



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

OPĆINA PAKOŠTANE

Zadar, rujan 2010.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O OPĆINI	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2009.	7
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2006.	7
	Nalaz za 2009.	9
III.	MIŠLJENJE	14



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

Klasa: 041-01/10-02/15

Urbroj: 613-15-10-6

Zadar, 15. rujna 2010.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
OPĆINE PAKOŠTANE 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 Pakoštane (dalje u tekstu: Općina) za 2009.

Revizija je obavljena u razdoblju od 14. lipnja do 15. rujna 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, 16/07, 95/08 i 46/10) utvrđena je Općina kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Na temelju odredbi Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 86/08), područje Općine u cijelosti pripada trećoj skupini područja posebne državne skrbi, jer je ocijenjeno kao dio Republike Hrvatske koji zaostaje u razvoju prema kriteriju razvijenosti. Općina obuhvaća četiri naselja s ukupno 3 884 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2001.). Prema odredbi članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09), Općina 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 poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Koncem 2009. poslove je obavljalo 25 zaposlenika, od čega 14 u vlastitom komunalnom pogonu. Od 1. siječnja 2010., a na temelju odluke općinskog vijeća iz listopada 2009., vlastiti komunalni pogon je ukinut, a obavljanje komunalnih djelatnosti povjereno je vlastitom komunalnom društvu, koje je preuzelo djelatnike vlastitog komunalnog pogona. Općina ima jednog proračunskog korisnika u kojem radi sedmero 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). Općinsko vijeće ima 15 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je načelnik Milivoj Kurtov.

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 i primici planirani su u iznosu 18.117.326,00 kn, a ostvareni su u iznosu 15.945.562,00 kn, što je za 2.171.764,00 kn ili 12,0% manje od planiranih. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 171.637,00 kn ili 1,1%. Znatno ispod plana, za 1.364.670,00 kn ili 61,5% ostvareni su prihodi od kapitalnih pomoći i prihodi od financijske imovine, dok su drugi prihodi po posebnim propisima ostvareni znatno iznad plana. Stoga je izmjenama proračuna prihode i primitke 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 i primici	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	17.925.726,00	15.754.131,00	87,9	98,8
1.1.	Prihodi od poreza	6.614.200,00	6.506.891,00	98,4	40,8
1.1.1.	Porez na dohodak	4.612.200,00	4.529.014,00	98,2	28,4
1.1.2.	Porez na promet nekretnina	990.000,00	1.006.446,00	101,7	6,3
1.1.3.	Općinski porezi	1.012.000,00	971.431,00	96,0	6,1
1.2.	Pomoći	6.213.000,00	4.784.457,00	77,0	30,0
1.2.1.	Tekuće pomoći	4.008.000,00	3.933.506,00	98,1	24,7
1.2.2.	Kapitalne pomoći	2.205.000,00	850.951,00	38,6	5,3
1.3.	Prihodi od imovine	1.835.526,00	1.358.194,00	74,0	8,5
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	12.360,00	1.739,00	14,1	0,0
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	1.823.166,00	1.356.455,00	74,4	8,5
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	3.262.000,00	3.104.589,00	95,2	19,5
1.4.1.	Administrativne pristojbe	420.000,00	429.293,00	102,2	2,7
1.4.2.	Komunalna naknada i doprinos	2.750.000,00	2.340.477,00	85,1	14,7
1.4.3.	Drugi prihodi po posebnim propisima	92.000,00	334.819,00	363,9	2,1
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	1.000,00	0,00	-	-
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	100.000,00	100.031,00	100,0	0,6
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	100.000,00	100.031,00	100,0	0,6
3.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	91.600,00	91.400,00	99,8	0,6
3.1.	Primici (povrati) danih zajmova	91.600,00	91.400,00	99,8	0,6
	Ukupno	18.117.326,00	15.945.562,00	88,0	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od pomoći u iznosu 4.784.457,00 kn ili 30,0%, poreza na dohodak u iznosu 4.529.014,00 kn ili 28,4% te komunalne naknade i doprinosa u iznosu 2.340.477,00 kn ili 14,7%. Svi drugi prihodi i primici iznose 4.291.614,00 kn ili 26,9%. Kao općinski porezi uvedeni su porez na potrošnju, porez na kuće za odmor te porez na tvrtku ili naziv. Prerez porezu na dohodak nije uveden.

