



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

OPĆINA PAŠMAN

Zadar, svibanj 2011.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O OPĆINI	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2010.	6
	Ciljevi i područja revizije	6
	Metode i postupci revizije	6
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2007.	6
	Nalaz za 2010.	8
III.	MIŠLJENJE	13



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/11-02/7
URBROJ: 613-15-11-6

Zadar, 9. svibnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
OPĆINE PAŠMAN ZA 2010.

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 Pašman (dalje u tekstu: Općina) za 2010.

Revizija je obavljena u razdoblju od 17. veljače do 9. svibnja 2011.

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 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10 i 145/10) utvrđena je Općina kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Obuhvaća sedam naselja, a prema podacima o popisu stanovništva obavljenom 2001. ima 2 004 stanovnika. Prema odredbi 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 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 nerazvrstanih cesta i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Općina ima osam 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). Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovice i koeficijentata 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). Općinsko vijeće ima 11 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je načelnik Nedjeljko Medić.

Financijski izvještaji

Općina je obvezna 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 su planirani u iznosu 8.044.500,00 kn, a ostvareni su u iznosu 7.220.475,00 kn, što je za 824.025,00 kn ili 10,2% manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 113.678,00 kn ili 1,5%.

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	8.044.500,00	7.220.475,00	89,8	100,0
1.1.	Prihodi od poreza	3.236.000,00	3.363.635,00	103,9	46,6
1.1.1.	Porez na dohodak		2.007.534,00	110,3	27,8
1.1.2.	Porez na promet nekretnina		849.386,00	-	11,8
1.1.3.	Općinski porezi		506.715,00	-	7,0
1.2.	Pomoći	750.000,00	452.971,00	60,4	6,2
1.2.1.	Tekuće pomoći		17.100,00	-	0,2
1.2.2.	Kapitalne pomoći		435.871,00	-	6,0
1.3.	Prihodi od imovine	253.500,00	222.957,00	88,0	3,1
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	1.500,00	872,00	58,1	0,0
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	252.000,00	222.085,00	88,1	3,1
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	3.805.000,00	3.180.912,00	83,6	44,1
1.4.1.	Administrativne pristojbe	75.000,00	34.862,00	46,5	0,5
1.4.2.	Prihodi po posebnim propisima	3.730.000,00	3.146.050,00	84,3	43,6
1.4.2.1.	Komunalna naknada i doprinos		1.884.445,00	-	26,1
1.4.2.2.	Drugi prihodi po posebnim propisima		1.261.605,00	-	17,5
	Ukupno	8.044.500,00	7.220.475,00	89,8	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza na dohodak u iznosu 2.007.534,00 kn ili 27,8%, komunalne naknade i doprinosa u iznosu 1.884.445,00 kn ili 26,1%, drugi prihodi po posebnim propisima u iznosu 1.261.605,00 kn ili 17,5% i poreza na promet nekretnina u iznosu 849.386,00 kn ili 11,8%. Svi drugi prihodi iznose 1.217.505,00 kn ili 16,9%. Prerez porezu na dohodak nije uveden. Kao općinski porezi uvedeni su porez na potrošnju, porez na kuće za odmor te porez na tvrtku ili naziv.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu odnose se na prihode od dodatnog udjela u porezu na dohodak za financiranje kapitalnih projekta od interesa za razvoj otoka, pomoći, naknade za koncesije na pomorskom dobru, naknade za koncesijska odobrenja, spomeničku rentu, prihode od promjene namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, vodni doprinos, komunalni doprinos, komunalnu naknadu, prihode od uplata mještana za novu katastarsku izmjeru i uplate roditelja za organizaciju predškolskog odgoja. Ostvareni su u iznosu 4.158.819,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 57,6%. Prihodi su trošeni su za propisane namjene, a 665.717,00 kn nije utrošeno i nalazi se na depozitnom računu posebnih namjena te na računu proračuna.

