

SADRŽAJ

stranica

1.	NADLEŽNOSTI UREDA	2
2.	ORGANIZACIJA, ZAPOSLENICI I MATERIJALNI UVJETI RADA	3
3.	STRATEŠKI PLAN RAZVOJA	8
4.	UNUTARNJA REVIZIJA	9
5.	MEĐUNARODNA SURADNJA	10
5.1.	Aktivnosti povezane s članstvom u međunarodnim strukovnim udrugama	10
5.2.	Aktivnosti povezane s pripremama za priključivanje Europskoj uniji	12
5.3.	Aktivnosti povezane s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja	14
5.4.	Druge međunarodne aktivnosti	14
6.	PROVEDBA GODIŠNJEG PROGRAMA RADA	15
6.1.	Postupci revizije	16
6.2.	Mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju	17
7.	REVIZIJA PRORAČUNA I KORISNIKA PRORAČUNA	19
7.1.	Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima	19
7.2.	Prihodi i primici proračuna	20
7.3.	Rashodi i izdaci proračuna	29
7.4.	Državni proračun i njegovi korisnici	36
7.4.1.	Prihodi i primici državnog proračuna	37
7.4.2.	Rashodi i izdaci državnog proračuna	39
7.4.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije državnog proračuna i proračunskih korisnika	43
7.4.4.	Izražena mišljenja	51
7.5.	Proračuni lokalnih jedinica	52
7.5.1.	Prihodi i primici proračuna lokalnih jedinica	53
7.5.2.	Rashodi i izdaci proračuna lokalnih jedinica	78
7.5.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije lokalnih jedinica	89
7.5.4.	Izražena mišljenja	91
7.6.	Učenički domovi	93
7.6.1.	Prihodi	93
7.6.2.	Rashodi	96
7.6.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije učeničkih domova	98
7.6.4.	Izražena mišljenja	101
7.7.	Osnovne i srednje škole	102
7.7.1.	Prihodi i primici	104
7.7.2.	Rashodi i izdaci	107
7.7.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije osnovnih i srednjih škola	108
7.7.4.	Izražena mišljenja	112
7.8.	Instituti	113
7.8.1.	Prihodi i primici	113
7.8.2.	Rashodi i izdaci	116
7.8.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije instituta	119

7.8.4.	Izražena mišljenja	123
7.9.	Domovi zdravlja	124
7.9.1.	Prihodi i primici	125
7.9.2.	Rashodi i izdaci	127
7.9.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije domova zdravlja	129
7.9.4.	Izražena mišljenja	132
7.10.	Drugi korisnici proračuna	133
7.10.1.	Prihodi i primici	134
7.10.2.	Rashodi i izdaci	134
7.10.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije drugih korisnika proračuna	135
7.10.4.	Izražena mišljenja	139
8.	REVIZIJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA	140
8.1.	Trgovačka društva u državnom vlasništvu	140
8.1.1.	Prihodi	141
8.1.2.	Rashodi	143
8.1.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije trgovačkih društava u državnom vlasništvu	145
8.1.4.	Izražena mišljenja	146
8.2.	Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica	147
8.2.1.	Prihodi	148
8.2.2.	Rashodi	149
8.2.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica	150
8.2.4.	Izražena mišljenja	156
9.	REVIZIJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJA	157
9.1.	Prihodi	157
9.2.	Rashodi	159
9.3.	Sažetak nalaza i preporuka revizije neprofitnih organizacija	163
9.4.	Izražena mišljenja	164
10.	REVIZIJA UČINKOVITOSTI	165
11.	REVIZIJA PROJEKATA	168
11.1.	Projekti financirani iz programa Europske unije	168
11.1.1.	Projekti iz programa ISPA	169
11.1.2.	Projekti iz programa CARDS	172
11.1.3.	Projekti iz programa PHARE	173
11.2.	Projekt Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj	175
11.3.	Projekt Dubrovačka diplomatska ljetna škola	176
11.4.	Projekt Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika	178
11.5.	Projekt Švedski fond za potporu institucija u Republici Hrvatskoj	179
11.6.	Projekt Razvoj sustava odgoja i obrazovanja	181
12.	PRAĆENJE IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA	183
13.	ZAKLJUČAK	184



IZVJEŠĆE O RADU
DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU ZA 2008.

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

Izvješće o radu Ureda za 2008. (dalje u tekstu: Izvješće) sadrži podatke o organizaciji, zaposlenicima i materijalnim uvjetima rada, strateškom planu razvoja, te o unutarnjoj reviziji i međunarodnoj suradnji. Osim toga, Izvješće sadrži opis postupaka revizije, podatke o provedbi Programa rada za 2008., te o broju izraženih mišljenja o financijskim izvještajima i poslovanju prema vrstama i prema grupama subjekata. Nadalje, u Izvješću se daju podaci o prihodima i primicima, rashodima i izdacima proračuna u 2007., te sažeci nalaza i preporuka obavljenih revizija s pregledom danih mišljenja za državni proračun i korisnike državnog proračuna, za proračune lokalnih jedinica, za učeničke domove, osnovne i srednje škole, institute, domove zdravlja, te za druge revizijom obuhvaćene proračunske korisnike. Također, u Izvješću se daje sažetak nalaza i preporuka revizije s pregledom danih mišljenja trgovačkih društava u državnom vlasništvu, trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, te neprofitnih organizacija. Izvješće sadrži i podatke o obavljenim revizijama projekata financiranih sredstvima Europske unije i drugih međunarodnih institucija. Osim navedenog, daju se podaci o broju danih naloga i preporuka revizije, broju izvršenih te naloga i preporuka u postupku izvršenja.

Izvješće o obavljenim revizijama sadrži podatke prikupljene postupcima revizije, koji su provedeni u razdoblju od 1. listopada 2007. do 30. rujna 2008.

1. NADLEŽNOSTI UREDA

Za obavljanje poslova državne revizije, u skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, osnovan je Ured kao samostalno i neovisno tijelo. Zakonom su uređena pitanja nadležnosti, obavljanja revizija, izrade izvješća i izvješćivanja, uvjeta koje moraju ispunjavati ovlašteni državni revizori.

Zakonom o državnoj reviziji je propisano da poslovi državne revizije obuhvaćaju:

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

Nadležnosti Ureda obuhvaćaju reviziju:

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

Pojam državnih prihoda obuhvaća uz prihode središnje države iskazane u državnom proračunu, fondovima i zavodima na državnoj razini i sve prihode i primitke lokalnih jedinica.

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

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

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

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

Stupanjem na snagu Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (Narodne novine 1/07), Ured je uz Ministarstvo financija – Poreznu upravu nadležan za provedbu nadzora nad financijskim poslovanjem političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata.

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

2. ORGANIZACIJA, ZAPOSLENICI I MATERIJALNI UVJETI RADA

- Organizacija

U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, unutarnja organizacija Ureda uređena je Statutom koji je donio glavni državni revizor a potvrdio Hrvatski sabor i Pravilnikom o unutarnjem redu, kojim je detaljnije razrađena unutarnja organizacija koja je počevši od osnovnih nadležnost i karaktera poslova i zadataka prilagođene funkcionalno i teritorijalno, materijalnim, financijskim, prostornim i stručnim uvjetima i potencijalima. Na taj način je postignut visok stupanj učinkovitosti uz prilagođavanje stvarnim potrebama efikasne kontrole velikog broja subjekata koji su nejednako teritorijalno raspoređeni i imaju različit način poslovanja i različito financijsko značenje s obzirom na udjel u ukupnim javnim sredstvima, bilo na državnoj ili lokalnoj razini.

U Uredu je osnovan Središnji ured, koji je funkcionalno ustrojen kroz odjele za reviziju određenih srodnih grupa subjekata i sredstava. Kod toga je težište na redovitoj i prema Zakonu obveznoj godišnjoj reviziji državnog proračuna, ministarstava i drugih državnih tijela, kao i sustava mirovinskog-invalidskog i zdravstvenog osiguranja, te odgovarajućih fondova odnosno zavoda na državnoj razini. Zbog velikog broja lokalnih jedinica, osnovano je 20 područnih ureda u županijskim središtima, koji na organizacijski optimalan i racionalan način osiguravaju obavljanje revizije proračuna lokalnih jedinica i njihovih korisnika, subjekata koji obavljaju komunalne djelatnosti, te drugih subjekata financiranih javnim sredstvima, a koji su osnovani i posluju na lokalnoj razini.

Prateći društvene, gospodarske i ukupne promjene u javnom sektoru i zadovoljavanju i financiranju javnih potreba, Ured je tijekom godina prilagođavao svoju unutarnju organizaciju osnivanjem novih unutarnjih jedinica, preraspodjelom poslova i zapošljavanjem odgovarajućih stručnih osoba. Kod toga je sve više dolazila do izražaja potreba suradnje s drugim tijelima izvršne i sudbene vlasti i to u svim fazama rada, od planiranja poslova, obavljanja revizija i naknadnog izvješćivanja, te međusobnog razmjenjivanja izvješća i informacija. Zbog navedenih razloga je najprije osnovan a tijekom godina i stručno ojačan Odjel za pravne poslove i suradnju s drugim tijelima vlasti.

U okviru međunarodne suradnje i izvršavanja međunarodnih obveza Republike Hrvatske kao člana međunarodne zajednice, Ured ima značajnu ulogu u sustavu državnih mehanizama koji osiguravaju racionalno trošenje javnih sredstava. U ispunjenju tog dijela svoje uloge i preuzetih obveza, prilagođena je organizacija i način rada Ureda, kako bi se obavili poslovi vezani za suzbijanje korupcije i drugih nepravilnosti.

Za uspješno djelovanje Ureda, nužne su i unutarnje jedinice koje ne obavljaju poslove revizije, ali ih kao logistika podržavaju. To su odjeli za kadrovske, administrativne, opće, financijske, računovodstvene i informatičke poslove, s precizno određenim zadaćama i međusobnim vezama.

Ovakva organizacija i način rada, u skladu s međunarodnim iskustvima i praksom drugih zemalja, podržani su cjelovitim i zaokruženim sustavom pravilnika, priručnika, procedura i uputa, koji ujedno predstavljaju mehanizme unutarnje kontrole i garanciju stručnog i zakonitog rada.

- Zaposlenici

Osnovne poslove i zadatke koje obavlja Ured, izvršavaju ovlaštteni državni revizori koji osim osnovnih i općih uvjeta, moraju ispunjavati i posebne uvjete propisane Zakonom o državnoj reviziji, a u svome radu i ponašanju moraju se pridržavati i pravila propisanih INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Prema odredbama navedenih propisa, ovlaštteni državni revizori su stručne osobe sa završenim ekonomskim, pravnim, informatičkim ili drugim odgovarajućim fakultetom, položenim državnim stručnim ispitom, odgovarajućim radnim iskustvom i nakon toga položenim ispitom za ovlaštenoga državnog revizora i stečenim certifikatom za samostalan rad, a kao službenici i građani moraju svojim radom i ponašanjem ispunjavati najviše moralne i etičke standarde.

Druge poslove, koji nisu u funkciji izvršavanja nadležnosti Ureda nego imaju opći i tehnički karakter, obavljaju državni službenici i namještenici.

U skladu s ovlastima iz Zakona o državnoj reviziji i Statuta, donesen je Pravilnik o unutarnjem redu, kojim je uz ustroj unutarnjih jedinica, utvrđen broj, vrsta, te funkcionalni i teritorijalni razmještaj zaposlenika. Navedenim normativnim aktom sistematizirano je 307 radnih mjesta, a na dan 30. rujna 2008. popunjena su 284, od čega 232 državna revizora, 39 službenika, 9 namještenika i 4 vježbenika.

Navedeni podaci ukazuju na činjenicu da je u Uredu visoki udjel zaposlenika koji obavljaju poslove revizije u što su, uz ovlaštene državne revizore, uključeni i svi rukovoditelji u Središnjem uredu i područnim uredima.

Prema kvalifikacijskoj strukturi, 236 zaposlenika ili 83,1% ima visoku stručnu spremu (ekonomske, pravne, informatičke ili druge odgovarajuće struke), od čega su 2 doktora znanosti, 13 magistara znanosti i 4 magistra specijalista.

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

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

Tijekom 2008. devet zaposlenika je otišlo u mirovinu ili u druge institucije, a primljeno je sedam novih zaposlenika, od čega četiri vježbenika. Vježbenici visoke stručne spreme uključeni su u poseban program stručnog osposobljavanja za polaganje ranije navedenih ispita i za stjecanje certifikata ovlaštenoga državnog revizora.

- **Materijalni uvjeti rada**

U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, sredstva za rad Ureda u 2008. osigurana su u državnom proračunu. Ured samostalno priprema nacrt proračuna u skladu sa svojim planovima i potrebama za narednu godinu, koji se zatim uključuje u nacrt državnog proračuna prije rasprave i donošenja u Hrvatskom saboru.

Planiranim i ostvarenim sredstvima za plaće zaposlenika, materijalne rashode, opremanje i informatizaciju, osigurani su temeljni uvjeti za efikasan rad Ureda.

U tablici u nastavku, daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima Ureda u 2007., te planiranim rashodima za 2008.

Tablica broj 1

Planirani i izvršeni rashodi u 2007. i plan za 2008.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	2007.		Plan za 2008.
		Plan	Izvršenje	
1	2	3	4	5
I.	Administracija i upravljanje	51.226.000,00	48.992.811,96	53.843.000,00
1.	Plaće za redovni rad	34.024.000,00	33.586.907,45	36.670.000,00
2.	Plaće za prekovremeni rad	500.000,00	419.799,80	300.000,00
3.	Ostali rashodi za zaposlene	1.300.000,00	1.025.243,17	1.383.000,00
4.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	5.405.000,00	5.281.925,48	5.767.000,00
5.	Doprinosi za zapošljavanje	600.000,00	600.000,00	680.000,00
6.	Službena putovanja	500.000,00	439.935,66	500.000,00
7.	Naknade za prijevoz	1.300.000,00	1.153.822,43	1.500.000,00
8.	Stručno usavršavanje zaposlenika	200.000,00	147.133,40	200.000,00
9.	Uredski materijal i drugi materijalni rashodi	825.000,00	784.519,99	833.000,00
10.	Energija	800.000,00	607.372,32	800.000,00
11.	Materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje	60.000,00	46.678,60	60.000,00
12.	Sitni inventar i autogume	160.000,00	135.413,66	110.000,00
13.	Usluge telefona, pošte i prijevoza	900.000,00	754.384,07	850.000,00
14.	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	1.250.000,00	1.130.732,88	900.000,00
15.	Usluge promidžbe i informiranja	70.000,00	68.703,03	100.000,00
16.	Komunalne usluge	1.600.000,00	1.442.237,33	1.600.000,00
17.	Zakupnine i najamnine	300.000,00	172.014,02	200.000,00
18.	Intelektualne i osobne usluge	300.000,00	289.261,07	300.000,00
19.	Računalne usluge	125.000,00	116.609,43	150.000,00
20.	Ostale usluge	50.000,00	45.327,47	50.000,00
21.	Naknade za rad povjerenstava	150.000,00	127.615,57	150.000,00
22.	Premije osiguranja	105.000,00	75.701,84	110.000,00
23.	Reprezentacija	150.000,00	149.982,70	150.000,00
24.	Članarine	15.000,00	12.992,40	20.000,00
25.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	60.000,00	59.813,24	60.000,00
26.	Bankarske usluge i usluge platnog prometa	5.000,00	138,37	0
27.	Negativne tečajne razlike	2.000,00	0	0
28.	Naknade građanima i kućanstvima u naravi	370.000,00	246.244,18	300.000,00
29.	Naknade građanima i kućanstvima u novcu	100.000,00	72.302,40	100.000,00
II.	Opremanje ureda	485.000,00	461.145,48	180.000,00
30.	Uredska oprema i namještaj	325.000,00	325.000,00	80.000,00
31.	Komunikacijska oprema	60.000,00	47.674,15	50.000,00
32.	Oprema za održavanje i zaštitu	100.000,00	88.471,33	50.000,00
III.	Informatizacija	700.000,00	651.395,93	400.000,00
33.	Licence	600.000,00	556.242,03	100.000,00
34.	Uredska oprema-informatika	100.000,00	95.153,90	300.000,00
IV.	Obnova voznog parka	150.000,00	140.100,00	300.000,00
35.	Prijevozna sredstva u cestovnom prometu	150.000,00	140.100,00	300.000,00
UKUPNO (I+II+III+IV)		52.561.000,00	50.245.453,37	54.723.000,00

- Izgradnja i korištenje informacijskog sustava

Tijekom 2008. nastavljena je izgradnja informacijskog sustava, čija je temeljna zadaća pružanje podrške radu državnih revizora i drugih zaposlenika Ureda.

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

Kao i u prethodnim godinama, u ovom izvještajnom razdoblju korištene su baze podataka o:

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

Također, tijekom 2008. Ured je:

- pratio dostignuća u informatičkoj tehnologiji, s ciljem poboljšanja postojećeg informacijskog sustava, te
- radio na razvoju vlastite programske podrške koja treba omogućiti primjenu informatičke tehnologije u svim fazama revizijskog procesa (od planiranja i provedbe do izvješćivanja o obavljenoj reviziji).

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

3. STRATEŠKI PLAN RAZVOJA

U proteklom izvještajnom razdoblju završena je provedba Strateškog plana Ureda za razdoblje 2003. - 2007. Plan je bio pripremljen prema modelu integralnog programa procesa strateškog upravljanja, čija je svrha utvrđivanje temeljnih smjernica za daljnje aktivnosti na izradi novog strateškog plana, a utemeljen je na analizi tadašnjeg stanja i utvrđivanju razvojnih zahtjeva za petogodišnje razdoblje, te usmjeren prema što uspješnijem ostvarivanju vizije, misije, vrijednosti i ciljeva Ureda.

Kako bi potpomogao učinkovitu provedbu Strateškog plana, Ured je od prosinca 2004. do konca lipnja 2006., proveo twinning projekt financiran sredstvima Europske komisije u vrijednosti 2 milijuna eura. Uspješnom provedbom aktivnosti planiranih u okviru twinning projekta i paralelnom samostalnom provedbom drugih dodatnih aktivnosti, ostvareni su svi ciljevi utvrđeni Strateškim planom razvoja za razdoblje 2003. - 2007., a ujedno su unaprijeđene vještine i znanja državnih revizora potrebnih za obavljanje revizija u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima i dobrom praksom zemalja s dužom tradicijom državne revizije, posebice unutar Europske unije. Također, Ured je povećao kvalitetu rada jačanjem zakonskog okvira, izradom priručnika, procedura i drugih internih propisa. Povećana je operativna sposobnost za obavljanje revizija, te je omogućena primjena suvremene računalne opreme i računalom podržanih revizijskih tehnika. Objavljivanjem nove Internet stranice povećano je zanimanje javnosti za rad Ureda, a izradom i korištenjem nove Intranet stranice poboljšana je komunikacija unutar Ureda, što je od posebnog značaja za timski rad državnih revizora.

Kako bi se osigurala održivost postignutih ciljeva, osnovana je Komisija za metodologiju rada i izradu izvješća, koja prati daljnji razvoj revizijske prakse, redovito ažurira metodologiju rada, priručnike, procedure, smjernice i upute, te predlaže promjene radnih postupaka i, prema potrebi, predlaže dodatno osposobljavanje zaposlenika. Drugi značajan element održivosti su treneri, osposobljeni u okviru twinning projekta, čija je zadaća usmjerena na razvoj i prijenos stečenog znanja drugim zaposlenicima. Ostvarivanje zadanih ciljeva osigurava izvršavanje zadataka definiranih Zakonom o državnoj reviziji, te ostvarivanje postavljene misije i vizije Ureda.

Analiza ciljeva i zadataka iz Strateškog plana razvoja za razdoblje 2003. - 2007., uključujući analizu rezultata twinning projekta, bila je temelj pripreme i izrade Strateškog plana za razdoblje 2008. - 2012. Prema novom Strateškom planu, aktivnosti Ureda u narednom razdoblju usmjerene su na ostvarivanje tri osnovna cilja:

- povećanje kvalitete revizija,
- podizanje stručnih i etičkih kvaliteta zaposlenika, te
- osiguravanje visokog stupnja primjene tehničkih dostignuća, računalnih tehnika i pomagala u provedbi revizija.

Za uspješan rad Ureda značajno je postići visoki stupanj pouzdanosti, posebice kod predlaganja poboljšanja organizacijskih modela, te principa javnosti i odgovornosti u subjektima revizije, kako bi se povećala efikasnost cjelokupnog javnog sektora.

Nadzor nad provedbom Strateškog plana razvoja obavljat će Radna skupina za izradu strateškog plana, Stručno vijeće i glavni državni revizor.

4. UNUTARNJA REVIZIJA

Unutarnja revizija je dio sveobuhvatnog sustava unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru. Obveza ustrojavanja unutarnje revizije propisana je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), te odredbama članaka 137. i 138. Zakona o proračunu (Narodne novine 96/03).

Unutarnja revizija je neovisna aktivnost koja procjenjuje sustav unutarnjih kontrola, daje neovisno i objektivno stručno mišljenje i savjete za unapređenje poslovanja, pomaže korisniku proračuna u ostvarenju ciljeva primjenom sustavnog i disciplinarnoga pristupa vrednovanju i poboljšanju djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrola i gospodarenja.

Unutarnja revizija ispituje cjelokupno poslovanje i daje preporuke za njegovo unapređenje kao i prijedloge za uvođenje i poboljšanje financijskog upravljanja i kontrola.

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

Pravilnik o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika donesen je u ožujku 2008. Prema odredbama toga Pravilnika, unutarnji revizor mora ispunjavati određene uvjete za obavljanje poslova unutarnje revizije, a to su: visoka stručna sprema, uvjeti propisani za prijam u državnu službu, te stručno ovlaštenje ministra financija za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru, koje se stječe prema programu i postupku koji donosi ministar financija. Po završetku cjelokupnog programa, stječe se stručno ovlaštenje za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora za javni sektor. Do stjecanja ovlaštenja po odredbama Pravilnika, izobrazbu su provodili inozemni stručnjaci u okviru Projekta CARDS 2002. i CARDS 2004.

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

Strateški plan unutarnje revizije izrađuje se i usvaja na temelju Strateškog plana razvoja Ureda.

Strateškim planom predviđen je djelokrug rada unutarnjih revizora koji se odnosi na procjenu pouzdanosti i cjelovitosti financijskih i poslovnih informacija, kao i način prepoznavanja, procjenjivanja, razvrstavanja i predočavanja, ocjenjivanje cjelokupne učinkovitosti poslovanja, te zaštite imovine. U postupku unutarnje revizije provjerava se dosljednost u primjeni planova, procedura, zakonskih propisa, priručnika, standarda i smjernica u obavljanju poslova.

Programom rada za 2008. planirano je obaviti poslove:

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

Planirani poslovi unutarnje revizije izvršeni su u cijelosti.

5. MEĐUNARODNA SURADNJA

Značajan oblik stalnog poboljšanja kvalitete revizije i rada Ureda provodi se suradnjom s istovrsnim institucijama drugih zemalja, njihovim međunarodnim organizacijama i strukovnim udrugama.

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

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

Navedene ciljeve Ured ostvaruje kroz četiri osnovne kategorije:

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

5.1. Aktivnosti povezane s članstvom u međunarodnim strukovnim udrugama

- INTOSAI

INTOSAI¹ je međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija osnovana 1953., s ciljem razmatranja pitanja i donošenja preporuka vezanih uz predmete od zajedničkog profesionalnog interesa svih zemalja članica (danas ih je 186), iniciranja i unaprjeđivanja razmjene profesionalnih iskustava i ideja, te kontinuiranog poboljšavanja i unaprjeđivanja međunarodnih revizijskih standarda za javni sektor.

¹ eng. International Organisation of Supreme Audit Institutions

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

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

Koncem 2007., u Meksiku je održan XIX. Kongres Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija. Na Kongresu je sudjelovalo 600 predstavnika državnih revizija iz oko 150 zemalja te predstavnika drugih međunarodnih institucija i organizacija. U svjetlu činjenice da je Kongres optimalni forum za razmjenu iskustava između različitih zemalja, problema s kojima se susreću i rješenja za njihovo prevladavanje, INTOSAI Upravni odbor se odlučio za dvije tehničke teme koje prednjače u trenutnim pitanjima revizije i financijskog upravljanja, istodobno imajući dalekosežan utjecaj i na nacionalnoj i na međunarodnoj razini:

- I. Upravljanje, odgovornost i revizija javnog duga i
- II. Sustavi ocjenjivanja učinkovitosti zasnovani na univerzalno prihvaćenim ključnim indikatorima odnosno pokazateljima (KNP).

Osim rasprave o osnovnim temama i donošenja s njima povezanih zaključaka i preporuka, na Kongresu su predstavljena i usvojena izvješća INTOSAI regionalnih skupina, radnih skupina i odbora, izvješće o provedbi strateškog plana i revizijsko izvješće, te su usvojeni planovi za naredno trogodišnje razdoblje.

- EUROSAI

EUROSAI² je Europska organizacija vrhovnih revizijskih institucija, osnovana 1990., kao jedna od sedam granskih regionalnih organizacija INTOSAI, a okuplja državne revizije iz 50 zemalja te Europski revizorski sud. Osnovna zadaća EUROSAI-a je poticanje i podržavanje prijateljske suradnje među članicama, radi omogućavanja razmjene stručnih informacija, mišljenja i iskustava.

Ured vrlo aktivno sudjeluje u radu EUROSAI, od uključivanja u rad njegovih radnih skupina, preko sudjelovanja na stručnim tematskim seminarima, pa sve do sudjelovanja na kongresu koji predstavlja vrhovno tijelo ove organizacije. Tako su u veljači 2008. predstavnici Ureda sudjelovali na sastanku EUROSAI radne skupine za reviziju informatičkih sustava, održanom u Ljubljani. U svibnju 2007. sudjelovali su na Seminaru o upravljanju vrhovnim revizijskim institucijama, koji je održan u Berlinu kao pripremni tematski seminar za sljedeći EUROSAI kongres, koji je okupio stotinjak predstavnika državnih revizija iz 34 zemlje.

² eng. European Organisation of Supreme Audit Institutions

VII. EUROSAI kongres, na kojem je sudjelovalo i izaslanstvo Ureda, održan je u Krakovu od 2. do 5. lipnja 2008. Na Kongresu su razmatrane tri osnovne teme:

- I. Uspostavljanje sustava upravljanja kvalitetom revizije unutar državnih revizija,
- II. Revizija socijalnih programa u području obrazovanja, te
- III. Revizija socijalnih programa za profesionalnu integraciju osoba s invaliditetom.

5.2. Aktivnosti povezane s pripremama za priključivanje Europskoj uniji

Strategija Europske unije povezana s pripremom svih državnih funkcija u zemljama kandidatima kao potencijalnim članicama odnosi se, prije svega na izgradnju odgovarajućeg institucionalnog okvira, zatim usklađivanje zakonskog okvira, te njegovu primjenu u radu i funkcioniranju državne i lokalne uprave. Takve nove okolnosti su u pretpristupnom razdoblju za Ured predstavljale nove izazove, kao što su: praćenje napretka pojedinih institucija i sustava u prilagodbi pravilima i zahtjevima Europske unije na koje se Republika Hrvatska obvezala Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju što je zahtijevalo dodatnu izobrazbu državnih revizora na različitim područjima povezanim s pretpristupnim procesima, novi oblici revizije, nova pravila i postupci, te promjena organizacijske i kadrovske strukture, a sve je to zahtijevalo i pojačanu međunarodnu suradnju.

- Aktivnosti u okviru Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata, potencijalnih kandidata i Europskog revizorskog suda

Radi brže i lakše prilagodbe novim uvjetima, kao i radi razmjene iskustava i zajedničkog traženja najboljih rješenja, Europski revizorski sud je osnovao Mrežu vrhovnih revizijakih institucija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata³, uz podršku Kontaktnog odbora Europske unije. Suradnja unutar Mreže odvija se putem sastanaka čelnika državnih revizija, tematskih radnih skupina, te obavljanja paralelnih i zajedničkih revizija. Tijekom travnja 2008. u Bratislavi je održan jedan od sastanaka Mreže, na kojem su sudjelovali čelnici institucija državne revizije. Na sastanku su sudjelovali i predstavnici Ureda.

Također, u okviru Mreže aktivne su tri radne skupine: za paralelnu reviziju EU fondova, za izradu vodiča dobre prakse za twinning, te za paralelnu reviziju sustava unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru. Paralelna revizija EU fondova koja je započela u 2007., uspješno je završena u 2008., a u pripremi je konačni nacrt zajedničkog zaključka koji treba biti objavljen i prezentiran na sastanku Kontaktnog odbora Europske unije koncem 2008. Vodič dobre prakse za twinning dovršen je i objavljen 2007.

Radna skupina, pod vodstvom Ureda, trenutno radi na analizi postignutih učinaka, koja će također biti prezentirana na sastanku Kontaktnog odbora Europske unije u prosincu 2008. U svrhu izrade nacrta programa paralelne revizije sustava unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru, koncem lipnja i početkom srpnja 2008. u Ankari je održana pripremna radionica, na kojoj su aktivno sudjelovali i predstavnici Ureda. Početak revizije planiran je za konac 2008.

³ Članice Mreže su institucije državne revizije Republike Hrvatske, Turske, Republike Makedonije, Bosne i Hercegovine, Albanije, Crne Gore (pridružena 2008.), te Europski revizorski sud.

- **Aktivnosti u okviru Kontaktnog odbora Europske unije**

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

Ured sudjeluje u radu Kontaktnog odbora od 1994., u svojstvu aktivnog promatrača. Na posljednjem sastanku, održanom u Helsinkiju tijekom prosinca 2007., Ured je u svojstvu predstavnika Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata, potencijalnih kandidata i Europskog revizorskog suda, prezentirao izvješće o aktivnostima i rezultatima Mreže u proteklom izvještajnom razdoblju, na temelju kojeg je Kontaktni odbor odlučio i dalje aktivno podržavati rad i napredak članica Mreže na putu prema priključenju Europskoj uniji.

- **Aktivnosti vezane uz suradnju s Europskim revizorskim sudom**

Osim u okviru Kontaktnog odbora Europske unije i Mreže vrhovnih revizijskih institucija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, Ured surađuje s Europskim revizorskim sudom i kroz razne druge aktivnosti. Tijekom proteklog izvještajnog razdoblja, suradnja se odvijala kroz razmjenu informacija, zajednički rad u različitim radnim skupinama, na seminarima i radionicama.

U prosincu 2007. revizorski tim Europskog revizorskog suda zadužen za revidiranje odabranih projekata u Republici Hrvatskoj koji su djelomično ili u cijelosti financirani sredstvima Europske unije, o toj je reviziji unaprijed pisanim putem obavijestio Ured, te posjetio Ured kao jednog od korisnika spomenutih fondova.

Također, radi bolje pripreme za zajednički rad na budućim revizijama strukturnih i kohezijskih fondova, te upoznavanja s načinom rada, organizacijom i metodologijom Europskog revizorskog suda, jedna zaposlenica (u statusu ovlaštenoga državnog revizora) je u razdoblju od 1. veljače do 31. srpnja 2008. upućena na stažiranje u Europski revizorski sud i tako sudjelovala u njegovom programu izobrazbe državnih revizora iz zemalja kandidata za pristupanje Europskoj uniji.

- **Aktivnosti vezane uz pregovore s Europskom unijom**

Ostvarivanje aktivnosti Ureda planiranih u smislu potpunog usklađivanja s međunarodnim revizijskim standardima i dobrom europskom praksom prate se i kroz proces pregovora Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji, posebice u okviru Poglavlja 32 – *Financijska kontrola*. Ured je, zajedno s Ministarstvom financija, nositelj navedenog poglavlja, a zaposlenik Ureda voditelj Radne skupine za pregovore.

Pregovori o Poglavlju 32 – *Financijska kontrola* započeli su u lipnju 2007., čime su intenzivirane međunarodne aktivnosti Ureda, kao i njegova uloga u revidiranju i praćenju drugih područja razmatranih u okviru pregovora, a posebice područja uspostave i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

U okviru pregovaračkog procesa, Ured se prema potrebi aktivno uključuje i u druga pregovaračka područja, te u tom smislu kontinuirano surađuje s nadležnim institucijama (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo financija, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i Državno odvjetništvo Republike Hrvatske).

5.3. Aktivnosti povezane s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja

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

Intenzivniju bilateralnu suradnju u proteklom razdoblju Ured je ostvarivao s državnim revizijama Republike Slovenije, Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, Republike Makedonije, Bosne i Hercegovine, Republike Slovačke i Republike Bugarske.

5.4. Druge međunarodne aktivnosti

Međunarodna suradnja Ureda se, osim kroz aktivnosti sa strukovnim organizacijama te državnim revizijama zemalja Europske unije i drugih zemalja, ostvaruje i na brojne druge načine. Posebno je značajno spomenuti suradnju s međunarodnim organizacijama (GRECO, SIGMA, MMF, OLAF), ostvarenu u okviru različitih antikorupcijskih programa i inicijativa, programa ocjenjivanja stanja prevencije i suzbijanja pojava prijevare i korupcije, korištenja i upravljanja fondovima Europske unije, kao i sudjelovanja u razvoju i provedbi programa i projekata vezanih uz reformu državne uprave.

Tako je u proteklom izvještajnom razdoblju održan niz sastanaka s predstavnicima Svjetske banke (veljača 2008.), Ministarstva financija Kraljevine Nizozemske (ožujak 2008.) i SIGMA-e (travanj 2008.).

Također, dio svojih međunarodnih aktivnosti Ured ostvaruje kroz suradnju s Hrvatskom udrugom računovođa i financijskih djelatnika i to:

- sudjelovanjem na konferencijama, simpozijima i seminarima u organizaciji udruge, na kojima kroz tematska izlaganja prenosi iskustva drugih zemalja te dostignuća i nove međunarodne razvojne pravce u području revizije, te
- objavom stručnih i znanstvenih članaka djelatnika u strukovnim časopisima.

6. PROVEDBA GODIŠNJEG PROGRAMA RADA

Godišnjim programom rada Ureda, u skladu s odredbom članka 3. stavka 4. Zakona o državnoj reviziji, utvrđuje se opseg obavljanja revizije. Broj revizija kao i drugi poslovi koji su predviđeni godišnjim programom rada, usklađeni su s unutarnjim ustrojem Ureda. Plan revizija prema vrstama i subjektima, sastavni je dio godišnjeg programa rada.

Kao i prethodne godine, kriteriji za odabir subjekata revizije bili su:

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

Programom su obuhvaćeni svi subjekti za koje je Zakonom o državnoj reviziji i Zakonom o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, propisana obveza godišnje revizije (državni proračun, korisnici državnog proračuna, proračunski i izvanproračunski fondovi, zavodi i lokalne jedinice, te političke stranke i nezavisni zastupnici). Osim revizija navedenih subjekata, planirane su i revizije korisnika proračuna lokalnih jedinica kao i revizije trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima. Planirana je i revizija učinkovitosti sustava unutarnjih financijskih kontrola (PIFC).

Program je usklađen s Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije, koja je donesena početkom 2008., na čijoj provedbi Ured ima aktivnu ulogu.

Prema razini financiranja, od ukupnog broja (898) planiranih revizija, 81 se odnosi na subjekte na državnoj razini (državni proračun i korisnici državnog proračuna - ministarstva, agencije, uprave, zavodi, fondovi, instituti, političke stranke i nezavisni zastupnici, te trgovačka društva i neprofitne organizacije u većinskom državnom vlasništvu), a 817 se odnosi na lokalne jedinice, učeničke domove, osnovne i srednje škole, druge korisnike proračuna lokalnih jedinica, te neprofitne organizacije i trgovačka društva u većinskom vlasništvu lokalnih jedinica.

Program rada za 2008. u cijelosti je ostvaren. U ovom izvještajnom razdoblju obavljeno je 898 revizija, od čega 616 revizija financijskih izvještaja i poslovanja, 267 uvida u proračun i financijske izvještaje lokalnih jedinica, te 14 uvida u financijske izvještaje izvanparlamentarnih političkih stranaka. U skladu s programom rada, obavljena je i jedna revizija učinkovitosti.

Prije, u tijeku i nakon provedbe revizija, Ured surađuje s drugim nadležnim državnim institucijama. Suradnja obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite i zamolbe, davanje mišljenja, te sudjelovanje na organiziranim sastancima u vezi predmeta revizije. U ovom izvještajnom razdoblju, Ured je surađivao s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske i Uredom za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, s Ministarstvom unutarnjih poslova, te s Hrvatskim fondom za privatizaciju. Također, za potrebe obavljanja revizije, Ured je surađivao s Poreznom upravom i Financijskom agencijom.

Revizija financijskih izvještaja i poslovanja (ukupno 616 subjekata) obavljena je za:

- državni proračun i 29 korisnika državnog proračuna,
- 309 lokalnih jedinica,
- 7 učeničkih domova,
- 96 osnovnih i srednjih škola,
- 14 instituta,
- 32 doma zdravlja,
- 31 drugog korisnika proračuna,
- 60 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica,
- 7 neprofitnih organizacija,
- 6 projekata,
- 15 parlamentarnih političkih stranaka, te za
- 9 nezavisnih kandidata.

Ciljevi revizije bili su:

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

Provedbom revizija u ovom izvještajnom razdoblju, obuhvaćena su javna sredstva u ukupnom iznosu 147.416.481.904,83 kn.

6.1. Postupci revizije

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mišljenje revizora čini sastavni dio izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja. Mišljenje se ne izražava i ne čini sastavni dio izvješća o obavljenom uvidu u proračun i financijske izvještaje te izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti.

6.2. Mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju

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

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

Po okončanju postupka revizije, ovlaštene državni revizori predlažu vrstu mišljenja i daju o tome obrazloženje. U skladu s točkom 139. INTOSAI revizijskih standarda, sva predložena mišljenja kao i izvješća o obavljenoj reviziji provjeravaju se na višoj razini (više stupnjeva kontrole), s ciljem stjecanja čvrstog uvjerenja da su revizijski dokazi koji služe kao podloga za izražavanje mišljenja, dostatni, mjerodavni, pouzdani, pravilno identificirani i dokumentirani.

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

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

Tablica broj 2

Izražena mišljenja prema vrstama subjekata

Redni broj	Subjekti revizije	Broj subjekata	Vrste mišljenja			
			Bezuvjetno	Uvjetno	Nepovoljno	Suzdržano
1	2	3	4	5	6	7
1.	Državni proračun i korisnici državnog proračuna	30	12	18	0	0
2.	Lokalne jedinice	309	21	283	5	0
3.	Učenički domovi	7	2	5	0	0
4.	Osnovne i srednje škole	96	33	62	1	0
5.	Instituti	14	3	11	0	0
6.	Domovi zdravlja	32	14	18	0	0
7.	Drugi korisnici proračuna	31	5	26	0	0
8.	Trgovačka društva u državnom vlasništvu	3	0	3	0	0
9.	Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica	57	7	50	0	0
10.	Neprofitne organizacije	7	1	5	1	0
11.	Projekti	6	5	1	0	0
12.	Političke stranke	15	1	14	0	0
13.	Nezavisni zastupnici	9	3	5	0	1
UKUPNO		616	107	501	7	1

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 616 subjekata, za koje su izražena mišljenja, i to: 107 ili 17,4% bezuvjetnih mišljenja, 501 ili 81,3% uvjetnih, 7 ili 1,1% nepovoljnih, te jedno ili 0,2% suzdržano mišljenje.

7. REVIZIJA PRORAČUNA I KORISNIKA PRORAČUNA

Proračun je najvažniji financijski dokument države i lokalnih jedinica, a donosi ga najviše zakonodavno tijelo države, odnosno predstavnička tijela lokalnih jedinica. Proračunom se procjenjuju prihodi i primici, te utvrđuju rashodi i izdaci države, odnosno lokalnih jedinica za jednu godinu.

Temeljni propis kojim je uređeno planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna je Zakon o proračunu. Izrada i izvršavanje proračuna temelji se na načelima zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i transparentnosti. Sredstva proračuna koriste se za financiranje poslova, funkcija i programa državnih tijela, tijela lokalnih jedinica i drugih korisnika proračuna u iznosu koji je neophodan za njihovo obavljanje i izvršavanje, te za financiranje prava primatelja sredstava proračuna utvrđenih zakonima i drugim propisima donesenim na temelju zakona.

Proračun je javni akt i u skladu s odredbama Zakona o proračunu, državni proračun se objavljuje u Narodnim novinama, a proračuni lokalnih jedinica u službenim glasilima lokalnih jedinica.

Odredbama Zakona o proračunu propisane su i temeljne odrednice proračunskog računovodstva. Propisana su načela iskazivanja imovine i obveza, priznavanja prihoda i rashoda, računski plan, te poslovne knjige i knjigovodstvene isprave. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, za što je potrebno ustrojiti i voditi propisane poslovne knjige.

Na temelju podataka iz poslovnih knjiga, sastavljaju se financijski izvještaji. Financijski izvještaji proračuna i proračunskih korisnika su izvor podataka i informacija o trošenju javnog novca, odnosno o tome jesu li sredstva ostvarena i korištena u skladu sa zakonima i planiranim namjenama. Financijski izvještaji propisani odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu su: bilanca, izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, izvještaj o novčanim tijekovima, izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, izvještaj o obvezama, te bilješke uz financijske izvještaje.

7.1. Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima

Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima reguliran je kao vanjski i unutarnji nadzor. Vrstu nadzora, tijela koja ga provode i mjere koje se poduzimaju u provedbi nadzora, osim Zakona o proračunu (kojim su propisane osnove nadzora) i Zakona o državnoj reviziji, propisuju i posebni zakoni, odnosno uredbe, bilo da se njima uređuje djelokrug i ustrojstvo pojedinih tijela (Uredba u unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija) ili sustav kontrola (Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru).

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

Nadzor državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica uređen je Zakonom o proračunu, Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i posebnim zakonima, koji propisuju da nadzor obavlja Ministarstvo financija i Ured, a proračune lokalnih jedinica njihovo predstavničko tijelo i poglavarstvo koje nadzire financijsko, materijalno i računovodstveno poslovanje korisnika proračuna u namjeni, opsegu i dinamici korištenja sredstava.

Od siječnja 2007., u Republici Hrvatskoj je u primjeni Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, koji uređuje sustav unutarnjih financijskih kontrola, a obuhvaća financijsko upravljanje i kontrole te unutarnju reviziju u javnom sektoru. Navedenim Zakonom se utvrđuju metodologija, standardi, odnosi i odgovornosti, te nadležnosti Ministarstva financija i drugih tijela u provedbi sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru je cjelokupan sustav financijskih i drugih kontrola uspostavljen od čelnika korisnika proračuna, s ciljem uspješnog upravljanja i ostvarenja zadaća korisnika proračuna.

U svojstvu neovisne vanjske revizije, između ostalog, Ured je nadležan za reviziju državnog proračuna i njegovih korisnika kao i proračuna lokalnih jedinica. Revizijom se provjeravaju dokumenti, isprave, izvješća, sustavi unutarnjih kontrola i unutarnjih revizija, te računovodstveni i financijski postupci radi utvrđivanja istinitosti financijskih izvještaja, kao i zakonskog i učinkovitog korištenja sredstava. Ured daje preporuke, naloge i prijedloge subjektima revizije, pomaže u pravilnoj primjeni propisa, te na taj način ispunjava svoju zadaću i pridonosi jačanju nadzora i učinkovitom trošenju proračunskih sredstava.

U konačnici, zadaća svih oblika unutarnjeg i vanjskog nadzora je jednaka - povećanje općeg dobra osiguravanjem jakih kontrolnih sustava s ciljem sprječavanja i što ranijeg otkrivanja nepravilnosti i propusta u poslovanju subjekata.

7.2. Prihodi i primici proračuna

Prihodi proračuna su: porezni i drugi prihodi koji su zakonima i drugim propisima donesenim na temelju zakona propisani kao obvezni, prihodi od prodaje nefinancijske imovine i drugi prihodi za koje ne postoji zakonska obveza davanja. Primici proračuna su priljevi novca od financijske imovine i zaduživanja.

U tablici u nastavku daje se pregled planiranih i ostvarenih prihoda i primitaka proračuna za 2007., te grafički prikaz strukture prihoda i primitaka proračuna prema razini ostvarenja (državni ili lokalni proračun). Pod ukupnim приходima i primicima proračuna podrazumijevaju se zbrojni podaci prihoda i primitaka državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica. Podaci nisu konsolidirani, odnosno u okviru prihoda lokalnih jedinica iskazani su i prihodi što ih lokalne jedinice ostvaruju iz državnog proračuna (decentralizirana sredstva i pomoći).

Tablica broj 3

Planirani i ostvareni
prihodi i primici proračuna za 2007.

u kn

Redni broj	Proračun	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Državni	121.766.811.240,00	120.365.988.953,20	98,8	83,4
2.	Grada Zagreba	7.380.000.000,00	7.050.604.402,00	95,5	4,9
3.	Lokalnih jedinica	18.765.818.697,00	16.908.749.194,00	90,1	11,7
UKUPNO		147.912.629.937,00	144.325.342.549,20	97,6	100,0
Manje ostvareni prihodi u odnosu na planirane			3.587.287.387,80		

Prihodi i primici državnog proračuna i lokalnih jedinica za 2007. planirani su u iznosu 147.912.629.937,00 kn, a ostvareni su u iznosu 144.325.342.549,20 kn, što je za 3.587.287.387,80 kn ili 2,4% manje od planiranih.

Grafički prikaz broj 1



U ukupnim prihodima i primicima proračuna, prihodi i primici državnog proračuna sudjeluju s 83,4%, dok lokalne jedinice u ukupnim prihodima i primicima sudjeluju sa 16,6%.

Ostvarenje prihoda i primitaka proračuna u razdoblju od 1996. do 2007. daje se u tablici broj 4 i grafičkom prikazu broj 2.

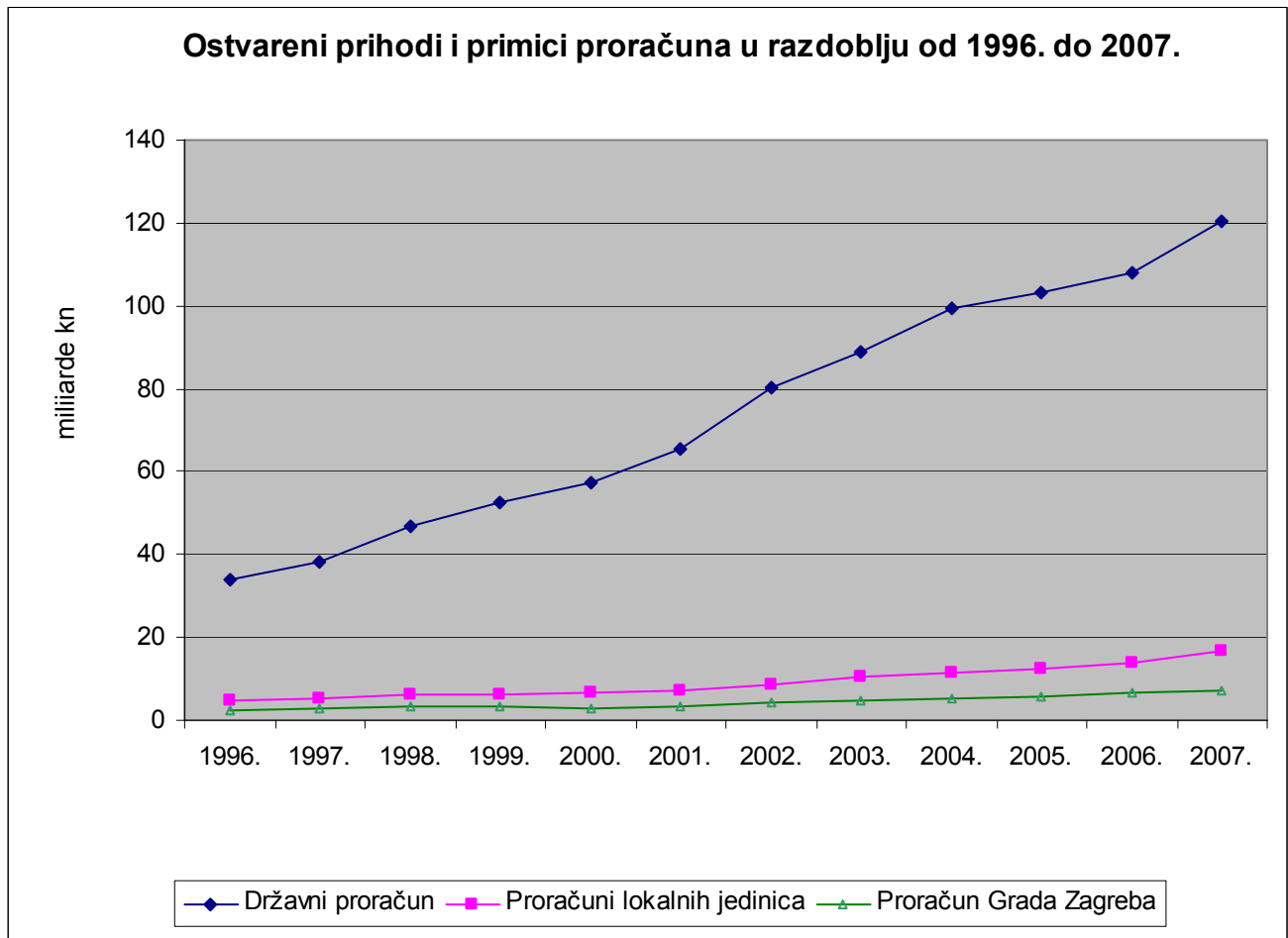
Tablica broj 4

Ostvareni prihodi i primici proračuna
u razdoblju od 1996. do 2007.

u kn

Redni broj	Godina	Državni proračun	Indeks verižni	Proračuni lokalnih jedinica	Indeks verižni	Proračun Grada Zagreba	Indeks verižni	Ukupno	Indeks verižni	Indeks bazni
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	1996.	34.104.352.799,00	-	4.726.216.217,00	-	2.219.513.145,00	-	41.050.082.161,00	-	100,0
2.	1997.	38.310.743.445,00	112,3	5.302.648.223,00	112,2	2.663.097.989,00	120,0	46.276.489.657,00	112,7	112,7
3.	1998.	46.847.833.328,00	122,3	6.094.354.056,00	114,9	3.373.609.121,00	126,7	56.315.796.505,00	121,7	137,2
4.	1999.	52.356.050.732,00	111,8	6.141.863.592,00	100,8	3.312.664.751,00	98,2	61.810.579.075,00	109,8	150,6
5.	2000.	57.323.781.259,00	109,5	6.452.216.807,00	105,1	3.087.191.532,00	93,2	66.863.189.598,00	108,2	162,9
6.	2001.	65.512.272.759,00	114,3	7.189.064.658,00	111,4	3.570.296.494,00	115,6	76.271.633.911,00	114,1	185,8
7.	2002.	80.508.591.238,00	122,9	8.672.210.300,00	120,6	4.314.338.576,00	120,8	93.495.140.114,00	122,6	227,8
8.	2003.	88.868.901.066,00	110,4	10.436.966.803,00	120,3	4.717.547.261,00	109,3	104.023.415.130,00	111,3	253,4
9.	2004.	99.184.879.725,09	111,6	11.500.015.064,00	110,2	5.116.542.082,00	108,5	115.801.436.871,09	111,3	282,1
10.	2005.	103.120.394.289,51	104,0	12.331.506.611,00	107,2	5.583.930.268,00	109,1	121.035.831.168,51	104,5	294,8
11.	2006.	107.751.198.112,83	104,5	14.085.857.553,00	114,2	6.499.714.365,00	116,4	128.336.770.030,83	106,0	312,6
12.	2007.	120.365.988.953,20	111,7	16.908.749.194,00	120,0	7.050.604.402,00	108,5	144.325.342.549,20	112,5	351,6

Grafički prikaz broj 2



Ukupno ostvareni prihodi i primici proračuna za 2007. u iznosu 144.325.342.549,20 kn, u odnosu na ostvarene prihode i primitke proračuna za 1996. veći su za 103.275.260.388,20 kn ili 251,6%. U odnosu na prethodnu godinu, povećani su za 15.988.572.518,37 kn ili 12,5%. Relativno su najviše povećani prihodi i primici lokalnih jedinica za 20,0% ili 2.822.891.641,00 kn, zatim državnog proračuna za 11,7% ili 12.614.790.840,37 kn, dok su prihodi i primici Grada Zagreba povećani za 8,5% ili 550.890.037,00 kn.

Podaci o planiranim i ostvarenim prihodima i primicima proračuna prema vrstama za 2007. daju se u tablici u nastavku.

Tablica broj 5

Planirani i ostvareni prihodi i primici proračuna
za 2007. prema vrstama

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Porez i prirez na dohodak	13.496.498.217,00	13.632.833.110,22	101,0	9,4
2.	Porez na dobit	8.439.115.192,00	8.826.640.595,92	104,6	6,1
3.	Porez na dodanu vrijednost	38.212.838.480,00	37.747.987.242,27	98,8	26,2
4.	Trošarine	9.118.556.521,00	9.096.925.754,99	99,8	6,3
5.	Porez na promet nekretnina, imovinu te proizvoda i usluga	2.541.418.049,00	2.603.872.541,80	102,5	1,8
6.	Županijski porezi	257.774.009,00	264.643.156,00	102,7	0,2
7.	Gradski i općinski porez	361.633.378,00	338.086.079,00	93,5	0,3
8.	Carine i carinske pristojbe	1.615.059.353,00	1.641.477.953,46	101,6	1,1
I.	UKUPNO POREZNI PRIHODI (1.-8.)	74.042.893.199,00	74.152.466.433,66	100,1	51,4
9.	Doprinosi	37.115.946.025,00	37.203.485.795,13	100,2	25,8
10.	Pomoći	3.307.407.027,00	2.512.127.973,06	76,0	1,7
11.	Prihodi od imovine	8.207.743.157,00	8.178.500.185,90	99,6	5,7
12.	Prihodi po posebnim propisima i od administrativnih pristojbi	4.230.448.007,00	3.966.985.029,58	93,8	2,7
13.	Komunalna naknada i doprinosi	3.405.777.789,00	3.293.083.823,00	96,7	2,3
14.	Drugi prihodi	704.052.495,00	696.091.993,78	98,9	0,5
II.	UKUPNO PRIHODI POSLOVANJA (1.-14.)	131.014.267.699,00	130.002.741.234,11	99,2	90,1
15.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	2.422.552.645,00	1.981.625.601,92	81,8	1,4
16.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	13.583.860.381,00	12.290.051.228,17	90,5	8,5
17.	Višak prihoda i primitaka	891.949.212,00	50.924.485,00	5,7	0,0
	UKUPNO PRIHODI I PRIMICI (1.-17.)	147.912.629.937,00	144.325.342.549,20	97,6	100,0

Ukupni prihodi ostvareni su od poreza, doprinosa, pomoći, imovine, na temelju posebnih propisa i administrativnih pristojbi, komunalnih naknada i doprinosa, od prodaje nefinancijske imovine, te drugih prihoda. Ukupni primici ostvareni su od prodaje financijske imovine i zaduživanja.

U ukupno ostvarenim prihodima i primicima proračuna u iznosu 144.325.342.549,20 kn, najveći udjel (51,4%) imaju porezni prihodi koji su ostvareni u iznosu 74.152.466.433,66 kn. Odnose se na porez i prirez na dohodak, porez na dobit, porez na dodanu vrijednost, trošarine, porez na promet nekretnina, imovinu, proizvode i usluge, županijske, gradske i općinske poreze, te carine i carinske pristojbe.

Vrijednosno najznačajniji porezni prihodi su prihodi od poreza na dodanu vrijednost, ostvareni u iznosu 37.747.987.242,27 kn, koji su u cijelosti prihod državnog proračuna. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima sudjeluje s 26,2%.

Prihodi od poreza i prireza na dohodak ostvareni su u iznosu 13.632.833.110,22 kn, od čega je 1.772.707.719,22 kn ili 13,0% prihod državnog proračuna, a 11.860.125.391,00 kn ili 87,0% prihod lokalnih jedinica. U ukupnim prihodima i primicima sudjeluju s 9,4%.

Prihodi od trošarina (posebni porezi) ostvareni su u iznosu 9.096.925.754,99 kn i također su u cijelosti prihod državnog proračuna. U ukupnim prihodima i primicima proračuna sudjeluju sa 6,3%.

Prihodi od poreza na dobit ostvareni su u iznosu 8.826.640.595,92 kn i čine 6,1% ukupnih prihoda i primitaka proračuna. Od navedenog iznosa, 8.816.375.272,92 kn je prihod državnog proračuna, a 10.265.323,00 kn prihod proračuna lokalnih jedinica.

Prihodi od poreza na promet nekretnina, imovinu te proizvoda i usluga ostvareni su u iznosu 2.603.872.541,80 kn i u ukupnim prihodima i primicima proračuna sudjeluju s 1,8%. Od navedenog iznosa, 1.761.897.545,80 kn ili 67,7% je prihod državnog proračuna, a 841.974.996,00 kn ili 32,3% prihod proračuna lokalnih jedinica.

Županijski, gradski i općinski porezi su prihodi koji se ostvaruju isključivo na lokalnoj razini. U 2007. ostvareni su u iznosu 602.729.235,00 kn, što čini 0,5% ukupnih prihoda i primitaka proračuna.

Prihodi od carina i carinskih pristojbi ostvareni su u iznosu 1.641.477.953,46 kn i u cijelosti su prihod državnog proračuna. U ukupnim prihodima i primicima proračuna sudjeluju s 1,1%.

Doprinosi za zdravstveno i mirovinsko osiguranje te doprinosi za zapošljavanje ostvareni su u iznosu 37.203.485.795,13 kn. U ukupnim prihodima i primicima proračuna sudjeluju s 25,8%, a ostvareni su u približno planiranim iznosima.

Pomoći su ostvarene u iznosu 2.512.127.973,06 kn, od čega na državnoj razini u iznosu 477.044.771,06 kn, a na lokalnoj razini u iznosu 2.035.083.202,00 kn.