Vrijednosno najznačajnije tekuće pomoći ostvarene su iz državnog proračuna u iznosu 3.487.552,00 kn, a odnose se na pomoć u visini poreza na dobit koji se ostvaruje na području Općine kao jedinice lokalne samouprave na području posebne državne skrbi u iznosu 2.107.586,00 kn, doznačenu na temelju odredbe članka 39. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. (Narodne novine 149/08, 44/09, 86/09 i 95/09), te pomoć u iznosu 1.379.966,00 kn u svrhu ublažavanja posljedica elementarne nepogode izazvane olujnim nevremenom u prosincu 2008. u uzgajalištu tuna na otoku Gira. Vrijednosno najznačajnije kapitalne pomoći čine sredstva doznačena iz državnog proračuna u iznosu 400.000,00 kn za asfaltiranje poljskih putova uz Vransko jezero te nabavu opreme za skupljanje komunalnog otpada u iznosu 131.950,00 kn

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na dio prihoda od pomoći, naknade za koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru, naknade za koncesiju za obavljanje pogrebnih poslova, naknade za koncesiju za skupljanje i odvoz komunalnog otpada, spomeničku rentu, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, boravišnu pristojbu, komunalni doprinos, komunalnu naknadu, šumski doprinos, prihode od sufinanciranja poljoprivrednika za sadni materijal te prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 6.267.427,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 39,3%. Namjenski prihodi trošeni su za propisane namjene, osim dijela prihoda od kapitalnih pomoći. Dio kapitalnih pomoći u iznosu 131.950,00 kn, što se odnosi na sredstva doznačena iz državnog proračuna u svrhu nabave opreme za skupljanje komunalnog otpada (kanti i kontejnera), trošen je za podmirenje tekućih proračunskih potreba umjesto za namjene za koje je doznačen. Dio kapitalnih pomoći u iznosu 30.458,00 kn, što se odnosi na sredstva doznačena iz županijskog proračuna u svrhu izgradnje vodoopskrbnog cjevovoda za otok Vrgadu, nije utrošen do konca 2009. i nalazi se na računu proračuna.

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.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	13.526.426,00	13.246.991,00	97,9	76,7
1.1.	Rashodi za zaposlene	2.409.620,00	2.386.370,00	99,0	13,8
1.2.	Materijalni rashodi	6.353.540,00	6.349.973,00	99,9	36,8
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	61.640,00	59.240,00	96,1	0,3
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	1.610.300,00	1.614.370,00	100,3	9,3
1.2.3.	Rashodi za usluge	3.049.400,00	3.045.511,00	99,9	17,6
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	1.632.200,00	1.630.852,00	99,9	9,4
1.3.	Financijski rashodi	24.800,00	24.306,00	98,0	0,1
1.4.	Subvencije	828.200,00	778.140,00	94,0	4,5
1.5.	Pomoći	1.577.666,00	1.516.282,00	96,1	8,8
1.5.1.	Tekuće pomoći	1.577.666,00	1.516.282,00	96,1	8,8
1.6.	Naknade građanima i kućanstvima	1.126.000,00	1.115.069,00	99,0	6,5
1.7.	Drugi rashodi poslovanja	1.206.600,00	1.076.851,00	89,2	6,2
1.7.1.	Tekuće donacije	1.097.600,00	987.848,00	90,0	5,7
1.7.2.	Kapitalne donacije	64.000,00	44.003,00	68,8	0,3
1.7.3.	Izvanredni rashodi	45.000,00	45.000,00	100,0	0,3
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	4.502.900,00	3.944.130,00	87,6	22,8
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	259.200,00	33.306,00	12,8	0,2
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	4.243.700,00	3.910.824,00	92,2	22,6
3.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	88.000,00	88.000,00	100,0	0,5
3.1.	Izdaci za dane zajmove	88.000,00	88.000,00	100,0	0,5
Ukupno		18.117.326,00	17.279.121,00	95,4	100,0
Manjak prihoda i primitaka			1.333.559,00		

Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 18.117.326,00 kn, a izvršeni su u iznosu 17.279.121,00 kn, što je za 838.205,00 kn ili 4,6% manje od plana. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 1.333.559,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodne godine iznosi 2.225.123,00 kn te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 3.558.682,00 kn. Dospjele iznose 2.262.614,00 kn i čine 14,2% ostvarenih prihoda i primitaka. Stoga Državni ured za reviziju predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Općine.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci izvršeni su za materijalne rashode u iznosu 6.349.973,00 kn ili 36,8% i rashode za nabavu nefinancijske imovine 3.944.130,00 kn ili 22,8% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Drugi rashodi i izdaci (rashodi za zaposlene, financijski rashodi, subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima, drugi rashodi poslovanja te izdaci za dane zajmove) iznose 6.985.018,00 kn i imaju udjel 40,4%.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2009., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 54.056.461,00 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 imovina	43.055.862,00	46.053.341,00	107,0
2.	Financijska imovina	7.389.857,00	8.003.120,00	108,3
2.1.	Novčana sredstva	52.603,00	70.519,00	134,1
2.2.	Potraživanja	7.313.617,00	7.912.364,00	108,2
2.3.	Dane zajmove	23.637,00	20.237,00	85,6
	Ukupno imovina	50.445.719,00	54.056.461,00	107,2
3.	Obveze	1.349.044,00	2.699.079,00	200,1
4.	Vlastiti izvori	49.096.675,00	51.357.382,00	104,6
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	50.445.719,00	54.056.461,00	107,2
	Izvanbilančni zapisi	9.895.927,00	8.861.012,00	89,5

Nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost zemljišta u iznosu 262.448,00 kn, građevinskih objekata 32.258.546,00 kn, postrojenja i opreme 408.680,00 kn, ulaganja u računalne programe 46.906,00 kn te građevinskih objekata u pripremi 13.076.761,00 kn.

Financijska imovina odnosi se na novčana sredstva u iznosu 70.519,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 6.824.991,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine 1.087.373,00 kn te dane zajmove u iznosu 20.237,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 2.015.738,00 kn i obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 683.341,00 kn.

Vrijednosno najznačajnije obveze za rashode poslovanja odnose se na obveze za komunalne usluge u iznosu 1.029.866,00 kn i obveze za naknade građanima i kućanstvima u iznosu 269.520,00 kn.

U izvanbilančnim zapisima evidentirana su jamstva u ukupnom iznosu 8.861.012,00 kn dana prethodnih godina komunalnom društvu u kojem Općina ima udjel u vlasništvu u svrhu zaduživanja kod poslovnih banaka radi izgradnje sustava otpadnih voda, odnosno izgradnje cjevovoda s vodocrpilišta. Tijekom 2009. na ime danih jamstava otplaćeno je ukupno 1.034.915,00 kn, od čega je 592.825,00 kn otplatila Općina, a 442.090,00 kn komunalno društvo kao korisnik jamstva.

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. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz ranijeg razdoblja i 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 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 s načelnikom te drugim zaposlenicima 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 nepravilnosti Državni ured za reviziju naložio je iskazivanje prihoda, rashoda i stanja primljenih zajmova te naplatu proračunskih prihoda u skladu s propisima. Naložio je imenovanje uprave groblja i donošenje propisanih općih akata te donošenje programa održavanja komunalne infrastrukture, programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i obavljanje komunalnih djelatnosti u skladu sa zakonskim odredbama. Državni ured za reviziju naložio je donošenje programa javnih potreba u kulturi i športu u skladu s propisima. Naložio je postupak nabave dodatnih radova provoditi na propisani način.