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 i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	4.924.500,00	4.314.827,00	87,6	55,8
1.1.	Rashodi za zaposlene	815.000,00	875.945,00	107,5	11,3
1.2.	Materijalni rashodi	2.401.500,00	1.914.432,00	79,7	24,8
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	105.000,00	92.911,00	88,5	1,2
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	574.500,00	534.916,00	93,1	6,9
1.2.3.	Rashodi za usluge	1.317.000,00	968.334,00	73,5	12,6
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	405.000,00	318.271,00	78,6	4,1
1.3.	Financijski rashodi	109.000,00	161.017,00	147,7	2,1
1.4.	Naknade građanima i kućanstvima	183.000,00	142.273,00	77,7	1,8
1.5.	Drugi rashodi poslovanja	1.416.000,00	1.221.160,00	86,2	15,8
1.5.1.	Tekuće donacije	1.393.000,00	1.213.160,00	87,1	15,7
1.5.2.	Kapitalne donacije	3.000,00	8.000,00	266,7	0,1
1.5.3.	Izvanredni rashodi	20.000,00	0,00	-	-
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.120.000,00	3.416.096,00	109,5	44,2
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	215.000,00	278.744,00	129,6	3,6
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	2.905.000,00	3.137.352,00	108,0	40,6
	Ukupno	8.044.500,00	7.730.923,00	96,1	100,0
	Manjak prihoda i primitaka		510.448,00		

Rashodi proračuna planirani su u iznosu 8.044.500,00 kn, a izvršeni su u iznosu 7.730.923,00 kn, što je za 313.577,00 kn ili 3,9% manje od planiranih. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima tekuće godine iznosi 510.448,00 kn, što s prenesenim viškom prihoda iz prethodne godine u iznosu 2.442.937,00 kn čini višak prihoda u iznosu 1.932.489,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji rashodi odnose se na rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.416.096,00 kn ili 44,2%, materijalne rashode 1.914.432,00 kn ili 24,8%, druge rashode poslovanja 1.221.160,00 kn ili 15,8% i rashode za zaposlene 875.945,00 kn ili 11,3% ukupno izvršenih rashoda. Drugi rashodi: financijski rashodi i naknade građanima i kućanstvima iznose 303.290,00 kn i imaju udjel 3,9% ukupno izvršenih rashoda.

Rashodi su izvršeni u okviru planiranih iznosa, osim rashoda za zaposlene, financijskih rashoda, kapitalnih donacija te rashoda za nabavu nefinancijske imovine koji su planirani u iznosu 4.047.000,00 kn, a izvršeni u iznosu 4.461.058,00 kn, što je za 414.058,00 kn ili 10,2% više od planiranih.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 32.337.562,00 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	14.610.591,00	18.026.688,00	123,4
2.	Financijska imovina	14.457.331,00	14.310.874,00	99,0
2.1.	Novčana sredstva	3.639.775,00	4.197.731,00	115,3
2.2.	Potraživanja	7.930.728,00	7.226.220,00	91,1
2.3.	Dani zajmovi	39.900,00	39.900,00	100,0
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	2.845.400,00	2.845.400,00	100,0
2.5.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	1.528,00	1.623,00	106,2
Ukupno imovina		29.067.922,00	32.337.562,00	111,2
3.	Obveze	1.543.346,00	2.614.576,00	169,4
4.	Vlastiti izvori	27.524.576,00	29.722.986,00	108,0
Ukupno obveze i vlastiti izvori		29.067.922,00	32.337.562,00	111,2
Izvanbilančni zapisi		5.742.503,00	5.672.928,00	98,8

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost zemljišta u iznosu 12.000,00 kn, nematerijalne imovine 9.057.698,00 kn (geodetsko-katastarska izmjera i drugo), građevinskih objekata 6.539.119,00 kn, postrojenja i opreme 204.855,00 kn, prijevoznih sredstava 3.000,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine 2.062.016,00 kn (razna projektna dokumentacija, prostorni i detaljni planovi uređenja i drugo) i građevinskih objekata u pripremi u iznosu 148.000,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 4.197.731,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 7.212.100,00 kn, druga potraživanja 14.120,00 kn, dane zajmove 39.900,00 kn, udjele u glavnici 2.845.400,00 kn i nedospjelu naplatu prihoda u iznosu 1.623,00 kn. Stanje novčanih sredstava odnosi se na novčana sredstva na žiro računu u iznosu 151.014,00 kn, na depozitnom računu posebnih namjena kod Hrvatske banke za obnovu i razvitak u iznosu 4.041.252,00 kn te u blagajni u iznosu 5.465,00 kn. Stanje sredstava na depozitnom računu početkom 2010. iznosilo je 3.526.549,00 kn. Tijekom 2010. na depozitni račun doznačeno je 514.703,00 kn. U 2010. nisu korištena sredstva te stanje sredstava na depozitnom računu posebnih namjena koncem 2010. iznosi 4.041.252,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 277.751,00 kn i obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 2.335.202,00 kn i naplaćene prihode budućih razdoblja u iznosu 1.623,00 kn.