Prihodi od imovine ostvareni su u iznosu 8.178.500.185,90 kn. U okviru državnog proračuna ostvareni su u iznosu 6.681.139.837,90 kn, a u okviru proračuna lokalnih jedinica u iznosu 1.497.360.348,00 kn. Odnose se na prihode od naknada za ceste, kamata, dividendi, dobiti trgovačkih društava i banaka u vlasništvu države, koncesija, zakupa i najma.

Prihodi po posebnim propisima i od administrativnih pristojbi ostvareni su u iznosu 3.966.985.029,58 kn. Odnose se na prihode državnog proračuna u iznosu 2.574.423.680,58 kn i lokalnih jedinica u iznosu 1.392.561.349,00 kn.

Komunalna naknada i komunalni doprinosi ostvareni su isključivo na lokalnim razinama u iznosu 3.293.083.823,00 kn.

Drugi prihodi su ostvareni u iznosu 696.091.993,78 kn. Odnose se na prihode od vlastite djelatnosti proračunskih korisnika, kazni i donacija od pravnih i fizičkih osoba.

Svi navedeni prihodi čine prihode poslovanja koji su ostvareni u iznosu 130.002.741.234,11kn. U ukupnim proračunskim sredstvima, prihodi poslovanja sudjeluju s 90,1%, a prihodi od prodaje nefinancijske imovine i primici od financijske imovine i zaduživanja s 9,9%.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu 1.981.625.601,92 kn, a u ukupnim prihodima sudjeluju s 1,4%. U lokalnim jedinicama ostvareni su u iznosu 1.482.940.191,00 kn, a u okviru državnog proračuna u iznosu 498.685.410,92 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su u iznosu 12.290.051.228,17 kn. U ukupnim proračunskim sredstvima sudjeluju s 8,5%. Na državnoj razini ostvareni su u iznosu 11.546.708.882,17 kn, a na lokalnim razinama u iznosu 743.342.346,00 kn.

U tablici u nastavku daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima proračuna za 2007., prema vrstama i razinama financiranja javnih potreba.

Tablica broj 6

Ostvareni prihodi i primici proračuna za 2007.
prema vrstama i razinama financiranja

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Državni proračun	Udjel ostvarenja u %	Proračuni lokalnih jedinica	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Porez i prerez na dohodak	1.772.707.719,22	1,5	11.860.125.391,00	49,5
2.	Porez na dobit	8.816.375.272,92	7,3	10.265.323,00	0,0
3.	Porez na dodanu vrijednost	37.747.987.242,27	31,4	0,00	0,0
4.	Trošarine	9.096.925.754,99	7,6	0,00	0,0
5.	Porez na promet nekretnina, imovinu, proizvoda i usluga, te naknade od igara na sreću	1.761.897.545,80	1,5	841.974.996,00	3,5
6.	Županijski porezi	0,00	0,0	264.643.156,00	1,1
7.	Gradski i općinski porez	0,00	0,0	338.086.079,00	1,5
8.	Carine i carinske pristojbe	1.641.477.953,46	1,2	0,00	0,0
I.	UKUPNO POREZNI PRIHODI (1.- 8.)	60.837.371.488,66	50,5	13.315.094.945,00	55,6
9.	Doprinosi	37.203.485.795,13	30,9	0,00	0,0
10.	Pomoći	477.044.771,06	0,4	2.035.083.202,00	8,5
11.	Prihodi od imovine	6.681.139.837,90	5,6	1.497.360.348,00	6,2
12.	Prihodi po posebnim propisima i od administrativnih pristojbi	2.574.423.680,58	2,1	1.392.561.349,00	5,8
13.	Komunalna naknada i doprinosi	0,00	0,0	3.293.083.823,00	13,7
14.	Drugi prihodi	547.129.086,78	0,5	148.962.907,00	0,7
II.	UKUPNO PRIHODI POSLOVANJA (1.- 14.)	108.320.594.660,11	90,0	21.682.146.574,00	90,5
15.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	498.685.410,92	0,4	1.482.940.191,00	6,2
16.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	11.546.708.882,17	9,6	743.342.346,00	3,1
17.	Višak prihoda i primitaka	0,00	0,0	50.924.485,00	0,2
III.	UKUPNO PRIHODI I PRIMICI (1.- 17.)	120.365.988.953,20	100,0	23.959.353.596,00	100,0

7.3. Rashodi i izdaci proračuna

Rashodi proračuna propisani su zakonom i propisima donesenim na temelju zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju proračunima i financijskim planovima proračunskih korisnika. Izdaci proračuna su odljevi novca za financijsku imovinu i otplatu zajmova.

Ukupni rashodi i izdaci državnog proračuna i lokalnih jedinica za 2007. iznose 145.599.817.970,37 kn, a čine ih rashodi poslovanja (rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, financijski rashodi, pomoći, naknade građanima i kućanstvima), rashodi za nabavu nefinancijske imovine i izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova.

U tablici u nastavku daju se podaci o izvršenim rashodima i izdacima proračuna u odnosu na ostvarene prihode za 2007. prema razinama potrošnje. Rashodi i izdaci proračuna obuhvaćaju zbrojne podatke rashoda i izdataka državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica (bez konsolidacije).

Tablica broj 7

Ostvareni prihodi i primici te izvršeni rashodi i izdaci
proračuna za 2007.

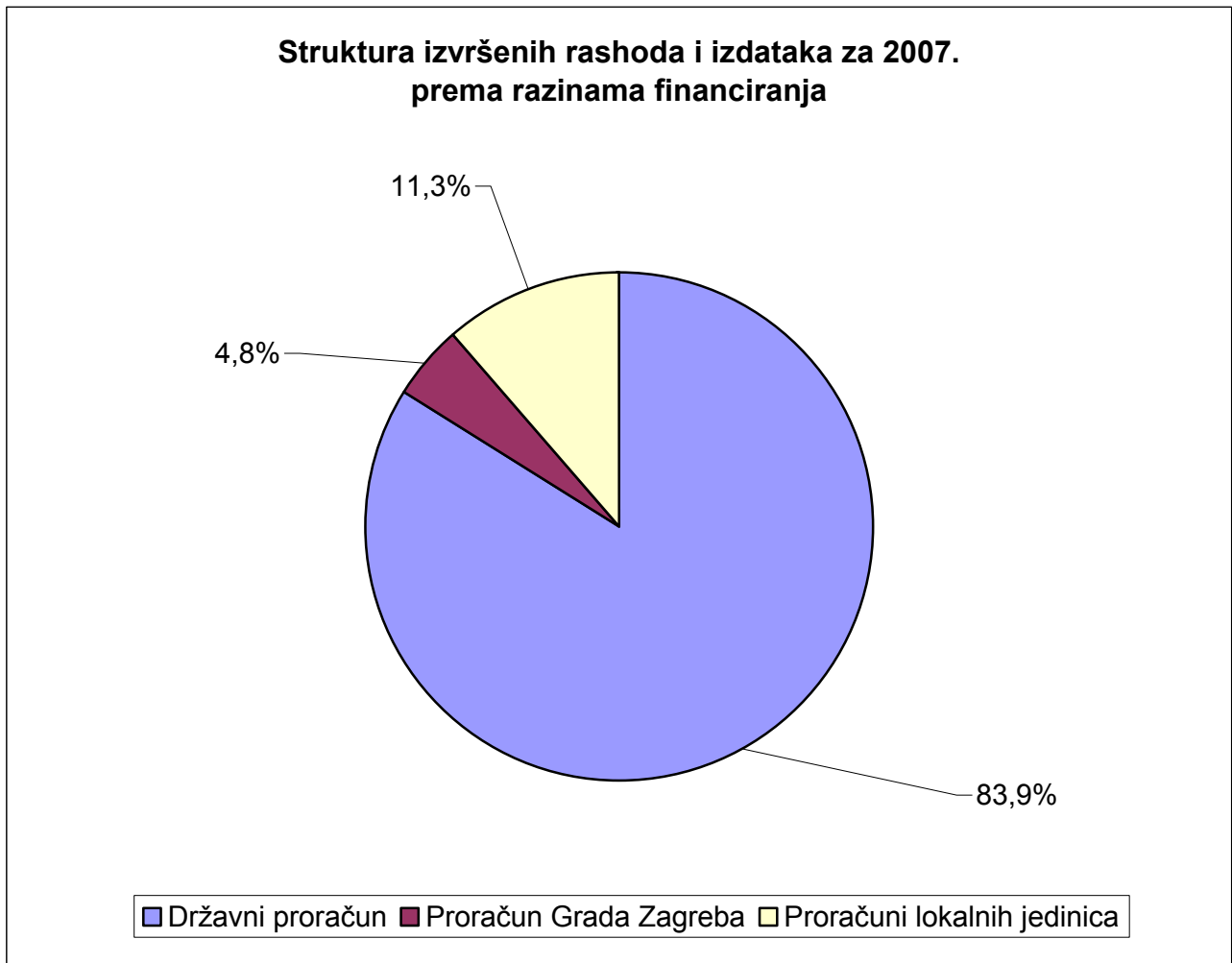
u kn

Redni broj	Proračun	Ostvareni prihodi i primici	Izvršeni rashodi i izdaci	Izvršenje u %	Udjel u %	Višak ili manjak (3-4)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Državni	120.365.988.953,20	122.087.579.681,37	101,4	83,9	-1.721.590.728,17
2.	Grada Zagreba	7.050.604.402,00	7.068.782.567,00	100,3	4,8	-18.178.165,00
3.	Lokalnih jedinica	16.908.749.194,00	16.443.455.722,00	97,2	11,3	465.293.472,00
	UKUPNO	144.325.342.549,20	145.599.817.970,37	100,9	100,0	-1.274.475.421,17

U 2007. ostvareni prihodi i primici proračuna iznosili su 144.325.342.549,20 kn, a rashodi i izdaci 145.599.817.970,37 kn te je manjak prihoda koncem godine iznosio 1.274.475.421,17 kn ili 0,9% ostvarenih prihoda i primitaka.

U grafičkom prikazu u nastavku daje se struktura izvršenih rashoda i izdataka za 2007. prema razinama financiranja.

Grafički prikaz broj 3



U tablici u nastavku daju se podaci o izvršenim rashodima i izdacima u razdoblju od 1996. do 2007., a u grafičkom prikazu rashodi i izdaci proračuna izvršeni u razdoblju od 1996. do 2007.

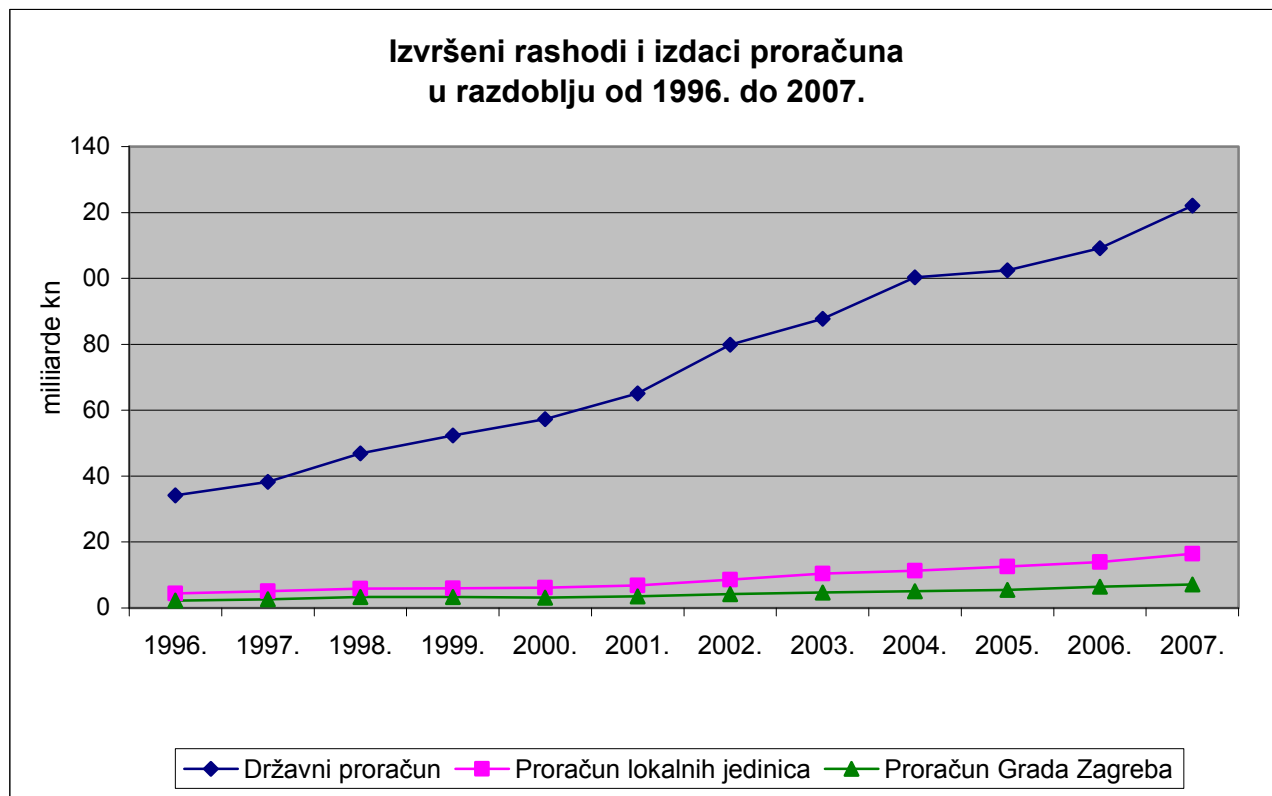
Tablica broj 8

Izvršeni rashodi i izdaci proračuna
u razdoblju od 1996. do 2007.

u kn

Redni broj	Godina	Državni proračun	Indeks verižni	Proračun lokalnih jedinica	Indeks verižni	Proračun Grada Zagreba	Indeks verižni	Ukupno (3+5+7)	Indeks verižni	Indeks bazni
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	1996.	34.104.087.636,00	-	4.409.531.484,00	-	2.190.017.987,00	-	40.703.637.107,00	-	100,0
2.	1997.	38.196.970.752,00	112,0	5.016.399.637,00	113,8	2.598.559.539,00	118,7	45.811.929.928,00	112,5	112,5
3.	1998.	46.846.452.957,00	122,6	5.806.194.669,00	115,7	3.336.980.607,00	128,4	55.989.628.233,00	122,2	137,6
4.	1999.	52.355.418.325,00	111,8	5.930.158.943,00	102,1	3.312.664.751,00	99,3	61.598.242.019,00	110,0	151,3
5.	2000.	57.310.663.331,00	109,5	6.114.729.977,00	103,1	3.086.391.532,00	93,2	66.511.784.840,00	108,0	163,4
6.	2001.	65.090.797.751,00	113,6	6.809.824.945,00	111,4	3.550.296.494,00	115,0	75.450.919.190,00	113,4	185,4
7.	2002.	79.847.884.499,00	122,7	8.602.020.866,00	126,3	4.220.232.613,00	118,9	92.670.137.978,00	122,8	227,7
8.	2003.	87.722.370.803,00	109,9	10.370.000.978,00	120,6	4.690.002.671,00	111,1	102.782.374.452,00	110,9	252,5
9.	2004.	100.299.143.527,49	114,3	11.253.583.332,00	108,5	5.028.347.776,00	107,2	116.581.074.635,49	113,4	286,4
10.	2005.	102.432.209.246,24	102,1	12.596.786.263,00	111,9	5.487.813.019,00	109,1	120.516.808.528,24	103,4	296,1
11.	2006.	109.200.868.250,58	106,6	13.871.654.970,00	110,1	6.448.789.880,00	117,5	129.521.313.100,58	107,5	318,2
12.	2007.	122.087.579.681,37	111,8	16.443.455.722,00	118,5	7.068.782.567,00	109,6	145.599.817.970,37	112,4	357,7

Grafički prikaz broj 4



U 2007. u odnosu na prethodnu godinu ukupni rashodi i izdaci veći su za 16.078.504.869,79 kn ili 12,4%, a u odnosu na 1996. veći su za 104.896.180.863,37 kn ili 257,7%.

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

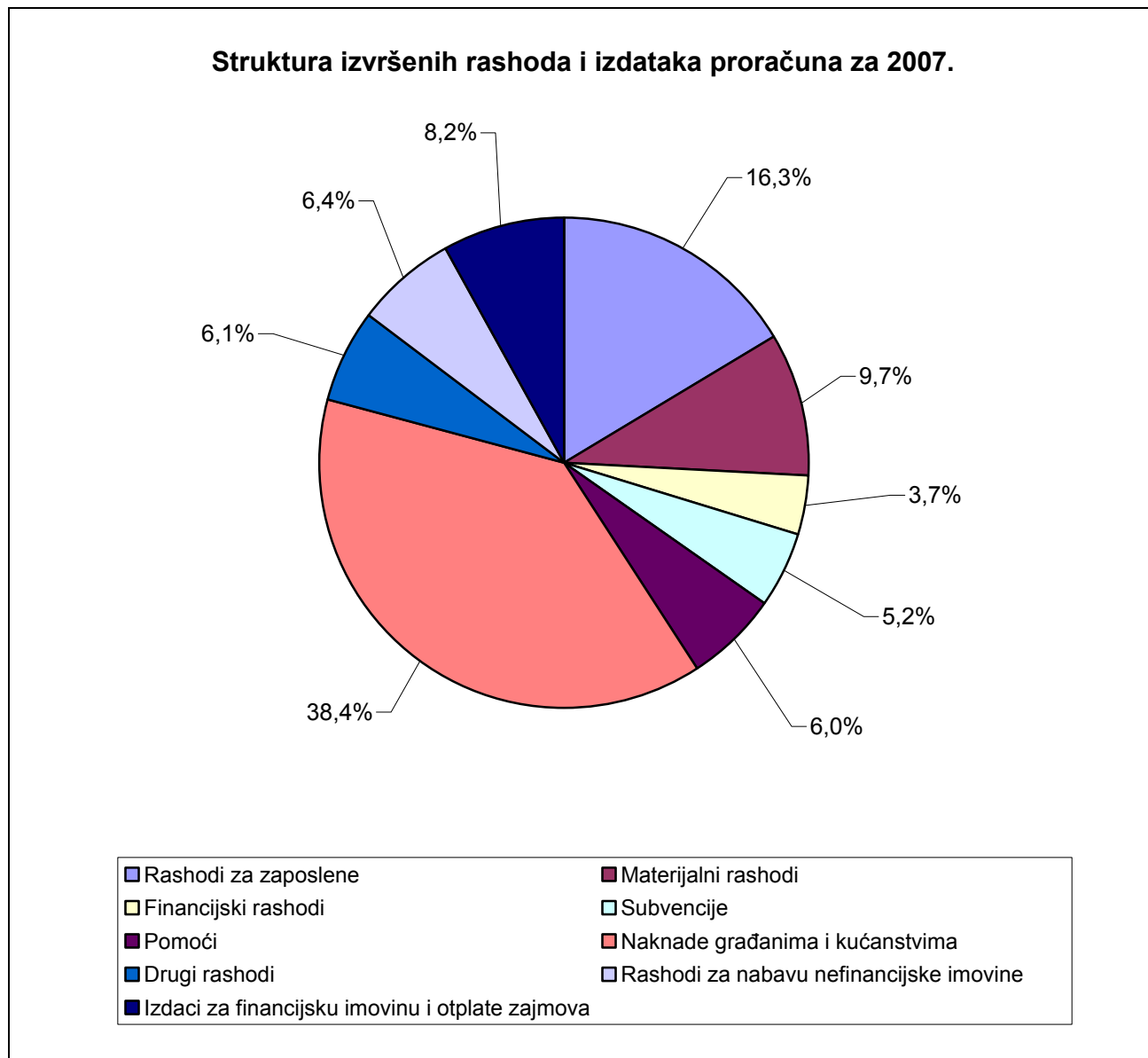
Tablica broj 9

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci
proračuna za 2007.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi za zaposlene	23.885.649.392,00	23.703.401.304,95	99,2	16,3
2.	Materijalni rashodi	15.123.763.325,00	14.093.862.095,61	93,2	9,7
3.	Financijski rashodi	5.245.627.433,00	5.322.019.498,42	101,5	3,7
4.	Subvencije	7.699.510.778,00	7.573.783.390,97	98,4	5,2
5.	Pomoći	8.962.134.293,00	8.752.661.722,33	97,7	6,0
6.	Naknade građanima i kućanstvima	55.955.723.853,00	55.954.033.055,71	100,0	38,4
7.	Drugi rashodi	9.320.429.100,00	8.927.212.100,70	95,8	6,1
1.	UKUPNO RASHODI POSLOVANJA (1.- 7.)	126.192.838.174,00	124.326.973.168,69	98,5	85,4
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	10.961.578.420,00	9.356.380.131,91	85,4	6,4
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	10.595.268.850,00	11.916.464.669,77	112,5	8,2
10.	Pokriće manjka prihoda iz ranijih godina	162.944.493,00	0,00	-	0,0
	UKUPNO RASHODI I IZDACI (1.- 10.)	147.912.629.937,00	145.599.817.970,37	98,4	100,0

Grafički prikaz broj 5



Od ukupno izvršenih rashoda i izdataka, na rashode poslovanja odnosi se 124.326.973.168,69 kn ili 85,4%, na rashode za nabavu nefinancijske imovine (građevinskih objekata, zemljišta, postrojenja, opreme i prijevoznih sredstava) 9.356.380.131,91 kn ili 6,4%, a na izdatke za finansijsku imovinu (vrijednosnih papira) i otplate zajmova 11.916.464.669,77 kn ili 8,2% ukupnih rashoda i izdataka. U okviru rashoda poslovanja, najznačajnije su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 55.954.033.055,71 kn ili 38,4% ukupnih rashoda i izdataka proračuna za 2007., a odnose se na isplaćene mirovine, naknade za zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, te druge naknade što ih građani i kućanstva dobivaju iz proračuna neovisno o sustavima osiguranja (naknade za nezaposlene, naknade za porodilje, dječji doplati i drugo).

U tablici broj 10 daju se podaci o izvršenim rashodima i izdacima proračuna za 2007. prema vrstama i razinama javne potrošnje.

Tablica broj 10

Izvršeni rashodi i izdaci proračuna za 2007.
prema vrstama i razinama javne potrošnje

Redni broj	Rashodi i izdaci	Državni proračun	Lokalne jedinice	Grad Zagreb	u kn
					Ukupno (3+4+5)
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi za zaposlene	19.941.485.842,95	2.482.537.626,00	1.279.377.836,00	23.703.401.304,95
2.	Materijalni rashodi	7.513.405.082,61	4.741.646.010,00	1.838.811.003,00	14.093.862.095,61
3.	Financijski rashodi	5.066.147.792,42	216.653.290,00	39.218.416,00	5.322.019.498,42
4.	Subvencije	6.492.010.132,97	411.742.724,00	670.030.534,00	7.573.783.390,97
5.	Pomoći	8.312.097.533,33	423.798.338,00	16.765.851,00	8.752.661.722,33
6.	Naknade građanima i kućanstvima	55.122.125.398,71	560.901.994,00	271.005.663,00	55.954.033.055,71
7.	Drugi rashodi	5.560.332.951,70	2.649.423.211,00	717.455.938,00	8.927.212.100,70
I.	UKUPNO RASHODI POSLOVANJA	108.007.604.734,69	11.486.703.193,00	4.832.665.241,00	124.326.973.168,69
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.043.905.727,91	4.225.798.674,00	2.086.675.730,00	9.356.380.131,91
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	11.036.069.218,77	730.953.855,00	149.441.596,00	11.916.464.669,77
UKUPNO RASHODI I IZDACI (1.- 9.)		122.087.579.681,37	16.443.455.722,00	7.068.782.567,00	145.599.817.970,37

7.4. Državni proračun i njegovi korisnici

Državni proračun Republike Hrvatske za 2007. godinu i Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu donio je Hrvatski sabor 1. prosinca 2006. Za 2007. planirani su ukupni prihodi i primici u iznosu 117.119.442.221,00 kn.

Od siječnja 2007. u državni proračun su uključeni svi prihodi Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

U srpnju 2007. donesene su Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu, kojim su ukupni prihodi i primici povećani za 4.647.369.019,00 kn, te planirani prihodi i primici nakon izmjena i dopuna proračuna iznose 121.766.811.240,00 kn.

U tablici u nastavku daje se plan računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2007.

Tablica broj 11

Plan računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2007.

u kn

Redni broj	Opis	Državni proračun za 2007.	Povećanje/smanjenje	Nakon izmjena i dopuna Državnog proračuna
1	2	3	4	5
A.	RAČUN PRIHODA I RASHODA			
1.	Prihodi poslovanja	103.489.203.196,00	5.012.311.618,00	108.501.514.814,00
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	320.461.509,00	161.485.051,00	481.946.560,00
I.	Ukupno prihodi (1.+ 2.)	103.809.664.705,00	5.173.796.669,00	108.983.461.374,00
3.	Rashodi poslovanja	103.858.045.588,00	4.589.389.675,00	108.447.435.263,00
4.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.287.871.780,00	148.154.524,00	3.436.026.304,00
II.	Ukupno rashodi (3.+ 4.)	107.145.917.368,00	4.737.544.199,00	111.883.461.567,00
	Razlika – višak/manjak (I.- II.)	-3.336.252.663,00	436.252.470,00	-2.900.000.193,00
B.	RAČUN FINANCIRANJA			
5.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	13.309.777.516,00	-526.427.650,00	12.783.349.866,00
6.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	9.973.524.853,00	-90.175.180,00	9.883.349.673,00
III.	Neto financiranje (5.- 6.)	3.336.252.663,00	-436.252.470,00	2.900.000.193,00
C.	SVEUKUPNO PRORAČUNSKA SREDSTVA			
	Ukupno prihodi i primici (1.+ 2.+ 5.)	117.119.442.221,00	4.647.369.019,00	121.766.811.240,00
	Ukupno rashodi i izdaci (3.+ 4.+ 6.)	117.119.442.221,00	4.647.369.019,00	121.766.811.240,00

7.4.1. Prihodi i primici državnog proračuna

Prihodi i primici državnog proračuna za 2007., planirani su u iznosu 121.766.811.240,00 kn, a ostvareni su u iznosu 120.365.988.953,20 kn, što je 1,2% manje od plana. Na prihode poslovanja odnosi se 108.320.594.660,11 kn, prihode od prodaje nefinancijske imovine 498.685.410,92 kn i na primitke od financijske imovine i zaduživanja 11.546.708.882,17 kn. U odnosu na 2006. ukupni prihodi i primici veći su za 12.614.790.840,37 kn ili 11,7%.

U tablici u nastavku daju se usporedni podaci o ostvarenim prihodima i primicima državnog proračuna za 2006. i 2007.

Tablica broj 12

Ostvareni prihodi i primici državnog proračuna za 2006. i 2007.

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	2006.		2007.		Indeks 2007./2006.
		Iznos	Udjel u %	Iznos	Udjel u %	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Porezni prihodi	55.233.670.235,13	51,3	60.837.371.488,66	50,5	110,1
2.	Doprinosi	33.877.147.572,49	31,5	37.203.485.795,13	30,9	109,8
3.	Pomoći	229.881.187,94	0,2	477.044.771,06	0,4	207,5
4.	Prihodi od imovine	3.798.486.276,71	3,5	6.681.139.837,90	5,6	175,9
5.	Prihodi po posebnim propisima i administrativne pristojbe	1.310.464.113,57	1,2	2.574.423.680,58	2,1	196,5
6.	Drugi prihodi	785.907.897,23	0,7	547.129.086,78	0,5	69,6
I.	Prihodi poslovanja (1.- 6.)	95.235.557.283,07	88,4	108.320.594.660,11	90,0	113,7
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	352.690.366,28	0,3	498.685.410,92	0,4	141,4
II.	Ukupno prihodi (1.- 7.)	95.588.247.649,35	88,7	108.819.280.071,03	90,4	113,8
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	12.162.950.463,48	11,3	11.546.708.882,17	9,6	94,9
UKUPNO PRIHODI I PRIMICI (1.- 8.)		107.751.198.112,83	100,0	120.365.988.953,20	100,0	111,7

Porast ukupnih prihoda i primitaka državnog proračuna u 2007. u odnosu na 2006., rezultat je, između ostalog, uključivanja sveukupnih prihoda Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, te Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Značajan je i utjecaj zatvaranja računa proračunskih korisnika koji su ranijih godina bili izvan računa državnog proračuna, a od 2007. se nalaze u sustavu državne riznice.

U strukturi ukupnih prihoda i primitaka i nadalje su vrijednosno najznačajniji porezni prihodi. Porezni prihodi planirani su u iznosu 60.721.249.143,00 kn, a ostvareni su u iznosu 60.837.371.488,66 kn ili 0,2% više od plana. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima sudjeluju s 50,5%. U odnosu na prethodnu godinu veći su za 5.603.701.253,53 kn ili 10,1%.

Ukupni doprinosi planirani su u iznosu 37.115.946.025,00 kn, a ostvareni su u iznosu 37.203.485.795,13 kn (doprinosi za mirovinsko osiguranje u iznosu 18.543.082.518,27 kn, doprinosi za zdravstveno osiguranje u iznosu 16.940.153.497,31 kn, te doprinosi za zapošljavanje u iznosu 1.720.249.779,55 kn). U odnosu na 2006., kada su ostvareni u iznosu 33.877.147.572,49 kn, veći su za 3.326.338.222,64 kn ili 9,8%. Pojedini doprinosi rastu različitom dinamikom. Najveći rast u 2007. godini bilježe doprinosi za zapošljavanje (10,4%), zatim doprinosi za zdravstveno osiguranje (10%), dok je rast doprinosa za mirovinsko osiguranje najniži (9,6%). Uzrok tome je što je doprinos za zdravstveno osiguranje u potpunosti prihod državnog proračuna, dok je doprinos za mirovinsko osiguranje djelomično prihod proračuna, a dijelom se odlijeva u privatni sektor, tj. u drugi stup mirovinskog osiguranja.

Prihodi od pomoći iz inozemstva i iz proračuna planirani su u iznosu 880.724.582,00 kn, ostvareni su u iznosu 477.044.771,06 kn, što je 403.679.810,94 kn, ili 45,8% manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu, veći su za 247.163.583,12 kn ili 107,5%.

Prihodi od imovine (financijske i nefinancijske) planirani su u iznosu 6.601.622.873,00 kn, a ostvareni su u iznosu 6.681.139.837,90 kn, što je za 79.516.964,90 kn ili 1,2% više od plana. Prihodi od nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu 5.204.269.632,62 kn, a od financijske imovine u iznosu 1.476.870.205,28 kn. U strukturi prihoda od nefinancijske imovine, vrijednosno najznačajniji su prihodi od naknada za ceste u iznosu 3.071.740.100,76 kn s udjelom 59,0%, te prihodi od naknada za koncesije u iznosu 1.870.576.176,39 kn s udjelom 36,0% u ukupno ostvarenim prihodima od nefinancijske imovine. U prihodima ostvarenim od financijske imovine, vrijednosno najznačajniji su prihodi od dividendi koji su ostvareni u iznosu 1.194.582.235,30 kn. U odnosu na prethodnu godinu, prihodi od imovine veći su za 2.882.653.561,19 kn ili 75,9%. Na povećanje ovih prihoda vrijednosno najznačajnije su utjecali povećani prihodi od koncesija i prihodi od dividende društva HT – Hrvatski telekom, d.d.

Prihodi po posebnim propisima i od administrativnih pristojbi planirani su u iznosu 2.649.053.142,00 kn, a ostvareni su u iznosu 2.574.423.680,58 kn, što je za 74.629.461,42 kn, ili 2,8% manje od plana. Odnose se na prihode od administrativnih pristojbi u iznosu 881.872.086,83 kn i prihode po posebnim propisima u iznosu 1.692.551.593,75 kn. U odnosu na 2006., prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima veći su za 1.263.959.567,01 ili 96,5%. Ovo povećanje je najvećim dijelom rezultat uključivanja cjelovitih prihoda zavoda mirovinskog i zdravstvenog osiguranja u sustav državne riznice.

Drugi prihodi planirani su u iznosu 532.919.049,00 kn, a ostvareni su u iznosu 547.129.086,78 kn, što je 2,7% više od plana. Ostvareni su od uplata vlastitih prihoda proračunskih korisnika, kazni i donacija pravnih i fizičkih osoba. U odnosu na 2006., manji su za 238.778.810,45 kn ili 30,4%.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine (najvećim dijelom prodaja stanova i poslovnih prostora u državnom vlasništvu) planirani su u iznosu 481.946.560,00 kn, a ostvareni su u iznosu 498.685.410,92 kn, što je 3,5% više od plana. U odnosu na prethodnu godinu, veći su za 145.995.044,64 kn ili 41,4%.

Primici od financijske imovine i zaduživanja državnim proračunom za 2007. planirani su u iznosu 12.783.349.866,00 kn, ostvareni su u iznosu 11.546.708.882,17 kn, što je 9,7% manje od plana. U strukturi ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja, vrijednosno najznačajniji je udjel primitaka od prodaje vrijednosnih papira i obveznica (7.702.981.300,00 kn). U odnosu na prethodnu godinu, primici su manji za 616.241.581,31 kn ili 5,1%. Udjel ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja u odnosu na 2006, kada je iznosio 11,3%, smanjen je na 9,6%.

7.4.2. Rashodi i izdaci državnog proračuna

Ukupni rashodi i izdaci državnog proračuna za 2007. izvršeni su u iznosu 122.087.579.681,37 kn, od čega se na rashode poslovanja odnosi 108.007.604.734,69 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine 3.043.905.727,91 kn, a izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova 11.036.069.218,77 kn.

U tablici u nastavku daju se usporedni podaci o izvršenim rashodima i izdacima državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. i 2007.

Tablica broj 13

Izvršeni rashodi i izdaci državnog proračuna za 2006. i 2007.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	2006.		2007.		Indeks 2007./2006.
		Iznos	Udjel u %	Iznos	Udjel u %	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Rashodi za zaposlene	17.312.319.877,78	15,9	19.941.485.842,95	16,3	115,2
2.	Materijalni rashodi	6.279.188.660,27	5,7	7.513.405.082,61	6,2	119,7
3.	Financijski rashodi	5.254.960.398,61	4,8	5.066.147.792,42	4,2	96,4
4.	Subvencije	5.670.788.539,40	5,2	6.492.010.132,97	5,3	114,5
5.	Pomoći	6.613.915.237,25	6,1	8.312.097.533,33	6,8	125,7
6.	Naknade građanima i kućanstvima	49.911.640.100,13	45,7	55.122.125.398,71	45,1	110,4
7.	Drugi rashodi	4.907.138.109,81	4,5	5.560.332.951,70	4,6	113,3
I.	Rashodi poslovanja (1.- 7.)	95.949.950.923,25	87,9	108.007.604.734,69	88,5	112,6
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.908.482.450,34	1,7	3.043.905.727,91	2,5	159,5
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	11.342.434.876,99	10,4	11.036.069.218,77	9,0	97,3
II.	UKUPNO RASHODI I IZDACI (1.- 9.)	109.200.868.250,58	100,0	122.087.579.681,37	100,0	111,8

Ukupni rashodi i izdaci za 2007. veći su za 12.886.711.430,79 kn ili 11,8% od ukupnih rashoda i izdataka za 2006. Ovaj rast dijelom je rezultat uključivanja izvora prihoda i rashoda koji se iz njih financiraju, a koji u 2006. i ranijim godinama nisu bili uključeni u državni proračun.

U strukturi izvršenih rashoda i izdataka, vrijednosno najznačajniji rashodi su naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade koje su izvršene u iznosu 55.122.125.398,71 kn i čine 45,1% ukupnih rashoda i izdataka državnog proračuna. U odnosu na 2006., kada su bili izvršeni u iznosu 49.911.640.100,13 kn, veći su za 10,4 %. U okviru ove grupe rashoda, vrijednosno najznačajniji su rashodi za mirovine u iznosu 29.860.283.771,45 kn. Osim mirovina, spomenuta skupina rashoda obuhvaća i naknade utvrđene propisima o zdravstvenom i socijalnom osiguranju te ostale vrste naknada koje građani i kućanstva dobiju iz proračuna neovisno o sustavima osiguranja.

Rashodi za zaposlene izvršeni su u iznosu 19.941.485.842,95 kn i u ukupnim rashodima i izdacima sudjeluju sa 16,3%. U odnosu na prethodnu godinu veći su za 15,2%. Navedeni rast dijelom je rezultat iskazivanja rashoda za zaposlene Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u cijelosti u okviru državnog proračuna, te primjene Sporazuma o dodacima na plaću u obrazovanju i znanosti od 1. kolovoza 2007. kojim se, uz povećanje osnovice za 6,0% temeljem Sporazuma o osnovici za plaće u javnim službama, osnovna plaća dodatno uvećava za 2,0%.

Materijalni rashodi izvršeni su u iznosu 7.513.405.082,61 kn. Izvršenje ovih rashoda u odnosu na izvršenje u prethodnoj godini veće je za 19,7%. U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno najznačajniji su rashodi za usluge, koji su izvršeni u iznosu 4.066.067.399,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu porasli su za 25,8%.

Financijski rashodi izvršeni su u iznosu 5.066.147.792,42 kn i u odnosu na 2006. manji su za 188.812.606,19 kn ili 3,6%. Vrijednosno najznačajniji financijski rashodi izvršeni su za kamate na izdane obveznice, kamate za primljene zajmove, te za izdane trezorske zapise.

Rashodi za subvencije izvršeni su u iznosu 6.492.010.132,97 kn i u odnosu na 2006. veći su za 821.221.593,57 kn ili 14,5%. Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru izvršene su u iznosu 2.146.075.239,00 kn, a subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora u iznosu 4.345.934.893,97 kn.

Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države izvršene su u iznosu 8.312.097.533,33 kn, što je za 1.698.182.296,08 kn ili 25,7% više nego u 2006. U okviru ove grupe rashoda vrijednosno najznačajnija su sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije te naknade u cijeni goriva za Hrvatske autoceste i Hrvatske ceste.

Drugi rashodi (tekuće i kapitalne donacije, kazne, naknade štete, kapitalne pomoći, izvanredni rashodi) izvršeni su u iznosu 5.560.332.951,70 kn i u odnosu na prethodnu godinu veći su za 653.194.841,89 kn ili 13,3%.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su u iznosu 3.043.905.727,91 kn. U odnosu na 2006. veći su za 1.135.423.277,57 kn ili 59,5%.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova izvršeni su u iznosu 11.036.069.218,77 kn, što je za 306.365.658,22 kn ili 2,7% manje nego prethodne godine.

- **Godišnji obračun proračuna**

Odredbama članaka 124. i 128. Zakona o proračunu, propisani su obveza sastavljanja, sadržaj te rokovi dostave godišnjeg obračuna proračuna Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskom saboru.

U tablici u nastavku prikazani su ostvareni prihodi i primici, te izvršeni rashodi i izdaci državnog proračuna za 2007. prema godišnjem obračunu proračuna.

Tablica broj 14

Prihodi i primici te rashodi i izdaci državnog proračuna
za 2007.

u kn

Redni broj	Opis	Plan* za 2007.	Ostvareno/izvršeno u 2007.	% izvršenja/ostvarenja
1	2	3	4	5
I.	Prihodi i primici (1.- 3.)	121.766.811.240,00	120.365.988.953,20	98,8
1.	Prihodi poslovanja	108.501.514.814,00	108.320.594.660,11	99,8
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	481.946.560,00	498.685.410,92	103,5
3.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	12.783.349.866,00	11.546.708.882,17	90,3
II.	Rashodi i izdaci (4.- 6.)	121.766.811.240,00	122.087.579.681,37	100,3
4.	Rashodi poslovanja	108.753.725.444,00	108.007.604.734,69	99,3
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.287.908.623,00	3.043.905.727,91	92,6
6.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	9.725.177.173,00	11.036.069.218,77	113,5
Manjak prihoda i primitaka (I.- II.)		0,00	-1.721.590.728,17	

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

Ukupni prihodi i primici ostvareni su u iznosu 120.365.988.953,20 kn, a rashodi i izdaci u iznosu 122.087.579.681,37 kn te je ostvaren manjak prihoda i primitaka u iznosu 1.721.590.728,17 kn.

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

Tablica broj 15

Račun prihoda i rashoda za 2007.

u kn

Redni broj	Opis	Plan za 2007.	Ostvareno/izvršeno u 2007.	% izvršenja/ostvarenja
1	2	3	4	5
I.	Ukupno prihodi (1.- 2.)	108.983.461.374,00	108.819.280.071,03	99,8
1.	Prihodi poslovanja	108.501.514.814,00	108.320.594.660,11	99,8
2.	Prihodi od nefinancijske imovine	481.946.560,00	498.685.410,92	103,5
II.	Ukupno rashodi (3.- 4.)	112.041.634.067,00	111.051.510.462,60	99,1
3.	Rashodi poslovanja	108.753.725.444,00	108.007.604.734,69	99,3
4.	Rashodi za nefinancijsku imovinu	3.287.908.623,00	3.043.905.727,91	92,6
Manjak prihoda (I.- II.)		-3.058.172.693,00	-2.232.230.391,57	73,0

Prema računu prihoda i rashoda ukupni prihodi ostvareni su u iznosu 108.819.280.071,03 kn, ukupni rashodi u iznosu 111.051.510.462,60 kn te je ostvaren manjak prihoda u iznosu 2.232.230.391,57 kn.

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

Tablica broj 16

Račun financiranja za 2007.

u kn

Redni broj	Opis	Plan za 2007.	Ostvareno/izvršeno u 2007.	% izvršenja/ostvarenja
1	2	3	4	5
1.	Primici od financijske imovine i Zaduživanja	12.783.349.866,00	11.546.708.882,17	90,3
2.	Izdaci za financijsku imovinu	9.725.177.173,00	11.036.069.218,77	113,5
3.	Promjene u stanju depozita	0,00	-1.721.590.728,17	0,0
4.	Neto financiranje	3.058.172.693,00	2.232.230.391,57	73,0

U računu financiranja iskazani su ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 11.546.708.882,17 kn. Izdaci za financijsku imovinu izvršeni su u iznosu 11.036.069.218,77 kn.

Proračunom se utvrđuju ukupni prihodi i primici te rashodi i izdaci prema ekonomskim namjenama te detaljan raspored rashoda prema organizacijskoj strukturi iskazano prema ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj te lokacijskoj klasifikaciji.

U ovom izvještajnom razdoblju, obavljena je revizija Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007., te revizija financijskih izvještaja i poslovanja 29 korisnika državnog proračuna.

Ciljevi revizije bili su:

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

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

- o Državni proračun Republike Hrvatske za 2007.,
- o Državni hidrometeorološki zavod,
- o Fond za razvoj i zapošljavanje,
- o Fond za regionalni razvoj,
- o Hrvatska banka za obnovu i razvitak,
- o Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti,
- o Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje,
- o Hrvatski zavod za norme,
- o Hrvatski zavod za poljoprivredno savjetodavnu službu,
- o Hrvatski zavod za zapošljavanje,
- o Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje,
- o Ministarstvo financija,
- o Carinska uprava,
- o Porezna uprava,

- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
- Ministarstvo kulture,
- Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka,
- Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti,
- Ministarstvo obrane,
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija,
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi,
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa,
- Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom,
- Središnji državni ured za upravu,
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske i
- Zavod za školstvo Republike Hrvatske.

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

Područja u kojima su revizijom utvrđene nepravilnosti su planiranje, računovodstveno poslovanje, ostvarivanje prihoda, izvršavanje rashoda, te postupci javne nabave.

- Planiranje

Planiranje proračuna je složen proces usklađivanja zahtjeva korisnika koji proizlaze iz njihove nadležnosti i djelokruga rada s usvojenim okvirom proračunske potrošnje. Odredbama Zakona o proračunu propisani su sadržaj, postupci za izradu proračuna i financijskog plana, te postupci donošenja i izvršavanja proračuna. Prema odredbama navedenog Zakona, Ministarstvo financija dostavlja smjernice i upute za izradu prijedloga proračuna, na temelju čega korisnici izrađuju prijedlog svog financijskog plana. Financijski plan je akt proračunskog korisnika kojim se utvrđuju prihodi i primici, te rashodi i izdaci za jednu godinu (članak 3. točka 11. Zakona o proračunu).

Revizijom je utvrđeno da kod pojedinih proračunskih korisnika financijski planovi nisu cjeloviti ili nisu realni. Kontinuiranim praćenjem poslovanja i poznavajući specifičnosti u poslovanju određenog subjekta, stječe se uvjerenje o realnosti planiranja određene vrste i iznosa prihoda, što izravno utječe i na planiranje rashoda jer plan treba biti uravnotežen. S obzirom da su, prema odredbama Zakona o proračunu, proračunski korisnici odgovorni za utvrđivanje te potpuno i pravodobno prikupljanje prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, potrebno je planirati sve prihode i primitke koji se ostvaruju, radi mogućnosti praćenja ostvarenja prihoda i poduzimanja radnji u slučaju kada se prihodi ne ostvaruju prema planu.

Ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, umanje prihodi i primici, odnosno povećaju rashodi i izdaci, proračun /financijski plan se mora uravnotežiti smanjenjem rashoda i izdataka, odnosno pronalaženjem novih prihoda i primitaka. Isto tako, u slučaju ostvarenja većih prihoda od planiranih, potrebno je izmijeniti proračun /financijski plan i utvrditi namjenu više ostvarenih prihoda. Državni proračun se u 2007. kao i u 2006. mijenjao zbog ostvarenja većih prihoda od planiranih te su izmjenama utvrđene namjene više ostvarenih prihoda.

U slučajevima kada se rashodi ili izdaci izvršavaju iznad ili ispod planiranih iznosa, moguća je preraspodjela proračunskih sredstava na način predviđen odredbama Zakona o proračunu. Ukupno je tijekom 2007. prema odlukama Vlade Republike Hrvatske i ministra financija preraspodijeljeno 3.605.992.716,00 kn. U odnosu na 2006., kada su preraspodjele iznosile 2.822.105.682,00 kn, iznos preraspodjela u 2007. veći je za 783.887.034,00 kn ili 27,8%. U obrazloženjima za preraspodjelu sredstava državnog proračuna, osim razloga izazvanih objektivnim okolnostima, kao što su otklanjanje šteta od elementarnih nepogoda, nerijetko se navode i razlozi kao što je podmirenje dospjelih obveza na račun ušteta na pojedinim planiranim stavkama. Preraspodjele sredstava prema odlukama Vlade Republike Hrvatske uslijedile su u posljednjem tromjesečju 2007., nakon donošenja izmjena državnog proračuna (srpanj 2007.).

Ured je izrazio mišljenje da proračunska sredstva treba realnije planirati u okviru postupaka i radnji koje prethode donošenju državnog proračuna, a preraspodjele sredstava primjenjivati samo u iznimnim slučajevima izazvanim događajima i okolnostima koje nisu bile poznate u vrijeme donošenja proračuna.

- Računovodstveno poslovanje

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

Svi revidirani proračunski korisnici su ustrojili propisane poslovne knjige, koje su u pravilu vođene uredno i omogućavaju uvid u poslovanje subjekta. U slučajevima kad podaci iz analitičkih evidencija i podaci u glavnoj knjizi nisu bili usklađeni, naloženo je usuglašavanje podataka.

Najčešće nepravilnosti u okviru računovodstvenog poslovanja odnose se na popis imovine i obveza, koji nije cjelovit, odnosno popisom se ne obuhvaća određena imovina i obveze ili se nakon obavljenog popisa ne obavlja usklađenje knjigovodstvenog i stvarnog stanja. Osnovna svrha popisa imovine i obveza je utvrditi stvarno stanje imovine i obveza, te uskladiti knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem koje se utvrdi popisom. Iako se unos podataka u poslovne knjige treba obavljati ažurno, pojedini poslovni događaji nisu evidentirani u poslovnim knjigama ili su pogrešno evidentirani, te se pojavljuju razlike između stanja iskazanog u knjigovodstvu i onih koji su utvrđeni popisom. Obveza popisa imovine i obveza za proračunske korisnike propisana je odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu. Propisano je kada se obavlja popis, kako se podaci unose u popisne liste, tko osniva povjerenstvo, koje su obveze povjerenstva i o čemu odlučuje zakonski predstavnik. Predmet popisa je cjelokupna imovina i obveze. U slučajevima gdje su utvrđene nepravilnosti, Ured je naložio postupanje u skladu s odredbama Pravilnika o računovodstvu i računskom planu.

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

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

Sustav unutarnjih kontrola je skup postupaka i mjera koje se uspostavljaju s ciljem ostvarivanja učinkovitosti poslovanja, pouzdanog financijskog izvještavanja i usklađenosti poslovanja sa zakonima i propisima. S obzirom da je osnovna svrha financijskih izvještaja dati informacije o financijskom položaju i uspješnosti ostvarenja postavljenih ciljeva, uspostava kontrole nad postupcima evidentiranja poslovnih događaja, pretpostavka je za objektivno i istinito iskazivanje podataka u financijskim izvještajima.

Ured je upozoravao revidirane subjekte na ove nepravilnosti jer one, između ostalog, imaju utjecaj na točnost i realnost informacija o izvršavanju proračuna u cjelini. Naime, sustav proračuna sastoji se od mnogo hijerarhijski poslovno i financijski povezanih subjekata, čije se poslovanje treba analizirati u njihovoj ukupnosti. To se postiže konsolidacijom podataka o poslovanju svih subjekata u sustavu proračuna. Svrha konsolidacije financijskih izvještaja u sustavu proračuna je dati informacije o općoj državi (konsolidirani proračuni lokalnih jedinica i središnja država) u cjelini. Pretpostavke koje su nužne za konsolidaciju podataka, s ciljem dobivanja potpune i točne informacije o poslovnim događajima u općoj državi kao cjelini su: jedinstveni računski plan i računovodstvena metodologija koju svi subjekti koji se uključuju u konsolidaciju moraju primjenjivati, te jedinstveni okvir financijskog izvještavanja.

Državna riznica je princip jedinstvenog novčanog računa preko kojeg se obavljaju sve financijske transakcije državnog proračuna. Preduvjet za to je da su svi korisnici proračuna povezani jedinstvenim financijsko – računovodstvenim informacijskim sustavom i da se sve transakcije izvršavaju kroz taj sustav. Svi korisnici državnog proračuna prve razine zatvorili su svoje žiro račune, te svoje poslovanje obavljaju putem Jedinstvenog računa riznice.

Ranijih godina dio uplata i isplata odvijao se izvan sustava riznice, putem računa koje su korisnici imali otvorene u poslovnim bankama. Posljedica zatvaranja računa je racionalnije i efikasnije upravljanje novčanim sredstvima, jer se svi prihodi uplaćuju na jedan račun s kojeg se obavljaju i sva plaćanja na temelju zahtjeva koji ispostavljaju korisnici proračuna. Slobodna novčana sredstva ne zadržavaju se na računima pojedinih subjekata, a važna je i kontrolna funkcija koja se na ovaj način postiže, a to je izvršavanje rashoda u skladu s usvojenim proračunom.

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

Financijsko izvještavanje definirano je odredbama članaka 122. i 123. Zakona o proračuna, a Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu detaljnije se propisuju izgled i sadržaj financijskih izvještaja, te obveza i rokovi njihova dostavljanja. Svi revidirani subjekti sastavili su propisane financijske izvještaje. Kod revizije financijskih izvještaja provjerava se jesu li proknjižene sve poslovne promjene i transakcije za poslovnu godinu, jesu li knjiženja obavljena pravilno i ažurno i na temelju vjerodostojne dokumentacije.

Odredbama članaka 124. do 132. Zakona o proračunu, propisana je struktura i izrada polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna i godišnjeg obračuna proračuna. Okvir za praćenje izvršenja proračuna određuje planiranje proračuna. Planiranje proračuna temelji se na novčanom načelu, dok se računovodstvo proračuna temelji na modificiranom načelu nastanka događaja, stoga financijski izvještaji ne mogu izravno poslužiti za praćenje izvršenja proračuna. Zbog različitih načela iskazivanja podataka, podaci iz financijskih izvještaja proračunskih korisnika i izvještaja o izvršenju proračuna (godišnjeg obračuna) se razlikuju.

- Ostvarivanje prihoda

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

U pojedinim slučajevima naplata prihoda nije pridavano dovoljno pozornosti, odnosno nisu poduzimane sve zakonske mjere za naplatu potraživanja.

Pojedini revidirani subjekti ne iskazuju u poslovnim knjigama potraživanja za prihode iz svoje nadležnosti, odnosno u poslovnim knjigama nisu osigurani podaci o nenaplaćenim potraživanjima.

Revizijama državnog proračuna ranijih godina utvrđeno je da ne postoji jedinstveni pregled ili evidencija društava u kojima Republika Hrvatska ima udjele (trgovačka društva, banke i druge financijske institucije). Tijekom 2007. prikupljene su odluke skupština o raspodjeli dobiti za 20 društava u većinskom vlasništvu države, od kojih je jedno društvo donijelo odluku o isplati dividende koja je i uplaćena u državni proračun. Za druga društva u kojima Republika Hrvatska ima udjele u temeljnom kapitalu, a koja su tijekom 2006. ostvarila dobit, nisu pribavljene odluke skupština o raspodjeli dobiti. Stoga je Ured naložio ustrojiti jedinstveni Registar društava iz državnog portfelja i redovito pribavljati odluke o raspodjeli dobiti društava radi nadzora nad uplatama pripadajućih prihoda u državni proračun.

Značajni proračunski prihodi ostvaruju se i od naknada za koncesije. Prihodi od naknada za koncesije u 2007. ostvareni su u iznosu 1.870.576.176,39 kn. Prema odredbama Zakona o koncesijama, ugovori o koncesijama se upisuju u jedinstveni Registar koncesija koji vodi Ministarstvo financija. U Registru koncesija prikupljaju se i pohranjuju podaci iz ugovora o koncesijama, evidentiraju uplaćene naknade i prati stanje duga. Utvrđeno je da Registar koncesija nije cjelovit. Iako je u odnosu na prethodnu godinu stanje poboljšano, u Registru koncesija nisu evidentirani pojedini zaključeni ugovori, a za evidentirane ugovore podaci o iznosu duga i uplaćenim naknadama nisu potpuni, te nisu vidljivi podaci o uplatama, kao i o ukupnim i dospjelim obvezama. Ured je izrazio mišljenje da je potrebno unaprijediti normativna rješenja koja uređuju pitanja koncesija, te paralelno poboljšavati organizacijske, kadrovske i proceduralne preduvjete za uspostavu učinkovitog sustava koncesija.

- Izvršavanje rashoda

Revizijom se provjerava jesu li rashodi i izdaci planirani u skladu s potrebama i izvršavaju li se prema usvojenom proračunu, odnosno financijskom planu. Kod pojedinih korisnika rashodi su izvršeni iznad planiranih, a s obzirom da u tekućoj godini nisu bila osigurana sredstva za njihovo podmirenje, obveze su prenesene u sljedeću godinu. Odredbom članka 4. Zakona o proračunu, propisano je da proračunski korisnici mogu na teret proračuna tekuće godine preuzeti obveze samo za namjene i do visine utvrđene proračunom, ako su za to ispunjeni svi uvjeti utvrđeni zakonom i drugim propisima.

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

U pojedinim subjektima utvrđene su nepravilnosti kod izvršavanja rashoda na temelju ugovora o djelu. Nepravilnosti se uglavnom odnose na propisana ograničenja pri zaključivanju ugovora o djelu. Prema odredbi članka 62. Zakona o državnim službenicima, određeni poslovi koji se obavljaju u državnim tijelima, mogu se povjeriti pružateljima usluga izvan državne službe.

Propisano je ograničenje da za izvršavanje poslova iz djelokruga državnih tijela koje kao redovito zanimanje obavljaju državni službenici radi izvršavanja poslova iz djelokruga državnih tijela, nije dozvoljeno zaključivanje ugovora o djelu. Visina izdataka za pružatelje usluga na temelju ugovora o djelu ograničena je do visine 2,0% ukupnog iznosa za plaće osigurane za određeno državno tijelo.

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

Osim nabave, posljednjih godina proračunski korisnici koriste imovinu putem najma (leasing), financijskog ili operativnog. Rashodi za financijski i operativni najam kod revidiranih proračunskih korisnika u 2007. iznosili su 113.665.883,00 kn, a najčešće se radi o najmu vozila. U poslovnim knjigama financijski se najam, prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (članak 59.), evidentira kao nabava imovine putem robnog kredita. Kod operativnog najma proračunski korisnici evidentiraju rashode prema računima koje ispostavlja najmodavac, dok se vrijednost imovine i izvora proračunskog korisnika ne povećava. Operativni najam najčešće je ugovoren na rok od 36, odnosno 60 mjeseci, a za vrijeme trajanja najma, imovina ostaje u vlasništvu davatelja najma. Osim provjere je li nabava planirana i obavljena u skladu s propisima, revizijom se provjerava jesu li sredstva za nabavu utrošena učinkovito. Provjerava se je li proračunski korisnik prije donošenja odluke o nabavi imovine putem najma izradio analizu isplativosti, odnosno provjerava se opravdanost navedenog načina nabave (financiranja) u odnosu na druge oblike (putem kredita, financijskog najma i drugo). Prije zaključivanja ugovora o najmu, potrebno je pribaviti suglasnost Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje obveza na teret sredstava državnog proračuna u višegodišnjem razdoblju, s obzirom da se radi o ugovorima prema kojima obveze dopijevaju na plaćanje u sljedećim razdobljima, što je većina subjekata i učinila.

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

- Postupci javne nabave

Proračunski korisnici u postupku javne nabave roba, usluga i ustupanju radova, obvezni su primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisani postupci javne nabave. Osim spomenutog Zakona, na javnu nabavu se primjenjuju i odredbe Zakona o obveznim odnosima, a pojedina pitanja regulirana su i Zakonom o proračunu i drugim propisima.

Rashodi za javnu nabavu u 2007. kod revidiranih subjekata iznosili su 10.089.820.950,00 kn.

Nabava u vrijednosti 1.242.783.764,00 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene Zakona. Izuzeća su korištena najvećim dijelom za nabavu roba, radova i usluga označenih tajnom i na nabavu roba, radova i usluga za koje su određeni postupci nabave u skladu s međunarodnim sporazumima.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u ukupnoj vrijednosti 102.443.584,75 kn.

