



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

OPĆINA PERUŠIĆ

Gospić, travanj 2010.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O OPĆINI	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2009.	6
	Ciljevi i područja revizije	6
	Metode i postupci revizije	6
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2007.	6
	Nalaz za 2009.	8
III.	MIŠLJENJE	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

Klasa: 041-01/10-02/1

Urbroj: 613-11-10-5

Gospić, 23. travnja 2010.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
OPĆINE PERUŠIĆ ZA 2009.

Na temelju odredbi članka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje općine Perušić (dalje u tekstu: Općina) za 2009.

Revizija je obavljena u razdoblju od 18. siječnja do 23. travnja 2010.

Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima (Narodne novine 93/94) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

I. PODACI O OPĆINI

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 10/97, 124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03, 86/06, 125/06, 16/07 i 95/08) utvrđena je Općina kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Ličko-senjske županije. Općina obuhvaća 20 naselja s ukupno 3 494 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2001.). Prema odredbama članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09) u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koje se odnose na: 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.

Općina ima ustrojen jedinstveni upravni odjel u kome je bilo zaposleno 13 zaposlenika. Statut i drugi opći akti usklađeni su s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07). Statutom je utvrđeno da općinsko vijeće ima 13 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je načelnik Ivica Turić.

Financijski izvještaji

Općina vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o novčanim tijekovima, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o obvezama i Bilješke.

a) Izvještaj o prihodima, rashodima i izdacima

Prihodi su planirani u iznosu 20.763.200,00 kn, a ostvareni su u iznosu 14.722.691,00 kn, što je za 6.040.509,00 kn ili 29,0% manje od plana. S obzirom na ostvarenje prihoda Općina je trebala realnije planirati prihode u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

U tablici broj 1 daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima za 2009.

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi za 2009.

u kn

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	15.412.100,00	11.630.343,00	75,5	79,0
1.1.	Prihodi od poreza	4.217.400,00	3.515.608,00	83,4	23,9
1.1.1.	Porez na dohodak	4.000.000,00	3.384.545,00	84,6	23,0
1.1.2.	Porez na promet nekretnina	100.000,00	60.488,00	60,5	0,4
1.1.3.	Općinski porezi	117.400,00	70.575,00	60,1	0,5
1.2.	Pomoći	7.476.500,00	5.064.586,00	67,7	34,4
1.2.1.	Tekuće pomoći	550.000,00	224.151,00	40,8	1,5
1.2.2.	Kapitalne pomoći	6.926.500,00	4.840.435,00	69,9	32,9
1.3.	Prihodi od imovine	1.401.200,00	1.083.042,00	77,3	7,4
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	6.000,00	1.601,00	26,7	0,0
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	1.395.200,00	1.081.441,00	77,5	7,3
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	2.317.000,00	1.967.107,00	84,9	13,4
1.4.1.	Administrativne pristojbe	6.000,00	85.641,00	-	0,6
1.4.2.	Komunalna naknada i doprinos	1.600.000,00	1.300.805,00	81,3	8,8
1.4.3.	Drugi prihodi po posebnim propisima	711.000,00	580.661,00	81,7	3,9
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	5.351.100,00	3.092.348,00	57,8	21,0
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	5.297.100,00	3.073.374,00	58,0	20,9
2.2.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	54.000,00	18.974,00	35,1	0,1
	Ukupno	20.763.200,00	14.722.691,00	70,9	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od pomoći u iznosu 5.064.586,00 kn ili 34,4%, prihodi od poreza 3.515.608,00 kn ili 23,9% i prihodi od prodaje nefinancijske imovine 3.092.348,00 kn ili 21,0%. Svi drugi prihodi iznose 3.050.149,00 kn ili 20,7%. Nije uveden prerez porezu na dohodak. Uvedeni su sljedeći općinski porezi: porez na potrošnju, porez na korištenje javnih površina, porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine, neizgrađeno građevinsko zemljište, porez na kuće za odmor i porez na tvrtku. Odluke o općinskim porezima iz 2002. i 2006. nisu usklađene s Odlukom Ustavnog suda iz veljače 2007. kojom su ukinuti pojedini članci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te od 2007. porezi na neiskorištene poduzetničke nekretnine i neizgrađeno građevinsko zemljište nisu više općinski porezi.

Tijekom 2009. prodana je imovina vrijednosti 3.073.374,00 kn u skladu sa zakonskim propisima, a u najznačajnijem dijelu odnosi se na prodaju građevinskog zemljišta u gospodarskoj zoni površine 116 233 m².