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

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- Prihodi su iskazani u skladu sa zakonskim odredbama.
- Imenovana je uprava groblja i doneseni su propisani opći akti u skladu sa zakonskim odredbama.
- Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture je donesen.
- Programi javnih potreba u kulturi i športu su doneseni.
- Javna nabava obavljena je u skladu sa zakonskim odredbama.

Nalozi u postupku izvršenja:

- Iskazivanje rashoda u skladu sa zakonskim odredbama.
- Poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu.
- Donošenje Programa održavanja komunalne infrastrukture.
- Obavljanje komunalnih djelatnosti u skladu sa zakonskim odredbama.

Općina je i nadalje u obvezi postupati prema danim nalogima 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 te postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode i primitke te 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), Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08) i Pravilnika 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 odredbom 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. navedenoga 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 kontrole i osobe zadužene za nepravilnosti i prijave te izradu plana uspostave financijskog upravljanja i kontrola 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.

1.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i izjavila da će u 2010. uspostaviti i razviti sustav financijskog upravljanja i kontrola.*

2. Računovodstveno poslovanje

2.1. Općina ima udjele u vlasništvu u dvama trgovačkim društvima, koja su registrirana za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti. Ukupna vrijednost udjela u vlasništvu iznosi 5.640.700,00 kn, a odnosi se na 100,0%-tni udjel u trgovačkom društvu čiji je osnivač Općina u iznosu 21.000,00 kn te 27,1%-tni udjel u trgovačkom društvu u suvlasništvu Općine u iznosu 5.619.700,00 kn. Udjeli u vlasništvu nisu evidentirani u poslovnim knjigama.

Navedeno nije u skladu s odredbom članka 5. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07), prema kojoj je proračun obavezan u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i stanju imovine, obveza i vlastitih izvora. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirani ni iskazani rashodi i obveze za radove na izgradnji sekundarne kanalizacijske mreže u iznosu 197.123,00 kn i radove na postavljanju rubnjaka u iznosu 22.310,00 kn, odnosno ukupno 219.433,00 kn. Prema odredbi članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, rashode je trebalo iskazati uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja i priznati ih na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju. Odredbom članka 3. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 27/05 i 2/07), propisano je da je osnovna svrha financijskih izvještaja dati informacije o financijskom položaju, uspješnosti ispunjenja poslovnih ciljeva, izvršenju plana i novčanim tijekovima proračuna i proračunskih korisnika.

Državni ured za reviziju nalaže evidentiranje vrijednosti udjela u vlasništvu u trgovačkim društvima te rashoda u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i iskazivanje podataka u financijskim izvještajima u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

- 2.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i izjavila da su rashodi i obveze za radove na izgradnji sekundarne kanalizacijske mreže i radove na postavljanju rubnjaka evidentirani u 2010. te da će udjele u vlasništvu u trgovačkim društvima evidentirati i iskazati u financijskim izvještajima.*

3. Prihodi i primici

Prihodi i primici su planirani u iznosu 18.117.326,00 kn, a ostvareni su u iznosu 15.945.562,00 kn, što je za 2.171.764,00 kn ili 12,0% manje od planiranih.

Potraživanja koncem 2009. iznose 7.912.364,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2008. veća su za 598.747,00 kn ili 8,2%. Odnose se na potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 1.805.841,00 kn, komunalni doprinos u iznosu 1.433.326,00 kn, naknadu za uređenje voda u iznosu 1.383.259,00 kn, općinske poreze u iznosu 1.100.239,00 kn, potraživanja od prodaje zemljišta u iznosu 1.087.373,00 kn, zakup javnih površina u iznosu 712.897,00 kn, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu u iznosu 153.902,00 kn, zakup zemljišta u servisnoj zoni u iznosu 127.919,00 kn, zakup poslovnih prostora u iznosu 85.145,00 kn, potraživanja po ugovorima o pravu građenja na građevinski neizgrađenom zemljištu u iznosu 11.110,00 kn, naknade za koncesije u iznosu 9.200,00 kn te potraživanja za kamate na dane zajmove u iznosu 2.153,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 7.825.192,00 kn, a nedospjela 87.172,00 kn. Potraživanja starija od jedne godine iznose 5.856.352,00 kn, dok potraživanja starosti do jedne godine iznose 1.968.840,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja dužnicima su slane opomene, dok druge mjere naplate nisu poduzimane. 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. 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.

