



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

OPĆINA DONJI LAPAC

Gospić, kolovoz 2014.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O OPĆINI	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2013.	7
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	7
	Nalaz za 2013.	9
III.	MIŠLJENJE	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

KLASA: 041-01/14-02/72
URBROJ: 613-11-14-12

Gospić, 20. kolovoza 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI
OPĆINE DONJI LAPAC ZA 2013.

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 Općine Donji Lapac (dalje u tekstu: Općina) za 2013.

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 od 7. svibnja do 20. kolovoza 2014.

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 - Odluka USRH, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13 i 45/13) utvrđena je Općina kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Ličko-senjske županije. Općina obuhvaća 18 naselja s ukupno 2 113 stanovnika (prema popisu iz 2011.). Područje Općine, prema odredbama Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 86/08, 57/11, 51/13 i 148/13), tijekom 2013., pripadalo je prvoj skupini područja posebne državne skrbi. 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, 150/11, 144/12 i 19/13 – pročišćeni tekst) općina u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Koncem 2013. Općina ima sedam zaposlenika, a korisnik proračuna (knjižnica), kojem Općina osigurava sredstva za plaće, jednog zaposlenika. Općina ima vlasničke udjele u trgovačkom društvu za obavljanje javne vodoopskrbe i odvodnje u iznosu 2.604.300,00 kn (100,0 % udjela). Doneseni su Statut i drugi opći akti. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna do lipnja 2013. je bio načelnik Dušan Šijan, a od lipnja 2013. načelnik je Ilija Obradović.

Planiranje

Proračun, odluka o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna su doneseni u skladu s propisima. Proračunom su prihodi i primici te rashodi i izdaci planirani u iznosu 7.794.400,00 kn. Izmjenama proračuna su prihodi i primici te rashodi i izdaci planirani u iznosu 4.846.000,00 kn što je za 2.948.400,00 kn ili 37,8 % manje u odnosu na proračun.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12), donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2014. i 2015. Općina nije donijela plan razvojnih programa.

Financijski izvještaji

Općina 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 2013., ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 4.465.863,00 kn, što je za 229.325,00 kn ili 5,4 % više u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi za 2013. su ostvareni za 380.137,00 kn ili 7,8 % manje od planiranih.

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

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2012.	Ostvareno za 2013.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Prihodi od poreza	1.161.744,00	1.208.529,00	104,0
2.	Pomoći	2.131.167,00	2.280.833,00	107,0
3.	Prihodi od imovine	94.962,00	149.449,00	157,4
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	648.665,00	827.052,00	127,5
5.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	200.000,00	0,00	-
Ukupno		4.236.538,00	4.465.863,00	105,4

Najznačajniji udjel imaju prihodi od pomoći u iznosu 2.280.833,00 kn ili 51,1 % i prihodi od poreza 1.208.529,00 kn ili 27,1 %. Svi drugi prihodi iznose 976.501,00 kn ili 21,8 %.

U ostvarenim prihodima od poreza, porez i prirez na dohodak iznosi 1.160.624,00 kn, općinski porezi 30.041,00 kn, a porez na promet nekretnina 17.864,00 kn. Odlukom o općinskim porezima utvrđeni su porez na potrošnju, kuće za odmor, porez na korištenje javnih površina te tvrtku ili naziv. Prirez porezu na dohodak iznosi 5,0 %.

Pomoći u iznosu 2.280.833,00 kn se odnose na tekuće pomoći u iznosu 2.020.833,00 kn i kapitalne pomoći 260.000,00 kn. Vrijednosno značajnije pomoći su pomoći iz državnog proračuna za redovno financiranje u iznosu 899.082,00 kn te od Ministarstva socijalne politike i mladih za provođenje programa pomoći u kući starijim osobama u iznosu 513.000,00 kn i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za provođenje programa javnih radova u iznosu 509.001,00 kn.

Prihodi od imovine su ostvareni u iznosu 149.449 kn i u najznačajnijem dijelu se odnose na prihode od zakupa nekretnina u iznosu 134.350,00 kn.

U ostvarenim prihodima od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 827.052,00 kn, najznačajniji su prihodi od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 393.971,00 kn te od šumskog doprinosa u iznosu 314.810,00 kn.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu se odnose na prihode od pomoći, komunalne naknade, komunalnog doprinosa, šumskog doprinosa i spomeničke rente. Ostvareni su u iznosu 2.073.026,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 46,4 %.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi i izdaci za 2013. su ostvareni u iznosu 4.232.120,00 kn, što je za 88.496,00 kn ili 2,0 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi za 2013. su ostvareni za 613.880,00 kn ili 12,7 % manje od planiranih.