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od pomoći, komunalne naknade i komunalnog doprinosa, doprinosa za šume, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, grobne naknade, sajamskih pristojbi, spomeničke rente i prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 9.811.764,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 66,6%. Od toga je za propisane namjene utrošeno 9.114.593,00 kn, a 697.171,00 kn nije utrošeno i nalazi se na računu proračuna.

U tablici broj 2 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2009.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi za 2009.

u kn

Redni broj	Rashodi	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	7.667.700,00	6.683.924,00	87,2	38,1
1.1.	Rashodi za zaposlene	1.575.419,00	1.476.059,00	93,7	8,4
1.2.	Materijalni rashodi	4.030.661,00	3.571.596,00	88,6	20,4
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	170.061,00	119.996,00	70,6	0,7
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	1.206.500,00	986.128,00	81,7	5,6
1.2.3.	Rashodi za usluge	903.400,00	772.282,00	85,5	4,4
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	1.750.700,00	1.693.190,00	96,7	9,7
1.3.	Financijski rashodi	15.300,00	14.140,00	92,4	0,1
1.4.	Subvencije	632.280,00	546.133,00	86,4	3,1
1.5.	Drugi rashodi poslovanja	1.414.040,00	1.075.996,00	76,1	6,1
1.5.1.	Tekuće donacije	1.359.000,00	1.062.080,00	78,2	6,1
1.5.2.	Izvanredni rashodi	55.040,00	13.916,00	25,3	0,1
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	13.095.500,00	10.850.847,00	82,9	61,9
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	1.000.000,00	799.801,00	80,0	4,6
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	12.095.500,00	10.051.046,00	83,1	57,3
Ukupno		20.763.200,00	17.534.771,00	84,5	100,0
Manjak prihoda			2.812.080,00		

Rashodi proračuna planirani su u iznosu 20.763.200,00 kn, a izvršeni su u iznosu 17.534.771,00 kn, što je za 3.228.429,00 kn ili 15,5% manje od plana. S obzirom na izvršenje rashoda Općina je trebala realnije planirati rashode u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 2.812.080,00 kn, iz prethodne godine prenesen je manjak prihoda i primitaka u iznosu 2.022.703,00 kn tako da manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 4.834.783,00 kn. S obzirom na iskazani manjak prihoda, te obveze u iznosu 5.489.568,00 kn, Državni ured za reviziju predlaže izraditi prijedlog mjera radi financiranja obveza, kako bi se proračunska sredstva, u narednim fiskalnim razdobljima, koristila ravnomjerno za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Općine.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci izvršeni su za nabavu nefinancijske imovine 10.850.847,00 kn ili 61,9%, materijalne rashode 3.571.596,00 kn ili 20,4%, rashode za zaposlene 1.476.059,00 kn ili 8,4% i druge rashode poslovanja 1.075.996,00 kn ili 6,1% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Drugi rashodi: financijski rashodi i subvencije iznose 560.273,00 kn i imaju udjel 3,2%.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2009., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvori iskazana je u iznosu 54.391.721,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o imovini, obvezama i vlastitim izvorima početkom i koncem 2009.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveze i vlastiti izvori
početkom i koncem 2009.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	42.702.480,00	50.657.931,00	118,6
2.	Financijska imovina	3.844.704,00	3.733.790,00	97,1
2.1.	Novčana sredstva	633.179,00	697.342,00	110,1
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi	7.766,00	0,00	-
2.3.	Potraživanja	3.203.759,00	3.036.448,00	94,8
	Ukupno imovina	46.547.184,00	54.391.721,00	116,9
3.	Obveze	2.615.525,00	5.489.568,00	209,9
4.	Vlastiti izvori	43.931.659,00	48.902.153,00	111,3
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	46.547.184,00	54.391.721,00	116,9

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost zemljišta u iznosu 1.617.661,00 kn, nematerijalne imovine 1.168.612,00 kn, građevinskih objekata 44.870.191,00 kn, opreme 96.576,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine (razna projektna dokumentacija, urbanistički plan i drugo) 1.141.827,00 kn i građevinskih objekata u pripremi 1.763.064,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 697.342,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 2.260.619,00 kn, potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine 758.370,00 kn i druga potraživanja 17.459,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 497.747,00 kn i na obveze za nabavu nefinancijske imovine 4.991.821,00 kn.

II REVIZIJA ZA 2009.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije 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 Općine.

Područja revizije su određena prema kriteriju značajnosti i na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti.

