



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD BENKOVAC

Zadar, svibanj 2010.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
	Programi i projekti financirani u 2009.	6
II.	REVIZIJA ZA 2009.	8
	Ciljevi i područja revizije	8
	Metode i postupci revizije	8
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.	8
	Nalaz za 2009.	10
III.	MIŠLJENJE	14



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

Klasa: 041-01/10-02/4

Urbroj: 613-15-10-6

Zadar, 11. svibnja 2010.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA BENKOVCA 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 Grada Benkovca (dalje u tekstu: Grad) za 2009.

Revizija je obavljena u razdoblju od 15. veljače do 11. svibnja 2010.

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

I. PODACI O GRADU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07 i 95/08) utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Prema odredbama Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 86/08), pripada drugoj skupini područja posebne državne skrbi. Grad obuhvaća 41 naselje s ukupno 9 786 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) u svom samoupravnom djelokrugu obavlja 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 unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih, stručnih, te pomoćno-tehničkih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada, ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Grad ima 25 zaposlenika. Ima četiri proračunska korisnika u kojima radi 53 zaposlenika. Statut i drugi opći akti usklađeni su s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07). Gradsko vijeće ima 15 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Branko Kutija.

Financijski izvještaji

Grad 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 i primici proračuna planirani su u iznosu 57.058.384,00 kn, a ostvareni su u iznosu 34.370.646,00 kn što je za 22.686.738,00 kn ili 39,8% manje od planiranih. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 14.060.642,00 kn ili 29,0%. U planiranim prihodima i primicima sadržan je višak prihoda iz prethodnih godina u iznosu 3.590.932,00 kn. Znatno ispod plana, za 11.370.238,00 kn ili 59,5%, ostvarene su pomoći. Stoga je izmjenama proračuna prihode trebalo realnije planirati.

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

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi i primici za 2009.

u kn

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	49.897.758,00	31.623.451,00	63,4	92,0
1.1.	Prihodi od poreza	19.482.758,00	14.943.498,00	76,7	43,5
1.1.1.	Porez i prerez na dohodak	18.082.758,00	13.907.967,00	76,9	40,5
1.1.2.	Porez na promet nekretnina	1.000.000,00	752.319,00	75,2	2,2
1.1.3.	Gradski porezi	390.000,00	283.212,00	72,6	0,8
1.1.4.	Drugi prihodi od poreza	10.000,00	0,00	-	-
1.2.	Pomoći	19.100.000,00	7.729.762,00	40,5	22,5
1.2.1.	Tekuće pomoći	7.000.000,00	3.304.540,00	47,2	9,6
1.2.2.	Kapitalne pomoći	12.100.000,00	4.425.222,00	36,6	12,9
1.3.	Prihodi od imovine	870.000,00	457.029,00	52,5	1,3
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	90.000,00	16.607,00	18,5	0,0
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	780.000,00	440.422,00	56,5	1,3
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	10.295.000,00	8.422.435,00	81,8	24,5
1.4.1.	Administrativne pristojbe	415.000,00	174.364,00	42,0	0,5
1.4.2.	Komunalna naknada i doprinos	9.248.000,00	7.805.983,00	84,4	22,7
1.4.3.	Drugi prihodi po posebnim propisima	632.000,00	442.088,00	70,0	1,3
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	150.000,00	70.727,00	47,2	0,2
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	3.369.694,00	2.747.195,00	81,5	8,0
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	3.069.694,00	2.389.516,00	77,8	7,0
2.2.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	300.000,00	357.679,00	119,2	1,0
3.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	200.000,00	0,00	-	-
4.	Višak prihoda i primitaka iz prethodnih godina	3.590.932,00	0,00	-	-
Ukupno		57.058.384,00	34.370.646,00	60,2	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza i pririza na dohodak u iznosu 13.907.967,00 kn ili 40,5%, prihodi od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 7.805.983,00 kn ili 22,7%, pomoći u iznosu 7.729.762,00 kn ili 22,5% i prihodi od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 2.747.195,00 kn ili 8,0%. Svi drugi prihodi iznose 2.179.739,00 kn ili 6,3% ukupno ostvarenih prihoda. Prerez porezu na dohodak plaća se po stopi 5,0%. Kao gradski porezi uvedeni su porez na potrošnju, porez na kuće za odmor te porez na tvrtku ili naziv.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od poreza na dohodak za decentraliziranu funkciju vatrogastva, pomoći, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, zakup poljoprivrednog zemljišta, spomeničku rentu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, prihode od sufinanciranja poljoprivrednika za sadni materijal, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, koncesije, šumski doprinos, te prihode od prodaje nefinancijske imovine (gradsko zemljište i stanovi). Ostvareni su u iznosu 20.371.266,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 59,3%.

