



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

**Objedinjeno izvješće
o obavljenim
financijskim revizijama**

**korisnika državnog
proračuna**

Zagreb, ožujak 2022.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
UVOD	2
SUBJEKTI, PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	4
PODACI IZ FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA	5
Prihodi i primici	6
Rashodi i izdaci	7
Imovina i obveze	8
IZRAŽENA MIŠLJENJA	10
NALAZ REVIZIJE	12
PROVEDBA NALOGA I PREPORUKA IZ PROŠLIH REVIZIJA	23
ZAKLJUČAK	25

SAŽETAK

Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju 23 korisnika državnog proračuna (22 proračunska korisnika i jednog izvanproračunskog korisnika – Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje) (dalje u tekstu: subjekti revizije).

Ukupni prihodi i primici subjekata revizije iznosili su 53.818.379.428,00 kn, a rashodi i izdaci 52.717.155.371,00 kn.

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

O financijskim izvještajima izraženo je devet bezuvjetnih i 14 uvjetnih mišljenja, a o usklađenosti poslovanja izraženo je deset bezuvjetnih i 13 uvjetnih mišljenja.

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

Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti u području djelokruga, planiranja i izvršenja plana, računovodstvenog poslovanja, prihoda i potraživanja, rashoda i obveza te javne nabave.

Revizijom je utvrđeno, između ostalog, sljedeće:

- Ne posvećuje se dovoljno pozornosti izradi financijskog plana, jer iako su izmjene i dopune financijskih planova donesene koncem godine, kada su se mogli realno procijeniti rashodi do konca godine, kod pojedinih subjekata revizije izvršeni rashodi značajno odstupaju od planiranih.
- Pojedini rashodi nisu evidentirani u poslovnim knjigama za razdoblje na koje se odnose, nego u razdoblju kada su računi (rashodi) plaćeni. Evidentiranje rashoda u trenutku plaćanja, a ne u trenutku nastanka obveze, utjecalo je na to da su rashodi i obveze iskazani u financijskim izvještajima u manjem iznosu od stvarnih.
- U pojedinim slučajevima rashodi za određene namjene u poslovnim knjigama nisu evidentirani na računima propisanim Računskim planom proračuna, što je utjecalo na realnost iskazane strukture rashoda u financijskim izvještajima.
- U poslovnim knjigama pojedinih revidiranih subjekata nije evidentirana određena imovina. Najčešće se to odnosi na poslovne prostore u državnom vlasništvu koje subjekti koriste za obavljanje djelatnosti.

- Pojedini subjekti revizije u poslovnim knjigama imaju evidentirana potraživanja koja su nenaplativa (potraživanja od društava brisanih iz sudskog registra, potraživanja za koja je nastupila zastara). Također, u poslovnim knjigama evidentirana su potraživanja čija je naplata neizvjesna, a ispravak vrijednosti navedenih potraživanja nije obavljan.
- Kod većine subjekata revizije utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na popis imovine i obveza te osnovna svrha popisa – usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom nije postignuta.
- Nisu pravodobno poduzimane sve raspoložive mjere naplate potraživanja.
- Pojedini subjekti revizije koji ostvaruju vlastite prihode nisu donijeli unutarnje akte kojima bi bila propisana mjerila i način korištenja vlastitih prihoda.
- Pojedine poslove iz djelokruga proračunskih korisnika obavljali su vanjski suradnici na temelju ugovora o djelu neprekidno u dužem razdoblju odnosno duže od godinu dana (poslovi trajnijeg karaktera).
- Iz vlastitih prihoda isplaćivani su stimulacijski dodaci na plaću bez mjerljivih kriterija za isplatu.
- Obavljano je plaćanja predujmom u iznosu većem od 50.000,00 kn bez suglasnosti ministra financija.
- Nepravilnosti i propusti u vezi s javnom nabavom utvrđeni su kod manjeg broja subjekata revizije, a odnose se na plan nabave, provođenje postupaka jednostavne nabave i vođenje evidencija o nabavi.

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



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/22-01/7
URBROJ: 613-01-01-22-1

Zagreb, 15. veljače 2022.

**OBJEDINJENO IZVJEŠĆE
O OBAVLJENIM FINACIJSKIM REVIZIJAMA
KORISNIKA DRŽAVNOG PRORAČUNA**

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), Državni ured za reviziju (dalje u tekstu: Ured) obavio je financijsku reviziju 23 korisnika državnog proračuna.

Postupci revizije provedeni su od 1. veljače 2021. do 15. veljače 2022.

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

UVOD

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

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

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

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

Državni ured za reviziju nadležan je za reviziju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

U 2021. na temelju Plana i programa rada Državnog ureda za reviziju, obavljena je financijska revizija 22 proračunska i jednog izvanproračunskog korisnika, o čemu su sastavljena pojedinačna izvješća. Na temelju tih pojedinačnih izvješća sastavljeno je objedinjeno izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji korisnika državnog proračuna.

U objedinjenom izvješću naveden je popis korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom te predmet i ciljevi revizije. Nadalje, dani su podaci iz njihovih financijskih izvještaja o visini i strukturi prihoda i primitaka, rashoda i izdataka te imovine i obveza za godinu za koju je revizija obavljena. Također, navedena su i izražena mišljenja prema korisnicima državnog proračuna, i to:

- mišljenje o financijskim izvještajima koje se odnosi na ocjenu prikazuju li financijski izvještaji istinito i točno, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obveza i izvora sredstava na koncu godine i prihode i primitke te rashode i izdatke za godinu za koju se revizija obavlja u skladu s propisanim okvirom financijskog izvještavanja te

- mišljenje o usklađenosti poslovanja koje se odnosi na ocjenu jesu li aktivnosti, financijske transakcije i informacije za godinu za koju se revizija obavlja u skladu sa zakonima i drugim propisima.

U točki Nalaz dan je sažetak najčešćih nepravilnosti i propusta, prema područjima u kojima su utvrđeni. Detaljan opis svih utvrđenih nepravilnosti, dani nalozi za njihovo otklanjanje i preporuke za unaprjeđenje poslovanja te očitovanje zakonskog predstavnika na nalaze revizije sadržan je u pojedinačnim izvješćima o obavljenoj reviziji.

