



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD STARI GRAD

Split, srpanj 2011.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2010.	7
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.	7
	Nalaz za 2010.	9
III.	MIŠLJENJE	14



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split
KLASA:041-01/11-02/215
URBROJ: 613-19-11-6

Split, 11. srpnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA STARI GRAD ZA 2010.

Na temelju odredbi članaka 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 grada Stari Grad (dalje u tekstu: Grad) za 2010.

Revizija je obavljena u razdoblju od 9. svibnja do 11. srpnja 2011.

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

I. PODACI O GRADU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06-isp., 16/07-isp. i 95/08) utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Splitsko-dalmatinske županije. Grad obuhvaća pet naselja s ukupno 2 976 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) Grad 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, te druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. U gradskoj upravi u 2010. bilo je devet zaposlenika (na bazi sati rada). Grad ima tri proračunska korisnika (Gradska knjižnica, Muzej grada te Dječji vrtić) u kojima je bilo 15 zaposlenika. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovica i koeficijentata za izračun plaće dužnosnika, službenika i namještenika te donošenje odgovarajućih odluka i akata postupljeno je u skladu s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10) i Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 74/10). Statut i drugi opći akti Grada usklađeni su s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07). Gradsko vijeće ima 11 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna tijekom godine kao i u vrijeme obavljanja revizije je Đurđica Plančić.

Financijski izvještaji

Grad je obvezan voditi poslovne knjige i sastavljati 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 i rashodima, primicima i izdacima

Prihodi proračuna su planirani u iznosu 13.289.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 11.412.948,00 kn, što je za 1.876.052,00 kn ili 14,1% manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 2.597.799,00 kn ili 18,5%.

U tablici broj 1 daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima za 2010.

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi za 2010.

u kn

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	13.284.000,00	11.411.112,00	85,9	100,0
1.1.	Prihodi od poreza	6.937.000,00	5.374.474,00	77,5	47,1
1.1.1.	Porez na dohodak		2.696.159,00	-	23,6
1.1.2.	Porez na promet nekretnina		2.134.424,00	-	18,7
1.1.3.	Gradski porezi		543.891,00	-	4,8
1.2.	Pomoći	1.975.000,00	1.971.876,00	99,8	17,2
1.2.1.	Tekuće pomoći		1.060.652,00	-	9,3
1.2.2.	Kapitalne pomoći		911.224,00	-	7,9
1.3.	Prihodi od imovine	1.610.000,00	1.490.687,00	92,6	13,1
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	10.000,00	2.713,00	27,1	0,1
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	1.600.000,00	1.487.974,00	93,0	13,0
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	2.725.000,00	2.544.161,00	93,4	22,3
1.4.1.	Administrativne pristojbe	520.000,00	497.264,00	95,6	4,4
1.4.2.	Prihodi po posebnim propisima	2.205.000,00	2.046.897,00	92,8	17,9
1.4.2.1.	Komunalna naknada i doprinos		1.958.824,00	-	17,2
1.4.2.2.	Drugi prihodi po posebnim propisima		88.073,00	-	0,7
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	37.000,00	29.914,00	80,8	0,3
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	5.000,00	1.836,00	36,7	-
2.1.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	5.000,00	1.836,00	36,7	-
Ukupno:		13.289.000,00	11.412.948,00	85,9	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 5.374.474,00 kn ili 47,1%, prihodi po posebnim propisima u iznosu 2.046.897,00 kn ili 17,9% te pomoći u iznosu 1.971.876,00 kn ili 17,2%. Svi drugi prihodi iznose 2.019.701,00 kn ili 17,8%. Od gradskih poreza uvedeni su porez na kuće za odmor, porez na tvrtku i porez na potrošnju. Prerez porezu na dohodak nije uveden.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od poreza na dohodak-sredstva HBOR-a, pomoći, naknade za koncesije, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, spomeničku rentu, boravišnu pristojbu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, naknadu za priključenje građevina na komunalnu infrastrukturu, naknadu za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta, donaciju te prihode od prodaje nefinancijske imovine (stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo). Ostvareni su u iznosu 5.078.095,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenih prihodima iznosi 44,5%. Od toga je za propisane namjene utrošeno 4.866.259,00 kn, a 211.836,00 kn nije utrošeno i nalazi se na računu proračuna. Neutrošena sredstva se odnose na prihode od pomoći iz županijskog proračuna namijenjene za uređenje ulice, sanaciju odlagališta, uređenje poljskih putova i tematskih staza u iznosu 210.000,00 kn te sredstva od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 1.836,00 kn.