U okviru izvanbilančnih zapisa evidentirana su jamstva dana u prethodnom razdoblju javnoj ustanovi koju je Općina osnovala za obavljanje komunalne djelatnosti. Početno stanje danih jamstava iskazano je u iznosu 5.742.503,00 kn, tijekom 2010. javna ustanova otplatila je 69.575,00 kn te stanje danih jamstava koncem godine iznosi 5.672.928,00 kn.

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 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 proračuna i podacima iz ranijeg razdoblja, 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 na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije korišteni su izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i subjekt u cjelini. Obavljeni su razgovori sa zaposlenicima i 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 organiziranje djelatnosti predškolskog odgoja u skladu s propisima. Naložio je usklađivanje podataka o stanju potraživanja iskazanih u glavnoj knjizi i pomoćnoj evidenciji, obavljanje godišnjeg popisa imovine i obveza, poduzimanje radnji kako bi se sredstva namijenjena financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka koristila za predviđene namjene, kontroliranje blagajničkih izvještaja te davanje javnih površina u zakup u skladu s odlukom o zakupu javnih površina.

Naložio je potpuno i pravodobno prikupljanje proračunskih prihoda, izvršavanje rashoda do iznosa planiranih proračunom, obavljanje komunalnih djelatnosti i javne nabave u skladu sa zakonskim odredbama, te uređivanje odnosa u pogledu raspolaganja izgrađenom imovinom koja je financirana proračunskim sredstvima s javnom komunalnom ustanovom.

Revizijom za 2010. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- Djelatnost predškolskog odgoja organizirana je u skladu s propisima.
- Usklađeni su podaci o stanju potraživanja iskazanih u glavnoj knjizi i pomoćnoj evidenciji.
- Godišnji popis imovine i obveza je obavljen.
- Blagajnički izvještaji su kontrolirani.
- Javne površine daju su u zakup u skladu sa odlukom o zakupu javnih površina.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Poduzimanje radnji kako bi se sredstva namijenjena financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka koristila za predviđene namjene.
- Poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu sa zakonskim odredbama.
- Izvršavanje rashoda do iznosa planiranih proračunom.
- Obavljanje komunalnih djelatnosti nije provedeno u skladu sa zakonskim propisima.
- Nabava radova nije provedena u skladu s propisima o javnoj nabavi.

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

Nalaz za 2010.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode te 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), Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08) i Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08). Na temelju odredbi članka 8. i 36. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru prethodnih godina imenovani su voditelj za financijsko upravljanje i kontrole i osoba zadužena za nepravilnosti. Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola nije donesen. Tijekom 2010. aktivnosti potrebne za razvoj financijskog upravljanja nisu provedene. 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. Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola nije sastavljeno, što nije u skladu s odredbom članka 16. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru.

Prema odredbi 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.

Prema odredbama Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna Općina nije obvezna organizirati obavljanje poslova unutarnje revizije.

Državni ured za reviziju nalaže izradu plana uspostave financijskog upravljanja i kontrola kojim će se naznačiti sve aktivnosti i rokovi unutar kojih je potrebno razvijati ovaj sustav u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

1.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju.*

2. Računovodstveno poslovanje

2.1. Početkom godine iskazana je vrijednost nefinancijske imovine u iznosu 14.610.591,00 kn. Tijekom godine nabavljena je i poslovnim knjigama Općine evidentirana imovina u vrijednosti 3.416.097,00 kn, ispravak vrijednosti imovine u 2010. nije izvršen te je stanje nefinancijske imovine koncem godine iskazano u iznosu 18.026.688,00 kn.

Općina u 2010. nije izvršila ispravak vrijednosti dugotrajne imovine, što nije u skladu s odredbom članka 20. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07), kojom je propisano da se vrijednost imovine ispravlja po prosječnim godišnjim stopama linearnom metodom te da se za ispravak vrijednosti imovine umanjuju vlastiti izvori. Iz navedenog slijedi da u Bilanci stanje imovine i obveza nije točno iskazano, što nije u skladu s odredbom članka 4. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu kojom je propisano da se proračunsko računovodstvo temelji na načelima točnosti, istinitosti i pouzdanosti.

