



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Zadar

---

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

OPĆINA POVLJANA

Zadar, lipanj 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: 041-01/11-02/11  
URBROJ: 613-15-11-6

Zadar, 2. lipnja 2011.

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI  
OPĆINE POVLJANA 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 općine Poveljana (dalje u tekstu: Općina) za 2010.

Revizija je obavljena u razdoblju od 31. ožujka do 2. lipnja 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. Općina obuhvaća jedno naselje sa 713 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2001.). 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 i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Općina ima šest zaposlenika. Ima jednog proračunskog korisnika u kojem radi dvoje zaposlenika. U srpnju 2009. provedeno je usklađivanje Statuta s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07, 125/08 i 36/09). Općinsko vijeće ima devet članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je načelnik Ivica Pogorilić.

### 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 4.548.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 4.570.413,00 kn, što je za 22.413,00 kn ili 0,5% više od plana. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 2.198.730,00 kn ili 32,5%.

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  | 4.548.000,00 | 4.570.413,00 | 100,5          | 100,0                |
| 1.1.       | Prihodi od poreza   | 1.418.500,00 | 1.433.874,00 | 101,1          | 31,4                 |
| 1.1.1.     | Porez na dohodak  |              | 524.997,00   | -              | 11,5                 |
| 1.1.2.     | Porez na promet nekretnina                                    |              | 342.407,00   | -              | 7,5                  |
| 1.1.3.     | Općinski porezi   |              | 566.470,00   | -              | 12,4                 |
| 1.2.       | Pomoći  | 650.000,00   | 659.074,00   | 101,4          | 14,4                 |
| 1.2.1.     | Tekuće pomoći   |              | 59.074,00    | -              | 1,3                  |
| 1.2.2.     | Kapitalne pomoći  |              | 600.000,00   | -              | 13,1                 |
| 1.3.       | Prihodi od imovine  | 200.000,000  | 198.909,00   | 99,5           | 4,4                  |
| 1.3.1.     | Prihodi od financijske imovine                                | 1.000,00     | 0,00         | -              | -                    |
| 1.3.2.     | Prihodi od nefinancijske imovine                              | 199.000,00   | 198.909,00   | 100,0          | 4,4                  |
| 1.4.       | Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima | 2.279.500,00 | 2.278.556,00 | 100,0          | 49,8                 |
| 1.4.1.     | Administrativne pristojbe                                     | 400.000,00   | 397.300,00   | 99,3           | 8,7                  |
| 1.4.2.     | Prihodi po posebnim propisima                                 | 1.879.500,00 | 1.881.256,00 | 100,1          | 41,1                 |
| 1.4.2.1.   | Komunalna naknada i doprinos                                  |              | 1.852.135,00 | -              | 40,5                 |
| 1.4.2.2.   | Drugi prihodi po posebnim propisima                           |              | 29.121,00    | -              | 0,6                  |
|            | Ukupno  | 4.548.000,00 | 4.570.413,00 | 100,5          | 100,0                |

Najznačajniji udjel imaju prihodi od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 1.852.135,00 kn ili 40,5% i prihodi od poreza u iznosu 1.433.874,00 kn ili 31,4% ukupno ostvarenih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 1.284.404,00 kn ili 28,1%. 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 pomoći, naknade za koncesije na pomorskom dobru, naknade za koncesijska odobrenja, spomeničku rentu, boravišnu pristojbu, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, vodni doprinos, komunalnu naknadu i komunalni doprinos. Ostvareni su u iznosu 2.941.613,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 64,4%. Prihodi su korišteni za propisane namjene, osim dijela prihoda od komunalnog doprinosa u iznosu 853.750,00 kn, koji je utrošen za tekuće proračunske potrebe.