Prihodi su korišteni za propisane namjene, osim dijela prihoda od kapitalnih pomoći u iznosu 481.389,00 kn, dobivenih od humanitarne organizacije za nabavu opreme i uređenje dviju područnih gradskih škola, koji je utrošen za tekuće proračunske potrebe.

Vrijednosno najznačajnije tekuće pomoći ostvarene su u iznosu 2.108.412,00 kn ili 63,8% na temelju odredaba članaka 38. i 39. Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2009. godinu (Narodne novine 149/08, 44/09, 86/09 i 95/09), prema kojima se jedinicama lokalne samouprave na područjima posebne državne skrbi isplaćuje pomoć iz državnog proračuna.

Vrijednosno najznačajniji prihodi od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 2.316.565,00 kn odnose se na prodaju građevinskog zemljišta u vlasništvu Grada u poslovnoj zoni u iznosu 1.537.901,00 kn i prodaju građevinskog zemljišta u svrhu zaokruživanja i legalizacije zemljišnih parcela u iznosu 778.664,00 kn. Prihodi su ostvareni na temelju provedenih natječaja, odgovarajućih odluka, kako je propisano odredbom članka 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09 i 153/09) i odredbom članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

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	28.016.183,00	26.708.057,00	95,3	51,9
1.1.	Rashodi za zaposlene	9.083.106,00	8.833.621,00	97,3	17,2
1.2.	Materijalni rashodi	10.980.163,00	10.451.421,00	95,2	20,3
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	297.413,00	264.239,00	88,8	0,5
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	2.417.300,00	2.380.386,00	98,5	4,6
1.2.3.	Rashodi za usluge	6.920.650,00	6.623.390,00	95,7	12,9
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	1.344.800,00	1.183.406,00	88,0	2,3
1.3.	Financijski rashodi	642.410,00	546.192,00	85,0	1,1
1.4.	Subvencije	630.000,00	585.979,00	93,0	1,1
1.5.	Naknade građanima i kućanstvima	1.771.000,00	1.723.437,00	97,3	3,3
1.6.	Drugi rashodi poslovanja	4.909.504,00	4.567.407,00	93,0	8,9
1.6.1.	Tekuće donacije	3.586.780,00	3.299.683,00	92,0	6,4
1.6.2.	Kazne, penali i naknade štete	25.000,00	20.000,00	80,0	0,1
1.6.3.	Izvanredni rashodi	1.297.724,00	1.247.724,00	96,1	2,4
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	28.793.501,00	24.519.168,00	85,2	47,6
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	643.700,00	641.569,00	99,7	1,2
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	28.149.801,00	23.877.599,00	84,8	46,4
3.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	248.700,00	248.699,00	100,0	0,5
3.1.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	248.700,00	248.699,00	100,0	0,5
Ukupno		57.058.384,00	51.475.924,00	90,2	100,0
Manjak prihoda			17.105.278,00		

Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 57.058.384,00 kn, a izvršeni su u iznosu 51.475.924,00 kn, što je za 5.582.460,00 kn ili 9,8% manje od planiranih. Manjak prihoda nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 17.105.278,00 kn, što s prenesenim viškom prihoda iz prethodne godine u iznosu 2.904.487,00 kn čini manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 14.200.791,00 kn. Stoga, Državni ured za reviziju predlaže izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza, kako bi se proračunska sredstva, u narednim fiskalnim razdobljima, koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Grada.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci odnose se na rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 24.519.168,00 kn ili 47,6%, materijalne rashode u iznosu 10.451.421,00 kn ili 20,3% i rashode za zaposlene u iznosu 8.833.621,00 kn ili 17,2% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Drugi rashodi i izdaci: financijski rashodi, subvencije, naknade građanima i kućanstvima, drugi rashodi poslovanja i izdaci za otplatu zajmova iznose 7.671.714,00 kn i imaju udjel 14,9% u ukupno izvršenim rashodima i izdacima.

