



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Krapina

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD ZLATAR

Krapina, srpanj 2011.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2010.	6
	Ciljevi i područja revizije	6
	Metode i postupci revizije	6
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	6
	Nalaz za 2010.	9
III.	MIŠLJENJE	16



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Krapina

KLASA: 041-01/11-01/6
URBROJ: 613-04-11-7

Krapina, 20. srpnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA ZLATARA ZA 2010.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje grada Zaboka (dalje u tekstu: Grad) za 2010.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 1. travnja do 20. srpnja 2011.

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 Krapinsko-zagorske županije. U sastavu Grada je 19 naselja s ukupno 6 506 stanovnika (prema popisu 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 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 Grada ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Statut i drugi opći akti usklađeni su s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07). Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovica i koeficijenta za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika te donošenja odgovarajućih odluka i akata postupljeno je u skladu s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10) i Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 74/10). Gradsko vijeće ima 15 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna tijekom 2010. je gradonačelnik Miroslav Kopjar.

Financijski izvještaji

Grad je obvezan voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Bilanca, Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o novčanim tijekovima, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu i obveza, Izvještaj o obvezama i Bilješke.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prihodi i primici planirani su u iznosu 18.399.912,00 kn, a ostvareni su u iznosu 13.084.764,00 kn, što je za 5.315.148,00 kn ili 28,9% manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su manje za 1.492.590,00 kn ili 10,2%.

U tablici broj 1 daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima za 2010.

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi i primici za 2010.

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	18.330.800,00	13.024.230,00	71,0	99,4
1.1.	Prihodi od poreza	7.380.000,00	6.638.145,00	89,9	50,7
1.1.1.	Porez i prirez na dohodak		6.334.739,00	-	48,4
1.1.2.	Porez na promet nekretnina		166.168,00	-	1,3
1.1.3.	Gradski porezi		137.238,00	-	1,0
1.2.	Pomoći	8.498.300,00	4.545.355,00	53,5	34,7
1.2.1.	Tekuće pomoći		4.326.520,00	-	33,1
1.2.2.	Kapitalne pomoći		218.835,00	-	1,6
1.3.	Prihodi od imovine	136.500,00	131.216,00	96,1	1,0
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	6.500,00	6.037,00	92,9	0,1
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	130.000,00	125.179,00	96,3	0,9
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	2.310.000,00	1.704.502,00	73,8	13,0
1.4.1.	Administrativne pristojbe	295.500,00	155.601,00	52,3	1,2
1.4.2.	Prihodi po posebnim propisima	2.014.500,00	1.548.901,00	76,9	11,8
1.4.2.1.	Komunalna naknada i doprinos		712.230,00	-	5,4
1.4.2.2.	Drugi prihodi po posebnim propisima		836.671,00	-	6,4
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	6.000,00	5.012,00	83,5	0,1
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	30.530,00	21.952,00	71,9	0,3
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	5.530,00	1.000,00	18,1	0,1
2.2.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	25.000,00	20.952,00	83,8	0,2
3.	Primici (povrati) danih zajmova	38.582,00	38.582,00	100,0	0,3
	Ukupno	18.399.912,00	13.084.764,00	71,1	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza i prireza na dohodak u iznosu 6.334.739,00 kn ili 48,4% i prihodi od tekućih pomoći u iznosu 4.326.520,00 kn ili 33,1%. Svi drugi prihodi i primici iznose 2.423.505,00 kn ili 18,5%. Uvedeni su svi gradski porezi. Prirez porezu na dohodak uveden je u visini 10,0%.

Tekuće pomoći u iznosu 4.326.520,00 kn odnose se na pomoći iz državnog proračuna za podmirenje neophodnih rashoda Grada u iznosu 4.000.000,00 kn, iz proračuna jedinica lokalne samouprave za financiranje predškolske ustanove 281.520,00 kn, Ministarstva kulture 20.000,00 kn (kulturna manifestacija 12.000,00 kn, te informatizacija knjižnice 8.000,00 kn), Ministarstva turizma (kulturna manifestacija 17.000,00 kn) te iz županijskog proračuna za financiranje kulturne manifestacije 8.000,00 kn.

Prihodi koji posebnim zakonskim odredbama imaju propisanu namjenu odnose se na pomoći, koncesije, spomeničku rentu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, druge prihode po posebnim propisima, te prihode od prodaje nefinancijske imovine i ostvareni su u iznosu 5.354.113,00 kn, a njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima je 40,9%.

U tablici broj 2 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2010.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2010.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	8.930.951,00	6.985.928,00	78,2	77,2
1.1.	Rashodi za zaposlene	2.034.210,00	1.914.762,00	94,1	21,2
1.2.	Materijalni rashodi	3.056.180,00	2.394.554,00	78,4	26,5
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	166.850,00	149.653,00	89,7	1,7
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	744.400,00	604.696,00	85,0	6,7
1.2.3.	Rashodi za usluge	1.861.500,00	1.341.133,00	72,1	14,8
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	316.430,00	299.072,00	94,5	3,3
1.3.	Financijski rashodi	2.907.600,00	1.911.003,00	65,7	21,1
1.4.	Subvencije	22.000,00	6.730,00	30,6	0,1
1.5.	Pomoći	172.000,00	160.403,00	93,3	1,8
1.6.	Naknade građanima i kućanstvima	166.000,00	164.015,00	98,8	1,8
1.7.	Drugi rashodi poslovanja	572.961,00	434.461,00	75,8	4,8
1.7.1.	Tekuće donacije	539.100,00	408.476,00	75,8	4,5
1.7.2.	Kazne, penali i naknade štete	33.861,000	25.985,00	76,7	0,3
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	182.300,00	171.351,00	94,0	1,9
2.1.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	182.300,00	171.351,00	94,0	1,9
3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	2.335.000,00	1.887.255,00	80,8	20,9
4.	Pokriće manjka prihoda iz ranijih godina	6.951.661,00	0,00	-	-
Ukupno		18.399.912,00	9.044.534,00	49,2	100,0
Višak prihoda			4.040.230,00		

Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 18.399.912,00 kn, a izvršeni su u iznosu 9.044.534,00 kn, što je za 9.355.378,00 kn ili 50,8% manje od plana. Višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 4.040.230,00 kn, preneseni manjak prihoda i primitaka iz ranijih godina iznosi 6.926.826,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 2.886.596,00 kn. Dospjele obveze koncem 2010. iznose 7.162.658,00 kn i čine 54,7% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci se odnose na materijalne rashode u iznosu 2.394.554,00 kn ili 26,5%, rashode za zaposlene 1.914.762,00 kn ili 21,2%, financijske rashode 1.911.003,00 kn ili 21,1%, te na izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova 1.887.255,00 ili 20,9%. Svi drugi proračunski rashodi i izdaci iznose 936.960,00 kn i imaju udjel 10,3%.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 38.407.202,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2010.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2010.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	30.185.493,00	30.067.662,00	103,7
2.	Financijska imovina	6.858.281,00	8.339.540,00	121,6
2.1.	Novčana sredstva	24.388,00	1.142.149,00	4.683,2
2.3.	Potraživanja	1.827.074,00	2.183.604,00	119,5
2.4.	Dani zajmovi	152.076,00	113.494,00	74,6
2.5.	Dionice i udjeli u glavnici	4.809.200,00	4.809.200,00	100,0
2.6.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	45.543,00	91.093,00	200,0
	Ukupno imovina	37.043.774,00	38.407.202,00	103,7
3.	Obveze	23.065.210,00	18.347.793,00	79,5
4.	Vlastiti izvori	13.978.564,00	20.059.409,00	143,5
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	37.043.774,00	38.407.202,00	103,7