U tablici broj 2 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima za 2010.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi za 2010.

u kn

Redni broj	Rashodi	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	10.008.000,00	9.600.920,00	95,9	86,9
1.1.	Rashodi za zaposlene	2.579.000,00	2.565.054,00	99,5	23,3
1.2.	Materijalni rashodi	3.284.000,00	3.034.786,00	92,4	27,5
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	99.000,00	77.573,00	78,4	0,7
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	630.000,00	614.116,00	97,5	5,6
1.2.3.	Rashodi za usluge	2.059.000,00	1.901.679,00	92,4	17,3
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	496.000,00	441.418,00	89,0	3,9
1.3.	Financijski rashodi	85.000,00	78.921,00	92,8	0,7
1.4.	Subvencije	100.000,00	67.880,00	67,9	0,6
1.5.	Naknade građanima i kućanstvima	400.000,00	351.724,00	87,9	3,1
1.6.	Drugi rashodi poslovanja	3.560.000,00	3.502.555,00	98,4	31,7
1.6.1.	Tekuće donacije	1.900.000,00	1.855.049,00	97,6	16,8
1.6.2.	Kapitalne pomoći	1.630.000,00	1.617.706,00	99,2	14,6
1.6.3.	Drugi rashodi	30.000,00	29.800,00	99,3	0,3
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.471.000,00	1.449.598,00	98,5	13,1
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	185.000,00	184.787,00	99,9	1,6
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	1.100.000,00	1.079.434,00	98,1	9,8
2.3.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	186.000,00	185.377,00	99,7	1,7
3.	Pokriće manjka prihoda iz prethodne godine	1.810.000,00	0,00	-	-
Ukupno		13.289.000,00	11.050.518,00	83,1	100,0
Višak prihoda i primitaka			362.430,00		

Rashodi proračuna planirani su u iznosu 13.289.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 11.050.518,00 kn, što je za 2.238.482,00 kn ili 16,8% manje od plana. Višak prihoda za 2010. iznosi 362.430,00 kn. Preneseni manjak prihoda iz prethodne godine iznosi 1.809.874,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 1.447.444,00 kn ili 12,6% u odnosu na ostvarene prihode. Dospjele obveze koncem 2010. iznosile su 1.459.922,00 kn i čine 12,7% ukupno ostvarenih prihoda u 2010. S obzirom na iskazani manjak, potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima.

Vrijednosno najznačajniji rashodi izvršeni su za druge rashode poslovanja u iznosu 3.502.555,00 kn ili 31,7%, materijalne rashode u iznosu 3.034.786,00 kn ili 27,5%, za zaposlene 2.565.054,00 kn ili 23,3%, rashode za nabavu nefinancijske imovine 1.449.598,00 kn ili 13,1% ukupno izvršenih rashoda. Drugi rashodi: financijski rashodi, subvencije, naknade građanima i kućanstvima iznose 498.525,00 kn i imaju udjel 4,4%.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 84.401.917,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2010.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2010.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	51.965.660,00	52.569.707,00	101,1
2.	Financijska imovina	30.071.659,00	31.832.210,00	105,8
2.1.	Novčana sredstva	324.496,00	803.614,00	247,6
2.2.	Potraživanja	14.737.943,00	16.019.376,00	108,6
2.3.	Dani zajmovi	14.500,00	14.500,00	100,0
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	14.994.500,00	14.994.500,00	100,0
2.5.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	220,00	220,00	100,0
	Ukupno imovina	82.037.319,00	84.401.917,00	102,8
3.	Obveze	2.133.770,00	2.250.460,00	105,4
4.	Vlastiti izvori	79.903.549,00	82.151.457,00	102,8
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	82.037.319,00	84.401.917,00	102,8
	Izvanbilančni zapisi	482.404,00	374.716,00	77,6

Nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost zemljišta u iznosu 15.347.004,00 kn, građevinskih i poslovnih objekata 34.127.453,00 kn, plemenitih metala i drugih pohranjenih vrijednosti 87.587,00 kn, te nefinancijske imovine u pripremi u iznosu 3.007.663,00 kn.