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                       | 4.098.000,00 | 4.036.642,00 | 98,5          | 92,5                |
| 1.1.       | Rashodi za zaposlene                     | 683.000,00   | 686.181,00   | 100,5         | 15,7                |
| 1.2.       | Materijalni rashodi                      | 1.305.000,00 | 1.285.715,00 | 98,5          | 29,5                |
| 1.2.1.     | Naknade troškova zaposlenima             | 25.000,00    | 27.869,00    | 111,5         | 0,6                 |
| 1.2.2.     | Rashodi za materijal i energiju          | 485.000,00   | 477.176,00   | 98,4          | 10,9                |
| 1.2.3.     | Rashodi za usluge                        | 515.000,00   | 500.495,00   | 97,2          | 11,5                |
| 1.2.4.     | Drugi nespomenuti rashodi poslovanja     | 280.000,00   | 280.175,00   | 100,1         | 6,5                 |
| 1.3.       | Financijski rashodi                      | 230.000,00   | 219.801,00   | 95,6          | 5,0                 |
| 1.4.       | Subvencije                               | 50.000,00    | 50.000,00    | 100,0         | 1,2                 |
| 1.5.       | Naknade građanima i kućanstvima          | 310.000,00   | 315.114,00   | 101,6         | 7,2                 |
| 1.6.       | Drugi rashodi poslovanja                 | 1.520.000,00 | 1.479.831,00 | 97,4          | 33,9                |
| 1.6.1.     | Tekuće donacije                          | 660.000,00   | 621.161,00   | 94,1          | 14,2                |
| 1.6.2.     | Kapitalne donacije                       | 860.000,00   | 858.670,00   | 99,8          | 19,7                |
| 2.         | Rashodi za nabavu nefinancijske imovine  | 405.000,00   | 327.397,00   | 80,8          | 7,5                 |
| 3.         | Pokriće manjka prihoda iz ranijih godina | 45.000,00    | 0,00         | -             | -                   |
|            | Ukupno                                   | 4.548.000,00 | 4.364.039,00 | 96,0          | 100,0               |
|            | Višak prihoda                            |              | 206.374,00   |               |                     |

Rashodi proračuna planirani su u iznosu 4.548.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 4.364.039,00 kn, što je za 183.961,00 kn ili 4,0% manje od plana. Ostvaren je višak prihoda tekuće godine u iznosu 206.374,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda iz prethodne godine u iznosu 4.478.078,00 kn čini manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 4.271.704,00 kn. Dospjele obveze su koncem godine iskazane u iznosu 3.574.940,00 kn i čine 78,2% ostvarenih prihoda u 2010. Stoga se predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Općine.

Vrijednosno najznačajniji rashodi odnose se na materijalne rashode u iznosu 1.285.715,00 kn ili 29,5%, kapitalne donacije u iznosu 858.670,00 kn ili 19,7%, rashode za zaposlene u iznosu 686.181,00 kn ili 15,7%, tekuće donacije u iznosu 621.161,00 kn ili 14,2% i rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 327.397,00 kn ili 7,5% ukupno izvršenih rashoda. Drugi rashodi su izvršeni u iznosu 584.915,00 kn i čine 13,4% ukupno izvršenih rashoda.

Rashodi su izvršeni u okviru planiranih iznosa, osim rashoda za zaposlene, rashoda za naknade troškova zaposlenima, drugih nespomenutih rashoda poslovanja i rashoda za naknade građanima i kućanstvima koji su izvršeni iznad planiranih iznosa za 11.339,00 kn ili 0,9%.

## b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 25.679.324,00 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                           | 22.272.511,00 | 22.330.820,00 | 100,3        |
| 2.         | Financijska imovina                             | 2.884.870,00  | 3.348.504,00  | 116,1        |
| 2.1.       | Novčana sredstva                                | 33.727,00     | 6.197,00      | 18,4         |
| 2.2.       | Depoziti, jamčevni polozi                       | 184.156,00    | 184.156,00    | 100,0        |
| 2.3.       | Potraživanja                                    | 2.557.987,00  | 3.049.151,00  | 119,2        |
| 2.4.       | Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici | 109.000,00    | 109.000,00    | 100,0        |
|            | Ukupno imovina                                  | 25.157.381,00 | 25.679.324,00 | 102,1        |
| 3.         | Obveze  | 5.972.009,00  | 7.584.694,00  | 127,0        |
| 4.         | Vlastiti izvori                                 | 19.185.372,00 | 18.094.630,00 | 94,3         |
|            | Ukupno obveze i vlastiti izvori                 | 25.157.381,00 | 25.679.324,00 | 102,1        |
|            | Izvanbilančni zapisi                            | 259.153,00    | 0,00          | -            |