Najčešće nepravilnosti opisane su u nastavku.

- Određeni broj subjekata nije donio plan nabave kao poseban dokument ili plan nabave nije usklađen s financijskim planom. Proračunski korisnici najčešće nakon izmjena i dopuna financijskog plana nisu izvršili izmjene i dopune plana nabave. Također, u slučaju kad je najpovoljnija ponuda bila veća od osiguranih sredstava, radila se izmjena plana nabave kako bi se osigurala dodatna sredstva za određenu nabavu. Prema Zakonu o javnoj nabavi koji se primjenjivao u 2007., plan nabave je obvezan dokument. Odredba članka 14. propisivala je obvezu donošenja plana nabave roba, usluga i radova za proračunsku godinu. Polazište za izradu plana nabave su osigurana financijska sredstva u financijskom planu, što znači da su plan nabave i financijski plan trebali biti usuglašeni. Naime, prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, postupak nabave je mogao započeti ako su osigurana sredstva za nabavu. I odredbe članka 29. Zakona o proračunu propisuje obvezu izrade i donošenja plana nabave dugotrajne imovine potrebne za rad proračunskog korisnika, koji mora biti usklađen s njegovim financijskim planom. Zakonske odredbe nisu precizno propisale sadržaj plana nabave. Odredbom članka 2. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da istovrsna roba, usluge i radovi podrazumijevaju jedinstvenu klasifikaciju, naziv, evidenciju, namjenu i svojstva. Proračunski korisnik planom nabave određuje istovrsnu robu, usluge, radove kao i vrijednost nabave, a time istodobno određuje i način nabave. Način nabave (javno nadmetanje, prikupljanje ponuda ili izravno ugovaranje) ovisi o vrijednosti godišnjeg plana pojedine istovrsne robe, radova ili usluga, što također ukazuje na važnost plana nabave. Polazište za izradu plana nabave treba biti određivanje potreba i obveza za proračunsku godinu za koju se plan donosi, što se može utvrditi analizom planiranih i izvršenih nabava prethodnih godina i poznavanjem tržišta.
- Pri nabavi istovrsnih roba, radova ili usluga u vrijednosti iznad 200.000,00 kn, određeni broj subjekata primjenjivao je odredbe Uredbe o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti, umjesto odredbi Zakona o javnoj nabavi. Tijekom godine vrijednost nabave dijelila se kako bi se postupci nabave obavljali prema odredbama Uredbe.
- Provjerom izvršenja zaključenih ugovora utvrđeno je da u pojedinim slučajevima nabava nije u potpunosti obavljena u skladu s odabranom ponudom i zaključenim ugovorom, odnosno da je nabava obavljena po višim cijenama od ugovorene. U pojedinim slučajevima ugovarala se nova količina materijala, iako su postojale dostatne količine zaliha istovrsnog materijala. Ured je izrazio mišljenje da je materijal potrebno naručivati prema stvarnim potrebama. Polazište za izradu plana nabave treba biti određivanje potreba za proračunsku godinu za koju se plan donosi.
- Rashodi za nabavu lijekova, ortopedskih pomagala i cjepiva izvršeni putem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje za 2007. iznosili su 4.034.681.570,00 kn. Cijene lijekova utvrđene su u pregovaračkom postupku s dobavljačima prema odredbama Pravilnika o mjerilima za određivanja cijene lijekova na veliko i o načinu izvještavanja o cijenama na veliko (dalje u tekstu: Pravilnik o cijenama lijekova). Prema mišljenju Ureda za javnu nabavu, Zavod je obvezan nabavu roba (pa tako i lijekova), radova i usluga provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje nabavlja lijekove, odnosno određuje cijenu lijekova, prema odredbama Zakona o lijekovima i medicinskim proizvodima i Pravilnika o cijenama lijekova.

Odredbama članka 70. i 71. Zakona o lijekovima i medicinskim proizvodima, propisano je da radi postizanja optimalne opskrbe potrebnim lijekovima za zdravstvenu zaštitu stanovništva, cijene lijekova na hrvatskome tržištu moraju biti primjerene socijalnome ustroju Republike Hrvatske. U skladu s navedenim ciljevima, ministar nadležan za zdravstvo pravilnikom utvrđuje mjerila za određivanje cijena lijekova, te način izvještavanja o cijenama lijekova.

Prema odredbama Pravilnika o cijenama lijekova, mjerila za određivanje cijene lijekova su usporedna cijena lijeka na veliko u drugim državama (Italija, Francuska i Slovenija), razina usporedne cijene na veliko (odnos između cijene lijeka i prosječne usporedne cijene lijeka) i farmakoekonomska studija. Odredbom članka 17. Pravilnika o cijenama lijekova, propisano je da na temelju posebne odluke ministra zdravstva i socijalne skrbi, Zavod provodi nadmetanje za određivanje cijena pojedinih lijekova. Iz navedenoga proizlazi da odredbe Zakona o lijekovima i medicinskim proizvodima i odredbe Pravilnika o cijenama lijekova, u dijelu koji se odnosi na provedbu postupka nabave lijekova, nisu usuglašene s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Kod pojedinih nabava, iako je utvrđeno izuzeće zbog tajnosti, primjenjivani su neki postupci propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, kao što su objava poziva za nadmetanje, ocjenjivanje sposobnosti ponuditelja, te utvrđivanje kriterija za odabir najpovoljnije ponude.

S obzirom da su u postupku nabave korišteni i pojedini postupci nabave propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, Ured je izrazio mišljenje da za navedene nabave nije trebalo određivati izuzeće od primjene Zakona o javnoj nabavi, nego postupak nabave u cijelosti provesti u skladu s odredbama navedenog Zakona. Također je izrazio mišljenje da internim aktom treba detaljnije razraditi kriterije vezane uz utvrđivanje vrste i oznake tajnosti kod provedbe nabave.

- U pojedinim slučajevima zaključivani su dodaci ugovoru kojima su se mijenjali rokovi dovršetka (isporuke) usluge (roba) i/ili izravnom pogodbom ugovarali dodatni i nepredviđeni radovi i usluge. Odredbama Zakona o javnoj nabavi propisani su slučajevi kada se nepredviđeni radovi mogu ugovoriti izravnom pogodbom, te da ukupna vrijednost dodatnih radova ili usluga ne može biti veća od 25% vrijednosti osnovnog ugovora. Ured je upozoravao subjekte na ove odredbe Zakona i izrazio mišljenje, da je prije provođenja postupka nabave roba, radova i usluga, potrebno veću pozornost posvetiti kvalitetnim pripremnim radnjama, kako bi se dodatni i nepredviđeni radovi sveli na najmanju moguću mjeru, a radovi obavili odnosno roba isporučila u skladu s planiranim (ugovorenim) rokovima.

Od 1. siječnja 2008. u primjeni je novi Zakon o javnoj nabavi. Prema odredbi članka 175. novoga Zakona o javnoj nabavi, postupci nabave pokrenuti do stupanja na snagu Zakona, u kojima nisu zaključeni ugovori o nabavi ili se vode sudski ili drugi postupci, dovršit će se prema odredbama Zakona o javnoj nabavi koji je na snazi u vrijeme započinjanja postupka nabave. Za nabavu roba, radova i usluga za koju su zaključeni ugovori o nabavi na neodređeno vrijeme, naručitelji su obvezni provesti postupke javne nabave u roku 12 mjeseci od dana stupanja na snagu novog Zakona.

7.4.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju za Državni proračun i 29 proračunskih korisnika izraženo je:

- **12 bezuvjetnih i**
- **18 uvjetnih mišljenja.**

Bezuovjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Fond za regionalni razvoj,
- Hrvatsku banku za obnovu i razvitak,
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje,
- Hrvatski zavod za poljoprivredno savjetodavnu službu,
- Hrvatski zavod za zapošljavanje,
- Ministarstvo financija,
- Ministarstvo kulture,
- Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti,
- Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija,
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,
- Središnji državni ured za upravu i
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske.

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Državni proračun Republike Hrvatske za 2007.,
- Carinsku upravu,
- Državni hidrometeorološki zavod,
- Fond za razvoj i zapošljavanje,
- Hrvatsku akademiju znanosti i umjetnosti,
- Hrvatski zavod za norme,
- Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje,
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
- Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka,
- Ministarstvo obrane,
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi,
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa,
- Poreznu upravu,
- Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom i
- Zavod za školstvo Republike Hrvatske.

7.5. Proračuni lokalnih jedinica

Načelo lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj određeno je Ustavom Republike Hrvatske. Posljednjim promjenama Ustava, između ostalog, razgraničen je obuhvat prava odlučivanja o lokalnim poslovima između gradova, općina i županija i u ustavne odredbe o lokalnoj samoupravi, osim obvezujućih, ugrađena su i druga načela iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

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

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

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

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

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

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

U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, u ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2007., te uvidi u proračune i financijske izvještaje za 2007. za 576 lokalnih jedinica (Grad Zagreb, 20 županija, 126 gradova i 429 općina).

Ciljevi revizije financijskih izvještaja i poslovanja lokalnih jedinica bili su:

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

7.5.1. Prihodi i primici proračuna lokalnih jedinica

U tablici u nastavku, daju se planirani i ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2007.

Tablica broj 17

Planirani i ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2007.

u kn

Redni broj	Proračun	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Grad Zagreb	7.380.000.000,00	7.050.604.402,00	95,5	29,4
2.	Lokalne jedinice	18.765.818.697,00	16.908.749.194,00	90,1	70,6
UKUPNO		26.145.818.697,00	23.959.353.596,00	91,6	100,0

U 2007. lokalne jedinice su raspolagale javnim приходima u iznosu 23.959.353.596,00 kn ili 16,6% u odnosu na ostvarene javne prihode na razini države.

Prihodi i primici su povećani za 3.373.781.678,00 kn ili 16,4% u odnosu na prethodnu godinu, što je najveće povećanje ostvarenih proračunskih prihoda i primitaka u protekle četiri godine.

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

Na razini lokalne države najveći dio javnih potreba financira se putem proračuna Grada Zagreba u iznosu 7.050.604.402,00 kn ili 29,4%, a putem proračuna drugih lokalnih jedinica u iznosu 16.908.749.194,00 kn ili 70,6%. Udjel financiranja javnih potreba na razini Grada Zagreba, prvi puta od 2003., smanjen je ispod 30,0%. Prijašnjih godina kretao se u rasponu od 30,8% u 2004. do 31,6% u 2006.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim приходima i primicima lokalnih jedinica za 2007., prema vrstama.

Tablica broj 18

Ostvareni prihodi i primici lokalnih jedinica za 2007. prema vrstama

u kn bez lp

Redni broj	Naziv	Porez i prirez na dohodak	Porez na dobit	Porez na promet nekretnina	Županijski porezi	Gradski i općinski porez	Tekuće pomoći	Kapitalne pomoći	Prihodi od financijske imovine	Prihodi od nefinancijske imovine	Administrativne pristojbe	Komunalna naknada i doprinosi	Drugi prihodi po posebnim propisima	Drugi prihodi poslovanja	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	Primici od financijske imovine i zaduživanja	UKUPNO
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1.	Zagrebačka	760.925.952	190.036	54.511.442	15.845.729	15.693.418	37.479.697	74.271.693	10.203.998	38.256.453	12.590.827	241.416.122	64.792.261	7.249.135	102.622.675	35.978.944	1.472.028.383
2.	Krapinsko-zagorska	252.775.831	73.043	9.724.530	6.310.666	6.603.813	28.323.616	68.752.258	1.897.842	7.555.804	8.294.509	28.375.533	10.467.792	5.716.105	13.786.910	14.276.440	462.934.692
3.	Sisačko-moslavačka	389.055.138	259.945	9.396.341	7.579.993	4.942.134	47.931.334	35.400.983	2.992.494	37.512.417	7.381.673	125.999.799	27.500.873	4.485.073	15.999.045	16.188.788	732.626.030
4.	Karlovačka	308.464.323	336.226	14.705.336	5.983.933	6.735.927	43.514.740	39.350.107	3.308.786	16.341.870	7.917.681	46.051.151	8.842.530	7.043.881	34.342.498	35.908.215	578.847.204
5.	Varždinska	379.823.290	48.126	18.118.230	8.644.770	9.916.896	42.458.350	25.207.819	2.289.967	23.689.262	22.394.150	51.071.721	11.564.271	2.541.192	94.384.445	10.959.095	703.111.584
6.	Koprivničko-križevačka	217.756.331	34.077	9.196.090	4.701.905	5.048.513	16.716.172	34.424.319	3.936.449	54.080.702	6.783.213	54.701.270	10.878.623	1.756.573	65.595.801	31.627.970	517.238.008
7.	Bjelovarsko-bilogorska	218.319.852	204.144	6.719.035	4.471.975	5.363.124	35.954.007	32.643.531	3.905.566	19.862.276	5.024.978	34.367.898	8.697.859	5.137.868	11.989.802	22.871.186	415.533.101
8.	Primorsko-goranska	893.765.408	1.522.005	98.288.176	21.485.859	46.685.126	67.761.044	70.817.766	45.221.305	186.427.083	29.426.331	394.913.871	205.737.830	13.772.707	123.820.504	131.846.648	2.331.491.663
9.	Ličko-senjska	110.036.665	49.826	10.027.941	2.079.737	8.004.367	56.675.029	39.291.931	409.741	11.995.433	3.200.298	29.278.061	13.414.344	5.525.616	22.471.629	2.410.910	314.871.528
10.	Virovitičko-podravska	132.289.723	73.766	5.272.797	2.788.109	2.185.592	20.247.675	48.873.264	726.900	23.377.276	3.529.870	23.752.490	8.230.280	7.280.129	11.909.968	1.078.183	291.616.022
11.	Požeško-slavonska	102.915.498	38.768	5.381.939	2.621.898	2.489.199	15.053.454	26.719.510	601.201	10.958.380	2.770.763	16.327.379	7.255.650	887.292	5.788.532	13.934.500	213.743.963
12.	Brodsko-posavska	251.184.197	3.712.087	12.846.020	5.118.580	5.433.232	30.725.298	25.577.668	997.861	19.499.872	7.376.675	41.062.621	6.584.333	1.747.405	23.558.041	2.996.126	438.420.016
13.	Zadarska	353.662.042	220.256	58.194.044	8.287.714	23.996.880	53.128.345	137.338.723	5.256.657	43.557.490	19.953.253	143.984.271	29.803.454	3.216.143	45.315.538	3.092.314	929.007.124
14.	Osječko-baranjska	595.326.878	25.293	19.807.551	11.779.400	9.683.597	91.362.682	53.342.294	5.435.096	104.307.919	15.204.119	112.632.359	29.456.039	3.618.050	58.384.181	47.658.269	1.158.023.727
15.	Šibensko-kninska	235.734.400	17.401	39.159.778	4.874.281	15.932.392	45.460.830	26.209.303	1.511.914	25.016.096	7.555.439	50.273.516	20.236.312	6.295.544	23.735.671	13.133.562	515.146.439
16.	Vukovarsko-srijemska	302.144.004	53.455	6.206.928	6.167.505	5.038.154	57.287.331	90.951.858	2.316.988	38.970.138	10.756.178	44.898.716	13.753.539	5.123.717	49.843.544	56.277.119	689.789.174
17.	Splitsko-dalmatinska	1.047.796.968	613.266	97.331.702	20.786.115	50.207.859	90.421.815	148.344.872	15.278.483	102.936.140	40.719.920	400.171.342	90.587.657	22.789.413	184.688.382	72.388.643	2.385.062.577
18.	Istarska	593.356.297	507.967	86.032.158	16.314.929	54.346.053	60.964.024	29.092.812	12.993.033	95.240.923	38.180.236	308.261.554	75.526.352	27.139.864	163.396.319	13.173.697	1.574.526.218
19.	Dubrovačko-neretvanska	355.719.282	242.765	40.767.739	6.676.995	16.357.766	76.612.574	47.988.180	4.645.478	44.778.049	22.825.814	135.816.523	7.491.450	10.701.969	13.940.689	37.072.598	821.637.871
20.	Međimurska	181.461.661	33.980	6.897.830	6.023.952	5.133.307	19.606.477	21.108.371	7.455.270	17.723.374	6.501.488	23.225.004	23.113.629	1.653.324	18.296.678	24.859.525	363.093.870
	UKUPNO:	7.682.513.740	8.256.432	608.585.607	168.544.045	299.797.349	937.684.494	1.075.707.262	131.385.029	922.086.957	278.387.415	2.306.581.201	673.935.078	143.681.000	1.083.870.852	587.732.732	16.908.749.194
	UDJEL U %	45,4	0,1	3,6	1,0	1,8	5,5	6,4	0,8	5,5	1,6	13,5	4,0	0,9	6,4	3,5	100,0
21.	Grad Zagreb	4.177.611.651	2.008.891	233.389.389	96.099.111	38.288.730	21.691.446	0	22.158.027	421.730.335	103.430.727	986.502.622	336.808.129	56.206.391	399.069.339	155.609.614	7.050.604.402
	UDJEL U %	59,3	0,0	3,3	1,4	0,5	0,3	0,0	0,3	6,0	1,5	14,0	4,8	0,7	5,7	2,2	100,0
	UKUPNO	11.860.125.391	10.265.323	841.974.996	264.643.156	338.086.079	959.375.940	1.075.707.262	153.543.056	1.343.817.292	381.818.142	3.293.083.823	1.010.743.207	199.887.391	1.482.940.191	743.342.346	23.959.353.596
	UDJEL U %	49,5	0,0	3,5	1,1	1,4	4,0	4,5	0,7	5,6	1,6	13,7	4,2	0,9	6,2	3,1	100,0

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

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

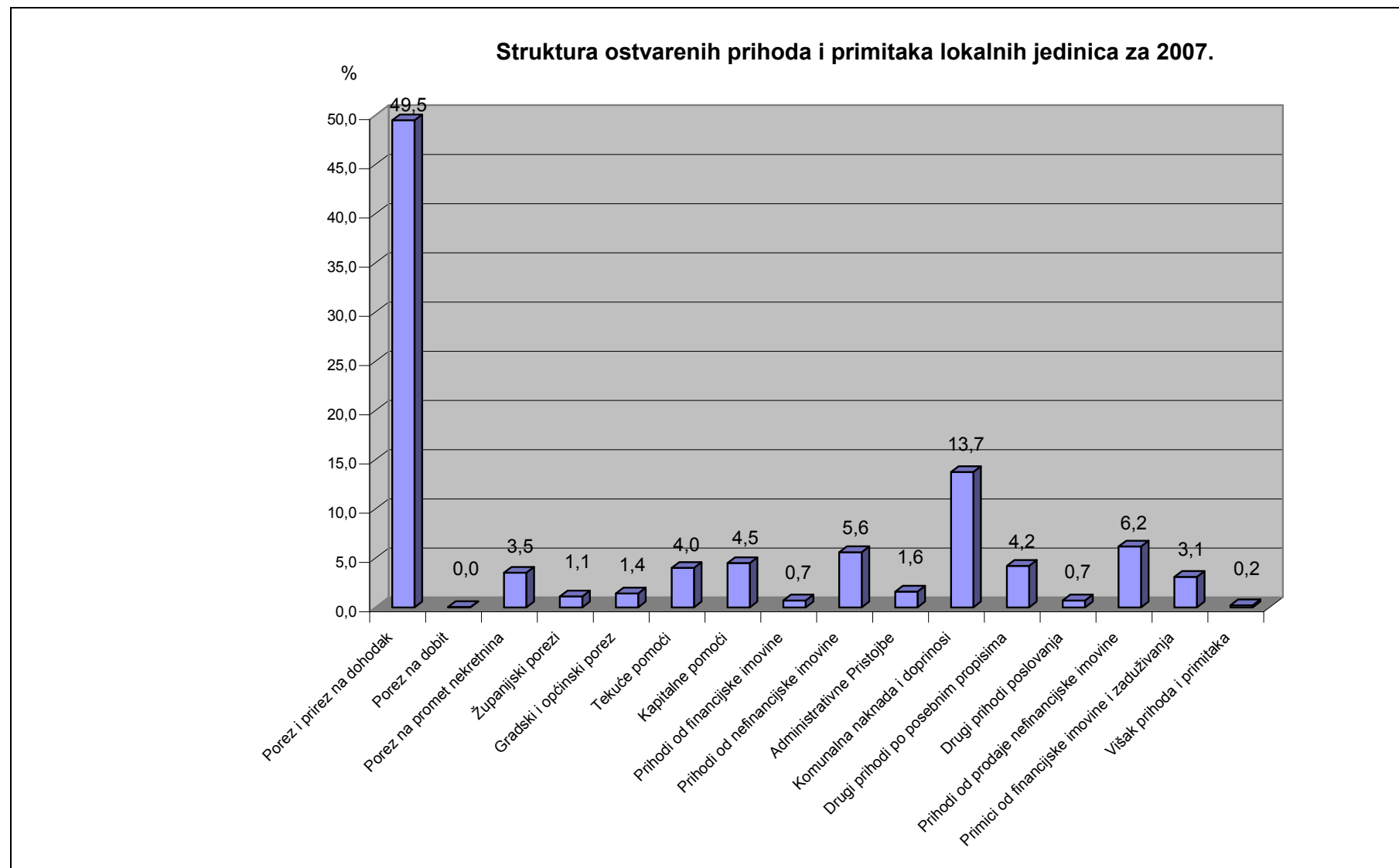
Vlastiti izvori sredstava županije su prihodi od vlastite imovine, županijski porezi, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje, te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonima.

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

Financijski najsnažnije su Splitsko-dalmatinska, Primorsko-goranska, Istarska, Zagrebačka i Osječko-baranjska županija s ostvarenim prihodima i primicima u iznosu 8.921.132.568,00 kn ili 37,2%, dok su na područjima preostalih 15 županija prihodi i primici ostvareni u iznosu 15.038.221.028,00 kn ili 62,8%. U 2007. izvršena je preraspodjela u financiranju javnih potreba u korist financijski slabijih županija, te je njihov udjel povećan s 46,5% na 62,8%.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda i primitaka lokalnih jedinica (uključen i Grad Zagreb) za 2007.

Grafički prikaz broj 6



Vodeća uloga u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini pripada porezu i prirezu na dohodak s udjelom 49,5%. Slijede prihodi od komunalne naknade i doprinosa s udjelom 13,7%, prihodi od prodaje nefinancijske imovine s udjelom 6,2%, prihodi od nefinancijske imovine s udjelom 5,6%, kapitalne pomoći s udjelom 4,5%, drugi prihodi po posebnim propisima s udjelom 4,2% i tekuće pomoći s udjelom 4,0%. Svi drugi prihodi (porez na promet nekretnina, županijski, gradski i općinski porezi, prihodi od financijske imovine, administrativne pristojbe, drugi prihodi poslovanja, primici od financijske imovine i zaduživanja i višak prihoda i primitaka) imaju udjel 12,3%.

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

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

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

U 2007. izmijenjene su odredbe Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prema kojima je izvršena preraspodjela poreza na dohodak između države, gradova i općina, a prihod od poreza na dobit u cijelosti je postao prihod državnog proračuna.

Prihodi od poreza na dohodak raspodijeljeni su na sljedeći način: udjel općine odnosno grada je 52,0%, udjel županije 15,0%, udjel za decentralizirane funkcije 12,0% i udjel pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 21,0%. Općine, gradovi, županije i Grad Zagreb, koji financiraju decentralizirane funkcije, imaju pravo na dodatni udjel u porezu na dohodak: 3,1% za osnovno školstvo, 2,2% za srednje školstvo, 2,2% za socijalnu skrb (0,5% - centri za socijalni rad, 1,7% - domovi za starije i nemoćne osobe), 3,2% za zdravstvo i 1,3% za javne vatrogasne postrojbe.

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

Na razini lokalne države, prihodi od poreza i prireza na dohodak ostvareni su u iznosu 11.860.125.391,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 4.177.611.651,00 kn ili 35,2%. Na sve druge lokalne jedinice odnosi se 7.682.513.740,00 kn ili 64,8%. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su više za 3.605.026.403,00 kn ili 43,7%.

To je u apsolutnom i relativnom iznosu, najznačajniji porast u ostvarenju prihoda od poreza i prireza na dohodak, a posljedica je izmijenjenih zakonskih propisa u njihovoj preraspodjeli u korist lokalne države. Relativni udjel poreza i prireza na dohodak u financiranju javnih potreba imao je tendenciju smanjenja s 41,2% u 2004. na 40,5% u 2005. te na 38,8% u 2006., dok je u 2007. povećan na 49,5%.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima od poreza i prireza na dohodak za 2007. u proračunima županija, gradova, općina i Grada Zagreba.

Tablica broj 19

Ostvareni prihodi od poreza i prireza na dohodak za 2007.

u kn

Redni broj	Županija	Proračuni					
		Županije	Udjel u %	Gradovi	Udjel u %	Općine	Udjel u %
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Zagrebačka	206.141.237,00	8,3	447.362.700,00	5,5	107.422.015,00	8,7
2.	Krapinsko-zagorska	96.643.101,00	3,9	65.989.435,00	0,8	90.143.295,00	7,3
3.	Sisačko-moslavačka	126.438.983,00	5,1	215.341.226,00	2,6	47.274.929,00	3,8
4.	Karlovačka	96.360.036,00	3,9	174.558.524,00	2,1	37.545.763,00	3,1
5.	Varaždinska	136.215.448,00	5,5	183.889.212,00	2,3	59.718.630,00	4,8
6.	Koprivničko-križevačka	86.501.219,00	3,5	102.549.684,00	1,3	28.705.428,00	2,3
7.	Bjelovarsko-bilogorska	87.133.230,00	3,5	109.022.986,00	1,3	22.163.636,00	1,8
8.	Primorsko-goranska	253.931.970,00	10,2	487.544.818,00	6,0	152.288.620,00	12,4
9.	Ličko-senjska	11.018.432,00	0,4	71.713.957,00	0,9	27.304.276,00	2,2
10.	Virovitičko-podravska	54.069.921,00	2,2	55.315.960,00	0,7	22.903.842,00	1,9
11.	Požeško-slavonska	20.908.479,00	0,8	67.414.375,00	0,8	14.592.644,00	1,2
12.	Brodsko-posavska	95.941.520,00	3,8	101.907.824,00	1,3	53.334.853,00	4,3
13.	Zadarska	117.380.272,00	4,7	167.303.006,00	2,1	68.978.764,00	5,6
14.	Osječko-baranjska	218.077.111,00	8,8	295.420.317,00	3,6	81.829.450,00	6,6
15.	Šibensko-kninska	81.375.168,00	3,2	133.459.750,00	1,6	20.899.482,00	1,7
16.	Vukovarsko-srijemska	116.956.830,00	4,7	128.227.531,00	1,6	56.959.643,00	4,6
17.	Splitsko-dalmatinska	329.974.061,00	13,2	610.633.797,00	7,5	107.189.110,00	8,7
18.	Istarska	173.086.598,00	6,9	326.627.682,00	4,0	93.642.017,00	7,6
19.	Dubrovačko-neretvanska	106.171.314,00	4,3	152.410.461,00	1,9	97.137.507,00	7,9
20.	Međimurska	77.000.952,00	3,1	61.434.780,00	0,8	43.025.929,00	3,5
21.	Grad Zagreb	-	-	4.177.611.651,00	51,3	-	-
	UKUPNO	2.491.325.882,00	100,0	8.135.739.676,00	100,0	1.233.059.833,00	100,0

Porez i prirez na dohodak na područjima 20 županija (bez Grada Zagreba) ostvaren je u iznosu 7.682.513.740,00 kn, što je povećanje za 2.222.331.557,00 kn ili 40,7% u odnosu na prethodnu godinu. Na područjima Zagrebačke, Primorsko-goranske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije, porez i prirez na dohodak je ostvaren u iznosu 3.891.171.503,00 kn ili 50,6%, a na područjima preostalih 15 županija u iznosu 3.791.342.237,00 kn ili 49,4%.

Porez i prirez na dohodak se u najznačajnijem dijelu ostvaruje u proračunima gradova 8.135.739.676,00 kn ili 68,6%, zatim u županijama 2.491.325.882,00 kn ili 21,0% i u najmanjem iznosu u proračunima općina 1.233.059.833,00 kn ili 10,4%. Kada se promatra relativni udjel u odnosu na prethodnu godinu, proizlazi da je povećana preraspodjela poreza i prireza na dohodak u korist gradova za 2,6% uz smanjenje poreza i prireza na dohodak na razini županija za 2,9%.

Prihodi od poreza i prireza na dohodak ostvareni su u proračunima 45 gradova u iznosu 3.152.440.050,00 kn ili 79,6% i u proračunima preostalih gradova (81) u iznosu 805.687.975,00 kn ili 20,4% (bez Grada Zagreba).

Kriterij visine ostvarenih prihoda od poreza i prireza na dohodak uzet je u iznosu 20,0 milijuna kuna, jer je analizom utvrđeno postojanje velike disperzije u visini ostvarivanja ovih prihoda, što znači da gospodarski slabije razvijeni gradovi ne ostvaruju prihode od poreza i prireza na dohodak u značajnijim iznosima.

U proračunima velikih gradova (Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Osijek, Pula, Rijeka, Samobor, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Velika Gorica, Vinkovci, Zadar) porez i prirez na dohodak ostvaren je u iznosu 2.137.254.778,00 kn ili 54,0% u odnosu na ostvarenje na područjima drugih gradova (bez Grada Zagreba) odnosno 26,3% u odnosu na ukupno ostvarene prihode od poreza i prireza na dohodak (bez Grada Zagreba).

U proračunima gradova s područja Krapinsko-zagorske, Ličko-senjske, Virovitičko-podravske, Požeško-slavonske i Međimurske županije, prihodi od poreza i prireza na dohodak ostvaruju se u najmanjim iznosima 321.868.507,00 kn ili 8,1% u odnosu na ostvarene prihode od poreza i prireza na dohodak (bez Grada Zagreba) odnosno 3,9% od ukupnog ostvarenja poreza i prireza na dohodak. Na područjima ovih županija su 22 grada ili 17,5%.

Sredstvima od poreza i prireza na dohodak, financiraju se javne potrebe putem deset županijskih proračuna (Zagrebački, Sisačko-moslavački, Varaždinski, Primorsko-goranski, Zadarski, Osječko-baranjski, Vukovarsko-srijemski, Splitsko-dalmatinski, Istarski i Dubrovačko-neretvanski) u iznosu 1.784.373.824,00 kn ili 71,6%, a putem preostalih deset županijskih proračuna u iznosu 706.952.058,00 kn ili 28,4%.

Ostvarenje prihoda od poreza i prireza na dohodak u proračunima 163 općine (38,0%) s područja Zagrebačke, Krapinsko-zagorske, Primorsko-goranske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske, Istarske i Dubrovačko-neretvanske županije iznosi 729.652.014,00 kn ili 59,2%. U proračunima preostalih 266 ili 62,0% općina, ostvareni su u iznosu 503.407.819,00 kn ili 40,8%.

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

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

Prirez porezu na dohodak ostvaren je u iznosu 1.231.729.332,00 kn⁴ i njegov udjel u odnosu na ukupno ostvareni porez i prirez na dohodak je 10,4%. Mogućnost uvođenja prireza porezu na dohodak ima 556 lokalnih jedinica (127 gradova i 429 općina), a uveden je kod 257 ili 46,2% lokalnih jedinica.

Prihodi od poreza na dobit ostvareni su u iznosu 10.265.323,00 kn. Ovaj je porez do konca 2006. pripadao u sustav zajedničkih prihoda, koji se dijelio između središnje i lokalne države. Zbog izmijenjenih zakonskih propisa, u 2007. isključivi je prihod državnog proračuna. U razdoblju od 2000. do 2005. njegov relativni udjel u ukupnim prihodima kretao se u rasponu od 4,9% do 5,8% a u 2006. iznosio 6,9% (bez Grada Zagreba). U 2006. prihodi od poreza na dobit bili su, po ostvarenoj visini, četvrti prihod po značaju u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini.

⁴ Izvor podataka: Financijska agencija, Sektor servisa za državu, Centar za podršku sustavu riznice.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima od poreza na promet nekretnina za 2006. i 2007. u proračunima županija, gradova, općina i Grada Zagreba.

Tablica broj 20

Ostvareni prihodi od poreza na promet nekretnina
za 2006. i 2007.

u kn

Redni broj	Županija	Ostvareni prihodi od poreza na promet nekretnina			
		2006.	Udjel u %	2007.	Udjel u %
1	2	5	6	5	6
1.	Zagrebačka	45.971.220,00	6,6	54.511.442,00	6,5
2.	Krapinsko-zagorska	7.400.360,00	1,1	9.724.530,00	1,2
3.	Sisačko-moslavačka	7.861.365,00	1,1	9.396.341,00	1,1
4.	Karlovačka	8.189.479,00	1,2	14.705.336,00	1,8
5.	Varaždinska	10.129.370,00	1,4	18.118.230,00	2,2
6.	Koprivničko-križevačka	7.794.721,00	1,1	9.196.090,00	1,1
7.	Bjelovarsko-bilogorska	6.320.717,00	0,9	6.719.035,00	0,8
8.	Primorsko-goranska	96.488.026,00	13,8	98.288.176,00	11,7
9.	Ličko-senjska	7.380.527,00	1,1	10.027.941,00	1,2
10.	Virovitičko-podravska	4.429.495,00	0,6	5.272.797,00	0,6
11.	Požeško-slavonska	2.191.047,00	0,3	5.381.939,00	0,6
12.	Brodsko-posavska	8.872.501,00	1,3	12.846.020,00	1,5
13.	Zadarska	47.990.644,00	6,9	58.194.044,00	6,9
14.	Osječko-baranjska	21.430.846,00	3,1	19.807.551,00	2,4
15.	Šibensko-kninska	29.131.775,00	4,2	39.159.778,00	4,6
16.	Vukovarsko-srijemska	8.049.205,00	1,1	6.206.928,00	0,7
17.	Splitsko-dalmatinska	89.711.540,00	12,8	97.331.702,00	11,6
18.	Istarska	78.227.505,00	11,2	86.032.158,00	10,2
19.	Dubrovačko-neretvanska	29.064.668,00	4,2	40.767.739,00	4,8
20.	Međimurska	7.253.786,00	1,0	6.897.830,00	0,8
21.	Grad Zagreb	174.625.842,00	25,0	233.389.389,00	27,7
UKUPNO		698.514.639,00	100,0	841.974.996,00	100,0

U sustav zajedničkih prihoda pripada i porez na promet nekretnina, u kojem središnja država sudjeluje s 40,0%, a gradovi i općine sa 60,0%. Ostvaren je u iznosu 841.974.996,00 kn, što je za 143.460.357,00 kn ili 20,5% više u odnosu na 2006. Njegov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima je 3,5%. Na područjima Zagrebačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske, Istarske i Dubrovačko-neretvanske županije ostvaren je u iznosu 474.285.039,00 kn ili 77,9% i u svim drugim županijama 134.300.568,00 kn ili 22,1% u odnosu na ukupno ostvarenje ovog prihoda (bez Grada Zagreba).

Iz podataka u tablici vidljivo je da u 2007., apsolutan rast prihoda od poreza na promet nekretnina nije značajan. Kretao se u rasponu od 11.703.071,00 kn u Dubrovačko-neretvanskoj županiji do 2.647.414,00 kn u Ličko-senjskoj županiji, za razliku od prethodne godine kada se kretao u rasponu od 15.182.575,00 kn (Zadarska županija) do 33.603.344,00 kn (Primorsko-goranska županija).

Relativan rast prihoda od poreza na promet nekretnina u Karlovačkoj županiji iznosi 79,6% (6.515.857,00 kn), Varaždinskoj 78,9% (7.988.860,00 kn) i Požeško-slavonskoj 145,6% (3.190.892,00 kn).

Na području Osječko-baranjske, Vukovarsko-srijemske i Međimurske županije prihodi od poreza na promet nekretnina smanjeni su u rasponu od 22,9% do 4,9%.

Porez na promet nekretnina nije ostvaren u proračunima dva grada (Županija i Labin) i 20 općina (Podravske Sesvete, Đulovac, Severin, Vrbnik, Udbina, Voćin, Galovac, Novigrad, Čepin, Darda, Erdut, Magadenovac, Biskupija, Cista Provo, Lokvičići, Primorski Dolac, Šestanovac, Zagvozd, Dekanovec i Strahoninec).

Županijski, gradski i općinski porezi ostvareni su u iznosu 602.729.235,00 kn i u ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 2,5%. Na razini lokalnih jedinica, bez Grada Zagreba, ostvareni su u iznosu 468.341.394,00 kn, što je više za 26.532.823,00 kn ili 6,0% i imaju udjel 2,8%.

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

Županijski porezi su porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre. Općinski i gradski porezi su prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnih površina, porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine i porez na neizgrađeno građevno zemljište.

Porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine i porez na neizgrađeno građevno zemljište, noviji su porezni oblici. Veći broj lokalnih jedinica uveo je ove vrste poreza, ali u razdoblju od 2002. do 2006. prihodi od ovih vrsta poreza nisu ostvarivani. Ustavni sud Republike Hrvatske, u ožujku 2007., donio je Odluku o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo je odredbe Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima su bili uvedeni porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine i porez na neizgrađeno građevno zemljište.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske temelji se na odredbama članka 48. stavka 1. i članka 51. stavka 1. i 2. Ustava, jer se ovim porezima posredno vlasnicima nameću obveze njihova korištenja odnosno ograničava pravo vlasništva na nekretnini, imaju obilježja kaznenih poreza (vlasnik se kažnjava jer je propustio koristiti nekretninu) i nisu u skladu s načelom pravednosti poreznog sustava, prema kojem porezni teret mora biti ravnomjerno raspoređen (svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima).

Korištenje propisanih izvora financiranja u praksi se različito primjenjuje: ne uvode se svi porezni oblici, propisuju se minimalne stope ili iznosi poreza ili se uvedeni porezi ne ostvaruju.

Očito je da uvođenje lokalnih poreza i propisivanje stopa ili iznosa poreza nije u korelaciji s visinom sredstva koje je neophodno prikupiti kako bi bio zadovoljen određeni opseg javnih potreba.

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

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

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

Prihodi od pomoći su ostvareni u iznosu 2.035.083.202,00 kn i njihov udjel u ostvarenim prihodima i primicima je 8,5%. Ako se izuzme Grad Zagreb, prihodi od pomoći su ostvareni u iznosu 2.013.391.756,00 kn i njihov udjel iznosi 11,9%. U odnosu na prethodnu godinu, više su ostvarene za 834.640.759,00 kn ili 69,5% što je najveći porast prihoda od pomoći u proteklih četiri godine. U razdoblju od 2003. do 2006. to je najznačajniji rast prihoda od pomoći. Relativni udjel ostvarenih prihoda od pomoći u 2003. bio je 14,9%, a u ostalim godinama kretao se u rasponu od 8,4% do 9,5% (bez Grada Zagreba), što znači da je u ovoj godini znatno povećano financiranje javnih potreba na lokalnoj razini putem prihoda od pomoći.

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

Na prihode od tekućih pomoći odnosi se 959.375.940,00 kn ili 47,1%, a na kapitalne 1.075.707.262,00 kn ili 52,9%. U 2007. nije zadržan isti relativni odnos ostvarenih prihoda od tekućih i kapitalnih pomoći, nego je apsolutno i relativno ostvarenje prihoda od pomoći u korist tekućih pomoći. Dio kapitalnog financiranja na lokalnoj razini obavlja se i izravnim prijenosom sredstava pojedinih ministarstava i trgovačkih društava u vlasništvu države na trgovačka društva u vlasništvu ili suvlasništvu lokalnih jedinica.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima od pomoći za 2007.

Tablica broj 21

Ostvareni prihodi od pomoći za 2007.

u kn

Redni broj	Županija	Tekuće pomoći	Kapitalne pomoći	Ukupno	Udjel u ostvarenim prihodima i primicima županija u %
1	2	3	4	5 (3+4)	6
1.	Zagrebačka	37.479.697,00	74.271.693,00	111.751.390,00	7,6
2.	Krapinsko-zagorska	28.323.616,00	68.752.258,00	97.075.874,00	21,0
3.	Sisačko-moslavačka	47.931.334,00	35.400.983,00	83.332.317,00	11,4
4.	Karlovačka	43.514.740,00	39.350.107,00	82.864.847,00	14,3
5.	Varaždinska	42.458.350,00	25.207.819,00	67.666.169,00	9,6
6.	Koprivničko-križevačka	16.716.172,00	34.424.319,00	51.140.491,00	10,0
7.	Bjelovarsko-bilogorska	35.954.007,00	32.643.531,00	68.597.538,00	16,5
8.	Primorsko-goranska	67.761.044,00	70.817.766,00	138.578.810,00	5,6
9.	Ličko-senjska	56.675.029,00	39.291.931,00	95.966.960,00	30,5
10.	Virovitičko-podravska	20.247.675,00	48.873.264,00	69.120.939,00	23,7
11.	Požeško-slavonska	15.053.454,00	26.719.510,00	41.772.964,00	19,5
12.	Brodsko-posavska	30.725.298,00	25.577.668,00	56.302.966,00	12,8
13.	Zadarska	53.128.345,00	137.338.723,00	190.467.068,00	20,5
14.	Osječko-baranjska	91.362.682,00	53.342.294,00	144.704.976,00	12,5
15.	Šibensko-kninska	45.460.830,00	26.209.303,00	71.670.133,00	13,9
16.	Vukovarsko-srijemska	57.287.331,00	90.951.858,00	148.239.189,00	21,5
17.	Splitsko-dalmatinska	90.421.815,00	148.344.872,00	238.766.687,00	10,0
18.	Istarska	60.964.024,00	29.092.812,00	90.056.836,00	5,7
19.	Dubrovačko-neretvanska	76.612.574,00	47.988.180,00	124.600.754,00	15,2
20.	Međimurska	19.606.477,00	21.108.371,00	40.714.848,00	11,2
21.	Grad Zagreb	21.691.446,00	0,00	21.691.446,00	0,3
UKUPNO		959.375.940,00	1.075.707.262,00	2.035.083.202,00	8,5

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

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

Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu, definirane su vrste i kriteriji dodjele pomoći iz državnog proračuna. Odnose se na pomoći županijama (ulaganja u razvojne programe županija, općina i gradova na njihovu području) te pomoći općinama i gradovima prve i druge skupine na područjima posebne državne skrbi. Županije najmanje 75,0% pomoći državnog proračuna raspodjeljuju općinama i gradovima s njihova područja koji nisu izravno korisnici pomoći, a kriterije raspodjele propisuje županijska skupština.

Kriteriji za izračun i dodjelu pomoći županijama, gradovima i općinama temelje se na sljedećim elementima: broj stanovnika (popis iz 2001.), prosjek prihoda županijskog, gradskog i općinskog proračuna za 2005. po stanovniku na razini države (državni prosjek) i prihodi županijskog proračuna za 2005. po stanovniku županije i gustoća naseljenosti (državni prosjek i broj stanovnika pojedine županije, skupinski prosjek prihoda po stanovniku na područjima prve i druge skupine područja posebne državne skrbi). Za općine i gradove važan je kriterij udjela rashoda za kapitalne programe (nabava nefinancijske imovine) u ukupnim rashodima, racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenom) i rashodi za funkcije grada (ispod 30 000 stanovnika) u 2005.

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

Udjel u ostvarenim prihodima i primicima na razini županija kreće se od 5,6% u Primorsko-goranskoj županiji do 30,5% u Ličko-senjskoj županiji. Značajan je udjel financiranja javnih potreba putem pomoći u Virovitičko-podravskoj (23,7%), Vukovarsko-srijemskoj (21,5%), Krapinsko-zagorskoj (21,0%), Zadarskoj (20,5%) i Požeško-slavonskoj županiji (19,5%) u odnosu na ostvarene prihode i primitke tih županija.

U 2007. prihodi od tekućih ili kapitalnih pomoći nisu ostvareni u proračunima tri općine, prihodi od tekućih pomoći u proračunu jednog grada i 11 općina te kapitalne pomoći u proračunima tri županije, četiri grada i 36 općina.

Prema razinama lokalne vlasti, pomoći su u proračunima županija ostvarene u iznosu 334.596.453,00 kn ili 16,6%, gradova u iznosu 848.636.180,00 kn ili 42,1% i općina u iznosu 830.159.123,00 kn ili 41,3% u odnosu na ukupno ostvarene prihode od pomoći.

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

- procjeni financijske snage i fiskalnog kapaciteta s detaljnim podacima o poreznim stopama i poreznim osnovicama, kada je poznato da većina jedinica ne uvodi sve izvore financiranja, a stope poreza i visina iznosa poreza niže su od zakonom propisanih najviših stopa odnosno visine iznosa poreza, te
- analizi neutrošenih sredstava lokalnih jedinica iz prethodnih godina. Stanje neutrošenih sredstava koncem 2007. iznosi 2.238.606.488,00 kn (bez Grada Zagreba) i veće je u odnosu na prethodnu godinu za 747.795.208,00 kn ili 50,2%.

Prihodi od komunalne naknade i doprinosa drugi su po značaju izvori financiranja na lokalnoj razini. U cijelosti su namjenski prihodi. Namijenjeni su održavanju komunalne infrastrukture te gradnji objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Ostvareni su u iznosu 3.293.083.823,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 986.502.622,00 kn ili 29,9%. Prihodi od komunalne naknade i doprinosa svih drugih gradova i općina, ostvareni su u iznosu 2.306.581.201,00 kn što je za 211.845.015,00 kn ili 10,1% više u odnosu na prethodnu godinu. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 13,6% odnosno s Gradom Zagrebom 13,7%.

Prihodi od komunalne naknade i doprinosa u gradovima i općinama s područja Zagrebačke, Sisačko-moslavačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske, Istarske i Dubrovačko-neretvanske županije ostvareni su u iznosu 1.863.195.841,00 kn ili 80,8%, a u svim drugim gradovima i općinama 443.385.360,00 kn ili 19,2%.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prihodi od nefinancijske imovine odnose se na naknade od koncesija, zakup i iznajmljivanje imovine, naknade za ceste i druge prihode (eksploatacija mineralnih sirovina, naknada za korištenje prostora elektrana, lovozakupnine, prihodi od spomeničke rente). Ostvareni su u iznosu 1.343.817.292,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 421.730.335,00 kn ili 31,4%, a na sve druge lokalne jedinice 922.086.957,00 kn ili 68,6%. U odnosu na prethodnu godinu povećani su za 67.107.638,00 kn ili 5,2%. Njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 5,6%, odnosno bez Grada Zagreba 5,5%.

Drugi prihodi po posebnim propisima odnose se na naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, dio cijene komunalne usluge za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, naknade za odlaganje komunalnog otpada, šumski doprinos i drugo. Ostvareni su u iznosu 1.010.743.207,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 336.808.129,00 kn ili 33,3%, a na sve druge lokalne jedinice 673.935.078,00 kn ili 66,7%. U odnosu na prethodnu godinu veći su za 230.878.172,00 kn ili 29,6%. U ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju udjel 4,0% odnosno s Gradom Zagrebom 4,2%.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine (kapitalni prihodi), odnose se na prihode od prodaje neproizvedene materijalne imovine (zemljište) i nematerijalne imovine (prava), prihode od proizvedene dugotrajne imovine (građevinski objekti, postrojenja i oprema, prijevozna sredstva i drugo) i kratkotrajnu imovinu (zalihe i gotovi proizvodi) te druge prihode. Ostvareni su u iznosu 1.482.940.191,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 399.069.339,00 kn ili 26,9%, a na sve druge lokalne jedinice 1.083.870.852,00 kn ili 73,1%. Rast ovih prihoda, u odnosu na prethodnu godinu iznosi 545.655.596,00 kn ili 58,2%. U relativnom iskazu, u odnosu na 2006., povećani su za 55,8%. Njihov udjel je 6,4%, odnosno s Gradom Zagrebom 6,2%.

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

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

Zakonskim odredbama u 2007., na razini svih lokalnih jedinica, ograničena je visina zaduživanja najviše do 2,3% od ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica iskazanih u godišnjim financijskim izvještajima za 2006. Od ovog ograničenja izuzete su lokalne jedinice kojima je Vlada Republike Hrvatske izdala suglasnost do konca 2006. (a u toj godini sredstva nisu korištene), jedinice lokalne samouprave na područjima posebne državne skrbi i lokalne jedinice koje ostvaruju sredstva za nabavu nefinancijske imovine iz Fonda za regionalni razvoj Republike Hrvatske i Fonda za razvoj i zapošljavanje.

U tablici u nastavku, daju se podaci o zaduživanju lokalnih jedinica za 2007.

Tablica broj 22

Zaduživanje lokalnih jedinica
za 2007.

u kn

Redni broj	Županija	Kredit i municipalne obveznice			
		Početno stanje	Primljeno u 2007.	Otplaćeno u 2007.	Stanje duga
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	177.272.518,00	8.230.070,00	27.737.602,00	157.764.986,00
2.	Krapinsko-zagorska	53.736.025,00	13.219.553,00	8.278.826,00	58.676.752,00
3.	Sisačko-moslavačka	55.495.065,00	10.235.091,00	7.248.670,00	58.481.486,00
4.	Karlovačka	65.123.675,00	1.090.000,00	9.684.095,00	56.529.580,00
5.	Varaždinska	53.670.470,00	3.890.370,00	4.373.988,00	53.186.852,00
6.	Koprivničko-križevačka	83.828.436,00	15.317.766,00	17.131.676,00	82.014.526,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	42.777.099,00	14.383.493,00	2.761.144,00	54.399.448,00
8.	Primorsko-goranska	252.118.398,00	99.222.446,00	44.556.625,00	306.784.219,00
9.	Ličko-senjska	42.069.573,00	1.831.879,00	6.677.811,00	37.223.641,00
10.	Virovitičko-podravska	37.471.778,00	50.851.959,00	6.040.314,00	82.283.423,00
11.	Požeško-slavonska	86.552.402,00	26.346.715,00	8.125.396,00	104.773.721,00
12.	Brodsko-posavska	53.573.563,00	5.976.811,00	10.916.375,00	48.633.999,00
13.	Zadarska	172.101.435,00	1.891.063,00	4.767.669,00	169.224.829,00
14.	Osječko-baranjska	110.402.072,00	45.454.303,00	18.476.993,00	137.379.382,00
15.	Šibensko-kninska	62.997.949,00	10.110.781,00	9.719.050,00	63.389.680,00
16.	Vukovarsko-srijemska	48.035.344,00	44.459.662,00	3.771.273,00	88.723.733,00
17.	Splitsko-dalmatinska	115.255.737,00	118.735.346,00	21.899.117,00	212.091.966,00
18.	Istarska	163.195.555,00	5.528.151,00	28.785.185,00	139.938.521,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	62.638.609,00	6.876.245,00	4.631.206,00	64.883.648,00
20.	Međimurska	43.463.008,00	24.928.592,00	6.984.412,00	61.407.188,00
UKUPNO		1.781.778.711,00	508.580.296,00	252.567.427,00	2.037.791.580,00
21.	Grad Zagreb	348.591.118,00	150.000.000,00	148.484.163,00	350.106.955,00
SVEUKUPNO		2.130.369.829,00	658.580.296,00	401.051.590,00	2.387.898.535,00

Koncem godine, stanje glavnice duga na temelju zaduživanja iznosilo je 2.387.898.535,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 350.106.955,00 kn ili 14,7%, a na druge lokalne jedinice 2.037.791.580,00 kn ili 85,3%. Stanje duga veće je u odnosu na početno stanje za 257.528.706,00 kn ili 12,1%. Relativni udjel u odnosu na prethodnu godinu povećan je za 4,2%. Tijekom 2007. izvršeno je zaduživanje u iznosu 658.580.296,00 kn, što je za 251.526.124,00 kn ili 61,8% više u odnosu na prethodnu godinu.

Tijekom godine otplaćena je glavnica duga u iznosu 401.051.590,00 kn, što je više za 124.511.092,00 kn ili 45,0% u odnosu na prethodnu godinu.

Na razini lokalnih jedinica (bez Grada Zagreba) rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2007. iznosili su 4.225.798.674,00 kn, što znači da je 15,6% ovih rashoda financirano putem zaduživanja. Udjel financiranja nabave nefinancijske imovine putem zaduživanja ima tendenciju rasta. U 2005. iznosio je 7,9%, a u 2006. iznosio je 13,5%.

Na razini lokalne države, unatrag nekoliko godina, postoji tendencija ograničenja financiranja kapitalnih nabava putem zaduživanja. Međutim, stanje zaduženja, od 2002. do 2007., u stalnom je porastu. Na koncu 2002. stanje zaduženja (bez Grada Zagreba) iznosilo je 1.135.005.245,00 kn, što znači da je do konca 2007. povećano za 902.786.335,00 kn ili 79,5%.

Posljednjih godina zaduživanja se provode uz višegodišnje odgode početka povrata kreditnih sredstava ili uz sukcesivno korištenje kreditnih sredstava, što poskupljuje kapitalna ulaganja. U razdoblju od 1999. do 2002. otplata glavnice duga s naslova zaduživanja (bez Grada Zagreba) kretala se od 19,4% do 22,2%, dok od 2003. otplata glavnice iznosi 13,4%, 2004. iznosi 10,8%, 2005. iznosi 12,1%, u 2006. iznosi 13,4% i u 2007. iznosi 11,0% u odnosu na ukupna zaduženja (početno stanje uvećano za iznos zaduženja u tekućoj godini). Zaduzivanje lokalnih jedinica neophodno je razmatrati i sa stajališta drugih obveza. To su u prvom redu dana jamstva trgovačkim društvima ili ustanovama u njihovom vlasništvu ili suvlasništvu, koja mogu biti obveza lokalne jedinice, ako ih korisnik kredita ne podmiruje i nepodmirene kratkoročne obveze koje u 2007. iznose 1.633.297.527,00 kn (bez Grada Zagreba) ili 9,6% u odnosu na ostvarene prihode i primitke.

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

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

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

U nastavku se daju podaci o danim jamstvima lokalnih jedinica za 2007.

Tablica broj 23

Dana jamstva lokalnih jedinica
za 2007.

u kn

Redni broj	Županija	Početno stanje	Dana jamstva	Otplate	Stanje 31. prosinca 2007.
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	7.889.591,00	4.398.467,00	1.737.802,00	10.550.256,00
2.	Krapinsko-zagorska	47.162.980,00	10.000.000,00	31.358.518,00	25.804.462,00
3.	Sisačko-moslavačka	58.544.410,00	8.347.151,00	4.743.375,00	62.148.186,00
4.	Karlovačka	94.914.938,00	20.000.000,00	3.538.255,00	111.376.683,00
5.	Varaždinska	108.130.100,00	1.299.365,00	13.830.189,00	95.599.276,00
6.	Koprivničko-križevačka	4.837.027,00	0,00	1.471.632,00	3.365.395,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	22.362.437,00	148.759,00	1.004.806,00	21.506.390,00
8.	Primorsko-goranska	174.963.465,00	100.352.055,00	36.437.387,00	238.878.133,00
9.	Ličko-senjska	14.576.017,00	1.862.121,00	2.638.796,00	13.799.342,00
10.	Virovitičko-podravska	600.000,00	0,00	0,00	600.000,00
11.	Požeško-slavonska	20.712.253,00	0,00	1.329.111,00	19.383.142,00
12.	Brodsko-posavska	6.228.295,00	0,00	366.882,00	5.861.413,00
13.	Zadarska	52.996.677,00	3.474.622,00	2.448.795,00	54.022.504,00
14.	Osječko-baranjska	285.485.246,00	42.577.341,00	24.390.435,00	303.672.152,00
15.	Šibensko-kninska	96.371.661,00	4.467.630,00	11.759.048,00	89.080.243,00
16.	Vukovarsko-srijemska	4.224.822,00	18.564.785,00	895.562,00	21.894.045,00
17.	Splitsko-dalmatinska	357.968.724,00	20.688.746,00	80.581.208,00	298.076.262,00
18.	Istarska	76.921.217,00	0,00	9.681.808,00	67.239.409,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	102.289.092,00	7.678.019,00	475.843,00	109.491.268,00
20.	Međimurska	0,00	49.120.000,00	0,00	49.120.000,00
	UKUPNO	1.537.178.952,00	292.979.061,00	228.689.452,00	1.601.468.561,00
21.	Grad Zagreb	1.695.301.115,00	541.438.887,00	52.865.918,00	2.183.874.084,00
	SVEUKUPNO	3.232.480.067,00	834.417.948,00	281.555.370,00	3.785.342.645,00

Početno stanje danih jamstava iznosi 3.232.480.067,00 kn, a na koncu godine 3.785.342.645,00 kn i veće je u odnosu na početno stanje za 552.862.578,00 kn ili 17,1%. Na Grad Zagreb odnosi se 1.695.301.115,00 kn ili 52,4%, a na sve županije 2.183.874.084,00 kn ili 57,7% u odnos na ukupno stanje danih jamstava na koncu godine. U 2007. jamstva su dana na razini svih županija.

U odnosu na prethodnu godinu povećana su dana jamstva za 64.289.609,00 kn ili 4,2% (bez Grada Zagreba). U 2007. najveći dio danih jamstava odnosi se na Primorsko-goransku županiju u iznosu 100.352.055,00 kn ili 34,2% od ukupno danih jamstava.

Jamstva su otplaćena u iznosu 228.689.452,00 kn (bez Grada Zagreba) što je smanjenje otplata za 61.919.656,00 kn ili 21,3% u odnosu na prethodnu godinu. Korisnici jamstava otplatili su 191.541.889,00 kn, a lokalne jedinice 37.147.563,00 kn.

Stanje danih jamstava u Karlovačkoj županiji je 111.376.683,00 kn ili 6,9%, Varaždinskoj 95.599.276,00 kn ili 6,0%, Primorsko-goranskoj 238.878.133,00 kn ili 14,9%, Osječko-baranjskoj 303.672.152,00 kn ili 19,0%, Splitsko-dalmatinskoj 298.076.262,00 kn ili 18,6%, Šibensko-kninskoj 89.080.243,00 kn ili 5,6% i Dubrovačko-neretvanskoj 109.491.268,00 kn ili 6,8% što ukupno iznosi 1.246.174.017,00 kn ili 77,8% u odnosu na ukupno stanje danih jamstava (bez Grada Zagreba). Na sve preostale županije odnosi se 355.294.544,00 kn ili 22,2%.