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Općine. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u tisku. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakonskih propisa, te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije korišteni su izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i Općine u cjelini. Obavljeni su razgovori s načelnikom, pročelnikom općeg upravnog odjela i voditeljem računovodstva, te su pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2007.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Općine za 2007. o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Općini je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti Državni ured za reviziju naložio je poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu pojedinih proračunskih prihoda, povjeravanje i obavljanje komunalnih poslova kao i donošenje programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u skladu sa zakonskim odredbama, te kod nabave roba, radova i usluga postupanje u skladu s odredbama koje reguliraju područje javne nabave.

Revizijom za 2009. je utvrđeno prema kojim nalogima je postupljeno, a koji su u postupku izvršenja.

Nalozi u postupku izvršenja:

- Poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu.
- Povjeravanje i obavljanje komunalnih poslova kao i donošenje programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u skladu sa zakonskim odredbama.
- Kod nabave roba, radova i usluga postupanje u skladu s odredbama koje reguliraju područje javne nabave.

Općina je i nadalje u obvezi postupati prema danim nalogima Državnog ureda za reviziju.

Nalaz za 2009.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: unutarnje ustrojstvo i djelokrug rada, sustav unutarnjih financijskih kontrola, financijski izvještaji, donošenje proračunskih dokumenata, računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi i postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom su tvrdene nepravilnost i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i postupke javne nabave.

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Pravilnikom o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08) i Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08). Općina nije uspostavila i razvila financijsko upravljanje i kontrole u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole nije imenovan i nije donesen plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, što nije u skladu s odredbama članka 8. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Osoba zadužena za nepravilnosti i prijave nije imenovana, što nije u skladu s odredbama članka 36. navedenoga Zakona.

Prema zakonskim odredbama Općina nije obvezna ustrojiti unutarnju reviziju.

Državni ured za reviziju nalaže imenovanje voditelja za financijsko upravljanje i kontrolu, te izradu plana uspostave financijskog upravljanja i kontrole kojim će se naznačiti sve aktivnosti i rokovi unutar kojih je potrebno uspostaviti i razvijati ovaj sustav u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Nalaže se imenovati osobu zaduženu za nepravilnosti i prijave.

1.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju, te navodi da će poduzeti mjere za uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrole.*

2. Računovodstveno poslovanje

2.1. U okviru rashoda za subvencije iskazani su rashodi za kapitalnu pomoć komunalnom društvu u vlasništvu Općine (kupovina radnog stroja) u iznosu 110.513,00 kn, što nije u skladu s odredbama članaka 53. i 56. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07) prema kojima se na računu subvencija iskazuju subvencije trgovačkim društvima (subvencije kamata, subvencije za socijalne doprinose, program usavršavanja zaposlenih, restrukturiranje trgovačkog društva i za zatvaranje proizvodnje) dok se na računu kapitalnih pomoći iskazuju prijenosi sredstava trgovačkim društvima za financiranje nabave nefinancijske imovine.

Državni ured za reviziju nalaže iskazivanje rashoda za kapitalnu pomoć komunalnom društvu u vlasništvu Općine u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu.

2.2. Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju.

3. Prihodi

- 3.1. Prihodi su planirani u iznosu 20.763.200,00 kn, a ostvareni su u iznosu 14.722.691,00 kn, što je za 6.040.509,00 kn ili 29,0% manje od plana. S obzirom na ostvarenje prihoda Općina je trebala realnije planirati prihode u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

Odlukama o općinskim porezima iz 2002. i 2006. uvedeni su sljedeći općinski porezi: porez na potrošnju, porez na korištenje javnih površina, porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine, neizgrađeno građevinsko zemljište, porez na kuće za odmor i porez na tvrtku. Odluke o općinskim porezima nisu usklađene s Odlukom Ustavnog suda iz veljače 2007. kojom su ukinuti pojedini članci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te od 2007. porezi na neiskorištene poduzetničke nekretnine i neizgrađeno građevinsko zemljište nisu više općinski porezi.

Prihodi od zakupa poslovnih prostora ostvareni su u iznosu 50.150,00 kn. Općina nije donijela odluku o raspolaganju poslovnim prostorima koji su u njezinom vlasništvu što nije u skladu s odredbom članka 6. Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora (Narodne novine 91/96, 124/97, 174/04 i 38/09), prema kojemu se uvjeti i postupak natječaja određuju u skladu s odlukom općinskog vijeća. Prihodi od zakupa ostvareni su na temelju osam zaključenih ugovora o zakupima poslovnih prostora. Pet ugovora je zaključeno u prethodnim godinama, a za tri poslovna prostora ugovori su zaključeni u 2009. nakon provedenih javnih natječaja. Općina nije dostavila Poreznoj upravi primjerke ugovora što nije u skladu s odredbom članka 36. Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora prema kojem je zakupodavac dužan primjerak ugovora o zakupu poslovnog prostora dostaviti nadležnoj poreznoj upravi.