Posebna pozornost pridaje se provjeri provedbe danih naloga i preporuka u prošlim revizijama kojom se provjerava provode li subjekti revizije dane preporuke na odgovarajući način, odnosno jesu li ispravljene revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti. U posebnoj tablici u izvješću o obavljenoj reviziji dani su podaci o statusu za naloge i preporuke iz prošlih revizija.

SUBJEKTI, PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju 23 korisnika državnog proračuna koji se navode u nastavku.

1. Agencija za odgoj i obrazovanje
2. Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
3. Agencija za znanost i visoko obrazovanje
4. Državna geodetska uprava
5. Državni arhiv u Slavonskom Brodu
6. Državni arhiv u Zadru
7. Državni hidrometeorološki zavod
8. Državni zavod za intelektualno vlasništvo
9. Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu
10. Hrvatska akademska i istraživačka mreža – CARNet
11. Hrvatska akreditacijska agencija
12. Hrvatski državni arhiv
13. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
14. Imunološki zavod, Zagreb
15. Međimursko veleučilište u Čakovcu
16. Ministarstvo poljoprivrede
17. Ministarstvo zdravstva
18. Ministarstvo znanosti i obrazovanja
19. Poljoprivredni institut Osijek
20. Tehničko veleučilište u Zagrebu
21. Ured za udruge
22. Veleučilište u Požegi
23. Veleučilište u Šibeniku.

Od 23 korisnika državnog proračuna, 22 su proračunski korisnici, a jedan je izvanproračunski korisnik (Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje).

Predmet revizije kod Državnog hidrometeorološkog zavoda, Hrvatske akademske i istraživačke mreže – CARNet, Državne geodetske uprave, Hrvatske akreditacijske agencije te Poljoprivrednog instituta Osijek bili su godišnji financijski izvještaji i poslovanje za 2019., a kod drugih korisnika državnog proračuna godišnji financijski izvještaji i poslovanje za 2020.

Revizija je planirana i obavljena zbog izražavanja mišljenja jesu li financijski izvještaji u svim značajnim odrednicama sastavljeni u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, a poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima. Radi toga utvrđeni su sljedeći ciljevi revizije: provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja, provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima drugim propisima i unutarnjim aktima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje, provjeriti provedbu naloga i preporuka iz prošle revizije te provjeriti druge aktivnosti u vezi s poslovanjem.

PODACI IZ FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA

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

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

U tablici broj 1 daju se podaci o prihodima i primicima te rashodima i izdacima subjekata revizije, prema podacima iz njihovih financijskih izvještaja za godinu za koju je revizija obavljena.

Tablica broj 1

Prihodi i primici te rashodi i izdaci subjekata revizije

u kn

Redni broj	Subjekti revizije	Prihodi i primici	Rashodi i izdaci
	1	2	3
1.	Agencija za odgoj i obrazovanje	24.346.064,00	24.521.601,00
2.	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih	37.871.522,00	37.820.699,00
3.	Agencija za znanost i visoko obrazovanje	19.785.179,00	19.305.835,00
4.	Državni arhiv u Slavonskom Brodu	2.204.218,00	2.472.764,00
5.	Državni arhiv u Zadru	5.348.014,00	5.452.703,00
6.	Državna geodetska uprava	257.259.609,00	257.259.609,00
7.	Državni hidrometeorološki zavod	151.145.500,00	152.403.269,00
8.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	22.404.169,00	18.674.461,00
9.	Hrvatska akreditacijska agencija	8.143.605,00	8.535.200,00
10.	Hrvatska akademska istraživačka mreža – CARNet	248.864.320,00	264.411.199,00
11.	Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu	90.377.805,00	95.842.531,00
12.	Hrvatski državni arhiv	33.395.133,00	33.900.844,00
13.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	28.354.511.457,00	27.094.466.464,00
14.	Imunološki zavod, Zagreb	60.215.320,00	39.425.222,00
15.	Međimursko veleučilište u Čakovcu	17.382.020,00	21.113.595,00
16.	Ministarstvo poljoprivrede	7.676.234.155,00	7.842.729.383,00
17.	Ministarstvo zdravstva	5.088.221.113,00	5.082.571.583,00
18.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	11.397.689.991,00	11.389.418.754,00
19.	Poljoprivredni institut Osijek	78.473.544,00	81.501.572,00
20.	Tehničko veleučilište u Zagrebu	53.020.142,00	48.596.261,00
21.	Ured za udruge	125.984.776,00	125.472.608,00
22.	Veleučilište u Požegi	32.882.385,00	34.443.348,00
23.	Veleučilište u Šibeniku	32.619.387,00	36.815.866,00
	Ukupno	53.818.379.428,00	52.717.155.371,00

Ukupni prihodi i primici subjekata obuhvaćenih revizijom iznosili su 53.818.379.428,00 kn, a rashodi i izdaci 52.717.155.371,00 kn te višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima iznosi 1.101.224.057,00 kn.

Prihodi i primici

U tablici broj 2 daju se podaci o iskazanim prihodima i primicima subjekata revizije, prema vrstama u prethodnoj i tekućoj godini.

Tablica broj 2

Prihodi i primici subjekata revizije prema vrstama prihoda u prethodnoj i tekućoj godini

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno u prethodnoj godini	Ostvareno u tekućoj godini
	1	2	3
1.	Prihodi od poreza	143.135.388,00	132.118.162,00
2.	Prihodi od doprinosa	22.188.019.518,00	21.042.813.887,00
3.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	5.682.194.982,00	7.657.227.343,00
4.	Prihodi od imovine	72.996.795,00	27.449.843,00
5.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	2.580.725.290,00	2.644.467.572,00
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	49.674.642,00	127.364.103,00
7.	Prihodi iz nadležnog proračuna	18.705.446.517,00	21.030.039.502,00
8.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	1.295.991,00	1.290.131,00
9.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.897.874,00	3.279.964,00
10.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	21.571.977,00	1.152.328.921,00
	Ukupno	49.446.958.974,00	53.818.379.428,00

Prihodi od doprinosa su vrijednosno najznačajniji prihodi. Odnose se na doprinose za obvezno zdravstveno osiguranje u iznosu od 21.033.904.146,00 kn i prihode od doprinosa za zdravstveno osiguranje za slučaj ozljede na radu u iznosu od 8.909.741,00 kn.

Prihodi iz državnog proračuna ostvareni su u iznosu od 21.030.039.502,00 kn i veći su za 2.324.592.985,00 kn ili 12,4 % u odnosu na prethodnu godinu.

Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna iskazane su u iznosu od 7.657.227.343,00 kn. Navedeni prihodi veći su za 1.975.032.361,00 kn ili 34,8 % u odnosu na prethodnu godinu. U okviru navedenih prihoda iskazane su, između ostalog, pomoći od međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU-a.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostvareni su u iznosu od 2.644.467.572,00 kn.

Svi drugi prihodi (od poreza, prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i od donacija, imovine, prodaje nefinancijske imovine te kazni, upravnih mjera i ostali prihodi) ostvareni su u iznosu od 1.443.831.124,00 kn i čine 2,7 % ukupnih prihoda i primitaka.

Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u iznosu od 1.152.328.921,00 kn, od čega se 1.077.577.956,00 kn odnosi na Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, odnosno na beskamatni zajam koji je odobrilo Ministarstvo financija za premošćivanje situacije nastale zbog različite dinamike priljeva sredstava i dospijeća obveza uzrokovanih bolesti COVID-19, u cilju redovnog izvršavanja obveza za zdravstvenu zaštitu i refundaciju naknada zbog privremene nesposobnosti za rad.

Rashodi i izdaci

U tablici broj 3 daju se podaci o iskazanim rashodima i izdacima subjekata revizije prema vrstama u prethodnoj i tekućoj godini.

Tablica broj 3

Rashodi i izdaci subjekata revizije prema vrstama u prethodnoj i tekućoj godini

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno u prethodnoj godini	Ostvareno u tekućoj godini
	1	2	3
1.	Rashodi za zaposlene	935.895.648,00	1.007.374.405,00
2.	Materijalni rashodi	1.210.325.112,00	1.187.284.988,00
3.	Financijski rashodi	25.587.519,00	29.786.627,00
4.	Subvencije	4.249.760.301,00	4.621.845.400,00
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	13.688.429.873,00	15.965.854.980,00
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	26.308.311.093,00	26.855.835.863,00
7.	Ostali rashodi	2.029.572.935,00	2.230.665.901,00
8.	Povećanje zaliha proizvodnje i gotovih proizvoda	-761.803,00	-67.531,00
9.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	418.881.900,00	721.089.969,00
10.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	31.115.159,00	97.484.769,00
	Ukupno	48.897.117.737,00	52.717.155.371,00

Struktura rashoda kod svakog korisnika državnog proračuna obuhvaćenog revizijom različita je i ovisi o njegovoj nadležnosti i djelokrugu. Detaljniji opis rashoda dan je u pojedinačnim izvješćima o obavljenoj reviziji.

Imovina i obveze

U financijskim izvještajima korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom, vrijednost ukupne imovine te obveza i vlastitih izvora na koncu godine za koju je obavljena revizija iskazana je u iznosu od 10.710.902.821,00 kn.

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

Tablica broj 4

Vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	1.701.187.336,00	2.192.584.944,00	128,9
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	110.257.391,00	214.934.179,00	194,9
1.2.	Građevinski objekti	469.846.006,00	534.720.671,00	113,8
1.3.	Postrojenja i oprema	443.795.133,00	768.276.687,00	173,1
1.4.	Prijevozna sredstva	67.998.830,00	102.164.316,00	150,2
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	108.372.947,00	158.185.414,00	146,0
1.6.	Druga nefinancijska imovina	500.917.029,00	414.303.677,00	82,7
2.	Financijska imovina	4.725.505.922,00	8.518.317.877,00	180,3
2.1.	Novčana sredstva	656.810.801,00	931.614.147,00	141,8
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo	985.817.984,00	3.088.521.946,00	313,3
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	221.794.056,00	240.282.389,00	108,3
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	45.495.570,00	45.495.570,00	100,0
2.5.	Potraživanja za prihode poslovanja	2.761.364.934,00	4.155.305.103,00	150,5
2.6.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	1.130.005,00	1.135.877,00	100,5
2.7.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	53.092.572,00	55.962.845,00	105,4
Ukupno imovina		6.426.693.258,00	10.710.902.821,00	166,7
3.	Obveze	2.471.330.989,00	4.825.991.196,00	195,3
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	2.400.115.363,00	3.626.268.032,00	151,1
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	22.011.998,00	18.494.934,00	84,0
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	35.270.698,00	1.160.861.305,00	3291,3
3.4.	Odgodeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja	13.932.930,00	20.366.925,00	146,2
4.	Vlastiti izvori	3.955.362.269,00	5.884.911.625,00	148,8
Ukupno obveze i vlastiti izvori		6.426.693.258,00	10.710.902.821,00	166,7
Izvanbilančni zapisi		4.001.721.883,00	4.891.674.411,00	122,2

Nefinancijska imovina iskazana je u iznosu od 2.192.584.944,00 kn, od čega se na vrijednost zemljišta odnosi 214.934.179,00 kn, građevinskih objekata 534.720.671,00 kn, postrojenja i opreme 768.276.687,00 kn, prijevoznih sredstava 102.164.316,00 kn, nefinancijske imovine u pripremi 158.185.414,00 kn te druge nefinancijske imovine 414.303.677,00 kn.

Financijska imovina iskazana je u iznosu od 8.518.317.877,00 kn, od čega su vrijednosno najznačajnije potraživanja u iznosu od 4.155.305.103,00 kn.

Ukupne obveze korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom iskazane su u iznosu od 4.825.991.196,00 kn.

IZRAŽENA MIŠLJENJA

O financijskim izvještajima korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom izraženo je devet bezuvjetnih i 14 uvjetnih mišljenja, a o usklađenosti poslovanja deset bezuvjetnih i 13 uvjetnih mišljenja. Kriteriji za izražavanje mišljenja su zakoni, drugi propisi i unutarnji akti kojima je uređen okvir financijskog izvještavanja te poslovanje korisnika proračuna.