Javno-privatno partnerstvo po modelu privatne financijske inicijative novi je oblik financiranja nabave nefinancijske imovine. Regulirano je Smjernicama za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP), Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu i Uredbom o davanju prethodne suglasnosti za zaključivanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Zaključak o objavljivanju Smjernica za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP) donijela je Vlada Republike Hrvatske 1. rujna 2006.

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

Tijekom 2006. i 2007. pet lokalnih jedinica zaključilo je ugovore o javno-privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative. Zaključeno je 30 ugovora za izgradnju/dogradnju isto toliko objekata osnovnih i srednjih škola, športskih dvorana i zgrade županije. Ugovori su zaključeni sa šest privatnih partnera na razdoblje od 20 do 30 godina. Ugovoren je godišnji najam u iznosu 78.142.578,00 kn odnosno ukupni najam za ugovoreno razdoblje plaćanja iznosit će 2.742.131.477,00 kn.

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

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

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

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

U tablici u nastavku daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima za 2007. prema razinama lokalne vlasti.

Tablica broj 24

Ostvareni prihodi i primici za 2007.
prema razinama lokalne vlasti

Redni broj	Razina lokalne vlasti	Broj jedinica	Prihodi i primici u kn	Udjel u %
1	2	3	4	5
1.	Županije	20	3.341.456.843,00	13,9
2.	Grad Zagreb	1	7.050.604.402,00	29,4
3.	Gradovi	126	9.694.563.477,00	40,5
4.	Općine	429	3.872.728.874,00	16,2
UKUPNO		576	23.959.353.596,00	100,0

Najveći dio javnih potreba financira se putem gradova 40,5%, Grada Zagreba 29,4%, općina 16,2% i županija 13,9%.

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

U tablici u nastavku daju se podaci o fiskalnom kapacitetu županija i Grada Zagreba u 2007.

Tablica broj 25

Fiskalni kapacitet županija i Grada Zagreba u 2007.

Redni broj	Županija	Broj stanovnika ⁵	Ukupni prihodi i primici u kn	Udjel u %	Prosjek po stanovniku u kn	Porezni prihodi u kn	Prosjek po stanovniku u kn	Udjel u % (7:4)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Zagrebačka	309 696	1.472.028.383,00	6,1	4.753,00	847.166.577,00	2.735,00	57,6
2.	Krapinsko-zagorska	142 432	462.934.692,00	1,9	3.250,00	275.487.883,00	1.934,00	59,5
3.	Sisačko-moslavačka	185 387	732.626.030,00	3,1	3.952,00	411.233.551,0	2.218,00	56,1
4.	Karlovačka	141 787	578.847.204,00	2,4	4.083,00	336.225.745,00	2.371,00	58,1
5.	Varaždinska	184 769	703.111.584,00	2,9	3.805,00	416.551.312,00	2.254,00	59,2
6.	Koprivničko-križevačka	124 467	517.238.008,00	2,2	4.156,00	236.736.916,00	1.902,00	45,8
7.	Bjelovarsko-bilogorska	133 084	415.533.101,00	1,7	3.122,00	235.078.130,00	1.766,00	56,6
8.	Primorsko-goranska	305 505	2.331.491.663,00	9,7	7.632,00	1.061.746.574,00	3.475,00	45,5
9.	Ličko-senjska	53 677	314.871.528,00	1,3	5.866,00	130.198.536,00	2.426,00	41,3
10.	Virovitičko-podravska	93 389	291.616.022,00	1,2	3.123,00	142.609.987,00	1.527,00	48,9
11.	Požeško-slavonska	85 831	213.743.963,00	0,9	2.490,00	113.447.302,00	1.322,00	53,1
12.	Brodsko-posavska	176 765	438.420.016,00	1,9	2.480,00	278.294.116,00	1.574,00	63,5
13.	Zadarska	162 045	929.007.124,00	3,9	5.733,00	444.360.936,00	2.742,00	47,8
14.	Osječko-baranjska	330 506	1.158.023.727,00	4,8	3.504,00	636.622.719,00	1.926,00	55,0
15.	Šibensko-kninska	112 891	515.146.439,00	2,2	4.563,00	295.718.252,00	2.619,00	57,4
16.	Vukovarsko-srijemska	204 768	689.789.174,00	2,9	3.369,00	319.610.046,00	1.561,00	46,3
17.	Splitsko-dalmatinska	463 676	2.385.062.577,00	10,0	5.144,00	1.216.735.910,00	2.624,00	51,0
18.	Istarska	206 344	1.574.526.218,00	6,6	7.631,00	750.557.404,00	3.637,00	47,7
19.	Dubrovačko-neretvanska	122 870	821.637.871,00	3,4	6.687,00	419.764.547,00	3.416,00	51,1
20.	Međimurska	118 426	363.093.870,00	1,5	3.066,00	199.550.730,00	1.685,00	55,0
21.	Grad Zagreb	779 145	7.050.604.402,00	29,4	9.049,00	4.547.397.772,00	5.836,00	64,5
	UKUPNO	4 437 460	23.959.353.596,00	100,0	5.397,00	13.315.094.945,00	2.999,00	55,6

⁵ Izvor podataka: Državni zavod za statistiku – Popis stanovništva 2001.

Financijski položaj županija je osnažio nakon provedene decentralizacije javnih potreba na području osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva, a financijska snaga im je različita. U raspodjeli javnih prihoda, za jednake samoupravne ovlasti lokalne jedinice participiraju različitim udjelima od 0,9% na području Požeško-slavonske županije do 29,4% u Gradu Zagrebu.

Prema visini relativnih udjela u financiranju javnih potreba, županije se mogu svrstati u nekoliko grupa. U prvoj grupi su Požeško-slavonska (udjel 0,9%), Virovitičko-podravska (udjel 1,2%) i Ličko-senjska (udjel 1,3%). U drugoj grupi su Međimurska (udjel 1,5%), Bjelovarsko-bilogorska (udjel 1,7%), Brodsko-posavska i Krapinsko-zagorska županija (udjel 1,9%). U treću grupu mogu se svrstati Šibensko-kninska i Koprivničko-križevačka (udjel 2,2%), Karlovačka (udjel 2,4%), Varaždinska i Vukovarsko-srijemska (udjel 2,9%). U četvrtoj grupi su Sisačko-moslavačka (udjel 3,1%), Dubrovačko-neretvanska (udjel 3,4%) i Zadarska županija (udjel 3,9%). U posljednjoj grupi su Osječko-baranjska (udjel 4,8%), Zagrebačka (udjel 6,1%), Istarska (udjel 6,6%), Primorsko-goranska (udjel 9,7%) i Splitsko-dalmatinska županija (udjel 10,0%). U svim županijama bilježi se rast ostvarenih prihoda i primitaka, a najveći je u Splitsko-dalmatinskoj (381.380.570,00 kn ili 19,0%), Primorsko-goranskoj (332.050.047,00 kn ili 26,7%), Zagrebačkoj (310.040.456,00 kn ili 26,7%), Vukovarsko-srijemskoj (201.274.616,00 kn ili 41,2%), Zadarskoj (194.567.405,00 kn ili 26,5%) i Dubrovačko-neretvanskoj županiji (145.928.243,00 kn ili 21,6%).

Najveći dio javnih potreba financira se poreznim prihodima u iznosu 13.315.094.945,00 kn ili 55,6%. Udjel financiranja javnih potreba poreznim prihodima kreće se u rasponu od 41,3% u Ličko-senjskoj županiji do 63,4% u Brodsko-posavskoj županiji, dok je udjel poreznih prihoda u financiranju javnih potreba u Gradu Zagrebu 64,5%. Kada se analiziraju podaci iz tablice, u dijelu udjela poreznih prihoda u ukupno ostvarenim prihodima i primicima, može se zaključiti da je financiranje javnih potreba poreznim prihodima, na razini lokalne države, ravnomjernije raspoređeno po županijama odnosno da udjeli poreznih prihoda po županijama, značajnije, ne odstupaju od prosjeka lokalne države. Prosječno porezno opterećenje, po stanovniku, na razini lokalne države iznosi 2.999,00 kn. Kod tri županije (Primorsko-goranska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska) i Grada Zagreba prosječno porezno opterećenje je iznad navedenog iznosa, a u svim drugim županijama je niže.

Najznačajniji dio javnih prihoda ostvaruje se na području Zagrebačke, Primorsko-goranske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije te Grada Zagreba (66,7%) na kojem živi 2 394 926 ili 53,9% stanovnika, dok na područjima preostalih županija udjel javnih prihoda je 33,3% na kojima živi 2 044 534 stanovnika ili 46,1%.

Prosječno opterećenje ukupnim prihodima i primicima, po stanovniku, iznosi 5.397,00 kn. Kod pet županija (Primorsko-goranske, Ličko-senjske, Zadarske, Istarske, Dubrovačko-neretvanske) i Grada Zagreba je iznad prosječnog opterećenja, a u svim drugim županijama je niže.

Financijska snaga unutar gradova i općina je različita. Tako se putem velikih gradova iznad 35 000 stanovnika (Samobor, Velika Gorica, Sisak, Karlovac, Varaždin, Bjelovar, Rijeka, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vinkovci, Split, Pula i Dubrovnik) financiraju javne potrebe u iznosu 4.952.278.152,00 kn ili 29,3% od ukupno ostvarenih prihoda i primitaka (bez Grada Zagreba).

U tablici u nastavku daje se broj gradova prema ostvarenim prihodima i primicima za 2006 i 2007. (bez Grada Zagreba).

Tablica broj 26

Ostvareni prihodi i primici gradova za 2006. i 2007.
(bez Grada Zagreba)

Redni broj	Ostvareni prihodi i primici (u milijunima kuna)	Broj gradova	
		2006.	2007.
1	2	3	4
1.	5,0 - 10,0	12	6
2.	10,0 - 15,0	11	9
3.	15,0 - 20,0	16	11
4.	20,0 - 25,0	13	16
5.	25,0 - 30,0	12	9
6.	30,0 - 35,0	9	6
7.	35,0 - 40,0	3	11
8.	40,0 - 50,0	9	15
9.	50,0 - 60,0	8	6
10.	60,0 - 80,0	7	8
11.	80,0 - 100,0	6	6
12.	100,0 - 150,0	9	9
13.	150,0 - 200,0	4	4
14.	200,0 - 300,0	3	4
15.	300,0 - 400,0	1	3
16.	400,0 - 500,0	1	1
17.	500,0 - 600,0	0	0
18.	600,0 - 800,0	2	0
19.	800,0 - 1.000,0	0	2
UKUPNO		126	126

U odnosu na prethodnu godinu smanjen je broj gradova s ostvarenim prihodima i primicima između 5,0 do 20,0 milijuna kuna za 13 ili 33,3%. Istodobno je povećan broj gradova s ostvarenim prihodima i primicima od 20,0 do 50,0 milijuna kuna za 11 ili 23,9%. Najveći je broj gradova s ostvarenim prihodima i primicima između 10,0 do 50,0 milijuna kuna 77 ili 61,1%, svega šest gradova (4,8%) ostvaruje prihode i primitke do 10,0 milijuna kuna, 29 gradova (23,0%) ostvaruje prihode i primitke od 50,0 do 150,0 milijuna kuna i ostalih 14 gradova (11,1%) prihode i primitke između 150,0 do 1.000,0 kuna.

U tablici u nastavku daje se broj općina prema ostvarenim prihodima i primicima za 2006. i 2007.

Tablica broj 27

Ostvareni prihodi i primici općina
za 2006. i 2007.

Redni broj	Ostvareni prihodi i primici (u milijunima kuna)	Broj općina	
		2006.	2007.
1	2	3	4
1.	do 1,5	27	3
2.	1,5 - 5,0	210	164
3.	5,0 - 10,0	115	145
4.	10,0 - 15,0	39	64
5.	15,0 - 20,0	18	23
6.	20,0 - 25,0	5	10
7.	25,0 - 30,0	7	5
8.	30,0 - 35,0	2	4
9.	35,0 - 40,0	0	4
10.	40,0 - 50,0	3	2
11.	50,0 - 60,0	3	0
12.	60,0 - 70,0	0	2
13.	70,0 - 80,0	0	1
14.	80,0 - 90,0	0	1
15.	iznad 100,0	0	1
UKUPNO		429	429

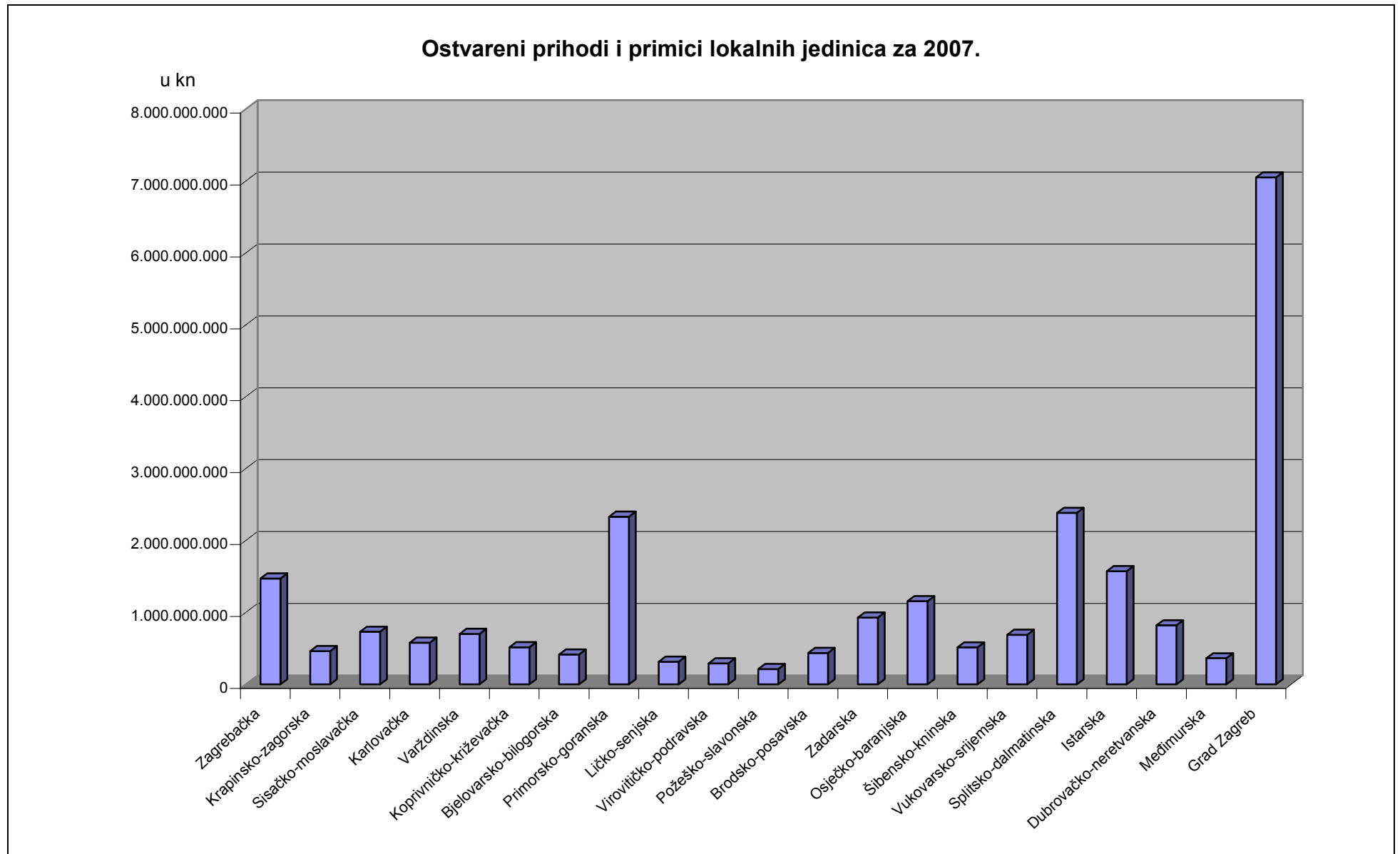
Vidljivo je da je u 2007. izvršen značajan pomak u porastu financijske snage općina u odnosu na prethodnu godinu. Najveće ostvarenje prihoda i primitaka u 2006. iznosilo je do 60,0 milijuna kuna dok su u 2007. prihodi i primici kod pet općina (1,2%) ostvareni u rasponu od 60,0 do iznad 100,0 milijuna kuna. U tri općine (0,7%) ostvareni su prihodi i primici do 1,5 milijuna kuna, što je manji broj općina, u odnosu na prethodnu godinu za 24 ili 88,9%. Najveća je koncentracija općina s prihodima i primicima između 1,5 i 5,0 milijuna kuna 164 ili 38,2% te s prihodima i primicima između 5,0 do 10,0 milijuna kuna 145 ili 33,8%. U odnosu na prethodnu godinu povećan je broj općina s ostvarenim prihodima i primicima od 10,0 do 25,0 milijuna kuna za 35 ili 56,4%. Kod 15 općina (3,5%) ostvareni su prihodi i primici između 25,0 do 60,0 milijuna kuna, isto kao i u prošloj godini. Međutim, i nadalje 312 općina (72,7%) ostvaruje proračunske prihode i primitke do 10,0 milijuna kuna.

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

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

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

Grafički prikaz broj 7



7.5.2. Rashodi i izdaci proračuna lokalnih jedinica

Rashodi i izdaci izvršeni su u iznosu 23.512.238.289,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 7.068.782.567,00 kn ili 30,1% i na svih 20 županija 16.443.455.722,00 kn ili 69,9%. Na razini županija rashodi i izdaci su izvršeni za 2.571.800.752,00 kn ili 18,5% više u odnosu na prethodnu godinu.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci izvršeni su u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji u iznosu 8.702.320.900,00 kn ili 52,9%. U Sisačko-moslavačkoj, Varaždinskoj, Zadarskoj, Vukovarsko-srijemskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji izvršeni su u iznosu 3.777.232.992,00 kn ili 23,0%. Rashodi i izdaci preostalih deset županija iznose 3.963.901.830,00 kn ili 24,1% u odnosu na ostvarene prihode i primitke bez Grada Zagreba.

U tablici u nastavku, daju se podaci o izvršenim rashodima i izdacima lokalnih jedinica za 2007.

Tablica broj 28

Izvršeni rashodi i izdaci lokalnih jedinica za 2007.

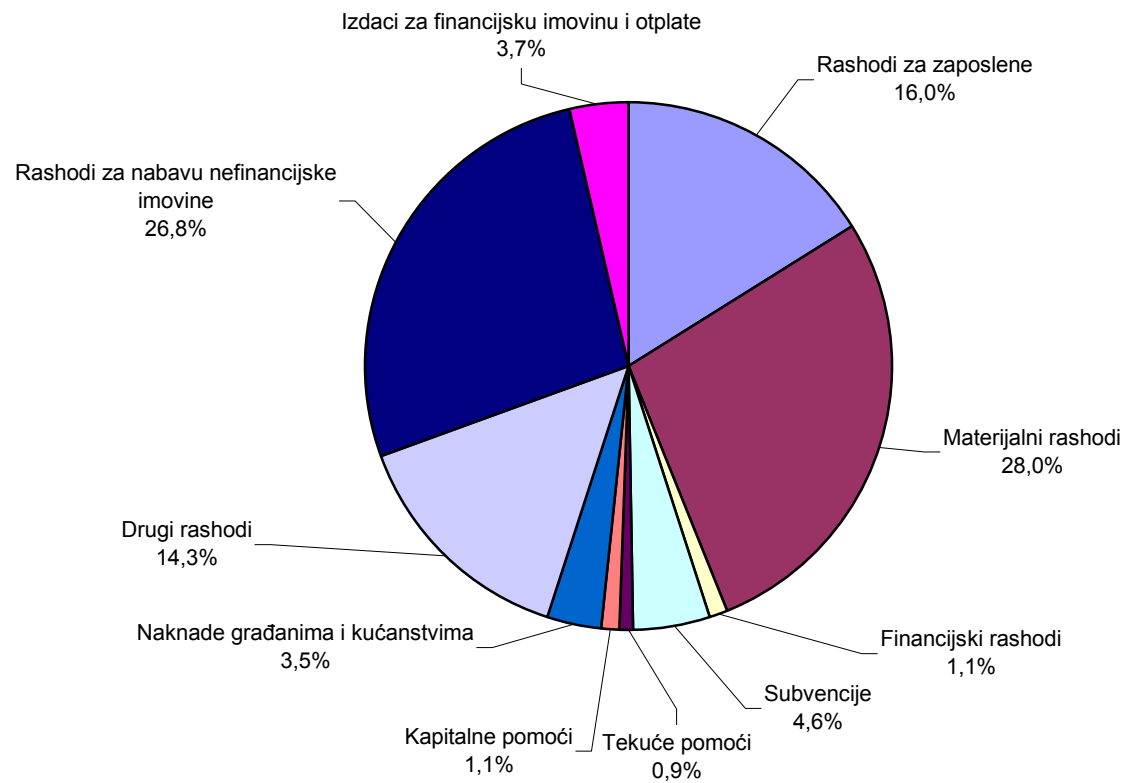
u kn bez Ip

Redni broj	Naziv	Rashodi za zaposlene	Materijalni rashodi	Financijski rashodi	Subvencije	Tekuće pomoći	Kapitalne pomoći	Naknade građanima i kućanstvima	Drugi rashodi	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	Izdaci za financijsku imovinu i otplate	UKUPNO
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1.	Zagrebačka	188.245.756	453.670.234	13.740.714	45.745.769	5.745.911	26.531.433	48.207.618	206.028.836	352.622.091	45.407.357	1.385.945.718
2.	Krapinsko-zagorska	52.878.909	128.980.942	4.374.092	10.458.055	6.517.973	9.413.010	16.718.090	57.471.370	168.112.057	9.338.491	464.262.989
3.	Sisačko moslavačka	129.576.348	245.674.229	6.067.564	21.477.120	10.034.701	8.103.153	20.313.130	93.680.170	141.272.460	24.525.346	700.724.221
4.	Karlovačka	78.595.002	173.983.038	5.806.241	18.034.477	7.406.946	5.958.124	19.150.284	92.584.214	130.331.506	11.585.749	543.435.581
5.	Varždinska	83.412.055	205.329.897	7.321.938	9.228.677	7.884.598	4.224.666	36.221.680	115.482.596	170.021.525	21.750.845	660.878.477
6.	Koprivničko-križevačka	67.906.160	121.873.306	11.756.813	9.961.877	4.695.470	13.609.545	10.152.546	75.201.903	136.912.926	65.967.464	518.038.010
7.	Bjelovarsko-bilogorska	63.358.237	129.338.935	5.163.959	6.625.116	4.483.616	4.484.977	14.218.901	68.137.160	98.312.379	5.096.788	399.220.068
8.	Primorsko-goranska	349.709.576	624.383.011	22.863.179	70.742.372	27.081.220	24.233.706	74.215.677	382.120.496	599.641.151	155.663.124	2.330.653.512
9.	Ličko-senjska	52.109.817	80.739.311	4.792.935	5.357.901	292.046	894.495	10.468.022	37.069.093	92.489.085	11.324.849	295.537.554
10.	Virovitičko-podravska	41.885.261	82.982.921	2.237.740	6.651.306	5.246.926	5.946.234	10.214.448	37.976.319	82.494.614	5.986.210	281.621.979
11.	Požeško-slavonska	35.700.798	48.650.456	7.736.123	4.768.876	481.239	6.500.861	9.188.308	32.566.870	43.322.024	8.622.630	197.538.185
12.	Brodsko-posavska	65.716.830	136.694.882	4.361.657	8.893.517	7.849.055	11.321.466	16.290.754	48.822.182	106.135.695	8.952.627	415.038.665
13.	Zadarska	122.912.734	272.887.828	15.393.102	17.729.259	9.126.509	6.793.610	14.272.926	140.062.093	351.382.913	15.652.958	966.213.932
14.	Osječko-baranjska	170.067.105	344.094.481	13.697.700	50.908.149	21.446.939	17.867.675	20.365.004	205.238.193	216.677.266	41.485.898	1.101.848.410
15.	Šibensko-kninska	82.613.786	140.670.802	6.031.974	7.634.080	8.544.227	1.249.497	11.810.021	65.092.128	155.172.489	13.082.705	491.901.709
16.	Vukovarsko-srijemska	89.538.905	182.790.487	7.052.303	8.231.655	9.141.621	2.042.680	15.379.344	108.835.255	155.218.539	78.710.091	656.940.880
17.	Splitsko-dalmatinska	371.424.079	616.576.723	38.282.106	51.388.343	18.200.618	44.371.015	113.367.103	376.657.094	659.075.959	91.425.185	2.380.768.225
18.	Istarska	262.823.289	430.493.817	18.759.690	26.109.500	26.299.913	22.315.197	55.506.823	279.548.014	314.702.356	66.546.436	1.503.105.035
19.	Dubrovačko-neretvanska	133.888.537	215.014.865	16.691.710	24.989.826	13.991.422	10.984.427	30.901.791	151.917.493	154.421.500	39.673.911	792.475.482
20.	Medimurska	40.174.442	106.815.845	4.521.750	6.806.849	641.334	1.840.284	13.939.524	74.931.731	97.480.139	10.155.192	357.307.090
UKUPNO		2.482.537.626	4.741.646.010	216.653.290	411.742.724	195.112.284	228.686.055	560.901.994	2.649.423.210	4.225.798.674	730.953.856	16.443.455.722
UDJEL U %		15,1	28,8	1,3	2,5	1,3	1,4	3,4	16,1	25,7	4,4	100,0
21.	Grad Zagreb	1.279.377.836	1.838.811.003	39.218.416	670.030.534	5.109.772	11.656.078	271.005.663	717.455.939	2.086.675.730	149.441.596	7.068.782.567
UDJEL U %		18,1	26,0	0,6	9,5	0,1	0,2	3,8	10,1	29,5	2,1	100,0
SVEUKUPNO		3.761.915.462	6.580.457.013	255.871.706	1.081.773.258	200.222.056	240.342.133	831.907.657	3.366.879.149	6.312.474.404	880.395.452	23.512.238.289
UDJEL U %		16,0	28,0	1,1	4,6	0,9	1,1	3,5	14,3	26,8	3,7	100,0

U strukturi rashoda i izdataka, vrijednosno najznačajniji su materijalni rashodi u iznosu 6.580.457.013,00 kn ili 28,0%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine 6.312.474.404,00 kn ili 26,8%, rashodi za zaposlene 3.761.915.462,00 kn ili 16,0% i drugi rashodi 3.366.879.149,00 kn ili 14,3%. Financijski rashodi, subvencije, tekuće i kapitalne pomoći, naknade građanima i kućanstvima i izdaci za financijsku imovinu i otplate izvršeni su u iznosu 3.490.512.261,00 kn i imaju udjel 14,9%.

U nastavku se daje grafički prikaz izvršenih rashoda i izdataka lokalnih jedinica za 2007.

Grafički prikaz broj 8

Struktura izvršenih rashoda i izdataka lokalnih jedinica za 2007.

Materijalni rashodi izvršeni su u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji u iznosu 2.125.123.785,00 kn ili 32,3%, Gradu Zagreb u iznosu 1.838.811.003,00 kn ili 27,9%, a u svim drugim županijama u iznosu 2.616.522.225,00 kn ili 39,8%.

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

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Zadarskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji u iznosu 2.277.424.470,00 kn ili 36,1%, Gradu Zagrebu u iznosu 2.086.675.730,00 kn ili 33,1%, a u svim drugim županijama u iznosu 1.948.374.204,00 kn ili 30,8%.

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

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

Nabava i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu obavlja se prema programima odnosno planovima. Odredbama Zakona o proračunu propisana je izrada i donošenje godišnjih planova nabave, na kojima se temelji planiranje lokalnih proračuna. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu, odgođena je primjena nekih odredaba Zakona o proračunu, koje je trebalo primijeniti pri donošenju odnosno planiranju proračuna (članak 38.). Odgoda primjene određenih odredaba Zakona o proračunu odnosi se na izradu i donošenje plana razvojnih programa, izradu i donošenje planova radnih mjesta, te izradu i donošenje plana nabave.

Navedeno ne isključuje primjenu članka 14. Zakona o javnoj nabavi, prema kojem naručitelj (lokalna jedinica) donosi plan nabave za proračunsku godinu. Postupak nabave smije započeti ako su sredstva za nabavu planirana u proračunu, financijskom planu ili su osigurana i pribavljena na drugi način, a prije toga za kapitalna ulaganja naručitelj mora pripremiti i usvojiti investicijski projekt.

Odredbama članaka 63. do 74. Zakona o proračunu, propisano je upravljanje imovinom lokalnih jedinica. Za izvršavanje javnih službi i djelatnosti u javnom interesu lokalne jedinice mogu svojom imovinom osnivati ustanove, fondove, trgovačka društva i druge pravne osobe. Lokalna jedinica može stjecati udjele u kapitalu trgovačkih društava prijebom potraživanja s osnova danih zajmova i plaćenih jamstava, ulaganjem pokretnina i nekretnina, osim nekretnina koje služe za obavljanje javnih službi te zamjenom dionica i udjela o čemu odlučuje predstavničko tijelo na prijedlog poglavarstva. Nefinancijska dugotrajna imovina može se stjecati u opsegu potrebnom za ispunjavanje zadaća korisnika proračuna lokalnih jedinica. Proračunski korisnici upravljaju nefinancijskom dugotrajnom imovinom, što podrazumijeva korištenje imovine, njezino održavanje i davanje u zakup, a čelnik proračunskog korisnika mora upravljati imovinom pažnjom dobrog gospodara i voditi popis o toj imovini. Sredstva od prodaje i zamjene nefinancijske dugotrajne imovine koriste se samo za održavanje ili kupnju nefinancijske imovine lokalnih jedinica.

Revizijom financijskih izvještaja i poslovanja lokalnih jedinica u razdoblju od 2003. do 2007., uočeno je da se rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršavaju prijenosom (transferom) proračunskih sredstava trgovačkim društvima u vlasništvu ili suvlasništvu lokalnih jedinica, te trgovačkim društvima u kojima lokalne jedinice nemaju udjele u vlasništvu.

Prijenos proračunskih sredstava trgovačkim društvima, namijenjenih kapitalnom financiranju bilo je temeljeno na mišljenima Ureda za javnu nabavu, vezano za odredbu članka 6. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi. Navedenim člankom bilo je propisano da se odredbe Zakona o javnoj nabavi ne primjenjuju na nabavu od tijela i pravnih osoba koji su naručitelji u skladu s člankom 4. istog Zakona i/ili koji su osnovani za obavljanje djelatnosti od javnog interesa ili javnih usluga na temelju posebnih prava odnosno ovlasti ili zakonom za obavljanje tih usluga koje su predmet nabave.

U srpnju 2005. donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, koji se primjenjuje od 1. listopada 2005. Ovim Zakonom, u cijelosti su izmijenjene odredbe članka 6. Prema novim zakonskim odredbama, nije više moguća izravna nabava roba, radova i usluga od trgovačkih društava u vlasništvu ili suvlasništvu lokalnih jedinica.

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

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

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

Rashodi za zaposlene izvršeni su u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj i Gradu Zagrebu u iznosu 2.621.647.641,00 kn ili 69,7%, a u preostalim županijama 1.140.267.821,00 kn ili 30,3%. Prema podacima iz financijskih izvještaja, tijela lokalnih jedinica imaju 12 425 zaposlenika (na bazi sati rada) što je povećanje broja zaposlenika za 523 ili 4,4%.

U okviru drugih rashoda poslovanja evidentiraju se tekuće i kapitalne donacije, kazne, penali i naknade štete, izvanredni rashodi i kapitalne pomoći. Drugi rashodi poslovanja izvršeni su u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Osječko-baranjskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj županiji i Gradu Zagrebu u iznosu 2.167.048.572,00 kn ili 64,4%, a u svim drugim županijama 1.199.830.577,00 ili 35,6%.

U tablici u nastavku, daju se podaci o danim zajmovima lokalnih jedinica u 2007.

Tablica broj 29

Dani zajmovi lokalnih jedinica u 2007.

u kn

Redni broj	Županija	Dani zajmovi			
		Početno stanje	Dani zajmovi u 2007.	Otplaćeno u 2007.	Stanje danih zajmova
1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	80.794.789,00	18.633.000,00	28.580.179,00	70.847.610,00
2.	Krapinsko-zagorska	30.001.679,00	721.021,00	1.084.219,00	29.638.481,00
3.	Sisačko-moslavačka	34.275.577,00	17.138.279,00	4.934.679,00	46.479.177,00
4.	Karlovačka	65.042.683,00	1.186.655,00	35.847.206,00	30.382.132,00
5.	Varaždinska	21.724.769,00	8.481.902,00	7.657.683,00	22.548.988,00
6.	Koprivničko-križevačka	67.232.237,00	40.866.864,00	10.396.906,00	97.702.195,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	28.247.275,00	4.990.000,00	9.075.537,00	24.161.738,00
8.	Primorsko-goranska	76.405.064,00	96.076.153,00	23.127.510,00	149.353.707,00
9.	Ličko-senjska	17.408.219,00	0,00	2.539.761,00	14.868.458,00
10.	Virovitičko-podravska	19.250.383,00	610.502,00	838.828,00	19.022.057,00
11.	Požeško-slavonska	69.076.680,00	34.120.631,00	3.512.512,00	99.684.799,00
12.	Brodsko-posavska	31.437.448,00	4.709.780,00	2.804.249,00	33.342.979,00
13.	Zadarska	20.207.684,00	9.261.031,00	7.063.405,00	22.405.310,00
14.	Osječko-baranjska	62.190.285,00	26.691.387,00	7.080.034,00	81.801.638,00
15.	Šibensko-kninska	35.237.976,00	2.176.737,00	5.412.072,00	32.002.641,00
16.	Vukovarsko-srijemska	62.143.931,00	73.887.820,00	11.201.530,00	124.830.221,00
17.	Splitsko-dalmatinska	71.338.858,00	60.136.862,00	17.333.926,00	114.141.794,00
18.	Istarska	46.979.816,00	7.197.494,00	33.458.749,00	20.718.561,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	57.853.328,00	12.267.240,00	31.289.824,00	38.830.744,00
20.	Međimurska	22.320.888,00	2.100.171,00	868.399,00	23.552.660,00
UKUPNO		919.169.569,00	421.253.529,00	244.107.208,00	1.096.315.890,00
21.	Grad Zagreb	115.023.880,00	0,00	44.487.978,00	70.535.902,00
SVEUKUPNO		1.034.193.449,00	421.253.529,00	288.595.186,00	1.166.851.792,00

Dani zajmovi lokalnih jedinica odnose se, u pretežitom dijelu, na deponirana sredstva u poslovnim bankama za realizaciju kreditiranja raznih programa s područja poljoprivrede te malog i srednjeg poduzetništva. U manjem dijelu odnose se na oročavanje novčanih sredstava. Stanje danih zajmova na koncu godine veće je za 132.658.343,00 kn ili 12,8% u odnosu na početno stanje.

Stanje danih zajmova, na koncu godine, u Zagrebačkoj, Koprivničko-križevačkoj, Primorsko-goranskoj, Požeško-slavonskoj, Osječko-baranjskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Gradu Zagrebu iznosi 808.897.866,00 kn ili 69,3%, a na razini svih drugih županija 357.953.926,00 kn ili 30,7%.

- Potraživanja i obveze

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

Na temelju podataka iz financijskih izvještaja u tablici u nastavku, daju se podaci o potraživanjima i obvezama lokalnih jedinica u 2006. i 2007.

Tablica broj 30

Potraživanja i obveze lokalnih jedinica u 2006. i 2007.

u kn

Redni broj	Županija	2006.		2007.		Indeks	
		Potraživanja	Obveze	Potraživanja	Obveze	Potraživanja	Obveze
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Zagrebačka	315.914.382,00	118.834.804,00	389.762.132,00	132.946.409,00	123,4	111,9
2.	Krapinsko-zagorska	66.420.437,00	30.510.212,00	68.173.885,00	65.961.993,00	102,6	216,2
3.	Sisačko-moslavačka	136.126.657,00	50.542.568,00	134.469.745,00	55.064.192,00	98,8	108,9
4.	Karlovačka	85.891.766,00	41.436.346,00	88.168.000,00	43.609.308,00	102,6	105,2
5.	Varaždinska	136.423.356,00	39.966.996,00	163.710.382,00	70.836.584,00	120,0	177,2
6.	Koprivničko-križevačka	89.926.624,00	46.696.163,00	84.171.484,00	43.329.697,00	93,6	92,8
7.	Bjelovarsko-bilogorska	91.639.096,00	29.537.922,00	86.008.455,00	28.699.792,00	93,8	97,2
8.	Primorsko-goranska	921.973.453,00	248.821.382,00	834.372.028,00	318.133.347,00	90,5	127,8
9.	Ličko-senjska	52.125.519,00	28.261.860,00	57.901.805,00	18.825.685,00	111,1	66,6
10.	Virovitičko-podravska	56.714.904,00	30.468.320,00	60.632.375,00	32.079.161,00	106,9	105,3
11.	Požeško-slavonska	77.181.074,00	37.628.202,00	87.734.842,00	56.886.919,00	113,7	151,2
12.	Brodsko-posavska	98.148.198,00	49.021.560,00	88.570.203,00	49.235.621,00	90,2	100,4
13.	Zadarska	280.897.121,00	76.714.055,00	281.157.180,00	83.757.019,00	100,1	109,2
14.	Osječko-baranjska	281.318.367,00	83.059.152,00	330.479.307,00	89.533.757,00	117,5	107,8
15.	Šibensko-kninska	120.072.874,00	39.293.126,00	121.359.689,00	42.774.047,00	101,1	108,8
16.	Vukovarsko-srijemska	126.343.970,00	55.025.387,00	116.465.634,00	60.950.899,00	92,2	110,8
17.	Splitsko-dalmatinska	807.115.114,00	172.409.933,00	833.036.056,00	199.419.677,00	103,2	115,7
18.	Istarska	550.955.560,00	130.816.525,00	618.077.694,00	139.901.656,00	112,2	106,9
19.	Dubrovačko-neretvanska	152.499.958,00	55.228.131,00	142.465.591,00	62.958.630,00	93,4	114,0
20.	Međimurska	45.360.414,00	20.156.319,00	44.443.686,00	38.393.134,00	98,0	190,5
	UKUPNO	4.493.048.844,00	1.384.428.963,00	4.631.160.173,00	1.633.297.527,00	103,1	118,0
21.	Grad Zagreb	2.702.591.222,00	1.232.114.083,00	2.825.518.069,00	1.320.292.076,00	104,5	107,2
	SVEUKUPNO	7.195.640.066,00	2.616.543.046,00	7.456.678.242,00	2.953.589.603,00	103,6	112,9

Na razini svih lokalnih jedinica potraživanja su, u financijskim izvještajima za 2007., iskazana u iznosu 7.456.678.242,00 kn što je za 261.038.176,00 kn ili 3,6% više u odnosu na prethodnu godinu. Na potraživanja Grada Zagreba odnosi se 2.825.518.069,00 kn ili 37,9%. Potraživanja svih drugih lokalnih jedinica iznose 4.631.160.173,00 kn ili 62,1% od ukupnih potraživanja (u odnosu na prethodnu godinu, povećana su za 138.111.329,00 kn ili 3,1%).

Potraživanja lokalnih jedinica s područja Zagrebačke, Primorsko-goranske, Zadarske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Istarske županije iznose 3.286.884.397,00 kn ili 71,0%, a kod svih drugih lokalnih jedinica iznose 1.344.275.776,00 kn ili 29,0%.

Potraživanja lokalnih jedinica s područja Sisačko-moslavačke, Koprivničko-križevačke, Bjelovarsko-bilogorske, Primorsko-goranske, Brodsko-posavske, Vukovarsko-srijemske, Dubrovačko-neretvanske i Međimurske županije su smanjena, dok su u drugim županijama povećana u odnosu na prethodnu godinu.

Obveze svih lokalnih jedinica iznose 2.953.589.603,00 kn i veće su u odnosu na prethodnu godinu za 337.046.557,00 kn ili 12,9%. Na obveze Grada Zagreba odnosi se 1.320.292.076,00 kn ili 44,7%. Obveze svih drugih lokalnih jedinica iznose 1.633.297.527,00 kn ili 55,3% od ukupno iskazanih obveza (u odnosu na prethodnu godinu, veće su za 248.868.564,00 kn ili 18,0%).

Najveće su obveze lokalnih jedinica u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji i iznose 790.401.089,00 kn ili 48,4%, a u svim drugim lokalnim jedinicama iznose 842.896.438,00 kn ili 51,6%.

Obveze su smanjene u odnosu na prethodnu godinu kod lokalnih jedinica u Koprivničko-križevačkoj, Bjelovarsko-bilogorskoj i Ličko-senjskoj županiji, dok su na razini drugih županija povećane od 0,4% do 116,2%.

Odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika, propisana je obveza ustrojavanja unutarnje revizije u lokalnim jedinicama. Unutarnju reviziju dužni su ustrojiti Grad Zagreb, veliki gradovi iznad 35 000 stanovnika, županije, sjedišta županija, lokalne jedinice odnosno gradovi na koje je preneseno financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog školstva i lokalne jedinice ako u svojim tijelima zapošljavaju više od 50 zaposlenika.

Obvezu ustrojavanja unutarnje revizije ima 58 lokalnih jedinica, a ustrojena je kod 44 ili 75,9% lokalnih jedinica. Obavljene su 74 unutarnje revizije te je dano 356 preporuka.

Koncem 2006. donesen je Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru je cjelokupan sustav financijskih kontrola uspostavljen od čelnika lokalnih jedinica s ciljem uspješnog upravljanja i ostvarenja zadaća. Ovaj sustav sastoji se od dva elementa: financijskog upravljanja i kontrola i unutarnje revizije. Sve lokalne jedinice obvezne su uspostaviti sustav financijskog upravljanja i kontrola.

Od ukupnog broja revidiranih lokalnih jedinica, sustav financijskog upravljanja i kontrola uspostavljen je (imenovanjem osobe financijskog upravljanja i kontrola) kod 99 lokalnih jedinica ili njih 32,2%.

U većini lokalnih jedinica je uspostavljen sustav unutarnjih kontrola i unutarnje revizije, ali se njegovo stvarno djelovanje tek očekuje.

7.5.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije lokalnih jedinica

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

- Računovodstveno poslovanje

Zakonskim odredbama propisana su načela iskazivanja imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda i rashoda. Imovina, obveze i vlastiti izvori određuju financijski položaj proračuna. Imovinu čine resursi koje kontrolira proračun kao rezultat prošlih događaja i od kojih se očekuju buduće koristi. Revizijom financijskih izvještaja i poslovanja utvrđeno je da pojedine lokalne jedinice u poslovnim knjigama nemaju evidentiran dio nefinancijske i financijske imovinu. Popisom imovine i obveza nije obuhvaćena cjelokupna nefinancijska imovina u vlasništvu lokalnih jedinica. Trend izravne dodjele sredstava za nabavu nefinancijske imovine nastavljen je u 2007. te se putem komunalnih društava, osim vodoopskrbe i odvodnje, financiraju izgradnje građevinskih objekata (prenose se u vlasništvo ili suvlasništvo komunalnih društava), izgradnja objekata groblja, cesta i druge imovine, razni projekti te se u vlasništvo komunalnih društava prenose i građevinska zemljišta, za izgradnju/kupnju pojedinih građevinskih objekata sredstva se prenose ustanovama u vlasništvu lokalnih jedinica i udrugama građana. U 2007. izvršen je prijenos sredstava u iznosu 988.312.452,00 kn ili 7,0% od ukupno ostvarenih prihoda i primitaka (bez Grada Zagreba). U odnosu na prethodnu godinu prijenos sredstava povećan je za 293.670.510,00 kn ili 42,3%. Prijenosi proračunskih sredstava izvršeni su kod 233 lokalne jedinice ili 76,1% od ukupnog broja revidiranih lokalnih jedinica (bez Grada Zagreba). U poslovnim knjigama, prijenosi sredstava evidentirani su na skupinama računa kapitalnih pomoći, nabave nefinancijske imovine, kapitalnih donacija (što nije u skladu sa zakonskim propisima) i izdacima za financijsku imovinu (kao udjeli u glavnici trgovačkih društava). Prijenosi proračunskih sredstava namijenjeni su za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, čija se gradnja planira programima gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i koji se donose kao sastavni dio lokalnih proračuna. Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, gradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture financira se namjenskim proračunskim prihodima (komunalni doprinos, naknada za koncesiju, cijena komunalne usluge, naknada za priključenje), iz nenamjenskih prihoda proračuna i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom. Između lokalnih jedinica i subjekata na koje se prenose proračunska sredstva nisu zaključeni posebni sporazumi ili ugovori radi uređenja odnosa u pogledu raspolaganja imovinom koja se financira proračunskim sredstvima.

- **Prihodi**

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

Pojedine lokalne jedinice ne koriste proračunska sredstva u skladu s propisanim namjenama. Većina proračunskih prihoda ima određenu namjenu utvrđenu nizom posebnih zakonskih akata. Revizijama financijskih izvještaja i poslovanja utvrđeno je da djelomično za propisane namjene nisu utrošena sredstva kod 78 ili 25,4% lokalnih jedinica (29 lokalnih jedinica manje nego u 2006.). Ukupno ostvareni namjenski prihodi i primici svih revidiranih lokalnih jedinica iznose 9.678.548.687,00 kn. Za propisane namjene utrošeni su prihodi i primici u iznosu 8.669.785.708,00 kn, a za pokriće različitih rashoda poslovanja, mimo utvrđenih namjena, utrošeno je 255.565.733,00 kn ili 2,6% od ukupno ostvarenih namjenskih prihoda i primitaka. Na koncu godine ostala su neutrošena namjenska sredstva u iznosu 753.197.246,00 kn ili 7,8% ukupno ostvarenih namjenskih prihoda i primitaka. U odnosu na prethodnu godinu, to je više za 220.123.034,00 kn ili 41,6%.

- **Rashodi**

U pojedinim lokalnim jedinicama i nadalje se izvršavaju rashodi i izdaci iznad planiranih iznosa ili se izvršavaju rashodi koji proračunom nisu planirani. Na području komunalnog gospodarstva ne donose se programi održavanja komunalne infrastrukture i programi gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture ili programi ne sadrže pojedine elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Planirana sredstva u programima održavanja komunalne infrastrukture i gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, u pojedinim slučajevima, nisu usklađena s planom sredstava u proračunu.

Osim toga, ne donose se odluke kojima treba utvrditi uvjete i mjerila o povjeravanju određenih komunalnih poslova pravnim ili fizičkim osoba na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o obavljanju komunalnih poslova.

- **Postupci javne nabave**

Ukupni rashodi za javnu nabavu iznosili su 6.517.648.646,00 kn.

Nabava u vrijednosti 574.982.464,00 kn provedena je izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku, uz primjenu odredbi članka 12. Zakona o javnoj nabavi.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 364.235.079,00 kn.

Najčešće nepravilnosti opisane su u nastavku.

- Plan nabave nije donesen ili je nepotpun kod 26 lokalnih jedinica ili 8,5% od ukupnog broja revidiranih lokalnih jedinica. U odnosu na prethodnu godinu to je manje za 29 lokalnih jedinica ili 52,7%. Kod 128 lokalnih jedinica, planirani iznos javne nabave, nije bio usklađen s iznosom planiranih sredstava u proračunu. Odredbom članka 14. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da naručitelj smije započeti postupak nabave ako su sredstva za nabavu planirana u proračunu ili pribavljena ili osigurana na drugi način.
- Pri nabavi istovrsnih roba, radova ili usluga u vrijednosti iznad 200.000,00 kn primijenjeni su postupci propisani odredbama Uredbe o nabavi roba, radova i usluga male vrijednosti, umjesto odredaba Zakona o javnoj nabavi. Pojedine lokalne jedinice dijele vrijednosti istovrsne nabave tijekom proračunske godine.
- Evidencije postupaka javne nabave i zaključenih ugovora o nabavi nisu vođene kod 19 lokalnih jedinica što je, u odnosu na prethodnu godinu, sedam lokalnih jedinica manje ili 26,9%.

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

7.5.4. Izražena mišljenja

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno 576 lokalnih jedinica, od čega je revizija financijskih izvještaja i poslovanja obavljena za 309 lokalnih jedinica, a uvid u proračun i financijske izvještaje obavljen je za 267 lokalnih jedinica. O financijskim izvještajima i poslovanju lokalnih jedinica za 2007., izraženo je:

- **21 bezuvjetno (za 8 županija, 8 gradova i 5 općina),**
- **283 uvjetna (za 12 županija, 115 gradova i 156 općina), te**
- **5 nepovoljnih mišljenja (za 1 grad i 4 općine).**

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

- Karlovačku,
- Koprivničko-križevačku,
- Krapinsko-zagorsku,
- Osječko-baranjsku,
- Šibensko-kninsku,
- Virovitičko-podravsku,
- Vukovarsko-srijemsku i
- Zagrebačku,

za gradove:

- Cres,
- Jastrebarsko,
- Mursko Središće,
- Ozalj,
- Pleternica,
- Skradin,
- Sveta Nedjelja i
- Virovitica,

za općine:

- Bilje,
- Farkaševac,
- Lovas,
- Netretić i
- Popovac.

Nepovoljno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- grad Zlatar te

za općine:

- Đurđenovac,
- Galovac,
- Sveti Juraj na Bregu i
- Štrigova.

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

7.6. Učenički domovi

Učenički domovi su odgojno-obrazovne ustanove u djelatnosti srednjega školstva, u kojima se u okviru odgojno-obrazovnog programa za učenike osigurava i primjeren boravak (smještaj i prehrana) tijekom pohađanja srednjoškolskog obrazovanja. Pravni status, osnivanje i prestanak rada učeničkih domova, propisani su Zakonom o srednjem školstvu. Učenički dom kao javnu ustanovu može osnovati Republika Hrvatska, jedinica područne (regionalne) samouprave, te domaća i strana fizička osoba, ako je osigurala potrebna sredstva.

Učenički domovi su obvezni voditi poslovne knjige prema proračunskom računovodstvu.

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2006. za sedam učeničkih domova.

Revizijom su obuhvaćeni:

- Dom učenika srednjih škola, Bjelovar,
- Srednjoškolski đlački dom, Zadar,
- Učenički dom graditeljskih struka, Zagreb,
- Učenički dom Maksimir, Zagreb,
- Učenički dom Selska, Zagreb,
- Učenički dom Split, Split i
- Učenički dom Tina Ujevića, Zagreb.

Od spomenutih subjekata, tri su osnovale županije, a četiri Grad Zagreb. Početkom školske godine 2006./2007. imali su 2 164 učenika i 104 nastavnika. U prosjeku su imali 309 učenika i 15 nastavnika, odnosno 21 učenika po jednom nastavniku.

Koncem 2006. revidirani učenički domovi imali su 278 zaposlenika.

Ciljevi revizije bili su:

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

7.6.1. Prihodi

Ukupni prihodi subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 54.662.977,00 kn, a ostvareni su u iznosu 52.395.591,46 kn, što je za 2.267.385,54 kn ili 4,1% manje od plana.

Javne potrebe u srednjem školstvu utvrđuju se pedagoškim standardom srednjeg školstva u Republici Hrvatskoj. Pedagoškim standardom utvrđuju se materijalni, kadrovski i drugi uvjeti za ostvarivanje djelatnosti te osigurava podjednak razvoj srednjeg školstva u srednjoročnom razdoblju. Pedagoški standard donosi Hrvatski sabor. Sredstva za financiranje javnih potreba u srednjem školstvu osiguravaju se državnim proračunom i proračunom županije, odnosno Grada Zagreba. Revidirani učenički domovi su korisnici proračuna lokalnih jedinica. Prihode ostvaruju najvećim dijelom iz državnog proračuna i iz decentraliziranih sredstava.

Ukupni prihodi ostvareni za 2006. u iznosu 52.395.591,46 kn odnose se na prihode iz državnog proračuna u iznosu 24.447.834,08 kn, iz decentraliziranih sredstava u iznosu 10.621.179,75 kn, na prihode iz proračuna lokalnih jedinica u iznosu 2.176.661,00 kn, prihode ostvarene prema posebnim propisima u iznosu 9.959.188,00 kn, prihode od obavljanja vlastite djelatnosti u iznosu 5.095.478,33 kn i druge prihode u iznosu 95.250,30 kn.

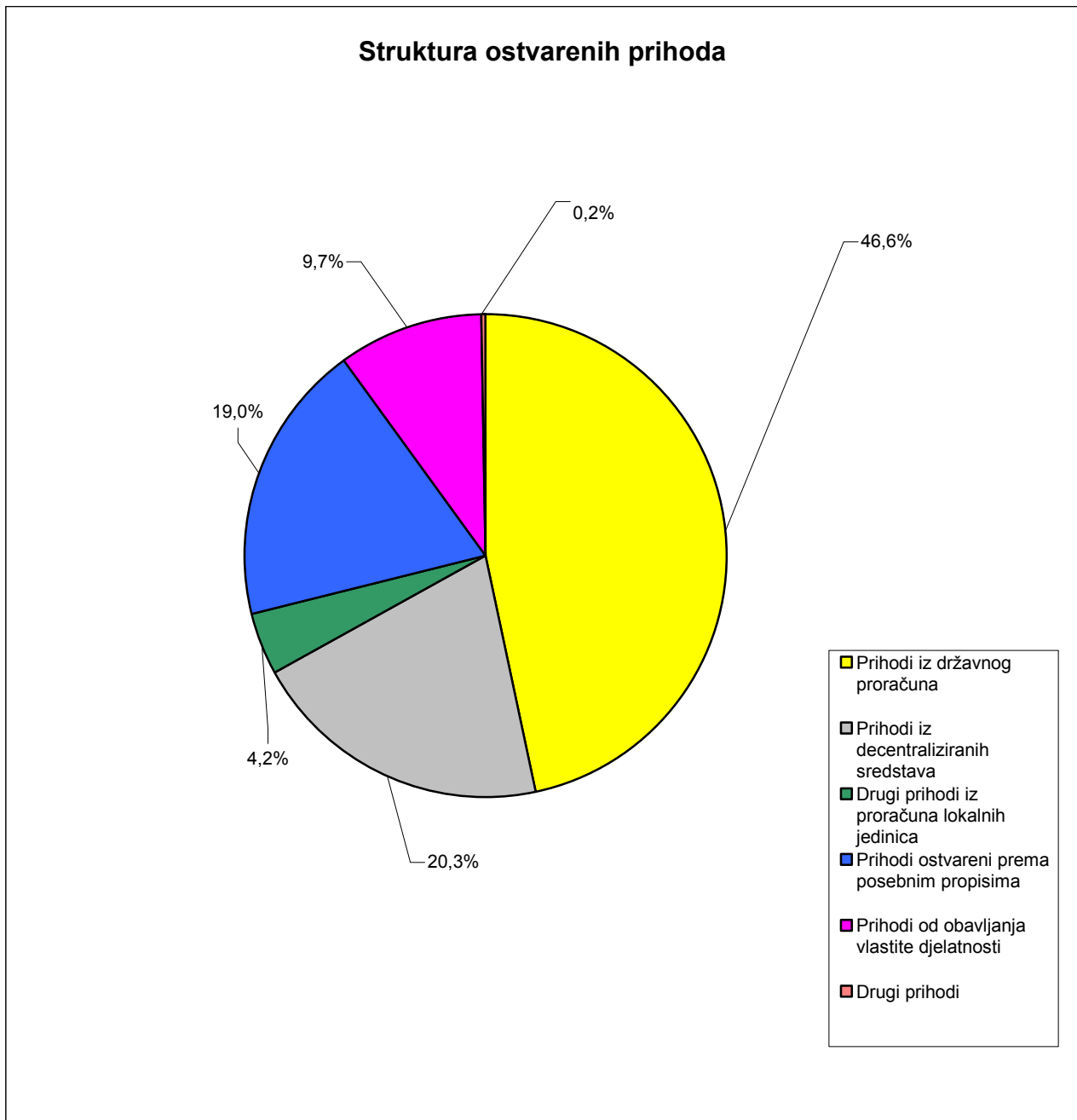
Kod iskazivanja prihoda, učenički domovi primjenjuju modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja prema kojem se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i kada se mogu izmjeriti. S obzirom da su prihodi raspoloživi onda kada je ostvaren priljev novca i novčanih ekvivalenata, prihodi se u pravilu priznaju kada se naplate. Sredstva koja učenički domovi dobiju iz državnog i lokalnog proračuna evidentiraju se na način da je moguće posebno pratiti prihode iz jednog i iz drugog izvora.

U državnom proračunu osiguravaju se sredstva za plaće zaposlenika, naknade zaposlenika čija je vrsta i visina utvrđena kolektivnim ugovorom, stručno usavršavanje nastavnika i stručnih suradnika, povećane troškove školovanja učenika na jeziku i pismu nacionalnih manjina, programe za rad s darovitim učenicima, informatizaciju, opremanje školskih knjižnica, povećane troškove školovanja učenika s teškoćama u razvoju, sufinanciranje programa privatnog školstva, sredstva za kapitalne projekte izgradnje utvrđene posebnim dijelom državnog proračuna do njihove potpune funkcionalnosti te kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema kriterijima i mjerilima za osiguranje minimalnog financijskog standarda srednjeg školstva, kao i sredstva za druge programe od zajedničkog interesa (informiranje, stručno – pedagoški propisi, stručne knjige, obljetnice i manifestacije, programi ustanova i stručnih udruga, te programi izvannastavnih aktivnosti).

U proračunu županije, odnosno Grada Zagreba osiguravaju se sredstva za investicijsko održavanje školskog prostora, opreme i nastavnih pomagala, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, materijalne troškove, prijevoz zaposlenika, te sredstva za kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje utvrđuje ministar.

U strukturi prihoda vrijednosno su najznačajniji prihodi iz državnog proračuna koji čine 46,7% ukupnih prihoda. U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda.

