



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/18-02/23
URBROJ: 613-15-18-7

Zadar, 25. srpnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI
OPĆINE PAŠMAN ZA 2017.

SADRŽAJ

stranica

I.	MIŠLJENJE	1
II.	PODACI O OPĆINI	4
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	4
	Planiranje i izvršenje proračuna	4
	Financijski izvještaji	5
III.	REVIZIJA ZA 2017.	11
	Ciljevi i područja revizije	11
	Kriteriji za izražavanje mišljenja	11
	Metode i postupci revizije	12
	Nalaz za 2017.	13
	Provedba naloga i preporuka	20

I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija Općine Pašman (dalje u tekstu: Općina) za 2017.

Predmet revizije bili su godišnji financijski izvještaji, i to: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o obvezama te Bilješke uz financijske izvještaje.

Osim financijskih izvještaja, predmet revizije bila je i usklađenost poslovanja Općine sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje. Revizijom usklađenosti poslovanja obuhvaćena su sljedeća područja: planiranje i izvršenje proračuna, prihodi, rashodi, imovina, obveze i javna nabava.

Revizija je planirana i obavljena s ciljem izražavanja mišljenja jesu li financijski izvještaji u svim značajnim odrednicama sastavljeni u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, a poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima.

O financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja izražena su uvjetna mišljenja.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 132/14) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

A) UVJETNO MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Općine za 2017. sastavljeni su u svim značajnim odrednicama u skladu s odredbama Zakona o proračunu, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o financijskim izvještajima.

Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o financijskim izvještajima

Mišljenje o financijskim izvještajima izraženo je u skladu s ISSAI 200 Temeljna načela financijske revizije i pripadajućim revizijskim smjernicama. Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja, opisane su u nastavku.

- U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nije evidentirana i iskazana vrijednost zemljišta površine 2.616.144,97 m². U glavnoj knjizi je sadašnja vrijednost nefinancijske imovine evidentirana i u financijskom izvještaju Bilanca iskazana u iznosu 56.453.969,00 kn, a u analitičkoj evidenciji u iznosu 36.368.246,00 kn, što je za 20.085.723,00 kn manje. Pomoćne evidencije korištenja službenih vozila te primljenih i izdanih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata nisu ustrojene. Potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 2.030.646,00 kn, koja se odnose na početna stanja iz prethodnih godina, u analitičkoj evidenciji nisu razvrstana po subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospelosti, zateznim kamatama i drugim podacima.

Dospjele obveze u Izvještaju o obvezama iskazane su u iznosu 2.229.933,00 kn, a u okviru obveznih analitičkih podataka u Bilanci u iznosu 2.487.758,00 kn. Bilješke u okviru financijskih izvještaja ne sadrže pregled potencijalnih obveza u vezi sa sudskim sporovima u tijeku. Popis imovine i obveza je obavljen formalno, jer imovina i obveze nisu popisani pojedinačno, nego je imovina popisana po grupama računa prema podacima iz glavne knjige, a obveze u ukupnom iznosu. Podaci o vrijednosti imovine u glavnoj knjizi i analitičkoj evidenciji nisu usklađeni prije popisa. (točka 1. Nalaza)

B) UVJETNO MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI POSLOVANJA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, poslovanje Općine za 2017. je u svim značajnim odrednicama obavljano u skladu sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2017. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o usklađenosti poslovanja.

Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o usklađenosti poslovanja

Mišljenje o usklađenosti poslovanja izraženo je u skladu s ISSAI 400 Temeljna načela revizije i usklađenosti i pripadajućim revizijskim smjernicama. Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja, opisane su u nastavku.

- Dospjela potraživanja iznose 8.015.806,00 kn i u najznačajnijem dijelu odnose se na potraživanja starija od pet godina. Vrijednosno najznačajnija dospjela potraživanja odnose se na općinske poreze u iznosu 1.892.245,00 kn, komunalnu naknadu u iznosu 1.158.804,00 kn, komunalni doprinos u iznosu 1.393.410,00 kn i naknadu za katastarsku izmjeru u iznosu 1.003.507,00 kn. Većina dospjelih potraživanja nije obuhvaćena mjerama naplate. Za naplatu dospjelih potraživanja od komunalne naknade, komunalnog doprinosa, općinskih poreza upućivane su opomene i ovršni prijedlozi, a za druga dospjela potraživanja mjere naplate nisu poduzimane. (točka 2. Nalaza)
- U okviru materijalnih rashoda ostvareni su rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 1.870.716,00 kn. Program održavanja komunalne infrastrukture ne sadrži podatke o opsegu (količini) poslova održavanja. Navedenim programom planirana je nabava nefinancijske imovine, koja je iskazana na rashodima za nabavu nefinancijske imovine i povećana je vrijednost imovine u imovini, u iznosu 1.108.660,00 kn umjesto Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Za komunalne djelatnosti nisu utvrđeni načini i uvjeti obavljanja niti je Programom održavanja komunalne infrastrukture za sve komunalne djelatnosti naveden način obavljanja. Poslove održavanja javnih površina i javne rasvjete za koje su rashodi ostvareni u iznosu 291.281,00 kn obavljala je javna komunalna ustanova u vlasništvu Općine bez zaključenog ugovora te nisu ugovoreni uvjeti obavljanja komunalnih djelatnosti (pojedinačne cijene, količine, način kontrole obavljenih usluga), a spomenuti uvjeti, nisu utvrđeni ni Programom održavanja komunalne infrastrukture.

Poslovi održavanja javnih površina i javne rasvjete za koje su rashodi ostvareni u iznosu 1.239.252,00 kn povjereni su pravnim osobama izravnim ugovaranjem, a prema propisima o komunalnom gospodarstvu trebalo je provesti postupak javnog natječaja ili prikupljanja ponuda. (točka 3. Nalaza)

- Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nije objavljen na mrežnim stranicama. Za nabavu električne energije za koju su rashodi ostvareni u iznosu 328.011,00 kn nije proveden propisani postupak javne nabave. (točka 4. Nalaza)

Obveze Općine

Općina je obvezana pripremiti, sastaviti i objaviti financijske izvještaje u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, uspostaviti unutarnje kontrole s ciljem sastavljanja financijskih izvještaja bez pogrešnog iskazivanja zbog prijevare ili pogreške te namjenski i svrhovito koristiti sredstva i voditi poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima.