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost zemljišta u iznosu 756.378,00 kn, građevinskih objekata 17.890.893,00 kn, opreme 718.679,00 kn i nematerijalne proizvedene imovine (računalni program, umjetnička djela i razna projektna dokumentacija) 2.964.870,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 6.197,00 kn, depozite 105.932,00 kn (sredstva na depozitnom računu posebnih namjena kod Hrvatske banke za obnovu i razvitak namijenjena financiranju kapitalnih projekata za razvoj otoka), jamčevne pologe 78.224,00 kn (jamčevina za najam osobnog automobila putem operativnog leasinga), potraživanja za prihode poslovanja 2.953.507,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine 92.745,00 kn, druga potraživanja 2.899,00 kn i udjele u glavnici 109.000,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 3.154.141,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine 420.799,00 kn i obveze za primljene zajmove 4.009.754,00 kn.

Izvanbilančni zapisi se odnose na jamstvo dano vlastitom komunalnom trgovačkom društvu za zaduživanje, koje je trgovačko društvo do konca 2010. otplatilo u cijelosti.

## 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 korištenje namjenskih prihoda za propisane namjene, poduzimanje mjera za pokriće manjka prihoda u sljedećem razdoblju, obavljanje komunalnih djelatnosti na propisani način, te obavljanje nabave u skladu sa zakonskim odredbama.

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



Nalozi prema kojima je postupljeno:

- Komunalne djelatnosti su obavljane u skladu sa zakonskim odredbama.
- Nabava je obavljana u skladu sa zakonskim odredbama.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Mjere za pokriće manjka prihoda nisu poduzete.
- Dio namjenskih prihoda nije korišten za propisane namjene.

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 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), 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). Do konca 2010. Općina nije uspostavila i razvila financijsko upravljanje i kontrole u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole nije imenovan i nije donesen plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, što nije u skladu s odredbom članka 8. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Osoba zadužena za nepravilnosti i prijave nije imenovana, što nije u skladu s odredbom članka 36. navedenoga Zakona. Odredbom članka 3. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru je propisano, ako čelnik korisnika proračuna ne imenuje voditelja za financijsko upravljanje i kontrole, i/ili ne uspostavi druge organizacijske oblike, njegova je obveza provoditi aktivnosti vezane uz uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola. 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 imenovanje voditelja za financijsko upravljanje i kontrole i osobe zadužene za nepravilnosti i prijave te izradu plana uspostave 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. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i navela da će se utvrđene nepravilnosti otkloniti u što skorije vrijeme.*

## 2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. Godišnji popis imovine i obveza za 2010. nije obavljen na propisani način. Popisana je nefinancijska imovina, o čemu su podaci uneseni u popisne liste, dok financijska imovina i obveze nisu popisani. Nakon popisa nefinancijske imovine, povjerenstvo za popis nije sastavilo izvještaj o popisu. Odredbama članka 15. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je da se popis imovine i obveza mora sastaviti na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste. Popisne liste su knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi povjerenstva za popis. Prema odredbama članka 16. i 17. istog Pravilnika, povjerenstvo za popis osniva čelnik proračuna, koji određuje datum popisa, te rokove obavljanja popisa i dostavljanja izvještaja s priloženim popisnim listama. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna. Čelnik proračuna na temelju izvještaja i priloženih popisnih lista odlučuje o načinu likvidacije utvrđenih manjkova, načinu knjiženja utvrđenih viškova, otpisu nenaplativih i zastarjelih potraživanja i obveza, rashodovanju sredstava, opreme i sitnog inventara, te o mjerama protiv osoba odgovornih za manjkove, oštećenja, neusklađenost knjigovodstvenog i stvarnog stanja, zastaru i nenaplativost potraživanja i slično.

