



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

OPĆINA GRADAC

Split, lipanj 2010.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O OPĆINI	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2009.	6
	Ciljevi i područja revizije	6
	Metode i postupci revizije	6
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2006.	6
	Nalaz za 2009.	8
III.	MIŠLJENJE	14



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

Klasa:041-01/10-01/12
Urbroj: 613-19-10-6

Split, 15. lipnja 2010.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
OPĆINE GRADAC ZA 2009.

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje općine Gradac (dalje u tekstu: Općina) za 2009.

Revizija je obavljena u razdoblju od 22. veljače do 15. lipnja 2010.

Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima (Narodne novine 93/94) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

I. PODACI O OPĆINI

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06-isp., 16/07-isp. i 95/08) utvrđena je Općina kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Splitsko-dalmatinske županije. Općina obuhvaća pet naselja s ukupno 3 615 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2001). Prema odredbama članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09) i članka 13. Statuta u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koje se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Općine ustrojen je Jedinostveni upravni odjel i Vlastiti pogon. Donesen je Statut i usklađen je s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Odluka o ustrojstvu Općine i akt o plaći i drugim materijalnim pravima zaposlenih nisu usklađeni sa zakonskim propisima. Na koncu 2009. u općinskim tijelima zaposlena su 22 (na bazi sati rada) zaposlenika, od čega u općinskoj upravi 15, a kod dva proračunska korisnika sedam. Općinsko vijeće ima 15 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je načelnik Ivan Kosović.

Financijski izvještaji

Općina vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o novčanim tijekovima, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o obvezama i Bilješke.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prihodi proračuna planirani su u iznosu 8.639.950,00 kn, a ostvareni su u iznosu 7.246.244,00 kn što je za 1.393.706,00 kn ili 16,1% manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 1.309.342,00 kn ili 15,3%.

U tablici broj 1 daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima za 2009.

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi za 2009.

u kn

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	8.401.500,00	7.007.794,00	83,4	96,7
1.1.	Prihodi od poreza	5.100.000,00	4.669.446,00	91,6	64,4
1.1.1.	Porez na dohodak	2.750.000,00	2.524.986,00	91,8	34,8
1.1.2.	Porez na promet nekretnina	650.000,00	583.825,00	89,8	8,1
1.1.3.	Općinski porezi	1.700.000,00	1.560.635,00	91,8	21,5
1.2.	Pomoći	724.500,00	572.491,00	79,0	7,9
1.2.1	Tekuće pomoći	308.695,00	252.195,00	81,7	3,5
1.2.2.	Kapitalne pomoći	415.805,00	320.296,00	77,0	4,4
1.3.	Prihodi od imovine	528.600,00	333.285,00	63,1	4,6
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	10.000,00	2.090,00	20,9	0,0
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	518.600,00	331.195,00	63,9	4,6
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	2.036.200,00	1.420.372,00	69,8	19,6
1.4.1.	Administrativne pristojbe	809.200,00	673.932,00	83,3	9,3
1.4.2.	Komunalna naknada i doprinos	1.227.000,00	745.113,00	60,8	10,3
1.4.3.	Drugi prihodi po posebnim propisima	0,00	1.327,00	-	-
1.5.	Drugi prihodi	12.200,00	12.200,00	100,0	0,2
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	238.450,00	238.450,00	100,00	3,3
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	236.050,00	236.050,00	100,00	3,3
2.2.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	2.400,00	2.400,00	100,0	-
	Ukupno	8.639.950,00	7.246.244,00	83,9	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 4.669.446,00 kn ili 64,4%, te prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima u iznosu 1.420.372,00 kn ili 19,6%. Svi drugi prihodi iznose 1.156.426,00 kn ili 16,0%. Od općinskih poreza uvedeni su porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na korištenje javnih površina i porez na tvrtku. Prerez porezu na dohodak nije uveden.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od pomoći, naknade od koncesija, spomeničku rentu, naknade za priključak na komunalnu infrastrukturu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, naknadu za priključak na vodoopskrbni sustav, prihode od prodaje stanova sa stanarskim pravom, prodaje zemljišta i prihode od boravišne pristojbe. Ostvareni su u iznosu 2.360.541,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 32,6%. Prihodi su utrošeni za propisane namjene.

U tablici broj 2 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2009.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2009.

