x | | | |
| 13. | Mursko Središće | x | | | | x | |
| 14. | Oroslavje | x | | | x | x | |
| 15. | Pazin | | | x | | | |
| 16. | Požega | | | | x | x | |
| 17. | Rijeka | x | x | x | | | x |
| 18. | Sisak | x | | | x | | |
| 19. | Slavonski Brod | x | | x | | | |
| 20. | Split | x | | x | x | | |
| 21. | Šibenik | | x | x | x | | |
| 22. | Trogir | x | x | x | | | x |
| 23. | Varaždin | x | | | x | | x |
| 24. | Vukovar | | x | | x | | |
| 25. | Zagreb | x | x | | x | x | |
| 26. | Županja | x | | | | | |
| Općina: | | | | | | | |
| 27. | Brodski Stupnik | x | | x | x | | |
| 28. | Brtonigla-Verteneglio | x | x | | x | | |
| 29. | Cerovlje | x | x | x | x | | |
| 30. | Kalnik | x | x | | x | | x |
| 31. | Oriovac | x | x | x | | | |
| 32. | Preko | x | x | | x | | |
| 33. | Punat | x | x | x | x | | |
| 34. | Rugvica | x | x | | | | x |
| 35. | Sopje | x | x | x | | | |
| 36. | Sveti Lovreč | x | x | x | x | x | |
| 37. | Voćin | x | x | x | | | |

VISOKA UČILIŠTA

Ured je obavio financijsku reviziju 68 visokih učilišta, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2014. Revizijom je obuhvaćeno sedam sveučilišta, 55 fakulteta i akademija te šest veleučilišta.

Ciljevi revizije bili su utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja, analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s planom, provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava te provjeriti druge aktivnosti u vezi s poslovanjem visokih učilišta.

Prema podacima Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, u 2014. u Republici Hrvatskoj bilo je 88 javnih visokih učilišta (sveučilišta, fakulteta i akademija, veleučilišta te visokih škola), čiji su ukupni prihodi i primici iznosili 4.198.262.676,00 kn.

Prihodi i primici revizijom obuhvaćenih visokih učilišta iznosili su 3.992.749.642,00 kn, a rashodi i izdaci 3.971.360.113,00 kn.

O financijskim izvještajima i poslovanju visokih učilišta izražena su 34 bezuvjetna i 34 uvjetna mišljenja.

Visoka učilišta, za koja su izražena uvjetna mišljenja, nisu u dovoljnoj mjeri uspostavila unutarnje kontrole kojima bi se osiguralo zakonito i namjensko korištenje sredstava, što je utjecalo i na pojavu nepravilnosti u području planiranja, računovodstvenog poslovanja, prihoda, rashoda, imovine te javne nabave. Za sve utvrđene nepravilnosti i propuste, Ured je dao naloge i preporuke, čija bi provedba pridonijela povećanju usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima te učinkovitosti korištenja sredstava.

Osim toga, revizijom je utvrđeno da visoka učilišta u pojedinim područjima poslovanja različito postupaju, što ukazuje na nedovoljnu normativnu uređenost. Nedostatak jedinstvenih pravila razlog je različitog postupanja kod korištenja i evidentiranja vlastitih i namjenskih prihoda. Nadalje, za istovrsne poslove pojedina visoka učilišta zaključuju ugovore o djelu, a druga ugovore o autorskom djelu. Također, zbog neusuglašenosti pojedinih odredbi Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske i Uredbe o registru državne imovine, većina visokih učilišta nije dostavljala podatke o nekretninama nadležnom državnom tijelu za potrebe evidentiranja u Središnjem registru državne imovine. Normativno uređenje ovih područja i donošenje jedinstvenih pravila koja bi se primjenjivala u poslovanju, pridonijelo bi transparentnosti financijskog upravljanja i izvještavanja o poslovanju visokih učilišta.

DRUGI SUBJEKTI REVIZIJE

Revizijom su obuhvaćena tri druga subjekta i to dva korisnika proračuna lokalnih jedinica (Zavod za hitnu medicinu Ličko-senjske županije i Zavod za hitnu medicinu Virovitičko-podravske županije) i neprofitna organizacija (Županijska lučka uprava Rab). Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje korisnika proračuna lokalnih jedinica za 2014. i neprofitne organizacije za 2015.

Ciljevi revizije bili su: utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja, analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s planom, provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava te provjeriti druge aktivnosti u vezi s poslovanjem subjekata revizije.

Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju Zavoda za hitnu medicinu Ličko-senjske županije izraženo je **bezuvjetno mišljenje**, a Zavoda za hitnu medicinu Virovitičko-podravske županije i Županijske lučke uprave Rab **uvjetno mišljenje**.

Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom ostvareni su u iznosu 49.785.796,00 kn, a ukupni rashodi i izdaci u iznosu 48.790.230,00 kn. Svi subjekti su za tekuću godinu iskazali pozitivan financijski rezultat.

Ukupna potraživanja iznose 5.266.569,00 kn (od čega je dospjelo 1.153.619,00 kn), a ukupne obveze za rashode poslovanja, nabavu nefinancijske imovine i kredite iznose 5.602.938,00 kn (od čega je dospjelo 827.216,00 kn). Vrijednosno najznačajnija dospjela potraživanja (u iznosu 1.079.091,00 kn) odnose se na Županijsku lučku upravu Rab.

Nalazi revizije

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode te javnu nabavu.

Nepravilnosti u okviru planiranja se odnose na nerealno planiranje rashoda i izdataka, jer izdaci nisu bili planirani, a ostvareni rashodi su značajno odstupali u odnosu na planirane.

Računovodstveno načelo nastanka događaja kod iskazivanja rashoda i imovine te iskazivanje na propisanim računima računskog plana, nije dosljedno primjenjivano. Pojedini poslovni događaji su evidentirani u poslovnim knjigama na temelju nepotpunih knjigovodstvenih isprava koje nisu kontrolirane i ovjerene ili iz kojih nije vidljiv sadržaj poslovne promjene.

Subjekti revizije kao javni naručitelji roba, radova i usluga, obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi. Prema godišnjim izvješćima o javnoj nabavi, koja su subjekti revizije dostavili tijelu nadležnom za sustav javne nabave, nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave, zaključeno je 20 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 10.704.459,00 kn.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su robe i usluge u vrijednosti 1.599.137,00 kn. Neka izvješća o javnoj nabavi nisu potpuna, jer ne sadrže ukupnu vrijednost bagatelne nabave, nego samo vrijednost nabave za koju su zaključeni ugovori, a neke obavijesti o zaključenim ugovorima nisu upućene na objavljivanje u Elektronički oglasnik javne nabave u propisanom roku.

Subjektima kod kojih su utvrđene nepravilnosti i propusti u vezi s nabavom, naloženo je postupati u skladu s propisima o javnoj nabavi.

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

Tablica broj 5

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti
kod drugih subjekata revizije

| Redni broj | Naziv subjekta | Neizvršeni nalozi prošle revizije | Planiranje i računovodstveno poslovanje | Javna nabava |
|------------|--|-----------------------------------|---|--------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1. | Zavod za hitnu medicinu Virovitičko-podravske županije | | x | x |
| 2. | Županijska lučka uprava Rab | x | x | x |

POLITIČKE STRANKE, NEZAVISNI ZASTUPNICI I ČLANOVI PREDSTAVNIČKIH TIJELA LOKALNIH JEDINICA

Ured je obavio *financijsku reviziju* 38 političkih stranaka, šest nezavisnih zastupnika te dva člana predstavničkih tijela lokalnih jedinica, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2015.

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

Osim navedenog, *obavljen je i uvid u financijske izvještaje* za 49 izvanparlamentarnih političkih stranaka i 49 članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica izabranih s liste grupe birača (koji do svibnja 2016. nisu Uredu dostavili godišnje financijske izvještaje, godišnji program rada i financijski plan te izvještaj o primljenim donacijama).

Prihodi političkih stranaka obuhvaćenih revizijom iznosili su 155.366.141,00 kn, a rashodi 157.364.108,00 kn te manjak prihoda na koncu 2015. iznosi 1.997.967,00 kn (16 političkih stranaka je iskazalo višak prihoda nad rashodima u iznosu 3.715.527,00 kn, a 22 političke stranke manjak u iznosu 5.713.494,00 kn). **O financijskim izvještajima i poslovanju političkih stranaka za 2015., izraženo je 16 bezuvjetnih, 21 uvjetno i jedno nepovoljno mišljenje** (Bošnjačka demokratska stranka Hrvatske - BDSH)). Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koji su utjecali na izražavanje mišljenja, odnose se na izvršenje naloga i preporuka iz prošle revizije, sustav unutarnjih kontrola, planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode te korištenje poslovnih prostora bez naknade.

Revizijom nezavisnih zastupnika nisu utvrđene nepravilnosti i propusti koje bi utjecale na istinitost i realnost financijskih izvještaja te pravilnost financijskog poslovanja. Prihodi nezavisnih zastupnika iznosili su 2.269.432,00 kn, a rashodi 2.972.700,00 kn te manjak prihoda na koncu 2015. iznosi 703.268,00 kn. **O financijskim izvještajima i poslovanju svih šest nezavisnih zastupnika, izražena su bezuvjetna mišljenja.**

O financijskim izvještajima i poslovanju članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica za 2015. je izraženo jedno bezuvjetno i jedno uvjetno mišljenje. Revizijom člana predstavničkog tijela lokalne jedinice utvrđene nepravilnosti i propusti koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja odnose se na vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje financijskih izvještaja te dani dobrovoljni prilog (donaciju) političkoj stranci (u ukupnom iznosu 400.000,00 kn na temelju ugovora o donaciji, što je za 370.000,00 kn više od propisanog). Prihodi članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica obuhvaćenih revizijom iznosili su 780.709,00 kn, a rashodi 790.731,00 kn te manjak prihoda na koncu 2015. iznosi 10.022,00 kn.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- pri provjeri naloga i preporuka iz prošle revizije kod 16 političkih stranaka za koje je dano 159 naloga i preporuka, utvrđeno je da je postupljeno prema 69 ili 43,4 % naloga i preporuka, 19 ili 11,9 % je u postupku izvršenja, a prema 71 ili 44,7 % naloga i preporuka nije postupljeno
- dvije političke stranke nemaju učinkovit sustav unutarnjih kontrola i utvrđene su slabosti u izvršenju naloga i preporuka revizije za 2014., planiranju, računovodstvenom poslovanju (poslovne knjige, popis imovine i obveza), приходima, trošenju sredstava i izvješćivanju o ostvarenju godišnjeg programa rada i financijskog plana te u vezi s korištenjem poslovnih prostora
- kod pojedinih političkih stranaka su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na sadržaj

godišnjeg programa rada (nisu navedena potrebna sredstva i izvori financiranja planiranih aktivnosti); Također, utvrđene su nepravilnosti u vezi nepravodobnog donošenja i načina usvajanja financijskog plana za 2015., kao i nerealnog planiranja prihoda i rashoda (kod značajnijih odstupanja ostvarenih i planiranih prihoda i rashoda nisu donesene izmjene financijskog plana)

- pojedine političke stranke nisu sastavile temeljne financijske izvještaje na propisan način, odnosno podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu istovjetni s podacima u poslovnim knjigama; Bilješke uz financijske izvještaje, između ostalog, ne sadrže pregled ugovorenih odnosa, podatke o sudskom postupku koji je u tijeku ni razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja u odnosu na ostvarenje prethodne godine
- pojedine političke stranke nisu ustrojile i vodile propisane poslovne knjige ili nisu evidentirale poslovne događaje prema propisanom računovodstvenom načelu (pojedini poslovni događaji koji su nastali u 2014. i prije, evidentirani su u poslovnim knjigama tijekom 2015.).
- pojedine političke stranke nisu evidentirale rashode prema rasporedu računa za neprofitne organizacije ili su poslovne događaje evidentirale bez vjerodostojne dokumentacije, odgovorna osoba nije prethodno ovjerila i kontrolirala knjigovodstvene isprave na temelju kojih su evidentirani poslovni događaji ili su poslovni događaji evidentirani na temelju knjigovodstvenih isprava iz kojih se ne može nedvojbeno utvrditi vrsta poslovnog događaja, odnosno pružene usluge; potraživanja i obveze nisu evidentirane na propisani način, a uz službena putovanja nisu priložena izvješća sa službenog puta ili nisu ispostavljeni putni nalozi
- popisom imovine i obveza, pojedine političke stranke nisu obuhvatile cjelokupnu imovinu i obveze te nisu uskladile knjigovodstveno sa stvarnim stanjem
- pojedine političke stranke nemaju podatke o iznosima potraživanja od lokalnih jedinica, niti su poduzimale aktivnosti s ciljem naplate tih prihoda
- primljeni su dobrovoljni prilozi (donacije) u većem iznosu od propisanog, dobrovoljni prilozi (donacije) za potporu političkog djelovanja uplaćeni su na poseban račun otvoren za financiranje političkog djelovanja umjesto na središnji račun političke stranke, dobrovoljni prilozi (donacije) iz nedopuštenih izvora nisu prijavljeni nadležnim tijelima niti su doznačeni u državni proračun, a neki dobrovoljni prilozi (donacije) nisu iskazani u izvješću o primljenim donacijama za potporu političkog djelovanja; podaci o dobrovoljnim priložima (donacijama) objavljeni na mrežnoj stranici nisu istovjetni s podacima u poslovnim knjigama
- za ostvarene rashode pojedinih političkih stranaka ne može se potvrditi da su povezani s ostvarenjem ciljeva utvrđenih godišnjim programom rada i financijskim planom (obračun putnih naloga, usluge promidžbe i informiranja, reprezentacija i drugi materijalni troškovi).