Financijska imovina sastoji se od novčanih sredstava u iznosu 803.614,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 16.013.873,00 kn, potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine 5.420,00 kn, drugih potraživanja 83,00 kn, dionica i udjela u glavnici (udjeli u trgovačkim društvima) u iznosu 14.994.500,00 kn, danih zajmova u ranijim godinama 14.500,00 kn, te rashoda budućeg razdoblja u iznosu 220,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 1.629.570,00 kn i za nabavu nefinancijske imovine 620.267,00 kn. Dospjele obveze na koncu godine iznosile su 1.459.922,00 kn.

Izvanbilančni zapisi na početku godine iznosili su 482.404,00 kn, tijekom godine je otplaćeno 107.688,00 kn te stanje na koncu godine iznosi 374.716,00 kn. Izvanbilančni zapisi odnose se na dana jamstva ranijih godina komunalnom društvu (u potpunom vlasništvu Grada) za otplatu kredita za izgradnju groblja.

U bilješkama koje su predane uz financijske izvještaje sastavljen je pregled postupaka vrijednosne naknade za deposedirana zemljišta te pregled postupaka za naknadu štete. Za deposedirano zemljište na temelju provedenih ovršnih postupaka Grad je, u razdoblju od 2002. do 2006. na temelju pravomoćnih rješenja o naknadi, isplatio vlasnicima deposediranog zemljišta 6.466.966,00 kn. Osnov za sudsku ovrhu temeljio se na rješenju komisije bivše općine Hvar (ožujak 1986.) za oduzimanje građevinskog zemljišta iz posjeda prijašnjih vlasnika odnosno korisnika i davanju tog zemljišta na korištenje pravnoj osobi (hotelima). Grad je do prosinca 1996. bio u sastavu bivše općine Hvar iz koje su nastale četiri jedinice lokalne samouprave. Do prosinca 1996. diobena bilanca među pravnim slijednicima bivše općine Hvar nije sačinjena, odnosno nisu bila preuzeta prava i obveze te su obveznicima isplate naknada bili određeni svi pravni slijednici bivše općine solidarno. Odlukom Komisije Vlade Republike Hrvatske iz prosinca 1996. određeno je da je obveznik isplate naknade za izvlaštene nekretnine ona jedinica lokalne samouprave kojoj je tom odlukom pripala u vlasništvu ta nekretnina. S obzirom da su spomenute nekretnine po teritorijalnom principu pripale Gradu, Grad je obveznik plaćanja naknade. Prema bilješkama za 2010. Grad ima u postupku još osam predmeta prema kojima procijenjena vrijednost naknade za deposedirano zemljište iznosi 34.291.809,00 kn. Za tri predmeta u vrijednosti 15.991.309,00 kn donesena su rješenja na koje je Grad uložio tužbe. Za pet predmeta postupci su u tijeku i prema zadnjim procjenama sudskog vještaka procijenjena vrijednost naknade iznosi 18.300.500,00 kn. Također u tijeku su tri postupka u vrijednosti 3.228.645,00 kn koji se vodi pred nadležnim tijelima za naknadu štete. U travnju 2011. predstavničko tijelo je na temelju izvješća gradonačelnice donijelo zaključak u kojem se prihvaća informacija gradonačelnice o postupcima naknade za deposedirana zemljišta koja su u tijeku. Predstavničko tijelo je ocijenilo da će izvršavanje novčanih obveza koje će pasti na teret proračunskih prihoda ozbiljno poremetiti i dovesti u pitanje funkcioniranje Grada i njegovih službi. Stoga se smatra nužnim razgovarati s vlasnicima deposediranih nekretnina kako bi se u okviru zakonskih i drugih propisa pokušalo iznaći moguća rješenja o načinu i dinamici isplate dospjelih novčanih obveza.

II. REVIZIJA ZA 2010.

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 Grada.

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 Grada. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. 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 proračuna, dok su brojnije vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije korišteni su izvještaji vezani uz pojedine prihode te rashode Grada u cjelini. Obavljeni su razgovori s gradonačelnicom, te zaposlenicima Grada i pribavljena su obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Grada za 2008. o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

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

Radi otklanjanja navedenih nepravilnosti Državni ured za reviziju naložio je razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola, izvršavati rashode u visini planiranih te poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu proračunskih prihoda. Predloženo je urediti odnose s komunalnim društvima za vodoopskrbu i odvodnju u skladu sa zakonskim propisima.