Obveze Državnog ureda za reviziju

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), cilj revizije je steći razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji kao cjelina sastavljeni bez značajno pogrešnog iskazivanja podataka uslijed prijevare ili pogreške, provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima te sastaviti izvješće o obavljenoj reviziji. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije jamstvo da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), uvijek otkriti značajno pogrešno iskazivanje kada ono postoji, jer se revizija obavlja na bazi uzorka.

Obavljanjem revizije, državni revizori procjenjuju rizike značajno pogrešnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima te rizike da se poslovanje ne vodi u skladu sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima. Na temelju procjene rizika određuju revizijski pristup i postupke te pribavljaju dostatne i primjerene revizijske dokaze koji osiguravaju osnovu za izražavanje mišljenja. Također, provjeravaju unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu financijskih izvještaja te unutarnje kontrole koje osiguravaju usklađenost poslovanja.

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o financijskim izvještajima i mišljenje o usklađenosti poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2017. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

II. PODACI O OPĆINI

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06 - ispravak, 16/07 - ispravak, 95/08 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15), utvrđena je Općina kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Na temelju Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 158/13), Općina je razvrstana u III. skupinu jedinica lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 75,0 % i 100,0 % prosjeka Republike Hrvatske. Obuhvaća osam naselja s ukupno 2 082 stanovnika (prema službenim rezultatima popisa stanovništva iz 2011.). Prema odredbi 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 i 137/15 - ispravak), općine u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju 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 unaprijeđenje 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 Jedinostveni upravni odjel. Koncem 2017. Općina ima devet zaposlenika. Ima jednog proračunskog korisnika (dječji vrtić) u kojem je koncem 2017. bilo troje zaposlenika i čiji su rashodi za plaće i materijalne troškove osigurani u proračunu. Kao jedini osnivač ima 100,0 % udjela u temeljnom kapitalu triju društava: javne komunalne ustanove i komunalnom društvu javne vodoopskrbe i odvodnje te trgovačkom društvu za upravljanje i razvoj turizma. Također, ima 13,68 % udjela u temeljnom kapitalu trgovačkog društva za obavljanje komunalnih djelatnosti Komunalac d.o.o. Biograd na Moru te 25,0 % udjela u temeljnom kapitalu trgovačkog društva za informacijsku djelatnost Croata d.o.o. Biograd na Moru. Koncem 2017. vrijednost udjela u temeljnim kapitalima trgovačkih društava iznosi 2.862.669,00 kn.

Općinsko vijeće ima jedanaest članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna do 29. svibnja 2017. bio je načelnik Andro Magić, a od 30. svibnja 2017. Krešimir Ćosić.

Planiranje i izvršenje proračuna

Doneseni su proračun, odluka o izvršavanju proračuna te četiri izmjene i dopune proračuna. Proračunom su prihodi i rashodi planirani u iznosu 15.548.605,00 kn. Posljednjim izmjenama i dopunama proračuna iz prosinca 2017. prihodi i primici te rashodi i izdaci planirani su u iznosu 13.345.980,00 kn, što je 2.202.625,00 kn manje u odnosu na proračun. Uz proračun za 2017. donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2018. i 2019. Prema projekcijama, za 2018. planirani su prihodi i rashodi u iznosu 15.427.820,00 kn, a za 2019. u iznosu 15.587.086,00 kn. Prihodi i primici te rashodi i izdaci su u proračunu i izmjenama proračuna iskazani prema proračunskim klasifikacijama.

Uz proračun za 2017. donesen je plan razvojnih programa koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja Općine od 2017. do 2019. povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna (rashodi su iskazani kroz aktivnosti i projekte te povezani u programe temeljem zajedničkih ciljeva).

Prema godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, prihodi i primici su ostvareni u iznosu 11.425.631,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu 12.189.758,00 kn, a manjak prihoda i primitaka u iznosu 764.127,00 kn. Proračun, izmjene i dopune proračuna te Izvještaj o izvršenju proračuna sadrže prihode i primitka te rashode i izdatke Općine i proračunskog korisnika Općine.

Financijski izvještaji

Općina vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji, i to: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o obvezama te Bilješke uz financijske izvještaje. Financijski izvještaji su dostavljeni nadležnim institucijama u propisanom roku te objavljeni na mrežnim stranicama.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

U Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2017., iskazani su prihodi te rashodi i izdaci Općine i proračunskog korisnika u dijelu u kojem ga Općina financira iz svojih prihoda. Prema podacima iz navedenog Izvještaja, ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 11.343.078,00 kn, što je za 2.390.023,00 kn ili 26,7 % više u odnosu na prethodnu godinu.

U tablici broj 1 daju se podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

Redni broj	Prihodi	u kn		
		Ostvareno za 2016.	Ostvareno za 2017.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi od poreza	4.648.400,00	5.823.822,00	125,3
2.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	242.543,00	2.577.169,00	1.062,6
3.	Prihodi od imovine	459.001,00	491.561,00	107,1
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	3.571.844,00	2.410.706,00	67,5
5.	Prihodi od donacija	27.000,00	17.640,00	65,3
6.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	4.267,00	22.180,00	519,8
	Ukupno	8.953.055,00	11.343.078,00	126,7

Vrijednosno značajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 5.823.822,00 ili 51,4 % ukupnih prihoda. Prihodi od pomoći unutar općeg proračuna ostvareni su u iznosu 2.577.169,00 kn ili 22,7 % ukupnih prihoda i za 2.334.626,00 kn su viši u odnosu na prethodnu godinu zbog korištenja sredstava od poreza na dohodak namijenjenih za financiranje kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka u iznosu 1.537.782,00 kn. Svi drugi prihodi iznose 2.942.087,00 kn ili 25,9 % ukupno ostvarenih prihoda.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu odnose se na prihode od pomoći, spomeničku rentu, naknadu za koncesije na pomorskom dobru, naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, naknada za katastarsku izmjeru, boravišne pristojbe, vodnog doprinosa, komunalni doprinos, komunalnu naknadu i donacija. Ostvareni su u iznosu 5.245.631,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 46,2 %.

