



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Vukovar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD VUKOVAR

Vinkovci, srpanj 2011.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
	Program financiran u 2010.	7
II.	REVIZIJA ZA 2010.	8
	Ciljevi i područja revizije	8
	Metode i postupci revizije	8
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	8
	Nalaz za 2010.	10
III.	MIŠLJENJE	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Vukovar

KLASA: 041-01/11-02/11
URBROJ: 613-18-11-6

Vinkovci, 14. srpnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA VUKOVARA 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 Vukovara (dalje u tekstu: Grad) za 2010.

Revizija je obavljena u razdoblju od 1. travnja do 14. srpnja 2011.

Postupci revizije provedeni su 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 Vukovarsko-srijemske županije. Pripada prvoj skupni područja od posebne državne skrbi i obuhvaća četiri naselja s ukupno 31 670 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2001.). Prema odredbama članka 19.a 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 koji 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, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih, stručnih, te pomoćno-tehničkih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada, ustrojeni su: upravni odjel za uređenje grada, upravljanje gradskom imovinom, komunalno gospodarstvo i zaštitu okoliša, upravni odjel za financije i proračun, upravni odjel za gospodarstvo, EU projekte i međunarodnu suradnju, upravni odjel za društvene djelatnosti, zdravstvo, socijalnu skrb, branitelje i nacionalne manjine, upravni odjel za opće poslove i ured gradonačelnika, te jedinica za unutarnju reviziju. U 2010. u Gradu su bila 54 zaposlenika. Grad financira šest proračunskih korisnika: gradski muzej, knjižnicu, vatrogasnu postrojbu (pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije), javnu ustanovu u kulturi, te dva dječja vrtića, u kojima je bilo 189 zaposlenika. Statut, Poslovnik gradskog vijeća i drugi akti usklađeni su s odredbama članka 24. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07). Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovica i koeficijenta za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika, te donošenja 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). Do prosinca 2010. gradsko vijeće je imalo 29 vijećnika. Rješenjem Vlade Republike Hrvatske iz prosinca 2010. gradsko vijeće je raspušteno, te je imenovana Povjerenica Vlade. Novo vijeće konstituirano je u ožujku 2011. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna tijekom 2010. i u vrijeme obavljanja revizije je gradonačelnik Željko Sabo.

Financijski izvještaji

Grad 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 obavezama, te Bilješke.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prihodi i primici su planirani u iznosu 116.750.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 120.370.648,00 kn, što je za 3.620.648,00 kn ili 3,1% više od plana.

U odnosu na prethodnu godinu su ostvareni u većem iznosu za 9.743.887,00 kn ili 8,8%.

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

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi i primici za 2010.

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	107.664.700,00	107.406.693,00	99,8	89,2
1.1.	Prihodi od poreza	46.421.643,00	47.552.596,00	102,4	39,5
1.1.1.	Porez na dohodak		46.248.864,00	-	38,4
1.1.2.	Porez na promet nekretnina		717.989,00	-	0,6
1.1.3.	Gradski porezi		585.743,00	-	0,5
1.2.	Pomoći	41.960.550,00	40.662.747,00	96,9	33,8
1.2.1.	Tekuće pomoći		12.514.232,00	-	10,4
1.2.2.	Kapitalne pomoći		28.148.515,00	-	23,4
1.3.	Prihodi od imovine	5.055.953,00	4.666.752,00	92,3	3,9
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	824.250,00	722.736,00	87,7	0,6
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	4.231.703,00	3.944.016,00	93,2	3,3
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	12.331.180,00	12.563.539,00	101,9	10,4
1.4.1.	Administrativne pristojbe	526.180,00	532.813,00	101,3	0,4
1.4.2.	Prihodi po posebnim propisima	11.805.000,00	12.030.726,00	101,9	10,0
1.4.2.1.	Komunalna naknada i doprinos		10.410.488,00	-	8,7
1.4.2.2.	Drugi prihodi po posebnim propisima		1.620.238,00	-	1,3
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	1.895.374,00	1.961.059,00	103,5	1,6
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	9.005.300,00	12.881.397,00	143,1	10,7
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedne imovine	605.300,00	697.059,00	115,2	0,6
2.2.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	8.400.000,00	12.184.338,00	145,1	10,1
3.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	80.000,00	82.558,00	103,2	0,1
3.1.	Primici (povrat) glavnice zajmova danih trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima	80.000,00	82.558,00	103,2	0,1
	Ukupno	116.750.000,00	120.370.648,00	103,1	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza na dohodak u iznosu 46.248.864,00 kn ili 38,4% i pomoći u iznosu 40.662.747,00 kn ili 33,8%. Svi drugi prihodi i primici iznose 33.459.037,00 kn ili 27,8%.

