



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD VRGORAC

Split, studeni 2012.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2011.	7
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2010.	7
	Nalaz za 2011.	9
III.	MIŠLJENJE	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split
KLASA: 041-01/12-02/130
URBROJ: 613-19-12-6

Split, 8. studenoga 2012.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA VRGORCA ZA 2011.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje grada Vrgorca (dalje u tekstu: Grad) za 2011.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 29. svibnja do 8. studenoga 2012.

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, 16/07, 95/08-Odluka USRH, 46/10 i 145/10) utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Splitsko-dalmatinske županije. Grad obuhvaća 24 naselja s ukupno 6 501 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2011.). Prema odredbama Zakona o brdsko planinskim područjima (Narodne novine 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05 i 80/08), Grad ima status brdsko-planinskog područja. Prema odredbama članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09 i 150/11) Grad u samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju prava građana, a 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 Grada su ustrojena četiri upravna odjela. Grad je u 2011. imao 21 zaposlenika. Ima četiri proračunska korisnika (Gradska knjižnica, Gradska glazba, Gradsko kulturno središte i Dječji vrtić) s ukupno 38 zaposlenika. Statut i drugi opći akti su doneseni. Gradsko vijeće ima 15 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna tijekom 2011. i u vrijeme obavljanja revizije je gradonačelnik Borislav Matković.

Planiranje

Proračun, odluka o izvršavanju proračuna, te izmjene i dopune proračuna su doneseni. Proračunom su prihodi i primici te rashodi i izdaci planirani u iznosu 33.760.000,00 kn. Tijekom 2011. donesene su dvije izmjene i dopune proračuna. Drugim izmjenama i dopunama proračuna iz prosinca 2011., prihodi te rashodi su planirani u iznosu 33.520.000,00 kn, što je za 240.000,00 kn ili 0,7% manje od planiranih proračunom.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08) donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2012. i 2013. Prema spomenutim projekcijama planirani su prihodi i primici odnosno rashodi i izdaci za 2012. u iznosu 34.191.000,00 kn, te za 2013. u iznosu 34.743.000,00 kn.

Grad nije donio plan razvojnih programa.

Financijski izvještaji

Grad vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2011., ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 31.190.296,00 kn, što je za 5.217.327,00 kn ili 14,3% manje u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi su za 2011. ostvareni za 2.329.704,00 kn ili 7,0% manje od planiranih.

U tablici broj 1 se daju podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

Redni broj	Prihodi	u kn		
		Ostvareno za 2010.	Ostvareno za 2011.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Prihodi od poreza	9.103.566,00	8.791.401,00	96,6
2.	Pomoći	20.948.338,00	14.461.386,00	69,0
3.	Prihodi od imovine	161.758,00	142.985,00	88,4
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	6.181.499,00	7.751.929,00	125,4
5.	Prihodi od donacija	0,00	20.000,00	-
6.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	12.462,00	22.595,00	181,3
Ukupno		36.407.623,00	31.190.296,00	85,7

Najznačajniji udjel imaju prihodi od pomoći u iznosu 14.461.386,00 kn ili 46,4%, prihodi od poreza 8.791.401,00 kn ili 28,2% i prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada 7.751.929,00 kn ili 24,9%. Svi drugi prihodi (prihodi od imovine, donacija, te prihodi od prodaje nefinancijske imovine) iznose 185.580,00 kn ili 0,5% ukupnih prihoda.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu se odnose na: pomoći, spomeničku rentu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, donacije, te prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Ostvareni su u iznosu 21.179.430,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 67,9%. Za propisane namjene utrošeno je 21.039.430,00 kn, dok se dio sredstava od pomoći (za sufinanciranje Programa razvoja turizma) u iznosu 140.000,00 kn koncem 2011. nalazilo na žiro računu.

U ostvarenim prihodima od poreza u iznosu 8.791.401,00 kn sadržan je porez i prirez na dohodak u iznosu 8.536.746,00 kn, gradski porezi (porez na tvrtku, korištenje javnih površina, potrošnju i kuće za odmor) u iznosu 213.884,00 kn, te porez na promet nekretnina u iznosu 40.771,00 kn. Uveden je prirez porezu na dohodak u visini 10,0%.