Ured je dao sljedeće naloge i preporuke:

- poduzimati aktivnosti na ustrojavanju učinkovitijeg sustava unutarnjih kontrola s ciljem osiguranja pravilnosti u poslovanju, kao i sprječavanja i otklanjanja pogrešaka i obavljanja nadzora poslovanja političke stranke u skladu s unutarnjim aktima (statut, pravilnik)
- političke stranke trebaju sastaviti godišnje financijske planove i programe rada, na način koji osigurava učinkovito upravljanje i kontrolu financijskog poslovanja i postupanje u skladu s propisima; pravodobno donositi godišnji program rada i financijski plan, godišnjim programom rada planirati potrebna sredstva za financiranje pojedinih aktivnosti i izvore financiranja, financijskim planom realnije planirati prihode i rashode te poduzimati aktivnosti na praćenju i realizaciji ciljeva iz programa rada

- obavljati popis imovine i obveza, evidentirati poslovne događaje i voditi poslovne knjige te sastavljati i dostavljati financijske izvještaje sa svim sastavnim dijelovima u skladu s propisima
- poduzimati aktivnosti radi ostvarivanja prihoda od lokalnih jedinica, odnosno pribaviti odluke predstavničkih tijela lokalnih jedinica o financiranju političkih stranaka iz njihovih proračuna te evidentirati potraživanja u skladu s propisima
- evidentirati prihoda od dobrovoljnih priloga (donacija) u poslovnim knjigama te iskazivati u financijskim izvještajima u skladu s propisima; primati dobrovoljne priloge (donacije) za potporu političkog djelovanja na središnji račun političke stranke, sastavljati izvješća o donacijama primljenima tijekom godine, te u slučaju primanja dobrovoljnih priloga (donacija) iz nedopuštenih izvora postupati u skladu sa Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe
- financijska sredstva koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva predviđenih godišnjim programom rada i financijskim planom, u skladu s odredbama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe
- postupiti prema danim nalogima i preporukama.

U vezi s financiranjem izborne promidžbe, Ured je ocijenio da je potrebno propisima urediti bitne elemente međusobnih sporazuma političkih stranaka. Također, potrebno je urediti i način postupanja u slučaju kada politička stranka ostvari prihode i troškove izborne promidžbe po posebnom računu za financiranje izborne promidžbe prije zaključenja sporazuma s drugim političkim strankama ili u slučaju kada samostalno ne prijavi svoju listu za izbor za zastupnike u Hrvatski sabor.

b) Revizije učinkovitosti

U ovom izvještajnom razdoblju Ured je obavio 85 revizija učinkovitosti:

- 21 reviziju gospodarenja mineralnim sirovinama na području Republike Hrvatske od 2013. do 2020.
- reviziju nabave i korištenja službenih vozila proračunskih korisnika državnog proračuna
- reviziju provedbe mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020.
- 21 reviziju rada nadzornih odbora trgovačkih društava
- 20 revizija sustava javne nabave u trgovačkim društvima i
- 21 reviziju upravljanja i raspolaganja nekretninama lokalnih jedinica.

GOSPODARENJE MINERALNIM SIROVINAMA NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE OD 2013. DO 2015.

Ured je obavio 21 reviziju učinkovitosti gospodarenja mineralnim sirovinama u Republici Hrvatskoj, kojom su obuhvaćena tijela nadležna za gospodarenje mineralnim sirovinama. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2013. do 2015.

Predmet revizije bile su aktivnosti tijela nadležnih za gospodarenje mineralnim sirovinama u vezi s normativnim uređenjem, postupanjem u skladu s donesenim propisima, planovima i unutarnjim procedurama, informacijskim sustavom i evidencijama, dodjelom koncesija, obračunom i naplatom prihoda od naknada za koncesije, naplatom potraživanja, nadzorom koncesionara, sanacijom prostora na kojima su izvedeni rudarski radovi te evidencijama o rezervama.

Ciljevi revizije bili su ocijeniti postupanje nadležnih tijela u skladu s donesenim propisima, planovima i unutarnjim procedurama u vezi s eksploatacijom mineralnih sirovina, informacijski sustav i evidencije u vezi s eksploatacijom mineralnih sirovina, prikupljanje podataka o eksploataciji mineralnih sirovina, dodjelu koncesija, pravilnost obračuna naknade za koncesiju i naplatu potraživanja, nadzor nad radom koncesionara i izvršavanjem obveza rudarskih gospodarskih subjekata, provedbu sanacije prostora na kojima su izvedeni rudarski radovi te ocijeniti vođenje evidencija o rezervama mineralnih sirovina.

Subjekti revizije bili su Ministarstvo financija, Carinska uprava, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo poljoprivrede, 20 ureda državne uprave u županijama i Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo u Gradu Zagrebu.

Revizija učinkovitosti gospodarenja mineralnim sirovinama u Gradu Zagrebu obavljena je u okviru financijske revizije za 2015.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- svi propisani pravilnici i nova Strategija gospodarenja mineralnim sirovinama nisu doneseni, a pojedine uredbe nisu donesene u propisanom roku
- Ministarstvo gospodarstva nije ustrojilo jedinstveni informacijski sustav mineralnih sirovina, cjelovite evidencije o rudarskim gospodarskim subjektima te o traženim istražnim prostorima i eksploatacijskim poljima; Pojedini uredi državne uprave u županijama ne vode registar istražnih prostora i eksploatacijskih polja, cjelovite evidencije o traženim istražnim prostorima i eksploatacijskim poljima, zbirku isprava te popis rudarskih gospodarskih subjekata ili ih ne vode na propisani način
- Ministarstvo gospodarstva nema opća pravila (procedure) za sastavljanje natječajne dokumentacije; U pojedinim postupcima ponuditelji nisu zadovoljili propisane uvjete/kriterije, a donesene su odluke o odabiru; Pravila po kojima će se dodjeljivati bodovi unutar kriterija nisu određena
- za pojedine istražne prostore i eksploatacijska polja, fiksni dio naknade nije obračunan ni naplaćen; Pojedini ovlaštenici istražnih prostora nisu u propisanom roku dostavili uredima državne uprave izvješće o obavljenim istražnim radovima, što su bili dužni učiniti te nisu podnijeli zahtjev za utvrđivanje eksploatacijskog polja; Pojedini uredi nisu korisnicima prihoda od naknada za mineralne sirovine dostavljali dokumentaciju na temelju koje bi ustrojili evidenciju potraživanja u poslovnim knjigama
- Ministarstvo gospodarstva ne provjerava redovito valjanost pribavljenih jamstava te nije upućivalo opomene, poduzimalo mjere prisilne naplate ni aktiviralo jamstva

- Ministarstvo gospodarstva nema zaposlen dovoljan broj rudarskih inspektora za kvalitetno obavljanje nadzora velikog broja rudarskih gospodarskih subjekata
- rudarski inspektori ne vode na propisani način E-očevidnik u elektroničkom obliku
- prema dostavljenim podacima, pojedine jedinice lokalne samouprave imaju saznanja o protupravnoj eksploataciji mineralnih sirovina na svom području, o čemu su izvješćivale nadležna ministarstva, rudarsku inspekciju i Državno odvjetništvo
- tijekom zabrane eksploatacije pijeska i šljunka u Republici Hrvatskoj od 2009. do 2013., ali i nakon 2013. do vremena obavljanja revizije (srpanj 2016.), nataložene su velike količine pijeska i šljunka u koritima rijeka na teritoriju Republike Hrvatske, koje se i dalje ne eksploatiraju na temelju ugovora o koncesiji
- za dio eksploatacijskih polja za koja su dane koncesije, uredi državne uprave u županijama nisu pribavili jamstva za troškove sanacije
- pri obavljanju nadzora od 2013. do 2015., rudarska inspekcija nije utvrdila obavljanje rudarskih radova suprotno odobrenju za istraživanje, što uključuje i sanaciju istražnog prostora te nije bilo izvanrednih sanacija prostora; Prema podacima ureda državne uprave u županijama, na dijelu istražnih prostora i eksploatacijskih polja, za koja su rješenja o odobrenju ukinuta ili je obustavljeno izvođenje rudarskih radova, sanacija prostora nije provedena
- Zakon o geološkim istraživanjima iz 1986. ne prati napredak geološke znanosti i europske standarde, nije osiguran uređeni pristup geološkoj djelatnosti te nisu utvrđene geološke djelatnosti od značaja za Republiku Hrvatsku; Također, zakonski nije regulirana izrada osnovnih geoloških karata ni njihovo financiranje, koje su osnova za planiranje i korištenje prirodnih potencijala, odnosno davanje koncesija.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, **ocijenjeno je da je gospodarenje mineralnim sirovinama u devet ureda državne uprave u županijama bilo učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, a u Ministarstvu financija, Carinskoj upravi, Ministarstvu gospodarstva i Ministarstvu poljoprivrede te jedanaest ureda državne uprave u županijama je bilo djelomično učinkovito.** U Gradu Zagrebu, u revizijom obuhvaćenom razdoblju, nije bilo aktivnih ugovora o koncesiji te nije dana ocjena učinkovitosti.

Ured je dao sljedeće naloge i preporuke:

- poduzeti aktivnosti u vezi s donošenjem provedbenih propisa prema odredbama Zakona o rudarstvu
- poduzeti aktivnosti na izradi kvalitetne i sveobuhvatne Strategije gospodarenja mineralnim sirovinama te izrađenu Strategiju podnijeti Hrvatskom saboru na usvajanje, kako bi bila relevantan službeni dokument i osnova za sve aktivnosti u vezi s eksploatacijom mineralnih sirovina na području Republike Hrvatske; Izraditi akcijski plan provedbe Strategije te izrađivati i podnositi Vladi Republike Hrvatske godišnje izvješće o ostvarenju akcijskog plana

- ustrojiti jedinstveni informacijski sustav mineralnih sirovina, cjelovite evidencije o rudarskim gospodarskim subjektima, evidenciju o traženim istražnim prostorima i traženim eksploatacijskim poljima mineralnih sirovina te registar odobrenih istražnih prostora mineralnih sirovina sa svim propisanim podacima; Ubrzati aktivnosti za izradu mrežne aplikacije za povezivanje jedinstvenog informacijskog sustava mineralnih sirovina s Registrom koncesija i drugim evidencijama u vezi s eksploatacijom
- donijeti pisane procedure za sastavljanje natječajne dokumentacije kako bi se izbjeglo različito postupanje i omogućilo provođenje odredbi Zakona o rudarstvu; U procedurama utvrditi dokaze (isprave) za ispunjavanje propisanih uvjeta/kriterija te pravila po kojima će se dodjeljivati bodovi unutar određenog kriterija kako bi način dodjele bodova bio jasan ponuditeljima i omogućio kvalitetnu pripremu dokumentacije za nadmetanje; U zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda detaljno obrazložiti izračun bodova za pojedinog ponuditelja
- na mrežnim stranicama Ministarstva gospodarstva informirati rudarske gospodarske subjekte/koncesionare o pravnim osobama koje ispunjavaju uvjete za obavljanje djelatnosti izrade dokumentacije o rezervama mineralnih sirovina
- obavljati obračun i naplatu fiksnog i varijabilnog dijela naknade za mineralne sirovine na propisani način te popunjavati i podnositi Ministarstvu financija propisane obrasce radi evidentiranja obveza za naknade za mineralne sirovine u Registru koncesija
- pribavljati jamstva u skladu s procijenjenom vrijednosti koncesije te provjeravati valjanost pribavljenih jamstava u skladu s odredbama Zakona o koncesijama
- voditi E-očevidnik u skladu s odredbama Pravilnika o sadržaju, obliku i načinu vođenja očevidnika inspektora u gospodarstvu; Voditi evidencije o obavljenim inspekcijskim nadzorima na način koji omogućava uvid u broj i vrstu nadzora po pojedinom rudarskom gospodarskom subjektu kod kojeg je obavljen nadzor, posebice u svrhu analize i kvalitetnijeg planiranja nadzora
- u cilju učinkovitijeg gospodarenja mineralnim sirovinama, uspostaviti kvalitetniju suradnju, koordinaciju i razmjenu podataka i informacija, kao i s nadležnim tijelima županija, općina i gradova, kako bi kontrole bile učinkovitije, a time i protupravne eksploatacije smanjene na najmanju moguću mjeru
- povećati broj nadzora protupravnih eksploatacija pijeska i šljunka iz obnovljivih ležišta rijeka; U suradnji s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugim nadležnim tijelima, godišnjim planovima nadzora vodopravne inspekcije utvrditi rizična područja te, u skladu s time, planirati nadzore
- prije stupanja na snagu ugovora o koncesiji, pribaviti od odabranog najpovoljnijeg ponuditelja odnosno podnositelja zahtjeva za dobivanje koncesije potrebna jamstva i/ili instrumente osiguranja naplate naknade za koncesiju, naknade štete koja može nastati zbog neispunjenja obveza iz ugovora o koncesiji te troškova sanacije eksploatacijskog polja (zadužnice, bankarske garancije, osobna jamstva, mjenice, polog) u skladu s procijenjenom vrijednosti koncesije, prema odredbama Zakona o koncesijama i Zakona o rudarstvu te redovito provjeravati valjanost pribavljenih jamstava
- u slučajevima kada rudarski gospodarski subjekti ne provedu sanaciju prostora na kojima su izvedeni rudarski radovi, navedeno učiniti putem treće osobe, na trošak rudarskih gospodarskih subjekata, u skladu s odredbama Zakona o rudarstvu

- u suradnji s drugim nadležnim institucijama, provesti aktivnosti na donošenju i izmjenama propisa iz područja geologije i rudarstva, kako bi se utvrdile geološke djelatnosti od značaja za Republiku Hrvatsku, regulirala izrada osnovnih geoloških karata te utvrdio ukupni potencijal mineralnih sirovina Republike Hrvatske i njihovo učinkovito korištenje.

