



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-02/22-01/71
URBROJ: 613-15-22-10
Zadar, 15. studenoga 2022.

Izvješće

o obavljenoj provjeri provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji

Grad Benkovac

SADRŽAJ

stranica

I.	UVOD	1
II.	CILJ, PREDMET I METODE PROVJERE PROVEDBE DANIH NALOGA I PREPORUKA	1
III.	PROVEDBA DANIH NALOGA I PREPORUKA I IZVJEŠTAVANJE O PROVEDBI	2
IV.	ZAKLJUČAK	6
V.	OČITOVANJE	7

I. UVOD

Na temelju odredbe članka 23., stavka 2. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je provjera provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji Grada Benkovca (dalje u tekstu: Grad) za 2019.

Provjera je obavljena prema Okviru profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksu profesionalne etike državnih revizora.

Postupci provjere provedbe naloga i preporuka provedeni su od 12. rujna do 15. studenoga 2022.

II. CILJ, PREDMET I METODE PROVJERE PROVEDBE DANIH NALOGA I PREPORUKA

Državni ured za reviziju (dalje u tekstu: Ured) obavio je financijsku reviziju Grada za 2019., o čemu je sastavljeno izvješće KLASA: 041-01/20-02/37, URBROJ: 613-15-20-7, od 2. listopada 2020. Predmet revizije bili su godišnji financijski izvještaji i poslovanje Grada za 2019. O financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja izražena su uvjetna mišljenja. Za utvrđene nepravilnosti i propuste dano je jedanaest naloga i dvije preporuke.

Zakonski predstavnik Grada dostavio je Uredu Plan provedbe naloga i preporuka s podacima o planiranim aktivnostima i rokovima za provedbu naloga i preporuka.

Prema odredbi članka 22., stavka 5. Zakona o Državnom uredu za reviziju, Grad je obavezan provesti naloge i preporuke dane u izvješću o obavljenoj reviziji u rokovima i na način naveden u planu provedbe naloga i preporuka.

Provjera provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji Grada za 2019. planirana je Programom i planom rada Ureda za 2022.

Cilj provjere provedbe naloga i preporuka je provjeriti jesu li nalozi i preporuke dani u financijskoj reviziji Grada za 2019. provedeni u rokovima i na način naveden u Planu provedbe naloga i preporuka te je li Grad o provedbi naloga i preporuka izvještavao Ured u roku od 30 dana od planiranog vremena provedbe.

Predmet provjere su aktivnosti koje je Grad trebao provesti u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka.

Za potrebe prikupljanja podataka o provedbi naloga i preporuka, Gradu je upućen upit o aktivnostima koje su poduzete za provedbu naloga i preporuka te je zatražena dokumentacija na temelju koje je izvještavao Ured o provedbi danih naloga i preporuka. Također, korištene su objave na mrežnim stranicama te su obavljene razgovori sa zakonskim predstavnikom i zaposlenicima Grada. Provjera provedbe danih naloga i preporuka obavljena je provjerom dokumentacije.

Zakonski predstavnik Grada u 2019. i do vremena provjere provedbe naloga i preporuka (listopad 2022.) je gradonačelnik Tomislav Bulić, dipl. crim.

III. PROVEDBA DANIH NALOGA I PREPORUKA I IZVJEŠTAVANJE O PROVEDBI

Revizijskim postupcima provjereno je je li Grad postupio prema nalogima i preporukama danim u financijskoj reviziji za 2019. u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka. Također, provjerena je točnost podataka koji se odnose na izvještavanje o provedbi naloga i preporuka.

– Provedba danih naloga i preporuka

U tablici u nastavku dani su nalozi i preporuke iz financijske revizije Grada za 2019. te status utvrđen njihovom provjerom.