U tablici broj 2 se daju podaci o ostvarenim rashodima i izdacima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2012.	Ostvareno za 2013.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Rashodi za zaposlene	1.371.620,00	1.654.658,00	120,6
2.	Materijalni rashodi	2.000.612,00	1.450.954,00	72,5
3.	Financijski rashodi	161.197,00	157.057,00	97,4
4.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	125.109,00	124.200,00	99,3
5.	Ostali rashodi	611.086,00	665.049,00	108,8
6.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	7.411,00	64.471,00	-
7.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	43.581,00	115.731,00	265,6
	Ukupno	4.320.616,00	4.232.120,00	98,0
	Višak prihoda	0,00	233.743,00	-
	Manjak prihoda i primitaka	84.078,00	0,00	-

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su ostvareni za rashode za zaposlene u iznosu 1.654.658,00 kn ili 39,1 %, materijalne rashode u iznosu 1.450.954,00 kn ili 34,3 % i ostale rashode u iznosu 665.049,00 kn ili 15,7 % ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 461.459,00 kn i imaju udjel 10,9 % u ukupnim rashodima i izdacima.

Materijalni rashodi u iznosu 1.450.954,00 kn se odnose na rashode za usluge u iznosu 715.209,00 kn (najznačajniji su rashodi za održavanje komunalne infrastrukture 423.472,00 kn), naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela 230.478,00 kn, materijal i energiju u iznosu 203.828,00 kn, naknade troškova zaposlenima 126.099,00 kn i na druge nespomenute materijalne rashode 175.340,00 kn. U okviru rashoda za naknade članovima predstavničkih i izvršnih tijela su ostvarene naknade za rad općinskog vijeća u iznosu 140.466,00 kn (na naknade članovima općinskog vijeća se odnosi 77.263,00 kn, a na naknade predsjedniku i zamjeniku predsjednika općinskog vijeća 63.203,00 kn). Odlukom o naknadama članovima općinskog vijeća i članovima radnih tijela utvrđena je naknada članovima općinskog vijeća u paušalnom mjesečnom neto iznosu 300,00 kn uz podmirenje troškova prijevoza po dolasku na sjednici, a za članove radnih tijela neto naknada u iznosu 250,00 kn po sudjelovanju na sjednici također, uz podmirenje troškova prijevoza. Odlukom o iznosu naknade za obavljanje dužnosti predsjednika i potpredsjednika općinskog vijeća utvrđena je mjesečna neto naknada predsjedniku u iznosu 2.000,00 kn i potpredsjedniku u iznosu 1.000,00 kn.

Ostali rashodi u iznosu 665.049,00 kn se odnose na tekuće donacije udruzi građana za provođenje programa pomoći u kući starijim osobama u iznosu 520.067,00 kn (sredstva u iznosu 513.000,00 kn je osiguralo Ministarstvo socijalne politike i mladih) te na tekuće donacije isplaćene prema programima javnih potreba u kulturi, sportu te školstvu i predškolskom odgoju u iznosu 144.982,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 64.471,00 kn i u najznačajnijem dijelu se odnose na izradu projektne dokumentacije za modernizaciju nerazvrstanih cesta u iznosu 25.000,00 kn, nabavu računala i računalne opreme u iznosu 21.457,00 kn te dekoracija za novogodišnje ukrašavanje u iznosu 15.725,00 kn.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su ostvareni u iznosu 115.731,00 kn, a odnose se na otplate kredita za obnovu i sanaciju vodoopskrbnog sustava te kratkoročnog kredita za tekuću likvidnost.

Ostvaren je višak prihoda tekuće godine u iznosu 233.743,00 kn kojim je pokriven manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 105.614,00 kn (od čega se 84.078,00 kn odnosi na 2012.) te višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 128.129,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2013., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 4.412.571,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2013.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2013.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	1.398.620,00	1.448.623,00	103,6
1.1.	Građevinski objekti	1.282.587,00	1.282.587,00	100,0
1.2.	Postrojenja i oprema	53.326,00	103.389,00	193,9
1.3.	Prijevozna sredstva	40.000,00	40.000,00	100,0
1.4.	Druga nefinancijska imovina	22.707,00	22.647,00	99,7
2.	Financijska imovina	2.332.585,00	2.963.948,00	127,1
2.1.	Novčana sredstva	7.327,00	99.800,00	-
2.2.	Dani zajmovi	100.000,00	100.000,00	100,0
2.3.	Potraživanja za prihode poslovanja	2.225.258,00	2.764.148,00	124,2
	Ukupno imovina	3.731.205,00	4.412.571,00	118,3
3.	Obveze	1.025.691,00	587.958,00	57,3
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	547.978,00	379.708,00	69,3
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	0,00	25.000,00	-
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	477.713,00	183.250,00	38,4
4.	Vlastiti izvori	2.705.514,00	3.824.613,00	141,4
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	3.731.205,00	4.412.571,00	118,3

Vrijednost građevinskih objekata u najznačajnijem dijelu se odnosi na pomoćni poslovni prostor u iznosu 801.334,00 kn i poslovne objekte u iznosu 376.624,00 kn.

