



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

OPĆINA LOVINAC

Gospić, listopad 2014.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O OPĆINI	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	2
	Financijski izvještaji	3
II.	REVIZIJA ZA 2013.	8
	Ciljevi i područja revizije	8
	Metode i postupci revizije	8
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2010.	8
	Nalaz za 2013.	10
III.	MIŠLJENJE	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

KLASA: 041-01/14-02/102
URBROJ: 613-11-14-10

Gospić, 20. listopada 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI
OPĆINE LOVINAC ZA 2013.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Općine Lovinac (dalje u tekstu: Općina) za 2013.

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 od 23. lipnja do 20. listopada 2014.

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, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13 i 45/13), utvrđena je Općina kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Ličko-senjske županije. Općina obuhvaća deset naselja s ukupno 1 007 stanovnika (prema popisu iz 2011.). Područje Općine, prema odredbama Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 86/08, 57/11, 51/13, 148/13 i 76/14), tijekom 2013., pripadalo je drugoj skupini područja posebne državne skrbi. Prema odredbama članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13 – pročišćeni tekst) općina u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je jedinstveni upravni odjel. Koncem 2013. Općina ima devet zaposlenika. Općina nema proračunskih korisnika. Općina je vlasnik dva trgovačka društva. Doneseni su Statut i drugi opći akti. Općinsko vijeće ima jedanaest članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna do lipnja 2013. je bio načelnik Daniel Jurjević, a od lipnja 2013. i u vrijeme obavljanja revizije je načelnik Hrvoje Račić.

Planiranje

Proračun, odluka o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna su doneseni u skladu s propisima. Proračunom su prihodi i primici te rashodi i izdaci planirani u iznosu 16.050.400,00 kn. Izmjenama proračuna su prihodi i primici te rashodi i izdaci planirani u iznosu 9.212.880,00 kn, što je za 6.837.520,00 kn ili 42,6 % manje od planiranih proračunom. Vrijednosno značajnija smanjenja odnose se na rashode za nabavu nefinancijske imovine i prihode od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12), donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2014. i 2015. Prema spomenutim projekcijama planirani su prihodi i primici, odnosno rashodi i izdaci za 2014. i 2015. u iznosu 16.070.400,00.

Općina je donijela plan razvojnih programa u kojem su iskazani rashodi za investicije i kapitalne pomoći planirane od 2013. do 2015. po programima, godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračune te po izvorima financiranja. Najznačajnija ulaganja Općine se odnose na asfaltiranje nerazvrstanih cesta u vrijednosti 9.030.000,00 kn, od čega je za 2013. planirano 3.010.000,00 kn, a za sljedeće dvije godine 6.020.000,00 kn.

Financijski izvještaji

Općina vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2013., ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 7.410.040,00 kn, što je za 1.780.395,00 kn ili 31,6 % više u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi i primici za 2013. su ostvareni za 1.802.840,00 kn ili 19,6 % manje od planiranih.

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

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redn i broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2012.	Ostvareno za 2013.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Prihodi od poreza	1.292.233,00	1.575.060,00	121,9
2.	Pomoći	1.118.501,00	1.864.358,00	166,7
3.	Prihodi od imovine	678.051,00	1.397.160,00	206,1
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	1.551.199,00	1.821.462,00	117,4
5.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	389.661,00	152.000,00	39,0
6.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	600.000,00	600.000,00	100,0
	Ukupno	5.629.645,00	7.410.040,00	131,6

Najznačajniji udjel imaju prihodi od pomoći u iznosu 1.864.358,00 kn ili 25,1 %, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 1.821.462,00 kn ili 24,6 % te prihodi od poreza u iznosu 1.575.060,00 kn ili 21,3 %. Svi drugi prihodi i primici iznose 2.149.160,00 kn ili 29,0 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu se odnose na prihode od pomoći, komunalne naknade, komunalnog doprinosa, šumskog doprinosa, spomeničke rente, naknada za zadržavanje nezakonito izgrađenih građevina u prostoru te na prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 3.372.197,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 45,5 %. Prihodi su utrošeni u skladu s propisanom namjenom.