Tablica broj 1

Provedba naloga i preporuka iz prošle revizije

Redni broj	Naziv područja	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
1	2	3	4	
1.	Računovodstveno poslovanje	Naloženo je u glavnoj knjizi evidentirati potraživanja za sredstva pomoći EU koja se refundiraju temeljem plaćenih prihvatljivih rashoda, potraživanja za porez na promet nekretnina i porez na potrošnju.	31. prosinca 2020.	provedeno
2.		Naloženo je evidentirati rashode na računima propisanim Računskim planom.	31. prosinca 2020.	provedeno
3.		Naloženo je u okviru izvanbilančnih zapisa evidentirati dana jamstva i potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku.	31. prosinca 2020.	provedeno
4.		Naloženo je obavljati cjeloviti popis imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza, koju je donijelo Ministarstvo financija.	31. siječnja 2021.	djelomično provedeno
5.		Preporučeno je, zbog efikasnijeg upravljanja novčanim sredstvima, ustrojiti riznicu kao sustav upravljanja proračunskim sredstvima Grada i njegovih korisnika.	31. prosinca 2021.	nije provedeno
6.	Potraživanja	Naloženo je provoditi ispravak vrijednosti potraživanja u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	31. siječnja 2021.	provedeno
7.		Preporučeno je donijeti operativni plan naplate potraživanja, kojim će se odrediti nositelji poslova naplate, mjere za naplatu te izvješćivanje o poduzetim mjerama naplate potraživanja, kako bi se izbjegla njihova zastara.	30. lipnja 2021.	provedeno
8.		Naloženo je poduzimati mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda.	30. lipnja 2021.	provedeno nakon roka
9.	Rashodi	Naloženo je donositi odluku o kriterijima i mjerilima te načinu financiranja javne vatrogasne postrojbe u skladu s propisima koji uređuju način financiranja decentralizirane funkcije vatrogastva.	31. prosinca 2020.	provedeno
10.		Naloženo je odluke o komunalnim djelatnostima i Odluku o komunalnom redu uskladiti s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je stupio na snagu u kolovozu 2018.	30. lipnja 2021.	provedeno
11.		Naloženo je programom građenja procijeniti troškove građenja komunalne infrastrukture s naznakom izvora njihova financiranja.	31. prosinca 2020.	provedeno nakon roka
12.		Naloženo je programom održavanja komunalne infrastrukture odrediti opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima.	31. prosinca 2020.	djelomično provedeno

Redni broj	Naziv područja	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4
13.		Naloženo je ustrojavanje evidencije komunalne infrastrukture u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.	31. prosinca 2021.	djelomično provedeno

Obrazloženje naloga i preporuke koji nisu provedeni u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka daje se u nastavku.

1. Nalozi provedeni nakon roka

Nalozi provedeni nakon roka odnose se na područje potraživanja i rashoda.

1.1. Naloženo je poduzimati mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda. Rok za provedbu naloga bio je 30. lipnja 2021.

Dospjela potraživanja iznose 5.987.582,00 kn koncem 2020. odnosno 5.604.470,00 kn koncem 2021. Od dospjelih potraživanja koncem 2020. odnosno koncem 2021., vrijednosno značajnija potraživanja čine potraživanja s čijom naplatom se kasni više od pet godina (2.677.825,00 kn ili 44,7 % koncem 2020. odnosno 2.591.155,00 kn ili 46,2 % koncem 2021.). Vrijednosno najznačajnija dospjela potraživanja odnose se na potraživanja za komunalnu naknadu (4.152.167,00 kn koncem 2020. odnosno 3.962.971,00 kn koncem 2021.).

Radi naplate dospjelih potraživanja za komunalnu naknadu, naknadu za uređenje voda te potraživanja od prodaje poljoprivrednog zemljišta, koja koncem 2020. ukupno iznose 5.886.983,00 kn, a 5.498.101,00 kn koncem 2021., Grad je tijekom 2020. i 2021. dužnicima upućivao opomene i opomene pred raskid ugovora te pokretao ovršne postupke. Za druga dospjela potraživanja (potraživanja za porez na korištenje javnih površina i dio potraživanja od prodaje nefinancijske imovine), koja ukupno iznose 100.599,00 kn koncem 2020. odnosno 106.369,00 kn koncem 2021., dužnicima su za vrijeme provjere provedbe naloga i preporuka (listopad 2022.) upućene opomene.