Ured je mišljenja da bi provedba danih naloga i preporuka pridonijela poboljšanju postupanja pri donošenju propisa, planova i unutarnjih procedura, funkcioniranja informacijskog sustava i vođenja evidencija, dodjele koncesija, obračuna naknada za mineralne sirovine, naplate prihoda i potraživanja, provedbe odgovarajućeg nadzora, sanacije prostora, vođenja evidencija o rezervama mineralnih sirovina te donošenja osnovnih propisa koji reguliraju geološku djelatnost, čime bi se povećala usklađenost s propisima kojima je uređeno gospodarenje mineralnim sirovinama, povećali prihodi državnog proračuna, smanjile protupravne eksploatacije te uspostavio kvalitetan i sveobuhvatan sustav gospodarenja mineralnim sirovinama, što bi trebalo utjecati na učinkovitije gospodarenje mineralnim sirovinama na području Republike Hrvatske.

NABAVA I KORIŠTENJE SLUŽBENIH VOZILA PRORAČUNSKIH KORISNIKA DRŽAVNOG PRORAČUNA

Ured je obavio reviziju učinkovitosti nabave i pravilnosti korištenja službenih vozila proračunskih korisnika državnog proračuna. Revizijom su obuhvaćeni Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Porezna uprava, Carinska uprava, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske i Državni ured za središnju javnu nabavu.

Predmet revizije bile su aktivnosti proračunskih korisnika državnog proračuna u vezi s nabavom i korištenjem službenih vozila, koje se odnose na opravdanost nabave službenih vozila, organiziranost nabave službenih vozila, normativno uređenje korištenja službenih vozila, pravilnost korištenja službenih vozila, vođenje potrebnih evidencija o korištenju službenih vozila te sustav unutarnjih kontrola. Pod pojmom službena vozila podrazumijevaju se osobna, terenska i gospodarska vozila te motocikli.

Ciljevi revizije bili su ocijeniti opravdanost nabave službenih vozila, organiziranost nabave službenih vozila, normativno uređenje korištenja službenih vozila, pravilnost korištenja službenih vozila te ocijeniti efikasnost sustava unutarnjih kontrola kod nabave i korištenja službenih vozila.

Koncem 2014. proračunski korisnici državnog proračuna od kojih su prikupljeni podaci o službenim vozilima imali su 9 424 službena vozila, od čega se na osobna vozila odnosilo 6 002, terenska 786, gospodarska 2 005 te 631 na motocikle. Podaci o broju vozila se odnose na 504 proračunska korisnika dok 128 korisnika nemaju službena vozila. Ukupni rashodi proračunskih korisnika u vezi sa službenim vozilima, bez troškova nabave vozila (gorivo, registracija vozila, osiguranje, servis, auto gume te naknada za najam vozila) u 2014. su iznosili 365.773.322,00 kn. Tijekom 2014. ukupno je prijeđeno 147 373 706 kilometara, odnosno 15 638 kilometara po vozilu.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- okvirni broj vozila potrebnih za obavljanje djelatnosti nije utvrđen kao ni za svako vozilo koje se nabavlja opravdanost nabave i objašnjenje za određivanje tehničkih svojstava, te nisu propisani način i uvjeti obnavljanja voznog parka
- prije nabave službenih vozila nije preispitana isplativost nabave putem operativnog najma, odnosno izrađena analiza isplativosti korištenja službenih vozila u odnosu na druge oblike organiziranja prijevoza
- postupci utvrđivanja potreba za vozilima i provođenja postupka javne nabave, u slučajevima nabave vozila za više obveznika središnje javne nabave, traju duže od jedne godine, što ne omogućava realno planiranje potreba proračunskih korisnika za nabavom vozila
- u pojedinim slučajevima predviđeni broj kilometara kod nabave vozila putem operativnog najma nije realno planiran
- način korištenja službenih vozila nije u potpunosti normativno uređen, posebno uvjeti i način korištenja trajno dodijeljenih službenih vozila, s obzirom na poslove koji se obavljaju
- evidencije o korištenju službenih vozila nisu vođene za sva službena vozila, u evidencije o korištenju službenih vozila nisu uneseni pojedini propisani podaci, a proračunski korisnici nisu unutarnjim aktima utvrdili obvezu unošenja podataka o svrsi putovanja u evidencije o korištenju službenih vozila
- kontrole potrošnje goriva po svakom vozilu ne obuhvaćaju usporedbu potrošnje goriva više vozila (po grupama ili modelima vozila), uzimajući u obzir i podatke o deklariranoj potrošnji goriva koju utvrđuje proizvođač

- u pojedinim slučajevima ustupanja vozila na korištenje, troškovi obroka najma službenih vozila evidentirani su kod proračunskog korisnika koji je ustupio vozilo, a drugi troškovi korištenja kod proračunskog korisnika koji vozilo koristi.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, **ocijenjeno je da je učinkovitost nabave i pravilnost korištenja službenih vozila kod revizijom obuhvaćenih proračunskih korisnika djelomično učinkovita.**

Ured je dao sljedeće preporuke:

- poduzeti aktivnosti za utvrđivanje okvirnog broja službenih vozila potrebnih za obavljanje djelatnosti, odrediti tehničkih svojstava, s obzirom na djelokrug i vrstu poslova za koje se nabavljaju službena vozila; Zamjenu službenih vozila obavljati ispunjavanjem određenih kriterija kao što su godine starosti, ukupni broj prijeđenih kilometara i visina troškova održavanja u odnosu na vrijednost vozila (kupovna cijena)
- prije nabave službenih vozila preispitati isplativost nabave putem operativnog najma, odnosno izraditi analizu isplativosti korištenja službenih vozila u odnosu na druge oblike organiziranja prijevoza
- okvirnim sporazumom za nabavu vozila putem operativnog najma obuhvatiti višegodišnje razdoblje (dvije, tri ili više godina) isporuke vozila kako bi se proračunskim korisnicima omogućila pravodobna isporuka vozila prema utvrđenim potrebama; U postupcima javne nabave službenih vozila (dokumentaciji za nadmetanje) smanjiti ograničenja koja ponuđeno vozilo mora zadovoljavati (ograničenja koja značajno ne utječu na osnovnu funkciju vozila)
- realnije planirati predviđeni broj kilometara kod nabave vozila putem operativnog najma; Uspostaviti sustav praćenja (mjesečnog, periodičnog) ostvarenja predviđenog broja kilometara za vozila nabavljena putem operativnog najma za koja je predviđeno kumuliranje broja kilometara za grupe vozila koje obuhvaćaju više korisnika, kako bi se postigla veća iskoristivost predviđenog kumuliranog broja kilometara
- voditi evidencije o korištenju za sva službena vozila, a u evidencije o korištenju službenih vozila unositi sve podatke te unutar njim aktima utvrditi obvezu unošenja podataka o svrsi putovanja u evidencije o korištenju službenih vozila
- obavljati periodične kontrole potrošnje goriva po svakom službenom vozilu, koje obuhvaćaju usporedbu potrošnje goriva više vozila (po grupama ili modelima vozila), uzimajući u obzir i podatke o deklariranoj potrošnji goriva koju utvrđuje proizvođač
- u slučajevima ustupanja vozila na korištenje, evidentirati sve troškove službenih vozila kod proračunskog korisnika koji vozilo koristi.

Ured je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta te utjecala na povećanje učinkovitosti nabave i pravilnosti korištenja službenih vozila.

Osim toga, skreće se pozornost na iskustva drugih zemalja, koje u cilju povećanja učinkovitosti te pravilnosti korištenja službenih vozila proračunskih korisnika, primjenjuju centralizirani model gospodarenja i raspolaganja te sustav satelitskog nadzora kretanja. Ured je predložio Vladi Republike Hrvatske da preispita Zaključak o zabrani nabave novih automobila za službene potrebe svim korisnicima sredstava državnog proračuna, koji je donesen u srpnju 2009., a prema kojem proračunski korisnici mogu nabavljati vozila samo putem operativnog najma.

Također je predložio da donese dopunu Odluke o uvjetima korištenja službenih osobnih automobila, mobilnih telefona, redovnih zrakoplovnih linija, poslovnih kreditnih kartica, sredstava reprezentacije te načinu odobravanja službenih putovanja, u potpunosti normativno urediti način korištenja službenih vozila, osobito uvjete i način korištenja trajno dodijeljenih službenih vozila, s obzirom na poslove koji se obavljaju. Za potrebe provođenja postupaka javne nabave službenih vozila proračunskih korisnika, potrebno je definirati klase vozila, te ustrojiti bazu vozila u kojoj bi se za svaki model vozila utvrdilo kojoj klasi pripada ili utvrditi financijska ograničenja odnosno limite po pojedinim kategorijama vozila, kako bi se u postupcima javne nabave vozila značajno smanjila ograničenja koja ponuđeno vozilo mora zadovoljavati, a koja značajno ne utječu na osnovnu funkciju vozila.

PROVEDBA MJERA UTVRĐENIH STRATEGIJOM RAZVOJA TURIZMA REPUBLIKE HRVATSKE DO 2020.

Ured je obavio reviziju učinkovitosti provedbe mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. Predmet revizije određen je u okviru međunarodne suradnje s Državnim uredom za reviziju Republike Makedonije i Državnim uredom za reviziju Mađarske. S obzirom na značaj turizma, ulogu strateških dokumenata u razvoju turizma, te na postojanje Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma, te Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji određeno je da je zajednički predmet revizije ocjena provedbe strateških dokumenata u području turizma i provedba dokumenata o suradnji na području turizma. Revizijom su obuhvaćeni Ministarstvo turizma, Hrvatska turistička zajednica i Međuministarsko stručno vijeće za turizam.