Grafički prikaz broj 9



Prema financijskim izvještajima i poslovnim knjigama revidiranih učeničkih domova, ukupni prihodi ostvareni su u iznosu 52.395.591,46 kn, ukupni rashodi u iznosu 49.121.723,51 kn, te višak prihoda nad rashodima iznosi 3.273.867,95 kn.

Ukupna potraživanja koncem 2006. iznosila su 6.769.240,20 kn, od čega su kratkoročna potraživanja iznosila 6.178.632,20 kn, a dospjela 3.696.519,83 kn.

Ukupne obveze koncem 2006. iznosile su 6.633.009,14 kn, od čega su kratkoročne obveze iznosile 4.570.808,14 kn, a dospjele 3.386.371,14 kn.

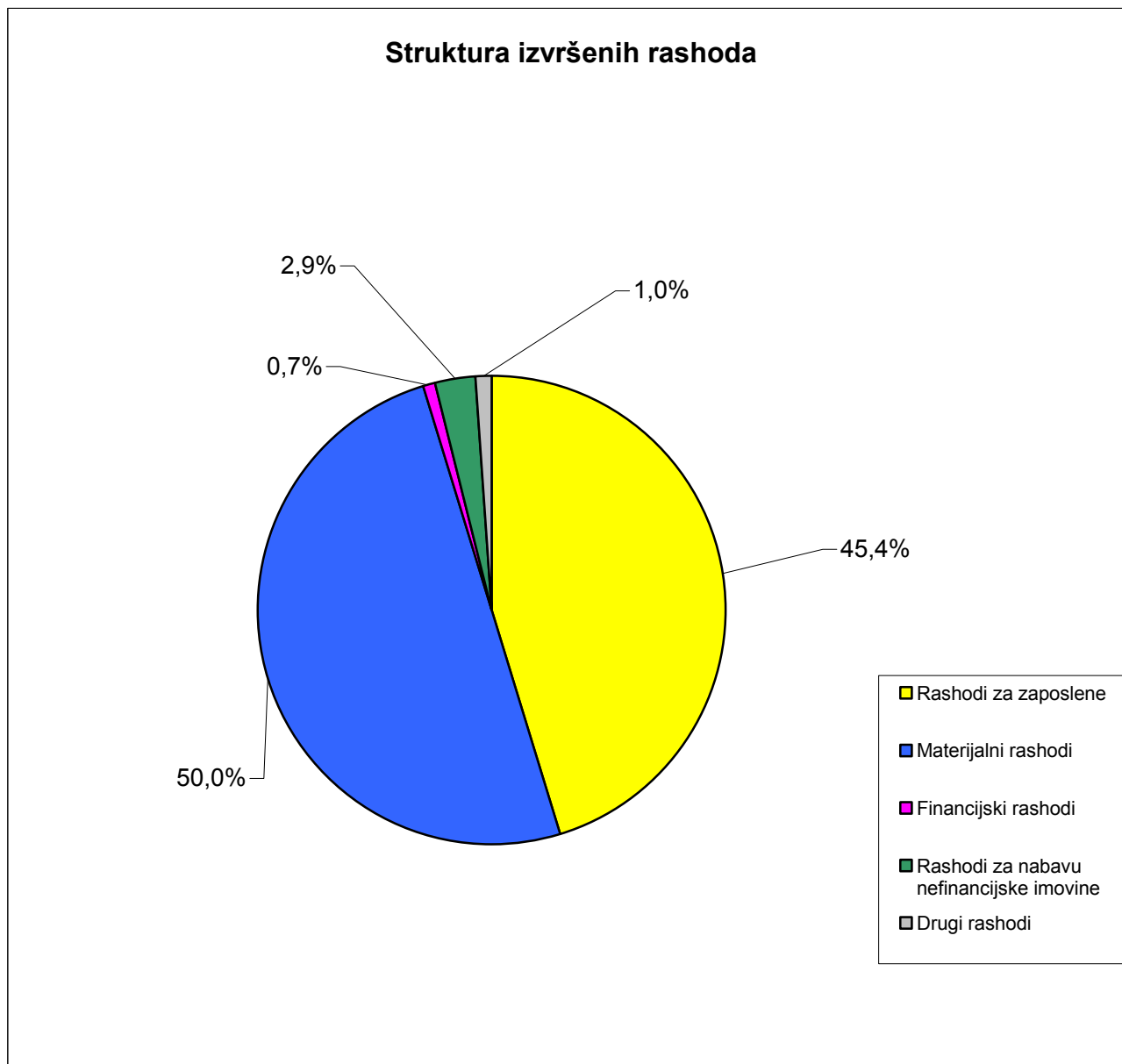
7.6.2. Rashodi

Ukupni rashodi subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 51.792.300,00 kn, a izvršeni su u iznosu 49.121.723,51 kn, što je za 2.670.576,49 kn ili 5,2% manje od plana.

Ukupni rashodi izvršeni u iznosu 49.121.723,51 kn, odnose se na rashode za zaposlene u iznosu 22.306.299,95 kn, materijalne rashode 24.563.188,05 kn, financijske rashode 340.396,90 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine 1.400.588,61 kn i druge rashode u iznosu 511.250,00 kn.

U strukturi rashoda vrijednosno su najznačajniji materijalni rashodi koji čine 50,0% ukupnih rashoda. U nastavku se daje grafički prikaz strukture izvršenih rashoda.

Grafički prikaz broj 10



7.6.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije učeničkih domova

Učenički domovi obvezni su prema Zakonu o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru uspostaviti sustav financijskog upravljanja i kontrola. U revidiranim učeničkim domovima nije uspostavljen sustav financijskog upravljanja i kontrola, odnosno nije imenovan voditelj za financijsko upravljanje i kontrole te osoba zadužena za nepravilnosti. Također, nije donesen plan uspostave razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

Dane su preporuke za postupanje u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, kao i preporuke za ustrojavanje i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola.

Najznačajnija područja u kojima su revizijom utvrđeni propusti i nepravilnosti odnose se na: planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, te postupke javne nabave.

- Planiranje

Za učeničke domove kao korisnike proračuna planiranje je uređeno odredbama Zakona o proračunu.

U pojedinim učeničkim domovima financijski plan nije bio sveobuhvatan, odnosno nije sadržavao razradu prihoda prema vrstama i izvorima iz kojih potječu, ni rashoda prema proračunskoj klasifikaciji. U takvim slučajevima naloženo je financijske planove donijeti u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- Računovodstveno poslovanje

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

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

Pojedini učenički domovi nisu ustrojili propisane poslovne knjige, te je naloženo da to učine.

U manjem broju slučajeva prihodi, rashodi, imovina i obveze nisu iskazani na odgovarajućim računima računskog plana, a u glavnoj knjizi nisu iskazani podaci pojedinačno prema vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, kao i o stanju imovine i obveza.

Učenički domovi su sastavljali propisane financijske izvještaje, ali se kod nekih podaci iskazani u financijskim izvještajima razlikuju od podataka evidentiranih u poslovnim knjigama.

U skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, korisnici proračuna obvezni su popisati imovinu i obveze na koncu svake poslovne godine sa stanjem na dan bilance. U nekim slučajevima popis nije bio potpun, odnosno nije obuhvaćen dio imovine.

Naložena je primjena propisa kojima je uređeno računovodstveno poslovanje korisnika proračuna.

- **Prihodi**

Nepravilnosti i propusti u vezi s prihodima odnose se na prihode prema posebnim propisima i prihode od zakupa poslovnog prostora.

Prihodi prema posebnim propisima najvećim se dijelom odnose na uplate učenika i studenata za sufinanciranje cijene usluga smještaja i prehrane. Učenici smješteni u učeničke domove plaćaju troškove smještaja i prehrane u skladu s Odlukom o troškovima smještaja i prehrane u učeničkim domovima, a druge troškove u skladu sa zaključenim ugovorom. Prema Odluci Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa iz travnja 2004., utvrđena je ukupna cijena usluga smještaja i prehrane učenika u iznosu 1.260,00 kn mjesečno, odnosno 12.600,00 kn godišnje. U Odluci je navedeno da županije i Grad Zagreb osiguravaju sredstva za potporu smještaja i prehrane učenika u iznosu 630,00 kn mjesečno, odnosno 6.300,00 kn godišnje po učeniku, a razliku do ukupne cijene smještaja i prehrane najviše 630,00 kn mjesečno osiguravaju roditelji, skrbnici ili centri za socijalni rad. Učenici koji su strani državljani plaćaju ekonomsku cijenu smještaja i prehrane u učeničkom domu. U skladu s odredbom Odluke o uvjetima za prijam učenika u učeničke domove, sa svakim učenikom odnosno korisnikom programa i usluga, učenički dom zaključuje ugovor o međusobnim pravima i obvezama. U pojedinim slučajevima s korisnicima nisu zaključeni ugovori o smještaju kojima bi se odredila ukupna cijena usluga smještaja i prehrane, te druga prava i obveze korisnika. U takvim slučajevima naloženo je zaključivanje ugovora.

U skladu s odredbama Odluke o uvjetima za prijam učenika u učeničke domove, ukoliko se u dom prijavi manje učenika od broja raspoloživih mjesta, predviđen je prijam studenata hrvatskih učilišta koji su hrvatski državljani ili Hrvati iz drugih država, isključivo s liste prvenstva koju utvrde studentski centri u skladu s Odlukom o kriterijima za raspodjelu mjesta u studenskim domovima studentskih centara u Republici Hrvatskoj za akademsku godinu 2005./2006. U pojedinim slučajevima smještaj studenata u učenički dom nije obavljen prema listi prvenstva koju je utvrdio nadležni studentski centar, te je naloženo studente primati prema listi prvenstva.

Odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnoga prostora propisano je poslovne prostore u vlasništvu Republike Hrvatske, općina, gradova, županija i Grada Zagreba, te pravnih osoba u njihovu vlasništvu ili pretežitom vlasništvu davati u zakup putem javnog natječaja. Pojedini učenički domovi davali su poslovni prostor u zakup bez provedenog javnog natječaja. U pojedinim slučajevima za potraživanja za zakup koja nisu naplaćena u roku, nisu poduzete potrebne mjere naplate. Naloženo je poslovni prostor davati u zakup u skladu s odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnoga prostora, te poduzeti potrebne mjere naplate.

- **Rashodi**

U skladu s odredbama Zakona o proračunu, proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom. U pojedinim slučajevima rashodi nisu izvršavani u okviru planiranih iznosa ili nisu bili planirani. Naloženo je rashode izvršavati u okviru planiranih iznosa u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

U pojedinim slučajevima namirnice su nabavljane po višim cijenama od cijena po kojima ih je bilo moguće nabaviti na tržišnici na malo. Predloženo je prije nabave namirnica, bolje istražiti tržište.

U nekim slučajevima u kojima je krivnjom izvoditelja došlo do prekoračenja ugovorenih rokova za obavljanje radova, nije obračunana ni naplaćena ugovorena kazna. Naloženo je obračunati i naplatiti ugovorene kazne za neopravdano prekoračenje ugovorenih rokova.

- **Postupci javne nabave**

Učenički domovi su obvezni nabavljati robu, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Ukupni rashodi za javnu nabavu za 2006. iznosili su 16.187.062,26 kn.

Nabava u vrijednosti 2.030.976,00 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojim su propisana izuzeća od primjene navedenog Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 3.791.831,37 kn.

Najčešće nepravilnosti u postupcima javne nabave su:

- pojedini učenički domovi nisu donijeli plan nabave,
- neki učenički domovi su obavljali nabavu roba, radova i usluga bez primjene propisanih postupaka, te
- u pojedinim slučajevima postupci nabave nisu provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

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

7.6.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju učeničkih domova, izražena su:

- **2 bezuvjetna i**
- **5 uvjetnih mišljenja.**

Bezuovjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Učenički dom Selska, Zagreb i
- Učenički dom Split, Split.

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- Dom učenika srednjih škola, Bjelovar,
- Srednjoškolski đlački dom, Zadar,
- Učenički dom graditeljskih struka, Zagreb,
- Učenički dom Maksimir, Zagreb i
- Učenički dom Tina Ujevića, Zagreb.

7.7. Osnovne i srednje škole

Škole su javne ustanove koje obavljaju djelatnost osnovnog i srednjeg školstva. Osnivanje i način povjeravanja javnih ovlasti ustanovama za osnovno i srednje školstvo, propisani su Zakonom o ustanovama, Zakonom o osnovnom školstvu, odnosno Zakonom o srednjem školstvu. Osnovnu školu kao javnu ustanovu može osnovati Republika Hrvatska, lokalna jedinica i druga pravna i fizička osoba. Srednju školu (kao javnu ustanovu) može osnovati Republika Hrvatska, jedinica područne (regionalne) samouprave, te domaća i strana fizička osoba, ako je osigurala sredstva u iznosu koji je potreban za rad te vrste škole.

Djelatnost osnovnog školstva obuhvaća odgoj i obvezno školovanje, druge oblike školovanja djece i omladine i školovanje odraslih osoba. Srednje školstvo je djelatnost kojom se nakon završetka osnovnog školovanja omogućava stjecanje znanja i sposobnosti za rad i nastavak školovanja.

Škole su obvezne poslovne knjige voditi po proračunskom računovodstvu.

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2006. za 96 osnovnih i srednjih škola.

Revizijom su obuhvaćeni sljedeći subjekti:

- Druga gimnazija, Zagreb,
- Ekonomska i trgovačka škola, Čakovec,
- Ekonomska škola Požega, Požega,
- Elektrostrojarska škola, Varaždin,
- Elektrotehnička škola, Nova Gradiška,
- Gimnazija Bjelovar, Bjelovar,
- Gimnazija Čakovec, Čakovec,
- Gimnazija dr. Ivana Kranjčeva, Đurđevac,
- Gimnazija Nova Gradiška, Nova Gradiška,
- Gimnazija Petra Preradovića, Virovitica,
- Gimnazija Vukovar, Vukovar,
- Gornjogradska gimnazija, Zagreb,
- Gospodarska škola, Čakovec,
- Graditeljska škola Čakovec, Čakovec,
- Graditeljska tehnička škola, Zagreb,
- Graditeljska obrtnička i grafička škola u Splitu, Split,
- Graditeljsko geodetska škola, Osijek,
- Industrijsko-obrtnička škola Silvija Strahimira Kranjčevića, Vinkovci,
- Industrijsko-obrtnička škola Virovitica, Virovitica,
- Medicinska škola Ante Kuzmanića, Zadar,
- Medicinska škola Varaždin, Varaždin,
- Medicinska škola, Rijeka,
- Obrtna tehnička škola, Split,
- Obrtnička škola Antuna Horvata, Đakovo,
- Obrtnička škola Bjelovar, Bjelovar,
- Obrtnička škola, Slavonski Brod,
- Obrtnička škola, Split,
- Obrtničko industrijska škola Županja, Županja,
- Osnovna škola Ante Kovačića, Zagreb,
- Osnovna škola Ante Kovačića, Zlatar,

- Osnovna škola Antun Gustav Matoš, Vinkovci,
- Osnovna škola Banija, Karlovac,
- Osnovna škola Centar, Rijeka,
- Osnovna škola Dolac, Rijeka,
- Osnovna škola Donja Stubica, Donja Stubica,
- Osnovna škola Dragojle Jarnević, Karlovac,
- Osnovna škola Fra Kaje Adžića, Pleternica,
- Osnovna škola Frana Krste Frankopana, Krk,
- Osnovna škola Janka Leskovara, Pregrada,
- Osnovna škola Ksavera Šandora Gjalskog, Zabok,
- Osnovna škola Ljubo Babić, Jastrebarsko,
- Osnovna škola Ljudevit Gaj, Krapina,
- Osnovna škola Marčana, Marčana,
- Osnovna škola Maria Martinolića, Mali Lošinj,
- Osnovna škola Milan Šorgo, Oprtalj,
- Osnovna škola Mladost, Jakšić,
- Osnovna škola Monte Zaro, Pula,
- Osnovna škola Nikole Hribara, Velika Gorica,
- Osnovna škola Nikole Tesle, Zagreb,
- Osnovna škola Oroslavje, Oroslavje,
- Osnovna škola Privlaka, Privlaka,
- Osnovna škola Rikard Katalinić Jeretov, Opatija,
- Osnovna škola Stanovi Zadar, Zadar,
- Osnovna škola Šimuna Kožičića Benje, Zadar,
- Osnovna škola Velika Pisanica, Velika Pisanica,
- Osnovna škola Vladimira Nazora, Vrsar,
- Poljoprivredna i veterinarska škola Arboretum opeka, Vinica,
- Prva gimnazija Varaždin, Varaždin,
- Prva gimnazija, Zagreb,
- Prva srednja škola Vukovar, Vukovar,
- Prva tehnička škola Tesla, Zagreb,
- Srednja škola Ambroza Haračića, Mali Lošinj,
- Srednja škola August Šenoa, Garešnica,
- Srednja škola Ban Josip Jelačić, Zaprešić,
- Srednja škola Bedekovčina, Bedekovčina,
- Srednja škola Isidora Kršnjavoga, Našice,
- Srednja škola Ivana Meštrovića, Drniš,
- Srednja škola Kralja Zvonimira, Knin,
- Srednja škola Krapina, Krapina,
- Srednja škola Marka Marulića, Slatina,
- Srednja škola Pitomača, Pitomača,
- Srednja škola Plitvička jezera, Korenica,
- Srednja škola Prelog, Prelog,
- Srednja škola Stjepan Ivšić, Orahovica,
- Srednja škola Zabok, Zabok,
- Srednja škola Zvane Črnje, Rovinj,
- Srednja tehnička prometna škola, Split,
- Strukovna škola Đurđevac, Đurđevac,
- Strukovna škola Gospić, Gospić,
- Strukovna škola, Virovitica,
- Škola za cestovni promet, Zagreb,
- Škola za tekstil, kožu i dizajn, Zagreb,

- Škola za turizam, ugostiteljstvo i trgovinu, Pula,
- Tehnička škola Nikole Tesle, Vukovar,
- Tehnička škola Ruđera Boškovića, Zagreb,
- Tehnička škola Šibenik, Šibenik,
- Tehnička škola Virovitica, Virovitica,
- Tehnička škola, Slavonski Brod,
- Tehnička škola, Zadar,
- Tehnička, industrijska i obrtnička škola, Čakovec,
- Treća srednja škola Vukovar, Vukovar,
- Trgovačka škola, Zagreb,
- Trgovačko-ugostiteljska škola, Karlovac,
- Turističko-ugostiteljska škola, Split,
- Umjetnička škola Luke Sorkočevića, Dubrovnik i
- Željeznička tehnička škola u Zagrebu, Zagreb.

Revidirane škole imale su početkom školske godine 2006./2007. ukupno 64 769 učenika i 5 346 nastavnika. Prosječan broj učenika bio je 674. U 21 školi broj učenika bio je manji od 400, u 60 škola kretao se od 401 do 1 000, a 15 škola imalo je više od 1 000 učenika. Prosječan broj nastavnika bio je 56. U 25 škola broj nastavnika bio je manji od 40, u 66 škola kretao se od 41 do 100, a pet škola imalo je više od 100 nastavnika.

Koncem 2006. revidirane škole su imale 6 889 zaposlenika.

Ciljevi revizije bili su:

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

7.7.1. Prihodi i primici

Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 876.478.344,42 kn, a ostvareni su u iznosu 850.196.613,86 kn, što je za 26.281.730,56 kn ili 3,0% manje od plana.

Javne potrebe u osnovnom i srednjem školstvu utvrđuju se pedagoškim standardima. Pedagoškim standardima utvrđuju se materijalni, kadrovski i drugi uvjeti za ostvarivanje djelatnosti te osigurava podjednak razvoj osnovnog školstva u srednjoročnom razdoblju. Pedagoške standarde donosi Hrvatski sabor. Sredstva za financiranje djelatnosti osnovne škole, čiji je osnivač Republika Hrvatska ili lokalna jedinica, osiguravaju se u državnom proračunu, odnosno u proračunu lokalne jedinice. Sredstva za financiranje javnih potreba u srednjem školstvu osiguravaju se državnim proračunom i proračunom županije, odnosno Grada Zagreba.

Ukupni prihodi i primici ostvareni u iznosu 850.196.613,86 kn odnose se na prihode iz državnog proračuna u iznosu 618.949.268,43 kn, iz decentraliziranih sredstava u iznosu 128.942.794,91 kn, druge prihode iz proračuna lokalnih jedinica u iznosu 18.712.888,77 kn, prihode od obavljanja vlastite djelatnosti u iznosu 37.160.219,89 kn i druge prihode i primitke u iznosu 46.431.441,86 kn. Drugi prihodi i primici odnose se na prihode ostvarene prema posebnim propisima u iznosu 26.535.518,21 kn, primitke u iznosu 7.457.229,00 kn i druge prihode u iznosu 12.438.694,65 kn.

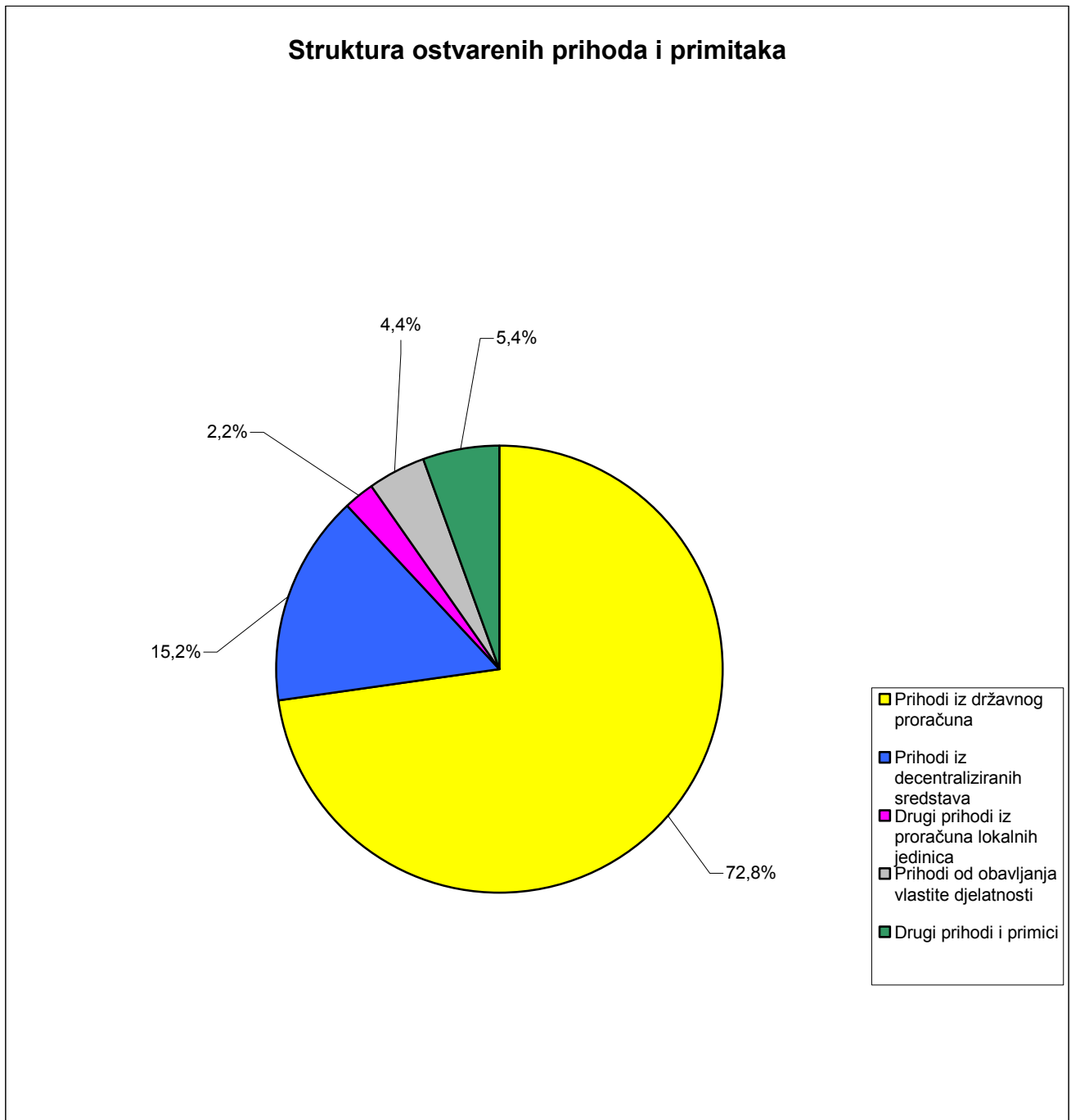
Kod iskazivanja prihoda škole primjenjuju modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja, prema kojem se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i kada se mogu izmjeriti. S obzirom da su prihodi raspoloživi onda kada je ostvaren priljev novca i novčanih ekvivalenata, prihodi se u pravilu priznaju kada se naplate. Sredstva koja škole dobiju iz državnog i lokalnog proračuna evidentiraju se tako da je moguće posebno pratiti prihode iz jednog i iz drugog izvora.

U državnom proračunu osiguravaju se sredstva za plaće zaposlenika, naknade zaposlenika čija je vrsta i visina utvrđena kolektivnim ugovorom, stručno usavršavanje nastavnika i stručnih suradnika, povećane troškove školovanja učenika na jeziku i pismu nacionalnih manjina, programe za rad s darovitim učenicima, informatizaciju, opremanje školskih knjižnica, povećane troškove školovanja učenika s teškoćama u razvoju, sufinanciranje programa privatnog školstva, sredstva za kapitalne projekte izgradnje utvrđene posebnim dijelom državnog proračuna do njihove potpune funkcionalnosti te kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema kriterijima i mjerilima za osiguranje minimalnog financijskog standarda srednjeg školstva, te sredstva za druge programe od zajedničkog interesa (informiranje, stručno - pedagoški propisi, stručne knjige, obljetnice i manifestacije, programi ustanova i stručnih udruga, te programi izvannastavnih aktivnosti).

U proračunu županije, odnosno Grada Zagreba osiguravaju se sredstva za investicijsko održavanje školskog prostora, opreme i nastavnih pomagala, nabavu školske opreme, materijalne troškove, prijevoz zaposlenika, te sredstva za kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje utvrđuje ministar.

U strukturi prihoda i primitaka vrijednosno su najznačajniji prihodi iz državnog proračuna koji čine 72,8% ukupnih prihoda i primitaka. U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda i primitaka za 2006.

Grafički prikaz broj 11



Prema financijskim izvještajima i poslovnim knjigama revidiranih škola, ukupni prihodi i primici ostvareni su u iznosu 850.196.613,86 kn, ukupni rashodi i izdaci u iznosu 841.780.029,99 kn te višak prihoda nad rashodima iznosi 8.416.583,87 kn. Višak prihoda nad rashodima ostvarilo je 65 škola, 29 je imalo manjak prihoda, a dvije škole su prihode i rashode iskazale u jednakom iznosu.

Ukupna potraživanja koncem 2006. iznosila su 25.653.510,70 kn, od čega su kratkoročna potraživanja iznosila 20.694.883,48 kn, a dospjela 17.275.637,91 kn.

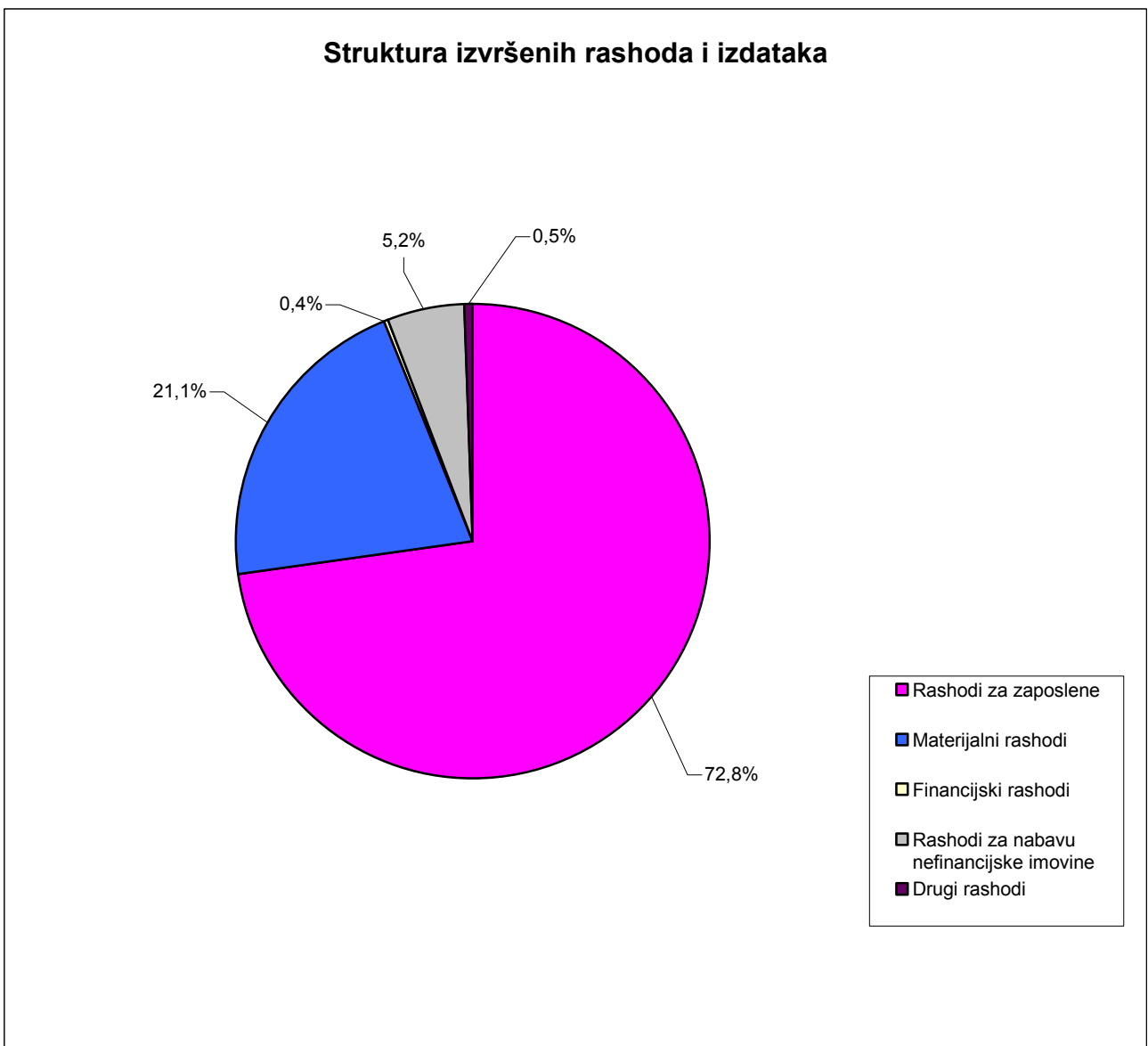
Ukupne obveze koncem 2006. iznosile su 68.139.329,05 kn, od čega su kratkoročne obveze iznosile 52.610.663,24 kn, a dospjele 36.696.416,67 kn.

7.7.2. Rashodi i izdaci

Ukupni rashodi i izdaci subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 874.152.075,51 kn, a izvršeni su u iznosu 841.780.029,99 kn, što je za 32.372.045,52 kn ili 3,7% manje od plana. Izvršeni rashodi se odnose na rashode za zaposlene u iznosu 612.723.173,42 kn, materijalne rashode 177.554.151,87 kn, financijske rashode 3.289.982,41 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine 44.167.450,14 kn i druge rashode u iznosu 4.045.272,15 kn.

U strukturi rashoda i izdataka vrijednosno su najznačajniji rashodi za zaposlene koji čine 72,8% ukupnih rashoda i izdataka. U nastavku se daje grafički prikaz strukture izvršenih rashoda i izdataka.

Grafički prikaz broj 12



7.7.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije osnovnih i srednjih škola

Škole su obvezne prema Zakonu o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru uspostaviti sustav financijskog upravljanja i kontrola. Obveznici ustrojavanja ovoga sustava su svi korisnici proračuna neovisno o veličini i broju zaposlenih. Sustav upravljanja i kontrola obuhvaća sve poslovne transakcije (prihode, primitke, rashode, izdatke, natječajne procedure i ugovaranje, imovinu, obveze), način odvijanja poslovnih procesa, odgovorne osobe, rokove provođenja pojedinih aktivnosti, kao i kontrole koje su uspostavljene u poslovnim procesima. U pojedinim školama nije uspostavljen sustav financijskog upravljanja i kontrola, odnosno nije imenovan voditelj za financijsko upravljanje i kontrole te osoba zadužena za nepravilnosti. Također, dio škola nije donio plan uspostave razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

Dane su preporuke za postupanje u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, kao i preporuke za ustrojavanje i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola.

Najznačajnija područja u kojima su revizijom utvrđeni propusti i nepravilnosti odnose se na planiranje, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, te postupke javne nabave.

- Planiranje

Financijski plan je akt korisnika proračuna kojim su utvrđeni njegovi prihodi i primici te rashodi i izdaci za planirano razdoblje. Za škole kao korisnike proračuna planiranje je uređeno odredbama Zakona o proračunu. Njime je propisana obveza i postupak donošenja financijskoga plana te sadržaj i prijedlog financijskoga plana. Financijski plan čine prihodi i primici, te rashodi i izdaci raspoređeni u programe. Rashodi i izdaci moraju biti uravnoteženi s prihodima i primicima. Korisnici proračuna izrađuju prijedlog financijskoga plana na temelju upute za izradu prijedloga proračuna. Nadležnosti za donošenje financijskoga plana propisane su internim aktima, najčešće statutom. U revidiranim školama donošenje financijskoga plana je u nadležnosti školskog odbora.

Revizijom je utvrđeno da u pojedinim školama financijski plan nije donesen ili nije donesen pravodobno, tj. prije početka poslovne godine na koju se odnosi. U nekim školama financijski plan nije bio sveobuhvatan. Planirani su samo rashodi, a prihodi nisu bili planirani. U financijski plan nije uključen višak prihoda iz ranijeg razdoblja. Prihodi i rashodi nisu iskazani prema računima Računskog plana, nego u ukupnom iznosu čime je onemogućeno praćenje i usporedba ostvarenih s planiranim veličinama. U pojedinim školama financijski plan nije donesen u skladu s propisanim postupcima, odnosno nije ga donio školski odbor, nego ravnatelj.

Naloženo je financijske planove donijeti u skladu s propisanim postupcima i odredbama Zakona o proračunu.

- Računovodstveno poslovanje

Osnovni propisi koji reguliraju računovodstveno poslovanje korisnika proračuna su Zakon o proračunu, Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, te Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Prema sustavu proračunskog računovodstva, prihodi i primici te rashodi i izdaci utvrđuju se prema modificiranom načelu nastanka događaja na način da su prihodi iskazani prema kriteriju mjerljivosti i raspoloživosti, a rashodi na temelju nastanka poslovnog događaja. Posebnosti primjene proračunskog računovodstva u školama proizlaze iz dvojnog načina financiranja. Naime, od srpnja 2001. škole se jednim dijelom financiraju iz državnog proračuna (rashodi za zaposlene), a drugim dijelom iz proračuna lokalnih jedinica (materijalni rashodi i rashodi za nabavu nefinancijske imovine), zbog čega su u skupini korisnika proračuna koji obavljaju poslove u okviru decentraliziranih funkcija. Dvojno financiranje uvjetuje poteškoće već kod samog planiranja kada se financijski plan dijeli prema izvorima, pa sve do računovodstvenoga praćenja kada se i rashodi prate prema izvorima. Škole su korisnici proračuna lokalnih jedinica koje ih financiraju u skladu s odlukama o minimalnim standardima.

Revizijom računovodstvenog poslovanja obuhvaćene su poslovne knjige, financijski izvještaji te popis imovine i obveza. Najčešće utvrđene nepravilnosti odnose se na propuste pri popisu imovine i obveza.

Pojedine škole nisu ustrojile propisane poslovne knjige, te im je dan nalog da to učine tijekom revizije.

U pojedinim slučajevima evidentirani su rashodi u vrijeme plaćanja obveza, umjesto u vrijeme nastanka poslovnog događaja, a prihodi u razdoblju prije nego što su postali raspoloživi. Zbog toga u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu iskazani svi nastali rashodi i obveze, odnosno dio obveza koji se odnosio na tekuću godinu prenesen je u sljedeću godinu. Istodobno, iskazani viši prihodi od ostvarenih i raspoloživih imaju za posljedicu iskazan nerealan višak prihoda nad rashodima, odnosno manji manjak od stvarnoga. Posljedica toga je da poslovne knjige i financijski izvještaji ne odražavaju stvarno stanje imovine, obveza i izvora vlasništva, a financijski izvještaji ne daju točnu informaciju o financijskom položaju, odnosno uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva poslovanja i novčanim tijekovima. U navedenim slučajevima naloženo je evidentirati poslovne promjene u skladu s propisima koji uređuju računovodstveno poslovanje.

Prihode, rashode, imovinu i obveze neke škole nisu evidentirale u poslovnim knjigama ili nisu iskazale na odgovarajućim računima računskog plana. U nekim slučajevima u glavnoj knjizi nisu iskazani podaci pojedinačno prema vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, kao i o stanju imovine i obveza. U pojedinim slučajevima bila je nepotpuna dokumentacija na temelju koje je obavljen unos podataka u poslovne knjige, ili dokumentacija nije prethodno kontrolirana.

Škole su sastavljale propisane financijske izvještaje, ali u pojedinim slučajevima podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu istovjetni podacima iz poslovnih knjiga i financijskog plana.

U skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu korisnici proračuna obvezni su popisati imovinu i obveze na koncu svake poslovne godine sa stanjem na dan bilance. U pojedinim slučajevima popis imovine i obveza nije obavljen, popisom nije bila obuhvaćena cjelokupna imovina i obveze, te nije usklađeno knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem. U popisne liste uneseni su podaci o stvarnom, odnosno količinskom stanju utvrđenom popisom, ali ne i podaci o vrijednosnom knjigovodstvenom stanju imovine koja je predmet popisa. Zbog navedenoga, iz izvještaja povjerenstava nije vidljiva vrijednost imovine predložene za otpis kao ni vrijednost utvrđenih viškova i manjkova. U pojedinim slučajevima pojedinačne vrijednosti popisane imovine u uporabi nisu evidentirane u poslovnim knjigama. U pojedinim slučajevima nisu donesene odluke o načinu evidentiranja razlika po popisu, te odgovornosti osoba za utvrđene razlike.

Naložena je primjena propisa kojima je uređeno računovodstveno poslovanje korisnika proračuna.

- **Prihodi**

Nepravilnosti i propusti koji se odnose na prihode najvećim dijelom se odnose na prihode od zakupa poslovnog prostora. Odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnoga prostora propisano je poslovne prostore u vlasništvu Republike Hrvatske, općina, gradova, županija i Grada Zagreba, te pravnih osoba u njihovu vlasništvu ili pretežitom vlasništvu davati u zakup putem javnog natječaja. Pojedine škole davale su poslovni prostor u zakup bez provedenog javnog natječaja i suglasnosti osnivača. U pojedinim slučajevima cijena zakupa nije utvrđena u skladu s kriterijima lokalnih jedinica. Dio škola koje su davale prostor u zakup, nisu ostvarivale prihode od zakupa ili nisu pripadajuća sredstva uplaćivale u proračune lokalnih jedinica, čiji su proračunski korisnik. U pojedinim slučajevima za potraživanja za zakup koja nisu naplaćena u roku nisu poduzimane odgovarajuće mjere naplate. Neke škole nisu redovito izvještavale nadležna tijela o ostvarenim prihodima i načinu njihova korištenja.

Naloženo je poslovni prostor davati u zakup u skladu s odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnoga prostora, te u skladu s odlukama lokalnih jedinica.

U skladu s odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, škole su bile obvezne dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo uplatiti u državni proračun. U slučajevima u kojima ova obveza nije ispunjena, naloženo je uplatiti pripadajući dio sredstava u državni proračun.

- **Rashodi**

U skladu s odredbama Zakona o proračunu, proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom. Ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih okolnosti, povećaju rashodi i izdaci, odnosno umanjuju prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti sniženjem predviđenih rashoda i izdataka, odnosno pronalaženjem novih izvora prihoda i primitaka. Naloženo je rashode izvršavati u okviru planiranih veličina u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na rashode. U pojedinim slučajevima rashodi nisu izvršavani u okviru planiranih iznosa ili nisu bili planirani. Za pojedine rashode nema pisanoga dokaza da je roba isporučena, usluge obavljene ili radovi izvedeni. Naloženo je plaćanja obavljati na temelju pisanih dokaza o isporuci roba, radova i usluga.

Vrijednosno najznačajniji rashodi škola odnose se na rashode za zaposlene. Isplate plaća i drugih materijalnih prava zaposlenika propisani su odredbama Zakona o plaćama u javnim službama, Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama, te Kolektivnog ugovora za zaposlenike u srednjoškolskim ustanovama Republike Hrvatske. U pravilu škole su isplaćivale spomenute rashode u skladu s propisima. U pojedinim slučajevima podaci za obračun plaća, naknada plaća i drugih novčanih naknada nisu pravodobno dostavljani Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa, koje je utvrđivalo masu plaća za pojedini mjesec.

U nekim školama, za zaposlenike za koje se plaće financiraju iz vlastitih prihoda nije donesena odluka o kriterijima za raspodjelu vlastitih prihoda s utvrđenim kriterijima. U takvim slučajevima predloženo je donijeti spomenutu odluku.

Odredbom točke 3. Odluke o uvjetima, kriterijima i postupku za uzimanje i davanje u zakup prostora i opreme u školskim ustanovama, propisano je da se, ako na razini lokalne samouprave nije utvrđen iznos zakupnine, osnovnim i srednjim školama te učeničkim domovima priznaju izdaci za iznajmljeni prostor i opremu u visini 5,00 kn/m² mjesečno za prostor za obavljanje praktičnog dijela nastavnog plana i programa. U pojedinim slučajevima rashodi za zakupninu bili su iznad iznosa dozvoljenih spomenutom Odlukom. Ured je naložio da se kod uzimanja u zakup prostora postupa u skladu s odredbama Odluke o uvjetima, kriterijima i postupku za uzimanje i davanje u zakup prostora i opreme u školskim ustanovama.

- Postupci javne nabave

Škole su obvezne nabavljati robu, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Ukupni rashodi za javnu nabavu za 2006. iznosili su 94.223.853,39 kn.

Nabava u vrijednosti 8.947.861,57 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojim su propisana izuzeća od primjene navedenog Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 21.968.210,75 kn.

Najčešće nepravilnosti u postupcima javne nabave su:

- plan nabave nije donesen,
- propisane evidencije o postupcima javne nabave nisu ustrojene ili nisu cjelovite,
- nabave u vrijednosti većoj od 200.000,00 kn su provedene prema postupcima propisanim Uredbom o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti, umjesto prema Zakonu o javnoj nabavi, a
- neke nabave nisu provedene u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

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

7.7.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju škola, izražena su:

- **33 bezuvjetna,**
- **62 uvjetna i**
- **jedno nepovoljno mišljenje.**

Bezuovjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- o Ekonomsku i trgovačku školu, Čakovec,
- o Gimnaziju Čakovec, Čakovec,
- o Gimnaziju Nova Gradiška, Nova Gradiška,
- o Gimnaziju Petra Preradovića, Virovitica,
- o Gimnaziju Vukovar, Vukovar,
- o Graditeljsku tehničku školu, Zagreb,
- o Graditeljsku obrtničku i grafičku školu u Splitu, Split,
- o Graditeljsko geodetsku školu, Osijek,
- o Industrijsko-obrtničku školu Silvija Strahimira Kranjčevića, Vinkovci,
- o Obrtnu tehničku školu, Split,
- o Obrtničku školu, Split,
- o Obrtničko industrijsku školu Županja, Županja,
- o Osnovnu školu Ante Kovačića, Zagreb,
- o Osnovnu školu Antun Gustav Matoš, Vinkovci,
- o Osnovnu školu Centar, Rijeka,
- o Osnovnu školu Dolac, Rijeka,
- o Osnovnu školu Ljubo Babić, Jastrebarsko,
- o Osnovnu školu Maria Martinolića, Mali Lošinj,
- o Osnovnu školu Nikole Hribara, Velika Gorica,
- o Poljoprivrednu i veterinarsku školu Arboretum opeka, Vinica,
- o Prvu srednju školu Vukovar, Vukovar,
- o Prvu tehničku školu Tesla, Zagreb,
- o Srednju školu Ban Josip Jelačić, Zaprešić,
- o Srednju školu Isidora Kršnjavoga, Našice,
- o Srednju školu Marka Marulića, Slatina,
- o Srednju školu Prelog, Prelog,
- o Srednju školu Stjepan Ivšić, Orahovica,
- o Strukovnu školu Gospić, Gospić,
- o Školu za tekstil, kožu i dizajn, Zagreb,
- o Tehničku školu Virovitica, Virovitica,
- o Treću srednju školu Vukovar, Vukovar,
- o Trgovačku školu, Zagreb i
- o Trgovačko-ugostiteljsku školu, Karlovac.

Nepovoljno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za Osnovnu školu Oroslavje, Oroslavje.

O financijskim izvještajima i poslovanju svih drugih škola obuhvaćenih revizijom (62) izraženo je uvjetno mišljenje.

7.8. Instituti

Instituti su znanstvene organizacije upisane u Upisnik znanstvenih organizacija koji vodi Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. U Upisnik se upisuju pravne osobe koje obavljaju znanstvenu djelatnost u skladu s odredbama Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, i to znanstvene organizacije iz članka 22. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju: visoko učilište, javni znanstveni institut, znanstveni institut, druge pravne osobe koje obavljaju znanstvenu djelatnost, te ustanove od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku (Leksikografski zavod "Miroslav Krleža", Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti).

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom financijskih izvještaja i poslovanja za 2006.. obuhvaćeno je 14 sljedećih instituta:

- Ekonomski institut Zagreb,
- Hrvatski geološki institut,
- Hrvatski hidrografski institut,
- Hrvatski veterinarski institut,
- Institut društvenih znanosti Ivo Pilar,
- Institut prometa i veza,
- Institut Ruđer Bošković,
- Institut za antropologiju,
- Institut za etnologiju i folkloristiku,
- Institut za fiziku,
- Institut za javne financije,
- Institut za medicinska istraživanja i medicinu rada,
- Institut za oceanografiju i ribarstvo i
- Šumarski institut.

Jedanaest instituta vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje u skladu s propisima o računovodstvu proračuna i proračunskih korisnika, a tri prema propisima za neprofitne organizacije.

Ciljevi revizije bili su:

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

7.8.1. Prihodi i primici

Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 444.906.465,00 kn, a ostvareni su u iznosu 476.778.189,00 kn, što je za 31.871.724,00 kn ili 7,2% više od planiranih.

U tablici u nastavku, daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima i primicima revidiranih instituta.

Tablica broj 31

Planirani i ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %
1	2	3	4	5
1.	Ekonomski institut Zagreb	14.723.288,00	16.294.208,00	110,7
2.	Hrvatski geološki institut	25.725.597,00	30.584.587,00	118,9
3.	Hrvatski hidrografski institut	30.455.752,00	29.501.616,00	96,9
4.	Hrvatski veterinarski institut	51.000.000,00	56.727.106,00	111,2
5.	Institut društvenih znanosti Ivo Pilar	14.449.161,00	16.469.421,00	114,0
6.	Institut prometa i veza	0,00	6.092.594,00	-
7.	Institut Ruđer Bošković	179.301.308,00	191.417.114,00	106,8
8.	Institut za antropologiju	7.400.000,00	15.036.047,00	203,2
9.	Institut za etnologiju i folkloristiku	13.335.100,00	12.878.794,00	96,6
10.	Institut za fiziku	16.000.000,00	15.866.628,00	99,2
11.	Institut za javne financije	12.500.000,00	13.864.775,00	110,9
12.	Institut za medicinska istraživanja i medicinu rada	30.940.000,00	29.371.065,00	94,9
13.	Institut za oceanografiju i ribarstvo	35.300.000,00	28.897.975,00	81,9
14.	Šumarski institut	13.776.259,00	13.776.259,00	100,0
UKUPNO		444.906.465,00	476.778.189,00	107,2

Ukupni prihodi i primici ostvareni u iznosu 476.778.189,00 kn, odnose se na prihode iz proračuna u iznosu 309.208.575,00 kn, prihode od pomoći u iznosu 14.054.619,00 kn, druge prihode u iznosu 153.079.116,00 kn i primitke u iznosu 435.879,00 kn.

U tablici u nastavku, daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima prema izvorima.

Tablica broj 32

Ostvareni prihodi i primici prema izvorima

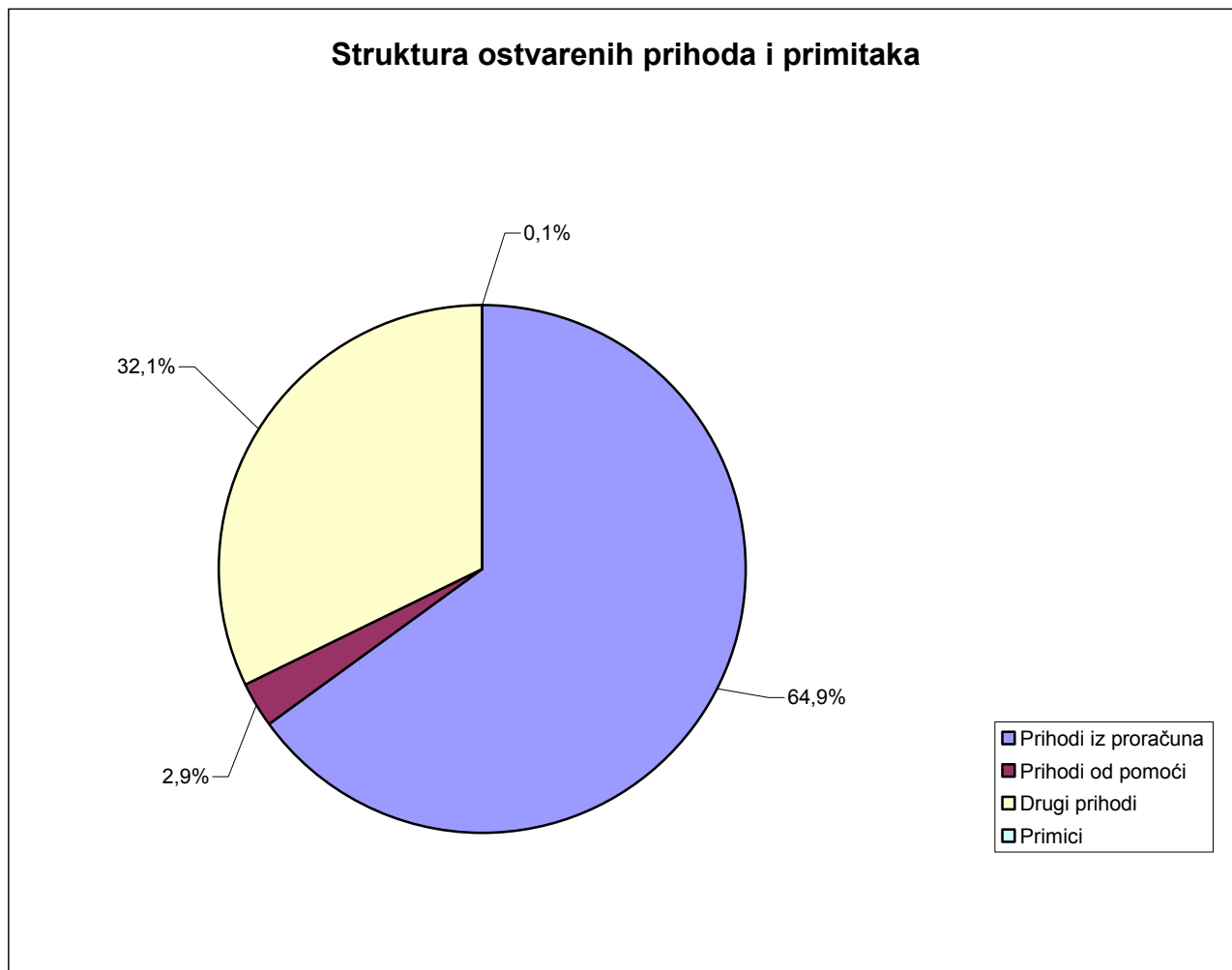
u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Ukupni prihodi i primici	Prihodi iz proračuna	Prihodi od pomoći	Drugi prihodi	Primici
1	2	3	4	5	6	7
1.	Ekonomski institut Zagreb	16.294.208,00	12.730.587,00	189.109,00	3.374.512,00	0,00
2.	Hrvatski geološki institut	30.584.587,00	18.115.442,00	0,00	12.469.145,00	0,00
3.	Hrvatski hidrografski institut	29.501.616,00	8.132.797,00	6.599.756,00	14.769.063,00	0,00
4.	Hrvatski veterinarski institut	56.727.106,00	5.953.691,00	0,00	50.773.415,00	0,00
5.	Institut društvenih znanosti Ivo Pilar	16.469.421,00	15.094.378,00	256.361,00	1.118.682,00	0,00
6.	Institut prometa i veza	6.092.594,00	642.831,00	0,00	5.449.763,00	0,00
7.	Institut Ruđer Bošković	191.417.114,00	152.994.586,00	4.564.875,00	33.857.653,00	0,00
8.	Institut za antropologiju	15.036.047,00	14.607.432,00	232.220,00	196.395,00	0,00
9.	Institut za etnologiju i folkloristiku	12.878.794,00	12.157.013,00	0,00	721.781,00	0,00
10.	Institut za fiziku	15.866.628,00	15.534.625,00	208.846,00	123.157,00	0,00
11.	Institut za javne financije	13.864.775,00	1.980.844,00	0,00	11.883.931,00	0,00
12.	Institut za medicinska istraživanja i medicinu rada	29.371.065,00	23.410.656,00	418.976,00	5.541.433,00	0,00
13.	Institut za oceanografiju i ribarstvo	28.897.975,00	21.562.830,00	1.380.449,00	5.954.696,00	0,00
14.	Šumarski institut	13.776.259,00	6.290.863,00	260.000,00	6.789.517,00	435.879,00
UKUPNO		476.778.189,00	309.208.575,00	14.110.592,00	153.023.143,00	435.879,00

U ukupno ostvarenim prihodima i primicima u iznosu 476.778.189,00 kn, najveći udjel imaju prihodi iz proračuna koji čine 64,9% ukupnih prihoda. Također, drugi prihodi imaju značajan udjel u ukupnim prihodima (32,1%), a odnose se na vlastite prihode, prihode od imovine, višak prihoda iz prethodne godine, te prihode od obavljanja gospodarske djelatnosti.

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

Grafički prikaz broj 13

**7.8.2. Rashodi i izdaci**

Ukupni rashodi i izdaci subjekata revizije planirani su u iznosu 436.382.401,00 kn, a izvršeni su u iznosu 447.616.060,00 kn, što je za 11.233.659,00 kn ili 2,6% više od planiranih. Ukupno izvršeni rashodi i izdaci za 2006. manji su od ukupno ostvarenih prihoda za 29.162.129,00 kn.

U tablici u nastavku daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima.

Tablica broj 33

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %
1	2	3	4	5
1.	Ekonomski institut Zagreb	14.723.288,00	14.783.925,00	100,4
2.	Hrvatski geološki institut	25.725.597,00	24.708.808,00	96,1
3.	Hrvatski hidrografski institut	30.455.752,00	31.968.574,00	105,0
4.	Hrvatski veterinarski institut	45.000.000,00	46.033.501,00	102,3
5.	Institut društvenih znanosti Ivo Pilar	14.449.161,00	16.479.093,00	114,1
6.	Institut prometa i veza	0,00	6.049.996,00	-
7.	Institut Ruđer Bošković	176.777.244,00	174.672.232,00	98,8
8.	Institut za antropologiju	7.400.000,00	14.867.871,00	200,9
9.	Institut za etnologiju i folkloristiku	13.335.100,00	12.160.764,00	91,2
10.	Institut za fiziku	16.000.000,00	15.866.628,00	99,2
11.	Institut za javne financije	12.500.000,00	13.943.864,00	111,6
12.	Institut za medicinska istraživanja i medicinu rada	30.940.000,00	28.975.624,00	93,7
13.	Institut za oceanografiju i ribarstvo	35.300.000,00	32.131.243,00	91,0
14.	Šumarski institut	13.776.259,00	14.973.937,00	108,7
UKUPNO		436.382.401,00	447.616.060,00	102,6

Prema podacima navedenim u tablici, vidljivo je da su rashodi i izdaci realno planirani odnosno izvršeni u skladu s planom, osim kod jednog instituta koji je izvršio rashode veće od plana za 100,9%, a jedan institut nije donio plan rashoda i izdataka.

U tablici broj 34 daju se podaci o izvršenim rashodima i izdacima prema vrstama, odnosno namjenama za koje su utrošena.