Potraživanja iznose 2.764.148,00 kn i veća su za 538.890,00 kn ili 24,2 % u odnosu na prethodnu godinu. Potraživanja su dospjela i odnose se na potraživanja za komunalnu naknadu 2.353.053,00 kn i na zakup poslovnih prostora 411.095,00 kn. Najznačajnija se potraživanja odnose na potraživanja od pravnih osoba u stečaju koja su prijavljena u stečajnu masu u iznosu 2.247.984,00 kn. Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2014.) naplaćena su potraživanja u iznosu 116.828,00 kn.

Dani zajmovi u iznosu 100.000,00 kn se odnose na pozajmicu danu poljoprivrednoj zadruzi tijekom 2003. koja nije vraćena, a za koju je Općina pokrenula postupak ovrhe.

Obveze su iskazane u iznosu 587.958,00 kn i manje su za 437.733,00 kn ili 42,7 % u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na dospjele obveze u iznosu 404.708,00 kn (obveze za rashode poslovanja 379.708,00 kn i za nabavu nefinancijske imovine 25.000,00 kn) te na nedospjele obveze u iznosu 183.250,00 kn.

Nedospjele obveze se odnose na primljeni kredit, iz prethodnih godina za obnovu i sanaciju vodoopskrbnog sustava, u iznosu 183.250,00 kn (početno stanje obveza za dane zajmove iskazano je u iznosu 477.713,00 kn, a stvarno stanje u poslovnim knjigama iznosi 298.981,00 kn). Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2014.) dospjele obveze su podmirene u iznosu 188.923,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2013.

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 Općine.

Područja revizije su određena prema kriteriju značajnosti i na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti.

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza je proučena i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Općine. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih 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 Općine. Obavljeni su razgovori s načelnikom i zaposlenicima Općine, u svrhu obrazloženja pojedinih poslovnih događaja.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Općine za 2009., 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 je naložio razvijanje sustava unutarnjih financijskih kontrola te u poslovnim knjigama iskazivanje prihoda, rashoda i imovine u skladu s propisima koji reguliraju proračunsko računovodstvo. Naložio je poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu pojedinih proračunskih prihoda, donošenje programa utroška sredstava šumskog doprinosa te obračun plaća u skladu s donesenim aktima Općine. Također, naložio je usklađivanje sredstava planiranih programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture te programom javnih potreba u kulturi, sportu, školstvu i predškolskom odgoju s planiranim sredstvima u proračunu kao i pribavljanje izvješća o utrošku proračunskih sredstava od korisnika donacija. Nadalje, naložio je donošenje odluke o komunalnim djelatnostima u skladu s propisima koji reguliraju komunalno gospodarstvo.

Kod nabave lož ulja, naloženo je postupanje u skladu s propisima koji reguliraju područje javne nabave. Državni ured za reviziju je predložio pitanje vodoopskrbe na području Općine urediti u skladu sa zakonima i drugim propisima.

Revizijom za 2013. je utvrđeno prema kojim nalogima je postupljeno, koji nalog i preporuka su u postupku izvršenja i prema kojim nalogima nije postupljeno.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- sustav unutarnjih financijskih kontrola se razvija u skladu s propisima
- prihodi su u poslovnim knjigama evidentirani u skladu s propisima koji reguliraju proračunsko računovodstvo
- za naplatu potraživanja od komunalne naknade i zakupa poslovnih prostora poduzimane su mjere naplate
- program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i programi javnih potreba u kulturi, sportu, školstvu i predškolskom odgoju usklađeni su s proračunom, a od korisnika donacija pribavljena su izvješća o utrošenim proračunskim sredstvima
- nabava roba, radova i usluga je provedena u skladu s propisima o javnoj nabavi.