U ostvarenim prihodima od poreza, porez i prirez na dohodak iznosi 1.427.565,00 kn, općinski porezi 60.744,00 kn, a porez na promet nekretnina 86.751,00 kn. Odlukom o općinskim porezima utvrđeni su prirez na dohodak, porez na potrošnju, kuće za odmor, tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnih površina. U skladu s odlukom poslove razreza, naplata i nadzor nad obračunavanjem i plaćanjem poreza obavlja Porezna uprava, dok naplata poreza na kuće za odmor obavlja upravni odjel Općine. Prirez porezu na dohodak uveden je po stopi 3,0 %.

Pomoći u iznosu 1.864.358,00 kn se odnose na tekuće pomoći u iznosu 1.131.658,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu 732.700,00 kn. Vrijednosno značajnije pomoći su tekuće pomoći od Ministarstva socijalne politike i mladih za financiranje rada programa dnevnog boravaka i pomoći u kući starijim osobama u iznosu 600.480,00 kn te kapitalne pomoći od Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije za projekt asfaltiranja nerazvrstanih cesta na području Općine u iznosu 670.000,00 kn.

U ostvarenim prihodima od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 1.821.462,00 kn, vrijednosno značajniji prihodi su komunalna naknada u iznosu 1.479,342,00 kn i komunalni doprinos u iznosu 182.232,00 kn.

Primici u iznosu 600.000,00 kn odnose se na kratkoročno zaduživanje kod poslovne banke uz fiksnu godišnju kamatu u visini 6,6 % na rok do jedne godine.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2013., ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 7.202.135,00 kn, što je za 1.060.160,00 kn ili 17,3 % više u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi i izdaci za 2013. su ostvareni za 2.010.745,00 kn ili 21,8 % manje od planiranih.

U tablici broj 2 se daju podaci o ostvarenim rashodima i izdacima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2012.	Ostvareno za 2013.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Rashodi za zaposlene	1.282.226,00	902.063,00	70,4
2.	Materijalni rashodi	2.309.528,00	2.302.373,00	99,7
3.	Financijski rashodi	81.178,00	31.639,00	39,0
4.	Subvencije	328.750,00	469.823,00	142,9
5.	Pomoći	109.065,00	0,00	-
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	158.000,00	159.850,00	101,2
7.	Ostali rashodi	1.010.074,00	1.414.046,00	140,0
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	426.790,00	1.545.068,00	362,0
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	436.364,00	377.273,00	86,5
	Ukupno	6.141.975,00	7.202.135,00	117,3
	Višak prihoda i primitaka	0,00	207.905,00	-
	Manjak prihoda i primitaka	512.330,00	0,00	-

Vrijednosno najznačajniji rashodi su ostvareni za materijalne rashode u iznosu 2.302.373,00 kn ili 32,0 %, nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.545.068,00 kn ili 21,5 % i ostale rashode u iznosu 1.414.046,00 kn ili 19,6 % ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 1.940.648,00 kn i imaju udjel 26,9 % ukupno ostvarenih rashoda i izdataka.

Materijalni rashodi u iznosu 2.302.373,00 kn se odnose na rashode za usluge u iznosu 1.394.455,00 kn, materijal i energiju u iznosu 528.913,00 kn, ostale nespomenute rashode poslovanja u iznosu 260.080,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 96.636,00 kn i naknade troškova osobama izvan radnog odnosa u iznosu 22.289,00 kn. Vrijednosno najznačajniji materijalni rashodi se odnose na održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 1.245.173,00 kn.

Naknade za rad općinskog vijeća ostvarene su u iznosu 41.806,00 kn (na naknade članovima općinskog vijeća se odnosi 27.538,00 kn, a na naknade predsjedniku općinskog vijeća 14.268,00 kn). Odlukom o naknadi troškova članovima općinskog vijeća i radnih tijela iz 2011. utvrđena je mjesečna neto naknada predsjedniku vijeća iznosu 1.500,00 kn neto, a članovima vijeća neto naknada u iznosu 250,00 kn za sudjelovanje na sjednici.