Tablica broj 34

Izvršeni rashodi i izdaci prema vrstama

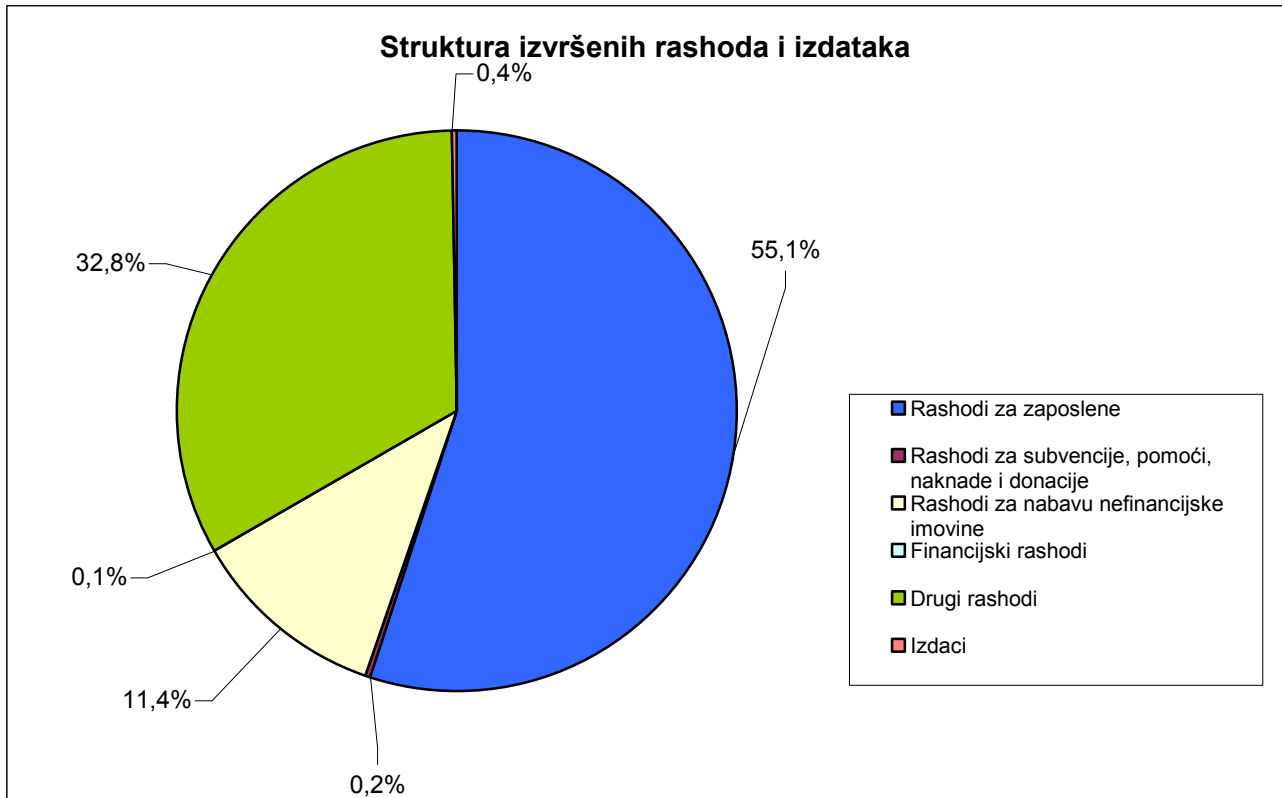
u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Ukupno ostvareni rashodi i izdaci	Rashodi za zaposlene	Rashodi za subvencije, pomoći, naknade i donacije	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	Financijski rashodi	Drugi rashodi	Izdaci
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ekonomski institut Zagreb	14.783.925,00	7.465.499,00	0,00	796.878,00	0,00	6.521.548,00	0,00
2.	Hrvatski geološki institut	24.708.808,00	14.370.007,00	0,00	2.037.860,00	0,00	8.300.941,00	0,00
3.	Hrvatski hidrografski institut	31.968.574,00	8.487.320,00	0,00	8.655.636,00	0,00	13.786.818,00	1.038.800,00
4.	Hrvatski veterinarski institut	46.033.501,00	21.965.731,00	0,00	0,00	0,00	24.067.770,00	0,00
5.	Institut društvenih znanosti Ivo Pilar	16.479.093,00	10.815.394,00	116.222,00	253.060,00	0,00	5.294.417,00	0,00
6.	Institut prometa i veza	6.049.996,00	1.704.610,00	0,00	96.942,00	0,00	4.248.444,00	0,00
7.	Institut Ruđer Bošković	174.672.232,00	111.036.243,00	510.784,00	16.835.029,00	0,00	46.264.176,00	26.000,00
8.	Institut za antropologiju	14.867.871,00	5.123.545,00	0,00	7.770.791,00	0,00	1.973.535,00	0,00
9.	Institut za etnologiju i folkloristiku	12.160.764,00	5.836.358,00	0,00	4.533.235,00	0,00	1.791.171,00	0,00
10.	Institut za fiziku	15.866.628,00	10.731.216,00	0,00	1.840.108,00	0,00	3.295.304,00	0,00
11.	Institut za javne financije	13.943.864,00	1.911.507,00	93.916,00	203.890,00	0,00	11.034.551,00	700.000,00
12.	Institut za medicinska istraživanja i medicinu rada	28.975.624,00	19.485.868,00	60.832,00	1.553.946,00	0,00	7.874.978,00	0,00
13.	Institut za oceanografiju i ribarstvo	32.131.243,00	18.745.008,00	0,00	5.850.820,00	0,00	7.535.415,00	0,00
14.	Šumarski institut	14.973.937,00	8.825.273,00	0,00	634.440,00	378.999,00	5.108.476,00	26.749,00
UKUPNO		447.616.060,00	246.503.579,00	781.754,00	51.062.635,00	378.999,00	147.097.544,00	1.791.549,00

Ukupni rashodi i izdaci instituta obuhvaćenih revizijom izvršeni u iznosu 447.616.060,00 kn, odnose se na rashode za zaposlene u iznosu 246.503.579,00 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 51.062.635,00 kn, rashode za subvencije, pomoći, naknade i donacije u iznosu 781.754,00 kn, financijske rashode u iznosu 378.999,00 kn, druge rashode u iznosu 147.097.544,00 kn i izdatke u iznosu 1.791.549,00 kn.

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

Grafički prikaz broj 14



Vrijednosno značajniji rashodi odnose se na rashode za zaposlene koji čine 55,1% ukupnih rashoda i izdataka. Drugi rashodi izvršeni u iznosu 147.097.544,00 kn čine 32,8% ukupnih rashoda i izdataka, a odnose se na naknade troškova zaposlenima, rashode za materijal, energiju, usluge i druge materijalne rashode. Izdaci izvršeni u iznosu 1.791.549,00 kn odnose se na izdatke za otplatu zajmova i čine 0,4% ukupnih rashoda i izdataka.

7.8.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije instituta

Najčešće utvrđene nepravilnosti odnose se na računovodstveno poslovanje i planiranje, sustav financijskog upravljanja i kontrola, znanstveno istraživačke projekte, rashode i postupke javne nabave.

- Računovodstveno poslovanje i planiranje

Revizijom računovodstvenog poslovanja i planiranja obuhvaćene su poslovne knjige, financijski izvještaji, popis imovine, te financijsko i operativno planiranje.

U pojedinim slučajevima prihodi i imovina nisu evidentirani u poslovnim knjigama ili nisu iskazani na odgovarajućim računima računskog plana, odnosno poslovni događaji nisu evidentirani prema načelu nastanka događaja i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju. Odredbom članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, propisano je da se prihodi i rashodi iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, odnosno prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, a rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose.

Nepravilnosti vezane uz popis imovine odnose se na popis knjižnične građe. U okviru instituta djeluju knjižnice koje imaju bogatu knjižničnu građu iz različitih područja znanosti. U knjižnom fondu se nalaze i posebne zbirke knjiga i inozemnih znanstvenih časopisa. Knjižnica djeluje i kao dokumentacijsko središte te čuva i pohranjuje institutska istraživačka izvješća, habilitacijske radove zaposlenika te izdavačku produkciju instituta. Pojedini instituti nisu obavili popis knjiga i bibliotečne građe niti reviziju knjižnične građe. Odredbom članka 15. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu određeno je da su proračunski korisnici koji obavljaju knjižničarsku i bibliotečnu djelatnost, obvezni obaviti popis knjiga i bibliotečne građe u roku koji nije duži od tri godine. Odredbama članka 1. i 2. Pravilnika o reviziji i otpisu knjižnične građe, utvrđeni su postupci i rokovi revizije knjižnične građe, te otpis knjižnične građe. Propisano je da su knjižnice obvezne provoditi redovite revizije svojih fondova knjižnične građe periodično, ovisno o obujmu knjižnične građe, a do 10 000 jedinica revizija se provodi svake četiri godine.

Pojedini podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu istovjetni podacima iskazanim u financijskom planu ili podacima iskazanim u poslovnim knjigama. Iskazivanje različitih podataka u financijskim izvještajima u odnosu na plan ili poslovne knjige, onemogućuje usporedbu plana i ostvarenja odnosno financijski izvještaji ne sadrže točne podatke o financijskom položaju subjekta. Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, propisano je da je osnovna svrha financijskih izvještaja dati informacije o financijskom položaju, uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva (poslovanja), izvršenju plana i novčanim tijekovima proračuna i proračunskih korisnika.

Neki instituti nisu donijeli plan ili imaju značajna odstupanja između planiranih i ostvarenih prihoda.

- **Sustav financijskog upravljanja i kontrola**

Sustav unutarnjih financijskih kontrola koji obuhvaća financijsko upravljanje i kontrole te unutarnju reviziju u javnom sektoru Republike Hrvatske uređen je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola. Zakonom je određena metodologija, standardi, odgovornosti i nadležnost u provedbi sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, a odredbe navedenog Zakona odnose se na sve korisnike proračuna na državnoj i lokalnoj razini kao i na izvanproračunske korisnike, zavode odnosno fondove. Revizijom je utvrđeno da instituti nisu ustrojili unutarnju reviziju. Tri instituta su trebala ustrojiti unutarnju reviziju, a jedanaest nije bilo u obvezi ustrojiti unutarnju reviziju. Institutima koji su trebali ustrojiti unutarnju reviziju naloženo je da to učine, a drugima je dana preporuka da to učine. Prema odredbama članka 17. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, korisnici proračuna obvezni su uspostaviti unutarnju reviziju, ovisno o broju zaposlenih i financijskim sredstvima kojima raspolažu. Navedene kriterije pravilnikom propisuje ministar financija, a do vremena obavljanja revizije (prosinac 2007.), u primjeni je Pravilnik o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika iz prosinca 2005. Odredbama članka 11. spomenutog Pravilnika propisano je da proračunski korisnici nisu obvezni ustrojiti jedinicu za unutarnju reviziju ukoliko zapošljavaju manje od 100 zaposlenika u državnim tijelima ili imaju godišnje rashode i izdatke manje od 30.000.000,00 kn.

- **Znanstveno istraživački projekti**

Tijekom 2006., za financiranje više znanstveno istraživačkih projekata, doznačena su sredstva iz državnog proračuna. Navedena sredstva su doznačena na temelju ugovora zaključenih u ranijim godinama između instituta, voditelja projekata i Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, te odluka ministra o nastavku financiranja ugovorenih projekata u 2006. Ugovorima je utvrđen rok završetka projekta, godišnji iznos sredstava za financiranje istraživanja te način raspodjele sredstava. U najvećem broju slučajeva ugovoren je rok završetka projekta tri godine (2005.), ali je financiranje na temelju odluka ministra produžavano (jer nije ugovoreno financiranje novih projekata), te su iz državnog proračuna doznačena sredstva u iznosima većim od ugovorenih. U skladu sa zahtjevom navedenog Ministarstva, koncem listopada 2006., Ministarstvu su dostavljena završna izvješća o obavljenim znanstveno-istraživačkim radovima i utrošenim odnosno neutrošenim sredstvima.

Prema analitičkim evidencijama instituta, za realizaciju određenih projekata, u razdoblju od 2002. do konca listopada 2006., nakon završetka projekta ostala su značajna neutrošena financijska sredstva, koja nisu uplaćena u državni proračun. Prema uputama ministra financija, korisnici državnog proračuna bili su dužni, iz sredstava doznačenih iz državnog proračuna podmiriti obveze za isporučenu robu i usluge iskazane u bilanci na dan 31. prosinca 2006., a neutrošena sredstva vratiti u državni proračun do konca siječnja 2007.

- **Rashodi**

Postupcima revizije je utvrđeno da su pojedini instituti dodatke za uspješnost na radu isplaćivali zaposlenicima iz sredstava ostvarenih od obavljanja vlastite djelatnosti i iz sredstava državnog proračuna doznačenih za druge namjene. Odredbama Zakona o proračunu propisano je da proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom.

- **Postupci javne nabave**

Instituti su bili obvezni nabavljati robu, radove i usluge prema odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Ukupni rashodi za javnu nabavu iznosili su 75.408.038,00 kn.

Nabava u vrijednosti 1.055.606,00 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene navedenog Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 8.873.135,00 kn.

Najčešće nepravilnosti postupcima javne nabave opisane su u nastavku.

- Plan nabave nije donesen ili planom nabave nije obuhvaćen dio nabavljenih roba, radova i usluga.
- Neke nabave u vrijednosti većoj od 200.000,00 kn obavljene su prema postupcima koji su propisani Uredbom o postupku nabave, rova radova i usluga male vrijednosti umjesto prema odredbama Zakona o javnoj nabavi.
- Postupci javne nabave nisu provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (zapisnik stručnog povjerenstva za pregled, ocjenu i usporedbu ponuda ne sadrži propisane elemente odnosno ne sadrži analitički prikaz traženih i danih dokaza koji se odnose na sposobnosti ponuditelja i ocjenu sposobnosti i prihvatljivosti ponude, cijenu ponuda za predmet nabave, odnosno za grupe ili dijelove predmeta nabave, usporedni prikaz ocjene, analize ponuda i drugo; odluke o osnivanju stručnog povjerenstva ne sadrže rok provedbe postupka nabave, način i uvjete plaćanja, te način osiguranja financijskih sredstava za nabavu; poziv za ograničeno prikupljanje ponuda ne sadrži nadnevak upućivanja, naziv i redni broj iz evidencije postupaka nabave roba, te rok za dostavu ponuda; dokumentacija za nadmetanje ne sadrži način dokazivanja sposobnosti ponuditelja i dokaze; s ponuditeljem čija je ponuda odabrana kao najpovoljnija nije zaključen ugovor o nabavi u pisanom obliku).
- Nabavljane su robe i usluge koje nisu obuhvaćene ponudom, odnosno zaključenim ugovorom.

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

7.8.4. Izražena mišljenja

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno četrnaest instituta. O financijskim izvještajima i poslovanju navedenih subjekata, izražena su:

- **tri bezuvjetna i**
- **jedanaest uvjetnih mišljenja.**

Bezuovjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- o Hrvatski veterinarski institut,
- o Institut društvenih znanosti Ivo Pilar i
- o Institut za antropologiju.

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- o Ekonomski institut Zagreb,
- o Hrvatski geološki institut,
- o Hrvatski hidrografski institut,
- o Institut prometa i veza,
- o Institut Ruđer Bošković,
- o Institut za etnologiju i folkloristiku,
- o Institut za fiziku,
- o Institut za javne financije,
- o Institut za medicinska istraživanja i medicinu rada,
- o Institut za oceanografiju i ribarstvo i
- o Šumarski institut.

7.9. Domovi zdravlja

Domovi zdravlja su zdravstvene ustanove čiji su osnivači županije, odnosno Grad Zagreb. Osnovane su radi pružanja zdravstvene zaštite stanovništvu određenog područja u okviru zdravstvene djelatnosti na primarnoj razini. Osnovnom mrežom zdravstvene djelatnosti za područje Republike Hrvatske, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave, određuje se potreban broj zdravstvenih ustanova, trgovačkih društava te privatnih zdravstvenih radnika s kojima Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje zaključuje ugovore o provođenju zdravstvene zaštite. Odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti propisane su djelatnosti koje su domovi zdravlja u obvezi organizirati. Između ostaloga, to su: obiteljska (opća) medicina, stomatološka zdravstvena zaštita, zdravstvena zaštita žena, dojenčadi i predškolske djece i starijih osoba, zaštita mentalnog zdravlja i patronažna zdravstvena zaštita. Na svom području moraju osigurati i hitnu medicinsku pomoć, medicinu rada, zdravstvenu njegu, palijativnu skrb bolesnika, laboratorijsku, radiološku i drugu dijagnostiku, ako obavljanje tih djelatnosti nije organizirano na drugi način. Dio djelatnosti doma zdravlja može se obavljati i u privatnoj praksi, davanjem u zakup dijelova doma zdravlja (jedinice zakupa) zdravstvenim radnicima koji ispunjavaju propisane uvjete.

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija 32 doma zdravlja. Najveći broj revidiranih domova zdravlja nastao je spajanjem više domova zdravlja, koji su novim organizacijskim ustrojem dobili status ispostava. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2006. sljedećih domova zdravlja:

- Dom zdravlja Beli Manastir,
- Dom zdravlja Bjelovarsko-bilogorske županije,
- Dom zdravlja Donji Miholjac,
- Dom zdravlja dr. Andrija Štampar, Nova Gradiška,
- Dom zdravlja Dubrovnik,
- Dom zdravlja Duga Resa,
- Dom zdravlja Đakovo,
- Dom zdravlja Gospić,
- Dom zdravlja Karlovac,
- Dom zdravlja Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske,
- Dom zdravlja Našice,
- Dom zdravlja Ogulin,
- Dom zdravlja Osijek,
- Dom zdravlja Otočac,
- Dom zdravlja Požeško-slavonske županije,
- Dom zdravlja Primorsko-goranske županije,
- Dom zdravlja Slavonski Brod,
- Dom zdravlja Splitsko-dalmatinske županije,
- Dom zdravlja Šibenik,
- Dom zdravlja Valpovo,
- Dom zdravlja Vinkovci,
- Dom zdravlja Virovitičko-podravske županije,
- Dom zdravlja Vojnić,
- Dom zdravlja Vukovar,
- Dom zdravlja Zadarske županije,
- Dom zdravlja Zagreb Centar,
- Dom zdravlja Zagreb Istok,
- Dom zdravlja Zagreb Zapad,

- Dom zdravlja Zagrebačke županije,
- Dom zdravlja Željezničar,
- Dom zdravlja Županja i
- Istarski domovi zdravlja, Pula.

Domovi zdravlja su obvezni voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo. Prema financijskim izvještajima, ukupni prihodi i primici revidiranih domova zdravlja za 2006. iskazani su u iznosu 1.172.080.451,00 kn, ukupni rashodi i izdaci u iznosu 1.178.555.144,00 kn, te manjak prihoda nad rashodima u iznosu 6.474.693,00 kn.

Koncem 2006. revidirani domovi zdravlja imali su 6 353 zaposlenika, od kojih su 4 492 zdravstvene struke.

Ciljevi revizije bili su:

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

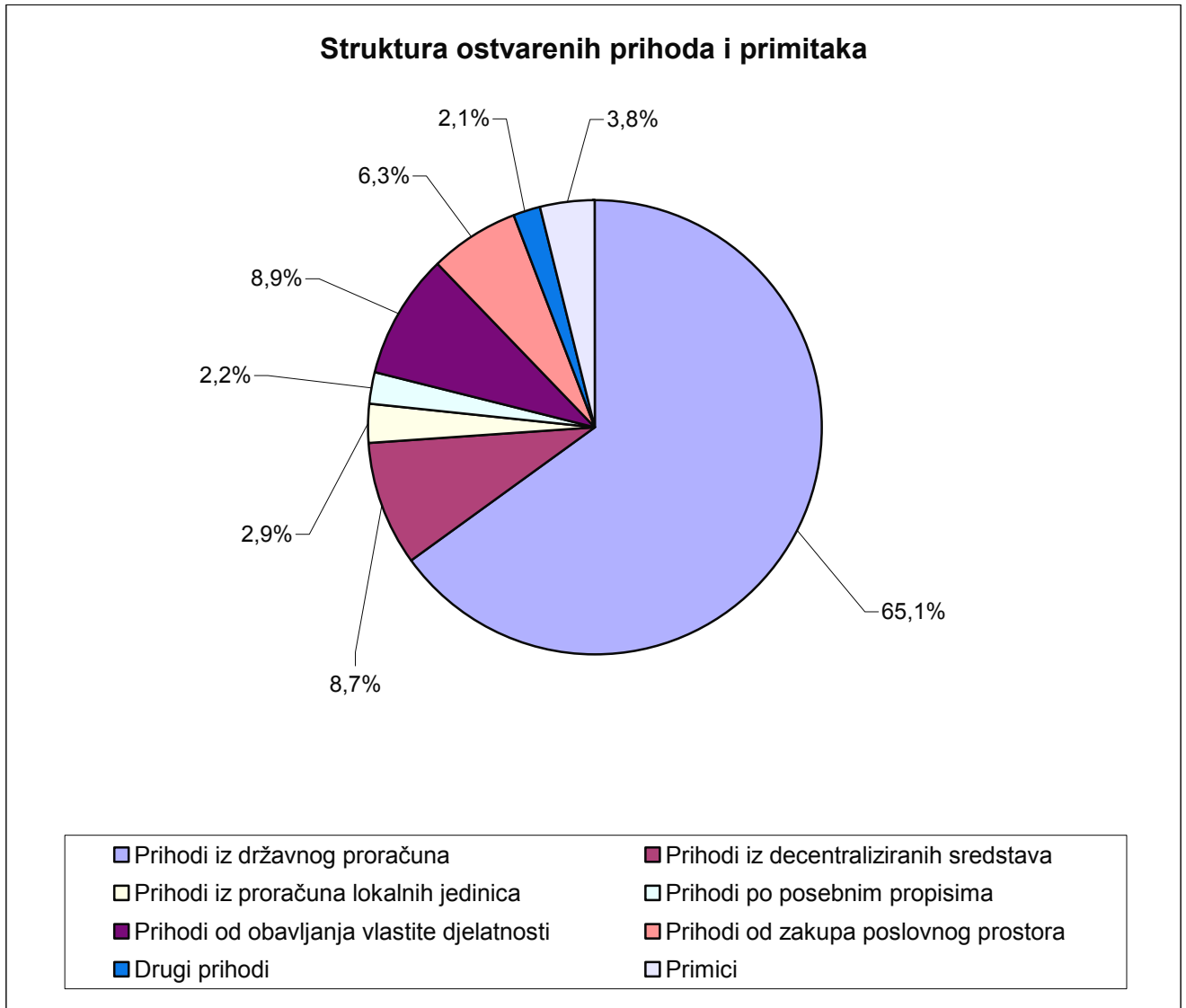
7.9.1. Prihodi i primici

Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 1.178.369.223,00 kn, a ostvareni su u iznosu 1.172.080.451,00 kn, što je za 0,5% manje od plana.

Osnovni propisi na temelju kojih domovi zdravlja ostvaruju prihode su Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Pravilnik o uvjetima za davanje u zakup zdravstvenih ustanova primarne zdravstvene zaštite i lječilišta, Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove, Odluka o iznosu administrativne pristojbe koja se plaća prilikom korištenja zdravstvene zaštite i drugo.

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

Grafički prikaz broj 15



Ukupni prihodi i primitci ostvareni u iznosu 1.172.080.451,00 kn, odnose se na prihode iz državnog proračuna u iznosu 763.121.100,00 kn (što čini 65,1% ukupnih prihoda i primitaka), decentraliziranih sredstava 101.993.669,00 kn (8,7%), prihode od obavljanja vlastite djelatnosti 103.809.176,00 kn (8,9%), prihode od zakupa poslovnog prostora 73.864.862,00 kn (6,3%), iz proračuna lokalnih jedinica 33.958.710,00 kn (2,9%), primitke u iznosu 44.445.974,00 kn (3,8%), prihode po posebnim propisima 26.112.603,00 kn (2,2%), te druge prihode u iznosu 24.774.357,00 kn (2,1%).

Prihode iz državnog proračuna domovi zdravlja ostvaruju na temelju godišnjih ugovora koje zaključuju sa Zavodom. Ugovorima su definirane vrste usluga zdravstvene zaštite, broj osiguranih osoba, broj timova zdravstvenog osoblja, novčana sredstva i drugo. Prihodi iz decentraliziranih sredstava ostvareni su iz županijskih proračuna u skladu s Odlukom o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2006.

Prihodi po posebnim propisima odnose se na prihode od sudjelovanja osiguranih osoba u pokriću razlike do pune vrijednosti prava na zdravstvenu zaštitu, administrativnih pristojbi i drugo. Prihodi od zakupa poslovnih prostora i opreme, najvećim dijelom se odnose na prihode od jedinica zakupa (privatna praksa) koji su ostvareni na temelju Pravilnika o uvjetima za davanje u zakup zdravstvenih ustanova primarne zdravstvene zaštite i lječilišta. U spomenutim prihodima su i prihodi od zakupa izvan jedinica zakupa (nezdravstvene djelatnosti) te nadoknade režijskih troškova.

Prema poslovnim knjigama revidiranih subjekata, ukupni prihodi i primici u 2006. ostvareni su u iznosu 1.172.080.451,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu 1.178.555.144,00 kn, te manjak prihoda nad rashodima iznosi 6.474.693,00 kn. Više rashode od prihoda iskazalo je 18 domova zdravlja u ukupnom iznosu 29.205.268,00 kn, a 14 domova zdravlja je iskazalo višak prihoda nad rashodima u ukupnom iznosu 22.730.575,00 kn. Iz prethodnih razdoblja prenesen je manjak prihoda u iznosu 132.388.313,00 kn i višak prihoda u iznosu 3.355.579,00 kn. Koncem 2006. revidirani domovi zdravlja iskazali su sveukupni manjak prihoda nad rashodima za pokriće u narednom razdoblju u iznosu 135.507.427,00 kn.

Ukupne obveze koncem 2006. iskazane su u iznosu 260.556.720,00 kn, od čega su dospjele obveze iznosile 101.093.555,00 kn. Ukupne obveze koncem 2006. veće su za 16,3% u odnosu na prethodnu godinu, kada su iznosile 224.134.260,00 kn.

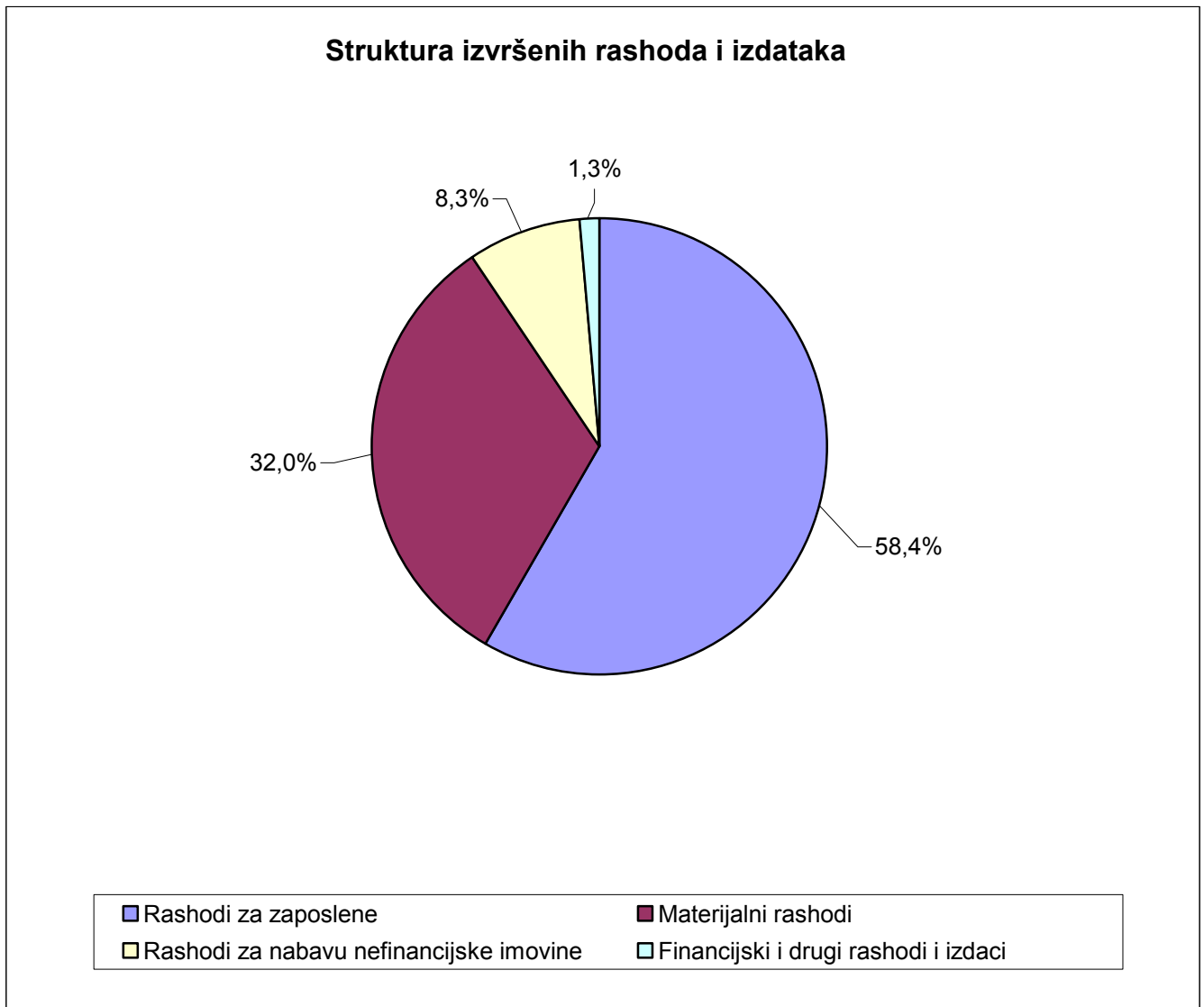
Ukupna potraživanja iskazana su u iznosu 215.031.827,00 kn, od čega su dospjela potraživanja iznosila 101.611.107,00 kn.

7.9.2. Rashodi i izdaci

Ukupni rashodi i izdaci revidiranih subjekata planirani su u iznosu 1.178.259.226,00 kn, a izvršeni su na razini planiranih i iznose 1.178.555.144,00 kn.

U grafičkom prikazu u nastavku daje se struktura izvršenih rashoda i izdataka.

Grafički prikaz broj 16



Ukupni rashodi i izdaci izvršeni u iznosu 1.178.555.144,00 kn, odnose se na rashode za zaposlene u iznosu 688.859.424,00 kn, materijalne rashode 376.821.437,00 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine 97.839.971,00 kn, izdatke 5.318.147,00 kn, financijske rashode 4.128.696,00 kn te druge rashode u iznosu 5.587.469,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji su rashodi za zaposlene koji sudjeluju s 58,4% te materijalni rashodi s 32,0% u ukupno izvršenim rashodima i izdacima. Svi drugi rashodi čine 9,6% ukupnih rashoda i izdataka.

7.9.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije domova zdravlja

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

- Planiranje i računovodstveno poslovanje

Revizijom planiranja i računovodstvenog poslovanja obuhvaćen je sustav planiranja, poslovne knjige, financijski izvještaji, te popis imovine i obveza. Domovi zdravlja u obvezi su voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo.

Svi domovi zdravlja su donijeli financijske planove za 2006. U manjem broju slučajeva planovi nisu doneseni pravodobno, odnosno, koncem tekuće godine za narednu. U pojedinim slučajevima planirani prihodi i primici nisu uravnoteženi s planiranim rashodima i izdacima ili nisu realno planirani. Vezano za utvrđene propuste, ukazano je na obvezu pravodobnog i realnijeg planiranja, primjenom načela uravnoteženosti planiranih prihoda i rashoda.

U svim revidiranim subjektima ustrojene su propisane poslovne knjige. Kod manjeg broja subjekata utvrđeno je da nisu ustrojene pomoćne analitičke evidencije kratkotrajne nefinancijske imovine s podacima o utrošku, odnosno stanju zaliha osnovnog i drugog potrošnog medicinskog materijala. Ove su analitičke evidencija potrebne jer se u njima evidentiraju podaci o vrijednostima utrošenih materijala, s obzirom da se, iznimno u djelatnosti zdravstva, spomenuti rashodi priznaju u vrijeme utroška, umjesto u vrijeme nabave (nastanka poslovnog događaja). Posljedica evidentiranja navedenih rashoda prema kriteriju nastanka, kako to rade pojedini domovi zdravlja, je da su u poslovnim knjigama odnosno financijskim izvještajima iskazani i oni rashodi koji se ne odnose na pripadajuće obračunsko razdoblje. Ured je dao nalog da se ustroje potrebne analitičke evidencije osnovnog i drugog potrošnog materijala radi pravilnog evidentiranja rashoda u djelatnosti zdravstva, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu.

U pojedinim slučajevima je utvrđeno da obvezni godišnji popis imovine i obveza nije potpun ili stvarna stanja utvrđena popisom nisu evidentirana u poslovnim knjigama. U svim navedenim slučajevima ukazano je na obvezu postupanja prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu.

Također je utvrđeno da u pojedinim slučajevima podaci u financijskim izvještajima nisu istovjetni podacima u poslovnim knjigama te je naloženo iskazivati podatke u financijskim izvještajima u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

- **Prihodi**

U evidentiranju prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo te obveza uplate pripadajućeg dijela prihoda na račun državnog proračuna, utvrđene su nepravilnosti kod većine domova zdravlja. Prema odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, prodavatelji stanova, u ovom slučaju domovi zdravlja, su obvezni od svake jednokratne, odnosno obročne uplate kupaca stanova, 65% sredstava uplatiti na račun državnog proračuna. S obzirom na nedostajuće evidencije o broju prodanih stanova, iznosima uplaćenih sredstava kupaca stanova, te obvezama uplate u državni proračun, naloženo je prikupiti sve potrebne podatke radi utvrđivanja obveza, odnosno uplata na račun državnog proračuna.

- **Rashodi**

Vrijednosno najznačajniji rashodi u domovima zdravlja su rashodi za zaposlene. Plaće zaposlenika u domovima zdravlja uređene su odredbama Zakona o plaćama u javnim službama, Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja te Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, na temelju kojih su doneseni interni akti o plaćama, naknadama plaća i drugim materijalnim pravima zaposlenika. U određenom broju slučajeva, pri obračunu plaća za radna mjesta ravnatelja i pomoćnika ravnatelja primjenjuju se koeficijenti koji nisu usklađeni s koeficijentima sadržanim u odredbama spomenute Uredbe. Ured je upozorio na nužnost usklađenja s koeficijentima sadržanim u Uredbi o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama. Također je utvrđeno da koeficijenti za obračun plaća za neka od postojećih radnih mjesta u domovima zdravlja nisu sadržani u spomenutoj Uredbi.

Pojedini domovi zdravlja su isplaćivali stimulativni dio plaće na temelju odluka ravnatelja ili voditelja ispostava, bez prethodno donesenog općeg akta o kriterijima i mjerilima za raspodjelu dijela vlastitih prihoda za plaće. Ured je upozorio na nužnost donošenja kriterija i mjerila za raspodjelu dijela vlastitih prihoda za plaće, što je propisano i odredbama Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja.

Od ukupno 32 revidirana doma zdravlja, 14 je iskazalo višak prihoda nad rashodima u iznosu 22.730.575,00 kn, a 18 je iskazalo manjak prihoda nad rashodima u ukupnom iznosu 29.205.268,00 kn. Na iskazane manjkove prihoda, između ostaloga, su utjecali nedostatni izvori prihoda za pojedine zdravstvene usluge koje su domovi zdravlja u obvezi organizirati na razini primarne zdravstvene zaštite. Određeni broj ugovornih liječnika u djelatnosti primarne zdravstvene zaštite skrbio je za broj osiguranika manji od standarda koji je propisao Zavod. Pravilnikom o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti, propisane su najmanje površine prostora za pojedine djelatnosti primarne zdravstvene zaštite. Naredbom ministra zdravstva o najvećoj mogućoj zakupnini za jedinice zakupa koju plaćaju privatni zakupci (zdravstveni djelatnici), određena je zakupnina u iznosu 1.250,00 kn mjesečno. U pojedinim slučajevima jedinice zakupa koriste prostore koje su površinom značajno veće od minimalno propisanih. Ulaganjem sredstava osnivača radi prilagodbe postojećih prostora minimalno propisanim površinama ostvario bi se višak prostora. Zakupom prostora koji bi se dobio na opisani način, moguće je ostvariti dio nedostajućih prihoda za financiranje rashoda.

- **Postupci javne nabave**

Pri nabavi roba, radova i usluga, domovi zdravlja su obvezni primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi.

Ukupni rashodi za javnu nabavu iznosili su 216.862.293,00 kn.

Nabava u vrijednosti 76.075.492,00 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojim su propisana izuzeća od primjene navedenog Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 37.401.347,00 kn.

Najčešće nepravilnosti opisane su u nastavku.

- Godišnji plan nabave nije donesen pravodobno ili nije donesen. Planovi nabave nisu potpuni, odnosno nisu usklađeni s financijskim planovima. Robe i usluge su nabavljane u vrijednostima višim od planiranih ili nisu planirane.
- Odluke o imenovanju povjerenstava za pripremu i provedbu postupaka nabave ne sadrže pojedine propisane podatke, a zaključeni ugovori nisu u skladu s ponudom.
- Dodatni radovi su ugovarani u vrijednostima višim od 25% vrijednosti osnovnog ugovora.
- Obavijesti o zaključenju, odnosno poništenju ugovora nisu objavljene.
- Pri nabavi istovrsnih roba, radova i usluga u vrijednosti višoj od 200.000,00 kn primjenjivani su postupci nabave propisani odredbama Uredbe o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti, umjesto odredaba Zakona o javnoj nabavi.

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

7.9.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju domova zdravlja, Ured je izrazio:

- **14 bezuvjetnih i**
- **18 uvjetnih mišljenja.**

Bezuwjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- o Dom zdravlja Beli Manastir,
- o Dom zdravlja Duga Resa,
- o Dom zdravlja Karlovac,
- o Dom zdravlja Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske,
- o Dom zdravlja Našice,
- o Dom zdravlja Ogulin,
- o Dom zdravlja Osijek,
- o Dom zdravlja Slavonski Brod,
- o Dom zdravlja Valpovo,
- o Dom zdravlja Vinkovci,
- o Dom zdravlja Vukovar,
- o Dom zdravlja Zagreb Zapad,
- o Dom zdravlja Željezničar i
- o Dom zdravlja Županja.

O financijskim izvještajima i poslovanju svih drugih domova zdravlja obuhvaćenih revizijom (18) izraženo je uvjetno mišljenje.

7.10. Drugi korisnici proračuna

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija 31 korisnika državnog proračuna ili proračuna lokalnih jedinica. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2006. sljedećih korisnika proračuna:

- Centar za socijalnu skrb, Slatina,
- Centar za socijalnu skrb, Virovitica,
- Dječji vrtić Cvit Mediterana, Split,
- Dječji vrtić Radost, Split,
- Dječji vrtić Varaždin, Varaždin,
- Dom za psihički bolesne odrasle osobe Turnić, Rijeka,
- Dom za psihički bolesne odrasle osobe, Bjelovar,
- Dom za starije i nemoćne osobe Kantrida, Rijeka,
- Dom za starije i nemoćne osobe Trešnjevka, Zagreb,
- Dom za starije i nemoćne osobe, Gospić,
- Dom za starije i nemoćne osobe, Požega,
- Dom za starije i nemoćne osobe, Sisak,
- Dom za starije i nemoćne osobe, Udbina,
- Dom za starije i nemoćne osobe, Varaždin,
- Dubrovačke knjižnice, Dubrovnik,
- Dvor Trakošćan, Trakošćan,
- Gradska knjižnica, Županja,
- Gradski muzej, Vinkovci,
- Hrvatsko narodno kazalište, Split,
- Javna ustanova Gradski stanovi Varaždin, Varaždin,
- Javna ustanova Športski objekti Dubrovnik, Dubrovnik,
- Kaznionica u Lepoglavi, Lepoglava,
- Odgojni dom Ivanec, Ivanec,
- Pravni fakultet, Split,
- Pučko otvoreno učilište Matija Antun Relković, Nova Gradiška,
- Pučko otvoreno učilište, Kutina,
- Veleučilište u Požegi, Požega,
- Zatvor u Splitu, Split,
- Zavod za javno zdravstvo Varaždinske županije, Varaždin,
- Zavod za obnovu Dubrovnika, Dubrovnik, te
- Županijska uprava za ceste, Dubrovnik.

Revidirani subjekti su pravne osobe čiji su osnivači Republika Hrvatska ili lokalne jedinice - županije, gradovi i općine. Osnovni propis kojim je uređeno njihovo poslovanje je Zakon o ustanovama, te (ovisno o vrsti ustanove) Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi, Zakon o knjižnicama, Zakon o pučkim otvorenim učilištima, Zakon o osnovnom školstvu, Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Zakon o izvršavanju kazne zatvora, Zakon o kazalištima, Zakon o muzejima, Zakon o društveno poticajnoj stanogradnji, Zakon o obnovi ugrožene spomeničke cjeline Dubrovnika, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o javnim cestama, te drugi zakoni i propisi.

Revidirani subjekti su obvezni voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje u skladu s propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo. Prema financijskim izvještajima, ukupni prihodi i primici revidiranih subjekata iskazani su u iznosu 532.918.922,00 kn, ukupni rashodi i izdaci u iznosu 519.273.831,00 kn.

Ciljevi revizije bili su:

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

7.10.1. Prihodi i primici

Ukupni prihodi i primici revidiranih subjekata planirani su u iznosu 510.308.763,00 kn, a ostvareni su u iznosu 532.918.922,00 kn, što je za 22.610.159,00 kn ili 4,4% više od plana.

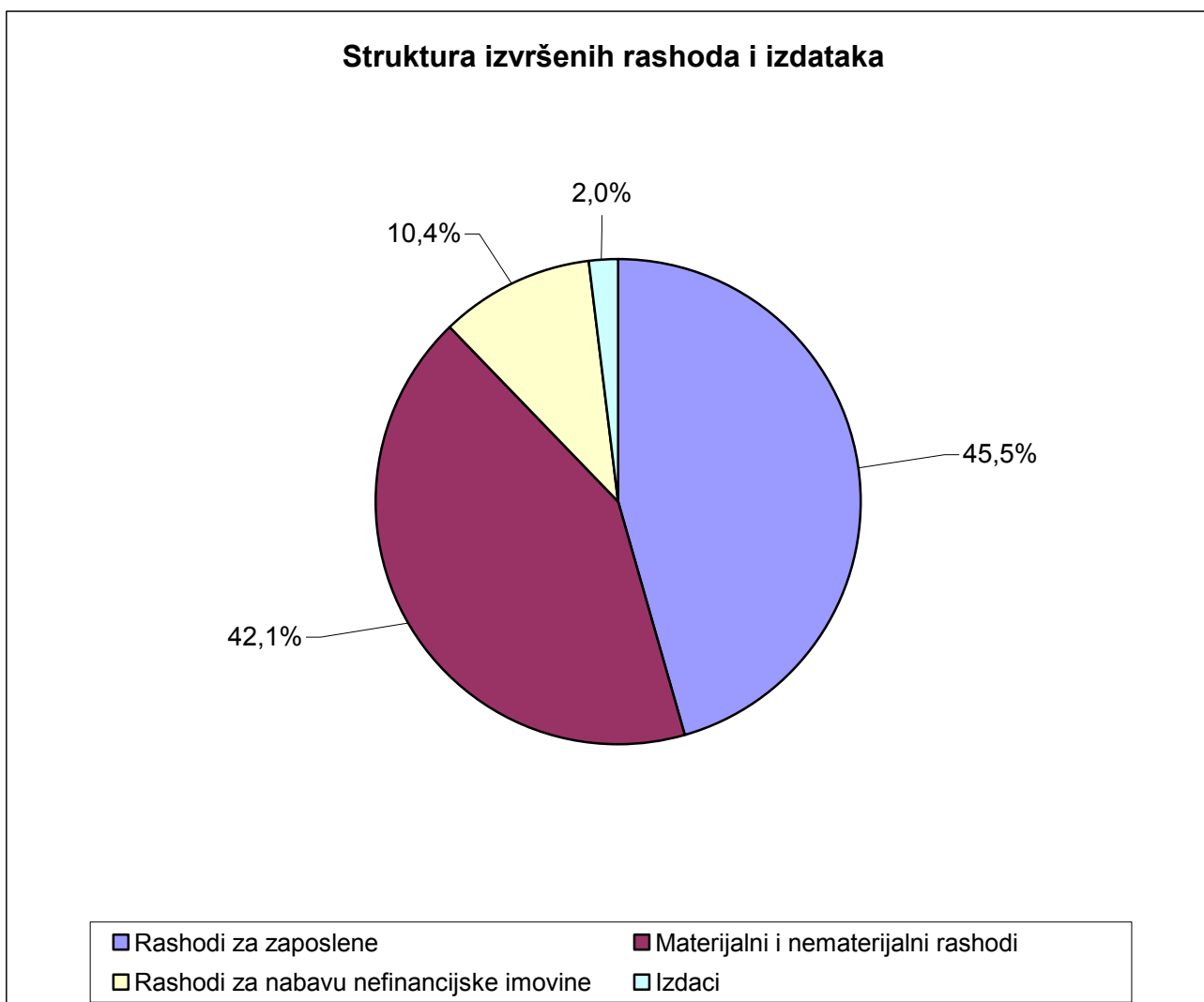
Vrijednosno najznačajniji prihodi za financiranje redovne djelatnosti u iznosu 339.413.878,99 kn ili 63,7% ukupnih prihoda i primitaka, ostvareni su iz državnog proračuna ili proračuna lokalnih jedinica.

7.10.2. Rashodi i izdaci

Ukupni rashodi i izdaci revidiranih korisnika proračuna planirani su u iznosu 520.966.442,00 kn, a izvršeni su u iznosu 519.273.831,00 kn, što je za 1.692.611,00 kn ili 0,3% manje od plana. Izvršeni rashodi i izdaci odnose se na rashode za zaposlene u iznosu 236.670.259,00 kn, materijalne i nematerijalne rashode u iznosu 218.517.515,00 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 53.769.617,00 kn i izdatke u iznosu 10.316.440,00 kn.

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

Grafički prikaz broj 17



Najveći udjel u izvršenim rashodima i izdacima imaju rashodi za zaposlene 45,5%, te materijalni i nematerijalni rashodi 42,1%, koji zajedno čine 87,6% ukupnih rashoda.

7.10.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije drugih korisnika proračuna

Najznačajnije nepravilnosti utvrđene revizijom odnose se na računovodstveno poslovanje i planiranje, prihode, rashode, te postupke javne nabave.

- Računovodstveno poslovanje i planiranje

Revizijom računovodstvenog poslovanja i planiranja obuhvaćen je sustav planiranja, poslovne knjige, financijski izvještaji te popis imovine i obveza.

Određeni broj revidiranih subjekata nije donio financijski plan ili financijski plan nije uravnotežen. Odredbom članka 3. Zakona o proračunu, propisano je da je financijski plan akt proračunskog i izvanproračunskog korisnika kojim su utvrđeni njegovi prihodi i primici te rashodi i izdaci za jednu godinu. Odredbom članka 14. Zakona o proračunu propisano je da rashodi i izdaci moraju biti uravnoteženi s prihodima i primicima.

Vođenje poslovnih knjiga i sastavljanje financijskih izvještaja propisano je odredbama Zakona o proračuna, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. U svim revidiranim subjektima ustrojene su propisane poslovne knjige.

U pojedinim revidiranim subjektima knjigovodstvo nije ustrojeno na način da trećoj stručnoj osobi omogući uvid u poslovne događaje, pa podaci evidentirani u poslovnim knjigama nisu pouzdani. Rashodi i obveze u poslovnim knjigama kod pojedinih subjekata nisu evidentirani pojedinačno na temelju računa dobavljača nego u iznosu navedenom u zahtjevu za isplatu s računa riznice. Zahtjevi za isplatu ispostavljeni su u jednom iznosu za više računa dobavljača, a na računu dobavljača nije naveden broj zahtjeva u koji je uključen navedeni račun, te je onemogućena kontrola evidentiranih poslovnih događaja.

U pojedinim slučajevima u poslovnim knjigama prihodi i rashodi, te imovina i obveze nisu evidentirani na propisanim računima računskog plana. Odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, računskim planom proračuna, propisane su brojčane oznake računa i naziv pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazati imovinu, obveze, izvore vlasništva te prihode i rashode. Također je propisano da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Subjektima je naloženo da postupaju u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Nepravilnosti i propusti uočeni su i kod popisa imovine i obveza. Dio subjekata nije obavio popis imovine i obveza ili je popis obavljen samo djelomično. Prema odredbama članka 15., 16. i 17. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, popis se mora sastaviti koncem svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance, povjerenstvo za popis osniva zakonski predstavnik, a ono nakon popisa obavezno sastavlja izvještaj na temelju kojeg zakonski predstavnik odlučuje o načinu likvidacije utvrđenih manjkova, načinu knjiženja utvrđenih viškova, otpisu nenaplativih i zastarjelih potraživanja i obveza, rashodovanju sredstava, opreme i sitnog inventara te drugim mjerama.

U pojedinim slučajevima uočeno je da stanje imovine i obveza utvrđeno popisom nije istovjetno stanju evidentiranom u poslovnim knjigama, iz čega proizlazi da nakon obavljenog popisa nije usklađeno knjigovodstveno sa stvarnim stanjem.

Nepravilnosti i propusti vezani uz računovodstveno poslovanje odnose se na manji broj subjekata, u pravilu onih kod kojih nije ustrojena unutarnja revizija, što ukazuje na značaj i važnost unutarnje revizije, za što su davane preporuke.

- **Prihodi**

Pored prihoda iz proračuna (državnog ili lokalnih jedinica), veći dio subjekata ostvaruje prihode i iz drugih izvora. Jedan od izvora su prihodi od davanja u zakup poslovnih prostora. Pri davanju u zakup poslovnih prostora, kod pojedinih subjekata uočeno je da su ugovori o zakupu zaključeni bez prethodno provedenog javnog natječaja i bez suglasnosti osnivača. Odredbom članka 6. Zakona o zakupu poslovnog prostora, propisano je da se poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske, općina, gradova, županija i Grada Zagreba, te pravnih osoba u njihovom vlasništvu, daje u zakup putem javnog natječaja.

U slučajevima kad je uočeno da postoji poslovni prostor koji nije u funkciji djelatnosti subjekta, dana je preporuka subjektu revizije za davanje u zakup prostora s ciljem ostvarenja dodatnih prihoda i pokrivanja troškova održavanja.

Osim navedenih prihoda, određeni subjekti ostvaruju i prihode po posebnim propisima. U pojedinim slučajevima uočeno je da u poslovnim knjigama nisu iskazana potraživanja za navedene prihode. U navedenim slučajevima, naloženo je ustrojavanje evidencija iz kojih treba biti vidljivo ukupno zaduženje po pojedinom korisniku i urednost naplate.

- **Rashodi**

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

- **Postupci javne nabave**

Revidirani subjekti su obvezni nabavljati robu, radove i usluge u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Ukupni rashodi za javnu nabavu iznosili su 128.344.996,00 kn.

Nabava u vrijednosti 2.223.677,74 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene navedenog Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 8.438.540,56 kn.

Najčešće nepravilnosti u postupcima javne nabave opisane su u nastavku.

- Plan nabave nije donesen ili nije usklađen s financijskim planom.

- Prije početka postupaka nabave nisu donesene pisane odluke o osnivanju stručnog povjerenstva za pripremu i provedbu postupka nabave ili nisu donesene pisane odluke o odabiru ili poništenju nadmetanja. Odluke o osnivanju stručnog povjerenstva ne sadrže propisane elemente kao što su planirana vrijednost nabave, način i rok provedbe postupka nabave, način i uvjete plaćanja, te način na koji su osigurana financijska sredstva za nabavu.
- Odluke o odabiru najpovoljnije ponude ne sadrže pojedine propisane elemente (način nabave i zakonsku osnovu za korištenje navedenog načina, broj zaprimljenih ponuda, razloge odabira ili odbacivanja ponude, uputu o pravnom lijeku, potpis odgovorne osobe naručitelja).
- U zapisniku nije navedeno je li izabrani ponuditelj dostavio potvrdu o ispunjenju svih obveza plaćanja poreza i doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje i nije navedena cijena ponude, a ponude izabranog ponuditelja nema u dokumentaciji za nabavu.
- Nakon provedenog postupka nabave i zaključenja ugovora nije objavljena obavijest o zaključenju ugovora.
- Nakon odabira najpovoljnije ponude, ugovori s dobavljačima (izvoditeljima) nisu zaključeni u propisanom roku ili su zaključeni prije upućivanja pisane odluke o odabiru najpovoljnije ponude drugim ponuditeljima koji su sudjelovali u postupcima nadmetanja.
- Robe su nabavljane po višim cijenama od ugovorenih. Ugovori su zaključivane nakon obavljenih usluga.
- Nabava u vrijednosti većoj od 20.000,00 kn obavljena je izravnim ugovaranjem bez provođenja propisanih postupaka nabave.
- Evidencije o javnim nabavama male vrijednosti nisu ustrojene.

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

7.10.4. Izražena mišljenja

O financijskim izvještajima i poslovanju drugih proračunskih korisnika, izraženo je:

- **5 bezuvjetnih i**
- **26 uvjetnih mišljenja.**

Bezuwjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- o Dom za starije i nemoćne osobe Trešnjevka, Zagreb,
- o Dom za starije i nemoćne osobe, Varaždin,
- o Odgojni dom Ivanec, Ivanec,
- o Pučko otvoreno učilište Matija Antun Relković, Nova Gradiška i
- o Zatvor u Splitu, Split.

O financijskim izvještajima i poslovanju svih drugih proračunskih korisnika obuhvaćenih revizijom (26) izraženo je uvjetno mišljenje.

8. REVIZIJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA

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

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno 60 trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ili lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama i udjelima.

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

8.1. Trgovačka društva u državnom vlasništvu

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

- Financijska agencija - FINA,
- Plovput d.o.o. i
- PZZ-Inženjering d.o.o.

PZZ-Inženjering je ovisno društvo u sastavu društva čiji je osnivač i jedini član Republika Hrvatska (HŽ Infrastruktura d.o.o.).

Predmet revizije bili su financijski izvještaji i poslovanje za 2006.

Ciljevi revizije bili su:

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

Ukupni prihodi trgovačkih društava obuhvaćenih revizijom ostvareni su u iznosu 1.089.233.251,65 kn, a ukupni rashodi u iznosu 1.067.973.943,46 kn.

Ukupna vrijednost imovine spomenutih subjekata koncem 2006. iznosila je 1.980.819.974,64 kn, a odnosila se na vrijednost dugotrajne imovine u iznosu 1.225.392.730,31 kn i vrijednost kratkotrajne imovine u iznosu 755.427.244,33 kn.

Ukupna potraživanja koncem 2006. iznosila su 419.428.448,84 kn, od čega su kratkoročna potraživanja iznosila 399.301.918,76 kn, te su u cijelosti dospjela. Vrijednosno najznačajniji iznos odnosi se na kratkoročna potraživanja Financijske agencije u iznosu 377.372.121,76 kn.

Ulaganja u dugotrajnu imovinu iznosila su 91.021.183,64 kn. Vrijednosno značajnija ulaganja odnose se na Financijsku agenciju u iznosu 79.401.619,64 kn i čine 87,2% ukupne vrijednosti ulaganja u dugotrajnu imovinu.

Ukupna vrijednost kapitala i pričuve koncem 2006. iznosila je 1.700.111.107,57 kn.

Ukupne obveze koncem 2006. iznosile su 215.407.529,35 kn, od čega su kratkoročne obveze iznosile 150.171.845,87 kn, a dospjele 200.085.932,00 kn. Vrijednosno najznačajniji iznos odnosi se na kratkoročne obveze Financijske agencije u iznosu 97.793.712,87 kn.

Koncem 2006. spomenuta trgovačka društva imala su 5 537 zaposlenika.

U nastavku se daje podaci o financijskim rezultatima poslovanja.

Tablica broj 35

Financijski rezultati poslovanja

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Prihodi	Rashodi	Dobit/ gubitak
1	2	3	4	5
1.	Financijska agencija - FINA	977.924.803,65	947.083.460,46	30.841.343,19
2.	Plovput d.o.o.	60.093.841,00	62.536.826,00	-2.442.985,00
3.	PZZ-Inženjering d.o.o.	51.214.607,00	58.353.657,00	-7.139.050,00
UKUPNO		1.089.233.251,65	1.067.973.943,46	21.259.308,19

8.1.1. Prihodi

Ukupni prihodi subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 1.102.372.315,00 kn, a ostvareni su u iznosu 1.089.233.251,65 kn, što je za 13.139.063,35 kn ili 1,2% manje od planiranih.

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

Tablica broj 36

Planirani i ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %
1	2	3	4	5
1.	Financijska agencija - FINA	991.712.315,00	977.924.803,65	98,6
2.	Plovput d.o.o.	65.260.000,00	60.093.841,00	92,1
3.	PZZ-Inženjering d.o.o.	45.400.000,00	51.214.607,00	112,8
UKUPNO		1.102.372.315,00	1.089.233.251,65	98,8

Ukupni prihodi ostvareni u iznosu 1.089.233.251,65 kn, odnose se na poslovne prihode u iznosu 1.066.515.361,33 kn, financijske prihode u iznosu 22.189.905,32 kn i izvanredne prihode u iznosu 527.985,00 kn.

U strukturi prihoda vrijednosno najznačajniji su poslovni prihodi i čine 97,9% ukupnih prihoda.

U nastavku, daju se podaci o ostvarenim приходima prema vrstama.