Rashodi i izdaci su izvršeni u okviru planiranih iznosa.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2009., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 81.240.660,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o imovini, obvezama i vlastitim izvorima 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 imovina	29.423.849,00	47.722.642,00	162,2
2.	Financijska imovina	39.204.331,00	33.518.018,00	85,5
2.1.	Novčana sredstva	6.272.506,00	92.454,00	1,5
2.2.	Potraživanja	8.045.125,00	8.538.864,00	106,1
2.3.	Dani zajmovi	200.000,00	200.000,00	100,0
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	24.686.700,00	24.686.700,00	100,0
Ukupno imovina		68.628.180,00	81.240.660,00	118,4
3.	Obveze	4.842.547,00	14.573.786,00	301,0
4.	Vlastiti izvori	63.785.634,00	66.666.874,00	104,5
Ukupno obveze i vlastiti izvori		68.628.181,00	81.240.660,00	118,4

Nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost zemljišta u iznosu 2.517.066,00 kn, nematerijalne imovine 1.199.006,00 kn (razna projektna dokumentacija), građevinskih objekata 38.148.476,00 kn, opreme 4.097.449,00 kn, prijevoznih sredstava 244.565,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine 150.367,00 kn (ulaganja u računalne programe, urbanistički plan i drugo) i građevinskih objekata u pripremi u iznosu 1.365.713,00 kn (izgradnja komunalne infrastrukture).

Financijska imovina odnosi se na novčana sredstva u iznosu 92.454,00 kn, dane zajmove 200.000,00 kn, dionice i udjele u glavnici 24.686.700,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 7.989.972,00 kn, potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine 472.342,00 kn i druga potraživanja u iznosu 76.550,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 3.588.626,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 10.868.358,00 kn i obveze za primljene zajmove u iznosu 116.802,00 kn.

Programi i projekti financirani u 2009.

Grad Benkovac je koristio sredstva Europske komisije iz Nacionalnog PHARE programa za 2005. za financiranje projekta pod nazivom Izgradnja infrastrukture u poslovnoj zoni. Projekt je započeo u studenome 2007., kada je s Ministarstvom regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva potpisan osnovni ugovor te sedam dodataka koji detaljnije uređuju pojedina područja i sastavni su dio osnovnog ugovora. Cilj projekta je izgradnjom komunalne infrastrukture u poslovnoj zoni omogućiti dolazak investitora, što bi trebalo potaknuti nova zapošljavanja te pridonijeti razvoju gospodarstva na području Grada.

Projekt je proveo Grad u suradnji s Razvojnoum agencijom Zadarske županije – Zadra d.o.o., Zadar. Prema podacima iz osnovnog ugovora, kojeg je Grad zaključio s Ministarstvom regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, realizacija projekta je predviđena u roku 18 mjeseci, odnosno do svibnja 2009. Ukupna vrijednost projekta predviđena je u iznosu 851.256,32 EUR, od čega se sredstvima iz PHARE programa financira 75,0% vrijednosti, odnosno 638.442,24 EUR, a sredstvima iz proračuna Grada 25,0% vrijednosti, odnosno 212.814,08 EUR. Tijekom 2008. sredstva iz PHARE programa doznačena su u iznosu 510.753,79 EUR ili 3.695.304,00 kn, dok u 2009. nije bilo doznaka. Spomenutim sredstvima financirana je izgradnja vodovodne mreže, fekalne kanalizacije, električne mreže i javne rasvjete u poslovnoj zoni. Izvoditelj radova odabran je natječajem provedenim prema PRAG proceduri Europske komisije (proceduri koja se primjenjuje na projekte financirane iz pretpripravnih fondova, umjesto pravila o javnoj nabavi zemlje korisnice). Ugovor s izvoditeljem zaključen je u lipnju 2008., a radovi na izgradnji fekalne kanalizacije, vodovodne mreže, električne mreže i javne rasvjete ugovoreni su i izvedeni u vrijednosti 4.110.001,00 kn. Projekt je realiziran u predviđenom roku, a za njegovu realizaciju utrošeno je 4.502.721,00 kn (1.783.020,00 kn u 2008. i 2.719.701,00 kn u 2009.), od čega 4.110,001,00 kn za radove na izgradnji fekalne kanalizacije, vodovodne mreže, električne mreže i javne rasvjete, 135.000,00 kn za usluge stručnog nadzora nad izvođenjem radova, 43.844,00 kn za usluge revizije projekta, 75.026,00 kn za naknade za rad osoba zaposlenih na projektu, te 138.850,00 kn za administrativne troškove.