Prihodi od poreza odnose se na porez na promet nekretnina u iznosu 2.257.603,00 kn, udjel Općine u porezu na dohodak ostvarenom na njenom području u iznosu 2.096.541,00 kn te općinske poreze (porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv i porez na potrošnju) u iznosu 1.469.678,00 kn. Prirez porezu na dohodak nije uveden. Poslove utvrđivanja i naplate općinskih poreza obavlja Jedinostveni upravni odjel.

Prihodi od pomoći unutar općeg proračuna odnose se na kapitalne pomoći u iznosu 1.887.782,00 kn i tekuće pomoći u iznosu 689.387,00 kn. Prihodi od kapitalnih pomoći ostvareni su za izgradnju kanalizacijskog podsustava na otoku Pašmanu u iznosu 1.537.782,00 kn, od Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije za adaptaciju javno poslovne zgrade u iznosu 250.000,00 kn i Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja za nabavu rasvjetne opreme u iznosu 100.000,00 kn. Prihodi od tekućih pomoći u iznosu 519.830,00 kn ostvareni su iz državnog proračuna za štete na poljskim putovima i cestovnim prilazima poljoprivrednim površinama uzrokovane poplavama u iznosu 376.370,00 kn i pomoć u visini razlike između prihoda od poreza na dohodak u iznosu 143.460,00 kn. Iz proračuna Zadarske županije ostvarene su pomoći u iznosu 169.557,00 kn za sanaciju pomorskog dobra, uređenje plaža i biračke odbore.

Prihodi od imovine odnose se na prihode od nefinancijske imovine u iznosu 486.527,00 kn i financijske imovine u iznosu 5.034,00 kn. Vrijednosno najznačajniji u iznosu 476.415,00 kn odnose se na koncesije na pomorskom dobru u iznosu 256.264,00 kn, zakup poslovnih prostora i imovine u iznosu 140.877,00 kn te na pripadajući udjel Općine u prihodima od naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru u iznosu 79.274,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostvareni su u iznosu 2.410.706,00 kn. Vrijednosno značajniji ostvareni su od komunalnog doprinosa u iznosu 1.610.433,00 kn, komunalne naknade u iznosu 464.260,00 kn te od uplata mještana za sufinanciranje katastarske izmjere i obnove zemljišnih knjiga u iznosu 148.057,00 kn.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2017., ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 12.111.165,00 kn, što je za 1.532.719,00 kn ili 14,5 % više u odnosu na prethodnu godinu.

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

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2016.	Ostvareno za 2017.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	992.756,00	956.261,00	96,3
2.	Materijalni rashodi	4.960.758,00	4.203.754,00	84,7
3.	Financijski rashodi	12.437,00	28.923,00	232,6
4.	Subvencije	190.468,00	1.500,00	0,8
5.	Pomoći dane unutar općeg proračuna	297.841,00	322.416,00	108,3
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	400.400,00	363.900,00	90,9
7.	Ostali rashodi	2.497.740,00	2.537.045,00	101,6
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.226.046,00	3.696.097,00	301,5
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	0,00	1.269,00	-
	Ukupno	10.578.446,00	12.111.165,00	114,5
	Manjak prihoda	1.625.391,00	768.087,00	47,3

Vrijednosno značajniji su materijalni rashodi u iznosu 4.203.754,00 kn ili 34,7 %, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.696.097,00 kn ili 30,5 % te ostali rashodi u iznosu 2.537.045,00 kn ili 21,0 % ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 1.674.269,00 kn ili 13,8 % u ukupno ostvarenim rashodima i izdacima.

Rashodi za zaposlene ostvareni su u iznosu 956.261,00 kn, a odnose se na bruto plaće u iznosu 799.454,00 kn, doprinose na plaću u iznosu 137.507,00 kn i na ostale rashode za zaposlene u iznosu 19.300,00 kn.

Materijalni rashodi ostvareni su u iznosu 4.203.754,00 kn, a odnose se na rashode za usluge u iznosu 3.017.523,00 kn, materijal i energiju u iznosu 555.764,00 kn, ostale nespomenute rashode poslovanja u iznosu 460.464,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 169.472,00 kn i na rashode za naknadu troškova osobama izvan radnog odnosa u iznosu 531,00 kn. Vrijednosno značajniji materijalni rashodi su rashodi za obavljanje komunalnih djelatnosti u iznosu 1.870.716,00 kn. U okviru ostalih nespomenutih rashoda poslovanja ostvareni su rashodi za naknade predsjedniku i zamjeniku predsjednika općinskog vijeća u iznosu 25.932,00 kn te naknade članovima općinskog vijeća u iznosu 20.238,00 kn. Naknade su isplaćene u skladu s donesenom odlukom.

Rashodi za pomoći unutar općeg proračuna ostvareni su u iznosu 322.416,00 kn, a vrijednosno značajniji odnose se na prijenos sredstava proračunskom korisniku odnosno dječjem vrtiću u iznosu 315.668,00 kn.

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade ostvareni su u iznosu 363.900,00 kn. Odnose se na stipendije studentima u iznosu 166.000,00 kn, naknadu za novorođenčad u iznosu 91.000,00 kn, pomoć i njegu u kući u iznosu 38.400,00 kn, sufinanciranje nabave udžbenika i školskog pribora za učenike s prebivalištem na području Općine u iznosu 21.900,00 kn, jednokratne novčane pomoći obiteljima radi bolesti u iznosu 13.000,00 kn, sufinanciranje tečaja stranih jezika polaznicima s prebivalištem na području Općine u iznosu 13.200,00 kn, prijenos sredstava Gradu Zadru na temelju Sporazuma o sufinanciranju edukacijsko - rehabilitacijskih programa za djecu s teškoćama u razvoju u iznosu 13.200,00 kn, sufinanciranje mjesečne parkirne karte (100,00 kn) građanima koji radi zaposlenja u Zadru ili okolnim mjestima koriste parkiralište koje se plaća u iznosu 7.200,00 kn. Općina je s Hrvatskim Crvenim križem Gradskim društvom Crvenog križa Biograda na Moru zaključila ugovor o suradnji za provedbu programa Pomoć u kući na području Općine. Naknada za obavljanje navedenih poslova utvrđena je u iznosu 38.400,00 kn. Prema izvješću Gradskog društva Crvenog križa Biograda na Moru naknada je utrošena za osobni dohodak djelatnice i troškove goriva, a u navedeni program bilo je uključeno jedanaest korisnika. Isplate su obavljene na temelju Socijalnog programa, odluka, zahtjeva.