Prihodi od pomoći u iznosu 14.461.386,00 kn se odnose na tekuće pomoći u iznosu 12.841.386,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu 1.620.000,00 kn. Vrijednosno najznačajnije tekuće pomoći se odnose na sredstva iz državnog proračuna od poreza na dobit u iznosu 11.407.954,00 kn. Unutar kapitalnih pomoći vrijednosno značajnije su pomoći iz državnog proračuna za sufinanciranje izgradnje cesta i poduzetničke zone, te pomoći iz županijskog proračuna za sufinanciranje izgradnje sustava vodoopskrbe i odvodnje.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada su ostvareni u iznosu 7.751.929,00 kn, od čega su vrijednosno značajniji prihodi od komunalnog doprinosa u iznosu 5.638.890,00 kn i komunalne naknade u iznosu 968.923,00 kn.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 22.595,00 kn se odnose na prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo.

Prema podacima iz Izvještaja o приходima i rashodima, primicima i izdacima za 2011., ukupni rashodi su ostvareni u iznosu 31.154.619,00,00 kn, što je za 3.357.534,00 kn ili 9,7% manje u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi su za 2011. ostvareni za 2.365.381,00 kn ili 7,1% manje od planiranih.

U tablici broj 2 se daju podaci o ostvarenim rashodima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2010.	Ostvareno za 2011.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Rashodi za zaposlene	6.150.567,00	6.112.099,00	99,4
2.	Materijalni rashodi	10.888.014,00	8.550.826,00	78,5
3.	Financijski rashodi	61.357,00	70.471,00	114,9
4.	Subvencije	961.688,00	773.164,00	80,4
5.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	2.753.015,00	3.286.609,00	119,4
6.	Ostali rashodi	5.341.118,00	5.268.336,00	98,6
7.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	8.356.394,00	7.093.114,00	84,9
Ukupno		34.512.153,00	31.154.619,00	90,3
Višak prihoda i primitaka		1.895.470,00	35.677,00	1,9

Višak prihoda za 2011. iznosi 35.677,00 kn. Preneseni višak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iznosi 148.756,00 kn (iz 2010. višak prihoda iznosi 1.895.470,00 kn, a iz ranijih godina manjak prihoda iznosi 1.746.714,00 kn), te ukupan višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 184.433,00 kn.

Najznačajniji udjel imaju materijalni rashodi u iznosu 8.550.826,00 kn ili 27,5%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 7.093.114,00 kn ili 22,8%, te rashodi za zaposlene u iznosu 6.112.099,00 kn ili 19,6%. Svi drugi rashodi (financijski rashodi, subvencije, naknade građanima i kućanstvima, te ostali rashodi) iznose 9.398.580,00 kn i imaju udjel 30,1% u ukupno ostvarenim rashodima.

Materijalni rashodi su ostvareni u iznosu 8.550.826,00 kn, a odnose se na rashode za usluge u iznosu 5.175.014,00 kn, materijal i energiju u iznosu 1.080.378,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 373.720,00 kn i druge nespomenute rashode poslovanja u iznosu 1.921.714,00 kn (vrijednosno značajniji su naknade za rad predstavničkih tijela 376.328,00 kn, te reprezentacija 530.349,00 kn). Vrijednosno značajni materijalni rashodi su rashodi za usluge održavanja objekata komunalne infrastrukture u iznosu 2.942.618,00 kn.

Ostali rashodi u iznosu 5.268.336,00 kn se odnose na tekuće donacije u novcu u iznosu 4.093.452,00 kn sportskim društvima, udrugama, političkim strankama, te vjerskim zajednicama, kapitalne donacije u iznosu 144.884,00 kn zdravstvenim ustanovama, udrugama i građanima, te kapitalne pomoći komunalnom društvu u iznosu 1.030.000,00 kn (za otplatu kredita i za gradnju fekalne i oborinske kanalizacije).