Cilj revizije bio je ocijeniti učinkovitost provedbe Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. kroz ocjenu uspostavljenog zakonodavnog i institucionalnog okvira za provedbu Strategije, uvid u aktivnosti provedbe pojedinih mjera iz Akcijskog plana te analizu pokazatelja i ostvarenih učinka. Isto tako, cilj revizije bio je ocijeniti provedbu Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma i Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- Ministarstvo turizma glavno je upravno i izvršno tijelo za kreiranje i provođenje turističke politike u Republici Hrvatskoj, ujedno je i glavni nositelj provedbe Strategije; U Ministarstvu turizma nije ustrojen Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma; U okviru Ministarstva turizma osnovano je Međuministarsko stručno vijeće radi suradnje između ministarstava i učinkovite provedbe Strategije; Međuministarsko stručno vijeće za turizam nije se sastalo od prosinca 2013. do rujna 2015. te u tom razdoblju nije obavljalo zadaće radi kojih je osnovano
- usklađivanje i unaprjeđenje zakonodavnog okvira u funkciji jačanja poduzetništva i investicija su aktivnosti najvišeg prioriteta koje treba provesti kako bi bilo moguće realizirati definirane strateške ciljeve; Mjera je djelomično provedena, odnosno dio aktivnosti nije proveden (nije donesen Zakon o povremenim poslovima, izmjene i dopune Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, ni izmjene i dopune zakonske regulative povezane uz pomorsko dobro i morske luke)
- Strategijom se radi izrade strateških planova razvoja turizma nekog područja predviđa uspostava standardnog metodološkog okvira; Pojedine turističke destinacije nemaju izrađene strateške planove, koji su osnova daljnjeg razvoja i napretka, nije određeno koje tijelo upravljanja u turističkoj zajednici donosi strateške i razvojne planove i na čiji prijedlog; Turističke zajednice sastavljale su strateške dokumente na različite načine, odnosno s različitim sadržajem; Jedinstveni kriteriji za strateško planiranje turističkog razvoja i izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj /lokalnoj razini nisu doneseni
- unatoč prepoznatoj važnosti cjeloživotnog učenja nedostatno je sudjelovanje u takvoj vrsti obrazovanja. Institucionalni okvir za sustavnu provedbu cjeloživotnog učenja za sve zaposlene u turizmu i ugostiteljstvu nije uspostavljen

- pretpostavke za preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnju efikasnog upravljanja turističkom destinacijom koje su preduvjet za ostvarenje strateških ciljeva nisu realizirane; Prvenstveno se to odnosi na donošenje novog Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma kojim je trebalo redefinirati zadaće i odgovornosti regionalnih i lokalnih turističkih zajednica
- Strategija predviđa kontinuiranu izradu satelitskog računa turizma i regionalnih satelitskih računa, te osiguranje informacijskih, organizacijskih i međuinstitucionalnih pretpostavi za izradu satelitskog računa, što nije učinjeno
- praćenje provedbe Strategije odvija se na dvije razine: praćenje aktivnosti definiranih Akcijskim planom i praćenje ostvarenja ciljeva, te učinaka; Prema Izvješću o provedbi mjera akcijskog plana Strategije određene mjere su realizirane, a druge se provode kontinuirano, odnosno provedba je u tijeku; Planirane veličine su ostvarene za ukupne smještajne kapacitete i novo zapošljavanje, a nije ostvarena planirana veličina prosječne popunjenosti kapaciteta, nadalje za ostvarenje planiranih ciljeva koji se odnose na povećanje atraktivnosti i konkurentnosti, investicije i potrošnju treba intenzivirati aktivnosti kako bi se ciljevi ostvarili; Također, utvrđeni su određeni nedostaci u definiranju ciljeva i pokazatelja i predložena je njihova izmjena ili dopuna
- u pogledu suradnje na području turizma s Republikom Makedonijom i Mađarskom, utvrđeno je da se Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma nije provodio, za razliku od Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji, koji se provodio i kojim su ostvareni zajednički ciljevi.

Ured je dao sljedeće preporuke:

- ustrojiti Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma u skladu s odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i Strategije
- održavati sjednice Međuministarskog stručnog vijeća za turizam radi razmjene i usuglašavanja prijedloga i suradnje u realizaciji godišnjih akcijskih planova provedbe Strategije te praćenja izvršenja dogovorenih aktivnosti prema pojedinim nositeljima; Za složenije mjere, koje uključuju više nositelja, formirati radne skupine koje će razraditi primjenu Strategije za te mjere, te donositi godišnje akcijske planove provedbe Strategije s definiranim aktivnostima i nositeljima aktivnosti; Izmijeniti Strategiju na način da godišnje akcijske planove provedbe Strategije donosi Međuministarsko stručno vijeće za turizam, koje Vladi Republike Hrvatske dostavlja izvješće o provedbi godišnjih akcijskih planova
- nastaviti s procesom otklanjanja razvojnih ograničenja, odrediti prioritete i planirati aktivnosti kako bi se otklanjanjem razvojnih ograničenja stvorili uvjeti za daljnji razvoj turizma
- provesti aktivnosti kako bi nadležna tijela donijela Zakon o povremenim poslovima, izmjene i dopune Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije te izmjene i dopune zakonske regulative u vezi s pomorskim dobrom i morskim lukama

- uspostaviti standardni metodološki okvir, odnosno definirati jedinstvene kriterije za strateško planiranje turističkog razvoja i izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini u skladu sa Strategijom; Odrediti tijela koja donose i na čiji prijedlog strateške planove razvoja na županijskoj i lokalnoj razini te način na koji će turističke zajednice sudjelovati u provedbi postupaka donošenja strateških dokumenata koji se odnose na razvoj turizma nekog područja
- u suradnji s drugim nadležnim tijelima za obrazovanje, posebice s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta, uspostaviti institucionalni okvir za sustavnu provedbu cjeloživotnog učenja za zaposlene u turizmu i ugostiteljstvu utemeljen na potrebama gospodarstva i javnog turističkog sustava, koji će obuhvaćati izgrađenu mrežu licenciranih ustanova koje realiziraju programe obrazovanja prilagođene ciljanim skupinama polaznika
- ubrzati aktivnosti kako bi se realizirale pretpostavke za preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnju sustava upravljanja turističkom destinacijom, koje su preduvjet za ostvarenje strateških ciljeva; Pretpostavke uključuju donošenje novog Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, prema kojem se trebaju redefinirati zadaće i odgovornosti regionalnih i lokalnih turističkih zajednica
- odrediti način na koji će se Strateški marketinški plan primijeniti u strateškim i drugim dokumentima turističkog sustava kako bi se realizirali ciljevi planirani u navedenom dokumentu
- osnovati radnu skupinu za periodičnu izradu satelitskog računa turizma Republike Hrvatske, dogovoriti plan aktivnosti radi osiguranja informacijskih, organizacijskih i međuinstitucionalnih pretpostavki, predložiti mjere za unaprjeđenje sustava statistike kako bi se poboljšala dostupnost, potpunost i sveobuhvatnost osnovnih statističkih podataka s područja turizma, te periodično izrađivati satelitske račune
- poduzeti potrebne mjere i ubrzati aktivnosti za zapošljavanje planiranog broja zaposlenika, odnosno ubrzati aktivnosti u vezi s provođenjem Odluke o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave i drugim tijelima uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja EU strukturnih i investicijskih fondova; U suradnji s tijelima koja sudjeluju u upravljanju i provedbi programa u kojima Ministarstvo turizma nije dio sustava upravljanja i kontrola, ali je moguće financiranje programa za turizam, planirati aktivnosti za osiguranje sredstava za realizaciju projekata u turizmu, s obzirom da su programi za korištenje EU fondova doneseni za dugoročno razdoblje, do 2020.; Također, predlaže poduzeti daljnje aktivnosti kako bi se povećala razina obaviještenosti i znanja potencijalnih korisnika EU fondova za potrebe turizma na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini
- ciljevi i očekivani učinci trebaju biti jasni i mjerljivi, određeni na način koji omogućuje jednoznačnu provjeru njihovog ostvarenja; Potrebno je za praćenje provedbe koristiti pokazatelje za koje postoje dostupni statistički podaci, odnosno za one za koje nema dostupnih podataka, pokrenuti aktivnosti na uspostavi istraživanja turističkih aktivnosti kao nadopunu postojećeg sustava statističkih istraživanja; U suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom pomoću novog informacijskog sustava unaprijediti praćenje učinaka na način da se uskladi zajednička metodološka osnova koju će koristiti Hrvatska turistička zajednica te turističke zajednice na regionalnoj i lokalnoj razini

- uskladiti i povezati strateško dugoročno i srednjoročno planiranje te proračunsko planiranje na način da se usklade ciljevi, pokazatelji rezultata i učinci, te da se osiguraju financijska sredstva za provedbu aktivnosti
- radi informiranja javnosti te povećanja znanja i zanimanja za razvoj turizma na mrežnoj stranici Ministarstva turizma objavljivati informacije o aktivnostima i ostvarenim rezultatima provedbe Strategije
- provoditi Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma.

Ured je mišljenja da bi se izvršenjem navedenih preporuka povećala učinkovitost provedbe mjera utvrđenih strateškim dokumentima za razvoj turizma.

RAD NADZORNIH ODBORA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U VLASNIŠTVU LOKALNIH JEDINICA

Obavljena je revizija učinkovitosti rada nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica na području 20 županija i Grada Zagreba. Revizijskim postupcima obuhvaćen je rad nadzornih odbora 99 trgovačkih društava u 2015., a ovisno o ocjeni rizika, za pojedina područja revizije su obuhvaćena i prijašnja razdoblja.

Ciljevi revizije su se odnosili na ocjenu uspostave preduvjeta za rad nadzornih odbora, ocjenu ispunjavanja strateške i savjetodavne zadaće nadzornih odbora te ocjenu ispunjavanja njihove kontrolne zadaće.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- pojedina društva nisu uredila u pisanom obliku zadaće, ovlasti i odgovornosti nadzornog odbora
- kriteriji i pravila za imenovanje članova nadzornih odbora (propisane kvalifikacije, stručnost, godine potrebnog radnog iskustva, stupanj obrazovanja, potrebna znanja i vještine, potrebna neovisnost za članstvo i drugi kriteriji) nisu uređeni u pisanom obliku
- pojedini članovi nemaju primjerenu neovisnost, te odgovarajuće stručne kvalifikacije i iskustvo s obzirom na djelatnosti kojima se društva bave
- kriteriji i pravila imenovanja člana uprave - direktora nisu uređeni u pisanom obliku
- kriteriji koji se odnose na organizacijske sposobnosti i iskustvo na rukovodećim poslovima nisu uređeni
- u pojedinim društvima osobe koje će voditi poslove nisu izabrane putem javnog natječaja i najčešće u njihovom izboru nisu sudjelovali nadzorni odbori, a u nekima je direktora imenovao nadzorni odbor na prijedlog grada, bez provedenog javnog natječaja, iako je odredbama statuta predviđena i mogućnost da nadzorni odbor odlučuje o imenovanju uprave na temelju provedenog javnog natječaja
- obveze uprava prema nadzornim odborima o vrsti, rokovima i načinu dostavljanja informacija i dokumenata nisu uređene u pisanom obliku
- u nekim društvima, visina nagrade za rad članovima nadzornih odbora nije odgovarajuće odražavala uloženo vrijeme, trud i odgovornost, kod nekih visina nagrade nije bila primjerena s obzirom na rezultat poslovanja, odnosno financijsko stanje društva
- pojedina društva nisu donijela strateške planove, te nadzorni odbori nisu mogli biti uključeni u procese strateškog planiranja, a u nekima su strateški planovi bili doneseni bez sudjelovanja nadzornih odbora
- neka društva nisu donijela razvojne planove te nadzorni odbori nisu sudjelovali u njihovom oblikovanju i praćenju provedbe
- uprave nekih društava nisu uspostavile stalnu komunikaciju s predsjednicima i članovima nadzornih odbora, a tijekom godine uprave nisu izvješćivale nadzorne odbore o poslovnoj politici i o drugim načelnim pitanjima budućeg vođenja poslova
- pojedini nadzorni odbori nisu davali savjete i preporuke upravama - direktorima društava
- uprave pojedinih društava nisu izvješćivale nadzorne odbore o rentabilnosti poslovanja, posebno o rentabilnosti uporabe vlastitog kapitala
- u nekim društvima nadzorni odbori nisu podnosili skupštinama godišnja izvješća o obavljenim nadzorima vođenja poslova društva

- nadzorni odbori nisu pregledavali i ispitivali poslovne knjige i drugu dokumentaciju koja se odnosi na poslovanje društva
- nadzorni odbori nisu raspravljali o primjerenosti visine plaće i drugih primitaka uprave
- najčešće nadzorni odbori nisu bili uključeni u izbor neovisnih vanjskih revizora (u pojedinim društvima vanjske revizore su izabrali direktori, u nekim na temelju primljene jedne ponude).