Prihodi od komunalne naknade i doprinosa ostvareni su u iznosu 978.183,00 kn. Odluke o komunalnoj naknadi i komunalnom doprinosu nisu usklađene s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09).

Potraživanja su koncem 2009. iskazana su u iznosu 3.036.448,00 kn od čega se na nedospjela potraživanja za prodane stanove na kojima postoji stanarsko pravo na obročnu otplatu odnosi 758.370,00 kn. Od dospjelih potraživanja u iznosu 2.278.078,00 kn najznačajnija su potraživanja za komunalnu naknadu 729.516,00 kn, šumski doprinos 505.992,00 kn, grobnu naknadu 258.382,00 kn, zakup poslovnih prostora u iznosu 204.245,00 kn i potraživanja za porez na tvrtku u iznosu 167.115,00 kn. Tijekom 2009. za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda nisu poduzimane sve zakonom propisane mjere osim za naplatu prihoda od komunalne naknade i zakupa poslovnih prostora. Nadalje, za dospjela potraživanja ne obračunavaju se zakonske zatezne kamate osim za potraživanja za komunalnu naknadu od pravnih osoba. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), tijela jedinice lokalne samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Pozornost valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Za prekid zastare nije dovoljna opomena.

Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05 i 41/08), zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine.

Državni ured za reviziju nalaže usklađivanje odluke o općinskim porezima s Odlukom Ustavnog suda iz 2007. Nalaže se donošenje odluke o raspolaganju poslovnim prostorima, te dostavljanje primjerka ugovora o zakupu Poreznoj upravi u skladu s odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora. Nadalje se nalaže Odluku o komunalnoj naknadi i Odluku o komunalnom doprinosu uskladiti s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Državni ured za reviziju nalaže poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

3.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju, te navodi da će uočene nepravilnosti nastojati otkloniti u budućem poslovanju. Vezano uz naplatu prihoda navodi se da je naplata otežana zbog lošeg socijalnog položaja obveznika, a u cilju bolje naplate pojedinim obveznicima omogućena je i odgoda odnosno obročno plaćanje.*

4. Rashodi

4.1. Rashodi su planirani u iznosu 20.763.200,00 kn, a izvršeni su u iznosu 17.534.771,00 kn, što je za 3.228.429,00 kn ili 15,5% manje od plana. S obzirom na izvršenje rashoda Općina je trebala realnije planirati rashode u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 2.812.080,00 kn, iz prethodne godine prenesen je manjak prihoda i primitaka u iznosu 2.022.703,00 kn tako da manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 4.834.783,00 kn. S obzirom na iskazani manjak prihoda, te obveze u iznosu 5.489.568,00 kn, Državni ured za reviziju predlaže izraditi prijedlog mjera radi financiranja obveza, kako bi se proračunska sredstva, u narednim fiskalnim razdobljima, koristila ravnomjerno za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Općine.

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture izvršeni su u iznosu 1.494.733,00 kn. Odnose se na rashode za održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu 188.820,00 kn, javne rasvjete 81.431,00 kn, skupljanje i odvoz glomaznog otpada, odlaganje komunalnog otpada, sanaciju glavnog i divljih odlagališta otpada 716.989,00 kn, održavanje groblja i korištenje mrtvačnice 200.000,00 kn, održavanje parkova i zelenih javnih površina 157.493,00 kn, te čišćenje i održavanje javnih površina 150.000,00 kn.

Općinsko vijeće u prosincu 2008. donijelo je program održavanja, te gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Programom održavanja komunalne infrastrukture utvrđen je opis poslova održavanja, a nisu naznačeni iznosi (visina) proračunskih sredstava za financiranje programa i nije utvrđen opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima. Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture planirana su ulaganja u komunalnu infrastrukturu vrijednosti 406.000,00 kn i to za: nerazvrstane ceste 306.000,00 kn i javnu rasvjetu 100.000,00 kn.

Planirana je i izgradnja objekata i uređaja za opskrbu pitkom vodom, te objekata i uređaja za odvodnju otpadnih i oborinskih voda, ali bez procjene troškova po djelatnostima.