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 7.093.114,00 kn. Vrijednosno značajniji se odnose na prijenose komunalnom društvu (za izgradnju vodoopskrbe, cesta, i otkup zemljišta) u iznosu 1.346.025,00 kn, izgradnju športskih objekata 731.510,00 kn, otkup zemljišta za gradnju cesta 834.637,00 kn, izgradnju javne rasvjete 247.601,00 kn, te nabavu službenog osobnog automobila 187.900,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2011., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 102.632.254,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2011.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2011.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	88.780.926,00	94.480.574,00	106,4
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	1.055.269,00	1.055.269,00	100,0
1.2.	Građevinski objekti	78.130.719,00	83.669.359,00	107,1
1.3.	Postrojenja i oprema	329.496,00	298.432,00	90,6
1.4.	Prijevozna sredstva	0,00	162.846,00	-
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	9.006.497,00	9.006.497,00	100,0
1.6.	Druga nefinancijska imovina	258.945,00	288.171,00	111,3
2.	Financijska imovina	6.869.098,00	8.151.680,00	118,7
2.1.	Novčana sredstva	1.239.182,00	1.327.705,00	107,1
2.2.	Depoziti i jamčevni polozi	203.589,00	76.115,00	37,4
2.3.	Dionice i udjeli u glavnici	416.500,00	416.500,00	100,0
2.4.	Potraživanja za prihode poslovanja	4.305.713,00	5.685.834,00	132,1
2.5.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	687.684,00	631.185,00	91,8
2.6.	Druga potraživanja	16.430,00	14.341,00	87,3
	Ukupna imovina	95.650.024,00	102.632.254,00	107,3
3.	Obveze	1.122.708,00	1.173.481,00	104,5
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	1.112.511,00	847.968,00	76,2
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	10.197,00	325.513,00	-
4.	Vlastiti izvori	94.527.316,00	101.458.773,00	107,3
	Ukupne obveze i vlastiti izvori	95.650.024,00	102.632.254,00	107,3

Vrijednost zemljišta u iznosu 1.055.269,00 kn se odnosi na građevinsko zemljište.

Vrijednost građevinskih objekata se odnosi na vrijednost objekata vodoopskrbe i odvodnje 40.244.024,00 kn, cesta i gradskih ulica 24.796.873,00 kn, poslovnih objekata 10.411.919,00 kn (upravna zgrada, športske dvorane, komunalni objekti na groblju, vrtići, škola, kolodvor, poslovna zona), drugih objekata 8.178.436,00 kn (javna rasvjeta, spomenici, igrališta i otkup zemljišta), te stambeni prostor 38.107,00 kn.

Vrijednost nefinancijske imovine u pripremi se odnosi na nerazvrstane ceste 7.229.577,00 kn, izgradnju igrališta i sportskog centra 1.387.144,00 kn, te ulaganja u poduzetničku zonu 389.776,00 kn.

Stanje novčanih sredstava koncem 2011. iznosi 1.327.705,00 kn i odnosi se na sredstva na žiro računu 1.324.064,00 kn i u blagajni 3.641,00 kn.

Depoziti i jamčevni polozi u iznosu 76.115,00 kn se odnose na depozit kod poslovne banke za subvencioniranje kamata poduzetnicima.

Obveze su koncem 2011. iskazane u iznosu 1.173.481,00 kn i u cijelosti su dospjele. U odnosu na prethodnu godinu veće su za 50.773,00 kn ili 4,5%. Odnose se na obveze za rashode poslovanja 847.968,00 kn, te nabavu nefinancijske imovine 325.513,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2011.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka, te 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 financijskih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz ranijeg razdoblja, te 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 zakona i propisa te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti Grada. Obavljeni su razgovori sa gradonačelnikom i zaposlenicima u svrhu obrazloženja o pojedinim poslovnim događajima.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2010.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Grada za 2010., 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 je naložio provođenje aktivnosti vezanih za uspostavu i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola, poduzimanje raspoloživih mjera naplate proračunskih prihoda, izvršavanje rashoda do visine planirane proračunom, povjeravanje komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta u skladu s propisima, urediti odnose s komunalnim društvom u vezi upravljanja objektima vodoopskrbe i odvodnje, komunalnom društvu putem tekućih pomoći ne prenositi sredstva za pokriće troškova poslovanja, provoditi propisane postupke javne nabave, zatražiti od izvoditelja radova okončanu situaciju i izvješće nadzornog inženjera za uređenje okoliša zgrade poticane stanogradnje.

Revizijom za 2011. je utvrđeno prema kojem nalogu je postupljeno, koji je u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalog prema kojem je postupljeno:

- Grad nije tijekom godine prenosio sredstva komunalnom društvu putem tekućih pomoći za pokriće troškova poslovanja.