Ostali rashodi ostvareni su u iznosu 2.537.045,00 kn. Odnose se na kapitalne donacije u iznosu 1.646.874,00 kn i tekuće donacije u iznosu 890.171,00 kn. Vrijednosno najznačajnije kapitalne donacije doznačene su javnoj komunalnoj ustanovi u vlasništvu Općine za projekt izgradnje kanalizacijskog podsustava u iznosu 1.643.274,00 kn. U okviru rashoda za tekuće donacije vrijednosno najznačajnije se odnose na donacije dobrovoljnom vatrogasnom društvu za redovno financiranje, nabavu i servis vatrogasnih vozila u iznosu 270.000,00 kn, Turističkoj zajednici Općine u iznosu 255.750,00 kn, kulturno umjetničkim društvima i udrugama iz djelatnosti kulture i za kulturne manifestacije u iznosu 126.136,00 kn, sportskim društvima i udrugama u iznosu 105.000,00 kn i raznim udrugama građana u iznosu 47.595,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu 3.696.097,00 kn. Vrijednosno najznačajniji odnose se na rashode za usluge obavljanja geodetsko-katastarskih usluga u svrhu izrade katastra nekretnina na području Općine za katastarsku općinu Pašmanu iznosu 759.524,00 kn, radove na rekonstrukciji javne rasvjete u iznosu 614.423,00 kn, na prijenos sredstava Županijskoj lučkoj upravi Zadar po osnovu ugovora o zajedničkom financiranju projekta sanacije lukobrana u iznosu 600.000,00 kn, radove na adaptaciji javno-poslovne zgrade Općine (učiteljska kuća) u iznosu 248.809,00 kn, nabavu ploča za označavanje ulica i trgova u iznosu 195.000,00 kn, nabavu svjetiljki i žarulja za rekonstrukciju javne rasvjete u iznosu 193.613,00 kn, izradu studije utjecaja na okoliš nautičke luke s pristupnom cestom i šetnicom u iznosu 100.000,00 kn.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova ostvareni su u iznosu 1.269,00 kn, a odnose se na uplatu sredstava pravnoj osobi za sufinanciranje lokalnog udjela uspostave i izgradnje centra za gospodarenjem otpada.

Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 768.087,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iznosi 770.776,00 kn te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 1.538.863,00 kn i čini 13,6 % ostvarenih prihoda i primitaka za 2017.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2017., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 69.441.170,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2017.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2017.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
1	2	3	4	
1.	Nefinancijska imovina	55.181.818,00	56.453.969,00	102,3
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	12.000,00	12.000,00	100,0
1.2.	Građevinski objekti	41.150.267,00	40.195.680,00	97,7
1.3.	Postrojenja i oprema	263.673,00	490.367,00	186,0
1.4.	Prijevozna sredstva	3.000,00	3.000,00	100,0
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	148.000,00	148.000,00	100,0
1.6.	Druga nefinancijska imovina	13.604.878,00	15.604.922,00	114,7
2.	Financijska imovina	13.115.537,00	12.987.201,00	99,0
2.1.	Novčana sredstva	1.773.444,00	1.800.581,00	101,5
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo	11.406,00	11.386,00	99,8
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	39.900,00	39.900,00	100,0
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	2.881.400,00	2.882.669,00	100,0
2.5.	Potraživanja za prihode poslovanja	8.409.387,00	8.252.665,00	98,1
	Ukupno imovina	68.297.355,00	69.441.170,00	101,7
3.	Obveze	2.490.171,00	3.258.326,00	130,8
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	310.805,00	313.377,00	100,8
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	2.179.366,00	2.944.949,00	135,1
4.	Vlastiti izvori	65.807.184,00	66.182.844,00	100,6
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	68.297.355,00	69.441.170,00	101,7
	Izvanbilančni zapisi	3.957.145,00	3.139.722,00	79,3

Vrijednosno najznačajnija nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost vodovodne mreže i kanalizacijskog sustava u iznosu 28.015.554,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine (izrada katastra nekretnina za pet naselja na području Općine, razna projektna dokumentacija, prostorni planovi i detaljni planovi uređenja) u iznosu 10.784.440,00 kn, javne rasvjete i energetskih vodova u iznosu 5.295.323,00 kn te nematerijalne imovine (izrada katastra nekretnina za jedno naselje na području Općine, sufinanciranje projekta sanacije, lukobrana i drugo) u iznosu 4.791.838,00 kn.

Dionice i udjeli u glavnici koncem godine iskazane u iznosu 2.882.669,00 kn, odnose se na osnivačke udjele i udjele u temeljnim kapitalima trgovačkih društava u vlasništvu Općine.

Potraživanja su koncem 2017. iskazana u iznosu 8.303.951,00 kn i u odnosu na stanje početkom godine, manja su za 156.742,00 kn ili 1,9 %. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 8.252.665,00 kn, zaposlenih i ostala potraživanja u iznosu 11.386,00 kn te za dane zajmove u iznosu 39.900,00 kn.

Dospjela potraživanja koncem 2017. iznose 8.015.806,00 kn, što je 96,5 % ukupnih potraživanja. Do vremena obavljanja revizije podmireno je 205.860,00 kn dospjelih potraživanja iskazanih koncem godine.

Ukupne obveze koncem godine iznosile su 3.258.326,00 kn, od čega se na obveze za nabavu nefinancijske imovine odnosi 2.944.949,00 kn i na obveze za rashode poslovanja 313.377,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu veće su za 768.155,00 kn ili 30,8 %. Prema podacima iz Izvještaja o obvezama dospjele obveze iznose 2.229.934,00 kn, a obveze u iznosu 1.028.392,00 kn nisu dospjele i odnose se na izradu katastra nekretnina na području Općine za jedno naselje u iznosu 770.567,00 kn i na rashode poslovanja u iznosu 257.825,00 kn. Vrijednosno najznačajnije dospjele obveze u iznosu 2.169.868,00 kn odnose se na zatezne kamate radi zakašnjenje u plaćanju situacija za izradu katastra nekretnina na području Općine za četiri naselja za koji se vodi sudski postupak.