S obzirom da je za realizaciju projekta utrošeno 622.782,98 EUR, što je za 228.473,34 EUR manje od predviđenog iznosa, u svibnju 2009. zaključen je dodatak osnovnom ugovoru, zaključenom između Grada i Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, na temelju kojeg su neutrošena sredstva iskorištena za izgradnju uređaja za biološko pročišćavanje otpadnih voda u poslovnoj zoni. Navedenim dodatkom ukupna vrijednost projekta povećana je na 972.345,78 EUR, od čega se sredstvima iz PHARE programa financira 65,7% vrijednosti, odnosno 638.442,24 EUR (nominalni iznos sredstava iz PHARE programa je ostao isti), a sredstvima iz proračuna Grada 34,3% vrijednosti, odnosno 333.903,54 EUR.

Realizacija projekta predviđena je do studenoga 2009. Izvođenje radova na izgradnji uređaja povjereno je izvoditelju odabranom natječajem provedenim prema PRAG proceduri Europske komisije. Ugovor s izvoditeljem zaključen je u rujnu 2009., a radovi na izgradnji uređaja ugovoreni su i izvedeni u vrijednosti 1.931.475,00 kn. Radovi su završeni u ugovorenom roku, a za usluge stručnog nadzora nad izvođenjem radova utrošeno je 29.264,00 kn.

Izgradnjom uređaja za biološko pročišćavanje otpadnih voda, projekt pod nazivom Izgradnja infrastrukture u poslovnoj zoni (1. faza) je završen, a za njegovu provedbu je utrošeno 6.463.460,00 kn, od čega se na sredstva iz PHARE programa odnosi 3.695.304,00 kn ili 57,2%, a na sredstva Grada 2.768.156,00 kn ili 42,8% ukupno utrošenih sredstava. Kako bi se postigao ugovoreni omjer ulaganja od 65,7% sredstava iz PHARE programa, a 34,3% sredstava iz proračuna Grada, Grad tijekom 2010. očekuje, u skladu s dodatkom ugovoru iz svibnja 2009., primitak dodatnih 551.189,00 kn iz sredstava PHARE programa.

Kontrolu provedbe projekta provodi Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva kojem su dostavljena narativna izvješća te Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije kojoj su dostavljena financijska izvješća (izvješća o utrošku sredstava), u skladu s odredbama ugovora zaključenog s Ministarstvom u studenome 2007.

Prema parcelacijskom elaboratu poslovne zone, dio poslovne zone na kojem je, realizacijom ovog projekta, izgrađena infrastruktura, sadrži 20 parcela za izgradnju poslovnih objekata, od čega je, do konca 2009., poduzetnicima prodano 18 parcela u vrijednosti 1.588.707,00 kn.

S obzirom na izneseno, Državni ured za reviziju ocjenjuje da su aktivnosti obavljene u skladu s projektom te da su podaci o poslovnim događajima evidentirani u poslovnim knjigama i iskazani u financijskim izvještajima u skladu s propisima.

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 Grada.

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

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Grada. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakonskih propisa, te pravila, procedura i drugih internih akata. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije korišteni su izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i subjekt u cjelini. Obavljeni su razgovori sa zaposlenicima Grada.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Grada za 2008. o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Gradu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti Državni ured za reviziju naložio je imenovanje osobe zadužene za nepravilnosti i razvijanje sustava financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), donošenje odluke o komunalnim djelatnostima značajnim za Grad i programa održavanja komunalne infrastrukture u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09), te obavljanje javne nabave na propisani način.