Državni ured za reviziju nalaže izvršiti ispravak vrijednosti dugotrajne imovine 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 8.044.500,00 kn, a ostvareni su u iznosu 7.220.475,00 kn, što je za 824.025,00 kn ili 10,2% manje od plana.

Potraživanja koncem 2010. iznose 7.226.220,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2009. manja su za 704.508,00 kn ili 8,9%. Odnose se na potraživanja za komunalni doprinos u iznosu 2.717.366,00 kn, novu katastarsku izmjeru u 1.279.125,00 kn, općinske poreze 1.236.178,00 kn, komunalnu naknadu 819.027,00 kn, zakup i iznajmljivanje imovine 474.307,00 kn, naknadu za priključenje na komunalnu infrastrukturu 349.449,00 kn, potraživanja za odvoz komunalnog otpada u razdoblju do osnivanja komunalne ustanove 270.295,00 kn, naknade za koncesijska odobrenja 36.000,00 kn, participacije za dječji vrtić 30.353,00 kn i druga potraživanja u iznosu 14.120,00 kn (naknade koje se refundiraju i potraživanja od zaposlenih). Dospjela potraživanja iznose 6.029.785,00 kn, a nedospjela 1.196.435,00 kn. Potraživanja starija od jedne godine iznose 5.577.571,00 kn, dok potraživanja starosti do jedne godine iznose 1.648.649,00 kn. Nadležna porezna uprava poduzimala je mjere naplate (opomene i rješenja o ovrsi) za općinske poreze. Za naplatu dospjelih potraživanja za komunalni doprinos, novu katastarsku izmjeru, komunalnu naknadu, zakup i iznajmljivanje imovine, naknadu za priključenje na komunalnu infrastrukturu, potraživanja za odvoz komunalnog otpada u razdoblju do osnivanja komunalne ustanove, naknade za koncesijska odobrenja, participacije za dječji vrtić i druga potraživanja u ukupnom iznosu 4.793.607,00 kn 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.

3.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju.*

4. Rashodi

- 4.1. Rashodi proračuna planirani su u iznosu 8.044.500,00 kn, a izvršeni su u iznosu 7.730.923,00 kn, što je za 313.577,00 kn ili 3,9% manje od planiranih. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima tekuće godine iznosi 510.448,00 kn, što s prenesenim viškom prihoda iz prethodne godine u iznosu 2.442.937,00 kn čini višak prihoda u iznosu 1.932.489,00 kn.

Rashodi za zaposlene, financijski rashodi, kapitalne donacije te rashodi za nabavu nefinancijske imovine planirani su u iznosu 4.047.000,00 kn, a izvršeni u iznosu 4.461.058,00 kn, što je za 414.058,00 kn ili 10,2% više od planiranih. Izvršavanje rashoda iznad planiranih iznosa nije u skladu s odredbom članka 7. Zakona o proračunu, kojom je propisano ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, povećaju rashodi i izdaci, odnosno umanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti sniženjem predviđenih rashoda i izdataka, odnosno pronalaženjem novih prihoda i primitaka. Uravnoteženje proračuna provodi se tijekom proračunske godine izmjenama i dopunama proračuna prema postupku za donošenje proračuna.

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture planirani su u iznosu 1.270.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 850.404,00 kn, što je za 419.596,00 kn ili 33,0% manje od plana. Odnose se na rashode za utrošak i održavanje javne rasvjete u iznosu 465.010,00 kn, odlaganje komunalnog otpada u iznosu 182.958,00 kn, održavanje javnih površina u iznosu 101.450,00 kn, održavanje poljskih putova u iznosu 92.940,00 kn i održavanje groblja u iznosu 8.046,00 kn.