Tablica broj 37

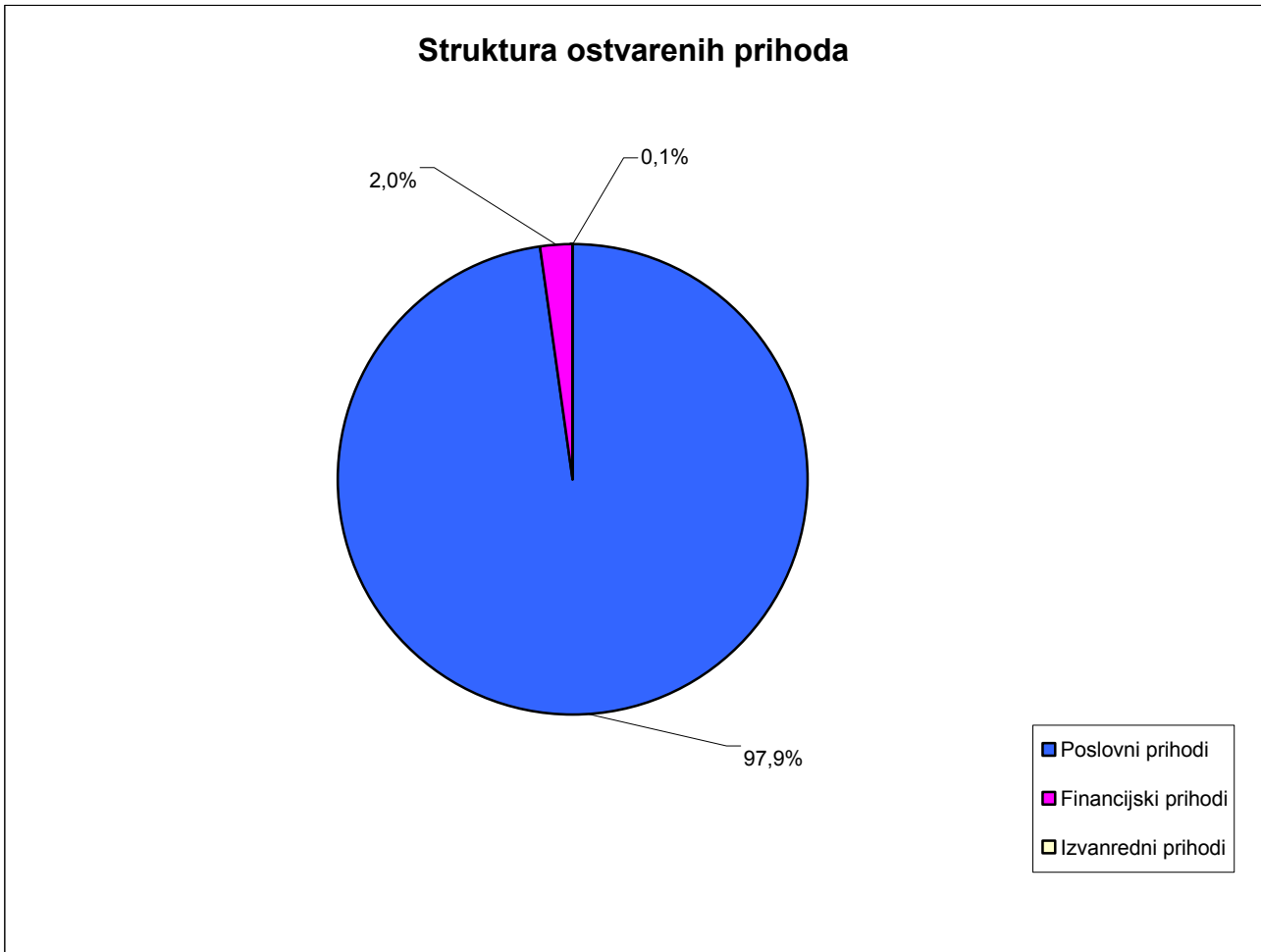
Ostvareni prihodi prema vrstama

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Ukupni prihodi	Poslovni prihodi	Financijski prihodi	Izvanredni prihodi
1	2	3	4	5	6
1.	Financijska agencija – FINA	977.924.803,65	956.355.550,33	21.569.253,32	0,00
2.	Plovput d.o.o.	60.093.841,00	59.482.806,00	611.035,00	0,00
3.	PZZ-Inženjering d.o.o.	51.214.607,00	50.677.005,00	9.617,00	527.985,00
UKUPNO		1.089.233.251,65	1.066.515.361,33	22.189.905,32	527.985,00

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda.

Grafički prikaz broj 18

**8.1.2. Rashodi**

Ukupni rashodi subjekata obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 1.039.592.636,00 kn, a ostvareni su u iznosu 1.067.973.943,46 kn, što je za 28.381.307,46 kn ili 2,7% više od planiranih. Veće rashode od planiranih ostvarila su dva subjekta, a manje rashode od planiranih ostvario je jedan subjekt.

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

Tablica broj 38

Planirani i ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %
1	2	3	4	5
1.	Financijska agencija - FINA	929.182.636,00	947.083.460,46	101,9
2.	Plovput d.o.o.	65.210.000,00	62.536.826,00	95,9
3.	PZZ-Inženjering d.o.o.	45.200.000,00	58.353.657,00	129,1
UKUPNO		1.039.592.636,00	1.067.973.943,46	102,7

Ukupni rashodi ostvareni u iznosu 1.067.973.943,46 kn, odnose se na poslovne rashode u iznosu 1.061.236.166,34 kn, financijske rashode u iznosu 4.481.661,12 kn i izvanredne rashode u iznosu 2.256.116,00 kn.

U strukturi rashoda vrijednosno najznačajniji su poslovni rashodi i čine 99,4% ukupnih rashoda.

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

Tablica broj 39

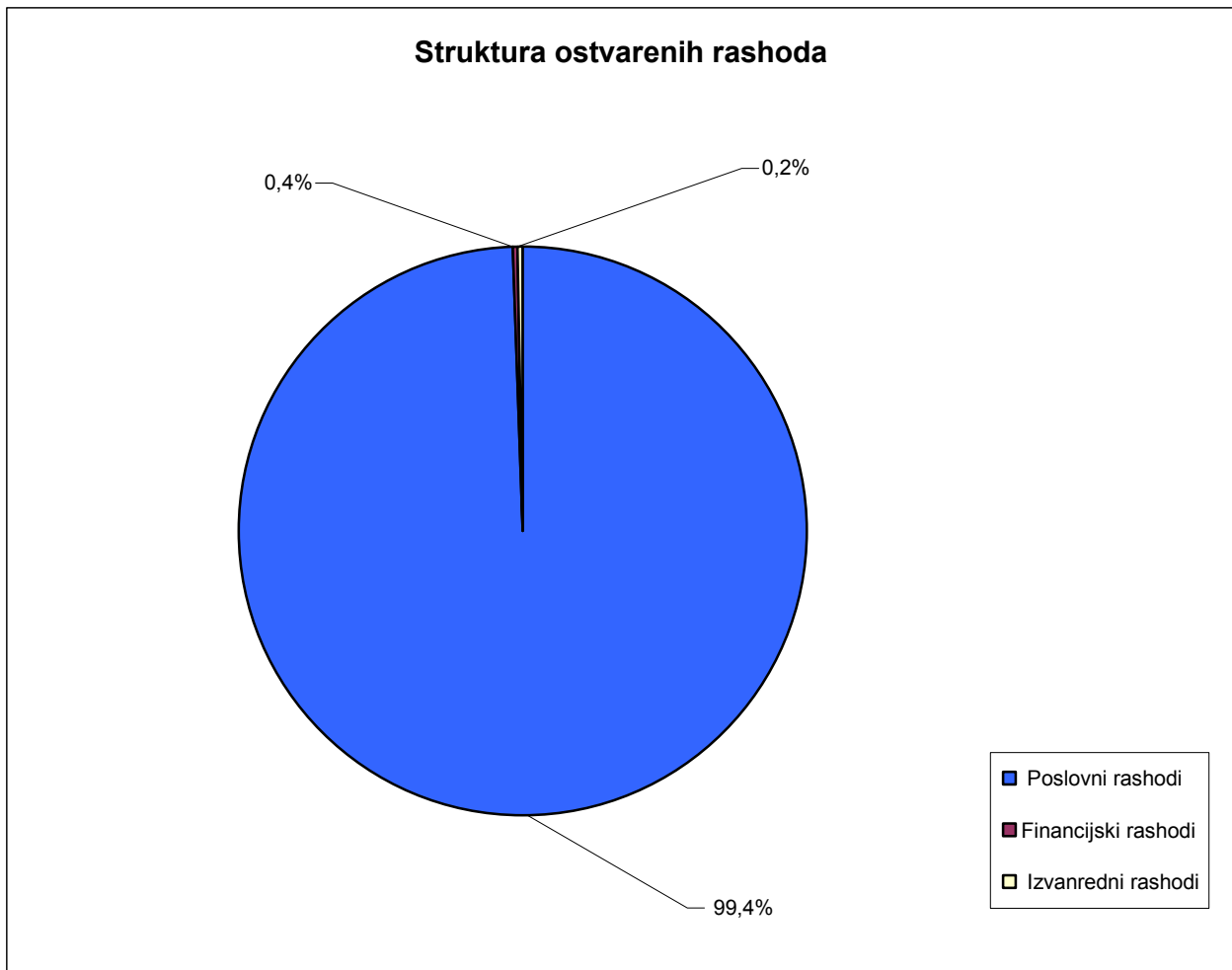
Ostvareni rashodi prema vrstama

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Ukupni rashodi	Poslovni rashodi	Financijski rashodi	Izvanredni rashodi
1	2	3	4	5	6
1.	Financijska agencija - FINA	947.083.460,46	944.070.510,34	3.012.950,12	0,00
2.	Plovput d.o.o.	62.536.826,00	60.847.847,00	0,00	1.688.979,00
3.	PZZ-Inženjering d.o.o.	58.353.657,00	56.317.809,00	1.468.711,00	567.137,00
UKUPNO		1.067.973.943,46	1.061.236.166,34	4.481.661,12	2.256.116,00

U nastavku se daje grafički prikaz ostvarenih rashoda.

Grafički prikaz broj 19



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

Revizijom utvrđene nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje i planiranje, rashode i postupke javne nabave, opisane su u nastavku.

- Računovodstveno poslovanje i planiranje

Revizijom računovodstvenog poslovanja obuhvaćene su poslovne knjige, financijski izvještaji, te popis imovine i obveza. U pojedinim slučajevima poslovni događaji nisu evidentirani u poslovnim knjigama prema načelu nastanka događaja, podaci u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu realno iskazani, odnosno neki poslovni događaji nisu evidentirani u izvještajnom razdoblju na koje su se odnosili. Također, nije usklađena metodologija planiranja i izvještavanja te analitičkog praćenja prihoda u poslovnim knjigama.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje kod sva tri subjekta, te je naloženo evidentirati poslovne promjene u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, kako bi financijski izvještaji prikazivali istinit i objektivan prikaz stanja imovine i obveza. Predloženo je uskladiti metodologiju planiranja i izvještavanja radi jednostavnijeg praćenja ostvarenja plana, te istražiti uzroke i poduzimati mjere u slučaju značajnijeg odstupanja od plana.

- Rashodi

Revizijom su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na rashode kod dva trgovačka društva. Odnose se na rashode najma, konzultantske i druge usluge vanjskih izvođača, te potrošnju goriva. Predloženo je smanjiti troškove najma, preispitati opravdanost korištenja konzultantskih i drugih usluga vanjskih izvođača. Izraženo je mišljenje da bi se donošenjem normativa potrošnje goriva, te praćenjem utroška goriva ostvarila značajna ušteda, odnosno ekonomičnije gospodarenje sredstvima. S ciljem iskorištenosti kapaciteta i smanjenja troškova, predloženo je obavljati radove u što većoj mjeri u vlastitoj izvedbi.

- Postupci javne nabave

Ukupni rashodi za javnu nabavu iznosili su 232.347.478,87 kn, od čega su tekući rashodi za javnu nabavu iznosili 176.030.778,71 kn, a vrijednost javne nabave koja se odnosi na nabavu dugotrajne imovine i u poslovnim knjigama evidentira se kroz povećanje vrijednosti imovine, iznosila je 56.316.700,16 kn.

Nabava u vrijednosti 116.602.450,00 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 11.033.407,00 kn.

Najčešće nepravilnosti se odnose na sljedeće:

- nabave roba, radova i usluga u vrijednosti iznad 200.000,00 kn obavljene su prema odredbama Uredbe o postupcima nabave roba, radova i usluga male vrijednosti, umjesto prema odredbama Zakona o javnoj nabavi,
- plan nabave nije cjelovit, te
- evidencije o javnoj nabavi nisu uredno vođene.

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

8.1.4. Izražena mišljenja

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom su obuhvaćena tri trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. O financijskim izvještajima i poslovanju navedenih subjekata, izražena su:

- **3 uvjetna mišljenja.**

8.2. Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica

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

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno 57 trgovačkih društava u kojima lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama odnosno udjelima, od kojih su 53 organizirana kao društvo s ograničenom odgovornošću, dva su dionička društva, a dva su ustanove (ljekarne). Spomenuta društva najvećim dijelom obavljaju komunalne djelatnosti. Poslovne knjige vode i financijske izvještaje sastavljaju u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu.

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

Predmet revizije bili su financijski izvještaji i poslovanje za 2006.

Ciljevi revizije bili su:

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

Ukupni prihodi revidiranih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, ostvareni su u iznosu 1.371.711.380,32 kn, a ukupni rashodi u iznosu 1.307.047.336,14 kn.

Ukupna vrijednost imovine koncem 2006. iznosila je 3.684.101.981,00 kn. Odnosila se na vrijednost zemljišta i šuma, građevinskih objekata, postrojenja i opreme, druge materijalne imovine, financijske imovine, nematerijalne imovine, potraživanja, zaliha i novca u bankama i na računima.

Tijekom 2006. ukupna ulaganja u dugotrajnu imovinu iznosila su 534.885.085,00 kn.

Ukupna vrijednost kapitala i pričuve koncem 2006. iznosila je 1.819.615.223,00 kn.

Ukupna potraživanja koncem 2006. iznosila su 458.691.133,00 kn, od čega su kratkoročna potraživanja iznosila 437.012.020,00 kn, a dospjela potraživanja 294.872.459,00 kn.

Ukupne obveze koncem 2006. iznosile su 1.252.573.700,00 kn, od čega su kratkoročne obveze iznosile 555.781.778,00,00 kn, a dospjele obveze 282.506.341,00 kn.

Koncem 2006. spomenuta društva imala su 3 868 zaposlenika.

Pozitivan financijski rezultat iskazalo je 46 društava, a negativan 11.

8.2.1. Prihodi

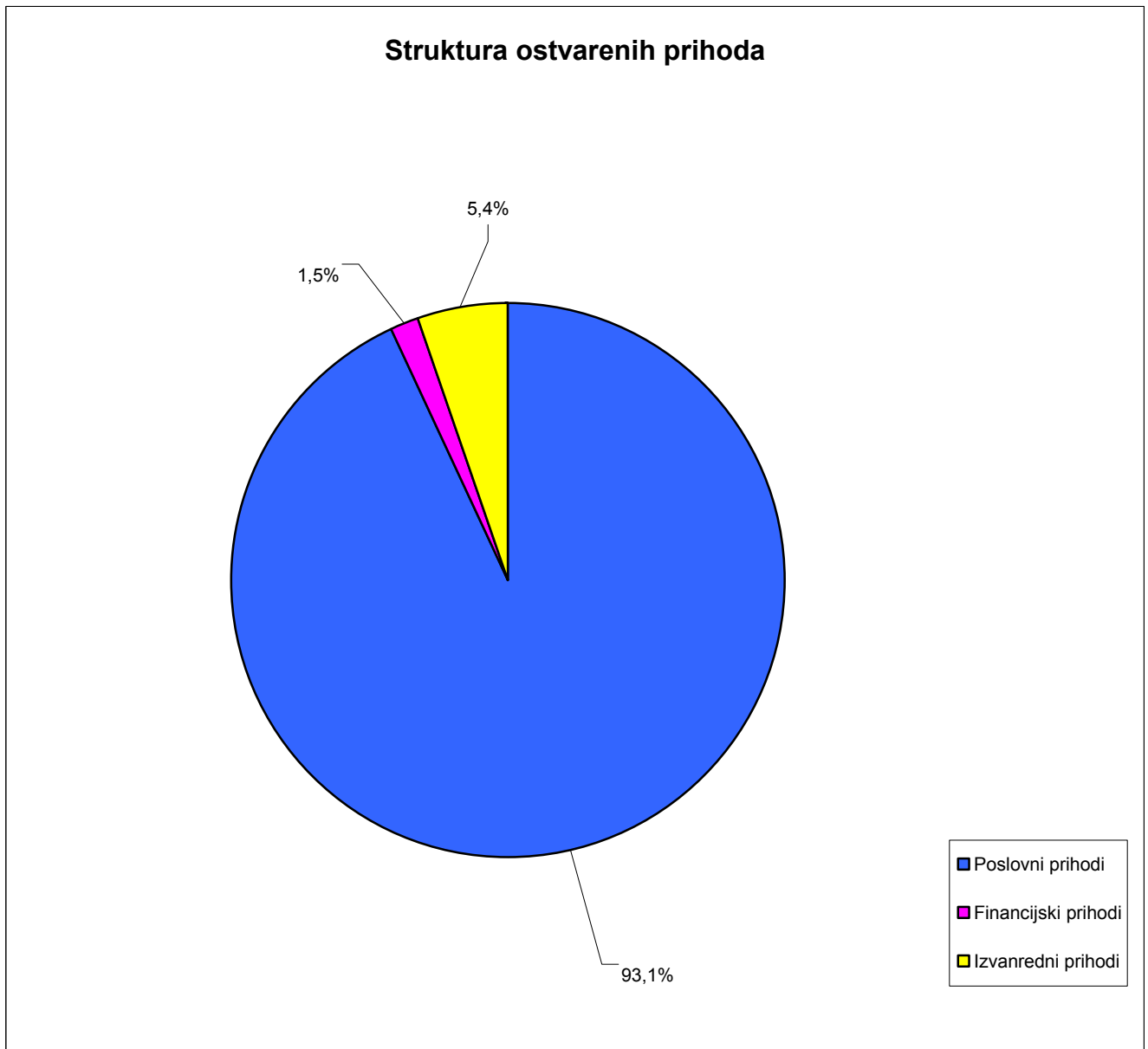
Ukupni prihodi društava obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 1.183.511.631,90 kn, a ostvareni su u iznosu 1.371.711.380,32 kn, što je za 188.199.748,42 kn ili 15,9% više od planiranih. Veće prihode od planiranih ostvarila su 24 društva, manje prihode od planiranih ostvarilo je 20 društava, a 13 društava nije planiralo svoje prihode.

Ukupni prihodi ostvareni u iznosu 1.371.711.380,32 kn odnose se na poslovne prihode u iznosu 1.277.132.696,02 kn, financijske prihode u iznosu 21.178.050,32 kn, te izvanredne prihode u iznosu 73.400.633,98 kn.

U strukturi prihoda, vrijednosno najznačajniji su poslovni prihodi i čine 93,1% ukupnih prihoda.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda.

Grafički prikaz broj 20

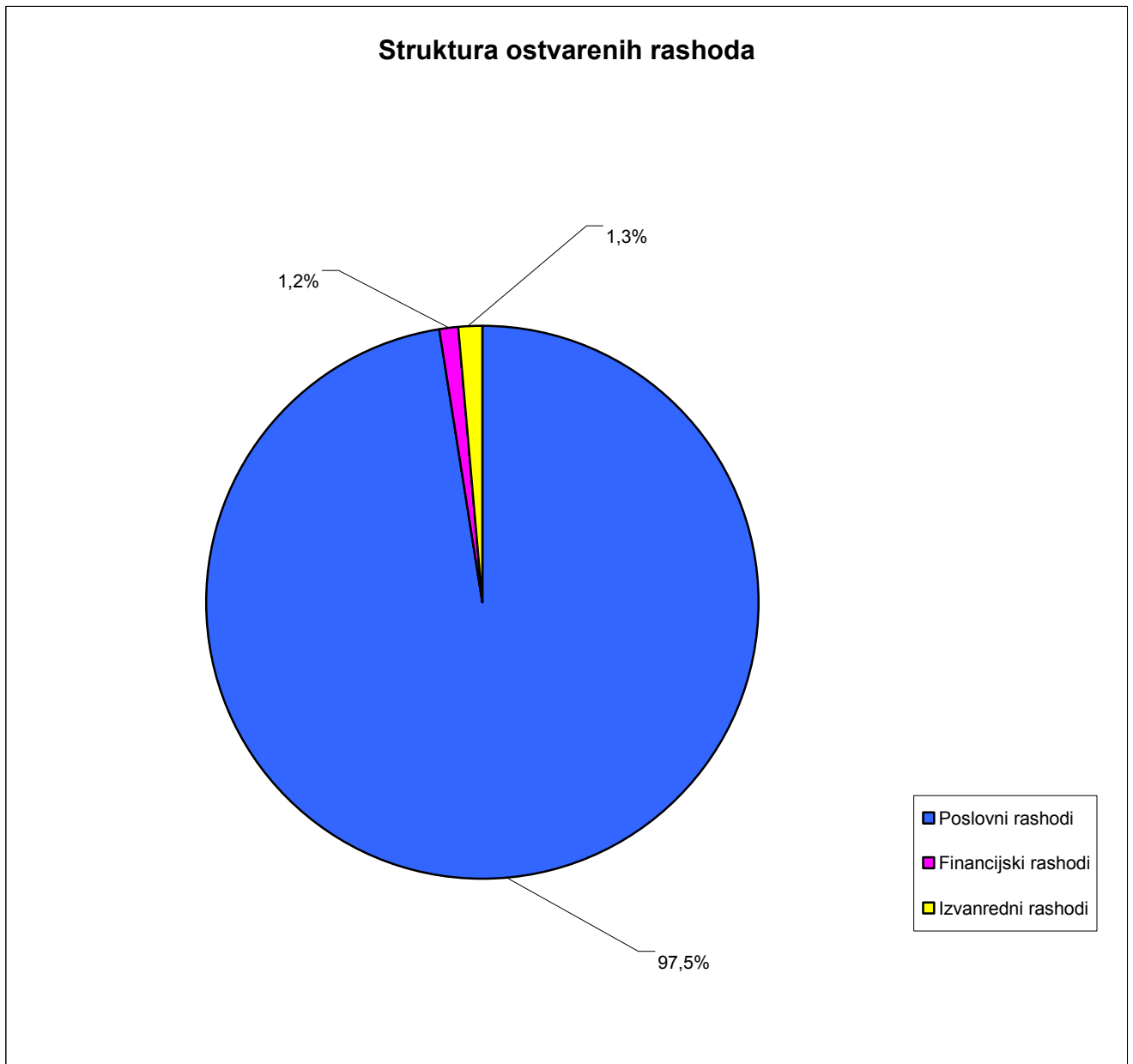
**8.2.2. Rashodi**

Ukupni rashodi revidiranih društava planirani su u iznosu 1.162.808.347,50 kn, a ostvareni su u iznosu 1.307.047.336,14 kn, što je za 144.238.988,64 kn ili 12,4% više od planiranih. Veće rashode od planiranih ostvarilo je 27 društava, manje rashode od planiranih 17 društava, a 13 društava nije planiralo svoje rashode.

Ukupni rashodi ostvareni u iznosu 1.307.047.336,14 kn odnose se na poslovne rashode u iznosu 1.274.118.001,90 kn, financijske rashode u iznosu 15.068.706,17 kn i izvanredne rashode u iznosu 17.860.628,07 kn.

U strukturi rashoda vrijednosno najznačajniji su poslovni rashodi i čine 97,5% ukupnih rashoda.

Grafički prikaz broj 21



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

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

- **Funkcioniranje unutarnjih kontrola i informacijskog sustava**

U pojedinim društvima nije uspostavljen djelotvoran sustav unutarnjih kontrola ili se unutarnje kontrole ne provode. Također, neka društva nisu uspostavila cjeloviti informacijski sustav, nisu donijela pravila i procedure za pristup podacima, godišnji program rada, plan ulaganja u dugotrajnu imovinu, odnosno plan razvoja informacijskog sustava. Pojedina društva nisu izvješćivala skupštinu o planiranim i ostvarenim zadaćama.

Naloženo je uspostaviti učinkoviti sustav unutarnjih kontrola, čime bi se smanjile i spriječile nepravilnosti u poslovanju. Predloženo je sastaviti pisana pravila i kriterije koji reguliraju poslovanje društva, te donijeti planove razvoja, godišnje programe rada, planove ulaganja u dugotrajnu imovinu, kao i podnositi izvješća skupštini društva o njihovu ostvarivanju.

- **Računovodstveno poslovanje i planiranje**

Revizijom računovodstvenog poslovanja i planiranja obuhvaćene su poslovne knjige, financijski izvještaji, popis imovine i obveza, te financijski i operativni planovi. Nepravilnosti vezane uz računovodstveno poslovanje utvrđene su kod 32 trgovačka društva.

Najčešće utvrđena nepravilnost odnosila se na popis imovine i obveza. Trgovačka društva kao obveznici primjene Zakona o računovodstvu, u obvezi su na koncu poslovne godine popisati imovinu i obveze, te navesti njihove pojedinačne vrijednosti. Obvezni su najmanje jednom godišnje uskladiti knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem imovine i obveza utvrđenim popisom. U pojedinim slučajevima popis nije obavljen ili nije bio sveobuhvatan, te nije usklađeno knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem. Naloženo je obavljati popis cjelokupne imovine i obveza, navesti njihove pojedinačne vrijednosti u popisnim listama, te knjigovodstveno stanje uskladiti sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom.

Trgovačka društva kao obveznici primjene Zakona o računovodstvu, obvezni su voditi poslovne knjige prema temeljnim načelima urednog knjigovodstva i sastavljati financijske izvještaje tako da u njima budu vidljivi poslovni događaji u vezi s imovinom, obvezama, kapitalom te informacijama o uspješnosti poslovanja. Knjigovodstvo mora biti tako ustrojeno da trećoj stručnoj osobi omogući uvid u poslovne događaje, a poslovni događaji moraju se moći pratiti prema njihovu nastajanju. U pojedinim slučajevima poslovni događaji nisu evidentirani u skladu s temeljnim računovodstvenim načelima. Najčešće nije poštovano načelo sučeljavanja prihoda i rashoda koje polazi od pretpostavke da se prihodi u određenom vremenskom razdoblju mogu sučeliti samo s odgovarajućim rashodima nastalim u istom razdoblju. U pojedinim slučajevima nisu ustrojene propisane poslovne knjige, podaci u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima pogrešno su iskazani, te podaci iz pomoćnih knjiga, odnosno analitičkih evidencija nisu usklađeni s podacima u glavnoj knjizi. U pojedinim slučajevima podaci navedeni u financijskim izvještajima ne odgovaraju podacima iskazanim u poslovnim knjigama. Pojedini subjekti nisu sastavili propisane financijske izvještaje ili ih nisu dostavili nadležnim tijelima.

U skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, propisano je prije unosa u poslovne knjige knjigovodstvene isprave kontrolirati u smislu suštinske, računске i logične kontrole. Pojedini subjekti nisu posvetili primjerenu pozornost blagajničkom poslovanju i ovjeravanju knjigovodstvenih isprava na temelju kojih su evidentirane poslovne promjene.

Naloženo je poslovne događaje evidentirati prema načelu njihova nastanka u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, ustrojiti propisane poslovne knjige i potrebne analitičke evidencije, te uskladiti podatke iz analitičkih evidencija s podacima u glavnoj knjizi.

Pojedini subjekti nisu donijeli računovodstvene politike. Obveza donošenja računovodstvenih politika proizlazi iz odredbi Međunarodnog računovodstvenog standarda 1 - Presentiranje financijskih izvještaja, prema kojima su trgovačka društva obvezna objaviti sažetak računovodstvenih politika važnih za razumijevanje financijskih izvještaja. Naloženo je sastavljati i dostavljati nadležnim tijelima propisane financijske izvještaje koji pružaju istinit, fer, pouzdan i nepristran pregled imovine, obveza, kapitala, dobiti i gubitka.

Predloženo je donijeti jasne i detaljne procedure upravljanja gotovinom i uspostaviti kontrolne funkcije blagajne kako bi se otklonio rizik neovlaštenog raspolaganja gotovim novcem, te evidentirati i odobravati poslovne promjene na temelju knjigovodstvenih isprava koje je kontrolirala i potpisala ovlaštena osoba. Također, predloženo je donijeti i dosljedno primjenjivati računovodstvene politike kojima se utvrđuju načela, pravila i postupci za pripremu i prezentiranje financijskih izvještaja.

Zakon o komunalnom gospodarstvu uređuje da cijena komunalne usluge može sadržavati i iznose za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Ta se sredstva trebaju posebno iskazivati i doznačavati u proračun jedinice lokalne samouprave. U računovodstvenom smislu riječ je o stvaranju obveze komunalnog društva prema lokalnoj samoupravi koja je donijela odluku o plaćanju doprinosa za komunalne investicije. Pojedini subjekti nisu ustrojili analitičke evidencije o prihodima od komunalnih usluga.

Komunalna djelatnost održavanja groblja i krematorija financira se iz sredstava komunalne naknade te iz sredstava grobnih naknada. U pojedinim jedinicama lokalne samouprave, grobna naknada je prihod uprave groblja, a kod drugih je prihod proračuna lokalne jedinice. Namjena grobnih naknada je financiranje građenja i održavanja groblja i krematorija. Pojedini subjekti nisu otvorili posebne račune za naplatu sredstava grobnih naknada. Uz to, izvori financiranja i planirani troškovi održavanja i gradnje groblja nisu iskazani pojedinačno po svakom poslu, nego u ukupnom iznosu, te nije vidljivo jesu li obračunana i naplaćena sredstva grobne naknade u cijelosti utrošena za propisane namjene, odnosno koliko je sredstava grobne naknade utrošeno u održavanje groblja, a koliko u građenje objekata na groblju i koliki je iznos neutrošenih sredstava i obveza prema proračunu lokalne jedinice. Ured je naložio ustrojiti analitičke evidencije za obračun i naplatu grobne naknade, voditi poseban račun za naplatu sredstava grobne naknade, ustrojiti evidenciju koja će osigurati podatke o utrošku sredstava za održavanje, odnosno za gradnju groblja, te u skladu s navedenim iskazivati obveze prema proračunu lokalne jedinice.

Izgradnja objekata i uređaja komunalne strukture financira se iz sredstava komunalnog doprinosa, cijene komunalne usluge, naknade za koncesije, drugih izvora određenih posebnim propisima, proračuna jedinica lokalne samouprave, naknade za priključenje, te ugovornog financiranja uz povrat uložениh sredstava. Pravni status objekata i uređaja komunalne infrastrukture različit je s obzirom na način obavljanja komunalnih djelatnosti i korištenje komunalnih usluga i nema izričitih zakonskih odredbi o vlasništvu objekata i uređaja komunalne infrastrukture, osim što je za groblja izrijekom Zakona o grobljima određen vlasnik (to je jedinica lokalne samouprave na čijem području se nalazi). U nekim slučajevima bilo je propusta oko evidentiranja ulaganja u dugotrajnu imovinu, rješavanja pravnoga statusa i zaštite vlasničkog interesa uložениh proračunskih sredstava.

Za imovinu stavljen u uporabu nije obračunana amortizacija i ispravak vrijednosti. U skladu s Međunarodnim standardom 20 - Računovodstvo državnih potpora i objavljivanje državne pomoći, prema kojem se potpore za kapitalna ulaganja priznaju u prihod razmjerno visini obračunane amortizacije, za dugotrajnu imovinu, koja je nabavljena iz primljenih potpora, trgovačka društva bila su obvezna priznati prihode od potpora razmjerno visini obračunane amortizacije, što u nekim društvima nije učinjeno. Za imovinu nabavljenu iz primljenih potpora lokalnih jedinica naloženo je priznavati prihode iz primljenih potpora razmjerno visini obračunane amortizacije, a za imovinu stavljen u uporabu obračunati amortizaciju i izvršiti ispravak vrijednosti. Naloženo je ulaganja u dugotrajnu imovinu evidentirati u poslovnim knjigama kroz povećanje vrijednosti imovine, te riješiti pravni status i zaštititi vlasnički interes uloženi proračunskih sredstava.

U nekim društvima razrada računa poslovnih prihoda nije obavljena prema specifičnim potrebama društva (prihodi od prodaje različitih vrsta usluga evidentirani su na jednom računu, te nisu razvidni prihodi prema vrstama obavljenih usluga).

Pojedina društva nisu uskladila stanje potraživanja i obveza s Hrvatskim vodama za uložena sredstva u gradnju vodnih građevina. Naime, odredbama ugovora o financiranju iz ranijih godina, doznačena sredstva Hrvatskih voda su kreditna sredstva ili sredstva na temelju kojih Hrvatske vode stječu vlasnička prava u temeljnom kapitalu društava, ali su prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju vodnog gospodarstva iz prosinca 2005. navedena sredstva određena kao nepovratna. Stoga su društva bila obvezna obaviti međusobno usklađivanje potraživanja i obveza s davateljima novčanih sredstava.

Nepravilnosti vezane uz planiranje odnosile su se na propuste oko donošenja financijskih i operativnih planova. Pojedina društva nisu donijela strateške planove razvoja ili planovi nisu doneseni u propisanom roku. Financijskim planovima nisu obuhvaćeni neki prihodi ili rashodi, odnosno pojedine vrste prihoda ili rashoda nisu realno planirane. Također, neka društva nisu donijeli godišnje programe rada, nisu sastavljala izvješća o radu, te uspoređivala planirane i ostvarene zadaće.

Naloženo je razraditi račun poslovnih prihoda i omogućiti pregled prihoda prema vrstama obavljenih usluga, uskladiti stanje potraživanja i obveza s Hrvatskim vodama za uložena sredstva u gradnju vodnih građevina, u poslovnim knjigama iskazati stvarno stanje obveza, financijske i operativne planove donijeti pravodobno, kao i detaljno razraditi prihode i rashode prema računskom planu, što omogućuje usporedbu planiranih i ostvarenih zadaća, te prihoda i rashoda.

- **Prihodi**

Pojedina društva nisu realno iskazala prihode. Prihodi od potpora i donacija za materijalna sredstva koja se amortiziraju (namijenjeni za investicijske aktivnosti, odnosno ulaganja u objekte i opremu komunalne infrastrukture) iskazani su u većem iznosu, odnosno kao prihod razdoblja u ukupnom primljenom iznosu. Priznavanje prihoda u trenutku primitka sredstava nije u skladu s računovodstvenom pretpostavkom o nastanku događaja jer u tom slučaju ne postoje odnosni rashodi. U skladu s odredbama Međunarodnog računovodstvenog standarda 20 trebalo ih je iskazati na računu odgođenih prihoda i priznati u prihode u razdobljima i u omjerima u kojima se iskazuju rashodi za amortizaciju tih sredstava. Naloženo je u poslovnim knjigama evidentirati potraživanja za ugovorene kapitalne pomoći i točno evidentirati prihode.

Primljene potpore za financiranje izgradnje objekata komunalne infrastrukture potrebno je iskazati u skladu s odredbama Međunarodnog računovodstvenog standarda 20.

U nekim društvima su u skladu s odredbom članka 21. stavka 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu, kroz cijenu vode naplaćivana namjenska sredstva za financiranje sanacije postojećih i izgradnje novih objekata vodoopskrbe i odvodnje na području lokalnih jedinica, a nisu sastavljena izvješća o naplaćenim sredstvima i sredstva nisu doznačena u proračune lokalnih jedinica. Ured je naložio doznačivati naplaćene iznose za održavanje i financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području lokalnih jedinica kako bi spomenute lokalne jedinice mogle koristiti navedena sredstva za namjene utvrđene odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, u skladu s donesenim programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Mjere za naplatu dospjelih potraživanja za poslovne prihode i zakup poslovnog prostora nisu poduzimane. Naloženo je pravodobno prikupiti prihode u poslovnoj godini na koju se odnose, poduzimati potrebne mjere naplate, te utvrditi realnost naplate potraživanja. Predložena je sustavna razrada dospjelih potraživanja i razrada naplate sumnjivih i spornih potraživanja. Predloženo je pozornost posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara, te donijeti operativni plan naplate potraživanja.

Neka društva nisu donijela godišnji plan i program održavanja groblja, što nije u skladu s odredbom članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Navedenom odredbom propisano je za svaku kalendarsku godinu u skladu s predvidivim sredstvima i izvorima financiranja donijeti program održavanja groblja, a koncem ožujka svake godine podnijeti izvješće o izvršenju programa, za prethodnu kalendarsku godinu, na usvajanje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave. Naloženo je donositi godišnji plan i program održavanja groblja u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, te podnositi izvješća o izvršenju programa, za prethodnu kalendarsku godinu, na usvajanje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave (gradskom, odnosno općinskom vijeću).

U pojedinim slučajevima nisu zaključivani ugovori za izvedbu priključka na vodovodnu mrežu. Odredbom članka 35. Zakona o komunalnom gospodarstvu, propisano je da vlasnik građevinske čestice plaća cijenu stvarnih troškova i utrošenog materijala na izvedbi komunalnog priključka neposredno nositelju izvedbe priključka na temelju pisanog ugovora i računa za izvršeni posao.

Predložena su daljnja ulaganja u rekonstrukciju plinske i vodovodne mreže kako bi se gubici, odnosno razlika preuzetog i isporučenog plina i vode, sveli na minimum. Također, predloženo je planom ulaganja utvrditi prioritetna ulaganja, odnosno rekonstrukciju plinske i vodovodne mreže na područjima na kojima su najveći gubici, a za izvođenje komunalnog priključka na vodovodnu mrežu naloženo je s naručiteljima zaključiti ugovor u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- **Rashodi**

U nekim slučajevima ostvareni su rashodi i obavljena plaćanja iznad planiranih vrijednosti, plaće nisu utvrđene u skladu s kolektivnim ugovorom i statutom, nisu zaključeni ugovori o radu, te su isplaćene nagrade, koje se prema odredbi članka 32. Zakona o porezu na dohodak, smatraju drugim dohotkom, a nisu obračunani i uplaćeni porezi i doprinosi. Naloženo je obavljati isplate u skladu s planiranim sredstvima, utvrditi plaću u skladu s odredbama kolektivnog ugovora i statuta te zaključiti ugovore o radu.

U pojedinim slučajevima za službena putovanja nije ustrojena evidencija, a rashodi za dnevnice i naknade za korištenje osobnog vozila u službene svrhe izvršeni su na temelju putnih naloga koji ne sadrže propisane podatke, te uz naloge nisu priloženi računi prijevoznika i dokazi o plaćenju cestarine i drugim prijevoznim troškovima. Naloženo je u skladu s odredbom članka 14. Pravilnika o porezu na dohodak, izdatke za službena putovanja obračunavati na temelju urednog i vjerodostojnog putnog naloga i priloženih isprava kojima se dokazuju izdaci i drugi podaci navedeni na putnom nalogu. Uz putni nalog potrebno je priložiti isprave kojima se dokazuju nastali izdaci, ustrojiti evidencije putnih naloga, obračun i isplatu poreza i doprinosa za nagrade obavljati u skladu s odredbama Zakona o porezu na dohodak, te obračunavati troškove u skladu s odredbama Pravilnika o porezu na dohodak.

- **Druge nepravilnosti**

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

Nadalje, u poslovnim knjigama nije evidentirano stvarno stanje potraživanja i obveza, naplaćena su potraživanja i podmirene su obveze koje prethodno nisu bile evidentirane. Također, u poslovnim knjigama nekih društava na računu ulaganja u tijeku evidentirana su ulaganja okončana ranijih godina. Naloženo je utvrditi i evidentirati stvarno stanje potraživanja i obveza, te okončana ulaganja u dugotrajnu imovinu prenijeti s računa ulaganja u tijeku na račune dugotrajne imovine u uporabi.

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

Pojedina društva nisu ustrojila evidencije potrošnje goriva za službena vozila i radne strojeve te je predloženo da to učine s ciljem kontrole nabave i utroška goriva.

Prema odredbi članka 29. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, kada je prodavatelj stana poduzeće ili druga pravna osoba koja je vrijednost stanova uračunala u vrijednost društvenog kapitala, tom prodavatelju pripada 35,0% novca od prodaje stana kod uplate odjednom, odnosno kod svake obročne otplate, a 65,0% sredstava uplaćuje se u državni proračun. U pojedinim slučajevima nisu podmirene dospjele obveze prema državnom proračunu za ostvarena sredstava od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Naloženo je podmiriti dospjele obveze te predočiti dokaz o uplati.

Prema odredbi članka 107. Zakona o proračunu, pravna osoba u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalne jedinice i ustanova čiji je osnivač lokalna jedinica smije se zaduživati samo uz suglasnost većinskog vlasnika, odnosno osnivača.

U pojedinim slučajevima za zaduživanje nije pribavljena spomenuta suglasnost. U takvim slučajevima naloženo je prije zaduživanja pribaviti suglasnost osnivača, odnosno većinskog vlasnika u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- **Postupci javne nabave**

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

Ukupna vrijednost javne nabave iznosila je 693.057.825,35 kn, od čega su tekući rashodi za javnu nabavu iznosili 304.667.308,59 kn, a vrijednost javne nabave koja se odnosi na nabavu dugotrajne imovine i u poslovnim knjigama evidentira se kroz povećanje vrijednosti imovine iznosila je 388.390.516,76 kn.

Nabava u vrijednosti 125.706.859,90 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene Zakona.

Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, obavljena je nabava u vrijednosti 38.442.876,75 kn.

Najčešće nepravilnosti se odnose na sljedeće:

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

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

8.2.4. Izražena mišljenja

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

- **7 bezuvjetnih i**
- **50 uvjetnih mišljenja.**

9. REVIZIJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJA

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno sedam neprofitnih organizacija, od kojih tri obavljaju djelatnost na državnoj razini, a četiri na lokalnoj razini. To su sljedeće neprofitne organizacije:

- Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka,
- Hrvatska energetska regulatorna agencija,
- Hrvatski fond za privatizaciju,

- Dobrovoljno vatrogasno društvo Sisak,
- Javna ustanova Rezervat Lokrum,
- Lučka uprava Pula i
- Vatrogasna zajednica grada Siska.

Za šest subjekata obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2006., a za Hrvatski fond za privatizaciju za 2007.

Ciljevi revizije bili su:

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

9.1. Prihodi

Ukupni prihodi neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 999.505.104,00 kn, a ostvareni su u iznosu 568.233.986,66 kn, što je za 431.271.117,34 kn ili 43,1% manje od planiranih.

U tablici u nastavku daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom.

Tablica broj 40

Planirani i ostvareni prihodi

u kn

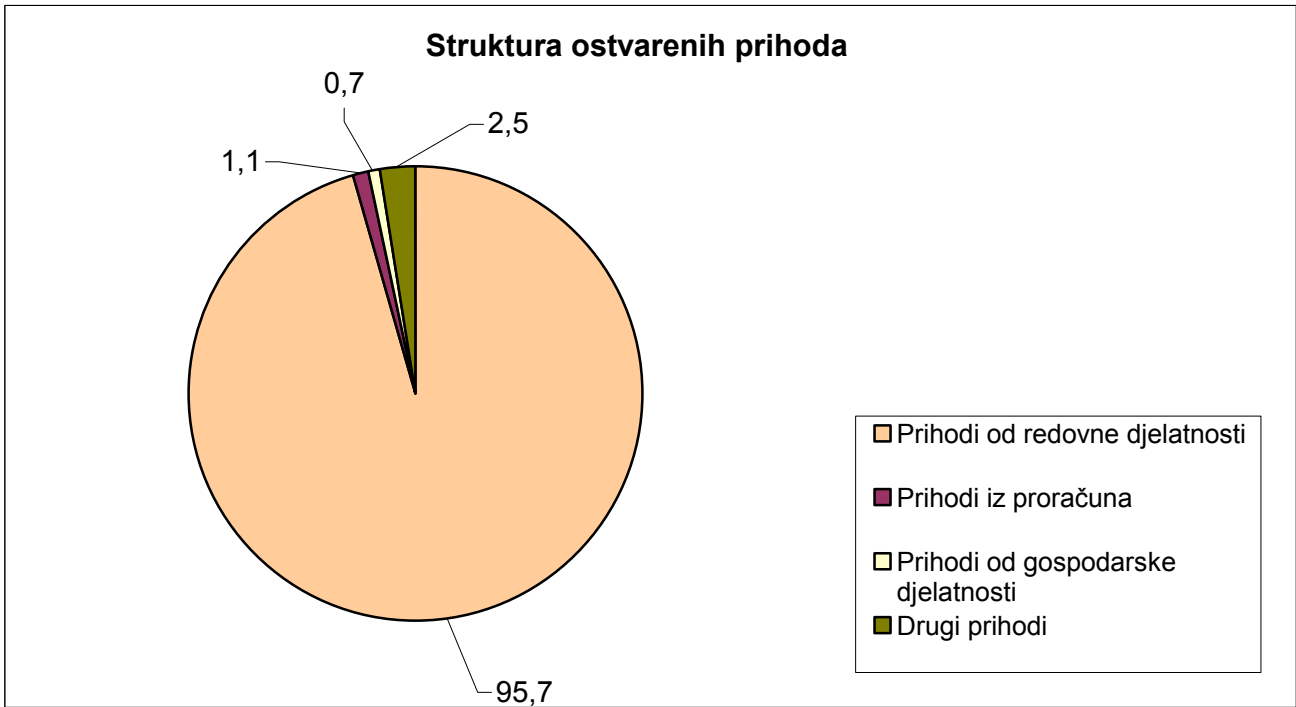
Redni broj	Naziv subjekta	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %
1	2	3	4	5
1.	Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	787.800.000,00	441.774.295,66	56,1
2.	Hrvatska energetska regulatorna agencija	46.302.111,00	18.244.914,00	39,4
3.	Hrvatski fond za privatizaciju	143.100.000,00	92.909.417,00	64,9
4.	Dobrovoljno vatrogasno društvo Sisak	92.497,00	183.990,00	198,9
5.	Javna ustanova Rezervat Lokrum	5.610.000,00	5.528.044,00	98,5
6.	Lučka uprava Pula	13.936.496,00	6.901.895,00	49,5
7.	Vatrogasna zajednica grada Siska	2.664.000,00	2.691.431,00	101,0
UKUPNO		999.505.104,00	568.233.986,66	56,9

Prihode veće od planiranih ostvarile su dvije neprofitne organizacija, a najznačajnije odstupanje ostvarenih prihoda od planiranih (98,9%) imaju Dobrovoljno vatrogasno društvo Sisak te Hrvatska energetska regulatorna agencija (60,6%). Vrijednosno najznačajnije odstupanje ostvarenih od planiranih prihoda odnosi se na manje ostvarene prihode od prodaje dionica i udjela iz portfelja Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka.

Ostvareni prihodi u iznosu 568.233.986,66 kn odnose se na prihode od redovne djelatnosti u iznosu 543.937.501,66 kn ili 95,7%, prihode iz proračuna u iznosu 6.274.033,00 kn ili 1,1%, prihode od gospodarske djelatnosti u iznosu 3.787.002,00 kn ili 0,7%, te druge prihode u iznosu 14.235.450,00 kn ili 2,5%. Drugi prihodi se odnose na prihode od kamata, naknade od osiguravajućih društava i tečajne razlike.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture ostvarenih prihoda.

Grafički prikaz broj 22



Vrijednosno najznačajniji prihodi u iznosu 543.937.501,66 kn odnose se na prihode od obavljanja redovne djelatnosti neprofitnih organizacija i čine 95,7% ukupnih prihoda neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom.

9.2. Rashodi

Ukupni rashodi neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 273.140.844,00 kn, a izvršeni su u iznosu 150.954.334,07 kn, što je za 122.186.509,93 kn ili 44,7% manje od planiranih.

U tablici u nastavku, daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima.

Tablica broj 41

Planirani i izvršeni rashodi

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %
1	2	3	4	5
1.	Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	34.528.500,00	23.282.985,07	67,4
2.	Hrvatska energetska regulatorna agencija	46.302.111,00	13.709.397,00	29,6
3.	Hrvatski fond za privatizaciju	170.007.240,00	92.909.417,00	54,7
4.	Dobrovoljno vatrogasno društvo Sisak	92.497,00	191.232,00	206,8
5.	Javna ustanova Rezervat Lokrum	5.610.000,00	5.317.131,00	94,8
6.	Lučka uprava Pula	13.936.496,00	12.841.946,00	92,2
7.	Vatrogasna zajednica grada Siska	2.664.000,00	2.702.226,00	101,4
UKUPNO		273.140.844,00	150.954.334,07	55,3

Vrijednosno najznačajnije odstupanje ostvarenih od planiranih rashoda vidljivo je kod Hrvatskog fonda za privatizaciju, a odnosi se na manje izvršene rashode za investicije.

Ukupni izvršeni rashodi u iznosu 150.954.334,07 kn, odnose se na materijalne rashode u iznosu 56.055.803,90 kn ili 37,1%, rashode za zaposlene u iznosu 49.407.961,05 kn ili 32,7%, nematerijalne rashode u iznosu 14.965.801,29 kn ili 9,9%, rashode za investicije u iznosu 5.992.669,00 kn ili 4,0% i druge rashode u iznosu 24.532.098,83 kn ili 16,3%. Nematerijalni rashodi se odnose na rashode za stručna putovanja, premije osiguranja, naknade zaposlenima, reprezentaciju, te naknade za bankarske usluge, a drugi rashodi se odnose na rashode za stručno usavršavanje zaposlenika, nabavu stručne literature, objavu oglasa, kamate i tečajne razlike i druge rashode.

U tablici u nastavku se daju podaci o izvršenim rashodima neprofitnih organizacija prema vrstama.

Tablica broj 42

Izvršeni rashodi prema vrstama

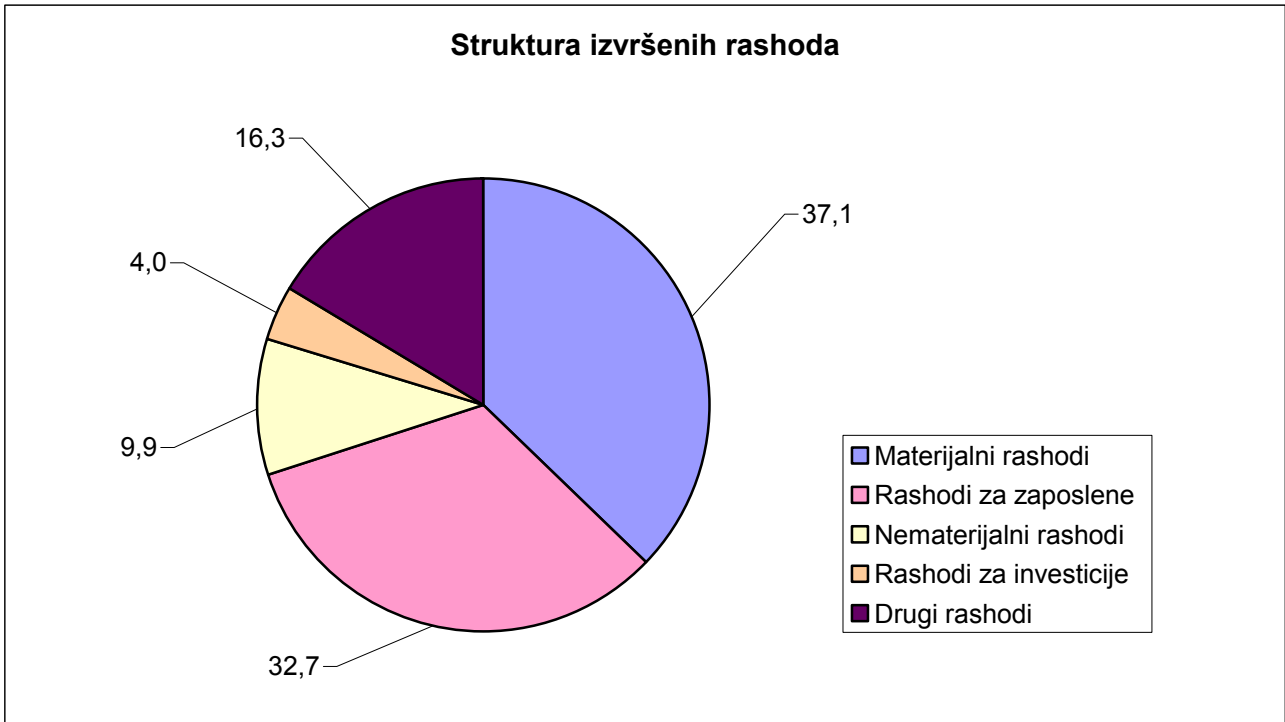
u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Ukupno izvršeni rashodi	Materijalni rashodi	Rashodi za zaposlene	Nematerijalni rashodi	Rashodi za investicije	Drugi rashodi
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	23.282.985,07	10.459.462,90	5.546.747,05	5.217.979,29	0,00	2.058.795,83
2.	Hrvatska energetska regulatorna agencija	13.709.397,00	5.618.067,00	6.187.870,00	718.102,00	750.233,00	435.125,00
3.	Hrvatski fond za privatizaciju	92.909.417,00	27.233.731,00	34.524.913,00	8.018.418,00	3.636.622,00	19.495.733,00
4.	Dobrovoljno vatrogasno društvo Sisak	191.232,00	174.784,00	0,00	642,00	11.008,00	4.798,00
5.	Javna ustanova Rezervat Lokrum	5.317.131,00	1.541.408,00	1.912.421,00	704.262,00	1.108.539,00	50.501,00
6.	Lučka uprava Pula	12.841.946,00	10.820.926,00	1.236.010,00	225.476,00	254.935,00	304.599,00
7.	Vatrogasna zajednica grada Siska	2.702.226,00	207.425,00	0,00	80.922,00	231.332,00	2.182.547,00
UKUPNO		150.954.334,07	56.055.803,90	49.407.961,05	14.965.801,29	5.992.669,00	24.532.098,83

Vrijednosno najznačajniji rashodi odnose se na materijalne rashode u iznosu 56.055.803,90 kn i rashode za zaposlene u iznosu 49.407.961,05 kn.

U nastavku se daje grafički prikaz strukture izvršenih rashoda neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom.

Grafički prikaz broj 23



Ukupni prihodi neprofitnih organizacija obuhvaćenih revizijom planirani su u iznosu 999.505.104,00 kn, a rashodi u iznosu 273.140.844,00 kn, te višak prihoda u iznosu 726.364.260,00 kn.

Ukupni prihodi neprofitnih organizacija ostvareni su u iznosu 568.233.986,66 kn, rashodi su izvršeni u iznosu 150.954.334,07 kn, te je ostvaren višak prihoda nad rashodima u iznosu 417.279.652,59 kn. Tri neprofitne organizacije su ostvarile manjak prihoda nad rashodima koji je podmiren iz prenesenog viška prihoda iz prethodne godine, a četiri neprofitne organizacije su ostvarile višak prihoda nad rashodima od čega se vrijednosno najznačajniji višak prihoda odnosi na Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka iskazan u iznosu 418.491.310,59 kn.

9.3. Sažetak nalaza i preporuka revizije neprofitnih organizacija

Revizijom utvrđene nepravilnosti, odnose se na računovodstveno poslovanje i planiranje, te postupke javne nabave.

- Računovodstveno poslovanje i planiranje

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

U pojedinim slučajevima prihodi i rashodi, imovina i obveze nisu iskazani u poslovnim knjigama niti u financijskim izvještajima, što nije u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija i Pravilnika o knjigovodstvu i računskom planu neprofitnih organizacija. U pojedinim slučajevima podaci iskazani u pomoćnim knjigama nisu usklađeni s podacima iskazanim u glavnoj knjizi, glavna knjiga nije ovjerena, potpisana i zaključena na koncu godine, a knjigovodstvene isprave nisu kontrolirane. Odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija, propisano je da zakonski predstavnik ili osoba koju on ovlasti potpisom na ispravi jamči da je isprava istinita i da realno prikazuje poslovni događaj, te da se knjigovodstvena isprava mora kontrolirati prije unosa u poslovne knjige. Također je propisano da se poslovne knjige zaključuju na koncu poslovne godine, koja je jednaka kalendarskoj godini. Utvrđene su i nepravilnosti vezane uz popis imovine i obveza. Popis nije bio cjelovit, jer nije obuhvaćen dio imovine i obveza te knjigovodstveno stanje nije usklađeno sa stvarnim stanjem.

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

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

- Postupci javne nabave

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

Ukupni izvršeni rashodi za javnu nabavu iznosili su 30.516.346,23 kn.

Nabava u vrijednosti 4.718.702,00 kn provedena je uz primjenu odredbi članka 6. Zakona o javnoj nabavi, kojima su propisana izuzeća od primjene navedenog Zakona.

Bez propisanih postupaka nabave nabavljena je roba, radovi i usluge u vrijednosti 3.633.774,40 kn.

Najčešće nepravilnosti opisane su u nastavku.

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

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

9.4. Izražena mišljenja

U ovom izvještajnom razdoblju revizijom je obuhvaćeno sedam neprofitnih organizacija. O financijskim izvještajima i poslovanju navedenih subjekata, izraženo je:

- **jedno bezuvjetno,**
- **pet uvjetnih i**
- **jedno nepovoljno mišljenje.**

Bezuvtjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- o Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka.

Uvjetno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- o Hrvatsku energetska regulatornu agenciju,
- o Hrvatski fond za privatizaciju,
- o Javnu ustanovu Rezervat Lokrum,
- o Lučku upravu Pula i
- o Vatrogasnu zajednicu grada Siska.

Nepovoljno mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je za:

- o Dobrovoljno vatrogasno društvo Sisak.

10. REVIZIJA UČINKOVITOSTI

Revizija učinkovitosti je neovisno, sustavno i objektivno ispitivanje planiranih i ostvarenih poslovnih aktivnosti subjekata, programa ili projekata. Provođa se s ciljem povećanja uspješnosti poslovanja i podizanja kvalitete usluga, odnosno povećanja učinkovitosti subjekata revizije. Revizija učinkovitosti treba pridonijeti racionalnijem trošenju javnog novca, boljim javnim uslugama i većoj javnoj odgovornosti, a može pridonijeti i boljem vođenju organizacije.

Nadležnost Ureda za obavljanje revizije učinkovitosti propisana je odredbom članka 2. stavka 3. Zakona o državnoj reviziji, prema kojoj revizija obuhvaća i davanje ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti, te davanje ocjene o učinkovitosti ostvarenja ciljeva iz stanovita programa.

Predmet revizije učinkovitosti mogu biti sva područja koja se financiraju iz sredstava državnog proračuna ili proračuna lokalnih jedinica, javnih poduzeća i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska odnosno lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima.

U ovom izvještajnom razdoblju, obavljena je revizija učinkovitosti sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Prema definiciji Europske komisije, sustav unutarnjih financijskih kontrola podrazumijeva sveobuhvatan sustav čiji je cilj osigurati da postupci financijskog upravljanja i kontrola budu usklađeni s odgovarajućim propisima, proračunskim sustavom, načelima pouzdanog financijskog upravljanja, transparentnosti, djelotvornosti, učinkovitosti i štedljivosti. Obuhvaća mjere unutarnje kontrole svih državnih prihoda, rashoda, imovine i obveza.