Koncem 2017. stanje izvanbilančnih zapisa iskazano je u iznosu 3.139.722,00 kn i odnosi se na jamstvo dano javnoj komunalnoj ustanovi. U odnosu na početak godine manji su za 817.423,00 kn zbog otplate dijela kredita za koje je dano jamstvo.

III. REVIZIJA ZA 2017.

Postupci revizije provedeni su od 5. ožujka do 25. srpnja 2018.

Ciljevi i područja revizije

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, određeni su ciljevi financijske revizije.

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje
- provjeriti provedbu naloga i preporuka iz prošlih revizija
- provjeriti druge aktivnosti u vezi s poslovanjem Općine.

Područja revizije određena su na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti uslijed prijave ili pogreške. Radi procjene rizika, razmotrene su unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu financijskih izvještaja.

Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima su:

1. Zakon o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15) (članci 97. - 107.)
2. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 24/14, 115/15, 87/16 i 3/18)
3. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17 i 28/17).

Kriteriji za izražavanje mišljenja o usklađenosti su:

1. Zakon o proračunu
2. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/08, 25/12, 1147/14, 100/15 i 115/16) (članak 45.)
3. Zakon o vodama (Narodne novine 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14)
4. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15)
5. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 86/08 i 61/11) (članak 2.)
6. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10)
7. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 56/13, 94/13 153/13, 147/14 i 36/15)
8. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15)
9. Pravilnik o porezu na dohodak (Narodne novine 10/17 i 128/17)

10. Pravilnik o o doprinosima (Narodne novine 2/09, 9/09 - ispravak, 97/09, 25/11, 61/12, 86/13, 157/14 i 128/17)
11. Zakon o udrugama (Narodne novine 74/14 i 70/17)
12. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15)
13. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15) (članak 10.)
14. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16)
15. Pravilnik o jednostavnoj nabavi roba, usluga i radova (kolovoz 2017.).

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 prethodnog razdoblja, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u elektroničkim medijima i na mrežnim stranicama. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Provjerena je dosljednost primjene zakona, drugih propisa i unutarnjih 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 provjerene metodom uzorka. Također, korišteni su izvještaji u vezi s pojedinim aktivnostima Općine. Provjerena je dokumentacija u vezi s obračunom plaća i naknada za zaposlene, izlaznim i ulaznim računima te zaključenim ugovorima. Obavljeni su razgovori i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba u vezi s izvršenjem proračuna, naplatom potraživanja, obavljanjem komunalnih djelatnosti i javnom nabavom.

Nalaz za 2017.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i izvršenje proračuna, računovodstveno poslovanje, financijski izvještaji, prihodi, rashodi i izdaci, imovina, obveze te javna nabava.

Obavljenom revizijom za 2017. utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje, potraživanja, rashode i javnu nabavu.

1. Računovodstveno poslovanje

1.1. Općina je obvezna voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo. Nepravilnosti se odnose na poslovne knjige i financijske izvještaje (evidentiranje poslovnih promjena) te popis imovine i obveza.

- Poslovne knjige i financijski izvještaji

Financijski izvještaji su sastavljeni i dostavljeni nadležnim tijelima. Podaci u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, u dijelu koji se odnosi na nefinancijsku imovinu, rashode, obveze i potraživanja nisu potpuni te nepravilnosti u evidentiranju imaju utjecaj na točnost i realnost podataka iskazanih u financijskim izvještajima koji za 2017. ne daju pouzdanu informaciju o financijskom položaju Općine.

Za račun proračuna vode se dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige (analitička evidencija potraživanja, obveza, knjiga blagajne i analitička evidencija dugotrajne nefinancijske imovine). Općina ne vodi sljedeće propisane pomoćne knjige: evidenciju korištenja službenih vozila te primljenih i izdanih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata iako je primala i izdavala zadužnice i mjenice radi osiguranja plaćanja i ispunjavanja ugovornih obveza. Potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 2.030.646,00 kn, koja se odnose na početna stanja iz prethodnih godina, u analitičkoj evidenciji nisu razvrstana po subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospelosti, zateznim kamatama i drugim podacima. Prema odredbi članka 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, pomoćne knjige jesu analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Pored analitičkih knjigovodstava proračun i proračunski korisnici vode između ostalog evidenciju danih i primljenih jamstava i garancija te evidenciju putnih naloga i korištenja službenih vozila. Analitička evidencija potraživanja treba sadržavati podatke o potraživanjima po subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospelosti, zateznim kamatama i drugim potrebnim podacima.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti i voditi pomoćnu evidenciju korištenja službenih vozila, primljenih i izdanih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata te evidenciju potraživanja u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nije evidentirana i iskazana vrijednost zemljišta površine 2.616.144,97 m², a odnosi se na područje obuhvata Projekta Pašman rivijera i na zemljište koje je dano na korištenje operatoru elektroničke komunikacije. Ministarstvo financija je 2013. donijelo Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Spomenutom uputom su propisani načini procjene neevidentirane imovine, a to su interna procjena, procjena ovlaštenog procjenitelja te procjena u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune za imovinu čiju vrijednost zbog specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati.

Nadalje, podaci o vrijednosti imovine u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima nisu istovjetni podacima u analitičkim evidencijama. U glavnoj knjizi je sadašnja vrijednost nefinancijske imovine evidentirana i u Bilanci iskazana u iznosu 56.453.969,00 kn, a u analitičkoj evidenciji u iznosu 36.368.246,00 kn, što je za 20.085.723,00 kn manje.

U Izvještaju o obvezama iskazane su dospjele obveze u iznosu 2.229.933,00 kn, a u okviru obveznih analitičkih podataka u Bilanci u iznosu 2.487.758,00 kn što je za 257.825,00 kn više jer su obveze za rashode poslovanja iskazane kao dospjele.