Navedeno nije u skladu s odredbama članka 28. i 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojima programi obvezatno sadrže: opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima odnosno opis poslova s procjenom troškova za gradnju objekata i uređaja, te za nabavu opreme kao i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja. Navedenim načinom planiranja onemogućena je kontrola izvršenja programa.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta izvršeni su u iznosu u iznosu 188.820,00 kn od čega je komunalnom društvu u vlasništvu Općine na temelju ispostavljenih računa plaćeno 33.703,00 kn, fizičkim i pravnim osobama za usluge prijevoza kamenog materijala i nasipavanja nerazvrstanih cesta, te čišćenja snijega putem narudžbenica u manjim pojedinačnim iznosima 122.197,00 kn i za nabavljeni materijal 32.920,00 kn. S obzirom da je održavanje nerazvrstanih cesta odlukom povjereno komunalnom društvu u vlasništvu Općine, a koje je registrirano za održavanje nerazvrstanih cesta nije razvidno zbog čega su poslovi održavanja nerazvrstanih cesta povjeravani fizičkim i pravnim osobama na temelju narudžbenica.

Na temelju odluke o obavljanju komunalnih poslova komunalno društvo u vlasništvu Općine obavljalo je također poslove skupljanja i odvoza glomaznog otpada, odlaganja komunalnog otpada, sanacije glavnog i divljih odlagališta otpada, čišćenja i održavanja javnih i zelenih površina, te održavanja tržnice i groblja, dok za poslove opskrbe pitkom vodom, te odvoza smeća domaćinstvima i gospodarstvu koje je obavljalo komunalno društvo susjednog grada, do studenoga 2009. nije donesena odluka o povjeravanju komunalnih poslova.

Rashodi za usluge koje je obavljalo komunalno društvo u vlasništvu Općine izvršeni su na temelju ispostavljenih mjesečnih računa u iznosu 1.243.163,00 kn u kojima su navedene jedinične cijene sata rada strojeva odnosno komunalnih djelatnika koji su obavljali određeni posao, te količina utrošenog materijala. Računi ne sadrže specifikaciju obavljenih usluga iz koje bi bilo vidljivo mjesto na kojem je održavanje obavljeno (osim za rad stroja na odlagalištu otpada) odnosno gdje je materijal utrošen, niti ovjeru da su radovi stvarno izvedeni. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 54. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08) prema kojima se svaki rashod i izdatak iz proračuna mora temeljiti na urednoj knjigovodstvenoj ispravi kojom se dokazuje obveza plaćanja.

Odlukom o povjeravanju komunalnih poslova iz 2007. poslovi održavanja groblja povjereni su komunalnom društvu u vlasništvu Općine. Usluge ukopa odnosno korištenja mrtvačnice organizirane su na način da za navedene usluge Općina ispostavlja račune građanima, a poslove ukopa obavljaju zaposlenici komunalnog društva. Rashodi za usluge ukopa i korištenja mrtvačnice izvršeni su u iznosu 80.150,00 kn.

Tijekom 2009. komunalno društvo je Općini za obavljene usluge ispostavilo račune u kojima su poslovi ukopa obračunani po cijeni 50,00 kn po satu ukopa, a usluge korištenja mrtvačnice do studenoga 2009. u iznosu 120,00 kn po satu korištenja, što nije u skladu s cjenikom komunalnih usluga iz lipnja 2007. kojim je utvrđena cijena usluga korištenja mrtvačnice u iznosu 100,00 kn odnosno poslovi ukopa u iznosu 700,00 kn po pokojniku.

Rashodi za usluge održavanja javne rasvjete izvršeni su u iznosu 81.431,00 kn. U siječnju 2009. bez provedenog postupka prikupljanja ponuda ili javnog natječaja s fizičkom osobom zaključen je ugovor o obavljanju poslova održavanje javne rasvjete za 2009. Rashodi za električnu energiju za rasvjetljavanje javnih površina izvršeni su u iznosu 354.140,00 kn. Prema odredbi članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu jedinica lokalne samouprave može obavljanje komunalnih djelatnosti, koje se financiraju isključivo iz njezina proračuna povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora. Odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora donosi predstavničko tijelo (utvrđuje uvjete i mjerila za povjeravanje ovih poslova na temelju ugovora), nakon provedenog postupka prikupljanja ponuda ili javnog natječaja.