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

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- Osoba zadužena za nepravilnosti imenovana je u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.
- Odluka o komunalnim djelatnostima i Program održavanja komunalne infrastrukture doneseni su u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.
- Nabava roba obavljena je u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Nalozi u postupku izvršenja:

- Provođenje aktivnosti utvrđene planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.
- Poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda.

Grad je i nadalje u obvezi postupati prema danim nalozima 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, programi i projekti financirani u 2009., te postupci javne nabave.

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

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, 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). U skladu s odredbama članka 8. i 36. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru donesen je Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, te su imenovani voditelj za financijsko upravljanje i kontrole i osoba zadužena za nepravilnosti i prijevare. Provedba financijskog upravljanja i kontrola nije obavljena u skladu s Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, odnosno nisu provedene aktivnosti potrebne za provedbu financijskog upravljanja i kontrola propisane odredbom članka 7. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, te financijsko upravljanje i kontrole nisu ustrojeni u skladu s propisima koji uređuju ovo područje.

Odredbom članka 3. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru je propisano da je za uspostavu odnosno provedbu aktivnosti vezanih uz financijsko upravljanje i kontrole odgovoran čelnik korisnika proračuna.

Prema odredbama Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna Grad nije obvezan organizirati obavljanje poslova unutarnje revizije.

Državni ured za reviziju nalaže provođenje aktivnosti potrebnih za provedbu financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru i Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Nalaže se uspostavljanje i razvijanje financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju i naveo da će se u 2010. intenzivno raditi na uspostavljanju i razvijanju financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i usvojenim Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Gradonačelnik će u 2010. osnovati radnu skupinu za financijsko upravljanje i kontrole, te će se osobe uključene u financijsko upravljanje i kontrole uputiti na posebnu izobrazbu radi što uspješnije provedbe potrebnih aktivnosti za provedbu financijskog upravljanja i kontrola.*

2. Prihodi i primici

- 2.1. Prihodi i primici proračuna planirani su u iznosu 57.058.384,00 kn, a ostvareni su u iznosu 34.370.646,00 kn, što je za 22.687.738,00 kn ili 39,8% manje od planiranih. U planiranim prihodima sadržan je višak prihoda iz prethodnih godina u iznosu 3.590.932,00 kn. S obzirom na ostvarenje prihoda, izmjenama proračuna prihode je trebalo realnije planirati.

Potraživanja su koncem 2009. iskazana u iznosu 8.538.864,00 kn, od čega se na dospjela odnosi 8.086.917,00 kn, a na nedospjela 451.947,00 kn. Potraživanja starija od jedne godine iznose 5.995.070,00 kn, dok potraživanja starosti do jedne godine iznose 2.091.847,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2008. potraživanja su veća za 493.739,00 kn ili 6,1%. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 7.989.972,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 472.342,00 kn i druga potraživanja u iznosu 76.550,00 kn. Potraživanja za prihode poslovanja iznose 7.989.972,00 kn i odnose se na potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 5.617.263,00 kn, naknadu za uređenje voda u iznosu 736.897,00 kn, gradske poreze u iznosu 394.765,00 kn, zatezne kamate u iznosu 244.102,00 kn, komunalni doprinos u iznosu 241.044,00 kn, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu u iznosu 223.894,00 kn, potraživanja iz prethodnih godina na ime naknada za odvoz komunalnog otpada i drugih naknada koje je Grad naplaćivao do osnivanja vlastitog komunalnog društva u iznosu 179.953,00 kn, zakup poslovnih prostora u iznosu 140.167,00 kn, naknade za korištenje javnih površina u iznosu 125.881,00 kn, kazne u iznosu 37.129,00 kn, zakup zemljišta i opreme u iznosu 29.508,00 kn, te druga potraživanja u iznosu 19.369,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja od komunalne naknade i poreza na tvrtku u iznosu 435.016,00 kn dužnicima su, uz opomene, dostavljena i rješenja o prisilnoj naplati. Za naplatu preostalih dospjelih potraživanja od komunalne naknade, naknade za uređenje voda, prodaje građevinskog zemljišta u vlasništvu Grada, gradskih poreza, komunalnog doprinosa, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, zakupa poslovnih prostora, naknade za korištenje javnih površina, prodaje stanova, zakupa zemljišta i drugih potraživanja u iznosu 7.651.901,00 kn, osim opomena, druge mjere naplate nisu poduzimane. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu, 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 dospjelosti 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.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od poreza na dohodak za decentraliziranu funkciju vatrogastva, pomoći, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, zakup poljoprivrednog zemljišta, spomeničku rentu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, prihode od sufinanciranja poljoprivrednika za sadni materijal, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, koncesije, šumski doprinos, te prihode od prodaje nefinancijske imovine (gradsko zemljište i stanovi). Ostvareni su u iznosu 20.371.266,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 59,3%.