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, **ocijenjeno je da su u 29 trgovačkih društava nadzorni odbori učinkovito nadzirali vođenje poslova, u 65 trgovačkih društava nadzorni odbori učinkovito nadzirali vođenje poslova trgovačkih društava, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, u četiri trgovačka društva nadzorni odbori nisu učinkovito nadzirali vođenje poslova, te su potrebna značajna poboljšanja, a za jedno trgovačko društvo je ocijenjeno da nadzorni odbor nije učinkovito nadzirao vođenje poslova, jer zadaće nadzornog odbora nisu ispunjene.**

Ured je dao sljedeće preporuke:

- u pisanom obliku definirati zadaće, ovlasti i odgovornosti nadzornog odbora
- u pisanom obliku urediti kriterije i pravila za imenovanje članova nadzornog odbora koji se odnose na kvalifikacije (stupanj obrazovanja, stručnost, potrebna znanja, vještine, sposobnosti, radno iskustvo) i neovisnost
- imenovati članove nadzornih odbora s odgovarajućim stručnim kvalifikacijama i potrebnim iskustvom, s obzirom na djelatnosti kojima se društva bave
- urediti pravila za upravljanje sukobom interesa
- urediti kriterije i pravila imenovanja člana uprave - direktora
- birati osobe koje će voditi poslove društava primjenom postupaka javnog natječaja
- u pisanom obliku urediti vrstu, te rokove i način dostavljanja dokumenata i informacija koje uprava prosljeđuje nadzornom odboru
- utvrditi primjerenu visinu nagrade za rad članova nadzornog odbora te ih isplaćivati po održanim sjednicama, vodeći računa o poslovima koje obavljaju i financijskom stanju društva
- ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od načina prema propisima koji uređuju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru
- donijeti strateške planove te uključiti nadzorne odbore u procese strateškog planiranja
- raspravljati i odobravati najvažnije, te ocjenjivati prije donesene strateške odluke
- aktivno sudjelovati u oblikovanju i praćenju provedbe razvojnih planova
- ocjenjivati i pratiti provedbu strateških planova te godišnjih planova poslovanja i programa rada
- uspostaviti stalnu komunikaciju s predsjednicima i članovima nadzornih odbora, te izvješćivati nadzorne odbore o provedbi i ostvarenju godišnjih planova i programa rada, o poslovnoj politici i o drugim pitanjima vođenja poslovanja društava
- sastavljati izvješća o tijeku poslovanja i stanju društava najmanje tromjesečno i izvješćivati nadzorne odbore
- davati savjete i preporuke upravi
- raspravljati o uspješnosti uprave s obzirom na planirane i postignute poslovne ciljeve

- izvješćivati nadzorne odbore o rentabilnosti poslovanja, a posebno o rentabilnosti uporabe vlastitog kapitala
- podnositi skupštini društava pisana izvješća o obavljenim nadzorima poslovanja te u godišnjim izvještajima o stanju društava navesti jesu li godišnja financijska izvješća sastavljena u skladu sa stanjima u poslovnim knjigama i pokazuju li ispravno imovinsko i poslovno stanje društva
- pregledavati i ispitivati poslovne knjige, financijsku dokumentaciju i druge dokumente koji se odnose na poslovanje društava
- u pisanom obliku utvrditi obvezu pribavljanja prethodne suglasnosti na pojedine poslovne odluke uprave te postupati u skladu s utvrđenim
- u zapisnicima sa sjednica nadzornog odbora, nakon zaključenja rasprave pojedine točke, navoditi donesene zaključke, odnosno odluke s rezultatima glasovanja
- zahtijevati obavljanje poslova kontrole određenih poslovnih aktivnosti, u cilju smanjenja rizika poslovanja, preventivnog djelovanja i zaštite imovine
- raspravljati o primjerenosti visine primitaka članova uprave
- radi veće transparentnosti, pri izboru vanjskih revizora, uputiti poziv za podnošenje ponuda većem broju revizorskih društava; pozive za podnošenje ponuda objaviti na mrežnoj stranici društva i/ili ih poslati e-poštom
- vanjske revizore birati na temelju odluke skupštine i na prijedlog nadzornih odbora.

Ured je mišljenja da bi provedba danih preporuka pridonijela uspostavljanju djelotvornijeg sustava kontrole i nadgledanja poslovanja trgovačkih društava. Navedeno bi trebalo utjecati na primjenu najviših standarda korporativnog upravljanja u društvima u interesu osnivača, uprave društva, zaposlenika, kupaca, dobavljača i lokalne zajednice. Također, cilj danih preporuka je uspostavljanje potrebnih preduvjeta za rad nadzornih odbora te učinkovitijeg nadziranja vođenja poslova trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica.

SUSTAV JAVNE NABAVE U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA

Ured je obavio reviziju učinkovitosti sustava javne nabave u 20 subjekata (trgovačka društva i javna ustanova), od čega je 17 u vlasništvu Republike Hrvatske i tri u vlasništvu lokalnih jedinica. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2013. do 2015.

Predmet revizije bile su aktivnosti subjekata obuhvaćenih revizijom u vezi s provedbom postupaka javne nabave, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, provedbu postupaka nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate provedbu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost postupaka nabave sa zakonima i drugim propisima. Osobita pozornost posvećena je mogućnosti rizika nastanka nepravilnosti.

Ciljevi revizije bili su provjeriti je li sustav javne nabave učinkovit, je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom i jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Subjekti revizije bili su: Agencija Alan d.o.o., Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o., APIS IT d.o.o., Club Adriatic d.o.o., Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d., Hrvatske ceste d.o.o., Hrvatski operator tržišta energije d.o.o., Javna ustanova Hrvatska radiotelevizija, Luka-Vukovar d.o.o., Odašiljači i veze d.o.o., Odvodnja d.o.o., Zadar, Plovput d.o.o., Podzemno skladište plina d.o.o., Pomorski centar za elektroniku d.o.o., Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik, Vodovod Žrnovica d.o.o., Novi Vinodolski, Zračna luka Osijek d.o.o., Zračna luka Pula d.o.o., Zračna luka Rijeka d.o.o. i Zračna luka Zadar d.o.o.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- subjekti nemaju pisane procedure za planiranje javne nabave, kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja
- unutarnjim aktima nije uređen način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga
- pojedini subjekti nisu pravodobno donijela planove nabave, a kod nekih planovi nabave ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi
- u nekim subjektima su značajna odstupanja ostvarenja u odnosu na plan nabave, a u nekima planovi nabave nisu usklađeni s planovima ulaganja, odnosno planovima nabave; u pojedinim subjektima nisu obuhvaćena sva planirana ulaganja ili planom nabave nije određena vrsta postupka nabave, planirani početak postupka nabave te planirano trajanje ugovora
- pojedini subjekti nisu ocjenjivali opravdanost nabave roba i usluga prema vrsti i količini s obzirom na stvarne potrebe; prije nabave vozila nisu ocijenila troškove i koristi kupnje u odnosu na najam, kako bi izabrala najpovoljniji način stjecanja
- neki subjekti nisu pratili i analizirali ostvarenje planova nabave, a neki nisu objavili planove nabave
- općim aktima nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa
- izjave o nepostojanju sukoba interesa od zaposlenika uključenih u postupke nabave nisu pribavljane
- pojedini subjekti nisu donijeli opće akte kojima bi uredili provedbu postupaka javne nabave te način upravljanja i odgovornosti u provedbi, a u pojedinim slučajevima postupci nabave nisu obavljani u skladu s općim aktima
- odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave nisu donesene ili ne sadrže njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave, a provedbu postupaka nabave u nekim slučajevima obavljale su i osobe koje nisu imenovane ovlaštenim predstavnicima

- opis predmeta nabave u dokumentaciji za nadmetanje nije bio dovoljno jasan, a općim aktima nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje
- u odluci o odabiru najpovoljnije ponude nije naveden predmet nabave ili razlozi isključenja ponuditelja ili pouka o pravnom lijeku
- u nekim slučajevima nije bilo javnih otvaranja ponuda, odnosno u dokumentaciji za nadmetanje bilo je navedeno da će se postupak provesti bez javnog otvaranja ponuda
- pojedini su subjekti primjenjivali pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave, pri čemu nisu navedene okolnosti koje opravdavaju korištenje tog postupka
- dodaci ugovorima za produljenje rokova završetka radova zaključivani su nakon isteka ugovorenog roka završetka radova
- u nekim slučajevima rokovi izgradnje nisu bili realno određeni i nisu bili osigurani potrebni preduvjeti za neometani tijek radova
- obavijesti o zaključenim ugovorima objavljujane su u Elektroničkom oglasniku s višemjesečnim zakašnjenjem
- pojedini subjekti nisu općim aktima uredili područja provedbe i praćenja ugovora te nisu unutarnjim procedurama uredili kontrolu kvalitete nabavljenih roba, radova i usluga
- sustav kontrole ostvarenja ugovora i okvirnih sporazuma nije uspostavljen
- ugovori o javnoj nabavi ne sadrže odredbe o kazni za nepravodobnu isporuku
- pojedine nabave nisu obavljene u skladu s godišnjim planovima nabave, a za pojedine nabave nisu provedeni novi postupci nabave, nego je usluga nakon isteka važećeg ugovora, nabavljana od drugog dobavljača; nakon isteka okvirnog sporazuma za nabavu roba nastavljena je nabava od istog dobavljača
- nadzorni odbori nekih društava nisu osnovali komisiju za reviziju.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, **ocijenjeno je da je u četiri društva sustav javne nabave bio učinkovit, u 12 društava bio je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, a u tri društva i javnoj ustanovi nije bio učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja.**

Ured je dao sljedeće preporuke:

- donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja
- unutarnjim aktima propisati način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga
- donijeti planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose i više pozornosti posvetiti njihovoj izradi i uskladiti ih s planovima ulaganja
- u okviru planova nabave navesti vrstu postupka, planirani početak postupka nabave te trajanje ugovora o nabavi
- prije pokretanja postupka nabave ocijeniti isplativost odabranog načina stjecanja
- pratiti ostvarenje planova nabave
- predvidjeti moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave i odrediti način na koji će se njima najbolje upravljati
- općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa i redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave

- donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provedbi postupaka nabave, te postupke nabave obavljati u skladu s općim aktima
- internim odlukama imenovati ovlaštene predstavnike (od kojih najmanje jedan član posjeduje važeći certifikat u području javne nabave) te odrediti njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave
- više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje (općim aktima propisati sadržaj dokumentacije za nadmetanje)
- u odluci o odabiru ponude navesti predmet nabave, upute o pravnom lijeku te razloge isključenja ponuditelja, rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima te propisati postupak rješavanja prigovora ili žalbe
- postupak provoditi javnim otvaranjem ponuda
- pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navesti posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka
- određivati realne rokove izvođenja radova te pravodobno uvoditi izvoditelje u posao, pravodobno obaviti potrebne pripremne radnje, izraditi projektnu i tehničku dokumentaciju, kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi radova te ugovore o građenju zaključivati nakon rješavanja imovinsko pravnih odnosa
- obavijesti o zaključenim ugovorima, odnosno poništenim postupcima nabave objavljivati u Elektroničkom oglasniku javne nabave u propisanim rokovima
- općim aktima urediti područje provedbe i praćenja ugovora te kontrolu kvalitete nabavljenih roba, radova i usluga
- uspostaviti sustave kontrola ostvarenja ugovora i okvirnih sporazuma te ustrojiti evidenciju zaključenih ugovora
- ugovarati kazne za slučajeve kašnjenja krivnjom dobavljača ili izvoditelja
- nabave obavljati u skladu s planovima nabave te pravodobno provoditi nove postupke nabave, prije isteka važećih ugovora
- zapisnike o primopredaji radova i okončanom obračunu radova sastavljati sa svim bitnim elementima
- osnovati komisiju za reviziju.

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

UPRAVLJANJE I RASPOLAGANJE NEKRETNINAMA LOKALNIH JEDINICA

Ured je obavio 21 reviziju učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama lokalnih jedinica. Revizijom su obuhvaćene sve lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj (20 županija, 127 gradova, 428 općina i Grad Zagreb).

Predmet revizije bili su postupci i aktivnosti lokalnih jedinica u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama, koji se odnose na vođenje evidencija, normativno uređenje i usklađenost upravljanja i raspolaganja nekretninama sa zakonima i drugim propisima te sustav kontrola upravljanja i raspolaganja nekretninama. Pod pojmom nekretnine podrazumijeva se građevinsko zemljište i građevinski objekti (poslovni prostori i stanovi). Revizijskim postupcima obuhvaćeno je poslovanje od 2012. do 2014.

Ciljevi revizije bili su ocijeniti cjelovitost podataka o nekretninama, normativno uređenje upravljanja i raspolaganja nekretninama, upravljaju li i raspoložu lokalne jedinice nekretninama u skladu s propisima i djelotvorno te ocijeniti efikasnost sustava unutarnjih kontrola pri upravljanju i raspolaganju nekretninama.

Na koncu 2014. lokalne jedinice su upravljale i raspolagale s 22 425 poslovnih prostora površine 3 613 966 m², 18 371 stanom površine 933 762 m² i s građevinskim zemljištem površine 338 174 458 m².

Raspolaganjem poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem od 2012. do 2014., lokalne jedinice ostvarile su prihode u iznosu 2.811.466.915,00 kn.

Na temelju prikupljenih podataka i utvrđenih činjenica, **Ured je ocijenio da je upravljanje i raspolaganje nekretninama u 32 lokalne jedinice učinkovito**, dok je u **svim drugim lokalnim jedinicama djelomično učinkovito**. Upravljanje i raspolaganje nekretninama je ocijenjeno učinkovito za **sedam županija** (Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Međimurska, Primorsko-goranska, Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska i Zagrebačka), **19 gradova** (Buzet, Čakovec, Duga Resa, Gospić, Karlovac, Kastav, Ivanec, Labin, Ludbreg, Opatija, Ozalj, Prelog, Senj, Slavonski Brod, Slunj, Umag-Umago, Vinkovci, Virovitica i Zaprešić) te **šest općina** (Domašinec, Kotoriba, Nedelišće, Orehovica, Rakovica i Sveti Martin na Muri).