Nalog u postupku izvršenja:

- plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti za 2011. nije sastavljen; voditelj financijskog upravljanja i kontrola nije imenovan; u 2012. imenovana je osoba zadužena za nepravilnosti i prijave.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

- mjere za potpunu naplatu pojedinih prihoda nisu poduzimane,
- pojedini rashodi su izvršeni iznad planiranih,
- dio komunalnih poslova održavanja nerazvrstanih cesta nisu povjereni izvođaču u skladu s propisima o komunalnom gospodarstvu,
- odnosi s komunalnim društvom u vezi upravljanja objektima vodoopskrbe i odvodnje nisu uređeni,
- pojedini postupci javne nabave nisu provedeni u skladu s propisima,
- za uređenje okoliša zgrade poticajne stanogradnje nije ispostavljena okončana situacija i nije sastavljeno izvješće nadzornog inženjera.

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

Nalaz za 2011.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode te javnu nabavu.

1. Planiranje i računovodstveno poslovanje

1.1. Računovodstveno poslovanje propisano je odredbama Zakona o proračunu, Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11) i drugim provedbenim propisima.

Grad nije donio plan razvojnih programa. Prema odredbama članaka 16. i 34. Zakona o proračunu, proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela, a na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i od plana razvojnih programa. U planu razvojnih programa se iskazuju planirani rashodi proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave vezani uz provođenje investicija, davanje kapitalnih pomoći i donacija u sljedeće tri godine, koji su razrađeni po pojedinim programima, godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračune sljedećih godina, te po izvorima financiranja za cjelovitu izvedbu programa.

Iznad planiranih ostvareni su rashodi za materijal i energiju, kapitalne pomoći, financijski rashodi, te naknade građanima i kućanstvima za 109.458,00 kn ili 2,0%. Odredbama članka 7. Zakona o proračunu, propisano je ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, povećaju rashodi i izdaci, odnosno umanje prihodi i primitci, proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem novih prihoda i primitaka, odnosno smanjenjem predviđenih rashoda i izdataka. Uravnoteženje proračuna se provodi tijekom proračunske godine izmjenama i dopunama proračuna prema postupku za donošenje proračuna.

Unos podataka u poslovne knjige nije obavljen na temelju urednih i kontroliranih knjigovodstvenih isprava, jer računi ne sadrže datum ovjere odgovorne osobe iz koje bi bilo vidljivo kada je poslovni događaj nastao, te ne sadrže naznaku da je roba primljena i ovjeru da su radovi i usluge obavljene. Rashodi u iznosu 2.829.043,00 kn (sanacija sustava navodnjavanja, usluge izrade dokumenata prostornog uređenja, ugovori o djelu, autorski honorari, grafičke usluge, naknada Poreznoj upravi, sufinanciranje poduzetničkih kredita, otkup zemljišta, te održavanje nerazvrstanih cesta) nisu evidentirani na računima propisanim Računskim planom, što onemogućuje praćenje ostvarenja rashoda po vrstama. Prema odredbama članka 98. i 103. Zakona o proračunu i članka 11. i 22. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, unos podatka u poslovne knjige se temelji na urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama. Isprava za knjiženje je uredna kada se iz nje nedvosmisleno može utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena. Računskim planom proračuna su utvrđene brojčane oznake i nazivi pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati, između ostalog, prihode i rashode.

Analitička knjigovodstvena evidencija dugotrajne nefinancijske imovine po vrsti količini i vrijednosti nije ustrojena, dok se evidencija o obvezama ne vodi uredno, jer ne sadrži ispravan datum dospjeća obveza. U poslovnim knjigama je evidentirana nefinancijska imovina u pripremi u vrijednosti 9.006.497,00 kn, a evidencija u glavnoj knjizi ne osigurava pregled nefinancijske imovine u pripremi prema vrstama objekata. Odredbom članka 8. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisana je obveza ustrojavanja analitičke knjigovodstvene evidencije dugotrajne nefinancijske imovine po vrsti, količini i vrijednosti, te evidencije o potraživanjima i obvezama (po subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospelosti, zateznim kamatama i drugo), ako izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige nisu osigurani potrebni podaci.

Državni ured za reviziju nalaže uz proračun donijeti plan razvojnih programa u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nalaže se rashode izvršavati do visine planiranih proračunom. Prije evidentiranja knjigovodstvenih isprava u poslovnim knjigama, nalaže se njihovo ovjeravanje. Nalaže se, rashode evidentirati u poslovnim knjigama po vrstama na propisanim računima Računskog plana do razine osnovnog računa. Nalaže se ustrojiti analitičke knjigovodstvene evidencije dugotrajne nefinancijske imovine, a evidencije o obvezama uredno voditi.