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

Tablica broj 5

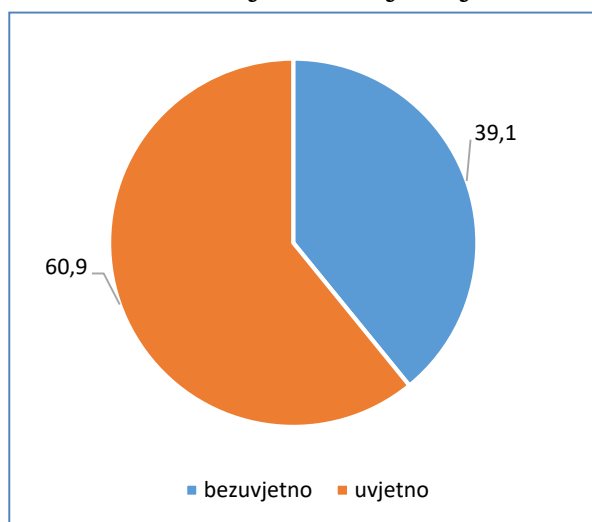
Mišljenja o financijskim izvještajima i o usklađenosti poslovanja, prema subjektima revizije

Redni broj	Subjekti revizije	Mišljenje	
		o financijskim izvještajima	o usklađenosti poslovanja
	1	2	3
1.	Agencija za odgoj i obrazovanje	uvjetno	uvjetno
2.	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih	bezuovjetno	bezuovjetno
3.	Agencija za znanost i visoko obrazovanje	bezuovjetno	uvjetno
4.	Državna geodetska uprava	uvjetno	uvjetno
5.	Državni arhiv u Slavonskom Brodu	bezuovjetno	bezuovjetno
6.	Državni arhiv u Zadru	bezuovjetno	bezuovjetno
7.	Državni hidrometeorološki zavod	uvjetno	uvjetno
8.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	bezuovjetno	bezuovjetno
9.	Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu	uvjetno	uvjetno
10.	Hrvatska akademska i istraživačka mreža – CARNet	uvjetno	bezuovjetno
11.	Hrvatska akreditacijska agencija	uvjetno	uvjetno
12.	Hrvatski državni arhiv	uvjetno	bezuovjetno
13.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	bezuovjetno	bezuovjetno
14.	Imunološki zavod, Zagreb	uvjetno	uvjetno
15.	Međimursko veleučilište u Čakovcu	uvjetno	uvjetno
16.	Ministarstvo poljoprivrede	uvjetno	uvjetno

Redni broj	Subjekti revizije	Mišljenje	
		o financijskim izvještajima	o usklađenosti poslovanja
	1	2	3
17.	Ministarstvo zdravstva	bezuwjetno	uwjetno
18.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	uwjetno	uwjetno
19.	Poljoprivredni institut Osijek	uwjetno	uwjetno
20.	Tehničko veleučilište u Zagrebu	uwjetno	uwjetno
21.	Ured za udruge	uwjetno	bezuwjetno
22.	Veleučilište u Požezi	bezuwjetno	bezuwjetno
23.	Veleučilište u Šibeniku	bezuwjetno	bezuwjetno

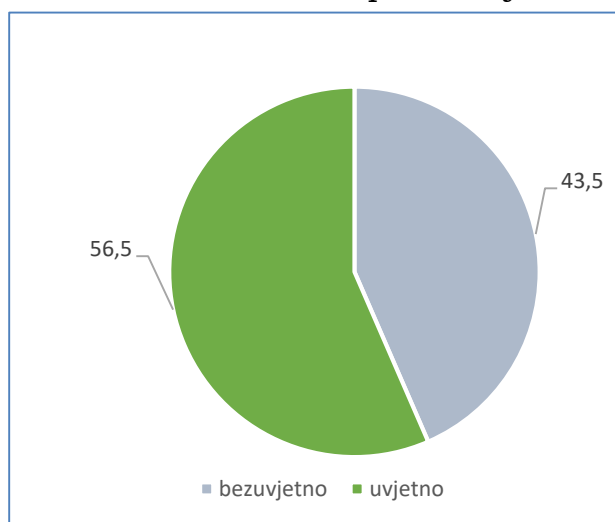
Struktura izraženih mišljenja

o financijskim izvještajima



Grafički prikaz broj 1

o usklađenosti poslovanja



Grafički prikaz broj 2

NALAZ REVIZIJE

Nakon provedenih revizijskih postupaka, za svakog korisnika državnog proračuna obuhvaćenog revizijom, sastavljeno je izvješće o obavljenoj reviziji u kojem su, između ostalog, opisane utvrđene nepravilnosti i propusti. Za sve utvrđene nepravilnosti i propuste Ured je dao naloge i preporuke, čija bi provedba pridonijela realnijem iskazivanju podataka u financijskim izvještajima te većoj usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima te unutarnjim aktima. Subjektima revizije dana su 253 naloga i preporuke.

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

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

- Djelokrug

Djelokrug tijela državne uprave određen je odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 93/16, 104/16, 116/18 i 127/19) i odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine 85/20). Za druga tijela javne vlasti (javne službe) koja su također korisnici državnog proračuna djelokrug je uređen nizom zakona kojima se uređuje njihovo osnivanje i djelokrug.

Odredbom članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), propisano je da su tijela javne vlasti obvezna na internetskim stranicama na lako pretraživ način objavljivati, između ostalog, godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti. Objavom informacija koje se odnose na način raspolaganja javnim sredstvima ostvaruje se transparentnost, s obzirom na to da se tako građanima osigurava pristup informacijama koje su im potrebne kako bi mogli ocijeniti odluke koje tijela javne vlasti donose, kroz praćenje i analizu tih informacija.

Neki subjekti revizije nisu objavili na svojim internetskim stranicama godišnji plan rada i godišnji izvještaj o radu. Kod pojedinih subjekata revizije aktivnosti i financijski pokazatelji iz godišnjeg plana rada nisu usklađeni s planiranim sredstvima u financijskom planu.

– Planiranje i izvršenje plana

Odredbama Zakona o proračunu propisano je da proračunski korisnici državnog proračuna izrađuju prijedlog svog financijskog plana, koji, osim prihoda i primitaka iskazanih po vrstama i rashoda i izdataka predviđenih za trogodišnje razdoblje, razvrstanih prema proračunskim klasifikacijama, sadrži i obrazloženje financijskog plana. Obrazloženja financijskog plana sadrže sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika, obrazložene programe, zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi, usklađene ciljeve, strategije i programe s dokumentima dugoročnog razvoja, ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini te ostala obrazloženja i dokumentaciju. Pojedini subjekti revizije nisu sastavili financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu jer ne sadrže obrazloženje plana. Najčešće se radi o proračunskim korisnicima državnog proračuna treće razine organizacijske klasifikacije čiji se planirani rashodi i izdaci, kao i njihovo izvršenje, iskazuju u državnom proračunu u okviru zajedničke proračunske glave unutar nadležnog razdjela.