Prihodi su korišteni za propisane namjene, osim dijela prihoda od kapitalnih pomoći u iznosu 481.389,00 kn, dobivenih od humanitarne organizacije za nabavu opreme i uređenje dviju područnih osnovnih škola, koji je utrošen za tekuće proračunske potrebe. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 48. Zakona o proračunu kojom je propisano da su pomoći namjenski prihodi. Stoga ih je trebalo koristiti za dobivenu namjenu.

Prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo ostvareni su u iznosu 62.296,00 kn. Prema odredbi članka 27. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 43/92, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 4/94, 47/94, 58/95, 11/96, 11/97, 68/98 i 96/99), Grad kao prodavatelj stanova zadržava 45,0% sredstava ostvarenih naplatom obroka, dok je preostalih 55,0% sredstava ili 34.263,00 kn dužan doznačiti u državni proračun, što do vremena obavljanja revizije (ožujak 2010.) nije učinjeno.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda te trošenje sredstava u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nalaže se uplaćivanje pripadajućeg dijela prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u državni proračun u skladu s odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

2.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju i naveo da su prihodi planirani na bazi prethodne godine kada je ostvaren višak prihoda nad rashodima, ali se teška gospodarska situacija u državi odrazila i na Grad smanjenjem priliva sredstava u proračun. Vezano uz naplatu dospjelih potraživanja, Grad je naveo da će u 2010. pojačati mjere naplate i upotrijebiti sva zakonska sredstva kako bi se potraživanja smanjila. Vezano uz nenamjensko korištenje dijela prihoda od kapitalnih pomoći, dobivenih od humanitarne organizacije za nabavu opreme i uređenje dviju područnih osnovnih škola, Grad je naveo da će se navedena sredstva iskoristiti za predviđenu namjenu tijekom 2010., nakon provedbe propisanog postupka javne nabave. Grad je također naveo da je propisani dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u međuvremenu uplaćen u državni proračun.*

3. Rashodi i izdaci

3.1. Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 57.058.384,00 kn, a izvršeni su u iznosu 51.475.924,00 kn, što je za 5.582.460,00 kn ili 9,8% manje od planiranih. Manjak prihoda nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 17.105.278,00 kn, što s prenesenim viškom prihoda iz prethodne godine u iznosu 2.904.487,00 kn čini manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 14.200.791,00 kn. Početkom godine obveze su iskazane u iznosu 4.842.547,00 kn, a koncem godine u iznosu 14.456.984,00 kn, što je povećanje za 9.614.437,00 kn ili 198,5%. Obveze su u cijelosti dospjele i čine 42,1% ostvarenih prihoda. Stoga, Državni ured za reviziju predlaže izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza, kako bi se proračunska sredstva, u narednim fiskalnim razdobljima, koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Grada.

3.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju i naveo da su za veće iznose obveza napravljeni otplatni planovi i prolongirani rokovi plaćanja u dogovoru s dobavljačima, te da se u tekućoj poslovnoj godini vodi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se podmirile dospjele obveze.*

4. Postupci javne nabave

4.1. Plan nabave za 2009. i program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2009. su doneseni i usklađeni su s proračunom. Vođene su evidencije postupaka nabave i zaključenih ugovora o nabavi. Uredu za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske je dostavljeno izvješće o javnoj nabavi u 2009. u propisanom roku.