Naknade građanima i kućanstvima u iznosu 159.850,00 kn se najvećim dijelom odnose na stipendije i školarine u iznosu 59.250,00 kn, novčane pomoći socijalno ugroženim obiteljima u iznosu 59.100,00 kn i naknade za novorođenčad u iznosu 24.000,00 kn. Rashodi su ostvareni na temelju donesenog socijalnog programa, podataka Centra za socijalnu skrb o korisnicima pomoći te odluka općinskog vijeća i načelnika.

Ostali rashodi u iznosu 1.414.046,00 kn se odnose na tekuće donacije 1.214.046,00 kn i kapitalne pomoći 200.000,00 kn (trgovačkom društvu u vlasništvu Općine za obavljanje poljoprivredne djelatnosti za nabavu opreme). Tekuće donacije isplaćene su prema programima javnih potreba u kulturi i sportu, na temelju pristiglih prijava udruga, a do visine planirane proračunom.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 1.545.068,00 kn i u najznačajnijem dijelu se odnose na rashode za modernizaciju i asfaltiranje cesta u iznosu 892.723,00 kn, izradu prostornih planova uređenja poslovnih zona i izmjena prostornog plana uređenja Općine u iznosu 198.563,00 kn te digitalne karte za uređenje centra planinskog turizma u iznosu 75.000,00 kn.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su ostvareni u iznosu 377.273,00 kn, a odnose se na otplate kratkoročnog kredita za tekuću likvidnost u iznosu 327.272,00 kn i na izdatke za dionice i udjele u glavnici u iznosu 50.001,00 kn.

Ostvaren je višak prihoda i primitaka tekuće godine u iznosu 207.905,00 kn, kojim je pokriven dio manjka prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 540.359,00 kn (od čega se 512.330,00 kn odnosi na 2012.) te manjak prihoda i primitaka za pokriće u slijedećem razdoblju iznosi 332.454,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2013., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 30.023.478,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2013.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2013.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	22.155.037,00	22.350.660,00	100,9
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	272.496,00	272.496,00	100,0
1.2.	Građevinski objekti	21.493.048,00	21.454.197,00	99,8
1.3.	Postrojenja i oprema	22.347,00	14.437,00	64,6
1.4.	Prijevozna sredstva	25.208,00	18.835,00	74,7
1.5.	Druga nefinancijska imovina	341.938,00	590.695,00	172,7
2.	Financijska imovina	7.587.645,00	7.672.818,00	101,1
2.1.	Novčana sredstva	126.212,00	20.888,00	16,5
2.2.	Ostala potraživanja	19.756,00	24.179,00	122,4
2.3.	Dionice i udjeli u glavnici	20.000,00	70.000,00	350,0
2.4.	Potraživanja za prihode poslovanja	7.269.677,00	7.557.751,00	104,0
2.5.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	152.000,00	0,00	-
Ukupno imovina		29.742.682,00	30.023.478,00	100,9
3.	Obveze	849.962,00	813.882,00	95,8
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	614.742,00	344.537,00	56,0
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	71.584,00	32.981,00	46,1
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	163.636,00	436.364,00	266,7
4.	Vlastiti izvori	28.892.720,00	29.209.596,00	101,1
Ukupno obveze i vlastiti izvori		29.742.682,00	30.023.478,00	100,9

Vrijednost građevinskih objekata se u najznačajnijem dijelu odnosi na vrijednost kolektorske mreže i vodovoda u iznosu 8.136.985,00 kn, cesta u iznosu 7.504.504,00 kn te zgrade općinske uprave i ustanove kulture u iznosu 3.270.922,00 kn.

Druga nefinancijska imovina se u najznačajnijem dijelu odnosi na ulaganja u izradu prostorno planske dokumentacije, projekte i računalne programe.