Pojedini korisnici državnog proračuna ne posvećuju dovoljno pozornosti planiranju, jer iako su izmjene i dopune financijskih planova donesene koncem godine, kada su se mogli realno procijeniti rashodi do konca godine, neki izvršeni rashodi značajno odstupaju od planiranih. Jedan od uzroka odstupanja planiranih od izvršenih rashoda je neuključivanje neutrošenih vlastitih i namjenskih prihoda iz prijašnjih godina u financijski plan.

Uputama za izradu prijedloga Državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2020. – 2022. Ministarstva financija, određeno je da se radi realnijeg planiranja, neutrošeni vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primitci iskazuju u financijskom planu. Iako su imali neutrošene vlastite i namjenske prihode i primitke iz ranijih godina, subjekti revizije ih nisu iskazivali u svom financijskom planu te su, u slučajevima kad su rashodi financirani iz tih prihoda i primitaka, iskazani veći rashodi od planiranih.

U slučajevima kad financijskim planom nisu planirana dovoljna sredstva za financiranje određenih rashoda, rashodi su izvršeni s pozicija financijskog plana na kojima je bilo slobodnih sredstava, odnosno koja su planirana za druge namjene, što nije u skladu s odredbom članka 44. Zakona o proračunu, kojom je propisano da proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene financijskim planom, ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti.

– Računovodstveno poslovanje

Korisnici državnog proračuna obuhvaćeni revizijom obvezni su primjenjivati proračunsko računovodstvo, propisano odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 i 126/19¹) i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17, 112/18, 126/19 i 145/20). Navedenim pravilnicima propisana je organizacija knjigovodstva, poslovne knjige, načela iskazivanja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, imovine, obveza i vlastitih izvora, sadržaj Računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo te oblik, sadržaj i rokovi predaje financijskih izvještaja.

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

Pojedini subjekti revizije nisu evidentirali poslovne događaje u poslovne knjige na temelju vjerodostojne, istinite i uredne knjigovodstvene isprave. Prema odredbama Zakona o proračunu, unos podataka u poslovne knjige temelji se na vjerodostojnim, istinitim i urednim knjigovodstvenim ispravama. Isprava za knjiženje je uredna kada se iz nje nedvosmisleno može utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena. Vjerodostojna je isprava koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj.

Također, u pojedinim slučajevima prije unosa u poslovne knjige knjigovodstvene isprave nisu kontrolirane, odnosno nije obavljena provjera formalne, računске i materijalne ispravnosti. Kontrola formalne ispravnosti znači provjeru sadrži li račun sve propisane elemente, računska ispravnost podrazumijeva točnost računskih operacija sadržanih u računu, a materijalna ispravnost očituje se u tome da račun dokazuje i opisuje poslovni događaj na temelju kojeg je račun ispostavljen.

Prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, prihodi i rashodi evidentiraju se u poslovnim knjigama prema modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, što znači da se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju, a prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi. Neki subjekti revizije pojedine rashode nisu evidentirali u poslovnim knjigama za razdoblje na koje se odnose, nego u razdoblju kada su računi (rashodi) plaćeni, odnosno podmirene obveze. Uglavnom se radi o nabavi roba, radova i usluga u prethodnoj godini, za koje su računi primljeni u siječnju tekuće godine.

¹ U tekstu se navode propisi koji su se primjenjivali u razdoblju obuhvaćenom revizijom.

Evidentiranje rashoda u trenutku plaćanja, a ne u trenutku nastanka obveze utječe na to da su rashodi i obveze iskazani u financijskim izvještajima u manjem iznosu od stvarnih. Kod nekih subjekata u financijskim izvještajima ukupni rashodi iskazani su u istom iznosu kao i ukupni prihodi te nije iskazan višak ili manjak prihoda. Osim toga, rashodi iskazani u financijskim izvještajima po iznosu i strukturi istovjetni su rashodima u izvršenju financijskog plana. Prema propisima o proračunskom računovodstvu, u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju (načelo nastanka događaja), a u izvršenju financijskog plana iskazuju se prema novčanom načelu. S obzirom na to da se primjenjuju različita računovodstvena načela pri priznavanju rashoda, podaci o rashodima iskazani u financijskim izvještajima i izvršenju financijskog plana ne mogu biti istovjetni.

Nadalje, odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da su Računskim planom utvrđene brojčane oznake i nazivi pojedinih računa prema kojima su proračunski korisnici obvezni u svojim poslovnim knjigama iskazati imovinu, obveze i izvore vlasništva te prihode, primitke, rashode i izdatke. U pojedinim slučajevima, rashodi za određene namjene u poslovnim knjigama nisu evidentirani na računima propisanim Računskim planom, što je utjecalo na realnost iskazane strukture rashoda u financijskim izvještajima. Uzrok nepravilnog evidentiranja rashoda u poslovnim knjigama je, između ostalog, nepravilno ili nerealno planiranje sredstava za financiranje određenih namjena. U slučajevima kad nema dostatnih planiranih sredstava za određene namjene, rashodi se izvršavaju s pozicija financijskog plana na kojima ima viška planiranih sredstava pa se na tim pozicijama rashodi evidentiraju i u poslovnim knjigama.

Revizijom je također uočeno da u poslovnim knjigama pojedinih subjekata revizije nije evidentirana određena imovina. Najčešće se to odnosi na poslovne prostore u državnom vlasništvu koje subjekti koriste za obavljanje djelatnosti.

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

Također, u poslovnim knjigama u pojedinim slučajevima nisu evidentirana ulaganja na tuđoj imovini radi prava korištenja ili za vrijednost dodatnih ulaganja nije povećana vrijednost imovine na kojoj je ulaganje izvršeno, što je također utjecalo na realnost iskazane vrijednosti imovine korisnika državnog proračuna.

Nadalje, uočeno je da na dio nefinancijske dugotrajne imovine nije obračunavan ispravak vrijednosti ili nisu pravilno primijenjene propisane stope za obračun ispravka vrijednosti. Odredbama članka 19. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da je osnovica za otpis dugotrajne imovine njezin početni ili revalorizirani trošak nabave (nabavna vrijednost) odnosno procijenjena vrijednost. Početak ispravka vrijednosti dugotrajne nefinancijske imovine je prvi dan mjeseca koji slijedi iza mjeseca u kojem je sredstvo stavljeno u uporabu. Za ispravak vrijednosti imovine umanjuju se vlastiti izvori.