Rashodi za nabavu roba radova i usluga za koje je propisana provedba postupaka nabave izvršeni su u iznosu 22.298.031,00 kn. Grad je u 2009. godini proveo 17 postupaka javne nabave. Provedeno je 14 otvorenih postupaka javne nabave, jedan ograničeni postupak i jedan pregovarački postupak bez prethodne objave. Svi postupci su provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Tijekom 2009. proveden je i jedan postupak po PRAG proceduri Europske komisije, koja se primjenjuje na projekte financirane iz pretprijetnih fondova, umjesto pravila o javnoj nabavi zemlje korisnice, za izgradnju infrastrukture u poslovnoj zoni koja je dijelom financirana iz sredstava PHARE programa.

Radovi, robe i usluge su obavljani odnosno isporučeni u ugovorenim rokovima, osim radova na uređenju gradske šetnice i radova na asfaltiranju cesta na području osam gradskih naselja. Ugovor o izvođenju radova na uređenju gradske šetnice zaključen je u prosincu 2008. u iznosu 4.827.895,00 kn, s rokom izvođenja 150 dana od zaključivanja ugovora, a ugovor o izvođenju radova na asfaltiranju cesta u ožujku 2009. u iznosu 2.890.094,00 kn, s rokom izvođenja 60 dana od uvođenja izvoditelja u posao. Zbog nemogućnosti financijskog praćenja predviđene dinamike izvođenja ugovorenih radova, Grad je u ožujku i lipnju 2009. s izvoditeljima zaključio dodatke ugovoru na temelju kojih je rok za dovršetak radova na uređenju šetnice produljen do konca 2011., a rok za dovršetak radova na asfaltiranju cesta do konca lipnja 2011. Do konca 2009. radovi na uređenju šetnice izvedeni su i plaćeni u vrijednosti 1.484.588,00 kn, a radovi na asfaltiranju cesta u vrijednosti 1.471.872,00 kn. Za preostale radove Grad nije osigurao potrebna financijska sredstva.

Državni ured za reviziju nalaže voditi računa o osiguranju financijskih sredstava potrebnih za izvođenje radova, prije provođenja postupka nabave.

4.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju i naveo da će u narednom razdoblju voditi računa o osiguranju financijskih sredstava potrebnih za nabavu radova, roba i usluga.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji obavljena je financijska revizija Grada 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:
 - Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Pravilnikom o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru i Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna. Grad je donio plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, imenovao voditelja za financijsko upravljanje i kontrole i osobu zaduženu za nepravilnosti i prijevare, a nije provodio aktivnosti utvrđene planom, što nije u skladu s odredbama članka 7. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru. Odredbom članka 3. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru je propisano da je za uspostavu odnosno provedbu aktivnosti vezanih uz financijsko upravljanje i kontrole odgovoran čelnik korisnika proračuna (točka 1. Nalaza).
 - Prihodi i primici proračuna planirani su u iznosu 57.058.384,00 kn, a ostvareni su u iznosu 34.370.646,00 kn, što je za 22.687.738,00 kn ili 39,8% manje od planiranih. S obzirom na ostvarenje prihoda, izmjenama proračuna prihode je trebalo realnije planirati. Koncem godine dospjela potraživanja iznose 8.086.917,00 kn. U cilju naplate potraživanja osim slanja opomena, a za dio potraživanja za komunalnu naknadu i porez na tvrtku i rješenja o prisilnoj naplati, druge mjere naplate nisu poduzimane. Dio prihoda od kapitalnih pomoći u iznosu 481.389,00 kn utrošen je za tekuće proračunske potrebe umjesto za nabavu opreme i uređenje područnih gradskih škola. Pripadajući dio sredstava od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 34.263,00 kn nije doznačen u državni proračun (točka 2. Nalaza).
 - Manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 14.200.791,00 kn, a dospjele obveze 14.456.984,00 kn i čine 42,1% ostvarenih prihoda. Stoga se predlaže izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza, kako bi se proračunska sredstva, u narednim fiskalnim razdobljima, koristila ravnomjerno za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Grada (točka 3. Nalaza).