Uvedeni su porez na potrošnju, kuće za odmor, tvrtku i korištenje javnih površina. Prirez porezu na dohodak nije uveden.

Najznačajnije pomoći primljene su od Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara u iznosu 12.717.340,00 kn za izgradnju i obnovu objekata, sanaciju i proširenje odlagališta komunalnog otpada, izradu projektne dokumentacije, izgradnju i sanaciju potpornih zidova, uređenje parkova, rekonstrukciju kotlovnice, prijevoz učenika, umirovljenika i drugo, Ministarstva financija u iznosu 8.514.468,00 kn za redovno poslovanje i sufinanciranje plaća preuzetih djelatnika iz Ureda državne uprave i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u iznosu 8.024.543,00 kn za sufinanciranje programa sanacije odlagališta komunalnog otpada, nabavu i ugradnju mjerila toplinske energije, nabavu ekološkog komunalnog vozila i sanaciju cisterni za lož ulje osnovne škole.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine ostvareni u iznosu 12.881.397,00 kn odnose se na prihode od prodaje stanova u vlasništvu države u iznosu 11.902.048,00 kn, stanova u vlasništvu Grada u iznosu 193.730,00 kn, građevinskog zemljišta u iznosu 655.938,00 kn, poslovnih prostora u iznosu 88.560,00 kn i poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u iznosu 41.121,00 kn.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije (Javna vatrogasna postrojba), prihode od pomoći, naknada za koncesije, zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, spomeničke rente, doprinosa za šume, komunalne naknade, komunalnog doprinosa, tekućih donacija, naknada za elementarne nepogode, drugih naknada, te prihode od prodaje stanova, poslovnih prostora, neizgrađenog građevinskog zemljišta i poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države. Ostvareni su u iznosu 65.910.414,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 54,8%. Od toga je za propisane namjene utrošeno 44.470.735,00 kn, dok se neutrošena sredstva (od prodaje stanova u vlasništvu države 11.920.772,00 kn, pomoći 7.959.810,00 kn, prodaje neizgrađenog građevinskog zemljišta 655.938,00 kn, zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države 664.599,00 kn, doprinosa za parkirališna mjesta 150.000,00 kn, prodaje poslovnih prostora 88.560,00 kn) u iznosu 21.439.679,00 kn nalaze na žiro računu.

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

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2010.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	95.813.006,00	85.264.972,00	89,0	90,2
1.1.	Rashodi za zaposlene	26.854.389,00	26.368.008,00	98,2	27,9
1.2.	Materijalni rashodi	37.764.625,00	29.725.779,00	78,7	31,4
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.085.228,00	941.819,00	86,8	1,0
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	5.700.536,00	5.424.038,00	95,1	5,7
1.2.3.	Rashodi za usluge	26.878.343,00	19.771.020,00	73,6	20,9
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	4.100.518,00	3.588.902,00	87,5	3,8
1.3.	Financijski rashodi	2.256.156,00	1.974.527,00	87,5	2,1
1.4.	Subvencije	213.250,00	8.432,00	4,0	0,1
1.5.	Naknade građanima i kućanstvima	15.370.495,00	15.186.421,00	98,8	16,0
1.6.	Drugi rashodi poslovanja	13.354.091,00	12.001.805,00	89,9	12,7
1.6.1.	Tekuće donacije	10.094.020,00	9.030.305,00	89,5	9,5
1.6.2.	Naknade štete	266.000,00	265.791,00	99,9	0,2
1.6.3.	Rashodi iz proteklih godina	1.394.460,00	1.362.500,00	97,7	1,7
1.6.4.	Izvanredni rashodi	359.816,00	105.089,00	29,2	0,1
1.6.5.	Kapitalne pomoći	1.239.795,00	1.238.120,00	99,9	1,2
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	17.203.274,00	8.202.193,00	47,7	8,7
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	5.548.700,00	1.993.556,00	35,9	2,1
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	11.012.574,00	5.770.170,00	52,4	6,1
2.3.	Rashodi za nabavu knjiga	7.000,00	6.917,00	98,8	0,1
2.4.	Rashodi za dodatna ulaganja na građevinskim objektima	635.000,00	431.550,00	68,0	0,4
3.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	1.016.890,00	1.016.889,00	100,0	1,1
3.1.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	1.016.890,00	1.016.890,00	100,0	1,1
4.	Pokriće manjka prihoda i primitaka iz ranijih godina	2.716.830,00	0,00	-	-
Ukupno		116.750.000,00	94.484.054,00	80,9	100,0
Višak prihoda i primitaka			25.886.594,00		

Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 116.750.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 94.484.054,00 kn, što je za 22.265.946,00 kn ili 19,1% manje od plana. Višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 25.886.594,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz ranijih godina (uključujući i korekcije provedene u 2011.) iznosi 2.149.669,00 kn, te višak prihoda i primitaka koji se prenosi u sljedeće razdoblje iznosi 23.736.925,00 kn.

Znatno ispod plana izvršeni su rashodi za nabavu nefinancijske imovine za 9.001.081,00 kn ili 52,3%.

Vrijednosno najznačajniji rashodi izvršeni su za materijalne rashode u iznosu 29.725.779,00 kn ili 31,4%, rashode za zaposlene 26.368.008,00 kn ili 27,9%, te naknade građanima i kućanstvima 15.186.421,00 kn ili 16,0% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Financijski rashodi, subvencije, drugi rashodi poslovanja, rashodi za nabavu nefinancijske imovine i izdaci iznose 23.203.846,00 kn i imaju udjel 24,7%.

Kapitalne pomoći dane su komunalnom društvu u vlasništvu Grada za nabavu ekološkog komunalnog vozila u iznosu 600.000,00 kn (prijenos sredstava primljenih od Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost), te za nabavu i postavljanje montažnog klizališta u iznosu 183.250,00 kn (prijenos sredstava primljenih od političke stranke), trgovačkom društvu u vlasništvu Grada za podmirenje troškova priključenja kotlovnica na distribucijsku plinsku mrežu u iznosu 418.325,00 kn i osnovnoj školi za nabavu računalne opreme u iznosu 36.545,00 kn (prijenos sredstava primljenih od pravne osobe).

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 532.154.662,00 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	375.774.872,00	383.558.729,00	102,1
2.	Financijska imovina	142.808.629,00	148.595.933,00	104,1
2.1.	Novčana sredstva	4.609.211,00	26.698.968,00	579,3
2.2.	Depoziti	11.369.070,00	369.070,00	3,3
2.3.	Potraživanja	11.286.075,00	16.331.958,00	144,7
2.4.	Dani zajmovi	19.641.997,00	8.810.461,00	44,9
2.5.	Udjeli u glavnici	95.902.276,00	95.902.276,00	100,0
2.6.	Nedospjela naplata prihoda	0,00	483.200,00	-
	Ukupno imovina	518.583.501,00	532.154.662,00	102,6
3.	Obveze	41.350.623,00	17.456.194,00	42,2
4.	Odgođeno plaćanje rashoda	130.275,00	16.058,00	12,3
5.	Vlastiti izvori	477.102.603,00	514.682.410,00	107,9
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	518.583.501,00	532.154.662,00	102,6

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost zemljišta u iznosu 189.409.000,00 kn, građevinskih objekata 166.485.416,00 kn, opreme 514.917,00 kn, prijevoznih sredstava 7.388.187,00 kn, nematerijalne imovine (projektne dokumentacija i ulaganja u računalne programe) 9.885.560,00 kn, te nefinancijske imovine u pripremi (izgradnja Eko-etno kluba Adica, izgradnja trupa broda, rekonstrukcija kotlovnice sportske dvorane i ulice) 9.875.649,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 26.698.968,00 kn, depozite 369.070,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 11.324.435,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine 4.851.858,00 kn, druga potraživanja 155.665,00 kn, dane zajmove 8.810.461,00 kn, udjele u glavnici 95.902.276,00 kn i nedospjelu naplatu prihoda 483.200,00 kn.