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost zemljišta 4.716.575,00 kn, građevinskih objekata 25.129.235,00 kn, opreme 114.847,00 kn, prijevoznih sredstava 104.217,00 kn i računalnih programa 2.788,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 1.142.149,00 kn, dane zajmove 113.494,00 kn, udjele u glavnici 4.809.200,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 1.267.069,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine 331.206,00 kn, druga potraživanja 585.329,00 kn i rashode budućeg razdoblja i nedospjelu naplatu prihoda 91.093,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 3.199.160,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine 923.134,00 kn i obveze za primljene zajmove 14.225.499,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2010.

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 plana, 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 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 gradonačelnikom te drugim zaposlenicima i pribavljena obrazloženja o pojedinim poslovnim događajima.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Grada za 2009., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo nepovoljno 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 je naložio uspostavu sustava za financijsko upravljanje i kontrole i to imenovanje voditelja za financijsko upravljanje i kontrolu, donošenje plana uspostave financijskog upravljanja i kontrola, te imenovanje osobe zadužene za nepravilnosti i prijekave. Naložio je ustroj računovodstva Grada na općeprihvaćenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, evidentiranje poslovnih promjena u poslovnim knjigama na temelju vjerodostojnih, istinitih, urednih i prethodno kontroliranih knjigovodstvenih isprava, uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, odnosno iskazivanje rashoda u obračunskom razdoblju u kojem je nastala obveza.

Naložio je prethodnu provjeru stvarnog nastanka dužničko-vjerovničkog odnosa prije plaćanja računa koji su uneseni u poslovne knjige, odnosno utvrditi jesu li radovi i usluge obavljene, te provjeriti stvarnu vrijednost isporučenih dobara. Za isplatu sredstava iz proračuna bez vjerodostojne dokumentacije (620.000,00 kn) poduzimanje mjera za povrat sredstava u proračun. Naložio je iskazivanje poslovnog rezultata (stanja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, obveza, imovine i izvora vlasništva) u financijskim izvještajima u skladu sa zakonskim odredbama. Kod zaduživanja naloženo je postupanje u skladu sa zakonskim odredbama. Naložio je proračunske prihode trošiti za propisane namjene, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu proračunskih prihoda u skladu sa zakonskim odredbama, te uplatu propisanog dijela sredstava od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u državni proračun. Nadalje je naložio izvršavanje rashoda u iznosima planiranim proračunom te preuzimanje obveza na teret proračuna u skladu sa zakonskim propisima. Predložio je donošenje mjera za pokriće manka prihoda, te otklanjanje poremećaja u financiranju tekuće likvidnosti Grada. Naložio je isplatu plaća u skladu sa zakonskim odredbama. Naložio je osigurati trajno i kvalitetno obavljanje svih komunalnih djelatnosti na području Grada. Naložio je donošenje programa socijalne skrbi i programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, te usklađivanje programa javnih potreba u športu i javnih potreba u kulturi s proračunom planiranim sredstvima. Naložio je u razdoblju od raspisivanja izbora za gradonačelnika do primopredaje, kod zaključivanja ugovora ili preuzimanja obveza postupanje u skladu sa zakonskim odredbama. Predložio je pitanje vodoopskrbe na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama. Kod provođenja postupaka javne nabave naložio je uskladiti plan nabave s proračunom, objavljivanje odluke o poništenju postupka javne nabave za radove na gradnji nerazvrstanih cesta u službenom glasilu te sastavljanje zabilješke o poništenju postupka javne nabave za uslugu izrade projekta s obrazloženjem razloga odustajanja od zaključenih ugovora.

Revizijom za 2010. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- Provjeren je stvarni nastanak dužničko-vjerovničkog odnosa prije plaćanja računa koji su uneseni u poslovne knjige, te je utvrđeno jesu li radovi i usluge obavljene, odnosno provjerena je stvarna vrijednost isporučenih dobara.
- Poslovni rezultat (stanja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, obveza, imovine i izvora vlasništva) u financijskim izvještajima je iskazan u skladu sa zakonskim odredbama.
- Rashodi su izvršavani u iznosima planiranim proračunom.
- Plaće su isplaćivane u skladu sa zakonskim odredbama.
- Program socijalne skrbi i program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture su doneseni.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Sustav za financijsko upravljanje i kontrole nije uspostavljen u skladu sa zakonskim odredbama.

- Računovodstvo Grada nije uspostavljeno na općeprihvaćenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, a evidentiranje poslovnih promjena u poslovnim knjigama nije obavljeno na temelju vjerodostojnih, istinitih, urednih i prethodno kontroliranih knjigovodstvenih isprava, uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, odnosno iskazivanja rashoda u obračunskom razdoblju u kojem je nastala obveza.
- Za isplatu sredstava iz proračuna bez vjerodostojne dokumentacije (620.000,00 kn) nisu poduzete mjere za povrat sredstava u proračun.
- Zaduživanje nije obavljeno u skladu sa zakonskim odredbama.
- Proračunski prihodi su dijelom utrošeni za propisane namjene.
- Za potpunu i pravodobnu naplatu proračunskih prihoda nisu poduzete sve propisane mjere naplate.
- Propisani dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo nije uplaćen u državni proračun.
- Komunalne djelatnosti nisu obavljane u skladu sa zakonskim propisima.
- Program socijalne skrbi, program javnih potreba u športu i program javnih potreba u kulturi nisu usklađeni s proračunom planiranim sredstvima.
- Pitanje vodoopskrbe na području Grada nije uređeno u skladu sa zakonskim propisima.
- Kod provođenja postupaka javne nabave Grad nije postupio u skladu sa zakonskim propisima. Odluke o poništenju postupka javne nabave za radove na gradnji nerazvrstanih cesta nisu objavljive u službenom glasilu, te nisu sastavljanje zabilješke o poništenju postupka javne nabave za uslugu izrade projekta s obrazloženjem razloga odustajanja od zaključenih ugovora.

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

Nalaz za 2010.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: sustav unutarnjih financijskih kontrola, djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, 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, zaduživanje, prihode i primike, rashode i izdatke, te javnu nabavu.