Nalog i preporuka u postupku izvršenja:

- obračun plaća obavlja se prema donesenim pravnim aktima Općine. Koeficijenti za obračun plaće zaposlenicima i isplaćena masa sredstava za plaće u 2013. bili su veći od dozvoljenih. Općina je, u cilju usklađivanja koeficijenata i mase sredstava za plaće s visinom propisanom odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, donijela u rujnu 2013. novi pravilnik o unutarnjem redu jedinstvenog upravnog odjela, odnosno u prosincu 2013. odluku o visini koeficijenata za obračun plaće zaposlenika
- Općina je u 2014. uskladila pravni status i predmet poslovanja isporučitelja vodnih usluga te donijela odluku o osnivanju trgovačkog društva za obavljanje komunalnih djelatnosti, a u tijeku je prijenos komunalnih vodnih građevina u vlasništvu Općine na komunalno društvo isporučitelja vodnih usluga prema propisima.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

- u poslovnim knjigama pojedini rashodi i imovina nisu evidentirani u skladu s propisima koji reguliraju proračunsko računovodstvo
- program utroška sredstava šumskog doprinosa nije donesen
- odluka o obavljanju komunalnih djelatnosti nije donesena u skladu s propisima koji reguliraju komunalno gospodarstvo.

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

Nalaz za 2013.

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

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

1. Planiranje i računovodstveno poslovanje

1.1. Planiranje je propisano odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11) te drugim propisima. Za 2013. je donesen proračun i projekcije proračuna za sljedeće dvije godine, odnosno 2014. i 2015. Proračun je sastavljen prema ekonomskoj klasifikaciji, a uz proračun nije donesen plan razvojnih programa za trogodišnje razdoblje. Odredbama članka 16. i 34. Zakona o proračunu, propisano je da se proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji od općeg i posebnog dijela te od plana razvojnih programa. Plan razvojnih programa je dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Prema odredbi članka 2. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13), proračuni su dužni u planiranju, izvršavanju, računovodstvenom evidentiranju i izvještavanju iskazivati prihode i primitke te rashode i izdatke prema proračunskim klasifikacijama. Proračunske klasifikacije su: organizacijska, programska, funkcijska, ekonomska i lokacijska klasifikacija te izvori financiranja. Izvori financiranja sadrže prihode i primitke iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene.

Općina vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo. Rashodi za sufinanciranje plaća i materijalnih rashoda proračunskog korisnika (knjižnica) u iznosu 42.000,00 kn, planirani su i iskazani u okviru tekućih donacija. Rashode proračunskog korisnika trebalo je iskazati po vrstama rashoda (rashodi za zaposlene i materijalni rashodi) na odgovarajućim računima računskog plana proračuna. Odredbom članka 16. Zakona o proračunu, propisano je da se posebni dio proračuna sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata, a odredbom članka 54. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, utvrđeno je da se za prijenose sredstava proračunskim korisnicima u proračunu izravno evidentiraju odgovarajući rashodi za čije se pokrivanje sredstva prenose.

U poslovnim knjigama nisu evidentirani i u financijskim izvještajima iskazani vlasnički udjeli u trgovačkom društvu za obavljanje javne vodoopskrbe i odvodnje, upisani u sudski registar, u iznosu 2.604.300,00 kn (100,0 % udjela). Prema odredbi članka 5. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici su obvezni u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora. Prema odredbi članka 36. navedenog Pravilnika, udjeli u glavnici trgovačkih društava evidentiraju se na računima dionica i udjela u glavnici.

Bilješke uz financijske izvještaje za 2013. ne sadrže pregled sudskih sporova koji se vode kod nadležnih sudova. Prema odredbi članka 16. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11) obvezne Bilješke uz Bilancu sadrže pregled ostalih ugovornih obveza koje, uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteka, sporovi na sudu koji su u tijeku i drugo). U vrijeme obavljanja revizije (svibanj 2014.) Državnom uredu za reviziju je dostavljen pregled sudskih sporova koji se vode kod nadležnih sudova, prema kojem je Općina tuženik u 12 sudskih sporova (najznačajniji su radni sporovi s bivšim zaposlenicima te sudski spor s distributerom električne energije za priključak vodovodnog sustava na električnu mrežu) u vrijednosti 173.834,00 kn, a tužitelj u sudskom sporu za naplatu potraživanja u vrijednosti 2.247.984,00 kn i za imovinu u vlasništvu Općine za koju nije utvrđena vrijednost.

Općina ima u vlasništvu jedno službeno vozilo (malo kombi vozilo) koje se koristi za potrebe Općine, provođenje programa pomoći u kući starijim osobama te programa javnih radova. Za korištenje službenog vozila vode se putni radni listovi koji ne sadrže vrijeme polazaka i dolazaka te prijeđene kilometre po relaciji, a u pojedinim slučajevima, podaci o početnom stanju brojila vozila ne odgovaraju završnom stanju brojila vozila. Odredbom članka 8. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je da proračun i proračunski korisnici između ostalog vode evidenciju korištenja službenih vozila.