Revizijom za 2010. je utvrđeno prema kojima nalozima i preporukama je postupljeno i prema kojima nije postupljeno:

Nalog prema kojem je postupljeno:

- Rashodi su izvršeni u okviru planiranih proračunom.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- U cilju uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrola Grad je imenovao voditelja za financijsko upravljanje i kontrole kao i osobu zaduženu za nepravilnosti, te je donio Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, dok druge aktivnosti na uspostavi i razvoju cjelovitog sustava nisu poduzimane.
- Mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda nisu poduzimane.
- Predloženo je urediti imovinsko pravne odnose s komunalnim društvom za vodoopskrbu i odvodnju u skladu sa zakonskim propisima.

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

Nalaz za 2010.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, prihode i rashode.

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). Grad je u prosincu 2008. imenovao voditelja za financijsko upravljanje i kontrole, osobu zaduženu za nepravilnosti i prijevare te je donesen plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola kojim su utvrđene aktivnosti potrebne za provedbu financijskog upravljanja i kontrola s odgovornim osobama i rokovima. Predmetni plan u prosincu 2009. je izmijenjen i dopunjen u skladu sa Strategijom sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2011., i uputama Ministarstva financija. Navedeni plan sadrži aktivnosti i rokove unutar kojih je potrebno provesti uspostavu sustava financijskog upravljanja i kontrola, te osobe odgovorne za provođenje aktivnosti. Samoprocjena pet komponenti financijskog upravljanja i kontrola, misija, vizija i ključnih ciljeva nije obavljena. Prema odredbama članka 7. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola aktivnosti potrebne za provedbu financijskog upravljanja i kontrola su samoprocjena pet komponenti financijskog upravljanja i kontrola, sastavljanje izjave o viziji, misiji i ciljevima, izrada popisa i opisa poslovnih procesa i utvrđivanje revizijskog traga, sastavljanje knjige poslovnih procesa, utvrđivanje i procjena rizika, sastavljanje strategije upravljanja rizicima, analiza postojećih i potrebnih kontrola te donošenje plana za otklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola.

Godišnje izvješće o aktivnostima vezanim za uspostavu i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola nije sastavljeno, što nije u skladu s odredbama članka 16. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru. Prema odredbama članka 7. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10) čelnik je odgovoran za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te za učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračuna, o čemu je obavezan za 2011. sastaviti izjavu o fiskalnoj odgovornosti i dostaviti je Ministarstvu koje provjerava njezin sadržaj.

Prema zakonskim odredbama Grad nije obavezan ustrojiti unutarnju reviziju.

Državni ured za reviziju nalaže provoditi i razvijati financijsko upravljanje i kontrole u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navode da je samoprocjena pet komponenti financijskog upravljanja i kontrola donesena u lipnju 2011.*

2. Prihodi

2.1. Prihodi proračuna su planirani u iznosu 13.289.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 11.412.948,00 kn, što je za 1.876.052,00 kn ili 14,1% manje od plana. Potraživanja su koncem 2010. iskazana u iznosu 16.019.376,00 kn i u cijelosti su dospjela. U odnosu na stanje koncem 2009. potraživanja su veća za 1.281.433,00 kn ili 8,7%. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 16.013.873,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine (stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo) u iznosu 5.420,00 kn te druga potraživanja u iznosu 83,00 kn. Potraživanja starija od tri godine, osim potraživanja za gradske poreze, iznose 2.142.440,00 kn, dok potraživanja do starosti tri godine iznose 2.731.895,00 kn. Potraživanja za prihode poslovanja se odnose na potraživanja za gradske poreze u iznosu 7.521.861,00 kn, za pripadajući dio zajedničkih poreza (porez na dohodak i porez na promet nekretnina) u iznosu 3.617.677,00 kn, komunalnu naknadu 3.277.114,00 kn, komunalni doprinos 1.078.648,00 kn, spomeničku rentu 225.497,00 kn, naknadu za korištenje javnih površina 102.445,00 kn, boravišnu pristojbu 66.224,00 kn, zakup poslovnih prostora 60.319,00 kn, naknadu za priključenje na priključenje na sustav vodoopskrbe 26.460,00 kn, naknadu za koncesije 19.177,00 kn te druga potraživanja u iznosu 18.451,00 kn. Vrijednosno najznačajnija potraživanja su potraživanja za gradske poreze u iznosu 7.521.861,00 kn ili 47,0% te za komunalnu naknadu u iznosu 3.277.114,00 kn ili 20,4% ukupnih potraživanja. Za naplatu potraživanja od gradskih poreza, Grad nema saznanja je li nadležna Porezna uprava poduzimala mjere naplate. Za naplatu potraživanja od komunalne naknade, komunalnog doprinosa, spomeničke rente, naknade za korištenje javnih površina, zakupa poslovnih prostora, naknade za koncesije i za priključenje na sustav vodoopskrbe u iznosu 4.789.660,00 kn, osim slanja opomena druge mjere naplate nisu poduzimane. 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 poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