Dionice i udjeli u glavnici u iznosu 70.000,00 kn se odnose na vlasničke udjele Općine u trgovačkom društvu za obavljanje komunalnih djelatnosti i trgovačkom društvu za obavljanje poljoprivredne djelatnosti.

Koncem 2013. potraživanja iznose 7.581.930,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu veća su za 140.497,00 kn ili 1,9 %. Od ukupno dospjelih potraživanja u iznosu 7.354.142,00 kn, vrijednosno značajnija se odnose na potraživanja za komunalni doprinos 4.854.913,00 kn (za naplatu potraživanja je pokrenut sudski postupak). Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2014.) naplaćena su potraživanja u iznosu 238.855,00 kn. Potraživanja u iznosu 227.788,00 kn nisu dospjela (potraživanja za prihode od komunalnog doprinosa i od naknade za korištenje prostora elektrana).

Obveze su iskazane u iznosu 813.882,00 kn i manje su za 36.080,00 kn ili 4,2 % u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na dospjele obveze u iznosu 161.507,00 kn (obveze za rashode poslovanja 129.572,00 kn i za nabavu nefinancijske imovine 31.935,00 kn) te na nedospjele obveze u iznosu 652.375,00 kn.

Nedospjele obveze se odnose na primljeni kredit u iznosu 436.364,00 kn, rashode poslovanja u iznosu 183.030,00 kn i nabavu nefinancijske imovine u iznosu 32.981,00 kn. Početno stanje zaduženja iznosi 163.636,00 kn, tijekom godine primljen je kratkoročni kredit za tekuću likvidnost u iznosu 600.000,00 kn (rok otplate je jedanaest mjeseci, a kamata je ugovorena u visini 6,6 % godišnje), otplaćeno je 327.272,00 kn te stanje koncem godine iznosi 436.364,00 kn. Do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2014.) dospjele obveze su podmirene u iznosu 147.694,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2013.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s planom
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava
- 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 s podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave, koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti Općine. Obavljeni su razgovori s načelnikom i zaposlenicima, u svrhu obrazloženja pojedinih poslovnih događaja.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2010.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Općine za 2010., 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 je naložio vođenje pomoćnih knjiga korištenja službenih vozila, trošenje prihoda od komunalnog doprinosa u skladu s propisanim namjenama te poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu pojedinih proračunskih prihoda. Naložio je donošenje propisa o grobljima te imenovanje uprave groblja i vođenje grobnih očevidnika, registra umrlih osoba te donošenje programa utroška sredstava šumskog doprinosa. Nadalje, naložio je povjeravanje komunalne djelatnosti javne rasvjete u skladu s propisima koji reguliraju područje komunalnog gospodarstva te kod nabave postupanje u skladu s propisima koji reguliraju područje javne nabave.

Predložio je preispitati način financiranja trgovačkog društva za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Revizijom za 2013. je utvrđeno prema kojim nalogima je postupljeno, koji nalog i preporuka su u postupku izvršenja i prema kojim nalogima nije postupljeno.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- prihodi od komunalnog doprinosa korišteni su u skladu s predviđenom namjenom
- upravljanje grobljima povjereno je trgovačkom društvu za obavljanje komunalnih djelatnosti
- donesen je program utroška sredstava šumskog doprinosa.

Nalog i preporuka u postupku izvršenja:

- pomoćne knjige korištenja službenih vozila koja koriste načelnik i zaposlenici Općine su vođene do travnja 2013. U srpnju 2014. donesen je Pravilnik o uvjetima korištenja službenog automobila, mobilnih telefona, poslovne kreditne kartice i sredstava reprezentacije koji regulira i vođenje pomoćnih knjiga korištenja službenih vozila, a od rujna 2014. se vode navedene poslovne knjige
- u tijeku je izmjena načina financiranja trgovačkog društva za obavljanje komunalnih djelatnosti s obzirom da je Općina uskladila pravni status i predmet poslovanja isporučitelja vodnih usluga na način da je osnovala komunalno društvo isporučitelja vodnih usluga.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

- za naplatu potraživanja tijekom 2013. nisu poduzimane mjere naplate, osim što Općina vodi sudski spor s Trgovačkim društvom za upravljanje, građenje i održavanje autocesta za naplatu potraživanja od komunalnog doprinosa.
- poslovi komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete nisu povjereni u skladu s propisima koji reguliraju područje komunalnog gospodarstva
- nabava pojedinih radova nije provedena u skladu s propisima o javnoj nabavi.