- 1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navode da je Grad pri izradi proračuna za 2011. donio plan razvojnih programa, međutim pri donošenju izmjena proračuna nisu donesene izmjene plana razvojnih programa, a za 2012. su pripremljene izmjene i dopune plana razvojnih programa. Dalje navode da će početkom 2013. ustrojiti analitičku evidenciju dugotrajne nefinancijske imovine.*

2. Prihodi

- 2.1. Prihodi su ostvareni u iznosu 31.190.296,00 kn, što je za 5.217.327,00 kn ili 14,3% manje u odnosu na prethodnu godinu.

Na koncu 2011. potraživanja su iskazana u iznosu 6.331.360,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu veća su za 1.321.533,00 kn ili 26,4%. Vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 2.218.011,00 kn, gradske poreze u iznosu 1.043.211,00 kn, naknadu za uređenje voda u iznosu 911.272,00 kn i prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 631.185,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 5.760.160,00 kn. Za dospjela potraživanja od komunalne naknade u iznosu 309.057,00 kn pokrenuti su postupci radi naplate duga putem rješenja o ovrsi (56 ovršnih postupaka), od čega je naplaćeno 43.818,00 kn. Za naplatu preostalih dospjelih potraživanja od gradskih poreza, zakupa poslovnih objekata, naknade za uređenje voda, drugih nespomenutih prihoda i prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 3.542.149,00 kn, dužnicima su upućivane opomene, dok druge mjere naplate nisu poduzimane. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu, tijela jedinice lokalne samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti na račun proračuna u skladu s odgovarajućim zakonima i propisima.

Pozornost valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. 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. Isto tako predlaže se, u svrhu učinkovitije naplate, sustavna razrada i kontinuirano praćenje dospjelih potraživanja.

Prihodi od zakupa poslovnih prostora su ostvareni u iznosu 128.950,00 kn. Prema evidenciji poslovnih prostora, Grad je koncem 2011. imao 28 poslovnih prostora, od kojih je deset u zakupu. Poslovni prostori su dani u zakup na temelju natječaja provedenih u ranijim godinama. Grad također ima poslovne prostore koje koriste četiri političke stranke i 14 udruga građana, bez plaćanja naknade. Ugovori o zakupu poslovnih prostora s četiri političke stranke nisu zaključivani. Prema odredbi članka 15. Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (Narodne novine 1/07), koji je bio na snazi do ožujka 2011. i odredbe članka 22. Zakona o financiranju političke aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine 24/11 i 61/11), koji se primjenjuje od ožujka 2011., između ostalog, zabranjuje se financiranje političkih stranaka od strane državnih tijela, javnih poduzeća, pravnih osoba s javnim ovlastima, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima udjele ili dionice, te javnih i drugih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iz odredbi Zakona proizlazi da se političke stranke mogu financirati iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na način koji uključuje samo redovito godišnje financiranje i isplatu naknade izborne promidžbe. U skladu s navedenim, davanje poslovnih prostora na korištenje političkim strankama bez naknade predstavlja nedopušten način financiranja političkih stranaka.

Poslovni prostori su dani političkim strankama u zakup bez provedenog natječaja, što nije u skladu s odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnoga prostora (Narodne novine 91/96, 124/97, 174/04 i 38/09), koji se primjenjivao do 15. studenoga 2011., odnosno Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora (Narodne novine 125/11), prema kojima se poslovni prostori u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave daju u zakup putem javnog natječaja.

Prihodi od grobne naknade nisu planirani ni ostvareni, što nije u skladu s odredbama članka 13. Zakona o grobljima (Narodne novine 19/98 i 50/12) i članka 23. i 24. Odluke o načinu i uvjetima obavljanja komunalne djelatnosti održavanja groblja iz listopada 2003., prema kojima korisnik za korištenje grobnog mjesta plaća godišnju grobnu naknadu. Grad nije donio Odluku o visini godišnje naknade za korištenje grobnih mjesta (grobna naknada), te nije izdavao rješenja o godišnjoj grobnoj naknadi.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Zakona o obveznim odnosima. Nalaže se, kod davanja poslovnih prostora u zakup političkim strankama postupati u skladu s odredbama Zakona o financiranju političke aktivnosti i izborne promidžbe i Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora. Nalaže se donošenje Odluke o visini godišnje grobne naknade, te prikupljanje prihoda od grobne naknade u skladu s odredbama Zakona o grobljima i gradskom Odlukom o grobljima.