Prema odredbama članaka 3. 4. i 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo se temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, a proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora te da su pomoćne knjige analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički. S obzirom na navedeno, podaci u glavnoj knjizi i pomoćnim knjigama te financijskim izvještajima trebaju biti usklađeni.

Državni ured za reviziju nalaže u poslovnim knjigama evidentirati i u financijskim izvještajima iskazati vrijednost zemljišta u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Nadalje, nalaže se uskladiti podatke o potraživanjima i obvezama u glavnoj knjizi, financijskim izvještajima i analitičkim evidencijama u skladu s odredbama spomenutog Pravilnika.

U imovini Općine evidentirane su komunalne vodne građevine (vodovodna mreža i kanalizacijski sustav) u vrijednosti 28.015.554,00 kn. Prema odredbi članka 146. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, jedinice lokalne samouprave su bile dužne do 18. svibnja 2014., prenijeti komunalne vodne građevine u svom vlasništvu u vlasništvo javnog isporučitelja vodne usluge u obliku temeljnog uloga ili prijenosa bez naknade. Općina je u prosincu 2014. osnovala trgovačko društvo za obavljanje komunalnih djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje. Do travnja 2018. općinsko vijeće nije donijelo potrebne akte za prijenos navedene imovine na javnog isporučitelja vodne usluge i odvodnje.

Državni ured za reviziju nalaže poduzeti aktivnosti za prijenos vodnih građevina u vlasništvu Općine javnom isporučitelju vodne usluge u skladu s odredbama Zakona o vodama.

Općina je sastavila Bilješke uz financijske izvještaje. Bilješke uz financijske izvještaje sadrže podatke o povećanju, odnosno smanjenju pojedinih prihoda te rashoda, ali ne i razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju. U Bilanci su početkom 2017. iskazana potraživanja za zajmove u iznosu 39.900,00 kn i potraživanja za prihode od prodaje proizvoda i pruženih usluga u iznosu 789.823,00 kn, a Bilješke uz Bilancu ne sadrže podatke o primljenim i danim zajmovima te na što se odnose spomenuta potraživanja. Tijekom 2017. Općinu su u više predmeta pred sudom zastupali odvjetnici, a Bilješke ne sadrže pregled ugovornih odnosa i slično, koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina. Evidencija potencijalnih obveza po osnovi sudskih sporova u tijeku nije ustrojena. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 13. i 14. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, prema kojima su obvezne Bilješke uz Bilancu, koje između ostalog sadrže, pregled stanja i rokova dospijea dugoročnih i kratkoročnih kredita i zajmova te pregled dospjelih kamata na kredite i zajmove, kao i pregled ostalih ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke, sporovi na sudu koji su u tijeku i slično).

Državni ured za reviziju nalaže u Bilješkama uz financijske izvještaje navoditi propisane podatke u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

- Popis imovine i obveza

Zakonski predstavnik je imenovao povjerenstvo koje je sastavilo zapisnik o popisu imovine i obveza i donio odluku o prihvaćanju popisa. Imovina nije popisana pojedinačno nego prema podacima iz glavne knjige, po grupama računa, a obveze u ukupnom iznosu. Podaci o nefinancijskoj imovini i potraživanjima nisu istovjetni u glavnoj knjizi i analitičkoj evidenciji, što je prije popisa imovine trebalo uskladiti. S obzirom na to da podaci o vrijednosti imovine i iznosu potraživanja u glavnoj knjizi i analitičkoj evidenciji nisu usklađeni, te da je imovina i potraživanja popisana prema podacima iz glavne knjige, a nisu utvrđene razlike između popisnog i knjigovodstvenog stanja, nije postignuta svrha popisa. Prema odredbi članka 14. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici na kraju svake poslovne godine moraju sastaviti popis imovine i obveza 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 popisnog povjerenstva. Ministar financija je u prosincu 2015. donio Uputu o obavljanju popisa imovine i obveza, kojom je uređena metodologija obavljanja popisa, dokumenti, postupci i procedure svih faza provedbe popisa imovine i obveza. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, između ostalih, su obveznici primjene navedene Upute. Prema Uputama, popisne liste bi, između ostaloga, trebale sadržavati stvarno i knjigovodstveno stanje, te razliku među njima u količini i vrijednosti.

Državni ured za reviziju nalaže obaviti cjeloviti popis imovine i obveza te provesti usklađenje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem u skladu s odredbama Pravilnika o računovodstvu i Računskom planu proračuna.

1.2. Općina je prihvatila navode iz ove točke Nalaza. U očitovanju je navela da će u budućem razdoblju voditi evidenciju korištenja službenih vozila te primljenih i izdanih vrijednosnih papira te drugih financijskih instrumenata.

Nadalje navodi da će potraživanja za prihode poslovanja nastojati evidentirati po subjektima, računima i drugim potrebnim podacima, da će evidentirati vrijednost zemljišta te uskladiti podatke o potraživanjima i obvezama u glavnoj knjizi, financijskim izvještajima i analitičkim evidencijama. Općina je u očitovanju navela da će izvršiti prijenos vodnih građevina javnom isporučitelju vodne usluge u kojem ima udjele u temeljnom kapitalu, da će u Bilješkama uz financijske izvještaje navesti propisane podatke te provesti usklađenje knjigovodstvenog popisa imovine i obveze sa stvarnim stanjem.

2. Potraživanja

2.1. Koncem 2017. potraživanja iznose 8.303.951,00 kn, od čega se na dospjela potraživanja odnosi 8.015.806,00 kn. Potraživanja se u najznačajnijem dijelu odnose na potraživanja starija od pet godina. Vrijednosno su najznačajnija dospjela potraživanja za općinske poreze 1.892.245,00 kn, komunalnu naknadu 1.158.804,00 kn, komunalni doprinos 1.393.410,00 kn i naknadu za katastarsku izmjeru u iznosu 1.003.507,00 kn. Naplatu potraživanja obavlja jedinstveni upravni odjeli Općine. Većina dospjelih potraživanja nije obuhvaćena mjerama naplate. Tijekom 2016. i 2017. za naplatu dospjelih potraživanja od komunalne naknade, komunalnog doprinosa, poreza na kuće za odmor, poreza na tvrtku i poreza na potrošnju upućivane su opomene i ovršni prijedlozi, a za druga dospjela potraživanja mjere naplate nisu poduzimane.

Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu, tijelo jedinice lokalne samouprave odgovorno je za potpuno i pravodobno prikupljanje prihoda na račun proračuna u skladu s odgovarajućim zakonima i drugim propisima. Pozornost valja posvetiti dospjelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Skreće se pozornost na odredbe članka 2. Pravilnika o Izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prema kojemu se ispravak vrijednosti potraživanja provodi na kraju godine uzimajući u obzir kašnjenje u naplati preko godine dana i pokretanje stečajnog i/ili likvidacijskog postupka nad dužnikom te bez obzira na provođenje ispravka vrijednosti potraživanja, proračuni i proračunski korisnici moraju poduzimati sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda iz nadležnosti prema važećim propisima.

Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima, 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. Općina nije donijela procedure naplate prihoda, kojim bi se trebali utvrditi postupanja koja prethode naplati potraživanja kako bi se ujednačili postupci za sve dužnike. Iako donošenje procedura za naplatu prihoda nije propisano zakonom, njihovo donošenje je u skladu sa načelom dobrog financijskog upravljanja.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati mjere za naplatu potraživanja u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Predlaže se donijeti pisane procedure za poduzimanje mjera i kontrolu naplate potraživanja.

2.2. *Općina je prihvatila navode iz ove točke Nalaza. U očitovanju je navela da je u prethodnih pet godina obavljala naplatu potraživanja putem opomena i ovrha koja se nisu ažurno provodila do 2013. te da će donijeti pisane procedure za poduzimanje mjera i kontrole naplate potraživanja.*

3. Rashodi i izdaci

- 3.1. Rashodi i izdaci ostvareni su u iznosu 12.111.165,00 kn, što je za 1.532.719,00 kn ili 14,5 % više u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno najznačajniji udjel u ukupno ostvarenim rashodima i izdacima imaju materijalni rashodi u iznosu 4.203.754,00 kn ili 34,7 %, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.696.097,00 kn ili 30,5 % te drugi rashodi u iznosu 2.537.045,00 kn ili 21,0 %.

- Održavanje komunalne infrastrukture

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture ostvareni su u iznosu 1.870.716,00 kn. Odnose se na rashode za održavanje javnih površina u iznosu 1.392.508,00 kn, javne rasvjete u iznosu 454.899,00 kn (održavanje 138.025,00 kn i utrošena električna energija u iznosu 316.874,00 kn) i opskrbu pitkom vodom u iznosu 23.309,00 kn.

Program održavanja komunalne infrastrukture za 2017. donesen je u prosincu 2016., a druge izmjene i dopune u prosincu 2017. Izmjenama programa planirana su sredstva u iznosu 3.043.966,00 kn i usklađena su s planiranom visinom sredstava u proračunu. Program sadrži opis poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, iskaz financijskih sredstava te izvore financira, a ne sadrži podatke o opsegu (količini) poslova održavanja. Prema odredbi članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi Program održavanja komunalne infrastrukture u kojem se obvezno, između ostalog, utvrđuje i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova.

Državni ured za reviziju nalaže u programu održavanja komunalne infrastrukture navesti propisane podatke u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Programom održavanja komunalne infrastrukture za 2017. planirana je nabava nefinancijske imovine (rekonstrukcija javne rasvjete), nabava opreme (ploče) za označavanje ulica i trgova i radovi na postavljanju ploča u iznosu 1.108.660,00 kn i ostvarena je u iznosu 1.108.660,00 kn. Radovi na rekonstrukciji javne rasvjete, nabava ploča i radovi na postavljanju ploča prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu ne smatraju se komunalnim djelatnostima. Rashodi su evidentirani na rashodima za nabavu nefinancijske imovine i povećana je vrijednost imovine te ih nije trebalo planirati Programom održavanja komunalne infrastrukture nego Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u skladu s odredbom članka 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema navedenom članku Zakona, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave na temelju Programa mjera za unaprjeđenje stanja u prostoru i potrebe uređenja zemljišta u skladu s postavkama dokumenata prostornog uređenja, kao i u skladu s Planom razvojnih programa koji se donose na temelju posebnih propisa, donosi Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za svaku kalendarsku godinu.

Državni ured za reviziju nalaže izgradnju objekata komunalne infrastrukture planirati programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema odredbi članka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalne djelatnosti mogu obavljati: trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave, javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, služba - vlastiti pogon, koju osniva jedinica lokalne samouprave, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji te pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Općina nije donijela akt kojim bi utvrdila način i uvjete obavljanja komunalnih djelatnosti niti je Programom održavanja komunalne infrastrukture za sve komunalne djelatnosti naveden način obavljanja.

Državni ured za reviziju nalaže odrediti način obavljanja komunalnih djelatnosti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Javna komunalna ustanova u vlasništvu Općine obavljala je poslove održavanja javnih površina i održavanja javne rasvjete za koje su rashodi ostvareni u iznosu 291.281,00 kn. Ugovor s javnom komunalnom ustanovom nije zaključen te nisu ugovoreni uvjeti obavljanja komunalnih djelatnosti (pojedinačne cijene, količine, način kontrole obavljenih usluga), a spomenuti uvjeti, nisu utvrđeni ni Programom održavanja komunalne infrastrukture. Za nabavu materijala i usluga za održavanje javnih površina u iznosu 1.221.602,00 kn te na nabavu materijala i usluga za održavanje javne rasvjete u iznosu 17.650,00 kn Općina je dobavljače materijala i izvoditelje radova odabrala izravnim ugovaranjem bez provedenog postupka nabave, s izvoditeljima nije zaključen ugovor, a plaćanja su obavljena na temelju ispostavljenih računa, zaključenih ugovora o djelu i ugovora o povremenom radu redovnog učenika. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojima je propisano da jedinica lokalne samouprave može obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju isključivo iz njezina proračuna, povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora. Predstavničko tijelo određuje komunalne djelatnosti koje će se obavljati na temelju pisanog ugovora i utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja te nakon provedenog postupka, donosi odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora. Na temelju odluke predstavničkog tijela gradonačelnik/načelnik zaključuje ugovor o povjeravanju komunalnih poslova koji obvezno sadrži djelatnosti za koje se zaključuje ugovor, vrijeme na koje se zaključuje ugovor, vrstu i opseg poslova, način određivanja cijene za obavljanje poslova, način i rok plaćanja te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora. Ugovor se može zaključiti najdulje na vrijeme do četiri godine.