Tijekom 2009. izvršeni su rashodi za tekuće donacije nogometnom klubu u iznosu 90.913,00 kn i kulturno umjetničkom društvu u iznosu 39.500,00 kn. Program javnih potreba u kulturi i športu za 2009. nije donesen što nije u skladu s odredbom članka 9.a Zakona o financiranju javnih potreba u kulturi (Narodne novine 47/90, 27/93, 38/09)) odnosno članka 76. Zakona o športu (Narodne novine 71/06 i 150/08). Prema odredbi članka 9.a Zakona o financiranju javnih potreba u kulturi, javne potrebe u kulturi za koje se sredstva osiguravaju iz proračuna županija, općina i gradova, jesu kulturne djelatnosti i poslovi, akcije i manifestacije u kulturi od interesa za županije, općine i gradove koje oni programom utvrde kao svoje javne potrebe, kao i one koje su utvrđene posebnim zakonom. Program javnih potreba donosi predstavničko tijelo na prijedlog načelnika zajedno s proračunom. Prema odredbi članka 76. Zakona o športu, program javnih potreba u športu, na prijedlog športske zajednice odnosno školskih sportskih saveza, donosi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zajedno s godišnjim proračunom.

Državni ured za reviziju nalaže donošenje programa održavanja komunalne infrastrukture i programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture s obvezatnim sadržajem (opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja). Nalaže se obavljanje poslova održavanja nerazvrstanih cesta u skladu s odlukom o načinu obavljanja komunalnih djelatnosti. Državni ured za reviziju nalaže za obavljene usluge rada komunalnih djelatnika, rada strojem, te utroška materijala zatražiti od komunalnog društva ispostavljanje računa sa specifikacijom usluga i materijala po djelatnostima, te provjeravanje i ovjeru knjigovodstvenih isprava od strane ovlaštene osobe zadužene za nadzor. Nalaže se usluge održavanja groblja i javne rasvjete organizirati odnosno povjeriti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Državni ured za reviziju nalaže donošenje programa javnih potreba u športu u skladu s odredbama Zakona o športu, te donošenje programa javnih potreba u kulturi u skladu s odredbama Zakona o financiranju javnih potreba u kulturi.

4.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi se da je program održavanja komunalne infrastrukture i program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2010. donesen u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, a poslovi održavanja javne rasvjete i groblja bit će povjereni odnosno organizirani u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Vezano uz stanje nepodmirenih obveza iskazanih koncem 2009. obrazlaže se da je većina obveza podmirena nakon priliva sredstava na račun proračuna tijekom 2010. Nadalje se navodi da će se druge uočene nepravilnosti nastojati otkloniti u budućem poslovanju.*

5. Postupci javne nabave

5.1. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su u iznosu 10.850.847,00 kn. Odnose se na ulaganja u izgradnju kanalizacije 4.148.421,00 kn, poslovne zone 2.190.679,00 kn, asfaltiranje nerazvrstanih cesta 1.564.621,00 kn, izradu prostorno planske i projektne dokumentacije 1.049.873,00 kn, otkup zemljišta 799.801,00 kn, sanaciju divljih deponija 327.232,00 kn, izgradnju stočne tržnice 289.941,00 kn, vodovoda i pučke šterne 269.685,00 kn, javne rasvjete 172.557,00 kn, te uredskog namještaja i opreme 38.037,00 kn. Nabava nefinancijske imovine financirana je prihodima od pomoćima iz državnog proračuna, trgovačkog društva u vlasništvu države za upravljanje vodama, komunalnog doprinosa, doprinosa za šume, te iz drugih proračunskih prihoda.

Materijalni rashodi izvršeni su u iznosu 3.571.596,00 kn. Unutar materijalnih rashoda na rashode na koje se primjenjuju propisi o javnoj nabavi odnosi se 1.129.304,00 kn (električna energija, plin, gorivo, uredski materijal i drugi materijalne rashodi, materijal i dijelove za tekuće i investicijsko održavanje, sitni inventar i auto gume, usluge tekućeg i investicijskog održavanja, usluge promidžbe i informiranja, usluge telefona, usluge najma, pošte i prijevoza, računalne usluge) dobavljači su izabrani izravno jer je pojedinačna vrijednost ispod 70.000,00 kn (tzv. bagatelna nabava).

Donesen je plan javne nabave kojim je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 18.211.000,00 kn. Plan nabave osim podataka o nazivu predmeta nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave i načinu provođenja postupka nabave ne sadrži podatke o planiranim sredstvima i oznaci pozicije proračuna na kojoj su sredstva planirana. Podaci o planiranim vrijednostima nabave u planu nabave nisu usklađeni s podacima o planiranim vrijednostima u proračunu s obzirom da su planom nabave predviđeni radovi koji nisu planirani proračunom za 2009. odnosno proračunom su pojedini radovi planirani u manjem obujmu. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi prema kojoj naručitelj donosi plan nabave za proračunsku godinu koji mora biti usklađen s podacima u proračunu, a minimalno mora sadržavati podatke o nazivu predmeta nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave, planiranim sredstvima i oznaci pozicije proračuna na kojoj su sredstva planirana.