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	u kn
					Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	7.969.110,00	7.805.352,00	97,9	92,5
1.1.	Rashodi za zaposlene	2.528.700,00	2.520.573,00	99,7	30,0
1.2.	Materijalni rashodi	4.076.910,00	3.989.929,00	97,9	47,3
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	81.000,00	76.186,00	94,1	0,9
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	870.650,00	823.778,00	94,6	9,8
1.2.3.	Rashodi za usluge	2.848.680,00	2.850.087,00	100,0	33,8
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	276.580,00	239.878,00	86,7	2,8
1.3.	Financijski rashodi	27.200,00	24.265,00	89,2	0,3
1.4.	Pomoći	5.000,00	0,00	-	-
1.5.	Naknade građanima i kućanstvima	478.900,00	477.742,00	99,8	5,6
1.6.	Drugi rashodi poslovanja	852.400,00	792.843,00	93,0	9,3
1.6.1.	Tekuće donacije	852.400,00	792.843,00	93,0	9,3
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	613.600,00	633.267,00	103,2	7,5
2.1.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	613.600,00	633.267,00	103,2	7,5
3.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	57.240,00	0,00	-	-
3.1	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	57.240,00	0,00	-	-
	Ukupno	8.639.950,00	8.438.619,00	97,7	100,0
	Manjak prihoda		1.192.375,00		

Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 8.639.950,00 kn, a izvršeni su u iznosu 8.438.619,00 kn, što je za 201.331,00 kn ili 2,3% manje od plana. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima za 2009. iznosi 1.192.375,00 kn, preneseni višak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iznosi 501.431,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 690.944,00 kn. Dospjele obveze iznose 733.722,00 kn. S obzirom na iskazani manjak prihoda, predlaže se izraditi program mjera za pokriće manjka, odnosno utvrditi kriterije, mjere i način pokrića proračunskog manjka kako bi se osiguralo daljnje financiranje javnih potreba. Ako se u tijeku proračunske godine zbog nastanka obveza za proračun povećaju rashodi i izdaci, odnosno smanje prihodi i primici proračuna, Općina može obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda ili izdataka. Općina može zaustaviti preuzimanje obveza i predložiti produljenje ugovorenih rokova plaćanja, te zaustaviti preraspodjelu proračunskih sredstava u skladu s odredbom članka 43. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08).

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci izvršeni su za materijalne rashode u iznosu 3.989.929,00 kn ili 47,3%, za zaposlene 2.520.573,00 kn ili 30,0%, druge rashode poslovanja 792.843,00 kn ili 9,3%, rashode za nabavu nefinancijske imovine 633.267,00 kn ili 7,5% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Drugi rashodi i izdaci: financijski rashodi i naknade građanima i kućanstvima iznose 502.007,00 kn i imaju udjel 5,9%.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2009., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 17.263.946,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2009.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2009.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovine	9.253.702,00	9.168.801,00	99,1
2.	Financijska imovina	6.697.573,00	8.095.145,00	120,9
2.1.	Novčana sredstva	887.931,00	114.688,00	12,9
2.2.	Potraživanja	5.544.054,00	6.471.445,00	116,7
2.3	Vrijednosti papiri, dionice i udjeli u glavnici	150.740,00	1.366.400,00	906,5
2.4.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	114.848,00	142.612,00	124,2
Ukupna imovina		15.951.275,00	17.263.946,00	108,2
3.	Obveze	512.028,00	951.265,00	185,8
4.	Vlastiti izvori	15.439.247,00	16.312.681,00	105,7
Ukupno obveze i vlastiti izvori		15.951.275,00	17.263.946,00	108,2

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost zemljišta u iznosu 124.864,00 kn, građevinskih objekata 8.577.030,00 kn, postrojenja i opreme 167.657,00 kn, knjige i umjetničkih djela 98.925,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine 11.986,00 kn te nefinancijske imovine u pripremi (građevinski objekti u pripremi) 188.339,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 114.688,00 kn, udjele u glavnici 1.366.400,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 6.365.379,00 kn, potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine 103.048,00 kn, druga potraživanja 3.018,00 kn i rashode budućeg razdoblja 142.612,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 801.478,00 kn i za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 149.787,00 kn.

II REVIZIJA ZA 2009.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te izvršenje rashoda i izdataka u skladu s planom,
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, te
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje Općine.