Depoziti se odnose na depozite kod poslovnih banka za realizaciju programa poticanja razvoja malog gospodarstva, te malog i srednjeg poduzetništva.

Dani zajmovi se odnose na dani zajam komunalnom društvu u vlasništvu Grada ranijih godina za nabavu opreme za raščišćavanje ruševina i odvoženje otpada u iznosu 8.085.191,00 kn i pozajmljena sredstva za dva Programa kreditiranja poduzetničkih projekata žena i mladih iz ranijih godina u iznosu 725.270,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 5.130.949,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine 1.592.247,00 kn i obveze za primljene zajmove 10.732.998,00 kn (iz ranijih godina prema Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak za nabavu opreme za raščišćavanje ruševina i odvoženje otpada u iznosu 8.085.191,00 kn i pravnoj osobi za nabavu nekretnine u iznosu 2.647.807,00 kn).

Program financiran u 2010.

Grad i Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije zaključili su u prosincu 2010. ugovor o razvoju turističkog projekta Eko-etno centar Adica u Vukovaru. Vrijednost projekta je 781.778,- EUR, od čega se iz sredstava Europske unije financira maksimalno 585.395,- EUR, a Grada 196.383,- EUR. U prosincu 2010. primljeno je 3.451.489,00 kn. Sredstva nisu korištena i koncem 2010. su na žiro računu. Provedba projekta je planirana u 2011. i narednim godinama.

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 kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz ranijeg razdoblja i 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 značajnijih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, a vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije korišteni su izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i Grad u cjelini. Obavljeni su razgovori s gradonačelnikom, te drugim zaposlenicima Grada.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Grada za 2009. 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 utvrđenih nepravilnosti, Državni ured za reviziju naložio je imenovanje osobe zadužene za nepravilnosti i prijevare, te izradu plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Naložio je poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, za obračun plaća pojedinih zaposlenika donošenje rješenja u skladu s gradskim pravilnikom. U vezi nabave roba, radova i usluga naloženo je postupanje u skladu s propisima o javnoj nabavi.

Revizijom za 2010. je utvrđeno, prema kojem nalogu je postupljeno i prema kojima nije postupljeno.

Nalog prema kojem je postupljeno:

- U lipnju 2010. donesena su rješenja za obračun plaće pojedinih zaposlenika u skladu s Pravilnikom o radnim odnosima i plaćama zaposlenih u gradskoj upravi Grada Vukovara.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

- Osoba zadužena za nepravilnosti i prijevare nije imenovana i plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola nije donesen.
- Sve raspoložive mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, nisu poduzete.
- Pri nabavi roba, radova i usluga u pojedinim slučajevima nisu provedeni propisani postupci nabave.

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

Nalaz za 2010.

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

Obavljenom revizijom utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode i primitke, rashode i izdatke, te 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 u unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08). Grad nije u cijelosti uspostavio i razvio financijsko upravljanje i kontrole u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole je imenovan, ali nije donesen plan uspostave i razvoja 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. Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola je sastavljeno. Aktivnosti treba planirati u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2011., koja je donesena u rujnu 2009. 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 financija koje provjerava njezin sadržaj.

Unutarnja revizija je uspostavljena u 2008., kada je imenovan unutarnji revizor. U 2010. je ustrojena jedinica za unutarnju reviziju, imenovan voditelj jedinice i unutarnji revizor. Unutarnji revizor nema stručno ovlaštenje ministra financija za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru, te je Upravi za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole Ministarstva financija dostavljena prijava za stručnu izobrazbu. Obavljena je revizija financiranja javnih potreba u području kulturno umjetničkog amaterizma, udrugama u kulturi, tehničkoj kulturi i ostalim područjima od značaja za grad Vukovar, te području socijalne i zdravstvene skrbi i humanitarne djelatnosti u 2009. Mišljenje unutarnje revizije je da proces financiranja javnih potreba nije u cijelosti formaliziran, te su dane preporuke za jačanje sustava unutarnjih financijskih kontrola. Obveze prema Ministarstvu financija u dijelu godišnjeg izvješćivanja, dostavljanja planova i druge dokumentacije su izvršene.