1.2. Naloženo je programom građenja procijeniti troškove građenja komunalne infrastrukture s naznakom izvora njihova financiranja. Rok za provedbu naloga bio je 31. prosinca 2020.

U odnosu na Program građenja komunalne infrastrukture za 2019., Programom građenja komunalne infrastrukture za 2021. procijenjeni su troškovi građenja komunalne infrastrukture i opisno su (po vrsti komunalne infrastrukture) navedeni izvori njihova financiranja. U prosincu 2021. donesen je Program građenja komunalne infrastrukture na području Grada za 2022., kojim su procijenjeni troškovi građenja komunalne infrastrukture, a izvori njihova financiranja navedeni su opisno po svakoj pojedinoj stavci, uz naznaku pozicije iz proračuna i šifre izvora financiranja. Program građenja komunalne infrastrukture na području Grada za 2022. sadrži sve elemente propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 68/18, 110/18 i 32/20).

2. Djelomično provedeni nalozi

Djelomično provedeni nalozi odnose se na područje računovodstvenog poslovanja i rashoda.

- 2.1. Naloženo je obavljati cjeloviti popis imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza, koju je donijelo Ministarstvo financija. Rok za provedbu naloga bio je 31. siječnja 2021.

Provjerom dokumentacije o popisu imovine i obveza koncem 2020. utvrđeno je da popisne liste sadrže podatke o imovini u naturalnim i novčanim izrazima te da je popisom imovine i obveza, između ostalog, obuhvaćena autocisterna primljena iz robnih zaliha nabavne vrijednosti od 1.494.875,00 kn i dio dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi u vrijednosti od 1.425.982,00 kn, odnosno dio imovine za koju je revizijom za 2019. utvrđeno da nije bila popisana. Dio dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi u vrijednosti od 5.007.398,00 kn nije obuhvaćen popisom imovine i obveza koncem 2020. Također, za dugotrajnu nefinancijsku imovinu u pripremi nije provjeren i procijenjen stupanj dovršenosti te nije predviđen rok završetka ulaganja. Stoga popis imovine i obveza sa stanjem na 31. prosinca 2020. nije cjelovit.

Popisom imovine i obveza koncem 2021. dugotrajna nefinancijska imovina u pripremi, koja je u Bilanci koncem 2021. iskazana u vrijednosti od 5.647.027,00 kn, nije obuhvaćena. Stoga ni popis imovine i obveza sa stanjem na 31. prosinca 2021. nije cjelovit.

Popis imovine i obveza mjera je usklađenja stvarnog i knjigovodstvenog stanja kojom se, između ostalog, osigurava i vjerodostojnost godišnjih financijskih izvještaja. S obzirom na to da popis imovine i obveza nije cjelovit, osnovna svrha popisa nije ostvarena, što utječe na točnost stanja utvrđenog popisom i na usklađenost knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem. Odredbom članka 14., stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20), propisano je da se popis imovine i obveza mora obaviti na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance. Obvezujućom Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza Ministarstva financija iz prosinca 2015. određeno je da u posebne popisne liste treba, između ostalog, popisati investicije u tijeku, provjeriti i procijeniti stupanj dovršenosti i predvidjeti rok završetka.

U vezi s propustima pri obavljanju popisa imovine i obveza, Grad obrazlaže da će spomenute propuste otkloniti tijekom obavljanja popisa imovine i obveza koncem 2022.

- 2.2. Naloženo je programom održavanja komunalne infrastrukture odrediti opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima. Rok za provedbu naloga bio je 31. prosinca 2020.

U prosincu 2020. donesen je Program održavanja komunalne infrastrukture za 2021., kojim je određen opis poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, dok je opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture djelomično određen (za pojedine komunalne djelatnosti količine nisu izražene u mjernim jedinicama i nije navedena učestalost planiranih radova).

Programom održavanja komunalne infrastrukture za 2022. opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture i nadalje je djelomično određen (za pojedine komunalne djelatnosti količine nisu izražene u mjernim jedinicama i nije navedena učestalost planiranih radova).