2.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navode da su za naplatu prihoda od komunalne naknade u lipnju 2011. pokrenuli 25 ovršnih postupaka za pravne osobe, a u narednom razdoblju će i za fizičke osobe. Naknada za korištenje javnih površina je naplaćena od svih dužnika iz 2010., a s dužnicima koji nisu platili naknadu nisu zaključeni novi ugovori. Zakupnina za poslovne prostore je dijelom naplaćena, a s jednim zakupnikom je raskinut ugovor.*

U cilju efikasnije naplate potraživanja od gradskih poreza Grad planira, nakon kadrovskog ekipiranja jedinstvenog upravnog odjela, preuzeti od Porezne uprave poslove razreza i naplate gradskih poreza.

3. Rashodi

- 3.1. Rashodi proračuna planirani su u iznosu 13.289.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 11.050.518,00 kn, što je za 2.238.482,00 kn ili 16,8% manje od plana. Višak prihoda za 2010. iznosi 362.430,00 kn. Preneseni manjak prihoda iz prethodne godine iznosi 1.809.874,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 1.447.444,00 kn ili 12,6% u odnosu na ostvarene prihode. Dospjele obveze koncem 2010. iznosile su 1.459.922,00 kn. S obzirom na iskazani manjak, potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima.

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture izvršeni su u iznosu 1.290.788,00 kn i odnose se na održavanje javnih površina u iznosu 615.592,00 kn, javne rasvjete u iznosu 172.718,00 kn, groblja u iznosu 36.953,00 kn, nerazvrstanih cesta u iznosu 89.694,00 kn, te električnu energiju za javnu rasvjetu u iznosu 375.831,00 kn.

Program i izmjene programa održavanja komunalne infrastrukture su doneseni i usklađeni su s proračunom. Predstavničko tijelo donijelo je odluku o određivanju komunalnih djelatnosti značajnih za Grad te je donio odluku i propisao uvjete i mjerila za obavljanje komunalnih djelatnosti. Održavanje komunalne infrastrukture obavljano je u skladu s zakonskim odredbama, osim poslova održavanja nerazvrstanih cesta. Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta izvršeni su u iznosu 89.694,00 kn i povjereni su pravnim i fizičkim osobama izravnom pogodbom, što nije u skladu s odredbom članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09), i odredbom članka 2. Odluke o komunalnim djelatnostima, prema kojima se poslovi održavanja nerazvrstanih cesta povjeravaju pravnoj ili fizičkoj osobi na temelji pisanog ugovora uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela.

U okviru tekućih donacija izvršene su donacije Hrvatskom crvenom križu u iznosu 52.000,00 kn. Skreće se pozornost da je Pravilnik o načinu i rokovima plaćanja sredstava iz prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika Hrvatskog crvenog križa (Narodne novine 18/11) stupio na snagu 17. veljače 2011. Pravilnikom je utvrđena obveza izdvajanja sredstava iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika Crvenog križa, osnovica za izračun postotka izdvajanja i obveza nadzora jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o korištenju sredstava putem polugodišnjih i godišnjih izvješća.