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola je propisan 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). Zakonski predstavnik Grada je imenovao voditelja za financijsko upravljanje i kontrole i proveo organizacijske i provedbene aktivnosti kako bi se sustav financijskog upravljanja i kontrola nesmetano odvijao. Imenovana je osoba zadužena za nepravilnosti i prijevare i koordinator za financijsko upravljanje i kontrole, a osoba zadužena za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima, te osoba zadužena za prikupljanje podataka o rizicima i evidentiranje u registar rizika nisu imenovane. Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrole je donesen, a plan za otklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola nije donesen. Strategija upravljanja rizicima nije sastavljena. Plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola je usklađen sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2011., koja je donesena u rujnu 2009. Aktivnosti treba planirati u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2011. Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola je sastavljeno u skladu s odredbama članka 16. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru. Prema odredbama članka 7. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10), čelnik je odgovoran za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te za učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračuna, o čemu je obavezan za 2011. sastaviti izjavu o fiskalnoj odgovornosti i dostaviti je Ministarstvu financija koje provjerava njezin sadržaj.

Prema zakonskim odredbama, Grad nije obavezan organizirati obavljanje poslova unutarnje revizije.

Državni ured za reviziju nalaže razvijati sustav u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, imenovati osobu zaduženu za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima, osobu zaduženu za prikupljanje podataka o rizicima i evidentiranje u registar rizika, donijeti plan za otklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola i strategiju upravljanja rizicima, te planirati aktivnosti u skladu sa strategijom razvoja u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju u vezi razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola. U svom očitovanju obrazlaže da u 2010. nije u potpunosti ostvareno ustrojavanje jedinstvenog upravnog odjela, te da će to u potpunosti biti ostvareno tijekom 2011. Zbog teškog financijskog stanja Grad ima poteškoća kod zapošljavanja. Obrazlaže da su voditelja za financijsko upravljanje i kontrolu i osobu zaduženu za nepravilnosti i prijevare imenovali, a poslove koordinatora za financijsko upravljanje i kontrole obavljao je voditelj za financijsko upravljanje i kontrole. Prema planu uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola većina aktivnosti na razvoju spomenutog sustava planira se obaviti u 2011.*

2. Računovodstveno poslovanje

2.1. Rashodi za zatezne kamate u iznosu 120.751,00 kn, evidentirani su u poslovnim knjigama bez izvorne dokumentacije. S obzirom na ranije poslovanje Grada i nepotpunu dokumentaciju, početkom 2010. u poslovnim knjigama su evidentirane obveze prema izvoditeljima (3.613.141,00 kn), na temelju preslika obračunskih situacija, odnosno bez izvorne dokumentacije, koje su plaćene u iznosu 138.348,00 kn, izvoditelju na pripremi i polaganju asfalta na nerazvrstanim cestama. U poslovnim knjigama Grada, koncem 2010., i nadalje su evidentirane obveze u iznosu 3.595.544,00 kn, bez izvorne dokumentacije. Odnose se na radove na pripremi i polaganju asfalta na nerazvrstanim cestama (3.182.004,00 kn), za izgradnju vodospreme (12.455,00 kn) i izgradnju kolektora otpadnih voda (401.085,00 kn). Navedeno nije u skladu s odredbama članka 11. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07), kojima je propisano da se knjiženje i evidentiranje u poslovnim knjigama temelji na vjerodostojnim, istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama. Navedeno nije u skladu niti s odredbama članka 115. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), kojima je propisano da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja.

Državni ured za reviziju nalaže evidentiranje rashoda i obveza u poslovnim knjigama, te obavljanje plaćanja na temelju izvornih i prethodno kontroliranih knjigovodstvenih isprava u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Zakona o proračunu.

2.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju u vezi evidentiranja rashoda i obveza u poslovnim knjigama, te plaćanja računa na temelju izvorne dokumentacije. U svom obrazloženju navodi da uočene nepravilnosti potječu iz razdoblja prije primopredaje vlasti 2009., da se na pojedine nije moglo utjecati, a zbog blokade žiro-računa nije se moglo započeti nešto novo. Navodi da je veliki broj isplata izvršen na temelju zadužnica ili putem ovrha, na što se nije moglo utjecati, a nije bilo originalnih računa. Nakon primopredaje vlasti, te tijekom istražnih radnji utvrđene su nepravilnosti i nedopustivi postupci iz ranijih godina. Obrazlaže da je Grad nastojao doći do vjerodostojnih i istinitih dokumenata kako bi se dalje moglo poslovati u skladu sa zakonskim propisima. U daljnjem razdoblju Grad će staviti naglasak na organizaciju rada u jedinstvenom upravnom odjelu tako da se onemogućiti isplata bez vjerodostojne i istinite dokumentacije i provjeri jesu li radovi i usluge obavljeni. Vezano za povrat sredstava isplaćenih bez vjerodostojne dokumentacije Grad je obrazložio da je pokrenuo sudske postupke za povrat sredstava, a u nekim slučajevima Trgovački sud presudio je u korist vjerovnika.*

U obrazloženju Grad navodi da je po primopredaji mjesecima usklađivano stanje duga s dobavljačima, a od pojedinih je došao odgovor da je dug veći nego što je bilo evidentirano u poslovnim knjigama (obveza je evidentirana na temelju prijepisa računa).

3. Zaduživanje

- 3.1. Početno stanje zaduženja iznosi 16.001.376,00 kn. U 2010. nije bilo zaduživanja. Otplate glavnice duga su izvršene u iznosu 1.887.255,00 kn. Stanje duga uvećano za tečajnu razliku koncem 2010. iznosi 14.225.499,00 kn.

Kamate su plaćene u ukupnom iznosu 708.127,00 kn. Dospjeli a neplaćeni dug po kreditima koncem 2010. iznosi 3.405.644,00 kn (glavnica 3.232.626,00 kn i kamata 173.018,00 kn).

U studenome 2010., zakonski predstavnik proračuna je kao direktor komunalnog društva u vlasništvu Grada (koje ne obavlja registriranu djelatnost, nema imovine, niti zaposlenika) potpisao novi dodatak ugovoru o kreditu iz 2005., kojim su preuzete obveze u kunskoj protuvrijednosti 1.868.169 EUR, a kojim je Grad kao jamac preuzeo otplatu duga, zbog čega je založio cjelokupnu imovinu (uključivo i suvlasnički udjel u županijskom trgovačkom društvu za distribuciju vode), te zbog prisilne naplate duga kojeg je poslovna banka obavljala od 2009. bio u nemogućnosti financirati javne potrebe na svom području. Zaključivanjem dodatka ugovoru s poslovnom bankom, Grad je reprogramirao otplatu dospjele i nedospjele glavnice duga u kunskoj protuvrijednosti 1.321.188 EUR. Prema planu otplate u narednom razdoblju ukupna obveza Grada prema poslovnoj banci iznosi 1.868.169 EUR (1.321.198 EUR glavnica i 546.970 EUR kamate, od toga se na kamate u razdoblju mirovanja kredita od siječnja 2011. do konca 2012. odnosi 147.552 EUR).