Državni ured za reviziju nalaže imenovanje osobe zadužene za nepravilnosti i prijave, te izradu plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, 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.

1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju.*

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2010. manje su iskazani prihodi od zamjene nekretnine u iznosu 69.934,00 kn.

Na dan 31. prosinca 2010. u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu iskazana, te popisom imovine i obveza obuhvaćena potraživanja u iznosu 587.933,00 kn (od čega se na potraživanja od prodaje državnih i gradskih stanova odnosi 496.896,00 kn, zamjene nekretnine 69.934,00 kn i podzakupa 21.103,00 kn).

Prema odredbama članaka 5. i 15. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne Novine 27/05 i 127/07), popis imovine i obveza mora se sastaviti i na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance, a proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora.

Državni ured za reviziju nalaže provesti cjelovit godišnji popis imovine i obveza, te u poslovnim knjigama evidentirati, a u financijskim izvještajima iskazati sve nastale poslovne promjene u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

2.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju.*

3. Prihodi i primici

- 3.1. Prihodi i primici su planirani u iznosu 116.750.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 120.370.648,00 kn, što je za 3.620.648,00 kn ili 3,1% više od plana.

Koncem 2010. potraživanja su iskazana u iznosu 16.331.958,00 kn, od čega je dospjelo 11.545.877,00 kn ili 70,7%. Dospjela potraživanja se odnose na potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 4.492.404,00 kn, gradske poreze 2.422.975,00 kn, naknadu za uređenje voda 1.791.631,00 kn (prihod Hrvatskih voda), komunalni doprinos 698.024,00 kn, pravo građenja 618.344,00 kn, zakup (javnih površina, poslovnih prostora, stanova, poljoprivrednog i neizgrađenog građevinskog zemljišta) 466.282,00 kn, koncesija 265.430,00 kn, prodano zemljište 249.272,00 kn, tretiranje komaraca (dobrovoljno sudjelovanje fizičkih i pravnih osoba) 233.105,00 kn, na temelju ugovornih obveza 115.900,00 kn, prodane stanove 82.838,00 kn, prodano poljoprivredno zemljište u vlasništvu države 36.055,00 kn i druga potraživanja 73.617,00 kn. Raspoložive mjere naplate (ovrhe, prijava u stečajnu masu, zasnivanje založnog prava) poduzete su za naplatu komunalnog doprinosa. Za naplatu dijela potraživanja za zakup (javnih površina, poslovnih prostora, stanova, neizgrađenog građevinskog zemljišta) i prava građenja u iznosu 614.009,00 kn dužnicima su upućene opomene. Za naplatu potraživanja za komunalnu naknadu, naknadu za uređenje voda i druga potraživanja u iznosu 7.494.926,00 kn u 2010. mjere naplate nisu poduzete.

Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), tijelo jedinice lokalne samouprave odgovorno je za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda na račun proračuna u skladu s odgovarajućim zakonima i propisima donesenim na temelju zakona. 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 potpuno i pravodobno prikupljanje proračunskih prihoda u fiskalnoj godini na koju se odnose u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

3.2. Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju.

4. Rashodi i izdaci

- 4.1. Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 116.750.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 94.484.054,00 kn, što je za 22.265.946,00 kn ili 19,1% manje od plana. Višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima iznosi 25.886.594,00 kn, što s manjkom prihoda i primitaka iz ranijih godina u iznosu 2.149.669,00 kn čini višak prihoda i primitaka raspoloživ u sljedećem razdoblju u iznosu 23.736.925,00 kn.