Tijekom 2010. komunalnim društvima u vlasništvu (udjel u vlasništvu 100,0%) i suvlasništvu (udjel u vlasništvu 25,0%) Grada prenesena su sredstva u iznosu 1.617.706,00 kn ili 14,6% izvršenih rashoda. Evidentirana su u okviru kapitalnih pomoći. Komunalnom društvu koje obavlja distribuciju pitke vode u kojem Grad ima 25,0% vlasničkog udjela prenesena su sredstva u iznosu 69.939,00 kn. Grad je u ranijim godinama (od 2006. do konca 2010.) za izgradnju vodoopskrbe komunalnom društvu doznačio 936.078,00 kn.

Drugom komunalnom društvu u potpunom vlasništvu (udjel u vlasništvu 100,0%) koje obavlja djelatnost odvodnje otpadnih voda, održavanje čistoće, održavanje javnih površina i groblja preneseno je za izgradnju kanalizacijskog sustava 793.633,00 kn, nabavu uređaja komunalne infrastrukture (čistilica) 439.043,00 kn, izgradnju mrtvačnice 125.187,00 kn, te za sanaciju obale u iznosu 189.905,00 kn. Grad je u ranijim godinama (od 2006. do konca 2010.) doznačio komunalnom društvu za izgradnju kanalizacijskog sustava 5.147.095,00 kn, mrtvačnice u iznosu 749.969,00 kn, perivoja u iznosu 1.616.472,00 kn, te za nabavu uređaja komunalne infrastrukture u iznosu 1.007.799,00 kn. Izvor financiranja su naknada za priključenje na vodoopskrbni sustav, naknada za priključenje na sustav odvodnje otpadnih voda, sredstva komunalnog doprinosa i drugi prihodi proračuna. Sredstva su prenesena na temelju zaključenih ugovora. Postupke nabave provodili su komunalna društva. Izgrađeni objekti evidentirani su u poslovnim knjigama komunalnih društava. Za navedena ulaganja Grad nije s komunalnim društvima uredio imovinsko pravne odnose. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama članka 23. do 26. Zakona o vodama (Narodne novine 153/09), prema kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Javna vodoopskrba, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda uređeni su odredbama članka od 196. do 216. spomenutog Zakona prema kojima se ove djelatnosti obavljaju kao javna služba od interesa za gradove i općine, te su utvrđeni uvjeti pod kojim radi isporučitelj vodne usluge. Također su, odredbama članka 258. Zakona o vodama, utvrđeni rokovi za usklađivanje obavljanja komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda s odredbama spomenutog Zakona. Stoga Državni ured za reviziju nalaže pitanje vodoopskrbe i odvodnje na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama.

Komunalnom društvu u potpunom vlasništvu Grada prenesena su u 2010. sredstva za otplatu kredita za izgradnju mrtvačnice u iznosu 125.187,00 kn. Ranijih godina preneseno je komunalnom društvu za izgradnju mrtvačnice 749.969,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa. Prijenosi sredstava su obavljani po zahtjevima komunalnog društva s obračunskim situacijama o izvedenim radovima. Komunalno društvo je za navedene radove provelo postupak nabave i odabir izvoditelja radova. Grad nije regulirao imovinsko pravne odnose za prenesena sredstva. Odredbama članka 2. Zakona o grobljima (Narodne novine 19/98) propisano je da su groblja komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem području se nalaze. Groblje je ograđeni prostor na kojem se nalaze grobna mjesta, prateće građevine (mrtvačnice) i komunalna infrastruktura. S obzirom da je zakonskim odredbama određeno vlasništvo groblja čije je nabava financirana prijenosom proračunskih sredstava komunalnom društvu u vlasništvu Grada, da se radi o poslovima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, nalaže se urediti odnose u skladu sa zakonskim propisima za prenesena sredstva komunalnom društvu u vlasništvu Grada.

Državni ured za reviziju nalaže komunalne poslove održavanja nerazvrstanih cesta povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora u skladu s odredbom Zakona o komunalnom gospodarstvu i odredbom Odluke o komunalnim djelatnostima. Nalaže se za prenesena sredstva komunalnim društvima u vlasništvu i suvlasništvu Grada urediti odnose u skladu sa zakonskim propisima.