Zakonom o proračunu propisano je da su proračunski korisnici odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti. Iako naplaćeni prihodi nisu raspoloživi proračunskim korisnicima jer su prihod državnog proračuna, odgovorni su za njihovu naplatu. Uočeno je da za neke prihode u poslovnim knjigama proračunski korisnici nemaju evidentirana potraživanja u ukupnom iznosu, nego se potraživanja evidentiraju u trenutku i u visini ostvarene naplate. Navedenim načinom evidentiranja potraživanja na temelju ostvarene naplate nisu vidljiva potraživanja za koja nisu pravodobno i u potpunosti ostvarene uplate na račun državnog proračuna.

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

Kod većine subjekata revizije utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na popis imovine i obveza. Obavljanje popisa imovine i obveza propisano je odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Metodologija obavljanja popisa imovine i obveza, dokumenti, postupci te procedure svih faza provedbe popisa uređeni su Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza, koju je donijelo Ministarstvo financija. Uputom je, između ostalog, određeno da se za potraživanja i obveze utvrdi stvarno stanje usklađivanjem podataka s vjerovnicima i dužnicima. Kod pojedinih subjekata revizije u izvještaju o obavljenom popisu navedeni su podaci o potraživanjima i obvezama prema računima Računskog plana, a popis prema vjerovnicima i dužnicima nije obavljen, što upućuje na formalan pristup popisu. Pojedini subjekti revizije s dužnicima i vjerovnicima nisu uskladili podatke o potraživanjima i obvezama koncem godine, što je preduvjet vjerodostojnog popisa. Nadalje, kod pojedinih subjekata popisom nije obuhvaćen dio imovine ili obveza ili rezultati popisa (viškovi, manjkovi) nisu evidentirani u poslovnim knjigama u razdoblju na koje se popis odnosi, nego u sljedećoj proračunskoj godini. S obzirom na to da nije obavljen cjelovit popis imovine i obveza ili nisu evidentirani rezultati popisa, osnovna svrha popisa – usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom nije postignuta.

Popisom imovine i obveza kojom se usklađuje stvarno i knjigovodstveno stanje, između ostalog, osigurava se i vjerodostojnost financijskih izvještaja. Radi navedenog, potrebno je sve rezultate popisa evidentirati u poslovnim knjigama prije sastavljanja financijskih izvještaja.

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

Korisnici državnog proračuna obuhvaćeni revizijom sastavili su propisane financijske izvještaje i u roku ih dostavili nadležnim institucijama. Odredbom članka 12. Zakona o proračunu propisano je, između ostalog, da proračunski korisnici objavljuju godišnje financijske izvještaje na svojim internetskim stranicama najkasnije u roku od osam dana od dana njihove predaje. Dio subjekata revizije, u slučaju naknadnih ispravaka financijskih izvještaja, nije objavilo ispravke financijskih izvještaja na svojim internetskim stranicama.

Revizijom je uočeno da pojedini podaci iskazani u financijskim izvještajima nisu usuglašeni s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama. Uočeno je također da pojedini podaci u financijskim izvještajima međusobno nisu usuglašeni. Najčešće se radi o podacima o dospjelim obvezama koji se iskazuju u Bilanci i Izvještaju o obvezama. Također, podaci o dospjelim i nedospjelim potraživanja iskazani u financijskim izvještajima nisu pouzdani jer pojedini subjekti revizije ne evidentiraju potraživanja prema dospelosti.

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

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

– **Prihodi i potraživanja**

Prihodi državnog proračuna uplaćuju se na jedinstveni račun državnog proračuna, osim onih namjenskih i vlastitih prihoda koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od obveze uplate te se uplaćuju na račune koji su izvan sustava državne riznice. Bez obzira na koji se račun prihodi uplaćuju, za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti odgovorni su proračunski korisnici, što je propisano odredbom članka 47. Zakona o proračunu.

Proračunski korisnici evidentiraju u svojim poslovnim knjigama potraživanja za prihode državnog proračuna koje proizlaze iz njihove nadležnosti te u skladu sa zakonskim odredbama trebaju poduzimati mjere za naplatu svojih potraživanja. Prvenstveno je potrebno osigurati cjelovite i ažurne evidencije svih potraživanja. Revizijom je utvrđeno da pojedini revidirani subjekti u poslovnim knjigama nemaju evidentirana cjelovita potraživanja za određene prihode. Određena potraživanja evidentirana su samo u pomoćnim evidencijama, ali ne i u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima. U pojedinim slučajevima nisu pravodobno poduzimane sve raspoložive mjere naplate potraživanja. Za naplatu dospjelih potraživanja nisu upućivane opomene pred tužbu i pokrenuti ovršni postupci. Za zakašnjelo plaćanje nisu obračunavane zatezne kamate. Iako su donesene procedure praćenja i naplate potraživanja, kojom su utvrđene mjere naplate koje će se poduzimati one nisu primjenjivane.

Dio subjekata revizije ostvaruje značajnije vlastite prihode. Vlastiti prihodi su prihodi koje proračunski korisnici ostvaruju od obavljanja poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima koji se ne financiraju iz proračuna. Pojedini subjekti revizije nisu donijeli unutarnje akte kojima bi bila propisana mjerila i način korištenja vlastitih prihoda.

– **Rashodi i obveze**

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

Prema odredbama članka 44. Zakona o proračunu, proračunski korisnici mogu preuzimati obveze na teret proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom, ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti.

Kod svih subjekata obuhvaćenih revizijom rashodi za zaposlene imaju značajan udjel u ukupnim rashodima. Financirani su proračunskim sredstvima, a kod subjekata koji ostvaruju vlastite prihode i namjenske prihode i iz tih prihoda. Kod rashoda za zaposlene uočene su nepravilnosti koje se odnose na isplate stimulacijskih dodataka na plaću bez mjerljivih kriterija za njihovu isplatu.

Kod više proračunskih korisnika uočene su nepravilnosti kod zaključivanja ugovora o djelu i ugovora o autorskom djelu. Pojedine poslove iz djelokruga proračunskog korisnika obavljali su vanjski suradnici na temelju ugovora o djelu neprekidno u dužem razdoblju odnosno duže od godinu dana (poslovi trajnijeg karaktera).