Općina nije donijela odluku kojom je prema odredbi članka 3. Zakona o komunalnim djelatnostima (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09) trebalo odrediti komunalne djelatnosti od lokalnog značenja. Donesen je program održavanja komunalne infrastrukture kojim su planirana sredstva u iznosu 1.270.000,00 kn i nisu usklađena s planiranom visinom sredstava u proračunu. Programom je utvrđen opis poslova održavanja, ali nisu naznačeni iznosi (visina) proračunskih sredstava za financiranje programa i nije utvrđen opseg poslova održavanja te je onemogućena kontrola izvršenja programa. Prema odredbi članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu program održavanja komunalne infrastrukture donosi se svake kalendarske godine sukladno predvidivim sredstvima i izvorima financiranja i obvezatno sadrži: opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja. Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave nije do konca ožujka 2011. predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave podnijelo izvješće o izvršenju Programa za prethodnu kalendarsku godinu. Komunalne djelatnosti održavanje javne rasvjete, održavanje javnih površina, održavanje poljskih putova i održavanje groblja povjerene su komunalnoj ustanovi u 100,0% vlasništvu Općine bez zaključenog ugovora kojim bi se odredila prava i obveze u obavljanju komunalnih djelatnosti. Općina je za održavanje javnih površina nabavila materijal (beton, rizla, tampon) u iznosu 138.594,00 kn putem pojedinačnih narudžbenica od fizičkih i pravnih osoba. S obzirom da je održavanje javnih površina povjerila komunalnoj ustanovi u svom vlasništvu, Općina je ove poslove trebala povjeriti spomenutoj ustanovi.

Programom gradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture za 2010. planirana su sredstva u iznosu 1.260.000,00 kn i nisu usklađena s planiranom visinom sredstava u proračunu. Programom je utvrđen opis poslova gradnje, ali nisu naznačeni iznosi (visina) proračunskih sredstava za financiranje programa i nije utvrđen opseg poslova gradnje te je onemogućena kontrola izvršenja programa. Prema odredbi članka 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu program gradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture donosi se svake kalendarske godine i obvezatno sadrži: opis poslova s procjenom troškova za gradnju objekata i uređaja i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja.

Sredstva na depozitnom računu doznačena u razdoblju od 2003. do konca 2010. u ukupnom iznosu 4.041.252,00 kn namijenjena financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka, nisu trošena. Stoga Državni ured za reviziju predlaže poduzeti radnje na pripremi i izradi kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka Pašmana kako bi se navedena sredstva koristila za predviđene namjene.

U okviru tekućih donacija iskazane su donacije Hrvatskom Crvenom križu u iznosu 10.000,00 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 društva Crvenog križa, osnovica za izračun postotaka izdvajanja i obveza nadzora jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o korištenju sredstava putem polugodišnjih i godišnjih izvješća.

Državni ured za reviziju nalaže izvršavanja rashoda do visine planirane u proračunu u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nalaže se donošenje općinske odluke kojom će se odrediti komunalne djelatnosti od lokalnog značenja. Nalaže se sredstva planirana programom održavanja komunalne infrastrukture uskladiti s planom sredstava u proračunu i donošenje programa 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). Državni ured za reviziju nalaže obavljanje svih komunalnih djelatnosti organizirati i temeljiti na načelima trajnog i kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti, osigurati održavanje objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, osigurati načela održivog razvoja i javnosti rada. Nalaže se sredstva planirana programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture uskladiti s planom sredstava u proračunu i donošenje programa gradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture s obvezatnim sadržajem (opis i opseg poslova gradnje s procjenom pojedinih troškova i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja) u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

4.2. Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju.

5. Postupci javne nabave

- 5.1. Plan nabave za 2010. nije donesen. Općina je u 2010. godini provela četiri otvorena postupaka javne nabave od čega su tri poništena i to: u jednom slučaju jer je cijena najpovoljnije ponude bila veća od planiranih sredstava za nabavu, u drugom slučaju nije pristigla nijedna ponuda i u trećem slučaju jer su postale poznate okolnosti koje bi da su bile poznate prije pokretanja postupka javne nabave dovele do neobjavlivanja poziva za nadmetanje ili do sadržajno bitno drugačijeg poziva za nadmetanje. Za nabavu tribina za sportsku dvoranu proveden je postupak javne nabave u skladu sa zakonskim odredbama te je s odabranim ponuditeljem Općina zaključila ugovor u vrijednosti 162.360,00 kn. Nabava roba, radova i usluga pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn bez PDV-a (tzv. bagatelna nabava) izravno je ugovorena i izvršena u ukupnoj vrijednosti 176.318,00 kn.