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

Nalaz za 2013.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, financijski izvještaji, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi i primici, rashodi i izdaci, imovina, obveze te postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na računovodstveno poslovanje, potraživanja, rashode te postupke javne nabave.

1. Računovodstveno poslovanje

1.1. Općina vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo.

Bilješke uz financijske izvještaje za 2013. ne sadrže pregled sudskih sporova koji se vode kod nadležnih sudova. Odredbom članka 16. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11) propisano je da obvezne Bilješke uz Bilancu sadrže pregled ostalih ugovornih odnosa koji, uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteka, sporovi na sudu koji su u tijeku i drugo). Najznačajniji sudski spor odnosi se na postupak koji se vodi na Upravnom sudu za naplatu komunalnog doprinosa za izgradnju auto ceste u dijelu koja prolazi područjem Općine. Rješenjem Općine iz 2009. utvrđena je obveza plaćanja komunalnog doprinosa Trgovačkom društvu za upravljanje, građenje i održavanje autocesta u iznosu 19.422.051,00 kn od čega je trgovačko društvo doznačilo na račun Općine 14.567.138,00 kn. Navedeno rješenje poništeno je u 2011. od strane Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, a Općina je Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske podnijela tužbu koja je odbačena. Nadalje, Općina je 2013. donijela novo rješenje kojim je utvrđena preostala obveza plaćanja komunalnog doprinosa u iznosu 4.854.913,00 kn, a u tijeku je sudski postupak koji se vodi na Upravnom sudu za utvrđivanje pravovaljanosti rješenja.

Državni ured za reviziju nalaže sastavljanje Bilješki uz financijske izvještaje s pregledom sudskih sporova u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvješćivanju u proračunskom računovodstvu.

2. Potraživanja

2.1. Koncem 2013. potraživanja iznose 7.581.930,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu veća su za 140.497,00 kn ili 1,9 %. Dospjela potraživanja iznose 7.354.142,00 kn, a vrijednosno najznačajnija se odnose na potraživanja za komunalni doprinos 4.854.913,00 kn i komunalnu naknadu 1.448.309,00 kn. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2014.) naplaćena su potraživanja u iznosu 238.855,00 kn.

Razrez, naplatu te nadzor nad obračunavanjem i plaćanjem poreza na potrošnju i tvrtku ili naziv obavljala je Porezna uprava, dok naplatu potraživanja drugih proračunskih prihoda obavlja upravni odjel Općine. Dospjela potraživanja za komunalni doprinos iznose 4.854.913,00 kn i čine 66,0 % ukupno dospjelih potraživanja, a odnose se na potraživanja od Trgovačkog društva za upravljanje, građenje i održavanje autocesta za čiju naplatu se vodi sudski postupak.

Za naplatu potraživanja od komunalne naknade Općina je upućivala opomene dok za naplatu drugih proračunskih prihoda Općina nije upućivala opomene niti poduzimala raspoložive mjere naplate. Opomena za naplatu navedenih dugovanja nije prisilna radnja za naplatu i ne prekida zastaru. U najznačajnijem dijelu potraživanja su starija od godinu dana. Općina nije donijela procedure za obavljanje poslova naplate i kontrole naplate prihoda. Odredbom članka 47. Zakona o proračunu propisano je da je tijelo jedinice lokalne samouprave odgovorno za potpuno i pravodobno prikupljanje prihoda na račun proračuna u skladu s odgovarajućim zakonima i drugim propisima. Pozornost valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Odredbom članka 241. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08 i 125/11) propisano je da se zastara prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

3. Rashodi i izdaci

- 3.1. Rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 7.202.135,00 kn, što je za 1.060.160,00 kn ili 17,3 % više u odnosu na prethodnu godinu. Najznačajniji udjel imaju materijalni rashodi u iznosu 2.302.373,00 kn ili 32,0 %, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.545.068,00 kn ili 21,5 % te ostali rashodi u iznosu 1.414.046,00 kn ili 19,6 % ukupno ostvarenih rashoda i izdataka.