Odredbama članaka 3. i 61. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 49/12 – pročišćeni tekst, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 61/17, 70/19 i 98/19) između ostalog, propisano je da poslove u državnim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici. Za obavljanje privremenih poslova ili poslova čiji se opseg privremeno povećao, a koji nisu trajnijeg karaktera, kao i radi zamjene duže vrijeme odsutnoga službenika, osobe se mogu primiti u državnu službu na određeno vrijeme dok traju privremeni poslovi ili poslovi čiji se opseg privremeno povećao, odnosno do povratka odsutnoga službenika, a što može trajati najviše godinu dana. Iz navedenih odredaba proizlazi da se za poslove iz djelokruga proračunskog korisnika koji se obavljaju u dužem vremenskom razdoblju ne mogu zaključivati ugovori o djelu s vanjskim izvršiteljima.

Kod pojedinih subjekata revizije, rashodi po ugovorima o djelu bili su veći od propisanog ograničenja. Odredbom članka 62. Zakona o državnim službenicima, između ostalog, propisano je da se pojedini poslovi koji se obavljaju u državnom tijelu, osim poslova koje obavljaju državni službenici, mogu na temelju ugovora o djelu povjeriti pružateljima stručnih usluga izvan državne službe, ali izdaci za pružatelje stručnih usluga na temelju ugovora o djelu ne smiju prelaziti 2,0 % ukupnog iznosa sredstava za plaće u tekućoj godini osiguranim za to tijelo.

Kod istih subjekata u pojedinim slučajevima za istovrsne poslove ponekad su zaključeni ugovori o autorskom djelu, a ponekad ugovori o djelu te je Državni ured za reviziju preporučio da se za poslove (djela) za koje se ne može pouzdano utvrditi radi li se o autorskom djelu, odnosno imaju li obilježje autorskog djela propisano odredbama Zakona o autorskim pravima i srodnim pravima, pribavi mišljenje Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo.

Nadalje, pojedini subjekti revizije zaključili su s osiguravajućim kućama police osiguranja za svoje djelatnike, iako su, na temelju odredaba članka 26. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, u Državnom proračunu osigurana sredstva za osiguranje službenika, namještenika i dužnosnika od posljedica nesretnog slučaja te je Ministarstvo financija zaključilo policu osiguranja za kombinirano kolektivno osiguranje zaposlenika.

S obzirom na to da su na taj način zaposlenici osigurani dva puta, jednom prema polici kolektivnog osiguranja koje je zaključilo Ministarstvo financija i drugi put prema polici osiguranja koju je zaključio proračunski korisnik, Državni red za reviziju izrazio je mišljenje da proračunska sredstva nisu korištena racionalno i u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja.

Pojedini subjekti revizije obavljali su plaćanja predujmom u pojedinačnom iznosu većem od 50.000,00 kn bez suglasnosti ministra financija. Odredbom članka 13. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, propisano je da proračunski korisnik može plaćati predujmom bez suglasnosti ministra financija do pojedinačnog iznosa od 50.000,00 kn.

Provjerom usklađenosti izvršavanja rashoda s propisima koji uređuju djelokrug pojedinih korisnika državnog proračuna također su utvrđene određene nepravilnosti, što je detaljnije opisano u pojedinačnim izvješćima o obavljenim revizijama koja su objavljena na mrežnim stranicama Državnog ureda za reviziju.

– Javna nabava

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

Pojedini subjekti revizije unutarnjim aktom kojim su uređeni postupci jednostavne nabave nisu propisali obvezu objave poziva na dostavu ponuda na mrežnim stranicama, nisu utvrđeni rokovi za dostavu ponude, uvjeti i pravila za izbor gospodarskog subjekta ili obveza potpisivanja izjave o postojanju odnosno nepostojanju sukoba interesa. Državni ured za reviziju izrazio je mišljenje da se takvim unutarnjim aktima ne promiče potpuna i otvorena konkurentnost postupaka nabave jer nisu uzeta u obzir pojedina načela javne nabave, a osobito načelo transparentnosti, načelo jednakog tretmana i načelo tržišnog natjecanja. Prema odredbama članka 15. Zakona o javnoj nabavi, pravila, uvjete i postupke jednostavne nabave utvrđuje naručitelj općim aktom, uzimajući u obzir načela javne nabave te mogućnost primjene elektroničkih sredstava komunikacije.

Kod pojedinih subjekata revizije planovi nabave nisu ažurirani, odnosno iako su postojali razlozi, izmjene plana nabave nisu donesene, što je obveza propisana Zakonom o javnoj nabavi. Kod pojedinih subjekata provedene su nabave koje nisu planirane planom nabave, a kod pojedinih nije proveden dio planiranih nabava jer nisu završene potrebne prethodne radnje ili su zbog žalbi pojedinih ponuditelja postupci poništeni rješenjima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. U pojedinim slučajevima mijenjan je plan nabave nakon što su donesene odluke o provedbi postupaka jednostavne nabave za određene usluge, tako da su provedene nabave uključivane u izmijenjeni plan nabave.

Za određene nabavne kategorije korisnici državnog proračuna su obveznici središnje javne nabave koju provodi Središnji državni ured za javnu nabavu.

Korisnici središnje javne nabave dužni su u određenom roku dostaviti Središnjem državnom uredu za javnu nabavu podatke potrebne za provođenje postupaka središnje javne nabave. Pojedini subjekti revizije nisu dostavili navedene podatke Središnjem državnom uredu za javnu nabavu te su određene nabave koje su trebale biti predmetom središnje javne nabave provodili samostalno. Iz dokumentacije nije vidljivo jesu li samostalnom nabavom postignuti bolji uvjeti nego što su ugovoreni okvirnim sporazumima koje je zaključio Središnji državni ured za središnju javnu nabavu.

U pojedinim slučajevima kod jednostavne nabave nisu primijenjeni pojedini postupci propisani unutarnjim aktima korisnika državnog proračuna.

Pojedini subjekti revizije nisu ustrojili registar ugovora i okvirnih sporazuma, što nije u skladu s odredbom članka 6. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, prema kojoj je naručitelj obvezan ustrojiti registar ugovora i okvirnih sporazuma za predmete nabave čija je vrijednost bez poreza na dodanu vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn u roku od 30 dana od dana sklapanja prvog ugovora ili okvirnog sporazuma.

Naručitelj je obvezan ažurirati registar ugovora prema potrebi, a najmanje jedanput u šest mjeseci. U slučaju jednostavne nabave, ako naručitelj predmet nabave nabavlja putem narudžbenica, u registar ugovora unosi se ukupni iznos za taj predmet nabave neovisno o broju narudžbenica izdanih tijekom godine.

Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, za pojedine nabave, ne sadrži podatke o datumu kada je ugovor ili okvirni sporazum zaključen, uključujući ugovore na temelju okvirnog sporazuma te ukupno isplaćeni iznos ugovaratelju. Odredbom članka 28., stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da je naručitelj obvezan ažurno voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma. Prema odredbi članka 5. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži, između ostalog i podatke o datumu sklapanja ugovora ili okvirnog sporazuma u pisanom obliku, uključujući ugovore na temelju okvirnog sporazuma te ukupni isplaćeni iznos ugovaratelju s porezom na dodanu vrijednost na temelju sklopljenog ugovora ili okvirnog sporazuma, uključujući ugovore na temelju okvirnog sporazuma.

Pojedini subjekti revizije u statističko godišnje izvješće o javnoj nabavi za 2020. nisu unijeli podatke o vrijednosti jednostavne nabave roba, radova i usluga, nabavljenih tijekom godine. Prema odredbi članka 441. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj je obvezan do 31. ožujka tekuće godine izraditi statističko izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu, a Uputu naručiteljima o sadržaju i načinu dostavljanja statističkog izvješća o javnoj nabavi, središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave objavljuje na Portalu javne nabave. Prema navedenoj Uputi, naručitelji su obvezni, između ostalog, unijeti nabave čija je procijenjena vrijednost do 200.000,00 kn za robu i usluge, odnosno 500.000,00 kn za radove.

U tablici u nastavku daju se područja u kojima su utvrđene nepravilnosti koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja o financijskim izvještajima i o usklađenosti poslovanja, prema subjektima revizije.

Tablica broj 6

Područja u kojima su utvrđene nepravilnosti koje su utjecale na uvjetno mišljenje, prema subjektima revizije

Redni broj	Subjekti revizije	Djelokrug	Planiranje i izvršenje plana	Računovodstveno poslovanje	Prihodi i potraživanja	Rashodi i obveze	Javna nabava
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Agencija za odgoj i obrazovanje			*		*	*
2.	Agencija za znanost i visoko obrazovanje				*	*	
3.	Državna geodetska uprava		*	*	*		
4.	Državni hidrometeorološki zavod			*		*	*
5.	Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu			*	*		*
6.	Hrvatska akademska i istraživačka mreža – CARNet			*			
7.	Hrvatska akreditacijska agencija	*		*	*		*
8.	Hrvatski državni arhiv			*			
9.	Imunološki zavod, Zagreb			*	*	*	
10.	Međimursko veleučilište u Čakovcu			*		*	*
11.	Ministarstvo poljoprivrede			*	*	*	
12.	Ministarstvo zdravstva	*					*
13.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja			*		*	
14.	Poljoprivredni institut Osijek		*	*		*	
15.	Tehničko veleučilište u Zagrebu			*		*	*
16.	Ured za udruge			*			

PROVEDBA NALOGA I PREPORUKA IZ PROŠLIH REVIZIJA

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

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

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

Subjektima revizije u prošlim revizijama dano je ukupno 160 naloga i preporuka. Provjerama u okviru financijskih revizija, utvrđeno je da su provedena 102 ili 63,7 % naloga ili preporuka, djelomično je provedeno šest ili 3,8 %, a u postupku provedbe je deset ili 6,2 % naloga i preporuka. Nije provedeno 27 ili 16,9 % naloga i preporuka. Zbog promijenjenih propisa, nije primjenjivo 15 ili 9,4 % naloga ili preporuka.

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

Tablica broj 7

**Status naloga i preporuka danih u prošlim revizijama,
prema subjektima revizije**

Redni broj	Subjekti revizije	Broj naloga i preporuka	Status naloga i preporuka				
			provedeno	nije provedeno	djelomično provedeno	u postupku provedbe	nije primjenjiv
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Agencija za odgoj i obrazovanje	9	6	3	-	-	-
2.	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih	3	2	-	-	-	1
3.	Agencija za znanost i visoko obrazovanje	3	-	-	-	-	3
4.	Državna geodetska uprava	2	-	1	-	-	1
5.	Državni arhiv u Slavonskom Brodu*	-	-	-	-	-	-
6.	Državni arhiv u Zadru	4	4	-	-	-	-
7.	Državni hidrometeorološki zavod	10	4	4	-	-	2
8.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	7	5	-	1	-	1
9.	Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu	-	-	-	-	-	-
10.	Hrvatska akademska i istraživačka mreža – CARNet	8	7	1	-	-	-
11.	Hrvatska akreditacijska agencija*	-	-	-	-	-	-
12.	Hrvatski državni arhiv	13	10	1	2	-	-
13.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	15	8	5	-	1	1
14.	Imunološki zavod, Zagreb*	-	-	-	-	-	-
15.	Međimursko veleučilište u Čakovcu	5	4	-	-	-	1
16.	Ministarstvo poljoprivrede	33	21	5	2	3	2
17.	Ministarstvo zdravstva	12	10	-	-	1	1
18.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	18	7	4	1	5	1
19.	Poljoprivredni institut Osijek	4	2	1	-	-	1
20.	Tehničko veleučilište u Zagrebu	7	4	3	-	-	-
21.	Ured za udruge*	-	-	-	-	-	-
22.	Veleučilište u Požegi	3	3	-	-	-	-
23.	Veleučilište u Šibeniku	4	4	-	-	-	-
Ukupno		160	101	28	6	10	15

* subjekti revizije kod kojih prije nije obavljena revizija

ZAKLJUČAK

Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju 23 korisnika državnog proračuna. Ukupni prihodi i primici korisnika državnog proračuna obuhvaćenih revizijom iznosili su 53.818.379.428,00 kn, a rashodi i izdaci 52.717.155.371,00 kn.

O financijskim izvještajima korisnika državnog proračuna izraženo je devet bezuvjetnih i 14 uvjetnih mišljenja, a o usklađenosti poslovanja deset bezuvjetnih i 13 uvjetnih mišljenja.

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

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

Za sve utvrđene nepravilnosti i propuste korisnicima državnog proračuna dana su 253 naloga i preporuke, čija bi provedba pridonijela točnijem i realnijem iskazivanju podataka u financijskim izvještajima te povećanju usklađenosti poslovanja sa zakonima, drugim propisima te unutarnjim aktima.