Gorivo za službeni automobil nabavljano je putem kartice dobavljača (izdana na ime zaposlenika Općine), a rashodi su ostvareni u iznosu 20.044,00 kn. Putem spomenute kartice nabavljeno je i gorivo za korištenje privatnih automobila u službene svrhe za lokalnu vožnju odnosno na kraćim relacijama te za radne strojeve (za provođenje programa), a rashodi su ostvareni u iznosu 13.357,00 kn. Za korištenje privatnih automobila u službene svrhe za lokalnu vožnju nije vođena evidencija iz koje bi bio vidljiv datum i vrijeme korištenja, broj prijeđenih kilometara, naziv prijeđenih lokacija, podaci o automobilu, početno i završno stanje brojila kao i svrha korištenja te se nalaže vođenje evidencije o korištenju privatnih automobila u službene svrhe.

Kada se koriste privatni automobili u službene svrhe (za duže relacije), Općina obračunava i isplaćuje naknadu u visini 2,00 kn po prijeđenom kilometru na temelju popunjenih putnih naloga.

Prema pisanom očitovanju odgovorene osobe u vrijeme obavljanja revizije (svibanj 2014.) za obavljanje službenih poslova korišteni su privatni automobili jer jednim službenim kombi vozilom nije bilo moguće zadovoljiti sve potrebe Općine i potrebe za provođenje programa javnih radova i pomoći u kući. Gorivo se u automobile točilo uz znanje osobe zadužene za karticu, a navedeni način, prema obrazloženju, bio je najekonomičniji za Općinu.

Državni ured za reviziju nalaže sastavljanje proračuna po proračunskim klasifikacijama te donošenje plana razvojnih programa za trogodišnje razdoblje u skladu s odredbama Zakona o proračunu odnosno Pravilnika o proračunskim klasifikacijama. Nalaže se planiranje i evidentiranje rashoda proračunskog korisnika te iskazivanje vlasničkih udjela u trgovačkom društvu kao i vođenje evidencije o korištenju službenog vozila u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- 1.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i u očitovanju navodi da će proračun za 2015. sastaviti po proračunskim klasifikacijama, a u posebnom dijelu proračuna rashodi proračunskog korisnika će se iskazati po vrstama i rasporediti u programe. Nadalje, donijeti će plan razvojnih programa za trogodišnje razdoblje, a u tijeku je evidentiranje u poslovnim knjigama vlasničkih udjela u trgovačkom društvu u vlasništvu Općine. Također, navodi da se od srpnja 2014. vodi evidencija o korištenju službenog vozila u skladu s propisima koji reguliraju proračunsko računovodstvo.*

2. Prihodi

- 2.1. Prihodi su ostvareni u iznosu 4.465.863,00 kn, što je za 229.325,00 kn ili 5,4 % više u odnosu na prethodnu godinu. Najznačajniji udjel imaju prihodi od pomoći u iznosu 2.280.833,00 kn ili 51,1 % i prihodi od poreza 1.208.529,00 kn ili 27,1 %.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu se odnose na prihode od pomoći, komunalne naknade, komunalnog doprinosa, šumskog doprinosa i spomeničke rente. Ostvareni su u iznosu 2.073.026,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 46,4 %. Za propisane namjene je utrošeno 1.697.428,00 kn, 90.788,00 kn nije utrošeno i nalazi se koncem 2013. na računu proračuna (komunalni doprinos 48.294,00 kn, šumski doprinos 30.000,00 kn i spomenička renta 12.494,00 kn), a 284.810,00 kn (šumski doprinos) je utrošeno za druge proračunske namjene.

Prihodi od šumskog doprinosa su ostvareni u iznosu 314.810,00 kn. Za financiranje izgradnje komunalne infrastrukture utrošeno je 30.000,00 kn, dok sredstva u iznosu 284.810,00 kn nisu utrošena u skladu s odredbom članka 65. Zakona o šumama (Narodne novine 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12, 68/12 i 148/13), prema kojoj se sredstava šumskog doprinosa koriste za financiranje izgradnje komunalne infrastrukture.

Nadalje, program utroška sredstava šumskog doprinosa nije donesen. Prema odredbi članka 65. Zakona o šumama propisano je da su radi namjenskog korištenja i kontrole utroška sredstava šumskog doprinosa jedinice lokalne samouprave dužne donijeti program utroška sredstava šumskog doprinosa.

Prihodi od zakupa poslovnih prostora su ostvareni u iznosu 134.350,00 kn i odnose se na zakup tri poslovna prostora za koje su zaključeni ugovori o zakupu prethodnih godina i na prihode ostvarene na temelju dva zaključena sporazuma o sufinanciranju troškova nastalih korištenjem poslovnih prostora. Općina je političkim strankama dala na korištenje na neodređeno vrijeme i bez naknade dva poslovna prostora u prosincu 2012. i jedan poslovni prostor u travnju 2014. Odredbom članka 22. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine 24/11, 61/11, 27/13 i 02/14), propisano je, između ostalog, da se zabranjuje financiranje političkih stranaka od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim u slučajevima i na način propisan Zakonom.