- Za radove na uređenju gradske šetnice i asfaltiranju cesta nisu osigurana financijska sredstva. Ugovor o izvođenju radova na uređenju gradske šetnice zaključen je u prosincu 2008. u iznosu 4.827.895,00 kn, s rokom izvođenja 150 dana od zaključivanja ugovora, a ugovor o izvođenju radova na asfaltiranju cesta u ožujku 2009. u iznosu 2.890.094,00 kn, s rokom izvođenja 60 dana od uvođenja izvoditelja u posao. Zbog nemogućnosti financijskog praćenja predviđene dinamike izvođenja ugovorenih radova, Grad je u ožujku i lipnju 2009. s izvoditeljima zaključio dodatke ugovoru na temelju kojih je rok za dovršetak radova na uređenju šetnice produljen do konca 2011., a rok za dovršetak radova na asfaltiranju cesta do konca lipnja 2011. Do konca 2009. radovi na uređenju šetnice izvedeni su i plaćeni u vrijednosti 1.484.588,00 kn, a radovi na asfaltiranju cesta u vrijednosti 1.471.872,00 kn (točka 4. Nalaza)
4. Grad obuhvaća 41 naselje s ukupno 9 786 stanovnika. Pripada drugoj skupini područja posebne državne skrbi. Za obavljanje upravnih, stručnih, te pomoćno-tehničkih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada, ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Grad ima 25 zaposlenika. Ima četiri proračunska korisnika u kojima radi 53 zaposlenika. Proračunski dokumenti su doneseni u skladu sa zakonskim propisima. Prihodi su ostvareni u iznosu 34.370.646,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 51.475.924,00 kn. Manjak prihoda tekuće godine iznosi 17.105.278,00 kn. Preneseni višak prihoda iz prethodnih godina iznosi 2.904.487,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 14.200.791,00 kn i čini 41,3% ostvarenih prihoda. Obveze na koncu 2009. iznose 14.456.984,00 kn i čine 42,1% ostvarenih prihoda. Stoga se predlaže izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza, kako bi se proračunska sredstva, u narednim fiskalnim razdobljima, koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Grada. Vrijednosno najznačajniji prihodi ostvareni su od poreza i prireza na dohodak u iznosu 13.907.967,00 kn ili 40,5%, komunalne naknade i doprinosa u iznosu 7.805.983,00 kn ili 22,7% i pomoći u iznosu 7.729.762,00 kn ili 22,5% ukupno ostvarenih prihoda. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 20.371.266,00 kn i čine 53,8% ukupno ostvarenih prihoda. Sredstva osigurana u proračunu korištena su za propisane namjene, osim dijela prihoda od kapitalnih pomoći u iznosu 481.389,00 kn koji su utrošeni za tekuće proračunske potrebe umjesto za nabavu opreme i uređenje područnih gradskih škola. Dospjela potraživanja koncem 2009. iznose 8.086.917,00 kn. Vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalnu naknadu, naknadu za uređenje voda i gradske poreze ili 83,5% dospjelih potraživanja. Osim slanja opomena u cilju naplate potraživanja, a za dio potraživanja za komunalnu naknadu i porez na tvrtku i rješenja o prisilnoj naplati, druge mjere naplate nisu poduzimane. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba građana. Grad nije davao jamstva ni suglasnosti za zaduživanje. Stanje danih zajmova iznosi 200.000,00 kn, a odnosi se na zajam dan jednom trgovačkom društvu u ranijim godinama. Sredstva nisu vraćena u ugovorenom roku, te je u cilju povrata sredstava pokrenut ovršni postupak. Tijekom 2007. je nad trgovačkim društvom otvoren stečajni postupak. Stanje primljenog zajma iznosi 116.802,00 kn. Proračunska sredstva korištena su za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga: za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, subvencije, za socijalne potrebe, školstvo, šport, kulturu i drugo.

Vrijednosno najznačajniji rashodi odnose se na rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 24.519.168,00 kn ili 47,6% i materijalne rashode u iznosu 10.451.421,00 kn ili 20,3% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Komunalne djelatnosti obavljane su u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, a pri nabavi roba, radova i usluga primijenjeni su propisani postupci nabave. Grad nije provodio aktivnosti utvrđene Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.