Koncem 2010. novčana sredstva na žiro računu su iznosila 26.698.968,00 kn, od čega se 22.269.211,00 kn odnosi na sredstva koja je potrebno utrošiti za određene namjene, a 4.429.757,00 kn na sredstva kojima nije određena namjena. Najznačajniji dio namjenskih sredstava se odnosi na sredstva od prodaje stanova u vlasništvu države u iznosu 12.176.165,00 kn. Stanove je prodalo Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva. Sredstva su ustupljena Gradu, koji prati dinamiku otplate, a uplaćena sredstva može koristiti za izgradnju i obnovu komunalne infrastrukture, stambeno zbrinjavanje, izgradnju socijalnih stanova, te podizanje standarda stambenog fonda. Grad se obvezao izraditi program utroška sredstava za narednu godinu, koji navedeno Ministarstvo mora odobriti. Koncem 2010. donesen je program utroška sredstava ostvarenih prodajom stanova, kojim je planirano i odobreno u 2011. utrošiti samo 1.994.917,00 kn ili 16,4% sredstava od prodaje stanova. S obzirom na značajna novčana sredstva od prodaje stanova i druga raspoloživa novčana sredstva na žiro računu, predlaže se realnije planiranje utroška sredstava i pravodobno poduzimanje radnji kako se sredstva ne bi zadržavala na žiro računu već utrošila za predviđene namjene i financiranje javnih potreba građana.

Rashodi za zaposlene izvršeni su u iznosu 26.368.008,00 kn, od čega se 9.199.585,00 kn odnosi na rashode Grada, a 17.168.423,00 kn na rashode korisnika. Rashodi za zaposlene u Gradu izvršeni su za plaće u iznosu 8.988.279,00 kn i druge rashode za zaposlene u iznosu 211.306,00 kn. Plaće su obračunane i isplaćene u skladu s gradskim odlukama, te Pravilnikom o radnim odnosima i plaćama zaposlenih u gradskoj upravi Grada Vukovara, osim što pri obračunu plaće za četiri zaposlenika u razdoblju od siječnja do svibnja 2010. nisu primjenjivani koeficijenti iz Pravilnika, odnosno primjenjivani su koeficijenti određeni rješenjima, koja su donesena bez odgovarajućih odluka.

Prema Pravilniku koeficijent za obračun plaća navedenih zaposlenika iznosio je 1,0, a prema rješenjima 1,5. Navedeno je imalo za posljedicu da su rashodi za zaposlene u razdoblju od siječnja do svibnja 2010. izvršeni više za 30.626,00 kn. Rješenjima donesenim u lipnju 2010., koeficijenti za navedena četiri zaposlenika usklađeni su s odredbama Pravilnika, a u listopadu 2010. s Odlukom o koeficijentima za obračun plaća službenika i namještenika.

U okviru tekućih donacija iskazane su donacije Hrvatskom crvenom križu u iznosu 237.600,00 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 društva Crveni križ, osnovica za izračun postotaka izdvajanja, te obveza nadzora jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o korištenju sredstava putem polugodišnjih i godišnjih izvješća korisnika.

Grad i pravna osoba zaključili su u 2008. ugovor za nabavu nekretnine u vrijednosti 4.921.979,00 kn. Plaćanje je ugovoreno na način, da se obveza za nabavljenu nekretninu podmiruje prijebom s potraživanjem za komunalnu naknadu (koja je utvrđena u skladu s gradskom odlukom). U 2008. i 2009. izvršen je prijebom obveze za nabavljenu nekretninu s potraživanjem za komunalnu naknadu u iznosu 1.482.423,00 kn (što je u skladu s ugovorom). Isto tako, u 2010. izvršen je prijebom obveze za nabavljenu nekretninu u iznosu 791.749,00 kn s potraživanjem za komunalnu naknadu u iznosu 215.931,00 kn (kako je ugovoreno) i potraživanjem za vodnu naknadu u iznosu 575.818,00 kn. Vodna naknada nije prihod Grada već ju Grad na temelju ugovora naplaćuje u ime i za račun Hrvatskih voda. Iz navedenog slijedi da su obveze za nabavljenu nekretninu podmirene u iznosu većem od ugovorenog uz istovremeno naplaćivanje sredstava koja nisu prihod Grada. Obveza prema pravnoj osobi za nabavljenu nekretninu koncem 2010. iznosi 2.647.807,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže obveze podmirivati u skladu s ugovorom.