Prema odredbi članka 73., stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu, programom održavanja komunalne infrastrukture određuju se opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova, po djelatnostima te iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja.

Grad je u Planu provedbe naloga i preporuka danih u reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije planirao novi rok (31. prosinca 2022.) za otklanjanje spomenute nepravilnosti te do navedenog roka planira donijeti Program održavanja komunalne infrastrukture za 2023. sa svim elementima propisanim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

2.3. Naloženo je ustrojavanje evidencije komunalne infrastrukture u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Rok za provedbu naloga bio je 31. prosinca 2021.

Evidencija komunalne infrastrukture djelomično je ustrojena. Prema podacima Grada, u cijelosti je ustrojena evidencija javnih parkirališta (26 parkirališta), dok su evidencije druge komunalne infrastrukture djelomično ustrojene ili nisu potpune (evidencija javne rasvjete ne sadrži podatke o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici te katastarskoj općini na kojoj se komunalna infrastruktura nalazi). Do vremena obavljanja provjere provedbe naloga i preporuka (listopad 2022.) evidentirano je 567 nerazvrstanih cesta, pet javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornih vozila, 38 javnih zelenih površina, 2 998 uređaja javne rasvjete, 36 groblja te dvije građevine (autobusni i željeznički kolodvor) namijenjene obavljanju djelatnosti javnog prijevoza. Prema odredbi članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu, jedinica lokalne samouprave ustrojava i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, a evidencija, između ostalog, sadrži podatak o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini na kojoj se komunalna infrastruktura nalazi.

Grad je u Planu provedbe naloga i preporuka danih u reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije planirao novi rok (31. prosinca 2023.) za otklanjanje spomenute nepravilnosti te do navedenog roka planira ustrojiti evidenciju komunalne infrastrukture sa svim raspoloživim propisanim podacima.

Grad je i nadalje u obvezi postupati prema nalogima Državnog ureda za reviziju koji nisu u cijelosti provedeni.

3. Preporuka koja nije provedena

Preporuka koja nije provedena odnosi se na područje računovodstvenog poslovanja.

3.1. Preporučeno je, zbog efikasnijeg upravljanja novčanim sredstvima, ustrojiti riznicu kao sustav upravljanja proračunskim sredstvima Grada i njegovih korisnika.

Rok za provedbu preporuke bio je 31. prosinca 2021.

Grad ima šest proračunskih korisnika (gradska knjižnica, dječji vrtić, javna vatrogasna postrojba, zavičajni muzej, centar za pomoć i njegu te razvojna agencija). Riznica, kao sustav upravljanja proračunskim sredstvima Grada i njegovih korisnika, nije ustrojena. Rashodi i izdaci Grada i proračunskih korisnika za 2021. ostvareni su u iznosu od 67.991.145,00 kn, od čega se na rashode i izdatke Grada odnosi 49.448.422,00 kn ili 72,7 %, a na rashode proračunskih korisnika 18.542.723,00 kn ili 27,3 %.

Riznica predstavlja važno područje u sustavu financijskog upravljanja i kontrola, jer poslovanje preko riznice znači učinkovitiju kontrolu trošenja proračunskih sredstava te racionalnije upravljanje prihodima i rashodima. Ustrojavanje riznice, odnosno sustavnog organizacijskog ustroja za upravljanje financijama, podržanog odgovarajućim informacijskim sustavom, omogućilo bi uspostavljanje jednoobraznog proračunskog računovodstva i jednoobraznog sustava izvještavanja na razini Grada i proračunskih korisnika, kao i uspostavljanje financijske discipline.