Rok vraćanja kredita je produžen do konca 2022. (ranije 2017.). Umjesto kvartalne otplate, ugovorena je mjesečna otplata (14.339 EUR). Prema odredbama ugovora poslovna banka i nadalje može upotrijebiti sve instrumente osiguranja iz ranije zaključenih ugovora (zadužnice, hipoteka na cjelokupnu imovinu Grada, te udjel u županijskom društvu za distribuciju vode). Osim toga za stupanje na snagu navedenog dodatka ugovoru, poslovnoj banci je dostavljena zajednička izjava potpisana od šest društava (vjerovnika), da neće pokretati postupak prisilne naplate i izvršiti blokadu računa Grada radi naplate svojih dospjelih tražbina nastalih temeljem bilo kojeg pravnog posla zaključenog između društava vjerovnika i Grada za sve vrijeme produženog roka trajanja kredita.

Za reprogramiranje duga prema poslovnoj banci s osnova jamstva nije donesena odluka gradskog vijeća, te dodatak ugovoru kojim se kredit reprogramira nije dostavljen Ministarstvu financija u roku od osam dana nakon njegova zaključivanja. Iz odredbi zaključenog ugovora i plana otplate je vidljivo da su osim produljenja roka preuzete i nove obveze na teret proračuna, koje se odnose na kamate u razdoblju mirovanja kredita u kunskoj protuvrijednosti 147.552 EUR. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 7. a Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 55/09 i 139/10), kojima je propisano da Grad može reprogramirati kredit ili zajam uz suglasnost svoga predstavničkog tijela.

Pod reprogramom kredita ili zajma podrazumijeva se isključivo produljenje roka otplate kredita ili zajma uz nepromijenjene druge uvjete. Općina, grad ili županija je obvezna dodatak ugovoru kojim se kredit ili zajam reprogramira dostaviti Ministarstvu financija u roku od osam dana nakon njegova zaključivanja.

Ukupno zaduženje Grada u 2010. je prema zakonskim odredbama smjelo iznositi najviše 1.676.103,00 kn. U 2010. dospjele obveze s osnova zaduživanja (glavnica i kamata) iznose 6.001.026,00 kn, što uvećano za dospjele obveze iz prethodnog razdoblja (2009.) iskazane u poslovnim knjigama u iznosu 6.942.038,00 kn iznosi ukupno 12.943.064,00 kn, što je 672,2% više od zakonom propisanog iznosa. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 88. Zakona o proračunu, kojima je propisano da ukupna godišnja obveza jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može iznositi najviše do 20,0% ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje. Navedeno nije u skladu niti s odredbom članka 44. Zakona o proračunu, kojom je propisano da proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom.

Državni ured za reviziju nalaže kod reprogramiranja kreditnih obveza pridržavati se odredbi Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kod preuzimanja obveza s osnova zaduživanja voditi računa o ranije preuzetim obvezama u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

3.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju u vezi zaduživanja. U obrazloženju navodi da od primopredaje vlasti nije bilo novog zaduživanja, da se u uvjetima višemjesečne blokade žiro-računa Grada i nefunkcioniranja osnovnih djelatnosti nije moglo postavljati uvjete reprogramiranja kredita (o čemu svjedoče i vjerovnici koji su se morali obvezati da neće poduzimati postupke prisilne naplate ili blokirati žiro-račun Grada za sve vrijeme trajanja otplate kredita, a Grad je preuzeo obvezu plaćanja dospjelih obveza u tom razdoblju). Obrazlaže da su svi instrumenti osiguranja preuzeti temeljem ranije zaključenih ugovora, a poslovna banka je zbog višegodišnjeg neplaćanja kredita mogla staviti cijeli kredit u otplatu tj. blokirati račun Grada na više godina. Ukupno zaduženje koje je za 672,2% veće od dozvoljenog, rezultat je poslovanja i zaduživanja u prethodnim razdobljima (obveze dospjele po kreditima u 2010. i dospjele obveze iz ranijih razdoblja), na što Grad nije mogao utjecati, a jednako tako neće moći to činiti ni u narednom razdoblju, zbog stalnog smanjenja prihoda.*

4. Prihodi i primici

4.1. Prihodi i primici su planirani u iznosu 18.399.912,00 kn, a ostvareni su u iznosu 13.084.764,00 kn, što je za 5.315.148,00 kn ili 28,9% manje od plana.

Koncem 2010. potraživanja iznose 2.183.604,00 kn i za 583.518,00 kn ili 31,9% veća su u odnosu na prethodnu godinu.

Dospjela potraživanja iznose 1.896.423,00 kn, a odnose se na potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 525.823,00 kn, za potraživanja od građana za asfaltiranje nerazvrstanih cesta 510.937,00 kn, grobnu naknadu 307.755,00 kn, sajmišnu naknadu 288.190,00 kn, porez na tvrtku 87.620,00 kn, od građana za sufinanciranje izgradnje vodovoda 74.392,00 kn, za prodaju stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo 45.952,00 kn, sudske pristojbe 31.667,00 kn, korištenje javnih površina 12.454,00 kn, od prodaje zemljišta 4.530,00 kn, naknade za koncesije 3.755,00 kn, komunalnog doprinosa 2.706,00 kn te druga potraživanja 642,00 kn. Za naplatu potraživanja za prodaju stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo i porez na tvrtku poduzete su mjere prisilne naplate u iznosu 133.572,00 kn, a do konca travnja 2010. po navedenim potraživanjima naplaćeno je 32.521,00 kn. Za potraživanja za dane koncesije, prodaju zemljišta, sudske pristojbe, komunalni doprinos, grobne naknade i sajmišne naknade u iznosu 638.603,00 kn poduzete su mjere naplate upućivanjem opomena, a naplaćeno je 187.861,00 kn, dok za naplatu svih drugih potraživanja u iznosu 1.124.248,00 kn nisu poduzete propisane mjere naplate. 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 pridati 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.

Prihodi koji posebnim zakonskim odredbama imaju propisanu namjenu odnose se na pomoći, koncesije, spomeničku rentu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, druge prihode po posebnim propisima, te prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 5.354.113,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima je 40,9%. Za zakonom propisane namjene je utrošeno 4.425.428,00 kn, a sredstva u iznosu 860.400,00 kn (sredstva tekuće pomoći iz državnog proračuna 823.716,00 kn i od građana za sufinanciranje izgradnje nerazvrstanih cesta 36.684,00 kn) nisu utrošena i nalaze se na žiro računu proračuna. Prihodi u iznosu 110.615,00 kn (sredstva županijskog proračuna 42.330,00 kn, sredstva spomeničke rente 19.132,00 kn, komunalnog doprinosa 27.201,00 kn, prodaje nefinancijske imovine 1.000,00 kn i prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo 20.952,00 kn su umjesto za zakonom propisane namjene (obnova kulturnih objekata, izgradnja komunalnih objekata i financiranje stambenih potreba socijalno ugroženih osoba), utrošena za tekuće proračunske namjene.

Prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo su ostvareni u iznosu 20.952,00 kn. Dio sredstava od prodaje stanova u visini 45,0% odnosno 9.428,00 kn je utrošen za tekuće proračunske potrebe. Program utroška sredstava od prodaje stanova nije donesen. Obveza za dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u visini 55,0% u iznosu 115.090,00 kn (od toga 103.566,00 kn iz ranijih godina i 11.524,00 kn obveza za 2010.) nije uplaćena u državni proračun. Navedeno nije u skladu s odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 43/92 pročišćeni tekst, 69/92, 25/93, 48/93, 26/93, 2/94, 29/94, 44/94, 58/95, 11/96, 11/97, 68/98).

Državni ured za reviziju nalaže potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu, a proračunske prihode trošiti za propisane namjene. Dio sredstava od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo uplatiti u državni proračun, a za preostali dio sredstava od prodaje stanova donijeti program utroška u skladu s odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

4.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju u vezi naplate proračunskih prihoda, utroška sredstava koja imaju propisanu namjenu, te prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. U obrazloženju navodi da mjere prisilne naplate nisu provedene zbog financijske situacije, jer korištenje odvjetničkih usluga iziskuje određena materijalna sredstva, te su opomene bile jedina mogućnost naplate proračunskih prihoda. Grad navodi da će nastojati naplatiti veći dio potraživanja, te smatra kako veliki dio potraživanja neće moći nikada naplatiti iz različitih razloga. U vezi sredstava za asfaltiranje nerazvrstanih cesta koja su ranijih godina utrošena za pokriće drugih dugovanja navodi da ostaje obveza izvođenja tih radova. U vezi prihoda od prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo obrazlaže da je uplata sredstava u državni proračun izvršena tijekom 2011. u iznosu 115.090,00 kn. Za prihode po posebnim propisima (spomenička renta, komunalni doprinos, prihode od prodaje nefinancijske imovine, te prihode od prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo) obrazlaže kako ih Grad nije mogao utrošiti za propisane namjene zbog stalne blokade žiro-računa i prisilne naplate vjerovnika, a o tome ovisi i u narednom razdoblju.*

5. Rashodi i izdaci

5.1. Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 18.399.912,00 kn, a izvršeni su u iznosu 9.044.534,00 kn, što je za 9.355.378,00 kn ili 50,8% manje od plana. Višak prihoda tekuće godine iznosi 4.040.230,00 kn, preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodne godine iznosi 6.926.826,00 kn te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 2.886.596,00 kn. Dospjele obveze koncem 2010. iznose 7.162.658,00 kn i čine 54,7% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Zbog preuzetih obveza s osnova zaduživanja iz ranijih godina, došlo je do poremećaja u financiranju tekuće likvidnosti proračuna i nemogućnosti podmirivanja javnih potreba (obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti, isplata plaća službenicima i namještenicima, financiranje proračunskih korisnika). Poremećaji u financiranju javne potrošnje započeli su tijekom 2008., trajali su tijekom 2009., a nastavljeni su i u 2010. U 2010. žiro račun Grada bio je blokiran veći dio godine (181 dan) zbog prisilne naplate duga banaka i dobavljača preuzetih ranijih godina. Grad u cijelom razdoblju nije bio u mogućnosti podmirivati svoje tekuće obveze, niti izvršavati prijenose sredstva u korist proračunskih korisnika. U prosincu 2010. primljene su tekuće pomoći iz državnog proračuna (4.000.000,00 kn), koje su omogućile Gradu podmirivanje dijela tekućih obveza, a s poslovnom bankom koja je prisilno naplaćivala dug s osnova ugovora o kreditu ugovoreno je reprogramiranje kreditnih obveza iz ranijih godina, te je koncem 2010. poslovanje putem žiro računa Grada normalizirano. Priliv sredstva u gradski proračun, unatoč uvođenju prireza u visini 10,0%, omogućava tek djelomično podmirivanje javnih potreba, zbog čega Grad i nadalje ima problema s podmirivanjem svojih obveza prema proračunskim korisnicima, izvoditeljima, dobavljačima, a posebno onih iz prethodnog razdoblja.

Stoga se predlaže donošenje prijedloga mjera za pokriće manjka prihoda, te u narednom razdoblju voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje ravnomjerno zadovoljavanje javnih potreba iz samoupravnog djelokruga Grada.

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture su izvršeni u iznosu 616.153,00 kn, (odražavanje javne rasvjete 58.564,00 kn, zimsko održavanje cesta 213.046,00 kn, održavanje čistoće 150.954,00 kn, iznošenje i odvoz komunalnog otpada s groblja 106.805,00 kn, održavanje groblja 76.218,00 kn, te usluge rada strojem i prijevoz kamenog materijala na nerazvrstanim cestama 10.566,00 kn). Gradska odluka kojom su prema odredbama članka 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09) utvrđene komunalne djelatnosti od lokalnog značenja, donesena je u rujnu 2010. Program održavanja komunalne infrastrukture donesen je u ožujku i rujnu 2010. i nije usklađen s proračunom planiranim sredstvima (programom su planirana sredstva u iznosu 1.131.000,00 kn, što je za 96.000,00 kn više od proračuna). Programom je utvrđen opis poslova održavanja, naznačeni su iznosi proračunskih sredstava za financiranje programa, dok opseg poslova održavanja nije utvrđen. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu, kojima je propisano da se programom obvezatno utvrđuje opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja.

U 2010. komunalne djelatnosti održavanja čistoće, javnih površina, nerazvrstanih cesta, groblja, te javne rasvjete je obavljalo više izvoditelja, bez ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, bez prethodno provedenog postupka izbora izvoditelja, te bez odluke gradskog vijeća. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu, kojima je propisano da se komunalne djelatnosti koje se financiraju isključivo iz proračuna, mogu povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora, a predstavničko tijelo određuje komunalne djelatnosti koje će se obavljati na temelju pisanog ugovora i utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja, te nakon provedenog postupka donosi odluku o izboru osobe kojoj će povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora. Na temelju odluke zakonski predstavnik proračuna zaključuje ugovor o povjeravanju komunalnih poslova, koji obvezno sadrži djelatnosti za koju se sklapa ugovor, vrijeme na koje se sklapa, vrstu i opseg poslova, način određivanja cijene za obavljanje poslova, način i rok plaćanja, te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora.

Program socijalne skrbi, program javnih potreba u športu, javnih potreba u kulturi, program održavanja komunalne infrastrukture te program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture nisu usklađeni s proračunom.

U okviru tekućih donacija su iskazane donacije Hrvatskom crvenom križu u iznosu 70.000,00 kn. Skreće se pozornost da je Pravilnik o načinu i rokovima plaćanja sredstava iz prihoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika Hrvatskog crvenog križa (Narodne novine 8/11), stupio na snagu 17. veljače 2010. Pravilnikom je utvrđena obveza izdvajanja sredstava iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika društva Crvenog križa, osnovica za izračun postotaka izdvajanja i obveza nadzora jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o korištenju sredstava putem polugodišnjih i godišnjih izvješća.