Prema odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora (Narodne novine 125/11), poslovni prostor u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave daje se u zakup putem javnog natječaja, zakup poslovnoga prostora zasniva se ugovorom o zakupu koji mora biti sastavljen u pisanom obliku, a kada ga kao zakupodavac zaključuje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i potvrđen (solemiziran) po javnom bilježniku. Ugovorom o zakupu poslovnoga prostora zakupodavac se obvezuje predati zakupniku određeni poslovni prostor na korištenje, a zakupnik se obvezuje platiti mu za to ugovorenu zakupninu.

Državni ured za reviziju nalaže donošenje programa utroška te korištenje sredstava od šumskog doprinosa u skladu s odredbama Zakona o šumama. Nalaže se kod davanja poslovnih prostora u zakup političkim strankama postupati u skladu s odredbama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe te Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora.

2.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i u očitovanju navodi da je u tijeku donošenje programa utroška sredstava šumskog doprinosa, a vezano za davanje poslovnih prostora u zakup političkim strankama navodi da će postupiti u skladu s odredbama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe te Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora.*

3. Rashodi i izdaci

3.1. Rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 4.232.120,00 kn, što je za 88.496,00 kn ili 2,0 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Najznačajniji udjel imaju rashodi za zaposlene u iznosu 1.654.658,00 kn ili 39,1 %, materijalni rashodi u iznosu 1.450.954,00 kn ili 34,3 % i ostali rashodi u iznosu 665.049,00 kn ili 15,7 %. Ostvaren je višak prihoda tekuće godine u iznosu 233.743,00 kn, što s manjkom prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 105.614,00 kn, čini višak prihoda i primitaka raspoloživ u sljedećem razdoblju u iznosu 128.129,00 kn.

Rashodi za zaposlene su ostvareni u iznosu 1.654.658,00 kn, od čega se na rashode za zaposlene u općinskoj upravi odnosi 1.127.452,00 kn. Odnose se na rashode za plaće u iznosu 1.111.663,00 kn (bruto plaće 787.077,00 kn i doprinosi na plaće 324.586,00 kn) te druge rashode za zaposlene u iznosu 15.789,00 kn. Općina koncem 2013. ima sedam zaposlenika.

Isplaćena masa sredstava za plaće, tijekom 2013., veća je od dozvoljene. Prema propisima dozvoljena masa sredstava za isplatu plaća za 2013. je iznosila 381.074,00 kn (što je 20,0 % od osnovice u iznosu 1.905.371,00 kn), a isplaćeno je 1.111.663,00 kn ili 58,3 % od osnovice. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 14. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10), prema kojoj masa sredstava za plaće zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ne smije iznositi više od 20,0 % prihoda poslovanja jedinice ostvarenih u prethodnoj godini, umanjениh za prihode od domaćih i stranih pomoći i donacija, osim pomoći za preuzete državne službenike na temelju posebnog zakona, prihode iz posebnih ugovora (sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu) te prihode ostvarene s osnove dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija.

Tijekom 2013. načelniku Općine koji je dužnost obnašao bez zasnivanja radnog odnosa, od lipnja 2009. do lipnja 2013., isplaćena je naknada za rad u iznosu 67.029,00 kn. Naknada je isplaćena na temelju odluke općinskog vijeća iz svibnja 2010. i to u mjesečnom neto iznosu 5.000,00 kn (bruto 8.475,00 kn) što iznosi 70,4 % (do ožujka 2013. uz primjenu osnovice 4.630,14 kn) odnosno 72,6 % (od ožujka do prosinca 2013. uz primjenu osnovice 4.491,24 kn) plaće načelnika koji dužnost obnaša profesionalno.

Naknada je isplaćena u iznosu većem od dozvoljenog. Odredbom članka 6. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da naknade za rad općinskih načelnika, koji dužnost obnašaju bez zasnivanja radnog odnosa, mogu iznositi najviše do 50,0 % umnoška koeficijenta za obračun plaće odgovarajućeg nositelja dužnosti koji dužnost obavlja profesionalno i osnove za obračun plaće.

Također, zamjenici načelnika koja dužnost obnaša bez zasnivanja radnog odnosa od lipnja 2013. isplaćena je, tijekom 2013., naknada u iznosu 22.983,00 kn. Naknada je utvrđena odlukom općinskog vijeća u mjesečnom neto iznosu 3.000,00 kn odnosno u iznosu većem od dozvoljenog. U travnju 2014. usklađena je s odredbama spomenutog Zakona i utvrđena u mjesečnom neto iznosu 2.700,00 kn (bruto 4.576,00 kn).