Državni ured za reviziju nalaže obavljanje godišnjeg popisa imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- 2.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i navela da će se utvrđene nepravilnosti otkloniti u što skorije vrijeme.*

## 3. Upravljanje imovinom

- 3.1. Općina u 2010. nije prodavala zemljište, ali je to činila ranijih godina. Općinsko vijeće je u prosincu 2003. donijelo odluku o prodaji građevinskog zemljišta čija je vrijednost, procjenom ovlaštenog procjenitelja, utvrđena u iznosu 4,- EUR/m<sup>2</sup>. U prosincu 2003. i siječnju 2004. objavljen je javni natječaj za prodaju zemljišta površine 300 000 m<sup>2</sup> radi izgradnje turističkih sadržaja. Početna cijena je utvrđena u iznosu 4,- EUR/m<sup>2</sup>. Primljene su tri ponude, a postupak njihovog ocjenjivanja provelo je povjerenstvo. Općinsko vijeće je u veljači 2004. donijelo odluku o prodaji zemljišta ponuditelju koji je ponudio najvišu cijenu zemljišta u iznosu 4,50 EUR/m<sup>2</sup>. Ugovor o kupoprodaji zemljišta površine 300 000 m<sup>2</sup> po cijeni od 4,50 EUR/m<sup>2</sup>, odnosno ukupno 1.350.000,- EUR, u kunskoj protuvrijednosti na dan uplate, zaključen je u ožujku 2004.

Bitne odredbe ugovora su: da je kupoprodaja zemljišta obavljena s isključivim ciljem izgradnje turističkog naselja, te da izgradnja apartmana i vila za prodaju nije dozvoljena; da prodano odnosno kupljeno zemljište predstavlja jedinstvenu parcelu koja se ne može cijepati, niti se smije otuđiti u bilo kojem dijelu prije izgradnje cjelokupnog naselja; da će kupac zemljišta izraditi geodetski plan, osigurati potrebnu dokumentaciju za pokretanje postupka utvrđivanja pomorskog dobra, financirati izgradnju komunalne infrastrukture za potrebe turističkog naselja (pri čemu će izgrađena komunalna infrastruktura biti vlasništvo Općine, koja će kupcu priznati 50,0% troškova izgradnje komunalne infrastrukture kod naplate komunalnog doprinosa), unaprijed platiti 8.000.000,00 kn na ime komunalnog doprinosa, te dostaviti mjenicu u iznosu 2.000.000,- EUR na ime osiguranja obeštećenja Općine u slučaju kašnjenja u realizaciji ugovorenog projekta dužeg od četiri mjeseca u odnosu na plan građenja, ukoliko bi do kašnjenja došlo krivnjom kupca; te da će svaka ugovorna strana, ukoliko dođe do raskida ugovora, krivnjom bilo Općine bilo kupca zemljišta, drugoj strani vratiti sve što je od nje primila na temelju ugovora. Prema planu građenja, koji je sastavni dio ugovora, turistički objekti i sadržaji unutar naselja bi se sukcesivno gradili i stavljali u funkciju tijekom sedam godina od dobivanja građevinske dozvole. U skladu sa zaključenim ugovorom, kupac zemljišta je u ožujku 2004. platio kupoprodajnu cijenu u iznosu 10.212.008,00 kn, tijekom 2005. i 2006. uplatio 8.000.000,00 kn na ime komunalnog doprinosa, izradio geodetski plan, te dostavio mjenicu u iznosu 2.000.000,- EUR. Koncem 2004. je došlo do zastoja u realizaciji projekta zbog osporavanja prava vlasništva nad kupljenim zemljištem od strane Republike Hrvatske, zastupane po Općinskom državnom odvjetništvu iz Zadra. Spor je vođen pred Općinskim sudom u Zadru, a okončan je revizijom Vrhovnog suda Republike Hrvatske u kolovozu 2007., na način da je tužbeni zahtjev odbijen. Kupac zemljišta je u prosincu 2006. izradio urbanistički plan uređenja područja na kojem se nalazi kupljeno zemljište, te u rujnu 2009. i idejno rješenje turističkog naselja procijenjene vrijednosti 150.000.000,- EUR, koje bi se prostiralo na 30 hektara površine, a uključivalo bi hotele i vile s ukupno 1 500 ležajeva, marinu s 200 vezova, te prateće ugostiteljske, sportske, rekreacijske i zabavne sadržaje. Općina je u siječnju 2010. zatražila od kupca očitovanje o radnjama koje planira obaviti u narednom razdoblju. Prema očitovanju kupca, u tijeku je izrada studije utjecaja na okoliš i druge dokumentacije potrebne za dobivanje građevinske dozvole, nakon čega bi se projekt izgradnje turističkog naselja realizirao u skladu s planom gradnje. Općinsko vijeće je u ožujku 2011. donijelo zaključak o naplati mjenice u iznosu 2.000.000,- EUR. Mjenica je dostavljena banci na naplatu, ali je vraćena s obrazloženjem da je račun s kojeg je trebala biti naplaćena zatvoren u srpnju 2007. Prema podacima iz sudskog registra, kupac zemljišta je u srpnju 2007. promijenio sjedište iz Savudrije u Zadar, gdje se nalazio i u vrijeme obavljanja revizije (travanj 2011.). S obzirom da je ugovorom predviđena realizacija izgradnje turističkog naselja tijekom sedam godina od dobivanja građevinske dozvole, a naplata mjenice u slučaju kašnjenja realizacije, Državni ured za reviziju je mišljenja da se nisu ispunili uvjeti za naplatu mjenice jer građevinska dozvola nije dobivena.