U 2009. proveden je jedan pregovarački postupak javne nabave za izgradnju uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, a sanacija pučke šterne i dodatni radovi na sanaciji odlagališta otpada izravno su ugovoreni. Ugovorena vrijednost nabave iznosi 702.537,00 kn. Tijekom 2009. nije bilo poništenja postupaka javne nabave.

Za nabavu roba, radova i usluga ispod 70.000,00 kn (tzv. bagatelna nabava) nabava je izravno ugovorena. Izravno je ugovorena i sanacija pučke šterne, te dodatni radovi na sanaciji odlagališta otpada. Ukupno ugovorena vrijednost nabave (uključujući dodatak ugovoru) u kojima su utvrđene nepravilnosti iznosi 219.076,00 kn, a rashodi po ovim ugovorima tijekom 2009. izvršeni su u iznosu 219.579,00 kn.

Sanacija pučke šterne vrijednosti 169.453,00 kn ugovorena je izravno. Općina je s izvoditeljem radova u travnju 2009. izravnim ugovaranjem zaključila dva ugovora i to za izvođenje radova čišćenja i pripremnih građevinskih radova u iznosu 84.190,00 kn, te specijaliziranih građevinskih radova 85.263,00 kn.

S obzirom da je vrijednost nabavljenih radova (predmet nabave čini nedjeljivu cjelinu) veća od 70.000,00 kn, Općina je bila obvezana provesti postupke javne nabave propisane odredbom članka 128. Zakona o javnoj nabavi prema kojoj je naručitelj obvezan primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi ako procijenjena vrijednost nabave bez poreza na dodanu vrijednost iznosi od 70.000,00 kn do 500.000,00 kn za radove. Radovi su izvedeni i ispostavljene su obračunske situacije u iznosu 169.956,00 kn.

Za sanaciju divljih deponija na temelju provedenog otvorenog postupka nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, zaključen je studenome 2008. ugovor za izvođenje radova vrijednosti 276.360,00 kn. Dodatkom ugovoru vrijednost ugovorenih radova povećana je na 325.984,00 kn (49.623,00 kn ili 18,0% više od ugovorenih radova). Dodatni radovi nabavljeni su izravno s istim izvoditeljem bez provođenja pregovaračkog postupka javne nabave. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 14. i 25. Zakona o javnoj nabavi prema kojima je propisano da je naručitelj obvezan za nabavu dodatnih radova provesti pregovarački postupak javne nabave.

Državni ured za reviziju nalaže nabavu roba, radova i usluga obavljati u skladu s propisima o javnoj nabavi, donošenje plana nabave za proračunsku godinu s obvezatnim sadržajem, te usklađivanje s proračunom.