Grad je u razdoblju od 2005. do 2010. prenio županijskom trgovačkom društvu u kojem ima suvlasnički udjel, za izgradnju vodovoda, sredstva u iznosu 496.521,00 kn, s kojim nije uredio imovinsko pravne odnose u skladu sa zakonskim propisima. Navedena imovina nije evidentirana u poslovnim knjigama Grada, a Grad nema podataka da li je imovina evidentirana u poslovnim knjigama trgovačkog društva. Pravni status vodnih građevina je utvrđen odredbama članaka od 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 je uređena odredbama članaka 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 kojima radi isporučitelj vodne usluge. Također su, odredbama članka 258. Zakona o vodama, utvrđeni rokovi za usklađenje obavljanja komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda s odredbama spomenutog Zakona. Stoga Državni ured za reviziju predlaže pitanje vodoopskrbe na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati trajno i kvalitetno obavljanje svih komunalnih djelatnosti, donošenje programa održavanja komunalne infrastrukture sa svim potrebnim elementima, te povjeravanje komunalnih djelatnosti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Nadalje se nalaže usklađivanje programa socijalne skrbi, programa javnih potreba u športu, javnih potreba u kulturi, programa održavanja komunalne infrastrukture te programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture s proračunom planiranim sredstvima.

- 5.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju u vezi izrade programa mjera za pokriće manjka prihoda, načina obavljanja komunalnih djelatnosti te donošenja programa zadovoljavanja pojedinih javnih potreba (socijalna skrb, šport, kultura, te komunalne djelatnosti). U svom očitovanju obrazlaže da za izradu programa mjera za pokriće manjka prihoda nije bilo elemenata na temelju kojih bi se mogao izraditi realan, istinit i provediv program. U vezi obavljanja komunalne djelatnosti (održavanja čistoće, javnih površina, nerazvrstanih cesta, groblja, te javne rasvjete) koje izvoditeljima nisu povjerene u skladu sa zakonskim odredbama, obrazlaže da su obavljane stihijski i u danim okolnostima na način da se zadovolje minimumi standarda (za održavanje javne rasvjete utrošeno je 58.564,00 kn, a za održavanje cesta 10.560,00 kn). Navodi da je nakon naznaka da će doći do reprogramiranja kredita i poboljšanja situacije u rujnu 2010., donesena odluka o načinu povjeravanja komunalnih djelatnosti, program održavanja komunalne infrastrukture, te raspisani natječaji za izbor izvoditelja. Natječaji su ponavljani nekoliko puta zbog nedostatka ponuda, te neispravnih ponuda, a odluka o izboru donesena je tek tijekom 2011. Grad smatra da je mogućnost zadovoljavanja javnih potreba i dalje upitna zbog toga što odabrani izvoditelji odustaju prije potpisivanja ugovora. U vezi programa socijalne skrbi, programa javnih potreba u športu, javnih potreba u kulturi, programa održavanja komunalne infrastrukture te programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji nisu usklađeni s proračunom obrazlaže da su doneseni samo zato da se zadovolji forma, a zbog trajne blokade žiro-računa nije bilo moguće izraditi realne, istinite i provedive programe, te da su pojedini programi iz navedenih razloga izostali.*

6. Postupci javne nabave

6.1. Rashodi za nabavu roba, radova i usluga su izvršeni u iznosu 1.160.207,00 kn. Grad nije vodio evidenciju postupaka javne nabave i zaključenih ugovora o javnoj nabavi. Tijekom 2010. nije proveden niti jedan postupak javne nabave.

Plan nabave za 2010. nije donesen, što nije u skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08), kojima je propisano da javni naručitelj izrađuje i donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu koji minimalno mora sadržavati podatke o nazivu predmeta nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave, planiranim sredstvima i oznaci pozicije financijskog plana, odnosno proračuna na kojoj su sredstva planirana.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojavanje i vođenje evidencije postupaka javne nabave i zaključenih ugovora o javnoj nabavi, te donošenje plana nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

6.2. *Grad u svom očitovanju obrazlaže da nema osobu sa završenim specijalističkim programom izobrazbe u području javne nabave, te da će tek nakon zapošljavanja u 2011., izvršiti izobrazbu djelatnika zaduženih za javnu nabavu. Navodi za vrijeme trajanja blokade žiro-računa Grada nije bilo moguće objavljivanje javne nabave u službenom glasilu. Zbog navedenoga nije se moglo planirati nabavu, pa Grad nije imao zaključenih ugovora o javnoj nabavi i nisu izvršene nabave roba, radova i usluga u pojedinačnoj vrijednosti iznad 70.000,00 kn, odnosno nisu provedeni postupci javne nabave.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji, obavljena je financijska revizija Grada za 2010. 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. Slijedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Revizijom obavljenom za 2009. su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na sustav za financijsko upravljanje i kontrole nije uspostavljen u skladu sa zakonskim odredbama, računovodstvo Grada nije uspostavljeno na općeprihvaćenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, a evidentiranje poslovnih promjena u poslovnim knjigama nije obavljeno na temelju vjerodostojnih, istinitih, urednih i prethodno kontroliranih knjigovodstvenih isprava, uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, odnosno iskazivanja rashoda u obračunskom razdoblju u kojem je nastala obveza, za isplatu sredstava iz proračuna bez vjerodostojne dokumentacije (620.000,00 kn) nisu poduzete mjere za povrat sredstava u proračun, zaduživanje nije obavljeno u skladu sa zakonskim odredbama, proračunski prihodi su djelomično utrošeni za propisane namjene, za potpunu i pravodobnu naplatu proračunskih prihoda nisu poduzete sve propisane mjere naplate, propisani dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo nije uplaćen u državni proračun, komunalne djelatnosti nisu obavljane u skladu sa zakonskim propisima, program socijalne skrbi, program javnih potreba u športu i program javnih potreba u kulturi nisu usklađeni sa proračunom planiranim sredstvima, pitanje vodoopskrbe na području Grada nije uređeno u skladu sa zakonskim odredbama te kod provođenja postupaka javne nabave Grad nije postupio u skladu sa zakonskim propisima.
 - Sustav unutarnjih financijskih kontrola nije ustrojen u skladu sa zakonskim propisima. (točka 1. Nalaza)
 - U 2010. u poslovnim knjigama su bez izvorne dokumentacije evidentirani rashodi i obveze za zatezne kamate u iznosu 120.751,00 kn. Koncem 2010. ukupne obveze koje su evidentirane bez izvorne dokumentacije iznose 3.595.544,00 kn, a odnose se na radove na pripremi i polaganju asfalta na nerazvrstanim cestama (3.182.004,00 kn), za izgradnju vodospreme (12.455,00 kn) i izgradnju kolektora otpadnih voda (401.085,00 kn), a plaćene su 138.348,00 kn (izvoditelju na pripremi i polaganju asfalta na nerazvrstanim cestama). Za obveze evidentirane u poslovnim knjigama početkom 2010. u iznosu 3.613.141,00 kn na temelju preslika obračunskih situacija odnosno bez izvorne dokumentacije, nije pribavljena izvorna dokumentacija. (točka 2. Nalaza)