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

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Općine. Ocjenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola radi određivanja revizijskog postupka. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima 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 zakonskih propisa, te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki proračuna dok su, brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije korišteni su izvještaji vezani uz pojedine prihode i primitke te rashode i izdatke i Općine u cjelini. Obavljeni su razgovori s načelnikom, pročelnicima i voditeljicom računovodstva i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2006.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Općine za 2006., 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 nepravilnost Državni ured za reviziju naložio je ovjeru knjigovodstvenih isprava, prihode utrošiti za propisane namjene, iskazivanje potraživanja od poreza na potrošnju, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, donošenje odluke o određivanju komunalnih djelatnosti od lokalnog značaja, usklađivanje programa održavanja komunalne infrastrukture i programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture s proračunom, donošenje programa socijalne skrbi i programa javnih potreba u kulturi i programa javnih potreba u sportu, donošenja plana nabave i provođenje propisanih postupaka javne nabave.

Revizijom za 2009. je utvrđeno prema kojim nalogima je postupljeno, a koji su u postupku izvršenja:

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- Knjigovodstvene isprave ovjeravao je načelnik.
- Prihodi su utrošeni za propisane namjene.
- Potraživanja od poreza na potrošnju su evidentirana.
- Odluka o određivanju komunalnih djelatnosti od lokalnog značaja je donesena.
- Programa održavanja komunalne infrastrukture i programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture usklađen je s proračunom.
- Program socijalne skrbi, program javnih potreba u kulturi i program javnih potreba u športu su doneseni.
- Plan nabave je donesen i provedeni su postupci javne nabave u skladu sa zakonskim odredbama.

Nalog u postupku izvršenja:

- Poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda.

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

Nalaz za 2009.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, prihode i rashode i izdatke.

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Pravilnikom o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08) i Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08). Općina nije uspostavila i razvila financijsko upravljanje i kontrole u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole nije imenovan i nije donesen plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, što nije u skladu s odredbama članka 8. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Osoba zadužena za nepravilnosti i prijave nije imenovana, što nije u skladu s odredbom članka 36. navedenog Zakona. Odredbom članka 3. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru je propisano, ako čelnik korisnika proračuna ne imenuje voditelja za financijsko upravljanje i kontrole, i/ili ne uspostavi druge organizacijske oblike, njegova je obveza provoditi aktivnosti vezane uz uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola.

Prema odredbama Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna Općina nije obvezna organizirati obavljanje poslova unutarnje revizije.

Državni ured za reviziju nalaže imenovanje voditelja za financijsko upravljanje i kontrolu, te izradu plana uspostave financijskog upravljanja i kontrole kojim će se naznačiti sve aktivnosti i rokovi unutar kojih je potrebno uspostaviti i razvijati ovaj sustav u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Nalaže se imenovati osobu zaduženu za nepravilnosti i prijave.

1.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju.*

2. Prihodi

2.1. Prihodi proračuna planirani su u iznosu 8.639.950,00 kn, a ostvareni su u iznosu 7.246.244,00 kn što je za 1.393.706,00 kn ili 16,1% manje od plana.

Prihodi od prodaje stanova na kojima postaji stanarsko pravo ostvareni su u iznosu 2.400,00 kn. Odnose se na uplate jednog kupca koji redovito uplaćuje mjesečni obrok u iznosu 200,00 kn na temelju kupoprodajnog ugovora iz travnja 1995.

Općina nije u 2009. ni u prethodnim godinama uplatila pripadajući dio sredstava ostvarenih prodajom stanova u državni proračun (55%) što nije u skladu sa Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 43/92. - pročišćeni tekst, 69/92., 87/92., 25/93., 48/93., 2/94., 44/94., 58/95. i 11/96). Ukupna obveza za uplatu u državni proračun od svibnja 1995. do konca 2009. iznosi 19.485,00 kn. Odlukom Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija u predmetu preuzimanja imovine bivše Općine Ploče utvrđeno je da se novčana sredstva i prava na obveznice ostvarena prodajom stanova bivše općine Ploče temeljem Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo dijele na način da gradu Ploče pripada dio od 85,45%, a Općini dio od 14,55%. Općina nije zatražila od Grada Ploče uplatu pripadajućeg dijela sredstava ostvarenih prodajom stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo.