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- lokalne jedinice ne raspoložu podacima o stvarnom stanju imovine kojom upravljaju i raspoložu ili bi trebale upravljati i raspolagati; U poslovnim knjigama nije evidentirana pojedina imovina za koju su riješeni imovinskopravni odnosi, a za imovinu za koju nisu riješeni imovinskopravni odnosi nisu poduzimane sustavne i planske aktivnosti za rješavanje te evidentiranje u poslovnim knjigama
- lokalne jedinice nisu ustrojile i ne vode registar imovine na način i s podacima propisanim za registar državne imovine
- u poslovnim knjigama nisu evidentirane sve poslovne promjene u vezi s nekretninama, pojedina imovina nije evidentirana na propisanim računima, nije obavljen cjeloviti popis imovine i obveza i nisu usklađeni podaci u analitičkoj knjigovodstvenoj evidenciji o imovini s podacima u glavnoj knjizi
- lokalne jedinice nisu utvrdile namjenu nekretnina s kojima upravljaju i raspoložu te nisu ustrojile evidenciju o ostvarenim prihodima i rashodima od upravljanja i raspolaganja nekretninama po svakoj jedinici nekretnine

- lokalne jedinice nisu donijele strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama, godišnji plan upravljanja i raspolaganja te nisu propisale način izvještavanja o ostvarenju strategije i plana upravljanja i raspolaganja nekretninama
- kod stjecanja nekretnina nisu obavljane analize kojom bi se utvrdila ekonomska opravdanost odabranog oblika stjecanja nekretnine te mogućnost korištenja postojećih nekretnina lokalnih jedinica; Koncem 2014. nisu korištena ili su bila izvan uporabe 3 473 poslovna prostora i 1 979 stanova; Za navedene nekretnine nisu poduzimane dostatne aktivnosti za njihovo stavljanje u funkciju
- pojedini poslovni prostori davani su u zakup bez provedbe postupka javnog natječaja i bez zaključivanja ugovora o zakupu
- s pojedinim korisnicima stanova nisu zaključeni ugovori o najmu i nije obračunavana i naplaćivana najamnina
- prije početka gradnje nekretnina nisu bili uređeni imovinskopravni odnosi, nije utvrđena ukupna vrijednost ulaganja s izvorima financiranja i nisu osigurana potrebna financijska sredstva; Nisu poduzimane aktivnosti za završetak izgradnje objekata koji nisu završeni odnosno nisu stavljeni u funkciju, a ugovoreni rokovi za završetak radova su istekli
- lokalne jedinice nisu donijele pisane procedure, odnosno procedurama nisu detaljno utvrdile postupke i aktivnosti u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama.

Ured je dao sljedeće preporuke:

- poduzeti aktivnosti za utvrđivanje stvarnog stanja imovine kojom lokalne jedinice upravljaju i raspoložu ili bi trebale upravljati i raspolagati u skladu sa zakonima i drugim propisima te za navedenu imovinu provjeriti upis vlasničkih prava u zemljišnim knjigama; U poslovnim knjigama evidentirati te financijskim izvještajima iskazati svu imovinu za koju su riješeni imovinskopravni odnosi, a za imovinu za koju nisu riješeni imovinskopravni odnosi poduzimati aktivnosti za rješavanje i evidentiranje u poslovnim knjigama; Pokrenuti postupak upisa prava vlasništva u korist lokalne jedinice u zemljišnim knjigama nad nekretninama koje joj pripadaju te uskladiti podatke u zemljišnim knjigama i katastru
- ustrojiti i voditi registar imovine na način i s podacima propisanim za registar državne imovine, kako bi se osigurali podaci o cjelokupnoj imovini s kojom lokalne jedinice raspoložu te stvorili osnovni preduvjeti za učinkovito upravljanje i raspolaganje nekretninama i za donošenje planskih dokumenata
- u poslovnim knjigama evidentirati poslovne promjene u vezi s nekretninama, uskladiti podatke u analitičkoj evidenciji i glavnoj knjizi, te provesti cjeloviti popis imovine i obveza, u skladu s proračunskim računovodstvom
- utvrditi namjenu nekretnina s kojim lokalna jedinica upravlja i raspoložu te ustrojiti evidenciju o ostvarenim prihodima i rashodima od upravljanja i raspolaganja nekretninama po svakoj jedinici nekretnine, kako bi se mogla utvrditi i pratiti učinkovitost upravljanja i raspolaganja nekretninama
- donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama, kojom je potrebno odrediti srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja, uvažavajući gospodarske i razvojne interese lokalne jedinice, te godišnji plan, kojim je potrebno odrediti kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja nekretninama i mjere u svrhu provedbe strategije; Propisati način izvještavanja o upravljanju i raspolaganju nekretninama, odnosno o ostvarenju strategije i plana upravljanja i raspolaganja

- u skladu s načelom dobrog gospodara i u svrhu učinkovitog raspolaganja imovinom i proračunskim sredstvima, prije stjecanja nekretnina izraditi analizu kojom bi se utvrdila ekonomska opravdanost odabranog oblika stjecanja nekretnine; Utvrditi mogu li se djelatnosti zbog kojih se kupuju odnosno uzimaju u zakup nekretnine obavljati koristeći postojeće nekretnine lokalne jedinice; Za poslovne prostore i stanove koji nisu u funkciji, poduzeti aktivnosti za njihovo stavljanje u funkciju prema utvrđenoj namjeni
- davati poslovne prostore u zakup te zaključivati ugovore o zakupu u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora i aktima lokalne jedinice; Davati stanove u najam u skladu s odredbama Zakona o najmu stanova i unutarnjim aktima, odnosno s korisnicima zaključiti ugovor o najmu te obračunavati i naplaćivati najamninu
- prije početka gradnje nekretnina riješiti imovinskopravne odnose i utvrditi ukupnu vrijednost ulaganja s izvorima financiranja te osigurati potrebna financijska sredstva s ciljem završetka radova u planiranim rokovima; Poduzeti aktivnosti za završetak izgradnje objekata koji nisu završeni odnosno nisu stavljeni u funkciju u ugovorenom roku
- donijeti, odnosno doraditi pisane procedure kojima treba detaljno utvrditi poslove upravljanja i raspolaganja nekretninama te ovlasti i nadležnosti zaposlenika za obavljanje i kontrolu navedenih poslova kako bi se unaprijedilo njihovo obavljanje.

Ured je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta u vezi sa stanjem, namjenom i korištenjem imovine lokalnih jedinica te utjecala na povećanje učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama.

IV. PROVJERA IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA

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

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

U ovom izvještajnom razdoblju provjerama su obuhvaćena 294 subjekta, kojima je u prošlim revizijama dan ukupno 1 671 nalog i preporuka. Provjerama je utvrđeno da 467 ili 27,9 % naloga i preporuka nije izvršeno.

Provjera u okviru financijskih revizija

U okviru financijskih revizija, provjera izvršenja naloga i preporuka provodi se na početku revizije. U izvješću o obavljenoj reviziji navodi se prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

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

Tablica broj 6

Izvršenje naloga i preporuka - provjera u okviru financijskih revizija

| Redni broj | Grupe subjekata revizije | Broj subjekata revizije | Broj naloga i preporuka | Izvršenje naloga i preporuka | | |
|------------|---|-------------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------|---------------|
| | | | | Izvršeno | U postupku izvršenja | Nije izvršeno |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. | Državni proračun i korisnici | 28 | 161 | 69 | 50 | 42 |
| 2. | Lokalne jedinice | 64 | 408 | 222 | 101 | 85 |
| 3. | Drugi subjekti* | 71 | 496 | 326 | 34 | 136 |
| 4. | Političke stranke | 38 | 159 | 69 | 19 | 71 |
| 5. | Nezavisni zastupnici | 6 | 7 | 7 | 0 | 0 |
| 6. | Članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica | 2 | 7 | 2 | 0 | 5 |
| Ukupno | | 209 | 1 238 | 695 | 204 | 339 |

* za 2016., u grupi *Drugi subjekti*, obuhvaćena su i *visoka učilišta*

Posebni revizijski postupci provjere

Osim provjera u okviru financijskih revizija, obavljen je i 21 posebni revizijski postupak provjere izvršenja danih preporuka u reviziji učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica.

Ovim provjerama obuhvaćeno je 85 trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica.

U tablici u nastavku, daju se podaci o izvršenju preporuka u trgovačkim društvima po županijama, koji su utvrđeni provedbom posebnih revizijskih postupaka provjere.

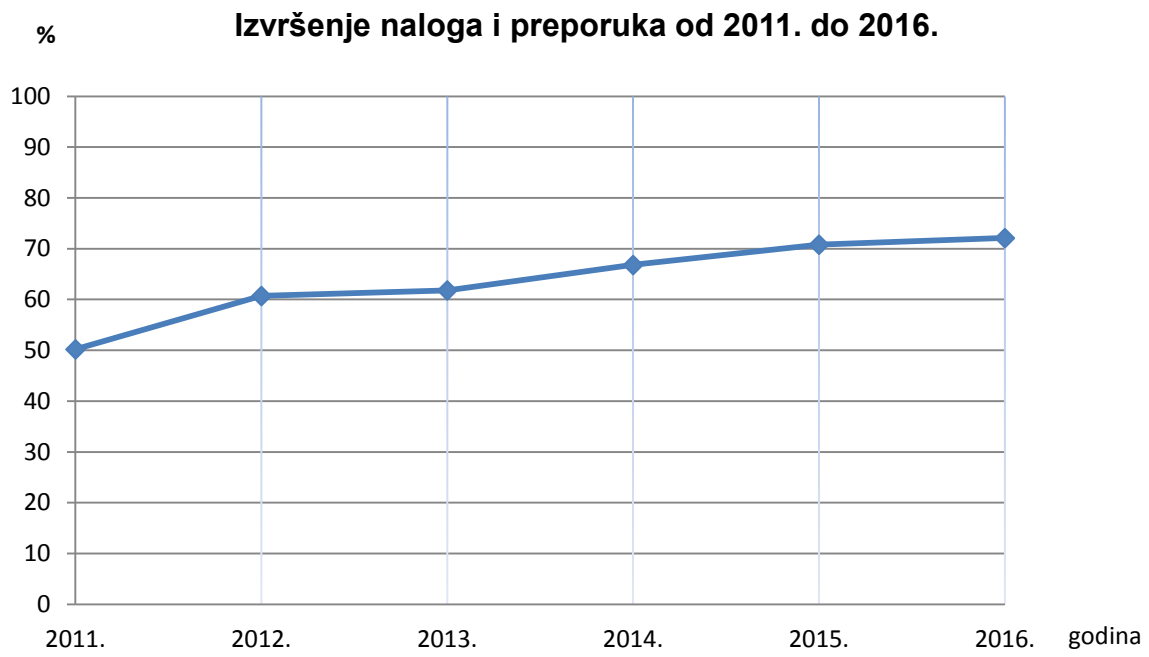
Tablica broj 7

Izvršenje preporuka - provjera provedbom posebnih revizijskih postupaka

| Redni broj | Županija | Broj trgovačkih društava obuhvaćenih provjerom | Broj danih preporuka | % izvršenja | Izvršenje preporuka | | |
|------------|------------------------|--|----------------------|-------------|---------------------|----------------------|---------------|
| | | | | | Izvršeno | U postupku izvršenja | Nije izvršeno |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1. | Bjelovarsko-bilogorska | 4 | 27 | 63,0 | 17 | 4 | 6 |
| 2. | Brodsko-posavska | 4 | 14 | 7,0 | 1 | 4 | 9 |
| 3. | Dubrovačko-neretvanska | 4 | 10 | 80,0 | 8 | 0 | 2 |
| 4. | Istarska | 3 | 12 | 25,0 | 3 | 5 | 4 |
| 5. | Karlovačka | 4 | 20 | 25,0 | 5 | 10 | 5 |
| 6. | Koprivničko-križevačka | 5 | 25 | 36,0 | 9 | 8 | 8 |
| 7. | Krapinsko-zagorska | 4 | 14 | 35,7 | 5 | 5 | 4 |
| 8. | Ličko-senjska | 3 | 16 | 6,2 | 1 | 11 | 4 |
| 9. | Međimurska | 5 | 41 | 70,8 | 29 | 4 | 8 |
| 10. | Osječko-baranjska | 5 | 27 | 48,2 | 13 | 8 | 6 |
| 11. | Požeško-slavonska | 3 | 18 | 61,1 | 11 | 2 | 5 |
| 12. | Primorsko-goranska | 5 | 32 | 53,1 | 17 | 4 | 11 |
| 13. | Sisačko-moslavačka | 4 | 34 | 35,3 | 12 | 8 | 13 |
| 14. | Splitsko-dalmatinska | 3 | 11 | 90,9 | 10 | 1 | 0 |
| 15. | Šibensko-kninska | 5 | 17 | 35,3 | 6 | 6 | 5 |
| 16. | Varaždinska | 5 | 13 | 69,2 | 9 | 0 | 4 |
| 17. | Virovitičko-podravska | 5 | 19 | 52,6 | 10 | 8 | 1 |
| 18. | Vukovarsko-srijemska | 5 | 22 | 18,2 | 4 | 6 | 12 |
| 19. | Zadarska | 4 | 25 | 80,0 | 20 | 4 | 1 |
| 20. | Zagrebačka | 5 | 36 | 38,9 | 14 | 3 | 20 |
| | Ukupno | 85 | 433 | 47,1 | 204 | 101 | 128 |

U nastavku, daje se grafički prikaz izvršenja naloga i preporuka od 2011. do 2016.