Europska komisija je u travnju 2004. objavila dokument „Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji“, u kojem je navedeno da u području sustava unutarnjih financijskih kontrola Republika Hrvatska treba:

- razviti opće politike i uskladiti zakonodavni okvir,
- uspostaviti ili ojačati upravne kapacitete, uključujući i funkcionalno nezavisne jedinice unutarnje revizije u državnim institucijama,
- provesti izobrazbu odgovarajućeg broja zaposlenika, te
- provesti sustav unutarnjih financijskih kontrola kod proračunskih korisnika.

Republika Hrvatska je donijela Strategiju razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, u okviru koje je opisala postojeće stanje na tom području i mjere koje je potrebno poduzeti da se sustav uspostavi i razvije. Također, donesen je i Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, prema kojem navedeni sustav obuhvaća dva osnovna elementa:

- financijsko upravljanje i unutarnje kontrole, te
- unutarnju reviziju.

Donošenjem Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola, u potpunosti je usklađeno hrvatsko zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije u dijelu unutarnjeg financijskog nadzora u javnom sektoru, a njegovim provođenjem očekuje se:

- veća odgovornost čelnika za uspostavu, razvoj i provedbu sustava unutarnjih financijskih kontrola,
- uspješnije upravljanje i ostvarivanje zadaća proračunskih korisnika,

- veća transparentnost i učinkovitost u upravljanju i kontroli javnih prihoda, primitaka, rashoda i izdataka, te imovine i obveza,
- povećanje razine povjerenja poreznih obveznika u javnu upravu, te
- suzbijanje korupcije.

Pri Ministarstvu financija je ustrojena Središnja harmonizacijska jedinica, koja je nadležna za koordinaciju uspostave i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, pripremu odgovarajućih zakona i drugih propisa, izradu metodologije i standarda rada za financijsko upravljanje i kontrolu, te unutarnju reviziju, kao i organizaciju sustava izobrazbe.

Ured je obavio revizije financijskih izvještaja i poslovanja korisnika državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica. Provedbom revizija uočeno je da pojedini obveznici nisu ustrojili zakonom propisane organizacijske jedinice, imenovali zaposlenike za obavljanje poslova unutarnjih financijskih kontrola, te da su izobrazba (unatoč provedenim seminarima) i razumijevanje značajnosti i koristi od uspostave sustava unutarnjih financijskih kontrola nedostatni. Iz navedenih razloga, ocijenjeno je da je potrebno provesti reviziju učinkovitosti sustava unutarnjih financijskih kontrola. Kao subjekt revizije određena je Središnja harmonizacijska jedinica.

Na temelju prikupljenih podataka, predviđeno je da se revizija usmjeri na aktivnosti koje nadležna tijela provode u svrhu razvoja i jačanja sustava unutarnjih financijskih kontrola. Takav izbor je učinjen iz sljedećih razloga:

- prilagodba sustava unutarnjih financijskih kontrola europskim zahtjevima i standardima jedna je od prioritetnih politika u reformi javne uprave i u tom smislu značajno je osposobljavanje administrativnih kapaciteta za razvoj i primjenu s time povezanih politika i propisa u Republici Hrvatskoj i
- sustav unutarnjih financijskih kontrola sadržava mjere za kontrolu i upravljanje ukupnim državnim prihodima i primicima, rashodima i izdacima, te imovinom i obvezama. Obuhvaća unutarnje kontrolne sustave i procedure u javnom sektoru, koji trebaju omogućiti uspješno ostvarenje postavljenih ciljeva proračunskih korisnika.

Ciljevi revizije bili su:

- ocijeniti učinkovitost sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, te
- pridonijeti daljnjem razvoju sustava u skladu s međunarodnim standardima i praksom europskih zemalja.

Postupcima revizije je ocijenjeno da je postignut značajan napredak u razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola, posebno u dijelu koji se odnosi na donošenje zakonske regulative i drugih propisa koji određuju način uspostave sustava te standarde i metodologiju rada. Međutim, prema Objedinjenom godišnjem izvješću o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2007., kojeg je usvojila Vlada Republike Hrvatske sredinom 2008., vidljivo je da je potrebno poduzeti daljnje mjere kako bi sustav unutarnjih financijskih kontrola omogućio ostvarenje ciljeva utvrđenih Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola. Iz navedenih razloga zaduženi su čelnici proračunskih korisnika da provedu sve aktivnosti na uspostavi i djelovanju sustava unutarnjih financijskih kontrola.

Prema Akcijskom planu uspostave i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske, koji se treba provesti do konca 2008., većina aktivnosti je provedena ili je provedba u tijeku. Središnja harmonizacijska jedinica provodi izobrazbu za stjecanje stručnog ovlaštenja unutarnjih revizora i njihovu daljnju izobrazbu. Također, provodi se program izobrazbe o financijskom upravljanju i kontroli. Objavljen je priručnik za sustav financijskog upravljanja i kontrole. Doneseni su Pravilnik o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna i Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru.

S obzirom da provedba propisanih aktivnosti i s njima povezanih politika zahtijeva odgovarajuće provedbene sposobnosti, nakon obavljene revizije ocijenjeno je kako bi uspostava i djelovanje sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru bili učinkovitiji kada bi proračunski korisnici:

- koji nisu uspostavili sustav unutarnjih financijskih kontrola, u što kraćem roku osigurali organizacijske pretpostavke i poduzeli aktivnosti za uspostavu navedenog sustava u skladu s odredbama Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola,
- koji su organizacijski uspostavili sustav unutarnjih financijskih kontrola, a nisu postigli očekivane rezultate vezane uz njegovo funkcioniranje, poduzeli daljnje aktivnosti i konkretne mjere kako bi omogućili ostvarenje ciljeva uspješnog poslovanja i ostvarenje postavljenih zadaća.

Također, postupcima revizije je ocijenjeno da je za uspostavu sustava potrebno sastaviti i provoditi plan aktivnosti. Navedeni plan treba, između ostalog, sadržavati popis i opis poslovnih procesa, procjenu rizika i donošenje strategije upravljanja rizicima, te način uspostave odgovarajući kontrolnih aktivnosti s obzirom na procijenjeni rizik za određeno područje. Proračunski korisnici koji su uspostavili unutarnju reviziju trebaju veću pozornost usmjeriti na povećanje broja revizija s obzirom na područja rizika, kvalitetu revizija i izvješća, te izvršenje preporuka navedenih u izvješćima unutarnjih revizora. Nadalje, potrebno je provoditi kontrolu kvalitete uspostavljenog sustava i uvesti elemente koji će omogućiti mjerenje rezultata rada, te kontinuirano provoditi daljnju izobrazbu postojećih zaposlenika kao i novih zaposlenika koji se osposobljavaju za rad na poslovima unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru.

11. REVIZIJA PROJEKATA

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija projekata financiranih iz sredstava Europske unije, projekta Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj, projekta Dubrovačka diplomatska ljetna škola, projekta Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, projekta Švedski fond za potporu institucija u Republici Hrvatskoj te projekta Razvoj sustava odgoja i obrazovanja.

11.1. Projekti financirani iz programa Europske unije

Tijekom 2008. obavljene su i revizije projekata financiranih iz programa Europske unije odnosno iz programa CARDS, PHARE i ISPA.

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

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

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

Do veljače 2006., sredstvima iz programa pomoći Europske unije upravljalo se centralizirano, odnosno provedba projekata bila je u nadležnosti Delegacije Europske komisije u Republici Hrvatskoj (tzv. centralizirani sustav provedbe). Od veljače 2006., ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa pomoći CARDS, PHARE i ISPA prenesene su s Europske komisije na Republiku Hrvatsku u okviru decentraliziranog sustava provedbe.

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

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

11.1.1. Projekti iz programa ISPA

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

Republici Hrvatskoj su iz programa ISPA odobrena sredstva u iznosu 60.000.000 EUR. Iz programa se financira šest projekata, od čega tri infrastrukturna (jedan iz područja prometa i dva iz područja zaštite okoliša), te tri projekta tehničke pomoći. Memorandume o financiranju projekata potpisali su Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija koncem 2005. i tijekom 2006. Projekti se trebaju završiti do konca 2010. Osim projekata iz programa ISPA, dijelom se sufinanciraju i sredstvima Republike Hrvatske. Iz programa ISPA se financiraju sljedeći projekti:

- Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica,
- Program za vode i otpadne vode u Karlovcu,
- Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac,
- Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA,
- Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u području zaštite okoliša, te

- Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u području prometa.

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

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

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

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

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

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

Revizijom je utvrđeno da sustavi upravljanja i kontrola u 2007. nisu bili učinkoviti u mjeri koja bi omogućila pravodobnu provedbu projekata u skladu s Memorandumima o financiranju. Sljedeće činjenice u provedbi projekata odnosno funkcioniranju sustava upravljanja i kontrola utjecale su na navedenu ocjenu:

- Iz programa ISPA financira se šest projekata. Projekti se provode sa značajnim kašnjenjem u odnosu na planirane rokove. Do konca 2007. planirano je zaključiti 22 ugovora o nabavi, a zaključeno je pet. Dosadašnje aktivnosti, ali i poteškoće u provedbi projekata, odnosile su se uglavnom na izradu i dobivanje prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju za nabavu roba, usluga i ustupanje radova, te provedbu postupaka nabave.

U svrhu provedbe projekata u skladu s Memorandumima o financiranju, bilo je nužno uspostaviti potrebnu koordinaciju i kontinuiranu suradnju tijela zaduženih za provedbu projekata, te pravodobno poduzimati odgovarajuće mjere i aktivnosti u svrhu bržeg i efikasnijeg rješavanja problema koji se pojave u njihovoj provedbi, što je djelomično učinjeno.

- Djelatnici su najznačajniji čimbenik sustava upravljanja i kontrola. Do kašnjenja i dugotrajnog trajanja pojedinih faza u provedbi projekata, ponajviše je došlo zbog nedovoljnog broja i iskustva djelatnika u tijelima zaduženim za provedbu projekata, te njihove preopterećenosti. To se u 2007. naročito odnosilo na djelatnike Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje, koja ima najznačajniju ulogu u provedbi projekata.
- Unutarnja revizija je ustrojena u svim ministarstvima koja sudjeluju u provedbi programa ISPA i jednom krajnjem korisniku. Planovima unutarnje revizije, tijela koja sudjeluju u provedbi projekata, osim Ministarstva financija, nisu planirala obavljanje unutarnje revizije provedbe projekata iz programa ISPA. Unutarnja revizija projekata iz programa ISPA u 2007. nije obavljena, a Ministarstvo financija je početkom 2008. obavilo unutarnju reviziju upravljanja programom ISPA u Nacionalnom fondu i Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.
- Tijela nadležna za provedbu programa ISPA su uglavnom izradila priručnike za provedbu projekata financiranih iz programa, te su zbog stalne potrebe za poboljšanjem sustava upravljanja i kontrola, ažurirali odnosno mijenjali i dopunjavali priručnike tijekom 2007. Sastavni dio priručnika su i upute za upravljanje rizicima, odnosno nepredviđenim događajima i okolnostima koje mogu nepovoljno utjecati na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Većina tijela nadležnih za provedbu programa je uspostavila sustave upravljanja rizicima. Pojedina tijela nisu uspostavila sustave upravljanja rizicima za provedbu programa ISPA, a pojedina tijela nisu uspostavila potpune sustave ili ih nisu redovito ažurirala.
- Projekti koji se financiraju iz programa ISPA, osim bespovratne pomoći Zajednice, dijelom se sufinanciraju i iz nacionalnih izvora. U postupku planiranja sredstava za financiranje projekata iz nacionalnih izvora, pojedina tijela koja sudjeluju u provedbi projekata su zbog nedovoljne suradnje planirala sredstva za provedbu projekata koja nisu usklađena s planovima izdataka, a planirani omjeri sufinanciranja jednog infrastrukturnog projekta ne odgovaraju omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju.
- Izdaci za provedbu projekata u 2007. izvršeni su u iznosu 259.152,00 EUR ili 1.896.276,74 kn. Revizijom su obuhvaćeni izdaci u iznosu 216.570,00 EUR ili 1.346.374,77 kn (83,6% ukupnih izdataka) i utvrđeno je da su plaćanja u iznosu 114.636,00 EUR ili 839.462,69 kn obavljena u skladu sa zaključenim ugovorima. Plaćanje u iznosu 101.934,00 EUR ili 506.912,08 kn, nije obavljeno u skladu sa zaključenim ugovorom, jer je obavljeno nakon ugovorenog roka.

11.1.2. Projekti iz programa CARDS

Program CARDS (Pomoć Zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji) je program tehničko-financijske pomoći Europske unije, usvojen u prosincu 2000. Osnovni cilj programa je potpora zemljama jugoistočne Europe pri aktivnom sudjelovanju u procesu stabilizacije i pridruživanja, te provedbi obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za države koje su potpisale navedeni Sporazum. Program CARDS dijeli se na dvije komponente: nacionalnu i regionalnu. Nacionalna komponenta namijenjena je zemljama koje koriste program CARDS pojedinačno, dok regionalna komponenta financira aktivnosti koje se provode u više država korisnica programa, u područjima u kojima zajedničko djelovanje dovodi do boljih i učinkovitijih rezultata. Ukupna sredstva dodijeljena Republici Hrvatskoj iz programa CARDS iznose 439.600.000 EUR, od čega se na sredstva u okviru nacionalne komponente za razdoblje 2001.-2004. odnosi 260.000.000 EUR, a na sredstva u okviru regionalne komponente za razdoblje 2001.-2006. odnosi se 179.600.000 EUR.

Iz nacionalne komponente programa CARDS u razdoblju 2001.-2004. financirano je ili je u tijeku financiranje 117 projekata ukupne vrijednosti 260.000.000 EUR. Od navedenog, na CARDS 2001. odnosi se 19 projekata ukupne vrijednosti 58.000.000 EUR, na CARDS 2002. odnosi se 29 projekata ukupne vrijednosti 59.000.000 EUR, na CARDS 2003. odnosi se 39 projekata ukupne vrijednosti 62.000.000 EUR, te na CARDS 2004. odnosi se 30 projekata ukupne vrijednosti 81.000.000 EUR.

Revizijom za 2007. obuhvaćeno je 14 subjekata koji su bili nadležni za provođenje 39 projekata iz programa CARDS i to:

- Državni proračun Republike Hrvatske za 2007.,
- Carinska uprava,
- Hrvatski zavod za zapošljavanje,
- Ministarstvo financija,
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
- Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka,
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa,
- Porezna uprava,
- Središnji državni ured za upravu, te
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske.

Program CARDS se do početka 2006. provodio prema centraliziranom sustavu provedbe, odnosno provedba projekata bila je u nadležnosti Delegacije Europske komisije u Republici Hrvatskoj. Od veljače 2006., odnosno nakon što je Europska komisija na Republiku Hrvatsku prenijela ovlasti za upravljanje sredstvima iz pretpristupnih programa pomoći, provedba projekata iz programa CARDS provodi se prema decentraliziranom sustavu provedbe. Zbog navedenog, dijelom sredstava iz programa CARDS za 2003. odnosno 2004. upravljala je Republika Hrvatska, a dijelom Delegacija Europske komisije u Republici Hrvatskoj.

Prema Sporazumima o financiranju, Republici Hrvatskoj su iz programa CARDS za 2003. i 2004. odobrena sredstva u ukupnom iznosu 143.000.000 EUR, od čega se na CARDS za 2003. odnosi 62.000.000 EUR, a na CARDS za 2004. se odnosi 81.000.000 EUR. Od ukupno odobrenih sredstava, centralizirana su sredstva u iznosu 67.059.954,83 EUR, a decentralizirana su sredstva u iznosu 75.940.045,17 EUR. Do konca 2007. ugovoreni su projekti u ukupnoj vrijednosti 72.751.140,89 EUR ili 95,8% decentraliziranih sredstava, odnosno sredstava koja su prenesena na upravljanje Republici Hrvatskoj. Za provedbu projekata je do konca 2007. plaćeno ukupno 45.053.957,53 EUR, od čega je u 2007. plaćeno 30.258.608,53 EUR.

Od ukupno odobrenih sredstava iz programa CARDS za 2003. u iznosu 62.000.000 EUR, centralizirana su sredstva u iznosu 32.633.584,95 EUR, a decentralizirana su sredstva u iznosu 29.366.415,05 EUR. Rok za ugovaranje projekata iz programa CARDS za 2003. završio je u lipnju 2006. Ugovoreni su projekti u vrijednosti 28.685.855,95 EUR ili 97,7% decentraliziranih sredstava. Rok za ispunjenje Sporazuma o financiranju je konac 2009. Za provedbu projekata je do konca 2007. plaćeno 23.806.203,09 EUR, od čega je u 2007. plaćeno 9.635.162,37 EUR.

Od ukupno odobrenih sredstava iz programa CARDS za 2004. u iznosu 81.000.000 EUR, centralizirana su sredstva u iznosu 34.426.369,88 EUR, a decentralizirana su sredstva u iznosu 46.573.630,12 EUR. Rok za ugovaranje projekata iz programa CARDS za 2004. bio je lipanj 2007. Do konca 2007., ugovoreni su projekti u ukupnoj vrijednosti 44.065.284,94 EUR ili 94,6% decentraliziranih sredstava. Rok za ispunjenje Sporazuma o financiranju je konac 2009. Za provedbu projekata je do konca 2007. plaćeno ukupno 21.247.754,44 EUR, od čega je u 2007. plaćeno 20.623.446,16 EUR.

Revizijom su obuhvaćeni financijski i drugi izvještaji o provedbi projekata. Postupcima revizije provjereno je 39 projekata te je ocijenjeno da su u većini slučajeva subjekti revizije provodili aktivnosti u skladu s projektom. Za pojedine projekte koji su završeni tijekom 2007. na temelju završnih izvještaja koje su sastavili voditelji projekata, ocijenjeno je da su ostvareni ciljevi predviđeni projektom. Također je ocijenjeno da su u većini slučajeva subjekti revizije u poslovnim knjigama evidentirali prihode i rashode te sastavili financijske izvještaje u skladu s propisima.

11.1.3. Projekti iz programa PHARE

Program PHARE je program čiji je cilj pripremiti države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji, odnosno osposobiti ih za punu primjenu pravne stečevine Europske unije, te korištenje Strukturnih i Kohezijskog fonda nakon pristupanja Europskoj uniji. Prema Sporazumima (Memorandumima) o financiranju, raspoloživa sredstva iz programa PHARE za 2005. i 2006. za Republiku Hrvatsku iznose ukupno 171.880.268 EUR, od čega se na sredstva Europske unije odnosi 146.032.472 EUR (decentralizirana sredstva u iznosu 136.532.472 EUR, te centralizirana sredstva u iznosu 9.500.000 EUR), a na sredstva iz nacionalnih izvora financiranja odnosi se 25.847.796 EUR. Do konca 2007. ugovoreni su projekti u ukupnoj vrijednosti 68.754.933,76 EUR. Za provedbu projekata je do konca 2007. plaćeno ukupno 17.482.224,29 EUR, od čega je u 2007. plaćeno 14.132.224,29 EUR.

Sredstvima iz programa PHARE financira se provedba projekata iz sljedećih programa:

- Nacionalni program za Hrvatsku,
- Prekogranična suradnja Hrvatske, Slovenije i Mađarske - Program za susjedstvo,
- Jadranska prekogranična suradnja Hrvatske i Italije - Jadranski program za susjedstvo, te
- Program pomoći Europske unije na području nuklearne sigurnosti u Republici Hrvatskoj.

Vrijednosno značajnija sredstva iz programa PHARE odnose se na provedbu projekata iz Nacionalnog programa za Hrvatsku. Prema Sporazumu o financiranju za Nacionalni program PHARE za 2005., planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 83.992.358 EUR, od čega 71.500.000 EUR iz sredstava Europske unije, a 12.492.358 EUR iz nacionalnih izvora. Od sredstava Europske unije, dio u iznosu 5.000.000 EUR je centraliziran (projekt TEMPUS), a decentralizirano je 66.500.000 EUR. Rok za zaključivanje ugovora bio je konac studenoga 2007., a za izvršenje ugovora je konac studenoga 2008., osim za projekt TEMPUS, čiji je rok izvršenja veljača 2010. Za Nacionalni program PHARE 2005., od ukupnih sredstava dodijeljenih Republici Hrvatskoj u iznosu 66.500.000 EUR, do konca 2007. ugovoreni su projekti u vrijednosti 59.025.797,63 EUR ili 88,8% planiranog. Svi ugovori zaključeni su u 2007. Za provedbu projekata je do konca 2007. plaćeno ukupno 12.230.381,23 EUR, od čega je u 2007. plaćeno 8.880.381,23 EUR.

Prema Sporazumu o financiranju za Nacionalni program PHARE za 2006., planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 68.923.910 EUR, od čega 60.242.472 EUR iz sredstava Europske unije, a 8.681.438 EUR iz nacionalnih izvora. Od sredstava Europske unije, dio u iznosu 4.500.000 EUR (Projekt TEMPUS) je centraliziran, a decentralizirano je 55.742.472 EUR. Rok za zaključivanje ugovora je konac studenoga 2008., a za izvršenje ugovora je konac studenoga 2009., osim za projekt TEMPUS s rokom izvršenja veljača 2011. Za Nacionalni program PHARE za 2006., od ukupnih sredstava dodijeljenih Republici Hrvatskoj u iznosu 55.742.472 EUR, do konca 2007. ugovoreni su projekti u vrijednosti 2.588.896 EUR ili 4,7% planiranog. Do konca 2007. plaćeno je 2.240.147,14 EUR.

Prema Sporazumima o financiranju programa za Prekograničnu suradnju Hrvatske, Slovenije i Mađarske - Program za susjedstvo, za 2005. i 2006., planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 8.000.000 EUR (4.000.000 EUR za 2005. i 4.000.000 EUR za 2006.), od čega iz sredstava Europske unije 6.000.000 EUR, a iz nacionalnih izvora 2.000.000 EUR. Do konca 2007., ugovoreni su projekti u ukupnoj vrijednosti 4.902.190,82 EUR, a do konca 2007. plaćeno je 2.324.849,73 EUR.

Prema Sporazumima o financiranju programa za Jadransku prekograničnu suradnju Hrvatske i Italije - Jadranski program za susjedstvo, za 2005. i 2006. planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 8.000.000 EUR (4.000.000 EUR za 2005. i 4.000.000 EUR za 2006.), od čega iz sredstava Europske unije 6.000.000 EUR, a iz nacionalnih izvora 2.000.000 EUR. Do konca 2007., ugovoreni su projekti u ukupnoj vrijednosti 1.811.580,24 EUR, a do konca 2007. plaćeno je 686.846,19 EUR.

Sporazum o financiranju za program pomoći Europske unije na području nuklearne sigurnosti u Hrvatskoj, za 2005. i 2006. planirana su sredstva za financiranje projekata u ukupnom iznosu 2.964.000 EUR (855.000 EUR za 2005. i 2.109.000 EUR za 2006.), od čega iz sredstava Europske unije 2.290.000 EUR, a iz nacionalnih izvora 674.000 EUR. Projekti su ugovoreni u ukupnoj vrijednosti 426.469,07 EUR, a do konca 2007. nije bilo plaćanja.

Revizijom za 2007. obuhvaćeno je 12 subjekata koji su bili nadležni za provođenje 20 projekata iz programa PHARE i to:

- Državni proračun Republike Hrvatske za 2007.,
- Carinska uprava,
- Hrvatski zavod za zapošljavanje,
- Ministarstvo financija,
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
- Ministarstvo kulture,
- Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka,
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,
- Porezna uprava, te
- Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske.

Revizijom su obuhvaćeni financijski i drugi izvještaji o provedbi projekata. Postupcima revizije provjereno je 20 projekata te je ocjenjeno da su u većini slučajeva subjekti revizije provodili aktivnosti u skladu s projektom. U slučajevima kada pojedine aktivnosti nisu obavljene u planiranim rokovima, subjekti revizije su obrazložili zbog čega se kasnilo, te su poduzimane mjere kako bi se uočeni nedostaci otklonili. Također, postupcima revizije ocijenjeno je da su u većini slučajeva subjekti revizije u poslovnim knjigama evidentirali prihode i rashode te sastavili financijske izvještaje u skladu s propisima.

11.2. Projekt Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj

Obavljena je revizija Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva u dijelu poslova koji se odnose na provedbu Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj. Revizijom su obuhvaćeni izvještaji o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, bilanca, te cjelokupni projekt sa stanjem na dan 31. prosinca 2007.

Ciljevi revizije bili su: provjeriti vode li se odgovarajuće poslovne knjige i zapisi, ispitati jesu li troškovi ostvareni u skladu s djelatnostima navedenim u projektom dokumentu, te provjeriti jesu li troškovi projekta odgovarajuće dokumentirani.

Republika Hrvatska potpisnik je Montrealskog protokola o tvarima koje oštećuju ozonski sloj. Montrealski protokol uređuje pitanja proizvodnje i potrošnje tvari koje oštećuju ozonski sloj (dalje u tekstu: TOOS), propisuje mjere i postavlja rokove za njihovo postupno ukidanje, te od stranaka zahtijeva izvješćivanje o proizvodnji i potrošnji navedenih tvari.

Periodične izmjene i dopune Montrealskog protokola temelje se na usklađivanju najnovijih znanstvenih saznanja s gospodarskim, tehnološkim i financijskim mogućnostima rješavanja problema na koje ukazuju znanstvenici. Za stručnu i financijsku potporu u provedbi Montrealskog protokola osnovan je Multilateralni fond, koji se financira doprinosima razvijenih zemalja - stranaka Montrealskog protokola. Prema podacima iz siječnja 2008. Montrealski protokol ratificirala je 191 zemlja.

Vlada Republike Hrvatske zaključila je u travnju 1997. s Programom Ujedinjenih naroda za okoliš (dalje u tekstu: UNEP) memorandum o suglasnosti za realizaciju projekta Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj. Provedbom Montrealskog protokola, planirano je postupno ukidanje potrošnje TOOS.

Zadaci projekta su sljedeći: razvijanje i jačanje nacionalne svijesti o opasnostima vezanim uz TOOS, prikupljanje i obrada podataka o potrošnji TOOS, praćenje i procjena napredovanja u provedbi djelatnosti postupnog ukidanja TOOS, pružanje pomoći izvršiteljima politike u vezi rješavanja problema zaštite ozonskog sloja, održavanje suradnje Vlade Republike Hrvatske i odgovarajućih međunarodnih organizacija, razmjena informacija s drugim strankama Montrealskog protokola, te podnošenje godišnjeg izvješća o potrošnji TOOS, Tajništvu za ozon UNEP.

Trajanje Projekta ugovoreno je za razdoblje od travnja 1997. do ožujka 2000. Na zahtjev ministarstva, odobran je produžetak roka završetka projekta svake dvije godine. Na temelju zahtjeva iz rujna 2005., završetak projekta ugovoren je do konca ožujka 2008.

Ukupna sredstva za provedbu projekta planirana su za razdoblje od 1997. do konca ožujka 2008. u iznosu 481.514,- USD, od čega udjel UNEP iznosi 431.514,- USD ili 89,6%, a udjel Republike Hrvatske iznosi 50.000,- USD ili 10,4%. Odobrena sredstva evidentirana su na redovnom žiro računu ministarstva do travnja 2006., a od svibnja 2006., u skladu s uputama Ministarstva financija, evidentiraju se na jedinstvenom računu Državne riznice.

U razdoblju od 1997. do konca 2007., za financiranje projekta UNEP je doznačio 378.857,- USD, a utrošeno je 372.946,- USD. Neutrošena sredstava u iznosu 5.911,- USD prenesena su u iduću godinu.

Pri korištenju sredstava, ministarstvo se mora pridržavati propisanih postupaka UNEP i odgovarajućih zakona i propisa Republike Hrvatske o nabavi roba, radova i usluga, o poslovanju s inozemstvom, uvjeta zapošljavanja, obavljanja službenih putovanja, te drugih propisa navedenih u projektu. Sredstva UNEP odobrena su za nabavu uredske i druge opreme, održavanje opreme, stručno osposobljavanje, intelektualne i osobne usluge, službena putovanja i drugo.

Revizijom je utvrđeno da su ustrojene i vođene propisane poslovne knjige i zapisi, da su troškovi ostvareni u skladu s djelatnostima iznesenim u projektnom dokumentu, te da su svi troškovi projekta popraćeni odgovarajućom dokumentacijom.

Prema mišljenju Ureda, financijski izvještaji prikazuju u svim materijalno značajnim aspektima realno i objektivno financijsko stanje, te namjensko trošenje sredstava u dijelu koji se odnosi na projekt Institucijsko osnaživanje u svrhu provedbe Montrealskog protokola u Republici Hrvatskoj.

11.3. Projekt Dubrovačka diplomatska ljetna škola

Obavljena je revizija financijskih izvještaja, završnog računa i poslovanja projekta Dubrovačka diplomatska ljetna škola za razdoblje provedbe projekta (za 2006. i 2007.). Projekt je financiran sredstvima predpristupne pomoći Kraljevine Danske, a provodi se u Središnjem državnom uredu za upravu.

Ugovor o programu zaključen je koncem studenoga 2005., a sadrži opće uvjete za pretpristupnu pomoć Kraljevine Danske Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2005. do 2007. Svrha Programa je pomoć Vladi Republike Hrvatske u provedbi reformi javne uprave davanjem potpore Središnjem državnom uredu za upravu, koji ima ulogu glavnog provoditelja reforme.

U okviru navedenog programa financirani su projekti: Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika (Središnji državni ured za upravu), Organizacijsko i stručno jačanje kadrova Središnji državni ured za upravu i Dubrovačka diplomatska ljetna škola.

Projektne dokument za projekt Dubrovačka diplomatska ljetna škola 2006. potpisan je u lipnju 2006. Projekt se sastoji od četiri aktivnosti: izrada nastavnog plana, programa, i materijala za seminar, izbor sudionika seminara, seminar u Dubrovniku u razdoblju od 3. do 14. rujna 2006. i u razdoblju od 2. do 10. lipnja 2007., te dvodnevni trening za trenere u listopadu 2006. Kraljevina Danska iz sredstava Projekta osigurava naknade za predavače, upravu projekta, financijski menadžment i reviziju, troškove službenih putovanja za predavače i za sudionike seminara, te najam prostora za seminar i organizaciju društvenih događaja. Republika Hrvatska osigurava zaposlenike potrebne za provedbu projekta, logističku potporu, rashode vezane uz izbor sudionika seminara i rashode promotivnih materijala.

Za provođenje navedenog projekta Središnji državni ured za upravu i Veleposlanstvo Kraljevine Danske zaključili su koncem lipnja 2006. Sporazum o konzultantskim uslugama. Prema navedenom Sporazumu, planirana su sredstva za financiranje Projekta u iznosu 1.007.662,32 DKK. Odnose se na rashode za naknade u iznosu 323.663,- DKK, troškove službenih putovanja u iznosu 500.803,60 DKK, administrativne naknade u iznosu 167.943,72 DKK i neraspoređena sredstva u iznosu 15.252,- DKK.

Također, Sporazumom je određeno da Kraljevina Danska treba doznačiti sredstava u dva obroka, prvi u iznosu 75,0% planiranog iznosa za naknade, troškove službenih putovanja i administrativne troškove na početku projekta, a drugi dio za preostale naknade i troškove službenih putovanja nakon što Veleposlanstvo Kraljevine Danske odobri završni račun i dobije revizijsko mišljenje. Predujam je uplaćen u iznosu 744.306,- DKK.

Na seminarima održanim u Dubrovniku (u rujnu 2006. i u srpnju 2007.), sudjelovalo je 47 diplomata iz Republike Hrvatske i zemalja regije. Programi seminara uključili su predavanja o osnovnim politikama Europske unije i ekonomskoj diplomaciji s temama kao što su globalni natjecatelj, regije Europske unije, instrumenti Europske unije, trgovina i utjecaj makroekonomije, te simulaciju pregovora u kontekstu Europske unije. Na dvodnevnom seminaru održanom u listopadu 2006. u Donjoj Stubici sudjelovalo je šest sudionika Dubrovačke diplomatske ljetne škole 2006., koji su izabrani za trenere kako bi proširili znanja o pregovaračkim postupcima u procesu pridruživanja Europskoj uniji.

Prema završnom računu, prihodi su ostvareni u iznosu 744.306,- DKK. Ukupno ostvareni rashodi za konzultantske usluge iznose 830.279,42 DKK, a odnose se na naknade predavačima i drugim osobama u iznosu 374.634,37 DKK i rashode službenih putovanja u iznosu 455.645,05 DKK.

Postupcima revizije utvrđeno je da su sredstva korištena prema namjenama za koje su odobrena i u okviru planiranih iznosa. Rashodi za službena putovanja iskazani u završnom računu uvećani su za 17.314,97 DKK na ime poreza na dodanu vrijednost. S obzirom da se rashodi za porez na dodanu vrijednost ne mogu financirati iz sredstava Kraljevine Danske, rashodi za službena putovanja koja se financiraju iz navedenih izvora iznose 438.330,08 DKK. To znači da rashodi za naknade predavačima i drugim osobama i rashodi za službena putovanja iznose 812.964,45 DKK, a rashodi za administrativne naknade iznose 162.592,89 DKK (20% od 812.964,45 DKK). S obzirom da su do konca 2007.

Središnjem državnom uredu za upravu doznačena sredstva u iznosu 744.306,- DKK, da ukupni rashodi iznose 975.557,34 DKK, obveze Kraljevine Danske za financiranje ukupnih rashoda iznose 231.251,34 DKK.

Prema mišljenju Ureda, financijski izvještaj i završni račun projekta Dubrovačka diplomatska ljetna škola 2006., u svim značajnim aspektima iskazuju objektivan i istinit prikaz poslovanja tijekom godine i stanja na koncu godine.

11.4. Projekt Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika

Obavljena je revizija projekta Razvoj i unapređenje programa IT treninga u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za 2007. Ciljevi revizije bili su provjeriti: jesu li financijski izvještaji sastavljeni u skladu s propisima, dokumentaciju na temelju koje su sastavljeni financijski izvještaji, namjensko ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka, te provjeriti postupke provedbe projekta.

Projekt je financiran sredstvima predpristupne pomoći Kraljevine Danske Republici Hrvatskoj, a provodi se u Središnjem državnom uredu za upravu.

Ugovor o Projektu zaključen je u siječnju 2007. Za provođenje Projekta ugovorena je pomoć u iznosu 767.635,- DKK, a trajanje projekta ugovoreno je za razdoblje od 15. siječnja do 31. prosinca 2007. Ugovoreno je da se sredstava pomoći doznače u dva dijela, prvi dio na početku Projekta kao predujam u visini 75,0% planiranih sredstava, a drugi dio nakon što Veleposlanstvo Kraljevine Danske odobri završni račun Projekta i dobije revizorsko mišljenje.

Cilj Projekta je uspostava održivih kapaciteta za razvoj i provedbu modula IT obuke za dobivanje Europske računalne diplome (dalje u tekstu: ECDL). ECDL je međunarodno priznati dokument kojim se potvrđuju osnovna informatička znanja i vještine.

Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika treba postati ovlašteni ECDL ispitni centar za državne službenike, zadržati licencu za ECDL, te uspostaviti savjetodavnu jedinicu koja će biti potpora drugim državnim institucijama u dobivanju licence. Projekt treba omogućiti obuku trenera, odnosno uspostavu prve grupe trenera koji će započeti održavati ECDL tečajeve.

Projekt se sastoji od pet aktivnosti:

- izbor i osposobljavanje trenera,
- izrada priručnika i materijala za ECDL module,
- dobivanje ECDL licence za Centar,
- završetak probne obuke za izabranu grupu državnih službenika, te
- dodatne mjere za proširenje kapaciteta.

Ukupni prihodi Projekta ostvareni su u 2007. u iznosu 569.969,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu 446.170,00 kn. Višak prihoda nad rashodima iznosio je 123.799,00 kn. Prihodi se odnose na uplaćeni predujam u visini 75,0% ugovorene pomoći za financiranje Projekta. Rashodi se odnose na intelektualne i osobne usluge u iznosu 343.758,00 kn, nefinancijsku imovinu u iznosu 81.789,00 kn, materijal i sitni inventar u iznosu 10.520,00 kn, te negativne tečajne razlike u iznosu 10.103,00 kn.

Projekt nije završen u ugovorenom roku (do konca 2007.). U dogovoru sa savjetnikom Projekta iz Kraljevine Danske, realizacija je nastavljena u 2008. Početkom 2008. ugovoreni iznos sredstava pomoći je smanjen za 69.300,- DKK, te iznosi 698.335,- DKK.

Prema izvještaju o uplaćenim i utrošenim sredstvima do konca svibnja 2008., za financiranje rashoda Projekta utrošeno je 513.549,51 DKK ili 73,5% ukupno predviđenih sredstava. Sredstva pomoći korištena su u skladu s planiranim namjenama. Za naknade predavačima utrošeno je 4.834,58 DKK.

U svibnju 2008. Ministarstvo financija je iz državnog proračuna odobrilo sredstva u iznosu 255.878,- DKK ili 25,0% predviđenih rashoda Projekta za financiranje dovršenja ugovorenih aktivnosti.

Prema ugovoru, po završetku Projekta, konačnom obračunu i podnošenju završnog izvješća, Kraljevina Danska treba doznačiti preostala ugovorena sredstva pomoći.

Aktivnosti na provedbi Projekta financirane iz pomoći, provode se prema odredbama Smjernica za pomoć upravljanju Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Danske - Pomoć za susjedstvo iz rujna 2004.

Revizijom je provjerena dokumentacija na temelju koje su sastavljeni financijski izvještaji, te postupci nabave roba i usluga.

S obzirom da Projekt nije završen u planiranom roku, predloženo je poduzimanje mjera za ubrzanje postupaka za završetak Projekta i ostvarenje postavljenih ciljeva.

Financijski izvještaji su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Nabava roba i usluga obavljena je u skladu s odredbama Smjernica - Pomoć za susjedstvo.

Prema mišljenju Ureda, sredstva su namjenski utrošena, a financijski izvještaji za 2007. prikazuju u svim materijalno značajnim aspektima realno i objektivno financijsko stanje.

11.5. Projekt Švedski fond za potporu institucija u Republici Hrvatskoj

Obavljena je revizija projekta Švedski fond za potporu institucija u Republici Hrvatskoj za 2007.

Ciljevi revizije bili su provjeriti jesu li financijski izvještaji sastavljeni u skladu s propisima, provjeriti dokumentaciju na temelju koje su sastavljeni financijski izvještaji, namjensko ostvarenje prihoda i rashoda, te postupke provedbe Projekta.

Cilj Projekta je pomoć Republici Hrvatskoj u ubrzanju programa reformi za integraciju s Europskom unijom i u provedbi pravne stečevine, te omogućiti ministarstvima i drugim tijelima državne uprave postizanje ciljeva Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji kroz provedbu kratkoročnih projekata tehničke pomoći, koji se ne mogu poduprijeti putem drugih raspoloživih programa financiranja.

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija i odgovorna osoba Kraljevine Švedske u Republici Hrvatskoj zaključili su u prosincu 2005. ugovor, prema kojem se Ministarstvo obvezalo osigurati uredski prostor i materijal, ustrojiti jedinice za provedbu programa, pregled prijedloga projekata tehničke pomoći, izradu natječajne dokumentacije, ocjenu ponuda, zaključivanje ugovora sa savjetnicima, praćenje i nadzor rada savjetnika, otvaranje posebnog računa u prihvatljivoj poslovnoj banci, isplatu naknada savjetnicima, izradu akcijskog i isplatnog plana, te podnošenje financijskih izvještaja. Navedeni ugovor je na snazi od 7. lipnja 2006. do 30. lipnja 2008., a financiranje rashoda bilo je predviđeno do konca prosinca 2007.

Ukupna sredstva za provedbu Projekta planirana su u iznosu 9.400.000 SEK, što je približno 7.500.000,00 kn. Za financiranje Projekta Kraljevina Švedska odobrila je i doznačila, na poseban račun otvoren u Republici Hrvatskoj, 1.001.000 EUR, odnosno 9.400.000 SEK. U 2006. doznačena su sredstva u iznosu 475.000 EUR, a u 2007. u iznosu 526.000 EUR.

U razdoblju od lipnja 2006. do ožujka 2008. odobreno je pet potprojekata tehničke pomoći koji su financirani iz Projekta. Za njihovo financiranje odobrena su sredstva u iznosu 616.523 EUR, što čini 61,6% ukupno odobrenih i doznačenih sredstava. Tijekom 2007. financirani su sljedeći potprojekti:

- Izgradnja ustanove i razvijanje sposobnosti hrvatske Agencije za promicanje izvoza i ulaganja (nositelj potprojekta: Agencija za promicanje izvoza i ulaganja),
- Nacionalna strategija za sigurnost kemikalija (nositelj potprojekta: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi),
- Podrška Hrvatskoj akreditacijskoj agenciji za potpunu uspostavu vjerodostojnog hrvatskog akreditacijskog sustava (nositelj potprojekta: Hrvatska akreditacijska agencija),
- Računanje i kartiranje kritičnog opterećenja zračnog zagađenja na odabranim lokacijama površinskih voda Republike Hrvatske (nositelj potprojekta: Agencija za zaštitu okoliša), te
- Strategija i razvoj sposobnosti pružanja usluga usmjerenih na korisnike u području e-uprave (nositelj potprojekta: Financijska agencija).

Do vremena obavljanja revizije (ožujak 2008.) završen je jedan potprojekt, a provođenje četiri potprojekta je u tijeku.

Rashodi za financiranje spomenutih potprojekata iz Projekta, tijekom 2007. ostvareni su u iznosu 91.707,94 EUR. Odnose se na rashode za potprojekt Agencije za promicanje izvoza i ulaganja u iznosu 55.477,86 EUR, potprojekt Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi u iznosu 36.090 EUR, te bankarske usluge i usluge platnog prometa u iznosu 140,08 EUR.

Revizijom su provjereni financijski izvještaji i dokumentacija na temelju koje su sastavljeni.

Financijski izvještaji Projekta Švedski fond za potporu institucija u Republici Hrvatskoj za 2007. u svim značajnim aspektima iskazuju objektivan i istinit prikaz poslovanja tijekom godine i stanja na koncu godine. Poslovanje je obavljeno u skladu s propisima koji određuju postupke provedbe navedenog Projekta.

S obzirom da je korištenje sredstava prema navedenom Projektu dogovoreno do konca lipnja 2008., da su četiri potprojekta u procesu realizacije, a da za sredstva u iznosu 384.477 EUR ili 38,4% ukupno odobrenih sredstava nisu određeni potprojekti, Ured ocjenjuje da su ciljevi Projekta djelomično ostvareni i predlaže žurno poduzimanje mjera za ubrzanje postupaka na realizaciji ciljeva Projekta.

11.6. Projekt Razvoj sustava odgoja i obrazovanja

Obavljena je revizija projekta Razvoja sustava odgoja i obrazovanja, koji se sufinancira iz sredstava Međunarodne banke za obnovu i razvoj (dalje u tekstu: IBRD). Ciljevi revizije bili su provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja za 2007., provjeriti namjensko ostvarenje i trošenje sredstava, ispitati financijske i druge transakcije u smislu učinkovitog i svrsishodnog trošenja sredstava, ispitati primjenu zakona i drugih propisa vezanih uz organizaciju i financijsko računovodstveno poslovanje, te revizijskim postupcima obuhvatiti cjelokupni Projekt.

Cilj Projekta je usmjeravanje cjelokupne politike na sustav unapređivanja odgoja i obrazovanja, kao sustava koji povezuje zakonske, kadrovske, materijalne, znanstvene i stručne pretpostavke.

Posebna prioritetna područja Projekta odnose se na:

- poboljšanje poučavanja i učenja u školama, razvijanje znanja i umijeća odgojiteljskog i nastavnog osoblja, te poboljšanje njihova društvenog položaja,
- poboljšanje uvjeta rada u školama,
- razvijanje navike cijelo životnog učenja u skladu s potrebama tržišta,
- primjenu informatičko-komunikacijske tehnologije,
- poticanje raznovrsnih pomoći u učenju i izvanškolskim djelatnostima, te stvaranje ozračja koje školu čine zajednicom u kojoj se uči i grade bliski i snošljivi međuljudski odnosi,
- poboljšanje upravljanja u odgojno-obrazovnim ustanovama i uvođenje sustava praćenja i vrednovanja odgojno-obrazovne djelatnosti,
- racionalizaciju i decentralizaciju sustava obrazovanja,
- povećanje izravne potpore regionalnome razvoju,
- povećanje uključenosti obitelji, lokalne zajednice, socijalnih i drugih partnera u unapređenje sustava,
- inovativne pristupe u odgojnom i obrazovnom procesu,
- jačanje nacionalnih i kulturnih vrednota, te
- jačanje svijesti o pripadnosti europskom kulturnom krugu.

Realizacija Projekta započela je u 2006., a završetak je planiran u 2009. Projekt se provodi putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. Za realizaciju projekta planirana su sredstva u iznosu 255.000.000 USD, odnosno u kunskoj protuvrijednosti 1.546.009.410,00 kn (prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan 30. lipnja 2005.), od čega iz zajma IBRD u iznosu 85.000.000 USD, odnosno u kunskoj protuvrijednosti 515.336.470,00 kn (67.800.000 EUR) i iz sredstava državnog proračuna u iznosu 170.000.000 USD, odnosno u kunskoj protuvrijednosti 1.030.672.940,00 kn.

Prema godišnjem financijskom planu za 2007., za provedbu projekta planirani su rashodi u iznosu 199.460.878,00 kn, koji se financiraju iz sredstva državnog proračuna u iznosu 163.158.913,00 kn ili 81,8% i sredstva zajma IBRD u iznosu 36.301.965,00 kn ili 18,2%.

Tijekom 2007. rashodi projekta su izvršeni u iznosu 180.181.930,00 kn, što je za 19.278.948,00 kn ili 9,7% manje od planiranih. Rashodi su izvršeni za obogaćivanje razrednih postupaka (predškolskih ustanova, te osnovnih i srednjih škola i učeničkih domova) u iznosu 141.693.260,00 kn, za poboljšanje praćenja i vrednovanja u iznosu 23.033.579,00 kn, za jačanje upravljanja i rukovođenja u iznosu 9.254.450,00 kn, te za podršku lokalnom razvoju i inovacijama u iznosu 6.200.641,00 kn.

Ukupno izvršeni rashodi u 2007. u iznosu 180.181.930,00 kn financirani su iz sredstva državnog proračuna u iznosu 150.140.318,00 kn i sredstva zajma u iznosu 30.041.612,00 kn.

Od ukupno planiranih sredstva za provedbu Projekta u iznosu 255.000.000 USD, odnosno u kunskoj protuvrijednosti 1.546.009.410,00 kn, tijekom 2006. i 2007. utrošena su sredstva u iznosu 278.878.521,00 kn ili 18,0%, od čega iz zajma IBRD u iznosu 52.505.700,00 kn, a iz sredstava državnog proračuna u iznosu 226.372.821,00 kn.

S obzirom da se završetak realizacije Projekta planira u 2009., a do konca 2007. utrošeno je 18,0% planiranih sredstava, predloženo je izraditi realni plan realizacije Projekta s aktivnostima, zadacima i nositeljima, te ubrzati aktivnosti na realizaciji Projekta. Nadalje, predloženo je praćenje ostvarenja pojedinih aktivnosti i zadataka Projekta, te postignutih učinaka provedbe Projekta vezanih za postavljene prioritete i razvojne ciljeve.

Vezano za provedbu postupaka nabave, ugovorom o zajmu je određeno da se roba, radovi i usluge, osim konzultantskih usluga, nabavljaju prema odredbama Smjernica o nabavi u okviru zajmova IBRD i kredita IDA iz svibnja 2004. Kao postupci nabave navedeni su međunarodno i nacionalno nadmetanje, s tim da se robe, radovi i usluge čija je vrijednost manja od protuvrijednosti 3.000.000 EUR može nabavljati prema ugovorima zaključenim po prethodno provedenim postupcima javnog nadmetanja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nadalje je određeno da se konzultantske usluge nabavljaju u skladu s odredbama Smjernica o izboru i zapošljavanju konzultanata i odredbama operativnog priručnika.

Revizijom su provjereni postupci nabave roba, radova i usluga, te dokumentacija na temelju koje su sastavljeni financijski izvještaji.

Financijski izvještaji sastavljeni su u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Nabava roba, radova i usluga obavljena je u skladu s odredbama utvrđenim ugovorom o zajmu zaključenim s IBRD.

Prema mišljenju Ureda, sredstava u dijelu koji se odnosi na Projekt su namjenski utrošena, a financijski izvještaji za 2007. prikazuju u svim materijalno značajnim aspektima realno i objektivno financijsko stanje.

12. PRAĆENJE IZVRŠENJA NALOGA I PREPORUKA

U izvješćima o obavljenoj reviziji opisuju se utvrđene nepravilnosti u financijskim izvještajima i poslovanju subjekata revizije te daju nalozi i preporuke kako bi se nepravilnosti ispravile, odnosno ne bi ponavljale. U skladu s INTOSAI – revizijskim standardima, Ured prati rad subjekata revizije na izvršenju danih naloga i preporuka, na način da se subjekti u roku 60 dana od uručivanja izvješća pisano očituju o radnjama koje su poduzeli na otklanjanju nepravilnosti. Osim toga, praćenje izvršenja danih naloga i preporuka obavlja se i u okviru novog ciklusa revizije, koji započinje utvrđivanjem poduzetih aktivnosti i izvršenja naloga i preporuka iz prethodne revizije. U svakom pojedinom izvješću o obavljenoj reviziji navode se nalozi i preporuke po kojima je postupljeno te oni koji se nalaze u postupku izvršenja.

U tablici u nastavku daje se broj danih naloga i preporuka posljednje revizije prema grupama subjekata, te broj naloga i preporuka iz prethodne revizije (izvršenih i u postupku izvršenja).

Tablica broj 43

Broj naloga i preporuka prema vrstama subjekata

Redni broj	Subjekti revizije	Broj subjekata	Broj naloga i preporuka posljednje revizije	Broj naloga i preporuka prethodne revizije	
				Izvršeno	U postupku izvršenja
1	2	3	4	5	6
1.	Državni proračun i njegovi korisnici	30	88	43	51
2.	Lokalne jedinice	309	1 973	868	987
3.	Učenički domovi	7	17	17	3
4.	Osnovne i srednje škole	96	247	95	47
5.	Instituti	14	41	11	8
6.	Domovi zdravlja	32	81	38	17
7.	Drugi korisnici proračuna	31	128	108	42
8.	Trgovačka društva u državnom vlasništvu	3	16	10	4
9.	Trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica	57	270	121	49
10.	Neprofitne organizacije	7	35	5	10
11.	Projekti	6	23	14	1
12.	Političke stranke	15	81	-	-
13.	Nezavisni zastupnici	9	20	-	-
UKUPNO		616	3 020	1 330	1 219

U ovom izvještajnom razdoblju, za 616 revidiranih subjekata dano je 3 020 naloga i preporuka ili prosječno 4,9 po subjektu revizije.

Od ukupno 2 549 naloga i preporuka danih u prethodnoj reviziji, izvršeno je 1 330 ili 52,2%.

U izvješćima o obavljenoj reviziji navodi se obveza izvršenja svih danih naloga i preporuka.

13. ZAKLJUČAK

Za obavljanje poslova državne revizije, u skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, osnovan je Ured kao samostalno i neovisno tijelo odgovorno Hrvatskom saboru. Zakonom su uređena pitanja nadležnosti, ustroja, obavljanje revizije, izrada izvješća i izvješćivanja, te uvjeti koje moraju ispunjavati i imati ovlaštene državni revizori, kao i odnos prema drugim tijelima vlasti i subjektima revizije.

Prema odredbama Zakona o državnoj reviziji, nadležnosti Ureda obuhvaćaju reviziju:

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

Revizija je ispitivanje dokumenata, isprava, izvješća, sustava unutarnje kontrole i unutarnje revizije, računovodstvenih i financijskih postupaka, te drugih evidencija radi utvrđivanja objektivnosti i istinitosti financijskih izvještaja, financijskog položaja i rezultata financijskih aktivnosti, ispitivanje financijskih transakcija koje predstavljaju prihode i rashode države ili lokalnih jedinica u smislu zakonskog korištenja sredstava i davanje ocjene o djelatnosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti, te ocjene o učinkovitosti ostvarenja ciljeva određenih programa.

Revizija se obavlja jednom godišnje za:

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

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

Reviziju obavljaju ovlaštene državni revizori. Druge poslove iz nadležnosti Ureda obavljaju državni službenici i namještenici zaposleni u odjelima za kadrovske, administrativne, opće, financijske, računovodstvene i informatičke poslove.

Kao i u prethodnom izvještajnom razdoblju, a u skladu s praksom državne revizije, ciljevi revizije bili su:

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

U ovom izvještajnom razdoblju obavljeno je 898 revizija, od čega 616 revizija financijskih izvještaja i poslovanja subjekata na državnoj i lokalnoj razini, 267 uvida u proračun i financijske izvještaje lokalnih jedinica, 14 uvida u financijske izvještaje izvanparlamentarnih političkih stranaka te jedna revizija učinkovitosti.

Revizija financijskih izvještaja i poslovanja obavljena je za državni proračun i 29 korisnika državnog proračuna, 309 lokalnih jedinica, 7 učeničkih domova, 96 osnovnih i srednjih škola, 14 instituta, 32 doma zdravlja, 31 drugog korisnika proračuna, 60 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica, 7 neprofitnih organizacija, 6 projekata, 15 parlamentarnih političkih stranaka, te 9 nezavisnih zastupnika. Revizijom se utvrđuju činjenice na temelju kojih se izražava mišljenje o financijskim izvještajima i poslovanju. Izraženo je 107 bezuvjetnih, 501 uvjetno, 7 nepovoljnih i jedno suzdržano mišljenje.

Stupanjem na snagu Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, proširene su nadležnosti Ureda. U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja svih parlamentarnih političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2007., a uvid u financijske izvještaje obavljen je za 14 izvanparlamentarnih političkih stranaka. Postupcima revizije obuhvaćeni su financijski izvještaji političkih stranaka, poslovne knjige, popis imovine i obveza, stjecanje prihoda i izvršavanje rashoda te objava podataka na web stranicama (porijeklo i način utroška prikupljenih sredstava tijekom godine - iz proračuna, od članarina, dobrovoljnih priloga i donacija, od prodaje propagandnih materijala, izdavačke djelatnosti, organiziranja stranačkih manifestacija, od imovine u vlasništvu i iz drugih izvora).

Prije, u tijeku i nakon provedbe revizija, Ured surađuje s drugim nadležnim državnim institucijama. Suradnja obuhvaća razmjenu dokumenata i izvješća, odgovore na upite i zamolbe, davanje mišljenja, te sudjelovanje na organiziranim sastancima u vezi predmeta revizije. U ovom izvještajnom razdoblju, Ured je surađivao s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske i Uredom za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, s Ministarstvom unutarnjih poslova, te s Hrvatskim fondom za privatizaciju. Također, za potrebe obavljanja revizije, Ured je surađivao s Poreznom upravom i Financijskom agencijom.

Izvršenjem ovih zadaća, Ured je izravno uključen u provedbu Strategije suzbijanja korupcije i konkretnih mjera iz Akcijskog plana koji prati provedbu Strategije.

Provedenim revizijama u ovom izvještajnom razdoblju, obuhvaćena su javna sredstva u ukupnom iznosu 147.416.481.904,83 kn.

Najčešće utvrđene nepravilnosti odnose se na računovodstveno poslovanje, planiranje i ostvarenje prihoda, izvršenje rashoda, na postupke javne nabave, te na djelovanje sustava unutarnjih kontrola. U svim slučajevima kada su utvrđene nepravilnosti, dani su nalozi i preporuke za njihovo otklanjanje. Dana su i određena mišljenja i prijedlozi za racionalnije korištenje i upravljanje javnim sredstvima. Ured prati provedbu danih naloga i preporuka te traži od subjekata revizije pisano očitovanje u roku 60 dana o poduzetim radnjama. Broj nepravilnosti je u padu, naročito kod subjekata kod kojih se revizija obavlja svake godine.

Ukazivanjem na nepravilnosti, propuste i pogreške u poslovanju, te davanjem naloga, preporuka i prijedloga za njihovo otklanjanje, Ured pridonosi poboljšanju upravljanja javnom imovinom, učinkovitom izvršavanju obveza unutar javnog sektora, povećanju odgovornosti sudionika u procesu korištenja javnih sredstava, osiguravanju javnosti rada, kao i informiranju građana o trošenju novca poreznih obveznika.

U ovom izvještajnom razdoblju obavljena je i revizija učinkovitosti sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru. Preporukama revizije želi se postići:

- potpuna usklađenost sustava s važećim zakonima i propisima,
- povećanje učinkovitosti sustava,
- daljnji razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (jačanjem zakonskog okvira, razvojem programa obrazovanja, te povećanjem svijesti o unutarnjim financijskim kontrolama) i
- jačanje i razvoj Središnje harmonizacijske jedinice.

Provedbom opisanih poslova, Ured je izvršio zadaću koja mu je dodijeljena Zakonom o državnoj reviziji i Zakonom o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Ostvareni su ciljevi iz Programa rada za 2008. i planirani dio ciljeva iz Strateškog plana razvoja za razdoblje 2008. do 2012. Dio ciljeva ostvaren je kroz uspješnu suradnju s drugim srodnim institucijama i međunarodnim profesionalnim organizacijama.

Svojim radom Ured nastoji u javnosti biti prepoznatljiv po neovisnosti, profesionalnoj izvrsnosti, savjesnosti i etičnosti, pravodobnosti, pouzdanosti i odgovornosti. Na taj način u potpunosti se opravdavaju svrha, misija i ciljevi zacrtani Strateškim planom razvoja za razdoblje 2008. do 2012., te Ured približavaju ostvarenju postavljene vizije - stalnom provjerom zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i djelotvornosti gospodarenja javnom imovinom, pridonijeti povećanju odgovornosti sudionika u prikupljanju, trošenju i upravljanju proračunskim, izvanproračunskim i drugim javnim sredstvima. Također, Ured svojim radom pridonosi poboljšanju informiranosti Hrvatskog sabora i građana o načinu i rezultatima upravljanja proračunskim i izvanproračunskim sredstvima, te drugim sredstvima koja su subjektima revizije dana na upravljanje i raspolaganje.