- 5.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i obrazlaže da je plan nabave za 2010. donesen s obvezatnim sadržajem, odnosno usklađen s proračunom, te navodi da će druge uočene nepravilnosti nastojati otkloniti u budućem poslovanju.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji obavljena je financijska revizija Općine za 2009. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Revizija je planirana i obavljena na način koji pruža razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Općina nije imenovala voditelja za financijsko upravljanje i kontrolu, izradila plan uspostave financijskog upravljanja i kontrole ni imenovala osobu zaduženu za nepravilnosti i prijevare (točka 1. Nalaza).
 - U okviru rashoda za subvencije iskazani su rashodi za kapitalnu pomoć komunalnom društvu u vlasništvu Općine u iznosu 110.513,00 kn (točka 2. Nalaza).
 - Općina nije donijela odluku o uvjetima i postupcima raspolaganja poslovnim prostorima koji su u njezinom vlasništvu, a Poreznoj upravi nisu dostavljeni primjerci ugovora o zakupu poslovnih prostora zaključenih u 2009. Odluke o općinskim porezima nisu usklađene s Odlukom Ustavnog suda, a odluke o komunalnoj naknadi i komunalnom doprinosu nisu usklađene s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Koncem godine dospjela potraživanja iznose 2.278.078,00 kn. Za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda nisu poduzimane sve zakonom propisane mjere osim za naplatu prihoda od komunalne naknade i zakupa poslovnih prostora. Nadalje, za dospjela potraživanja ne obračunavaju se zakonske zatezne kamate osim za potraživanja za komunalnu naknadu od pravnih osoba (točka 3. Nalaza).
 - Program održavanja komunalne infrastrukture i program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture ne sadrže procjenu troškova po djelatnostima odnosno iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja, te je onemogućena kontrola izvršenja programa. Održavanje nerazvrstanih cesta povjereno je komunalnom društvu u vlasništvu Općine, a dio poslova u iznosu 122.197,00 kn povjeren je fizičkim i pravnim osobama na temelju narudžbenica. Tijekom 2009. komunalno društvo je za obavljene poslove održavanja komunalne infrastrukture ispostavilo račune u iznosu 1.243.163,00 kn koji ne sadrže specifikaciju obavljenih usluga za rad strojeva, odnosno komunalnih djelatnika, te utroška materijala iz kojih bi bilo vidljivo mjesto na kojem je održavanje obavljeno (osim za rad stroja na odlagalištu otpada) odnosno gdje je materijal utrošen, niti ovjeru da su radovi stvarno izvedeni. Usluge održavanja groblja nisu organizirane u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, a usluge ukopa i korištenja mrtvačnice u iznosu 80.150,00 kn nisu obračunane prema važećem cjeniku komunalnih usluga. Održavanje javne rasvjete u iznosu 81.431,00 kn povjereno je fizičkoj osobi bez provođenja postupka prikupljanja ponuda ili javnog natječaja. Općina nije donijela program javnih potreba u kulturi i športu (točka 4. Nalaza).

- Plan nabave ne sadrži podatke o planiranim sredstvima i oznaci pozicije proračuna na kojoj su sredstva planirana, te nije usklađen s proračunom. Izravno bez provođenja pregovaračkog postupka javne nabave ugovoreni su dodatni radovi na sanaciji divljih deponija vrijednosti 49.623,00 kn. Također, bez primjene propisanih postupaka javne nabave izravnom pogodbom ugovorena je sanacija pučke šterne vrijednosti 169.453,00 kn (točka 5. Nalaza).
4. Općina obuhvaća 20 naselja s ukupno 3 494 stanovnika. U Općini je zaposleno 13 djelatnika. Proračunski dokumenti su doneseni u skladu sa zakonskim propisima. Prihodi su ostvareni u iznosu 14.722.691,00 kn, a rashodi su izvršeni u iznosu 17.534.771,00 kn. S obzirom na ostvarenje prihoda i izvršenje rashoda Općina je trebala izmjenama proračuna realnije planirati prihode i rashode. Manjak prihoda i primitaka tekuće godine u iznosu 2.812.080,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodne godine u iznosu 2.022.703,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 4.834.783,00 kn. Koncem 2009. obveze Općine iznose 5.489.568,00 kn i dospjele su. S obzirom na iskazan manjak potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka, odnosno voditi računa o preuzimanju obveza u narednim godinama. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od pomoći u iznosu 5.064.586,00 kn ili 34,4%, prihodi od poreza 3.515.608,00 kn ili 23,9% i prihodi od prodaje nefinancijske imovine 3.092.348,00 kn ili 21,0% u odnosu na ostvarene prihode. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 9.811.764,00 kn i čine 66,6% ukupno ostvarenih prihoda. Sredstva osigurana u proračunu korištena su za propisane namjene. Dospjela potraživanja koncem 2009. iznose 2.278.078,00 kn. Vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalnu naknadu, šumski doprinos, grobnu naknadu i zakup poslovnih prostora ili 74,5% dospjelih potraživanja. Za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda nisu poduzimane sve zakonom propisane mjere osim za naplatu prihoda od komunalne naknade i zakupa poslovnih prostora. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba građana. Općina se nije zaduživala, davala jamstva i suglasnosti za zaduživanje, te nije pozajmljivala proračunska sredstva. Proračunska sredstva korištena su za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga: za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu nefinancijske imovine, subvencije, za socijalne potrebe, školstvo, šport, kulturu i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi proračuna odnose se na rashode za nabavu nefinancijske imovine 10.850.847,00 kn ili 61,9%, materijalne rashode 3.571.596,00 kn ili 20,4%, rashode za zaposlene 1.476.059,00 kn ili 8,4% ukupno izvršenih rashoda. Komunalne djelatnosti nisu u potpunosti obavljane u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Pri nabavi radova na sanaciji pučke šterne i odlagališta otpada nije postupljeno u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Općina nije uspostavila sustav unutarnjih financijskih kontrola.