Za radove na uređenju okoliša dječjeg vrtića proveden je u kolovozu 2010. otvoreni postupak nabave koji je poništen jer nije pristigla niti jedna ponuda. U listopadu 2010. proveden je pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave i odabran je izvoditelj koji je dostavio ponudu u iznosu 177.111,00 kn. Odluka o početku postupka javne nabave nije donesena, što nije u skladu s odredbama članka 13. točka 5. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) prema kojima se osim podataka o predmetu nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave navode i podaci o zakonskoj osnovi za provedbu postupka nabave i o odabranom postupku nabave. Naručitelj nije utvrdio i nije sastavio zapisnik o ocjeni sposobnosti izvoditelja, niti je u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavio obavijest o početku postupka javne nabave koja sadrži podatke iz članka 13. stavka 5. Zakona o javnoj nabavi, što nije u skladu s odredbom članka 25. spomenutog Zakona. Izvoditelj je ispostavio račun u iznosu 177.111,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže donošenje plana nabave i provođenje nabave roba u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 5.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji obavljena je financijska revizija Općine 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 2007. su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na poduzimanje radnji kako bi se sredstva namijenjena financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka koristila za predviđene namjene, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, izvršavanje rashoda do iznosa planiranih proračunom, obavljanje komunalnih djelatnosti i javne nabave u skladu sa zakonskim odredbama. Revizijom za 2010. je utvrđeno da navedene nepravilnosti nisu otklonjene.
 - Općina je imenovala voditelja za financijsko upravljanje i kontrole i osobu zaduženu za nepravilnosti. Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola nije donesen. Tijekom 2010. aktivnosti potrebne za razvoj financijskog upravljanja nisu provedene. (točka 1. Nalaza)
 - Općina u 2010. nije izvršila ispravak vrijednosti dugotrajne imovine te stanje imovine i obveza u Bilanci nije točno iskazano. (točka 2. Nalaza)
 - Za naplatu dospjelih potraživanja za komunalni doprinos, novu katastarsku izmjeru, komunalnu naknadu, zakup i iznajmljivanje imovine, naknadu za priključenje na komunalnu infrastrukturu, potraživanja za odvoz komunalnog otpada u razdoblju do osnivanja komunalne ustanove, naknade za koncesijska odobrenja, participacije za dječji vrtić i druga potraživanja u ukupnom iznosu 4.793.607,00 kn, mjere naplate nisu poduzimane. (točka 3. Nalaza)
 - Iznad plana za 414.058,00 kn ili 10,2% izvršeni su rashodi za zaposlene, financijski rashodi, kapitalne donacije te rashodi za nabavu nefinancijske imovine, što nije u skladu s odredbom Zakona o proračunu. Odluka kojom će se odrediti komunalne djelatnosti od lokalnog značenja nije donesena, sredstva planirana programom održavanja komunalne infrastrukture i programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture nisu usklađena s planom sredstava u proračunu, program održavanja komunalne infrastrukture i program gradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture ne sadrže opis i opseg poslova održavanja i gradnje s procjenom pojedinih troškova i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja te obavljanje svih komunalnih djelatnosti nije organizirano i temeljeno na načelima trajnog i kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti, što nije u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Sredstva na depozitnom računu namijenjena financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka doznačena u razdoblju od 2003. do konca 2010. u ukupnom iznosu 4.041.252,00 kn, nisu trošena. (točka 4. Nalaza)

- Plan nabave nije donesen. Nabava radova na uređenju okoliša dječjeg vrtića u iznosu 177.111,00 kn provedena je bez prethodno donesene odluke o početku postupka javne nabave, bez sastavljanja zapisnika o ocjeni sposobnosti izvođača i objave obavijesti o početku postupka javne nabave, što nije u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. (točka 5. Nalaza)