- 2.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navode da su tijekom rujna i listopada 2012. pokrenuli postupke prisilne naplate dospjelih potraživanja za komunalnu naknadu, s pripadajućim zateznim kamatama, te za zakup poslovnih prostora, a za potraživanja naknade za eksploataciju mineralnih sirovina su poslani opomene dužnicima. U vezi donošenja odluke o grobnoj naknadi navode da će postupiti u skladu s nalogom.*

3. Rashodi

- 3.1. Rashodi su ostvareni u iznosu 31.154.619,00 kn, što je za 3.357.534,00 kn ili 9,7% manje u odnosu na prethodnu godinu.

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture su ostvareni u iznosu 2.942.618,00 kn. Odnose se na javnu rasvjetu u iznosu 1.238.522,00 kn (od čega električna energija za javnu rasvjetu 763.664,00 kn), čišćenje i održavanje javnih površina 374.957,00 kn, održavanje zelenih površina 360.307,00 kn, nerazvrstanih cesta 343.321,00 kn, groblja 239.539,00 kn, oborinske odvodnje 116.832,00 kn, deratizacije i dezinfekcije 108.240,00 kn, hitne komunalne intervencije 48.954,00 kn, dekoracije i iluminacije 48.800,00 kn, održavanje dva izvorišta 44.650,00 kn, te prometnu signalizaciju u iznosu 18.496,00 kn. Program održavanja komunalne infrastrukture za 2011. je usklađen s proračunom. Programom je utvrđen opis poslova održavanja, a nije utvrđen opseg poslova održavanja, zbog čega je onemogućena kontrola izvršenja programa. Prema odredbi članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11 i 90/11), predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave godišnjim programom održavanja komunalne infrastrukture obvezno utvrđuje, između ostalog, i opseg poslova održavanja.

Odluka o određivanju djelatnosti od lokalnog značaja koji se smatraju komunalnim djelatnostima nije donesena.

Predstavničko tijelo je donijelo Odluku o komunalnim djelatnostima koje se mogu obavljati na temelju pisanog ugovora i Odluku o određivanju komunalnih djelatnosti koje se obavljaju na temelju koncesije.

Grad je s komunalnim društvom u svom vlasništvu zaključio ugovor u siječnju 2011., te u kolovozu i prosincu 2011. dodatke ugovoru o obavljanju komunalnih djelatnosti koje se odnose na čišćenje i održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, oborinske odvodnje, javne rasvjete, groblja, dekoracija i iluminacija, hitne komunalne intervencije, sanacija deponija, te održavanje dva izvorišta. Ugovor ne sadrži jedinične cijene usluga, nego je određeno da su cijene i opis posla ugovoreni komunalnih djelatnosti određeni Programom održavanja komunalne infrastrukture. Program ne sadrži jedinične cijene usluga, nego samo ukupan ugovoreni iznos (primjerice za nerazvrstane ceste 400.000,00 kn) što onemogućuje usporedbu ugovoreni i nabavnih cijena održavanja. Komunalno društvo za ugovorene usluge ispostavlja Gradu račune koji ne sadrže podatke o količini i jediničnoj cijeni usluga.

Komunalne djelatnosti koji se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, prometnu signalizaciju, te održavanje oborinske odvodnje u iznosu 227.004,00 kn, povjereni su pravnim osobama izravnom pogodbom, bez provedbe propisanog postupka odabira izvoditelja i pisanog ugovora. Komunalne poslove deratizacije i dezinfekcije, Grad je povjerio pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora zaključenog 2008. na rok četiri godine.

Ugovor ne sadrži odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora. Prema odredbama članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje komunalne djelatnosti koje će povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora, utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda i donosi odluku o izboru osobe, kojoj će povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora, a ugovor o povjeravanju komunalnih poslova obvezno, pored ostalog, sadrži jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora.