Dio kapitalnih pomoći u iznosu 131.950,00 kn, što se odnosi na sredstva doznačena iz državnog proračuna u svrhu nabave opreme za skupljanje komunalnog otpada (kanti i kontejnera), trošen je za podmirenje tekućih proračunskih potreba umjesto za namjene za koje je doznačen.

Prihodi od komunalne naknade ostvareni su u iznosu 791.380,00 kn. Obveznicima plaćanja komunalne naknade ispostavljaju se rješenja na temelju Odluke o komunalnoj naknadi iz listopada 1995. Prema odredbi članka 48. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09), jedinice lokalne samouprave bile su dužne do 31. prosinca 2001. uskladiti opće akte s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu, a propisi jedinice lokalne samouprave koji nisu usklađeni s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu prestaju važiti nakon isteka spomenutog roka.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nalaže se trošenje sredstava za namjene za koje su doznačena. Državni ured za reviziju nalaže donošenje odluke o komunalnoj naknadi u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- 3.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i izjavila da će poduzeti mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda te donijeti odluku o komunalnoj naknadi u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Obrazlaže da je dio kapitalnih pomoći u iznosu 131.950,00 kn doznačen u prosincu 2009. u svrhu plaćanja računa s dospjećem početkom 2010. te su stoga spomenuta sredstva trošena za podmirenje tekućih obveza, a računi za koja su sredstva doznačena podmireni su u 2010.*

4. Rashodi i izdaci

- 4.1. Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 18.117.326,00 kn, a izvršeni su u iznosu 17.279.121,00 kn, što je za 838.205,00 kn ili 4,6% manje od plana. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 1.333.559,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodne godine u iznosu 2.225.123,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 3.558.682,00 kn. Dospjele iznose 2.262.614,00 kn i čine 14,2% ostvarenih prihoda i primitaka. Stoga Državni ured za reviziju predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Općine.

Rashodi za održavanje javnih površina izvršeni su u iznosu 730.312,00 kn, a nerazvrstanih cesta u iznosu 249.478,00 kn. Navedeni poslovi povjereni su izravno raznim pravnim i fizičkim osobama i bez zaključivanja pisanog ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, što nije u skladu s odredbom članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje komunalne djelatnosti čije se obavljanje može povjeriti pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora, te utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za njihovo povjeravanje, a ugovor o povjeravanju komunalnih poslova, koji se može zaključiti najdulje na vrijeme od četiri godine, mora sadržavati djelatnost za koju se zaključuje, vrijeme na koje se zaključuje, vrstu i opseg poslova, način određivanja cijene za obavljene poslove, te način i rok plaćanja i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora.