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

## 4. Prihodi

- 4.1. Prihodi su planirani u iznosu 4.548.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 4.570.413,00 kn, što je za 22.413,00 kn ili 0,5% više od plana.

Potraživanja su koncem 2010. iskazana u iznosu 3.049.151,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2009. veća su za 491.164,00 kn ili 19,2%. Odnose se na potraživanja za komunalni doprinos u iznosu 1.285.342,00 kn, općinske poreze 908.773,00 kn, komunalnu naknadu 326.147,00 kn, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu 245.000,00 kn, zakupnine 95.500,00 kn, prodaju zemljišta 92.745,00 kn i druga potraživanja 95.644,00 kn. Dospjela su sva potraživanja. Potraživanja starija od jedne godine iznose 2.676.585,00 kn, dok potraživanja starosti do jedne godine iznose 372.566,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja mjere naplate nisu poduzimane, osim što su za komunalni doprinos u iznosu 730.054,00 kn dužnicima poslani opomene. 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.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu odnose se na: prihode od pomoći, naknade za koncesije na pomorskom dobru, naknade za koncesijska odobrenja, spomeničku rentu, boravišnu pristojbu, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, vodni doprinos, komunalnu naknadu i komunalni doprinos. Ostvareni su u iznosu 2.941.613,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 64,4%. Prihodi su korišteni za propisane namjene, osim dijela prihoda od komunalnog doprinosa u iznosu 853.750,00 kn, koji je utrošen za tekuće proračunske potrebe umjesto za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 60. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kojom je propisano da se proračunska sredstva koriste za namjene utvrđene posebnim zakonima i odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema odredbi članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalni doprinos je prihod jedinice lokalne samouprave kojim se financira građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nalaže se korištenje prihoda od komunalnog doprinosa za propisane namjene u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

#### 4.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju.*

### 5. Rashodi

- 5.1. Rashodi su planirani u iznosu 4.548.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 4.364.039,00 kn, što je za 183.961,00 kn ili 4,0% manje od plana. Ostvaren je višak prihoda tekuće godine u iznosu 206.374,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodne godine u iznosu 4.478.078,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 4.271.704,00 kn.

Dospjele obveze su koncem godine iskazane u iznosu 3.574.940,00 kn i čine 78,2% ostvarenih prihoda u 2010. Stoga se predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba iz nadležnosti Općine.

Rashodi za zaposlene planirani su u iznosu 683.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 686.181,00 kn, što je za 3.181,00 kn više od plana. Odnose se na bruto plaće u iznosu 579.312,00 kn i doprinose na plaću u iznosu 106.869,00 kn. Općina je u 2010. imala šest zaposlenika. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće i izračuna plaća dužnosnika, službenika i namještenika postupljeno je u skladu s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10). Donesen je pravilnik o unutarnjem redu i usklađen je s odredbama Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 74/10).