4.2. Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju.

5. Postupci javne nabave

5.1. Plan nabave za 2010. je donesen i usklađen je s planiranim sredstvima u proračunu. Godišnje izvješće o javnoj nabavi dostavljeno je tijelu nadležnom za sustav javne nabave.

Rashodi na koje se primjenjuju propisi o javnoj nabavi izvršeni su u iznosu 21.713.710,00 kn, a odnose se na materijalne rashode u iznosu 17.874.673,00 kn i rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.839.037,00 kn.

Tijekom 2010. provedeno je 15 postupaka nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) za usluge deratizacije, dezinsekcije, ocrtavanje horizontalne signalizacije, izradu projekta odvodnje otpadnih voda, izvođenje restauratorskih radova na obnovi građevine, izgradnju potpornog zida u Ulici Europske unije, izgradnju pješačkog mosta, gradnju turističko-putničkog broda, obnovu pročelja Starog vodotornja, rekonstrukciju dvije ulice, rekonstrukciju kotlovnice i pripadajućih instalacija u sportskoj dvorani, opskrbu električnom energijom, te nabavu i ugradnju zasebnih mjerila toplinske energije. S odabranim ponuditeljima zaključeni su ugovori u vrijednosti 13.272.487,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, a rashodi po zaključenim ugovorima izvršeni su u vrijednosti 10.961.981,00 kn.

Radovi izgradnje komunalne infrastrukture, odnosno izgradnje ograde na groblju, te izgradnje potpornog zida na parkiralištu u vrijednosti 263.547,00 kn izravno su povjereni komunalnom društvu u vlasništvu Grada, bez provedbe propisanih postupaka nabave.

Prema odredbi članka 3. Zakona o javnoj nabavi, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obveznici su primjene spomenutog Zakona.

Državni ured za reviziju nalaže nabavu roba, radova i usluga provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

5.2. Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 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 obavljenom za 2009. su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na imenovanje osobe zadužene za nepravilnosti i prijevare, izradu plana uspostave financijskog upravljanja i kontrole, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, te provođenje propisanih postupaka nabave roba, radova i usluga. Revizijom za 2010. je utvrđeno da navedene nepravilnosti nisu otklonjene.
 - Grad nije u cijelosti uspostavio i razvio sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s propisima koji reguliraju to područje. Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole je imenovan i godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola je sastavljeno. Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola nije donesen i osoba zadužena za nepravilnosti i prijevare nije imenovana. (točka 1. Nalaza)
 - U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2010. manje su iskazani prihodi za 69.934,00 kn i potraživanja za 587.933,00 kn. Popisom imovine i obveza za 2010. spomenuta potraživanja nisu popisana. (točka 2. Nalaza)
 - Za naplatu dospjelih potraživanja u iznosu 8.108.935,00 kn (zakup javnih površina, poslovnih prostora, neizgrađenog građevinskog zemljišta, pravo građenja, komunalna naknada, naknada za uređenje voda, zakup i prodaja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, prodano zemljište, koncesije, potraživanja na temelju ugovornih obveza, zakup stanova i druga potraživanja) nisu poduzete sve raspoložive mjere naplate. (točka 3. Nalaza)
 - Obveza za nabavljenu nekretninu podmirena je prijebom s potraživanjem za komunalnu naknadu u iznosu 215.931,00 kn i vodnu naknadu u iznosu 575.818,00 kn, a ugovoreno je podmirenje obveze prijebom s potraživanjem za komunalnu naknadu. (točka 4. Nalaza)
 - Bez provedbe propisanih postupaka nabave, ustupljeni su komunalnom društvu u vlasništvu Grada, radovi izgradnje komunalne infrastrukture (izgradnja ograde na groblju i potpornog zida na parkiralištu) u vrijednosti 263.547,00 kn (točka 5. Nalaza).