Potraživanja su koncem godine iznosila 6.471.445,00 kn i dospjela su. U odnosu na stanje koncem 2008. potraživanja su veća su za 927.391,00 kn ili 16,7%. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 6.365.379,00 kn, potraživanja od prodaje zemljišta u iznosu 103.048,00 kn i potraživanja za naknade koje se refundiraju u iznosu 3.018,00 kn. Potraživanja za prihode poslovanje odnose se na potraživanja za općinske poreze u iznosu 4.066.858,00 kn, komunalnu naknadu u iznosu 1.453.352,00 kn, komunalni doprinos u iznosu 645.349,00 kn, danu koncesiju za organizaciju i naplatu parkinga u iznosu 151.006,00 kn, zakup poslovnih prostora u iznosu 42.814,00 kn i ostala potraživanja u iznosu 6.000,00 kn. Za naplatu potraživanja od općinskih poreza, komunalne naknade, komunalnog doprinosa, zakupa poslovnog prostora dužnicima su višekratno dostavljene opomene. Za naplatu potraživanja od komunalne naknade, pored opomena, donijeto je jedno rješenje o ovrsi u iznosu 86.607,00 kn koje do dana obavljanja revizije nije naplaćeno. Za naplatu potraživanja od prodaje zemljišta u iznosu 103.048,00 kn nisu poduzete mjere naplate. U slučaju neplaćanja ugovorenih obveza u roku dospelosti obveznicima je obračunavana i naplaćivana zakonska kamata. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), tijela jedinice lokalne samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Pozornost valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Za prekid zastare nije dovoljna opomena. Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05 i 41/08), zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine.

Državni ured za reviziju nalaže u skladu s odredbama odluke Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija u predmetu preuzimanja imovine bivše općine Ploče, zatražiti uplatu pripadajućeg dijela sredstava ostvarenih prodajom stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Nalaže se uplatiti pripadajući dio sredstava ostvarenih prodajom stanova u državni proračun u skladu s odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Nalaže se poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- 2.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju te navodi da se potraživanja za prihode poslovanja većinom odnose na fizičke osobe i strane državljane što predstavlja poseban problem u postupku provođenja ovrhe.*

Dalje se navodi da je u siječnju 2000. izvršen prijenos 14,55 % sredstava obveznica Republike Hrvatske sa grada Ploče na Općinu te nakon toga nisu tražili sredstva od grada jer je grad Ploče u sporu s Republikom Hrvatskom. S obzirom da i Općina od Republike Hrvatske potražuje sredstva ostvarena prodajom stanova stoga nisu uplaćivali u državni proračun pripadajući iznos sredstava. Sada će po nalogu sredstva uplatiti u državni proračun.

3. Rashodi i izdaci

- 3.1. Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 8.639.950,00 kn, a izvršeni su u iznosu 8.438.619,00 kn, što je za 201.331,00 kn ili 2,3% manje od plana. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima tekuće godine iznosi 1.192.375,00 kn, preneseni višak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iznosi 501.431,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 690.944,00 kn. Dospjele obveze iznose 733.722,00 kn. Predlaže se izraditi program mjera za pokriće manjka te način pokrića proračunskog manjka kako bi se osiguralo daljnje financiranje javnih potreba.

Iznad plana izvršeni su rashodi za nabavu nefinancijske imovine za 20.267,00 kn ili 3,2% više od plana. Izvršavanje rashoda iznad plana nije u skladu s odredbom članka 7. Zakona o proračunu, kojim je propisano ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, povećaju rashodi i izdaci, odnosno umanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti sniženjem predviđenih rashoda i izdataka, odnosno pronalaženjem novih prihoda i primitaka. Uravnoteženje proračuna provodi se tijekom proračunske godine izmjenama i dopunama proračuna prema postupku za donošenjem.