Program održavanja komunalne infrastrukture nije donesen. U prosincu 2008. donesen je Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, kojim su planirana sredstva u ukupnom iznosu 8.030.000,00 kn, od čega se 7.130.000,00 kn odnosi na gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a 900.000,00 kn na održavanje komunalne infrastrukture (javnih površina, nerazvrstanih cesta, javne rasvjete, odlagališta komunalnog otpada i plaža). Prema odredbi članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu, za održavanje komunalne infrastrukture predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave trebalo je donijeti Program održavanja komunalne infrastrukture. Do vremena obavljanja revizije (srpanj 2010.), izvješće o izvršenju programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2009. nije podneseno predstavničkom tijelu. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu, kojom je propisano da je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno do kraja ožujka svake godine podnijeti predstavničkom tijelu izvješće o izvršenju Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Rashodi za aktivirano dano jamstvo po osnovu ugovora o kreditu za izgradnju oborinsko – kanalizacijskog sustava izvršeni su u iznosu 1.071.608,00 kn, a odnose se na otplatu rate kredita u iznosu 592.825,00 kn i kamata u iznosu 478.783,00 kn. Komunalno društvo, kojeg je Općina suvlasnik s još tri jedinice lokalne samouprave, je u studenome 2003. s Hrvatskom bankom za obnovu i razvitak zaključilo ugovor o kreditu u iznosu 8.245.345,00 kn, s rokom otplate deset godina, počekom od pet godina i godišnjom kamatom 6,0%. Kredit je zaključen radi podmirenja obveza prema izvoditelju radova za izgradnju oborinsko – kanalizacijskog sustava, a Općina je za otplatu kredita dala jamstvo spomenutoj banci. Komunalno društvo nije otplaćivalo kredit pa je Općina u 2009. banci otplatila rate u iznosu 592.825,00 kn i kamate u iznosu 478.783,00 kn. Do konca 2009. Općina je po osnovu rata kredita i kamata otplatila ukupno 3.174.376,00 kn.

Tijekom 2009. Općina je za izgradnju vodoopskrbnog cjevovoda za otok provela otvoreni postupak javne nabave. S odabranim ponuditeljem ugovor je zaključen u kolovozu 2009., a radovi su ugovoreni u vrijednosti 10.804.938,00 kn s rokom završetka do konca lipnja 2010. U 2010. ispostavljene su privremene situacije u ukupnom iznosu 9.054.434,00 kn. Plaćanje je obavljeno u iznosu 1.900.000,00 kn. Ugovorima između Općine, komunalnog društva, čiji je Općina suvlasnik s još tri jedinice lokalne samouprave, i izvoditelja radova, ugovoreno je da će komunalno društvo izgrađeni vodoopskrbni cjevovod iskazati kao svoje osnovno sredstvo. Ugovorom je navedeno da Općina financira radove putem komunalnog društva i to sredstvima proračuna i iz sredstava državnog proračuna.

Za obavljena plaćanja za aktivirano dano jamstvo po osnovu ugovora o kreditu i za izgradnju vodoopskrbnog cjevovoda Općina nije s komunalnim društvom i s tri jedinice lokalne samouprave, koje su uz Općinu suvlasnici društva, uredila imovinsko pravni status za uložena sredstva.

Državni ured za reviziju nalaže održavanje javnih površina i nerazvrstanih cesta te donošenje Programa održavanja komunalne infrastrukture i izvješća o izvršenju Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Predlaže se da Općina s jedinicama lokalne samouprave, koje su uz Općinu suvlasnici društva, uredi imovinsko pravni status za uložena sredstva.