Tijekom godine, Grad je doznačio komunalnom društvu (u potpunom vlasništvu) 2.959.245,00 kn za izgradnju sustava vodoopskrbe i odvodnje, što je evidentirano u okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Od 2004. do 2010. za izgradnju vodoopskrbnog i odvodnog sustava doznačeno je 12.627.745,00 kn. Pravni status vodnih građevina je utvrđen odredbama članka 23. do 26. Zakona o vodama (Narodne novine 153/09), prema kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Odredbama članaka 196. do 216. spomenutog Zakona, javna vodoopskrba se obavlja kao javna služba od interesa za gradove i općine, te su utvrđeni uvjeti pod kojima radi isporučitelj vodne usluge. Također su, odredbama članka 258. Zakona o vodama, utvrđeni rokovi za usklađivanje obavljanja komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda s odredbama spomenutog Zakona. Slijedom navedenog, pitanje vodoopskrbe na području Grada je potrebno uskladiti s propisima.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti Odluku o određivanju komunalnih djelatnosti od lokalnog značaja. Programom održavanja komunalne infrastrukture utvrditi opseg posla u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Pri zaključenju ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti s komunalnim društvom utvrditi opis poslova i jedinične cijene usluga održavanja. Za poslove koji su Zakonom o komunalnom gospodarstvu i Odlukom predstavničkog tijela određeni kao komunalne djelatnosti zaključiti pisane ugovore s pravnom i fizičkom osobom uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela. Nalaže se pri zaključenju ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti dezinfekcije i deratizacije, ugovoriti i ishoditi jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora.

3.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navode da će zajedno s donošenjem odluka vezanih za usklađenje poslovanja komunalnog društva sa Zakonom o vodama donijeti novu odluku o komunalnim djelatnostima.*

4. Postupci javne nabave

4.1. Planom nabave iz siječnja 2011. planirana je nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 6.542.000,00 kn. Plan nabave nije u potpunosti sastavljen po predmetu nabave, pozicijama proračuna i ne sadrži podatke o nabavi nekih radova i usluga. Nabava radova u vrijednosti 896.561,00 kn (održavanje zgrade gradske uprave, radovi na igralištu, izgradnja cesta i javne rasvjete) i usluga u vrijednosti 1.421.837,00 kn (telekomunikacijske, promidžbene, geodetske usluge, izrade prostornih planova, izrade projektne dokumentacije za prometnice, te usluge i robe za potrebe reprezentacije), provedena je izravnim ugovaranjem.

Prema odredbama članka 3. i 13. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08), koji se primjenjivao u 2011., Grad je javni naručitelj i obveznik primjene ovog Zakona, plan nabave se donosi za proračunsku godinu koji minimalno mora sadržavati podatke o nazivu predmeta nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave, te oznaci pozicije proračuna na kojoj su sredstva planirana. Nabavu navedenih radova i usluga trebalo je planirati planom nabave, te provesti propisane postupke javne nabave. Prema odredbi članka 5. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 9/11), koji se primjenjuje u 2012., Grad je obveznik primjene Zakona, a odredbom članka 20. Zakona je propisano što mora sadržavati plan nabave.

Izvešće o javnoj nabavi za 2011. je dostavljeno Upravi za sustav javne nabave. Prema izvješću, tijekom 2011. zaključeno je ukupno osam ugovora za nabavu u vrijednosti 1.302.616,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Od ukupne nabave, za nabavu roba su zaključena dva ugovora u vrijednosti 617.513,00 kn, te za radove šest ugovora u vrijednosti 685.103,00 kn. Nabave do 70.000,00 kn su iznosile 8.480.565,00 kn, od čega robe 1.229.345,00 kn, radovi 4.588.850,00 kn te usluge 2.662.370,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže sastaviti cjeloviti plan nabave, te provoditi propisane postupke nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi.