Rashodi za zaposlene izvršeni su u iznosu 2.520.573,00 kn. Obračun i isplata plaća zaposlenika uređena je Odlukom o razvrstavanju djelatnika u zvanje i položaj iz ožujka 1996. Pregledom i provjerom obračuna i isplate plaća za 2009. utvrđeno je da Općina ne obračunava plaće u skladu s odluku o razvrstavanju djelatnika u zvanje i položaj odnosno umnoškom osnovice i odgovarajućeg koeficijenta, već se obračun i isplata plaće obavlja se na način da se umnožak osnovice i koeficijenta svakog zaposlenika uveća za minuli rad, topli obrok (710,00 kn) i dodatak na plaću (dobrovoljno mirovinsko osiguranje u rasponu od 133,33 kn do 153,85 kn po zaposleniku). Navedeni način obračuna i isplate plaće nije u skladu s odredbom članka 9. Odluku o razvrstavanju djelatnika u zvanje i položaj prema kojoj je određeno da se plaća obračunava i isplaćuje umnoškom osnovice i odgovarajućeg koeficijenta. Također, odredbom članka 9. iste Odluke određeno je da se plaće utvrđuju rješenjem, a rješenje o visini plaće za tekuću godinu se mora donijeti u roku od trideset dana nakon utvrđivanja osnovice. Zaposlenicima rješenja o plaći za tekuću godinu nisu donesena. Ugovori o radu sa zaposlenicima nisu zaključeni, a sistematizacija radnih mjesta odnosno opis poslova i zadataka nije donesen.

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture izvršeni su u iznosu 2.174.656,00 kn i odnose se na održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu 725.871,00 kn, javne rasvjete 286.672,00 kn, kanalizacije 130.100,00 kn, plaža 109.849,00 kn, građevinskih objekata 240.564,00 kn, hortikulture 48.983,00 kn, groblja 4.321,00 kn, javnih površina 166.829,00 kn, skupljanje i odlaganje komunalnog otpada 382.146,00 kn te rashodi za dezinfekciju i deratizaciju u iznosu 79.322,00 kn.

Odluka o određivanju djelatnosti od lokalnog značaja koje se smatraju komunalnim djelatnostima donesena je u studenome 2007. Odlukom je određeno da će sve komunalne djelatnosti obavljati Vlastiti pogon i Javna ustanova (u vlasništvu druge jedinice lokalne samouprave) što nije učinjeno. Odlukom nije određeno koji će poslove obavljati Vlastiti pogonu a koje Javna ustanova. Donesena Odluka nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09) jer je spomenutom odlukom Općina odredila da se održavanje prostora (nekretnina) u vlasništvu Općine (dječji vrtić, ambulanta, knjižnica, dobrovoljno vatrogasno društvo) smatraju komunalnom djelatnošću. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojima je određeno što se smatra komunalnim djelatnostima.

Općina je poslove organizacije, reguliranje, naplata parkirališta i uklanjanje nepropisno parkiranih vozila povjerila pravnim osobama na temelju zaključenih ugovora o koncesiji. Odlukom o određivanju komunalnih djelatnosti od lokalnog značaja nije određeno koji će se komunalni poslovi obavljati putem koncesije. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 11. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojima predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom određuje komunalne djelatnosti te određuje koje će se djelatnosti obavljati dodjeljivanjem koncesije te utvrđuje pripreme radnje i postupak davanja koncesije u skladu s odredbama Zakona o koncesijama.

Vlastiti pogon osnovan je u ožujku 2006. Odlukom je određeno da će Vlastiti pogon obavljati sljedeće komunalne djelatnosti: održavanje čistoće javnih površina, održavanje i upravljanje općinskim grobljima, čišćenje plaža i odlaganje komunalnog otpada, organizacija i održavanje reda u luci i naplata lučkih pristojbi, organizacija i naplata parkiranja na parkiralištima, te održavanje nekretnina koje su u vlasništvu Općine. Plan poslovanja vlastitog pogona, unutarnje ustrojstvo, pravilnik o poslovanju pogona, izvješće o poslovanju, iskazivanje učinka poslovanja, način nadzora poslovanja vlastitog pogona te drugo u vezi poslovanja pogona nije doneseno. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 9. i 10. Zakona o komunalnom gospodarstvu i odredbama Odluke o osnivanju vlastitog pogona, prema kojima pogon treba donijeti plan poslovanja, unutarnje ustrojstvo pogona, donijeti propisane akte, utvrditi iskazivanje učinka poslovanja te drugo. Tijekom godine Vlastiti pogon obavljao je čišćenja javnih površina.