- 3.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navode da ugovor za održavanje nerazvrstanih cesta nije zaključen u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu zbog male godišnje vrijednosti i nezainteresiranosti izvođača radova, već je zaključen do vrijednosti 70.000,00 kn u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. U vezi neriješenih imovinsko pravnih odnosa s komunalnim društvima obrazlažu da će postupiti u skladu sa zakonskim propisima.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji obavljena je financijska revizija Grada za 2010. 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:
 - Revizijom za 2008. su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na uspostavu sustava unutarnjih financijskih kontrola, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, te uređenje imovinsko pravnih odnosa sa komunalnim društvima. Revizijom za 2010. je utvrđeno da navedene nepravilnosti nisu otklonjene.
 - Aktivnosti na uspostavi sustava unutarnjih financijskih kontrola započete su 2008. imenovanjem voditelja za financijsko upravljanje i kontrole i osobe zadužene za nepravilnosti i prijevare, te donošenjem plana uspostave financijskog upravljanja i kontrola, dok druge aktivnosti na uspostavi i razvoju cjelovitog sustava nisu poduzimane. (točka 1. Nalaza)
 - Koncem godine potraživanja iznose 16.019.376,00 kn i u cijelosti su dospjela. Za naplatu potraživanja od gradskih poreza u iznosu 7.521.861,00 kn Grad nema saznanja jesu li poduzimane mjere naplate. Za naplatu potraživanja od komunalne naknade, komunalnog doprinosa, spomeničke rente, naknade za korištenje javnih površina, zakupa poslovnih prostora, naknade za koncesije i za priključenje na sustav vodoopskrbe u iznosu 4.789.660,00 kn, osim slanja opomena druge mjere naplate nisu poduzimane. (točka 2. Nalaza)
 - Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta izvršeni su u iznosu 89.694,00 kn i povjereni su pravnim i fizičkim osobama izravnom pogodbom, bez pisanog ugovora i bez prethodne suglasnosti predstavničkog tijela. Tijekom 2010. komunalnim društvima u vlasništvu (udjel u vlasništvu 100,0%) i suvlasništvu (udjel u vlasništvu 25,0%) Grada prenesena su sredstva u iznosu 1.617.706,00 kn. Komunalnom društvu koje obavlja distribuciju pitke vode u kojem Grad ima 25,0% vlasničkog udjela prenesena su sredstva u iznosu 69.939,00 kn. Grad je u ranijim godinama (od 2006. do konca 2010.) za izgradnju vodoopskrbe komunalnom društvu doznačio 936.078,00 kn. Drugom komunalnom društvu u potpunom vlasništvu (udjel u vlasništvu 100,0%) koje obavlja djelatnost odvodnje otpadnih voda, održavanje čistoće, održavanje javnih površina i groblja preneseno je za izgradnju kanalizacijskog sustava 793.633,00 kn, nabavu uređaja komunalne infrastrukture (čistilica) 439.043,00 kn, izgradnju mrtvačnice 125.187,00 kn, te za sanaciju obale u iznosu 189.905,00 kn.

Grad je u ranijim godinama (od 2006. do konca 2010.) doznačio komunalnom društvu za izgradnju kanalizacijskog sustava 5.147.095,00 kn, mrtvačnice u iznosu 749.969,00 kn, perivoja u iznosu 1.616.472,00 kn, te za nabavu uređaja komunalne infrastrukture u iznosu 1.007.799,00 kn. Izgrađeni objekti iskazani su u poslovnim knjigama komunalnih društava. Postupke nabave provodila su komunalna društva. Za navedena ulaganja Grad nije s komunalnim društvima uredio imovinsko pravne odnose. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama Zakona o vodama kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Komunalnom društvu u potpunom vlasništvu Grada prenesena su u 2010. sredstva za otplatu kredita za izgradnju mrtvačnice u iznosu 125.187,00 kn. Ranijih godina preneseno je komunalnom društvu za izgradnju mrtvačnice 749.969,00 kn. Navedena ulaganja iskazana su u poslovnim knjigama komunalnog društva. Grad nije regulirao imovinsko pravne odnose za prenesena sredstva. S obzirom da je zakonskim odredbama određeno vlasništvo groblja čije je nabava financirana prijenosom proračunskih sredstava komunalnom društvu u vlasništvu Grada, da se radi o poslovima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, nalaže se urediti odnose u skladu sa zakonskim propisima za prenesena sredstva komunalnom društvu u vlasništvu Grada. (točka 3. Nalaza)