Grafički prikaz broj 1



V. DRUGI POSLOVI UREDA

Suradnja s pravosudnim i drugim tijelima

Prije, u tijeku i nakon provedbe revizije, Ured surađuje s pravosudnim i državnim tijelima. Suradnja obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite, zamolbe i podneske, davanje pojašnjenja te sudjelovanje na organiziranim sastancima u vezi predmeta revizije.

Odredbom članka 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju, propisano je da u izvršavanju svojih zadataka Ured surađuje s drugim tijelima državne vlasti, na način da ne dovede u pitanje svoju samostalnost i neovisnost.

Zakonom o kaznenom postupku, propisano je da su sva tijela državne vlasti i sve pravne osobe dužne prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, koja su im dojavljena ili za koja su sami saznali.

Sva izvješća o obavljenoj reviziji, dostavljaju se Hrvatskom saboru i Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske. Uz izvješća, u kojima je izraženo nepovoljno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju subjekta revizije, dostavlja se i prikupljena dokumentacija. Također, uz izvješća u kojima su utvrđene nepravilnosti, a za koje se sumnja da imaju obilježja kaznenog djela, Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske dostavlja se i dokumentacija koje se odnosi na nepravilnosti za koje se sumnja da imaju obilježja kaznenog djela. Također, na zahtjev Ministarstva unutarnjih poslova, Ured dostavlja tražena izvješća o obavljenim revizijama i raspoloživu dokumentaciju.

Odredbama članka 49. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, propisano je da je Ured obavezan o povredama ovoga Zakona obavijestiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i dostaviti raspoloživu dokumentaciju. U skladu s navedenom odredbom Zakona, po obavljenoj reviziji političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica izabranih s liste grupe birača, te po uvidu u dostavu i objavu godišnjih financijskih izvještaja, Ured dostavlja obavijest Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske o povredama Zakona, s dokumentacijom koju je prikupio.

U ovom izvještajnom razdoblju dostavljana su izvješća, dokumenti i obavijesti, Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske (Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala), Ministarstvu unutarnjih poslova te sudovima (69 predmeta). Za potrebe obavljanja revizije, Ured je surađivao s Državnim izbornim povjerenstvom, Poreznom upravom i drugim državnim tijelima.

Međunarodna suradnja

Međunarodna suradnja Ureda temelji se na sljedećim glavnim ciljevima:

- stalno ujednačavanje metodologije rada s međunarodnih standardima
- suradnja na ostvarivanju strateških ciljeva strukovnih međunarodnih organizacija čiji je Ured član
- praćenje modernih pravaca razvoja revizijske profesije u svijetu
- doprinos razvoju revizijske profesije u svijetu na temelju vlastitih znanja i iskustava te informiranje drugih o radu, rezultatima i profesionalnim dostignućima Ureda.

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

U ovom izvještajnom razdoblju predstavnici Ureda su sudjelovali na II. EUROSAI kongresu mladih revizora u Jeruzalemu, V. EUROSAI-ARABOSAI konferenciji u Dohi, regionalnoj stručnoj konferenciji u Beogradu, znanstvenoj konferenciji u Tirani te stručnom seminaru u Budimpešti. Kao član Glavnog odbora INTOSAI za jačanje kapaciteta, Ured je i u tijeku ovog izvještajnog razdoblja sudjelovao u aktivnostima Odbora i INTOSAI Radne skupine za reviziju zaštite okoliša.

Nadalje, Ured u funkciji jednog od voditelja, aktivno sudjeluje u radu EUROSAI Radne skupine za reviziju i etiku. Predstavnici Ureda uključeni u rad ove Radne skupine, sudjelovali su na EUROSAI seminaru o reviziji etike u javnom sektoru, održanom u Madridu.

Kao članovi EUROSAI Radne skupine za IT, predstavnici Ureda su sudjelovali na EUROSAI IT seminaru u Amsterdamu.

Sredinom ovog izvještajnog razdoblja Ured je, zajedno s vrhovnom revizijskom institucijom Makedonije i vrhovnom revizijskom institucijom Mađarske, završio paralelnu reviziju učinkovitosti strategije turizma. Uz nacionalna revizijska izvješća, rezultat ove suradnje je zajedničko izvješće tri zemlje, koje su čelnici vrhovnih revizijskih institucija potpisali na završnom sastanku u Budimpešti. U istom razdoblju je dogovorena i započela provedbu paralelne revizije s Državnom revizorskom institucijom Crne Gore, te zajednička revizija s Europskim revizorskim sudom i vrhovnom revizijskom institucijom Poljske, čija provedba se temelji na Memorandumu o razumijevanju. U okviru navedene revizije, održano je više radnih sastanaka u Zagrebu i Luksemburgu te dvije misije u Republici Hrvatskoj, u kojima su zajednički sudjelovali revizijski timovi Državnog ureda za reviziju i Europskog revizorskog suda.

U ožujku 2016., Ured je u ulozi junior partnera, s vrhovnom revizijskom institucijom Poljske kao senior partnerom, započeo provedbu Twinning projekta *Jačanje kapaciteta vanjske revizije* u Albaniji. U okviru projekta, održano je više sastanaka (otvaranje projekta, kvartalni sastanci upravnog odbora) i misija stručnjaka, koje vode zaposlenici Ureda.

Osim toga, održani su i bilateralni sastanci s čelnicima i predstavnicima vrhovnih revizijskih institucija Bugarske, Španjolske, Poljske, Europskog revizorskog suda i Albanije.

Od ulaska Republike Hrvatske u NATO, Ured je član Skupine mjerodavnih nacionalnih revizijskih tijela, čija je uloga rasprava i davanje komentara na obavljene revizije i Godišnje izvješće Međunarodnog revizorskog odbora o aktivnostima NATO-a. Predstavnici Ureda sudjelovali su na godišnjem sastanku Skupine održanom u svibnju 2016. u sjedištu NATO-a u Briselu.

Ured je aktivno sudjelovao u radu Revizijskog odbora međunarodne organizacije za sigurnost zračne plovidbe EUROCONTROL. Predstavnica Ureda je kao članica i predsjedatelj Odbora sudjelovala u njegovom radu do lipnja 2016.

Također, Ured ima status vanjskog revizora EUROSAI-a od 2014. do 2016., te je predstavnik Ureda s predstavnikom Državnog ureda za reviziju Izraela, u ovom izvještajnom razdoblju obavio reviziju EUROSAI-a za 2015. Ured je obavio i reviziju financijskih izvještaja Državne revizorske institucije Crne Gore te bio uključen u provedbu twinning projekta u Moldaviji.

VI. STRATEŠKI PLAN RAZVOJA 2013.-2017.

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

Aktivnosti Ureda provedene u izvještajnom razdoblju proizlaze iz Strateškog plana za razdoblje 2013.-2017., koji uz viziju, misiju i vrijednosti, obuhvaća i sljedeće glavne ciljeve:

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

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

Tijekom izvještajnog razdoblja ostvarene su sljedeće planirane aktivnosti:

- izobrazba revizora u području financijske revizije, revizije učinkovitosti i poslovne etike
- izobrazba zaposlenika u korištenju računalne tehnologije i programskih rješenja
- vanjsko ocjenjivanje kvalitete rada Ureda
- jačanje kontrole kvalitete rada Ureda
- usklađenje s ISSAI standardima
- unaprjeđenje sustava komuniciranja.

Druge aktivnosti predviđene Strateškim planom su u pripremi ili u tijeku provedbe.

Rezultati koji se očekuju provedbom utvrđenih ciljeva, odnose se, između ostalog, na povećanje izvrsnosti u radu Ureda, daljnji napredak u poboljšanju zakonitosti, učinkovitosti i djelotvornosti subjekata koji upravljaju javnom imovinom i drugih pravnih osoba određenih zakonom, poboljšanju upravljanja javnom imovinom i drugim raspoloživim potencijalima, informiranosti Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i građana o načinu i rezultatima upravljanja proračunskim i izvanproračunskim sredstvima te povećanje odgovornosti svih sudionika u procesu prikupljanja, trošenja i upravljanja proračunskim, izvanproračunskim i drugim javnim sredstvima.

VII. OCJENA KVALITETE RADA UREDA

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

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

Ocjena korisnika revizijskih izvješća

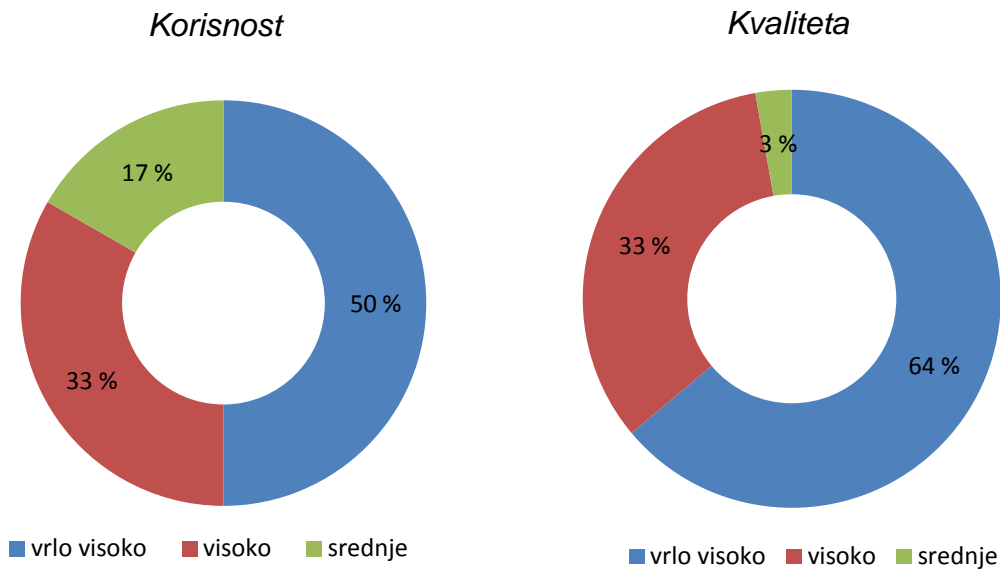
Tijekom 2016., Hrvatski sabor je raspravio i prihvatio 12 izvješća Ureda:

- a) Izvješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2015.
- b) Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji javnih ustanova u kulturi
- c) Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji lučkih uprava
- d) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti financiranja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina - Savjet za nacionalne manjine
- e) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sprječavanja i otkrivanja prijevara kod trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- f) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti financiranja izgradnje i upravljanja sportskim dvoranama
- g) Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste grupe birača za 2014.
- h) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske
- i) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti provedba mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020.
- j) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- k) Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji visokih učilišta i
- l) Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu.

Prema ocjeni članova Odbora za financije i državni proračun, navedena *izvješća su najčešće korištena kao izvor informacija te za provedbu politike i za druge potrebe*. Prosječna ocjena korisnosti izvješća je 4,33 a kvalitete 4,61 (sustav ocjenjivanja: 1 - jako nisko; 2 - nisko; 3 - srednje; 4 - visoko; 5 - vrlo visoko). Za povećanje korisnosti i kvalitete izvješća, predlaže se *pisati jednostavnije i sažetije te ih prezentacijski doraditi*.

U nastavku, daje se grafički prikaz ocjene članova Odbora za financije i državni proračun o korisnosti i kvaliteti revizijskih izvješća.

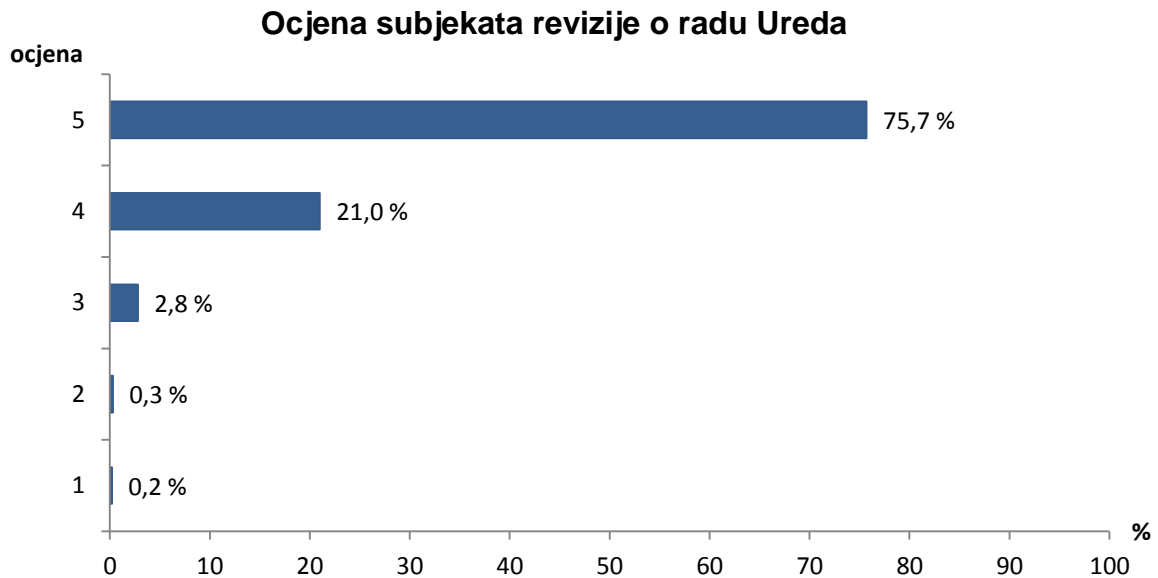
Grafički prikaz broj 2

Ocjena korisnika revizijskih izvješća**Ocjena subjekata revizije**

Subjekti revizije ocijenili su rad Ureda u ovom izvještajnom razdoblju prosječnom ocjenom 4,67.