Javnu ustanovu, prema prijavi za upis u sudski registar iz 1996., osnovao je grad Ploče i temeljni kapital iznosi 23.534.800,00 kn. Komisija Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija u veljači 2000. donijela je Odluku kojom se uređuju odnosi u vezi preuzimanja nekretnina, pokretnina, financijskih sredstava te prava i obveza bivše općine Ploče. Pitanje vlasništva nad javnom ustanovom nije posebno regulirano već je odredbom stavka II (neraspoređena imovina bivše općine Ploče) točka 6. sporazuma određeno da sva naknadno utvrđena imovina i druga prava ili obveze koje proizlaze iz prava i obveza bivše općine Ploče dijele se na njene pravne slijednike u omjerima Grad Ploče 85,45%, a općina Gradac 14,55%. Općina nije uredila odnose i nije regulirala vlasništvo nad javnom ustanovom. Javna ustanova u manjem obimu obavljala je samo skupljanje i odvoz komunalnog otpada.

Općina je poslove održavanja nerazvrstanih cesta u iznosu 286.137,00 kn i poslove održavanja javne rasvjete u iznosu 239.609,00 kn povjerila pravnoj i fizičkoj osobi na temelju zaključenog ugovora u postupku javne nabave.

Odluke o odabiru nije donijelo predstavničko tijelo, što nije u skladu s odredbom članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu i odredbom članka 8. Odluke o komunalnim djelatnostima prema kojima odluku o izboru donosi predstavničko tijelo.

Rashodi za skupljanje i odlaganje komunalnog otpada izvršeni su u iznosu 382.146,00 kn. Poslove skupljanja i odlaganja komunalnog otpada obavljala je samo u manjem obimu (50.922,00 kn) Javna ustanova, dok su većim dijelom (326.597,00 kn) ovi poslovi povjereni jednoj fizičkoj osobi izravnom pogodbom bez zaključenog ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu i odredbom članka 3. Odluke o komunalnim djelatnostima prema kojima je Općina poslove odlaganja komunalnog otpada trebala povjeriti Javnoj ustanovi ili Vlastitom pogonu.

Preostali dio komunalnih poslova održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu 439.772,00 kn, javne rasvjete 47.063,00 kn, kanalizacije 130.100,00 kn, plaža 109.849,00 kn, hortikulture 48.983,00 kn, groblja 4.321,00 kn, javnih površina 166.829,00 kn, skupljanje i odlaganje komunalnog otpada 326.597,00 kn te rashodi za dezinfekciju i deratizaciju u iznosu 79.322,00 kn povjereni su pravnim i fizičkim osobama izravnom pogodbom bez zaključenog ugovora što nije u skladu s odredbom članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu i odredbom članka 3. Odluke o komunalnim djelatnostima na području Općine. Prema odredbi članka 15. spomenutog Zakona i odredbi članka 3. Odluke o komunalnim djelatnostima, Općina je trebala poslove komunalnih djelatnosti povjeriti pravnim i fizičkim osobama na temelju pisanog ugovora uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela ili Vlastitom pogonu odnosno Javnoj ustanovi.

Općina je donijela program socijalne skrbi. Uvjeti i kriteriji za ostvarivanje prava iz socijalne skrbi te kategorije korisnika socijalne skrbi nisu utvrđeni, što nije u skladu s odredbom članka 5. Zakona o socijalnoj skrbi (Narodne novine 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07) prema kojoj jedinica lokalne samouprave je obvezna u svom proračunu osigurati sredstva za ostvarivanje prava na pomoć u svom proračunu pod uvjetom i na način propisan njihovim općim aktom.

Unutar rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine Općina je tijekom godine prenijela sredstva u iznosu 262.432,00 kn, od čega Javnoj ustanovi (u vlasništvu druge jedinice lokalne samouprave) za izgradnju obalnog kolektora u iznosu 238.432,00 kn i komunalnom društvu (udjel Općine u vlasništvu iznosi 5,6%) za izgradnju vodospreme u iznosu 24.000,00 kn. Prijenos sredstava Javnoj ustanovi za izgradnju obalnog kolektora, obavljen je na temelju ugovora o sufinanciranju radova zaključenog u prosincu 2009. Postupak javne nabave provodila je Javna ustanova koja je ugovorom određena kao investitor projekta. Rok izgradnje i ukupna vrijednost projekta ugovorom nisu određeni, a Općina se obvezala sufinancirati radove u iznosu 1.100.095,00 kn. Odredbom ugovora je određeno da nakon izgradnje objekta Javna ustanova će evidentirati ulaganja u svojim poslovnim knjigama na računima imovine, a ulaganje Općine će se evidentirati kao ulaganje Općine u povećanje imovine tvrtke (Javne ustanove). Odnosi Javne ustanove i Općine nisu uređeni. Prijenos sredstava u iznosu 24.000,00 kn komunalnom društvu u suvlasništvu Općine za izgradnju vodospreme obavljen je na temelju zahtjeva komunalnog društva i ugovora o izgradnji objekata vodoopskrbe iz prioritetne faze regionalnog vodovoda Makarskog primorja. Određeno je da će vodospreme financirati jedinice lokalne samouprave. Iz ugovora nije vidljivo kolika je vrijednost investicije ni rokovi završetka investicije.