Općina je tijekom 2013. isplatila dodatke za uspješnost na radu zaposlenicima u iznosu 41.330,00 kn. Dodatke su ostvarila dva zaposlenika na temelju odluka načelnika iz rujna odnosno studenoga 2013. Prema odlukama, nagrade su isplaćene za natprosječne rezultate i povećanog obujma posla, a rezultati zaposlenika nisu vrednovani na način da su mjerljivi. Dodaci za uspješnost na radu su isplaćeni, iako Općina nije imala akt kojim bi se odredili kriteriji utvrđivanja natprosječnih rezultata u radu i način isplate dodatka za uspješnost u radu. Pravilnik kojim su utvrđeni kriterij, i Općina je donijela u prosincu 2013., odnosno nakon isplate dodataka za uspješnost na radu. Međutim, kriteriji za dodjelu dodatka za uspješnost na radu temeljem natprosječnih rezultata u radu u donesenom Pravilniku nisu mjerljivi (raspon bodova za svaki kriterij, najmanji broj bodovi koji je uvjet za ostvarivanje prava na dodatak za uspješnost na radu i drugo), jer su kriteriji za utvrđivanje natprosječnih rezultata dani opisno.

Prema odredbi članka 13. Zakona o plaćama u lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi za natprosječne rezultate u radu službenici i namještenici mogu ostvariti dodatak za uspješnost na radu, koji može iznositi godišnje najviše tri plaće službenika ili namještenika koji ostvaruje dodatak i ne može se ostvarivati kao stalni dodatak uz plaću. Općinski načelnik pravilnikom utvrđuje kriterije utvrđivanja natprosječnih rezultata i način isplate dodataka za uspješnost na radu. Kao obvezan kriterij mora se uzeti u obzir ocjena kojom je službenik, odnosno namještenik ocijenjen.

U okviru materijalnih rashoda su ostvareni rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 1.245.173,00 kn, a u najznačajnijem dijelu odnose se na rashode za održavanje i čišćenje javnih površina i groblja u iznosu 473.029,00 kn, javne rasvjete u iznosu 425.580,00 kn (električna energija 352.610,00 kn i održavanje 72.970,00 kn) te nerazvrstanih cesta i čišćenje snijega u iznosu 305.813,00 kn. Programom održavanja komunalne infrastrukture za 2013. planirana su sredstva za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 1.900.000,00 kn, a ostvarena su u iznosu 1.245.173,00 kn ili 65,5 %. Komunalne djelatnosti održavanja i čišćenja javnih površina i groblja te održavanja nerazvrstanih cesta obavlja trgovačko društvo u vlasništvu Općine, dok je održavanje javne rasvjete do lipnja 2013. obavljala fizička osoba na temelju zaključenog ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Dio poslova održavanja javne rasvjete u iznosu 34.723,00 kn i nerazvrstanih cesta 47.938,00 kn obavljale su pravne i fizičke osobe odabrane izravnim ugovaranjem. Navedeno nije u skladu s odredbama odluke o komunalnim djelatnostima, prema kojima je trgovačkom društvu za obavljanje komunalnih djelatnosti povjerena, između ostalog, komunalna djelatnost održavanja nerazvrstanih cesta, a poslovi održavanja javne rasvjete povjeravaju se pravnim ili fizičkim osobama na temelju pisanog ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Prema odredbi članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11 i 144/12) predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje komunalne djelatnosti te utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za povjeravanje određenih komunalnih poslova na temelju ugovora. Nakon provedenog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora, a ugovorom se utvrđuje vrsta i opseg poslova.