Općina nije donijela i uskladila odluke i akte kojima se regulira isplata plaća s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Odredbama članka 19. i 21. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da predstavnička tijela županija, gradova i općina trebaju najkasnije u roku od 3 mjeseca od stupanja na snagu ovoga Zakona donijeti odluku kojom se određuju osnovice i koeficijenti za obračun plaća župana, gradonačelnika i načelnika i njihovih zamjenika i odluku kojom se određuju naknade za rad zamjenika župana, gradonačelnika, načelnika i njihovih zamjenika kada dužnost obavljaju bez zasnivanja radnog odnosa. Nakon što odluke predstavničkog tijela stupe na snagu, a najkasnije u roku od 30 dana, trebaju se donijeti pojedinačna rješenja o plaći odnosno naknadi za rad župana, gradonačelnika, načelnika i njihovih zamjenika. Odredbama članka 20. i 22. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da predstavnička tijela županija, gradova i općina trebaju najkasnije u roku od 3 mjeseca od stupanja na snagu Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi donijeti odluku kojom se određuju koeficijenti za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a pojedinačna rješenja o plaćama službenika i namještenika trebala su biti donesena u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o koeficijentima od strane predstavničkog tijela. Prema odredbi članka 33. Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u roku od 30 dana od stupanja na snagu pravilnika o unutarnjem redu trebalo je donijeti rješenja o rasporedu službenika i namještenika.

Tijekom 2010. Općina nije doznavačavala sredstva Hrvatskom crvenom križu. 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 jedinca 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 donijeti odluke kojima se određuju osnovica i koeficijent za obračun plaće načelnika odnosno naknada za rad njegovog zamjenika, pojedinačna rješenja o plaći odnosno naknadi za rad načelnika i njegovog zamjenika, odluku kojom se određuju koeficijenti za obračun plaće službenika i namještenika, pojedinačna rješenja o plaćama službenika i namještenika i rješenja o rasporedu službenika i namještenika, u skladu s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

- 5.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i navela da će se utvrđene nepravilnosti otkloniti u što skorije vrijeme.*

### 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. utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na namjensko korištenje prihoda i poduzimanje mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka. Revizijom za 2010. je utvrđeno da navedene nepravilnosti nisu otklonjene.
  - Općina nije uspostavila i razvila sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s propisima koji reguliraju to područje. (točka 1. Nalaza)
  - Godišnji popis imovine i obveza za 2010. nije obavljen na propisani način. Popisana je nefinancijska imovina, o čemu su podaci uneseni u popisne liste, dok financijska imovina i obveze nisu popisani. Nakon popisa nefinancijske imovine, povjerenstvo za popis nije sastavilo izvještaj o popisu. (točka 2. Nalaza)
  - Općina je u ožujku 2004. proдала građevinsko zemljište radi izgradnje turističkog naselja u roku sedam godina od izdavanja građevinske dozvole, a do vremena obavljanja revizije (travanj 2011.), građevinska dozvola nije izdana i izgradnja nije započeta. (točka 3. Nalaza)
  - Koncem godine dospjela potraživanja iznose 3.049.151,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja mjere naplate nisu poduzimane, osim što su za komunalni doprinos u iznosu 730.054,00 kn dužnicima poslani opomene. Dio prihoda od komunalnog doprinosa u iznosu 853.750,00 kn nije utrošen za propisane namjene, već za podmirenje tekućih proračunskih rashoda. (točka 4. Nalaza)
  - Ostvaren je višak prihoda tekuće godine u iznosu 206.374,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodne godine u iznosu 4.478.078,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 4.271.704,00 kn. Dospjele obveze iznose 3.574.940,00 kn i čine 78,2% ostvarenih prihoda u 2010. Rashodi za plaće izvršeni su u iznosu 686.181,00 kn. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće i izračuna plaća dužnosnika, službenika i namještenika postupljeno je u skladu sa zakonskim propisima, dok odluke kojima se određuju osnovica i koeficijent za obračun plaće načelnika odnosno naknada za rad njegovog zamjenika, pojedinačna rješenja o plaći odnosno naknadi za rad načelnika i njegovog zamjenika, odluka kojom se određuju koeficijenti za obračun plaće službenika i namještenika, pojedinačna rješenja o plaćama službenika i namještenika i rješenja o rasporedu službenika i namještenika nisu usklađeni sa zakonskim odredbama. (točka 5. Nalaza)