Ugovorom je određeno da nakon izgradnje objekata jedinice lokalne samouprave zadržavaju pravo da izgrađene objekte unesu u temeljni kapital komunalnog društva ili da ih zadrže u svom vlasništvu. Dalje je određeno da će komunalno društvo sa svakom jedinicom lokalne samouprave zaključiti poseban ugovor o izgradnji i financiranju objekata koje se nalaze na njenom području. Općina nije s komunalnim društvom u suvlasništvu uredila imovinsko-pravne odnose, te su objekti vodoopskrbe evidentirani u poslovnim knjigama kao imovina Općine i kao imovina trgovačkog društva. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama članka 23. do 26. Zakona o vodama (Narodne novine 153/09), prema kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Javna vodoopskrba uređena je odredbama članka od 196. do 216. spomenutog Zakona prema kojima se ove djelatnosti obavljaju kao javna služba od interesa za gradove i općine, te su utvrđeni uvjeti pod kojim radi isporučitelj vodne usluge. Također su, odredbama članka 258. Zakona o vodama, utvrđeni rokovi za usklađivanje obavljanja komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda s odredbama spomenutog Zakona. Predlaže se urediti odnose s komunalnim društvom i Javnom ustanovom u skladu s odredbama Zakona o vodama i Zakona o financiranju vodnog gospodarstva.

Državni ured za reviziju nalaže izvršavati rashode do visine planirane proračunom odnosno donijeti izmjene i dopune proračuna prije njihova izvršenja u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nalaže se normativno urediti plaće zaposlenika, odnosno utvrditi opis poslova i zadataka zaposlenika i donijeti akt o načinu obračuna plaća. Nalaže se Odluku o obavljanju komunalnih djelatnosti uskladiti s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu te odrediti komunalne djelatnosti koje će obavljati pravne ili fizičke osobe na temelju ugovora uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela. Nalaže se odrediti komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na temelju ugovora o koncesiji u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu te obavljanje svih komunalnih djelatnosti organizirati i temeljiti na načelima trajnog i kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti. Nalaže se na temelju Odluke Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova iz 2000. regulirati odnose s Gradom Ploče i urediti vlasništvo nad javnom ustanovom. Nalaže se donijeti plan poslovanja vlastitog pogona, urediti unutarnje ustrojstvo vlastitog pogona, podnijeti izvješće o poslovanju nadležnim tijelima te drugo u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i odredbama Odluke o osnivanju vlastitog pogona. Nalaže se donijeti opći akt za ostvarivanje prava na pomoć za korisnike socijalne skrbi u skladu s odredbama Zakona o socijalnoj skrbi.