U nastavku, daje se grafički prikaz ocjene subjekata revizije o radu Ureda.

Grafički prikaz broj 3



VIII. PRORAČUN UREDA ZA 2016. I PLAN ZA 2017.

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, sredstva za rad Ureda se osiguravaju u državnom proračunu. Proračun Ureda za 2016. planiran je u iznosu 53.715.006,00 kn, što je 3.701.006,00 kn ili 7,4 % više od odobrenih sredstava za 2015.

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

U tablici u nastavku, daju se podaci o planiranim i ostvarenim rashodima za 2016., te o planu rashoda za 2017.

Tablica broj 8

Planirani i ostvareni rashodi za 2016.,
te plan rashoda za 2017.

u kn

| Redni broj | Vrsta rashoda | 2016. | | | 2017. |
|-----------------------|---|---------------|--------------------------|-----------------|---------------|
| | | Planirano | Ostvareno 1.1.-20.12. | % ostvarenja | Planirano |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| I. | Administracija i upravljanje | 52.580.006,00 | 49.829.433,00 | 94,8 | 56.397.860,00 |
| 1. | Plaće za redovan rad | 37.163.000,00 | 36.847.710,00 | 99,2 | 41.067.790,00 |
| 2. | Ostali rashodi za zaposlene | 1.125.000,00 | 791.583,00 | 70,4 | 637.500,00 |
| 3. | Doprinosi na plaće | 7.012.000,00 | 6.337.808,00 | 90,4 | 7.100.000,00 |
| 4. | Naknade troškova zaposlenima | 1.933.000,00 | 1.659.992,00 | 85,9 | 2.110.000,00 |
| 5. | Rashodi za materijal i energiju | 1.622.000,00 | 1.398.579,00 | 86,2 | 1.566.000,00 |
| 6. | Rashodi za usluge | 3.142.006,00 | 2.372.299,00 | 75,5 | 3.309.570,00 |
| 7. | Ostali nespomenuti rashodi poslovanja | 295.000,00 | 198.303,00 | 67,2 | 285.000,00 |
| 8. | Ostali financijski rashodi | 4.000,00 | 1.824,00 | 45,6 | 4.000,00 |
| 9. | Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna | 40.000,00 | 29.900,00 | 74,8 | 20.000,00 |
| 10. | Postrojenja i oprema | 244.000,00 | 191.435,00 | 78,5 | 298.000,00 |
| II. | Informatizacija | 835.000,00 | 751.485,00 | 90,0 | 1.040.000,00 |
| 1. | Rashodi za usluge | 405.000,00 | 373.367,00 | 92,2 | 390.000,00 |
| 2. | Postrojenja i oprema | 430.000,00 | 378.118,00 | 87,9 | 650.000,00 |
| III. | Obnova voznog parka | 300.000,00 | 54.453,00 | 18,2 | 700.000,00 |
| 1. | Rashodi za usluge | 300.000,00 | 54.453,00 | 18,2 | 700.000,00 |
| UKUPNO (I.+ II.+III.) | | 53.715.006,00 | 50.635.371,00 | 94,3 | 58.137.860,00 |

U strukturi ostvarenih rashoda za 2016., rashodi za zaposlene čine 86,9 %, materijalni rashodi 12,0 % i rashodi za nabavu nefinancijske imovine (informatička oprema i namještaj) 1,1 %. Materijalni rashodi Ureda po zaposleniku (godišnje) ostvareni su u iznosu 22.804,18 kn.

Ured je u 2016. i naredne dvije godine planirao nabavom novih službenih vozila izvršiti zamjenu vozila nabavljenih od 2002. do 2008. U tu svrhu, analizirani su troškovi nabave 25 službenih vozila niže srednje klase putem operativnog najma na pet godina ili kupnjom (prema podacima pribavljenim od mogućih ponuditelja, cijena jednog vozila s porezom na dodanu vrijednost iznosi 107.582,05 kn).

Analizom podataka utvrđeno je da bi troškovi nabave službenih vozila kupnjom iznosili 546.525,00 kn manje od troškova nabave putem operativnog najma, koji je prema važećem Zaključku Vlade Republike Hrvatske, jedini mogući način nabave službenih vozila.

Uzme li se u obzir činjenica da vozila nabavljena kupnjom, Ured koristiti najmanje deset godina (službena vozila Ureda koncem 2016. su prosječne starosti 12,8 godina), tj. dvostruko duže od petogodišnjeg razdoblja korištenja vozila nabavljenih putem operativnog najma, izdaci državnog proračuna za navedenu namjenu u narednom desetogodišnjem razdoblju iznosili bi 3.782.600,00 kn manje, ukoliko bi se omogućila nabava kupnjom.

IX. ZAPOSLENICI

U Uredu, kojeg čini Središnji ured i 20 područnih ureda, sistematizirana su 343, a na dan 30. rujna 2016. popunjena su 264 radna mjesta. Od navedenog broja zaposlenika, dva su dužnosnika, 212 su ovlaštene državni revizori i deset su pomoćni revizori (nisu stekli certifikat ovlaštenoga državnog revizora). Informatičke, financijsko-računovodstvene, kadrovske i administrativne poslove te poslove sigurnosti i zaštite na radu, opće i tehničke poslove, obavljaju zaposlenici sa statusom državnih službenika i namještenika, i to 32 službenika i osam namještenika. Upraznjena radna mjesta (23 %) pretežito se odnose na ovlaštene državne revizore.

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

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, međunarodnim standardima i pravilima struke, te drugim propisima koji uređuju javne financije, poštujući Kodeks profesionalne etike, državni revizori obavljaju reviziju zakonitog i učinkovitog planiranja te prikupljanja i trošenja javnih sredstava na svim razinama, kao i međunarodnih sredstava koja imaju javni karakter. Slijedom zahtjeva Europske komisije, Ured je uključen u nadzor nad provedbom mjera fiskalne politike i reformskih mjera s ciljem smanjenja prekomjernog deficita i efikasnije zaštite financijskih interesa Republike Hrvatske i Europske unije.

Planiranje ljudskih potencijala i jačanje kapaciteta neizbježna je mjera koja pridonosi ostvarivanju misije, vizije i ciljeva Ureda.

Ured organizira i provodi stručno usavršavanje i izobrazbu državnih revizora. Stručno usavršavanje provodi samostalno u okviru svog djelokruga rada i time državni revizori stječu nova znanja i vještine te usvajaju nove tehnike u obavljanju revizije. Izvan Ureda, u okviru stručnog usavršavanja, državni revizori i drugi zaposlenici sudjeluju na seminarima i savjetovanjima u zemlji i inozemstvu, u organizaciji znanstvenih i stručnih institucija.

Za stručno usavršavanje i izobrazbu u 2016., utrošeno je 248.279,75 kn, što iznosi 940,45 kn po zaposleniku, odnosno 0,5 % ukupnih rashoda za plaće. To ukazuje na neusklađenost s najboljom međunarodnom praksom u vrhovnim revizijskim institucijama, a prema kojoj rashodi za izobrazbu državnih revizora čine oko 5,0 % ukupnih rashoda za plaće.

U tablici nastavku, daju se podaci o broju zaposlenika Ureda na dan 30. rujna, po godinama od 2012. do 2016., prema vrstama poslova koje obavljaju.

Tablica broj 9

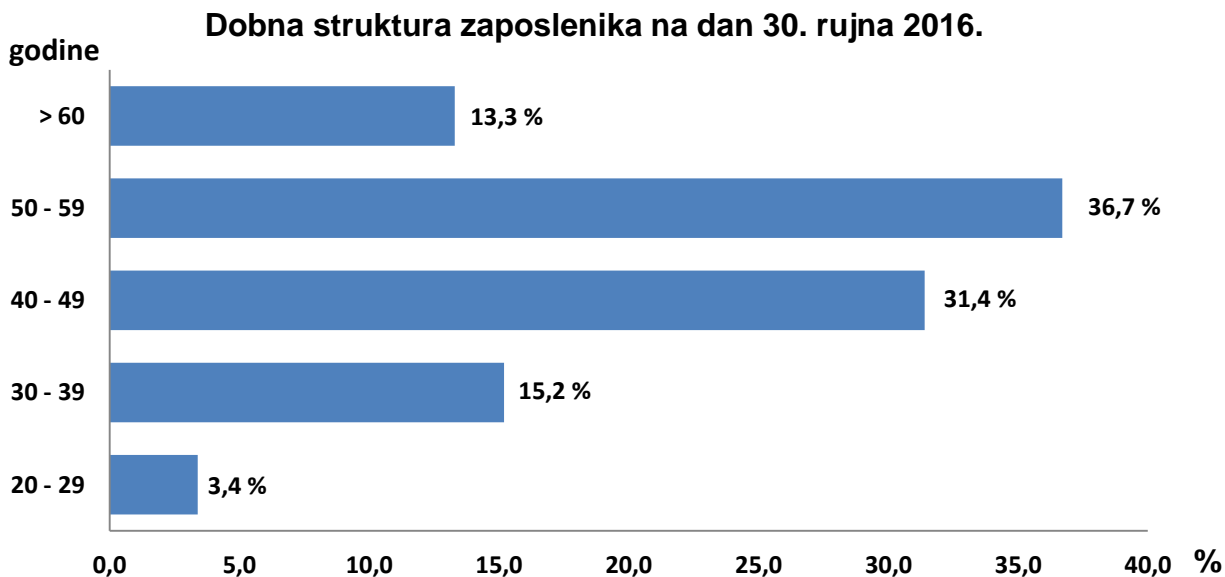
Broj zaposlenika Ureda, po godinama i vrstama poslova

| Redni broj | Vrsta poslova | godina | | | | |
|------------|---------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|
| | | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. | poslovi revizije | 222 | 228 | 233 | 229 | 222 |
| 2. | službenici i namještenici | 48 | 47 | 46 | 44 | 40 |
| 3. | dužnosnici | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Ukupno | | 272 | 277 | 281 | 275 | 264 |

Prema kvalifikacijskoj strukturi, 224 zaposlenika ili 84,8 % ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su tri doktora znanosti, 12 magistara znanosti i četiri magistra specijalista. Od ukupnog broja zaposlenika, 79 % su žene.

Prema dobnoj strukturi, 132 ili 50,0 % zaposlenika Ureda ima 50 ili više godina, a prosječna starost zaposlenika je 48,8 godina.

Grafički prikaz broj 4



POPIS TABLICA I GRAFIČKIH PRIKAZA

| | | stranica |
|------------------------|--|----------|
| Tablica broj 1 | Broj planiranih revizija i subjekata, prema vrstama revizija i grupama subjekata | 6 |
| Tablica broj 2 | Broj izraženih mišljenja u financijskim revizijama od 2012. do 2016., po vrstama mišljenja i prema grupama subjekata | 7 |
| Tablica broj 3 | Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti i propusti | 20 |
| Tablica broj 4 | Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod lokalnih jedinica | 35 |
| Tablica broj 5 | Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti kod drugih subjekata revizije | 38 |
| Tablica broj 6 | Izvršenje naloga i preporuka - provjera u okviru financijskih revizija | 63 |
| Tablica broj 7 | Izvršenje preporuka - provjera provedbom posebnih revizijskih postupaka | 64 |
| Tablica broj 8 | Planirani i ostvareni rashodi za 2016., te plan rashoda za 2017. | 71 |
| Tablica broj 9 | Broj zaposlenika Ureda, po godinama i vrstama poslova | 74 |
| Grafički prikaz broj 1 | Izvršenje naloga i preporuka od 2011. do 2016. | 65 |
| Grafički prikaz broj 2 | Ocjena korisnika revizijskih izvješća | 70 |
| Grafički prikaz broj 3 | Ocjena subjekata revizije o radu Ureda | 70 |
| Grafički prikaz broj 4 | Dobna struktura zaposlenika na dan 30. rujna 2016. | 74 |