4. Općina obuhvaća jedno naselje sa 713 stanovnika. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Općina ima šest zaposlenika. Odgovorna osoba za izvršenje proračuna je načelnik Ivica Pogorilić. Proračunski dokumenti doneseni su u skladu s propisima. Prihodi su ostvareni u iznosu 4.570.413,00 kn, a rashodi su izvršeni u iznosu 4.364.039,00 kn. Višak prihoda tekuće godine iznosi 206.374,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz ranijih godina iznosi 4.478.078,00 kn te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 4.271.704,00 kn. Obveze koncem 2010. iznose 7.584.694,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu veće su za 1.612.685,00 kn ili 27,0%. Dospjele obveze iznose 3.574.940,00 kn i čine 78,2% ostvarenih prihoda u 2010. Stoga se predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Općine. Vrijednosno najznačajniji prihodi ostvareni su od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 1.852.135,00 kn ili 40,5% i poreza u iznosu 1.433.874,00 kn ili 31,4% ukupno ostvarenih prihoda. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 2.941.613,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 64,4%. Sredstva osigurana u proračunu korištena su za propisane namjene, osim dijela prihoda od komunalnog doprinosa u iznosu 853.750,00 kn koji su utrošeni za tekuće proračunske potrebe umjesto za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Potraživanja koncem 2010. iznose 3.049.151,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu veća su za 491.164,00 kn ili 19,2%. Sva potraživanja su dospjela. Vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalni doprinos, općinske poreze, komunalnu naknadu i naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu u iznosu 2.765.262,00 kn ili 90,7% dospjelih potraživanja. Za naplatu dospjelih potraživanja mjere naplate nisu poduzimane, osim što su za komunalni doprinos u iznosu 730.054,00 kn dužnicima poslani opomene. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba. Općina je u ožujku 2004. prodala građevinsko zemljište radi izgradnje turističkog naselja u roku sedam godina od izdavanja građevinske dozvole. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2011.), građevinska dozvola nije izdana i izgradnja nije započeta. Općina nije pozajmljivala proračunska sredstva i nije davala suglasnosti za zaduživanje. Prethodnih godina se zadužila kod banaka radi financiranja izgradnje komunalne infrastrukture. Stanje obveza za primljene zajmove koncem 2010. iznosi 4.009.754,00 kn. Dala je jamstvo vlastitom komunalnom društvu za zaduživanje kod banke, koje je društvo do konca 2010. otplatilo u cijelosti. 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 materijalne rashode u iznosu 1.285.715,00 kn ili 29,5% ukupno izvršenih rashoda. Slijede rashodi za kapitalne donacije u iznosu 858.670,00 kn ili 19,7%, rashodi za zaposlene u iznosu 686.181,00 kn ili 15,7%, tekuće donacije u iznosu 621.161,00 kn ili 14,2% i rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 327.397,00 kn ili 7,5% ukupno izvršenih rashoda. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće i izračuna plaća dužnosnika, službenika i namještenika postupljeno je u skladu sa zakonskim propisima, dok odluke kojima se određuju osnovica i koeficijent za obračun plaće načelnika odnosno naknada za rad njegovog zamjenika, pojedinačna rješenja o plaći odnosno naknadi za rad načelnika i njegovog zamjenika, odluka kojom se određuju koeficijenti za obračun plaće službenika i namještenika, pojedinačna rješenja o plaćama službenika i namještenika i rješenja o rasporedu službenika i namještenika nisu usklađeni sa zakonskim odredbama.

Komunalne djelatnosti obavljane su u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Nabava roba, radova i usluga obavljena je u skladu s propisima o javnoj nabavi. Općina nije uspostavila sustav financijskog upravljanja i kontrola. Revizijom za 2010. utvrđeno je da je postupljeno prema nalogima koji se odnose na obavljanje komunalnih djelatnosti i provođenje postupaka nabave, dok nije postupljeno prema nalogu i prijedlogu koji se odnose na namjensko korištenje prihoda i poduzimanje mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka, a u reviziji za 2010. utvrđene su i druge nepravilnosti opisane u nalazu, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.