Trgovačkim društvima u vlasništvu Općine tijekom 2013. preneseno je 814.518,00 kn, od čega se na prijenose za pokriće tekućih rashoda poslovanja odnosi 564.518,00 kn. Sredstva su prenesena trgovačkom društvu za obavljanje komunalnih djelatnosti u okviru rashoda za subvencije u iznosu 344.518,00 kn i u okviru rashoda za tekuće donacije u iznosu 85.000,00 kn, te trgovačkom društvu za obavljanje poljoprivredne djelatnosti u okviru rashoda za tekuće donacije u iznosu 135.000,00 kn.

Općina je s trgovačkim društvom za obavljanje komunalnih djelatnosti zaključila ugovor o obavljanju komunalnih poslova kojim je, između ostalog, ugovoreno i da Općina društvu mjesečno pokriva gubitak nastao zbog malog broja korisnika usluga i utvrđene cijene komunalnih usluga. Općina nije utvrdila vrste rashoda koji će se financirati iz općinskog proračuna. Prijenos sredstava društvu obavljen je na temelju mjesečnih zahtjeva za pokrićem gubitka u poslovanju odnosno pokrićem tekućih rashoda poslovanja (materijalni troškovi). Trgovačko društvo za obavljanje poljoprivredne djelatnosti osnovano je u travnju 2013. na temelju odluke općinskog vijeća.

Obavlja djelatnost poljoprivredne proizvodnje, ugostiteljsku djelatnost, organizira okrupnjavanje i uređenje poljoprivrednog zemljišta na području Općine te sudjeluje u organiziranju raznih manifestacija. Društvo ima tri zaposlenika. Sredstva su društvu doznačena na temelju odluka načelnika odnosno općinskog vijeća, a u okviru iznosa planiranih proračunom. S obzirom da se u proračunu osiguravaju značajna sredstva za financiranje trgovačkog društva, Državni ured za reviziju predlaže utvrditi aktivnosti, kao i vrste rashoda trgovačkog društva koji će se financirati iz proračuna, kako bi bilo razvidno koji su ciljevi financiranja i za koje namjene se sredstva doznačuju.

Državni ured za reviziju predlaže donošenje mjerljivih kriterija za isplatu dodataka za uspješnost u radu. Nalaže se povjeravanje komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete i nerazvrstanih cesta u skladu s odredbama odluke o komunalnim djelatnostima odnosno Zakona o komunalnom gospodarstvu.

4. Postupci javne nabave

- 4.1. Općina je donijela plan nabave te izmjene i dopune plana (svibanj 2013.) kojim je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 15.234.750,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost). Plan nabave objavljen je na internetskim stranicama u propisanom roku.

Tijekom 2013. proveden je jedan otvoreni postupak javne nabave (radovi asfaltiranja nerazvrstanih cesta) za zaključivanje ugovora o javnoj nabavi, kojima je ugovorena vrijednost nabave u iznosu 758.144,00 kn. Tijekom 2013. nije bilo poništenih postupaka javne nabave. Nabava čija je procijenjena vrijednost do 70.000,00 kn, odnosno 200.000,00 kn za robu i usluge te 500.000,00 kn za radove (od prosinca 2013.) iznosi 1.149.787,00 kn.

Planom nabave za 2013. je predviđeno zaključivanje ugovora o javnoj nabavi za radove i usluge vrijednosti 12.018.125,00 kn koje se u najznačajnijem dijelu odnose na sanaciju odlagališta komunalnog otpada, izgradnju vodovoda sjevernog dijela Općine te izvorišta, asfaltiranje nerazvrstanih cesta i izradu projektne dokumentacije za razvojni park i projekt Sveto Brdo. Planirane nabave nisu provedene (niti pokrenute) tijekom 2013. jer nije bila pribavljena sva potrebna projektna dokumentacija te zbog nedostatka financijskih sredstava, a Općina nije donijela izmjene plana nabave. Odredbom članka 20. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13), propisano je da naručitelj, ako je potrebno, može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. S obzirom da se u planu nabave, između ostalog, navode podaci o predmetu nabave, procijenjenoj vrijednosti (ako je poznata), planiranom početku nabave te vrsti postupka javne nabave, predlaže se u slučaju značajnih odstupanja od plana donositi izmjene i dopune plana nabave kako bi pružio realnu potrebu Općine za nabavom roba, radova i usluga tijekom proračunske godine.