Državni ured za reviziju nalaže obavljanje komunalnih djelatnosti povjeriti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Isto tako se nalaže s javnom ustanovom u vlasništvu Općine urediti pravni odnos za obavljanje komunalnih djelatnosti odnosno utvrditi i ugovoriti vrstu, količinu, vrijednost te obračun i način plaćanja.

- Tekuće donacije

Udrugama iz područja sporta, kulture te raznim udrugama građana prenesena su sredstva u iznosu 278.722,00 kn prema programima javnih potreba u sportu i kulturi za 2017., provedenog javnog natječaja i na temelju zahtjeva korisnika. Korisnici su dostavili izvješća o korištenju dobivenih sredstava i Općina je obavljala kontrolu namjenskog korištenja sredstava.

Popis dodijeljenih donacija za 2017. nije objavljen na mrežnim stranicama Općine. Prema odredbama članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama, tijela javne vlasti obvezna su na internetskim stranicama objavljivati, između ostaloga, informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa.

Državni ured za reviziju nalaže objavljivati popis korisnika donacija i visinu iznosa na mrežnim stranicama Općine u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

3.2. *Općina je u očitovanju navela da će u programu održavanja komunalne infrastrukture navesti propisane podatke, izgradnju komunalne infrastrukture planirati odgovarajućim programom, donijeti akt o načinu i uvjetima obavljanja komunalnih djelatnosti, obavljanje komunalnih djelatnosti povjeriti u skladu sa zakonskim odredbama te urediti pravni odnos s javnom komunalnom ustanovom u svom vlasništvu. Nadalje navodi da će objavljivati popis korisnika donacija i visinu iznosa na mrežnim stranicama Općine.*

4. Javna nabava

4.1. Planom nabave za 2017. planirana je nabava roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti 2.534.174,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Plan nabave je objavljen na mrežnim stranicama Općine, a podaci o mrežnim stranicama dostavljeni su središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave. Donesen je Pravilnik o jednostavnoj nabavi roba, usluga i radova te provedbi projektnih natječaja Općine. Prema Statističkom izvješću o javnoj nabavi Općina u 2017. nije provela ni jedan postupak javne nabave. Ukupna nabava pojedinačne vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn (jednostavna nabava) iznosila je 3.339.997,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je sastavljen, ali nije objavljen na mrežnim stranicama. Odredbama člankom 28. Zakona o javnoj nabavi, između ostalog, propisano je da je naručitelj obavezan registar ugovora i sve njegove kasnije promjene objaviti na mrežnim stranicama.

Rashodi za utrošenu električnu energiju ostvareni su u iznosu 328.011,00 kn. Nabava električne energije provedena je izravnim ugovaranjem, što nije u skladu s odredbom članka 12. Zakon o javnoj nabavi, kojom je propisano da su jedinice lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave kao javni naručitelji obveznici primjene navedenog Zakona. Propisani postupci javne nabave primjenjuju se kod nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti iznad 200.000,00 kn odnosno radova iznad 500.000,00 kn, a nabava do tih vrijednosti provodi se prema općem aktu naručitelja.

Državni ured za reviziju nalaže registar ugovora o javnoj nabavi, kao i njegove promjene, objaviti na mrežnim stranicama. Državni ured za reviziju nalaže nabavu roba obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

4.2. *Općina je prihvatila navode iz ove točke Nalaza. U očitovanju je navela da će registar ugovora o javnoj nabavi objavljivati na mrežnoj stranici te nabavu roba obavljati u skladu sa zakonskim odredbama.*

Provedba naloga i preporuka

- 1.1. Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Općine za 2010., o čemu je sastavljeno Izvešće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom za 2017. je provjereno je li Općina postupila prema nalogima i preporukama danim u prošloj reviziji.

U tablici u nastavku, navode se provedeni i neprovedeni nalozi te preporuka čija provedba, zbog opravdanih razloga, nije primjenjiva.

Tablica broj 4

Provedba naloga i preporuka iz prošle revizije

Redni broj	Naziv područja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka*	Status
	1	2	3	4	5
1.	Sustav unutarnjih kontrola	2010.	Izraditi plan financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.	-	nije primjenjivo
2.	Računovodstveno poslovanje	2010.	Izvršiti ispravak vrijednosti dugotrajne imovine u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	-	provedeno
3.		2010.	Trošiti sredstva na depozitnom računu namijenjena financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka.	-	provedeno
4.	Prihodi	2010.	Poduzimati mjere za naplatu prihoda.	-	nije provedeno
5.	Rashodi	2010.	Ostvarivati rashode do visine planirane u proračunu u skladu s odredbama Zakona o proračunu.	-	provedeno
6.		2010.	Donijeti odluku na koji način će se obavljati komunalne djelatnosti.	-	nije provedeno
7.		2010.	Uskladiti sredstva planirana programom održavanja i gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture s proračunom. Program gradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture donositi s obvezatnim sadržajem.	-	provedeno
8.		2010.	Program održavanja komunalne infrastrukture donositi s obvezatnim sadržajem.	-	nije provedeno
9.	Nabava	2010.	Donijeti plan nabave.	-	provedeno
10.		2010.	Provoditi postupke nabave roba u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.	-	nije provedeno

* Općina nije bila obvezna dostaviti Plan provedbe naloga i preporuka nakon obavljene financijske revizije za 2010.

Preporuka koja se odnosi na izradu Plana financijskog upravljanja i kontrola nije primjenjiva, jer su propisi koji su uređivali izradu navedenog Plana prestali važiti. Odredbama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, koji se primjenjuje od srpnja 2015., utvrđeni su okviri za razvoj sustava unutarnjih kontrola, a provjera primjene navedenih okvira kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave provodi se godišnje na temelju podataka iz Izjave o fiskalnoj odgovornosti te drugih podataka koje su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne dostavljati Ministarstvu financija.