Tijekom 2013. za izračun plaće zamjeniku načelnika koji je dužnost obnašao profesionalno primjenjivan je koeficijent u visini 2,3 ili 88,5 % koeficijenta za obračun plaće načelnika (prema propisima dozvoljen je najviše do 85,0 %). Odlukom općinskog vijeća iz prosinca 2013. koeficijent za obračun plaće zamjeniku načelnika usklađen s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i iznosi 2,2 ili 84,6 % koeficijenta za obračun plaće načelnika.

Općina je ostvarila, tijekom 2012., prihode od tekućih pomoći Ministarstva financija u iznosu 595.510,00 kn ili 14,7 % prihoda poslovanja (iznos tekućih pomoći prelazi 10,0 % prihoda poslovanja), a tijekom 2013. za obračun plaće zaposlenicima primjenjivani su koeficijenti veći od koeficijenata složenosti poslova radnih mjesta s odgovarajućim nazivima u državnoj službi (osnovica je bila u visini osnovice za plaće državnih službenika i namještenika). Odredbom članka 16. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima iznos tekućih pomoći prelazi 10,0 % prihoda poslovanja jedinice, koeficijenti za obračun plaće službenika i namještenika ne smiju biti veći od koeficijenata složenosti poslova radnih mjesta s odgovarajućim nazivima u državnoj službi. Radi usklađivanja koeficijenata složenosti poslova radnih mjesta s odgovarajućim nazivima u državnoj službi Općina je u rujnu 2013. donijela pravilnik o unutarnjem redu jedinstvenog upravnog odjela Općine, a u prosincu 2013. odluku o visini koeficijenata za obračun plaće zaposlenika koji se primjenjuju od početkom 2014.

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture su ostvareni u iznosu 423.472,00 kn, a odnose se na rashode za održavanje nerazvrstanih cesta i čišćenje snijega u iznosu 185.045,00 kn, javne rasvjete u iznosu 147.763,00 kn (električna energija 144.055,00 kn i materijal za održavanje 3.708,00 kn), održavanje i čišćenje javnih površina u iznosu 88.689,00 kn i na druge rashode u iznosu 1.975,00 kn. Zaključkom općinskog vijeća iz rujna 2003. komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta, javnih površina te odvodnje otpadnih voda povjerene su komunalnom društvu u vlasništvu Općine, s kojim je u rujnu 2004. zaključen ugovor na rok od deset godina. Navedene poslove tijekom 2013. je obavljalo komunalno društvo. Za održavanje javne rasvjete nije zaključen ugovor, a distributer električne energije povremeno je obavljao poslove održavanja javne rasvjete bez naknade. Nadalje, programom održavanja komunalne infrastrukture za 2013. planirana su sredstva za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 402.000,00 kn. Programom je utvrđena procjena pojedinih troškova po djelatnostima te izvori financiranja.

Opis (vrsta) poslova utvrđen je za obavljanje poslova održavanja i čišćenja javnih površina te odvodnju otpadnih voda, dok za održavanje nerazvrstanih cesta i javne rasvjete nije utvrđen. Nadalje, programom nije utvrđen opseg poslova odnosno planirane količine radova po mjestima obavljanja. Odluka o načinu obavljanja komunalnih djelatnosti nije donesena. Prema odredbama članaka 11., 15. i 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11 i 144/12) predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje komunalne djelatnosti koje će obavljati dodjeljivanjem koncesije, odnosno utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za povjeravanje određenih komunalnih poslova na temelju ugovora, dok godišnjim programom održavanja komunalne infrastrukture obvezno, između ostalog, utvrđuje opis i opseg poslova koji će se obavljati.