- 3.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju te navodi da je u tijeku izrada novog Pravilnika o plaćama, a Odluka o obavljanju komunalnih djelatnosti usklađena je sa zakonskim odredbama.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji obavljena je financijska revizija Općine za 2009. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Revizija je planirana i obavljena na način koji pruža razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Općina nije uspostavila sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s propisima koji uređuju ovo područje: voditelj za financijsko upravljanje i kontrole nije imenovan, plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola nije donesen i osoba zadužena za nepravilnosti i prijevare nije imenovana (točka 1. Nalaza).
 - Koncem godine potraživanja iznose 6.471.445,00 kn i u cijelosti su dospjela. Za naplatu potraživanja od općinskih poreza, komunalnog doprinosa, zakupa poslovnog prostora, osim opomena nisu poduzimane druge mjere naplate. Za naplatu potraživanja od prodaje zemljišta nisu poduzimane mjere naplate. Općina nije uplatila pripadajući dio sredstava ostvarenih prodajom stanova na kojima postoji stanarsko pravo u državni proračun za razdoblje od 1995. do 2009. u iznosu 19.485,00 kn (točka 2. Nalaza).
 - Iznad plana izvršeni su rashodi za nabavu nefinancijske imovine. Obračun i isplata plaća nije obavljena u skladu s Odlukom o razvrstavanju djelatnika u zvanje i položaj. Zaposlenicima rješenja o plaći za tekuću godinu nisu donesena, a ugovori o radu sa zaposlenicima nisu zaključeni. Sistematizacija radnih mjesta odnosno opis poslova i zadataka zaposlenika nije donesen. Komunalni poslovi održavanje nerazvrstanih cesta, javne rasvjete, kanalizacije, plaža, hortikulture, groblja, javnih površina, skupljanje i odlaganje komunalnog otpada, te rashodi za dezinfekciju i deratizaciju nisu obavljani u skladu sa zakonskim odredbama jer s pravnim ili fizičkim osobama nisu zaključeni ugovori. Općina nije propisala uvjete i kriteriji za ostvarivanje prava iz socijalne skrbi te kategorije korisnika socijalne skrbi. Općina je tijekom 2009. prenijela Javnoj ustanovi za izgradnju obalnog kolektora sredstva u iznosu 238.432,00 kn te komunalnom društvu u suvlasništvu za izgradnju vodospreme u iznosu 24.000,00 kn, a da prethodno nije uredila imovinsko pravne odnose. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama članka 23. do 26. Zakona o vodama, prema kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Stoga je predloženo pitanje vodoopskrbe i odvodnje na području Općine urediti prema zakonskim odredbama (točka 3. Nalaza).
4. Općina obuhvaća pet naselja s ukupno 3 615 stanovnika. Proračunski dokumenti su doneseni u skladu s zakonskim propisima. Općina ima 22 zaposlenika. Za obavljanje upravnih, stručnih te pomoćno tehničkih poslova iz samoupravnog djelokruga Općine ustrojen je Jedinostveni upravni odjel i Vlastiti pogon. Prihodi su ostvareni u iznosu 7.246.244,00 kn, a rashodi u iznosu 8.438.619,00 kn.

Manjak prihoda i primitaka nad rashodima iznosi 1.192.375,00 kn, preneseni višak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iznosi 501.431,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 690.944,00 kn. Dospjele obveze iznose 733.722,00 kn. S obzirom na iskazani manjak predlaže se izraditi program mjera za pokriće manjka te način pokrića proračunskog manjka kako bi se osiguralo daljnje financiranje javnih potreba. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od poreza u iznosu 4.669.446,00 kn ili 64,4%, te prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima u iznosu 1.420.372,00 kn ili 19,6% u odnosu na ostvarene prihode. Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 2.360.541,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 32,6%. Sredstva osigurana u proračunu utrošena su za propisane namjene. Koncem godine potraživanja iznose 6.471.445,00 kn i u cijelosti su dospjela. Za naplatu potraživanja od općinskih poreza, komunalnog doprinosa, zakupa poslovnog prostora osim opomena nisu poduzimane druge mjere naplate. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba građana. Općina se nije zaduživala, izdavala jamstva i nije pozajmljivala proračunska sredstva. Proračunska sredstva korištena su za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu nefinancijske imovine, za socijalne potrebe, šport, kulturu i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi izvršeni su za materijalne rashode u iznosu 3.989.929,00 kn ili 47,3%, za zaposlene 2.520.573,00 kn ili 30,0%, druge rashode poslovanja 792.843,00 kn ili 9,3% rashode za nabavu nefinancijske imovine 633.267,00 kn ili 7,5%, ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Održavanje komunalne infrastrukture nije obavljano u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Općina je prenijela Javnoj ustanovi za izgradnju obalnog kolektora sredstva u iznosu 238.432,00 kn i komunalnom društvu u suvlasništvu za izgradnju vodospreme u iznosu 24.000,00 kn, a da prethodno nije s trgovačkim društvom i Javnom ustanovom uredila imovinskopravne odnose. Sustav unutarnjih financijskih kontrola nije uspostavljen.