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

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Grada za 2011. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži 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 2010. utvrđene nepravilnosti koje se odnose na poduzimanje raspoloživih mjera naplate proračunskih prihoda, izvršavanje rashoda do visine planirane proračunom, povjeravanje komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta u skladu s propisima, te provođenje propisanih postupaka javne nabave, ponovljene su i u 2011.
 - Grad uz proračun nije donio plan razvojnih programa. Iznad planiranih ostvareni su rashodi u iznosu 109.458,00 kn ili 2,0%. Unos podataka u poslovne knjige nije obavljen na temelju ovjerenih i kontroliranih knjigovodstvenih isprava. Rashodi u iznosu 2.829.043,00 kn nisu evidentirani na propisanim računima Računskog plana. Evidencija dugotrajne nefinancijske imovine po vrsti, količini i vrijednosti nije ustrojena, dok evidencija o obvezama ne sadrži ispravan datum dospjeća obveza. U poslovnim knjigama je evidentirana nefinancijska imovina u pripremi u iznosu 9.006.497,00 kn, a evidencija u glavnoj knjizi ne osigurava pregled prema vrstama objekata. (točka 1. Nalaza)
 - Na koncu 2011. ukupna potraživanja iznose 6.331.360,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja od gradskih poreza, zakupa poslovnih objekata, naknade za uređenje voda, drugih nespomenutih prihoda i prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 3.542.149,00 kn, dužnicima su upućene opomene, dok druge mjere naplate nisu poduzimane. Grad je ustupio bez naknade četiri poslovna prostora političkim strankama. Odluka o visini godišnje naknade za korištenje grobnih mjesta nije donesena. (točka 2. Nalaza)
 - Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture su ostvareni u iznosu 2.942.618,00 kn. Odluka o određivanju djelatnosti od lokalnog značaja koje se smatraju komunalnim djelatnostima nije donesena. Komunalne djelatnosti koji se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, prometnu signalizaciju, te održavanje oborinske odvodnje, za koje su rashodi ostvareni u iznosu 227.004,00 kn, povjereni su pravnim osobama izravnom pogodbom, bez provedbe propisanog postupka odabira izvoditelja i pisanog ugovora. Komunalne poslove deratizacije i dezinfekcije Grad je povjerio pravnoj osobi na rok četiri godine na temelju pisanog ugovora koji ne sadrži odredbe o jamstvu pravne osobe o ispunjenju ugovora. (točka 3. Nalaza)

- Tijekom 2011. bez provedbe propisanih postupaka javne nabave nabavljeno je radova i usluga u vrijednosti 2.318.398,00 kn, od čega radova u iznosu 896.561,00 kn i usluga u iznosu 1.421.837,00 kn. Plan nabave ne sadrži podatke o nabavi nekih radova i usluga. (točka 4. Nalaza)
4. Grad obuhvaća 24 naselja s ukupno 6 501 stanovnika. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, ustrojena su četiri upravna odjela u kojima je 21 zaposlenik. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Borislav Matković. Proračunski dokumenti nisu u potpunosti doneseni u skladu s propisima, jer plan razvojnih programa uz proračun nije donesen. Prihodi su ostvareni u iznosu 31.190.296,00 kn, a rashodi u iznosu 31.154.619,00 kn, te višak prihoda iznosi 35.677,00 kn. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od pomoći u iznosu 14.461.386,00 kn ili 46,4% i prihodi od poreza u iznosu 8.791.401,00 kn ili 28,2% ukupno ostvarenih prihoda. Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu se odnose na pomoći, spomeničku rentu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, donacije, te prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Ostvareni su u iznosu 21.179.430,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 67,9%. Za propisane namjene je utrošeno 21.039.430,00 kn, dok su se sredstva za sufinansiranje Programa razvoja posebnih oblika turizma u iznosu 140.000,00 kn na koncu 2011. nalazila na žiro računu. Potraživanja su iskazana u iznosu 6.331.360,00 kn, od čega su dospjela 5.760.160,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja u iznosu 3.542.149,00 kn dužnicima su upućene opomene, dok druge mjere naplate nisu poduzimane. Boljom naplatom prihoda se moglo postići ostvarenje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba. Grad se u 2011. nije zaduživao, nije pozajmljivao novčana sredstva, nije davao suglasnosti za zaduživanje niti jamstva. Obveze su iskazane u iznosu 1.173.481,00 kn, u odnosu na obveze prethodnog razdoblja veće su za 50.773,00 kn i u cijelosti su dospjele. Proračunska sredstva su korištena za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, socijalne potrebe, zdravstvo, šport, kulturu i drugo. Vrijednosno su značajniji materijalni rashodi u iznosu 8.550.826,00 kn ili 27,5%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 7.093.114,00 kn ili 22,8%, te rashodi za zaposlene u iznosu 6.112.099,00 kn ili 19,6%. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovica i koeficijentata za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika, te donošenja odgovarajućih odluka i akata, postupljeno je u skladu s propisima. Nepravilnosti navedene u Izvješću, između ostalog, su posljedica nedovoljno razvijenog sustava unutarnjih kontrola. Plan nabave nije cjelovit, a pojedini postupci javne nabave nisu provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Revizijom za 2011. je utvrđeno da prema većini naloga iz prethodne revizije nije postupljeno. Utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje, poduzimanje raspoloživih mjera za potpunu i pravodobnu naplatu proračunskih prihoda, obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, donošenje cjelovitog plana nabave i provođenje propisanih postupaka javne nabave, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.