Državni ured za reviziju nalaže kod obračuna i isplate plaće zaposlenicima postupiti u skladu s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Nalaže se donošenje odluke o komunalnim djelatnostima održavanja nerazvrstanih cesta, javne rasvjete, javnih površina i odvodnje otpadnih voda u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Nadalje se nalaže donošenje programa održavanja komunalne infrastrukture u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- 3.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i u očitovanju navodi da je u 2014. došlo do smanjenja rashoda za zaposlene s obzirom da je smanjen broj zaposlenih i visina koeficijenata za obračun plaće zaposlenika. Nadalje, navodi da je u tijeku donošenje odluke o komunalnim djelatnostima te izmjena i dopuna programa održavanja komunalne infrastrukture u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Općine za 2013. 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 2009., utvrđene nepravilnosti koje se odnose na evidentiranje rashoda i imovine u poslovnim knjigama, donošenje programa utroška sredstava šumskog doprinosa te donošenje odluke o obavljanju komunalnim djelatnostima, ponovljene su i u 2013.
 - Proračun je sastavljen prema ekonomskoj klasifikaciji, dok po drugim proračunskim klasifikacijama nije sastavljen. Uz proračun nije donesen plan razvojnih programa za trogodišnje razdoblje. U poslovnim knjigama nisu evidentirani udjeli u temeljnom kapitalu trgovačkog društava u vlasništvu Općine u vrijednosti 2.604.300,00 kn, a sufinanciranje rashoda proračunskog korisnika u iznosu 42.000,00 kn nije evidentirano na odgovarajućim računima računskog plana proračuna. (točka 1. Nalaza)
 - Prihodi od šumskog doprinosa su ostvareni u iznosu 314.810,00 kn. Program utroška sredstava šumskog doprinosa nije donesen, a dio prihoda od šumskog doprinosa u iznosu 284.810,00 kn nije utrošen za propisane namjene nego za druge proračunske namjene. (točka 2. Nalaza)
 - Rashodi za zaposlene u Općinskoj upravi su ostvareni u iznosu 1.127.452,00 kn. Isplaćena je masa sredstava za plaće veća od dozvoljene. Prema propisima, dozvoljena masa sredstava za isplatu plaća je iznosila 381.074,00 kn, a isplaćena je u iznosu 1.111.663,00 kn. Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture su ostvareni u iznosu 423.472,00 kn. Odluka o načinu obavljanja komunalnih djelatnosti nije donesena. (točka 3. Nalaza)
4. Općina obuhvaća 18 naselja s ukupno 2 113 stanovnika. Tijekom 2013. pripadala je prvoj skupini područja posebne državne skrbi. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel u kojem je koncem 2013. bilo sedam zaposlenika. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna do lipnja 2013. je bio načelnik Dušan Šijan, a od lipnja 2013. načelnik je Ilija Obradović. Prihodi su ostvareni u iznosu 4.465.863,00 kn, a rashodi i izdaci u iznosu 4.232.120,00 kn. Višak prihoda za 2013. iznosi 233.743,00 kn, kojim je pokriven manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 105.614,00 kn te višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 128.129,00 kn. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od pomoći u iznosu 2.280.833,00 kn ili 51,1 % i prihodi od poreza 1.208.529,00 kn ili 27,1 %.

Potraživanja su koncem 2013. iskazana u iznosu 2.764.148,00 kn i veća su za 538.890,00 kn ili 24,2 % u odnosu na prethodnu godinu. Za naplatu potraživanja provode se zakonske mjere naplate (opomene i ovrhe). Stanje danih zajmova iznosi 100.000,00 kn i odnosi se na danu pozajmicu prethodnih godina za koju je Općina pokrenula postupak ovrhe. Proračunska sredstva su korištena za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, socijalne potrebe, školstvo, sport, kulturu i za obavljanje drugih poslova iz samoupravnog djelokruga Općine. Vrijednosno najznačajniji rashodi su ostvareni za zaposlene u iznosu 1.654.658,00 kn ili 39,1 %, materijalne rashode u iznosu 1.450.954,00 kn ili 34,3 % i za ostale rashode (tekuće donacije) u iznosu 665.049,00 kn ili 15,7 % ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Obveze su iskazane u iznosu 587.958,00 kn, od čega su dospjele 404.708,00 kn, a do vremena obavljanja revizije (svibanj 2014.) su podmirene u iznosu 188.923,00 kn. Obveze su manje za 437.733,00 kn ili 42,7 % u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno značajnije obveze iznose 183.250,00 kn i odnose se na zaduživanje prethodnih godina za obnovu i sanaciju vodoopskrbnog sustava. Općina nije davala jamstva i suglasnosti za zaduživanje. Donesen je plan nabave kojim je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 545.000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost). Tijekom 2013. Općina nije provodila postupke javne nabave, a nabava čija je procijenjena vrijednost do 70.000,00 kn, odnosno 200.000,00 kn za robu i usluge te 500.000,00 kn za radove (od prosinca 2013.) iznosi 124.640,00 kn. Općina vodi registar ugovora o javnoj nabavi i prati izvršenje ugovora. Ponovljene nepravilnosti, koje se odnose na evidentiranje rashoda i imovine u poslovnim knjigama, donošenje programa utroška pojedinih proračunskih prihoda i donošenje odluke o obavljanju komunalnih djelatnosti te nepravilnosti utvrđene revizijom za 2013., koje se odnose na planiranje i računovodstveno poslovanje te rashode za zaposlene, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.