4. Općina obuhvaća sedam naselja s ukupno 2 004 stanovnika. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Općina ima osam zaposlenika. Odgovorna osoba za izvršenje proračuna je načelnik Nedjeljko Medić. Proračunski dokumenti doneseni su u skladu s propisima. Prihodi su ostvareni u iznosu 7.220.475,00 kn, a rashodi su izvršeni u iznosu 7.730.923,00 kn. Manjak prihoda tekuće godine iznosi 510.448,00 kn. Preneseni višak prihoda i primitaka iz ranijih godina iznosi 2.442.937,00 kn te višak prihoda i primitaka u sljedećem razdoblju iznosi 1.932.489,00 i čini 26,8% ostvarenih prihoda. Vrijednosno najznačajniji prihodi ostvareni su od poreza na dohodak u iznosu 2.007.534,00 kn ili 27,8%, komunalne naknade i doprinosa u iznosu 1.884.445,00 kn ili 26,1% i drugih prihoda po posebnim propisima u iznosu 1.261.605,00 kn ili 17,5% ukupno ostvarenih prihoda. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 4.158.819,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 57,6%. Prihodi su trošeni su za propisane namjene, a 665.717,00 kn nije utrošeno i nalazi se na depozitnom računu posebnih namjena te na računu proračuna. Potraživanja koncem 2010. iznose 7.226.220,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu manja su za 704.508,00 kn ili 9,0%. Dospjela potraživanja iznose 6.029.785,00 kn. Vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalni doprinos, novu katastarsku izmjeru, općinske poreze, komunalnu naknadu u iznosu 6.051.696,00 kn ili 83,8% dospjelih potraživanja. Za naplatu dospjelih potraživanja za komunalni doprinos, novu katastarsku izmjeru, komunalnu naknadu, zakup i iznajmljivanje imovine, naknadu za priključenje na komunalnu infrastrukturu, potraživanja za odvoz komunalnog otpada u razdoblju do osnivanja komunalne ustanove, naknade za koncesijska odobrenja, participacije za dječji vrtić i druga potraživanja u ukupnom iznosu 4.793.607,00 kn, mjere naplate nisu poduzimane. Boljom naplatom prihoda te financiranjem kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka moglo se ostvariti više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba. Općina se nije zaduživala i nije davala suglasnosti za zaduživanje. Obveze iznose 2.614.576,00 kn. Stanje danih zajmova iznosi 39.900,00 kn, a odnosi se na zajmove učenicima i studentima dane prethodnih godina. Stanje danih jamstava koncem 2010. iznosi 5.672.928,00 kn, a odnosi se na jamstva dana vlastitoj komunalnoj ustanovi prethodnih godina u svrhu zaduživanja kod poslovne banke zbog izgradnje komunalne infrastrukture i nabave vozila za zbrinjavanje komunalnog otpada. Proračunska sredstva korištena su za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga koji se odnose na održavanje komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, predškolski odgoj, sport, kulturu, socijalne potrebe i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi odnose se na rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.416.096,00 kn ili 44,2%, materijalne rashode u iznosu 1.914.432,00 kn ili 24,8%, druge rashode poslovanja 1.221.160,00 kn ili 15,8% i rashode za zaposlene 875.945,00 kn ili 11,3% ukupno izvršenih rashoda. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, te osnovice i koeficijentata za izračun plaća dužnosnika postupljeno je u skladu sa zakonskim propisima.

Odluka kojom će se odrediti komunalne djelatnosti od lokalnog značenja nije donesena, sredstva planirana programom održavanja komunalne infrastrukture i programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture nisu usklađena s planom sredstava u proračunu, program održavanja komunalne infrastrukture i program gradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture ne sadrži opis i opseg poslova održavanja i gradnje s procjenom pojedinih troškova i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja te obavljanje svih komunalnih djelatnosti nije organizirano i temeljeno na načelima trajnog i kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti. Sredstva na depozitnom računu namijenjena financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka u iznosu 4.041.252,00 kn, nisu trošena. Stoga, Državni ured za reviziju predlaže poduzeti radnje na pripremi i izradi kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka Pašmana kako bi se ova sredstva koristila za predviđene namjene. Nabava roba, radova i usluga obavljena je u skladu s propisima o javnoj nabavi, osim nabave radova na uređenju okoliša dječjeg vrtića u iznosu 177.111,00 kn koja je provedena bez prethodno donesene odluke o početku postupka javne nabave, te bez sastavljanja zapisnika o ocjeni sposobnosti izvoditelja i objave obavijesti o početku postupka javne nabave. Općina nije razvila sustav financijskog upravljanja i kontrola. Revizijom za 2010. utvrđeno je da je postupljeno prema nalogima koji se odnose na organiziranje djelatnosti predškolskog odgoja, usklađivanje podataka o stanju potraživanja iskazanih u glavnoj knjizi i pomoćnoj evidenciji, obavljanje godišnjeg popisa imovine i obveza, kontroliranje blagajničkih izvještaja, davanje javnih površina u zakup, dok nije postupljeno prema nalogima i preporukama koji se odnose na poduzimanje radnji kako bi se sredstva namijenjena financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka koristila za predviđene namjene, na naplatu prihoda, izvršavanje rashoda do iznosa planiranih proračunom i obavljanje komunalnih djelatnosti, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.