Grad obrazlaže da je Gradsko vijeće upoznato s nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju iz Izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji za 2019. te da je u studenome 2020. donijelo zaključak o prihvaćanju Izvješća (Službeni glasnik Grada 8/20). Obrazlaže da, kao i kod većine jedinica lokalne samouprave, riznica još nije ustrojena, i to zbog određenih problema tehničke prirode (proračunski korisnici koriste različita programska rješenja pri vođenju financija, a pojedini koriste usluge knjigovodstvenih servisa, dok bi za ustrojavanje riznice trebalo koristiti usluge jednog programera) i kompleksnosti procesa ustrojavanja riznice. Navodi da će početi s pripremanjem u najskorije vrijeme, počevši s Odlukom o ustrojavanju riznice, koja će biti predložena Gradskom vijeću.

Državni ured za reviziju i nadalje preporučuje ustrojiti riznicu kao sustav upravljanja proračunskim sredstvima Grada i njegovih proračunskih korisnika.

– Izvještavanje o provedbi naloga i preporuka

Prema odredbi članka 23., stavka 1. Zakona o Državnom uredu za reviziju, subjekt revizije odnosno subjekt na koji se odnosi dani nalog i/ili preporuka obavezan je u pisanom obliku izvijestiti Ured o provedbi pojedinog naloga ili preporuke u roku od 30 dana od isteka planiranog vremena provedbe.

Grad je izvještavao Ured o provedbi naloga i preporuka, i to za deset naloga i dvije preporuke u roku od 30 dana od isteka planiranog vremena provedbe, a za jedan nalog nakon isteka roka od 30 dana.

Provjerom podataka dostavljenih u izvještaju o provedbi naloga i preporuka utvrđeno je da je Grad točno izvještavao o provedbi naloga i preporuka, osim za nalog koji se odnosi na obavljanje popisa imovine i obveza.

IV. ZAKLJUČAK

Provjerom provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji Grada za 2019. utvrđeno je da je od jedanaest naloga i dvije preporuke:

- provedeno osam naloga i jedna preporuka ili 69,2 %, od čega šest naloga i jedna preporuka u roku, a dva naloga nakon roka

- djelomično su provedena tri naloga
- jedna preporuka nije provedena.

Grad je provedbom naloga i preporuka postigao sljedeće pozitivne učinke:

- evidentiranjem potraživanja za sredstva pomoći EU, porez na promet nekretnina i porez na potrošnju te obavljanjem ispravka vrijednosti potraživanja realnije su iskazani podaci o potraživanjima u Bilanci
- rashodi su evidentirani na računima propisanim Računskim planom, a u okviru izvanbilančnih zapisa evidentirana su dana jamstva i potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku, što je utjecalo na realnije iskazivanje strukture rashoda i izvanbilančnih zapisa u financijskim izvještajima
- donesen je operativni plan naplate potraživanja, kojim su utvrđeni nositelji poslova naplate te detaljno razrađeni rizici naplate i poslovni procesi u vezi s poduzimanjem mjera naplate potraživanja, što bi, uz provedene mjere naplate potraživanja, trebalo rezultirati učinkovitijom naplatom i smanjenjem mogućnosti zastare potraživanja
- donošenje odluke o kriterijima i mjerilima te načinu financiranja javne vatrogasne postrojbe u skladu s propisima utjecalo je na transparentnost korištenja proračunskih sredstava
- Odluka o komunalnim djelatnostima i Odluka o komunalnom redu usklađene su s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu
- program građenja komunalne infrastrukture sadrži propisane elemente.

Djelomično provedeni nalozi odnose se na područje računovodstvenog poslovanja, u djelu obavljanja popisa imovine i obveza, te na područje rashoda, u dijelu donošenja programa održavanja komunalne infrastrukture i ustrojavanja evidencije komunalne infrastrukture. Preporuka koja nije provedena odnosi se na računovodstveno poslovanje, u dijelu ustrojavanja riznice.

Grad je i nadalje u obvezi postupati prema nalogima i preporuci Državnog ureda za reviziju koji nisu u cijelosti provedeni ili nisu provedeni.

V. OČITOVANJE

Grad u cijelosti prihvaća Nacrt izvješća o obavljenoj provjeri provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji za 2019. Navodi da će djelomično provedene naloge u cijelosti provesti u 2023. te da će u sljedećem planskom razdoblju započeti aktivnosti u vezi s ustrojavanjem riznice.