- Stanje duga uvećano za tečajnu razliku koncem 2010. iznosi 14.225.499,00 kn. Dospjeli a neplaćeni dug po kreditima koncem 2010. iznosi 3.405.644,00 kn (glavnica 3.232.626,00 kn i kamata 173.018,00 kn). Kamate su plaćene u ukupnom iznosu 708.127,00 kn. Reprogramiranje kredita komunalnog trgovačkog društva koje ne obavlja registriranu djelatnost, nema imovine ni zaposlenika, iz 2005., u iznosu 1.868.169 EUR, za koje je Grad preuzeo obveze s osnova jamstva, kojim je rok vraćanja kredita produžen do konca 2022. (ranije 2017.), a za koji su kao instrumenti osiguranja poslovnoj banci dane zadužnice i hipoteka na cjelokupnu imovinu Grada uključivo i udjel u županijskom društvu za distribuciju vode), nije obavljeno u skladu sa zakonskim propisima. Za reprogramiranje nije prethodno donesena odluka gradskog vijeća, a osim produljenja roka preuzete su i nove obveze na teret proračuna koje se odnose na kamate u razdoblju mirovanja kredita (147.552 EUR). Prema zakonskim kriterijima, ukupno zaduženje Grada u 2010. smjelo je iznositi najviše 1.676.103,00 kn, a iznosi 12.943.064,00 kn, što je 672,2% više od zakonom propisanog iznosa. (točka 3. Nalaza)
- Koncem 2010. potraživanja iznose 2.183.604,00 kn i za 583.518,00 kn ili 31,9% veća su u odnosu na prethodnu godinu. Dospjela potraživanja iznose 1.896.423,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja u iznosu 1.762.851,00 kn nisu poduzimane propisane mjere naplate. Prihodi koji imaju ugovorom, odnosno zakonom propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 5.354.113,00 kn, te utrošeni za zakonom propisane namjene. Prihodi u iznosu 110.615,00 kn (sredstva županijskog proračuna 42.330,00 kn, spomeničke rente 19.132,00 kn, komunalnog doprinosa 27.201,00 kn i sredstva od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo 20.952,00 kn i prodaje nefinancijske imovine 1.000,00 kn) koja su prema odredbama ugovora sa Županijom trebala biti utrošena za razvoj vodoopskrbnog sustava, te prema zakonskim odredbama za održavanje spomenika kulture, uplatu u državni proračun i financiranje stambenih potreba socijalno ugroženih osoba, te nabavu dugotrajne imovine, utrošeni su za tekuće proračunske namjene. Sredstva u iznosu 860.400,00 nisu utrošena i nalaze se na žiro računu proračuna (sredstva tekuće pomoći iz državnog proračuna 823.716,00 kn i od građana za sufinanciranje izgradnje nerazvrstanih cesta 36.684,00 kn). Prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo ostvareni su u iznosu 20.952,00 kn, a dio sredstava od prodaje stanova u visini 45,0% odnosno 9.428,00 kn koji je prema zakonskim odredbama namijenjen za financiranje stambenih potreba socijalno ugroženih osoba, utrošen je za tekuće proračunske potrebe. Program utroška sredstava od prodaje stanova nije donesen. Propisani dio sredstava od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 115.090,00 kn nije uplaćen u državni proračun. (točka 4. Nalaza)
- Ostvaren je višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine u iznosu 4.040.230,00 kn, preneseni manjak prihoda i primitaka iz ranijih godina iznosi 6.926.826,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 2.886.596,00 kn. Dospjele obveze koncem 2010. iznose 7.162.658,00 kn i čine 54,7% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Zbog preuzetih obveza s osnova zaduživanja iz ranijih godina, došlo je do poremećaja u financiranju tekuće likvidnosti proračuna i nemogućnosti podmirivanja javnih potreba. U tekućoj godini žiro račun Grada bio je blokiran veći dio godine (181 dan) zbog prisilne naplate duga banaka i dobavljača preuzetih ranijih godina.

U prosincu 2010. primljene su tekuće pomoći iz državnog proračuna (4.000.000,00 kn) koje su omogućile Gradu podmirivanje dijela tekućih obveza. Priliv sredstva u gradski proračun, unatoč uvođenju prireza u visini 10,0%, omogućava tek djelomično podmirivanje javnih potreba, zbog čega Grad i nadalje ima problema s podmirivanjem svojih obveza prema proračunskim korisnicima, izvoditeljima, dobavljačima, a posebno onih iz prethodnog razdoblja. Program socijalne skrbi, program javnih potreba u športu, javnih potreba u kulturi, program održavanja komunalne infrastrukture te program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture nisu usklađeni s proračunom. Održavanje komunalne infrastrukture (iznošenje i odvoz komunalnog otpada s groblja, održavanja čistoće, zimskog održavanja cesta, usluge rada strojem i prijevoza kamenog materijala na nerazvrstanim cestama, održavanja groblja te odražavanje javne rasvjete) za koje su izvršeni rashodi u iznosu 616.153,00 kn, povjereni su izvoditeljima bez provedenih postupaka prikupljanja ponuda ili javnog natječaja, bez zaključenih ugovora o povjeravanju komunalnih poslova u pisanom obliku i bez odluka gradskog vijeća o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora. Programom održavanja komunalne infrastrukture nije utvrđen opseg poslova održavanja. U razdoblju od 2005. do 2010. Grad je prenio županijskom trgovačkom društvu u suvlasništvu sredstva u iznosu 496.521,00 kn, za izgradnju vodovoda sredstva, a za izgrađenu komunalnu infrastrukturu nije uredio imovinsko pravne odnose. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama 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. (točka 5. Nalaza)

- U 2010. ukupna nabava je iznosila 1.160.207,00 kn. Grad nije vodio evidenciju postupaka javne nabave i zaključenih ugovora o javnoj nabavi. Plan nabave za 2010. nije donesen, što nije u skladu sa zakonskim odredbama. (točka 6. Nalaza)