- 4.2. *Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i izjavila da je od siječnja 2010. održavanje javnih površina i nerazvrstanih cesta povjereno vlastitom komunalnom društvu. Navodi da će s drugim jedinicama lokalne samouprave urediti imovinsko pravni status za uložena sredstva u komunalno društvo te donijeti Program održavanja komunalne infrastrukture i izvješće o izvršenju Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 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 je obvezna uspostaviti sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru i Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna. Sustav financijskog upravljanja i kontrola nije uspostavljen (točka 1. Nalaza).
 - Udjeli u vlasništvu u dvama trgovačkim društvima u ukupnom iznosu 5.640.700,00 kn nisu evidentirani u poslovnim knjigama. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirani ni iskazani rashodi i obveze za radove na izgradnji sekundarne kanalizacijske mreže i radove na postavljanju rubnjaka u ukupnom iznosu 219.433,00 kn (točka 2. Nalaza).
 - Koncem godine dospjela potraživanja iznose 7.825.192,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja dužnicima su slane opomene, dok druge mjere naplate nisu poduzimane. Dio kapitalnih pomoći u iznosu 131.950,00 kn, što se odnosi na sredstva doznačena iz državnog proračuna u svrhu nabave opreme za skupljanje komunalnog otpada (kanti i kontejnera), trošen je za podmirenje tekućih proračunskih potreba umjesto za namjene za koje je doznačen. Odluka o komunalnoj naknadi nije usklađena s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (točka 3. Nalaza).
 - Manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 3.558.682,00 kn, a dospjele obveze 2.262.614,00 kn i čine 14,2% ostvarenih prihoda i primitaka. Stoga se predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Općine. Poslovi održavanja javnih površina u vrijednosti 730.312,00 kn i nerazvrstanih cesta u vrijednosti 249.478,00 kn povjereni su izravno raznim pravnim i fizičkim osobama i bez zaključivanja pisanog ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Program održavanja komunalne infrastrukture nije donesen, a izvješće o izvršenju Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture nije podneseno predstavničkom tijelu. Za obavljena plaćanja za aktivirano dano jamstvo po osnovu ugovora o kreditu u iznosu 3.174.376,00 kn i za radove na izgradnji vodoopskrbnog cjevovoda u vrijednosti 10.804.938,00 kn Općina nije s komunalnim društvom i s jedinicama lokalne samouprave, koje su uz Općinu suvlasnici društva, uredila imovinsko pravni status (točka 4. Nalaza).

4. Općina obuhvaća četiri naselja s ukupno 3 884 stanovnika. Pripada trećoj skupini područja posebne državne skrbi. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Koncem 2009. Općina je imala 25 zaposlenika, od čega 14 u vlastitom komunalnom pogonu. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 15.945.562,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 17.279.121,00 kn. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 1.333.559,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodne godine u iznosu 2.225.123,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 3.558.682,00 kn. Dospjele iznose 2.262.614,00 kn i čine 14,2% ostvarenih prihoda i primitaka. Stoga Državni ured za reviziju predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Općine. Vrijednosno najznačajniji prihodi i primici ostvareni su od pomoći u iznosu 4.784.457,00 kn ili 30,0%, poreza na dohodak u iznosu 4.529.014,00 kn ili 28,4% te komunalne naknade i doprinosa u iznosu 2.340.477,00 kn ili 14,7% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 6.267.427,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 39,3%. Sredstva osigurana u proračunu korištena su za propisane namjene, osim dijela kapitalnih pomoći u iznosu 131.950,00 kn. Dospjela potraživanja koncem 2009. iznose 7.825.192,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja dužnicima su slane opomene, dok 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. Općina se nije zaduživala ni davala suglasnosti za zaduživanje. Turističkoj zajednici pozajmila je proračunska sredstva u iznosu 88.000,00 kn, koja su u cijelosti vraćena do konca godine. Stanje danih zajmova koncem godine iznosi 20.237,00 kn, a odnosi se na zajam dan zaposlenici tijekom 2004. Stanje danih jamstava koncem godine iznosi 8.861.012,00 kn, a odnosi se na jamstva dana tijekom 2000. i 2003. komunalnom društvu u kojem Općina ima udjel u vlasništvu u svrhu zaduživanja kod poslovnih banaka radi izgradnje sustava otpadnih voda, odnosno izgradnje cjevovoda. Tijekom 2009. na ime danih jamstava otplaćeno je ukupno 1.034.915,00 kn, od čega je 592.825,00 kn otplatila Općina, a 442.090,00 kn komunalno društvo. Proračunska sredstva su korištena za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga: za održavanje komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, predškolski odgoj, školstvo, sport, kulturu, za socijalne potrebe i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci odnose se na materijalne rashode u iznosu 6.349.973,00 kn ili 36,8% i rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.944.130,00 kn ili 22,8% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Komunalne djelatnosti obavljane su u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim održavanja javnih površina i nerazvrstanih cesta. Pri nabavi roba, radova i usluga primijenjeni su propisani postupci nabave. Općina nije uspostavila sustav unutarnjih financijskih kontrola.