4. Grad obuhvaća pet naselja je s ukupno 2 976 stanovnika. Za obavljanje upravnih, stručnih te pomoćnih poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Grad ima devet zaposlenika. Odgovorna osoba za izvršenje proračuna je gradonačelnica Đurđica Plančić. Proračunski dokumenti doneseni su u skladu sa zakonskim propisima. Prihodi su ostvareni u iznosu 11.412.948,00 kn, rashodi su izvršeni u iznosu 11.050.518,00 kn, te je ostvaren višak prihoda u iznosu 362.430,00 kn. Preneseni manjak prihoda iz prethodne godine iznosi 1.809.874,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 1.447.444,00 kn ili 12,6% u odnosu na ostvarene prihode. Dospjele obveze koncem 2010. iznosile su 1.459.922,00 kn. S obzirom na iskazani manjak, potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima. Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 5.374.474,00 kn ili 47,1%, prihodi po posebnim propisima u iznosu 2.046.897,00 kn ili 17,9% te pomoći u iznosu 1.971.876,00 kn ili 17,2%. Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 5.078.095,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenih prihodima iznosi 44,5%. Od toga je za propisane namjene utrošeno 4.866.259,00 kn, a 211.836,00 kn nije utrošeno i nalazi se na računu proračuna. Grad se nije zaduživao, nije pozajmljivao proračunska sredstva i nije davao suglasnosti za zaduživanje. Stanje danih jamstava koncem 2010. iznosilo je 374.716,00 kn. Stanje danih zajmova iznosilo je 14.500,00 kn, a odnose se na sredstva dana u svrhu realizacije programa poticanja poduzetništva ranijih godina. Dospjele obveze su koncem godine iskazane u iznosu 1.459.922,00 kn i u odnosu na obveze prethodnog razdoblja veće su za 140.555,00 kn ili 10,6%. Proračunska sredstva korištena su za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu nefinancijske imovine, za socijalne potrebe, šport, kulturu i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi izvršeni su za druge rashode poslovanja u iznosu 3.502.555,00 kn ili 31,7%, materijalne rashode u iznosu 3.034.786,00 kn ili 27,5%, za zaposlene 2.565.054,00 kn ili 23,3%, rashode za nabavu nefinancijske imovine 1.449.598,00 kn ili 13,1% ukupno izvršenih rashoda.

Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće osnovice i koeficijenta za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika te donošenje odgovarajućih odluka i akata postupljeno je u skladu sa zakonskim odredbama. Održavanje komunalne infrastrukture obavljano je u skladu sa zakonskim odredbama izuzev dijela poslova održavanja nerazvrstanih cesta koji su povjereni izravnom pogodbom bez odluke predstavničkog tijela. Tijekom 2010. komunalnim društvima u vlasništvu i suvlasništvu Grada prenesena su sredstva u iznosu 1.617.706,00 kn. U razdoblju od 2006. do 2010. preneseno je komunalnim društvima u vlasništvu i suvlasništvu Grada kapitalne pomoći u iznosu 6.833.142,00 kn za sufinanciranje izgradnje vodoopskrbe, odvodnje i mrtvačnice. Izgrađeni objekti iskazani su u poslovnim knjigama komunalnih društava. Postupke nabave provodila su komunalna društva. Za navedena ulaganja Grad nije s komunalnim društvima uredio imovinsko pravne odnose. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama Zakona o vodama kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Komunalnom društvu u potpunom vlasništvu Grada prenesena su u 2010. sredstva za otplatu kredita za izgradnju mrtvačnice u iznosu 125.187,00 kn. Ranijih godina preneseno je komunalnom društvu za izgradnju mrtvačnice 749.969,00 kn. Navedena ulaganja iskazana su u poslovnim knjigama komunalnog društva. Grad nije regulirao imovinsko pravne odnose za prenesena sredstva. Plan nabave je donesen i provedeni su propisani postupci javne nabave. Revizijom za 2010. utvrđeno je da je postupljeno po nalogu koji se odnosi na izvršenje rashoda iznad plana, dok nije postupljeno prema nalogu i preporukama koje se odnose na cjelovito uspostavljanje sustava unutarnjih kontrola, nisu poduzimane mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, te nisu uređeni imovinsko pravni odnosi sa komunalnim društvima, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.