4. Grad pripada prvoj skupini područja posebne državne skrbi. Obuhvaća četiri naselja s ukupno 31 670 stanovnika. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada, ustrojeni su upravni odjeli u kojima su zaposlena 54 zaposlenika. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Željko Sabo. Proračunski dokumenti doneseni su u skladu sa zakonskim propisima. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 120.370.648,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 94.484.054,00 kn. Ostvaren je višak prihoda i primitaka tekuće godine u iznosu 25.886.594,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 2.149.669,00 kn čini višak prihoda i primitaka raspoloživ u sljedećem razdoblju u iznosu 23.736.925,00 kn. S obzirom da novčana sredstva na žiro računu koncem 2010. iznose 26.698.968,00 kn, predlaže se realnije planiranje utroška sredstava i pravodobno poduzimanje radnji, kako se sredstva ne bi zadržavala na žiro računu već utrošila za predviđene namjene i financiranje javnih potreba građana. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od poreza na dohodak u iznosu 46.248.864,00 kn ili 38,4% i pomoći u iznosu 40.662.747,00 kn ili 33,8%. Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 65.910.414,00 kn i čine 54,8% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Od toga je za propisane namjene utrošeno 44.470.735,00 kn, dok se neutrošena sredstva u iznosu 21.439.679,00 kn nalaze na žiro računu. Potraživanja su koncem 2010. iskazana u iznosu 16.331.958,00 kn i veća su za 5.045.883,00 kn ili 44,7% u odnosu na potraživanja iskazana početkom 2010. Na povećanje potraživanja je utjecalo evidentiranje potraživanja za gradske poreze i povećanje potraživanja od prodaje nefinancijske imovine. Dospjela potraživanja koncem 2010. iznose 11.545.877,00 kn. Pri naplati pojedinih potraživanja nisu poduzete sve raspoložive mjere naplate. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba građana. U 2010. dane su dvije suglasnosti za kratkoročno zaduživanje dva trgovačka društva u 100%-tnom vlasništvu Grada u iznosu 3.000.000,00 kn. Stanje pozajmljenih sredstava koncem 2010. iznosi 9.179.531,00 kn, a odnosi se na dani zajam komunalnom društvu u vlasništvu Grada za nabavu opreme u iznosu 8.085.191,00 kn, pozajmljena sredstva za dva programa kreditiranja poduzetničkih projekata žena i mladih u iznosu 725.270,00 kn, te depozite kod poslovnih banka za realizaciju programa poticanja razvoja malog gospodarstva, malog i srednjeg poduzetništva u iznosu 369.070,00 kn. Stanje primljenih zajmova koncem 2010. iznosi 10.732.998,00 kn, a odnosi se na zajam od Hrvatske banke za obnovu i razvitak za nabavu opreme u iznosu 8.085.191,00 kn, te pravne osobe za nabavu nekretnine u iznosu 2.647.807,00 kn. Koncem 2010. obveze su iskazane u iznosu 6.723.196,00 kn, od čega je dospjelo 4.073.364,00 kn i čine 3,4% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. U odnosu na obveze prethodnog razdoblja manje su za 15.267.947,00 kn ili 69,4%. Proračunska sredstva su korištena za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga koji 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, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja i druge poslove u skladu s posebnim zakonima. Vrijednosno najznačajniji rashodi izvršeni su za materijalne rashode u iznosu 29.725.779,00 kn ili 31,4%, rashode za zaposlene 26.368.008,00 kn ili 27,9%, te naknade građanima i kućanstvima 15.186.421,00 kn ili 16,0% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Komunalne djelatnosti obavljene su u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Pri nabavi roba, radova i usluga u pojedinim slučajevima nisu provedeni propisani postupci nabave.

Grad nije u cijelosti razvio financijsko upravljanje i kontrole u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Revizijom za 2010. utvrđeno je da je postupljeno prema nalogu koji se odnosi na donošenje rješenja za obračun plaće pojedinih zaposlenika u skladu s gradskim pravilnikom. Nije postupljeno prema nalogima koji se odnose na imenovanje osobe zadužene za nepravilnosti i prijevare, donošenje plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, te provođenje propisanih postupaka javne nabave. U reviziji za 2010. utvrđene su i druge nepravilnosti opisane u nalazu, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.