4. Grad obuhvaća 19 naselja s ukupno 6 506 stanovnika. Za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz samoupravnog djelokruga osnovan je jedinstveni upravni odjel, u kojem je zaposleno osam zaposlenika. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Miroslav Kopjar. Proračunski dokumenti su doneseni u skladu sa zakonskim propisima. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 13.084.764,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 9.044.534,00 kn. Višak prihoda nad rashodima tekuće godine iznosi 4.040.230,00 kn, preneseni manjak prihoda i primitaka iz ranijih godina iznosi 6.926.826,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 2.886.596,00 kn. Dospjele obveze koncem 2010. iznose 7.162.658,00 kn i čine 54,7% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Zbog preuzetih obveza s osnova zaduživanja iz ranijih godina, došlo je do poremećaja u financiranju tekuće likvidnosti proračuna i nemogućnosti podmirivanja javnih potreba. Poremećaji u financiranju javne potrošnje započeli su tijekom 2008., trajali su tijekom 2009., a nastavljeni su i u 2010. U tekućoj godini žiro račun Grada bio je blokiran veći dio godine (181 dan) zbog prisilne naplate duga banaka i dobavljača preuzetih ranijih godina. U prosincu 2010. primljene su tekuće pomoći iz državnog proračuna (4.000.000,00 kn) koje su omogućile Gradu podmirivanje dijela tekućih obveza. Priliv sredstva u gradski proračun, unatoč uvođenju prireza u visini 10,0%, omogućava tek djelomično podmirivanje javnih potreba, zbog čega Grad i nadalje ima problema s podmirivanjem svojih obveza prema proračunskim korisnicima, izvoditeljima, dobavljačima, a posebno onih iz prethodnog razdoblja.

Stoga se predlaže donošenje prijedloga mjera za pokriće manjka prihoda, te u narednom razdoblju voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje ravnomjerno zadovoljavanje javnih potreba iz samoupravnog djelokruga Grada. Vrijednosno najznačajniji su prihodi od poreza i prireza na dohodak u iznosu 6.334.739,00 kn ili 48,4% i prihodi od tekućih pomoći u iznosu 4.326.520,00 kn ili 33,1% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 5.354.113,00 kn i čine 40,9% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Od toga je za propisane namjene utrošeno 4.462.112,00 kn, dok su prihodi u iznosu 110.615,00 kn (sredstva županijskog proračuna za razvoj vodoopskrbnog sustava 42.330,00 kn, spomeničke rente 19.132,00 kn, komunalnog doprinosa 27.201,00 kn i prodaje nefinancijske imovine 21.952,00 kn) koji su prema zakonskim odredbama trebala biti utrošeni za održavanje spomenika kulture, uplatu u državni proračun i nabavu nefinancijske imovine, utrošeni za tekuće proračunske namjene, a sredstva u iznosu 860.400,00 nisu utrošena i nalaze se na žiro računu proračuna (sredstva tekuće pomoći iz državnog proračuna 823.716,00 kn i od građana za sufinanciranje izgradnje nerazvrstanih cesta 36.684,00 kn). Potraživanja koncem 2010. iznose 2.183.604,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2009. potraživanja su veća za 583.518,00 kn ili 31,9%. Vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalnu naknadu 525.823,00 kn ili 27,7%, od građana za sufinanciranje asfaltiranja nerazvrstanih cesta 510.937,00 kn ili 26,9% i grobnu naknadu 307.755,00 kn ili 16,2% dospjelih potraživanja. Za naplatu dospjelih potraživanja u iznosu 1.762.851,00 kn nisu poduzimane propisane mjere naplate. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba građana. Stanje danih zajmova iznosi 113.494,00 kn, a odnosi se na pozajmice dane Županiji za kreditiranje razvoja malog i srednjeg poduzetništva. Stanje zaduženja uvećano za tečajnu razliku iznosi 14.225.499,00 kn. Grad u 2010. nije izdavao jamstva i suglasnosti za zaduživanje. Ukupno zaduženje Grada je za 672,2% više od zakonom propisanog iznosa. Stanje obveza bez zaduživanja iznosi 4.122.294,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu kratkoročne obveze su manje za 2.941.540,00 kn ili 41,6%. Proračunska sredstva korištena su za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga: za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, subvencije, za socijalne potrebe, vatrogastvo, školstvo, sport, kulturu i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci odnose se na materijalne rashode u iznosu 2.394.554,00 kn ili 26,5%, rashode za zaposlene 1.914.762,00 kn ili 21,2%, financijske rashode 1.911.003,00 kn ili 21,1%, te na izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova 1.887.255,00 ili 20,9%. Kod isplate plaća postupljeno je u skladu sa zakonskim odredbama. Komunalne djelatnosti nisu obavljene u skladu sa zakonskim odredbama. Sredstva za izgradnju vodovoda, koja su u razdoblju od 2005. do 2010. prenesena županijskom trgovačkom društvu u suvlasništvu, u iznosu 496.521,00 kn, Grad nije uredio imovinsko-pravne odnose, a nema ni podataka gdje je imovina evidentirana. Plan nabave za 2010. nije donesen. Sustav unutarnjih financijskih kontrola nije ustrojen u skladu sa zakonskim propisima. Revizijom za 2010. utvrđeno je da je postupljeno prema nalogima koji se odnose na provjeru stvarnog nastanka dužničko-vjerovničkog odnosa prije plaćanja računa koji su uneseni u poslovne knjige, te utvrđivanja jesu li radovi i usluge obavljeni, odnosno provjerena je stvarna vrijednost isporučenih dobara. Poslovni rezultat (stanja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, obveza, imovine i izvora vlasništva) u financijskim izvještajima iskazan je u skladu sa zakonskim odredbama.

Rashodi su izvršavani u iznosima planiranim proračunom. Plaće su isplaćivane u skladu sa zakonskim odredbama. Program socijalne skrbi i program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture su doneseni. Nije postupljeno prema nalogima i preporukama koji se odnose na uspostavu sustava za financijsko upravljanje i kontrole, računovodstvo Grada nije uspostavljeno na općeprihvaćenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, a evidentiranje poslovnih promjena u poslovnim knjigama nije obavljeno na temelju izvornih i prethodno kontroliranih knjigovodstvenih isprava. Za isplatu sredstava iz proračuna bez vjerodostojne dokumentacije (620.000,00 kn) nisu poduzete mjere za povrat sredstava u proračun. Reprogramiranje kredita nije obavljeno u skladu sa zakonskim odredbama. Proračunski prihodi nisu u cijelosti utrošeni za propisane namjene. Za potpunu i pravodobnu naplatu proračunskih prihoda nisu poduzete sve propisane mjere naplate. Propisani dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo nije uplaćen u državni proračun. Komunalne djelatnosti nisu obavljane u skladu sa zakonskim propisima. Program socijalne skrbi, program javnih potreba u športu i program javnih potreba u kulturi nisu usklađeni sa proračunom planiranim sredstvima. Pitanje vodoopskrbe na području Grada nije uređeno u skladu sa zakonskim odredbama. Kod provođenja postupaka javne nabave Grad nije postupio u skladu sa zakonskim propisima. Odluke o poništenju postupka javne nabave za radove na gradnji nerazvrstanih cesta nisu objavljive u službenom glasilu, te nisu sastavljanje zabilješke o poništenju postupka javne nabave za uslugu izrade projekta s obrazloženjem razloga odustajanja od zaključenih ugovora. Revizijom za 2010. su utvrđene i druge nepravilnosti i propusti, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.