Izvešće o javnoj nabavi za 2013. putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske nije izrađeno, što nije u skladu s odredbom članka 181. Zakona o javnoj nabavi. Za unošenje podataka o bagatelnoj nabavi, potrebno je ručno unijeti i nadopuniti podatke u izvješće u EOJN.

Općina vodi registar ugovora o javnoj nabavi koji se objavljuje na mrežnoj stranici Općine. Registar nije ažuriran na način propisan odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj je naručitelj obavezan podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci (zadnja objava registra je iz svibnja 2013.). U registar nije unesen ugovor za asfaltiranje nerazvrstanih cesta (zaključen u rujnu 2013.), te podaci o ostvarenju ranije zaključenih ugovora.

Za nabavu radova asfaltiranja nerazvrstanih cesta proveden je otvoreni postupak javne nabave te je u rujnu 2013. zaključen ugovor o nabavi radova u vrijednosti 758.144,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost). Nadalje, nabavljeni su od istog izvoditelja i dodatni radovi na asfaltiranju nerazvrstanih cesta u vrijednosti 103.714,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost) za koje nisu provedeni propisani postupci nabave. Prema izvješću nadzornog inženjera više su izvedeni nepredviđeni radovi zbog pogrešno unesenih duljina cesta u projektnu dokumentaciju. Odredbom članka 5. Zakona o javnoj nabavi je propisano da su javni naručitelji, obveznici primjene navedenog Zakona, a popis obveznika, između ostalih, i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, je propisan odredbama Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12). Ukupna vrijednost izvedenih radova iznosi 861.483,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost), od čega se na radove ugovorene osnovnim ugovorom odnosi 757.769,00 kn, a na dodatne radove 103.714,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže izradu izvješća o javnoj nabavi putem elektroničkog oglasnika javne nabave, podatke iz registra ugovora o javnoj nabavi ažurirati najmanje svakih šest mjeseci te pri nabavi radova postupiti u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Općina je prihvatila nalaz Državnog ureda za reviziju i u očitovanju navodi da će u narednom razdoblju postupiti prema danim nalozima i preporuci.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Općine za 2013. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži 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:
 - Revizijom obavljenom za 2010., utvrđene nepravilnosti koje se odnose na poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu pojedinih proračunskih prihoda, povjeravanje poslova komunalnih djelatnosti održavanja javne rasvjete te provođenje postupaka nabave pojedinih radova, ponovljene su i u 2013.
 - Dospjela potraživanja iznose 7.354.142,00 kn, od čega se na potraživanja za komunalni doprinos odnosi 4.854.913,00 kn ili 66,0 % ukupno dospjelih potraživanja. Za naplatu potraživanja tijekom 2013. nisu poduzimane mjere naplate, osim što Općina vodi sudski spor s Trgovačkim društvom za upravljanje, građenje i održavanje autocesta za naplatu potraživanja od komunalnog doprinosa. (točka 2. Nalaza)
 - Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture su ostvareni u iznosu 1.245.173,00 kn. Komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete i nerazvrstanih cesta za koje su rashodi ostvareni u iznosu 82.661,00 kn nisu povjerene u skladu s odredbama odluke o komunalnim djelatnostima odnosno Zakona o komunalnom gospodarstvu. (točka 3. Nalaza)
 - Ukupna vrijednost nabave za radove asfaltiranje nerazvrstanih cesta iznosi 861.483,00 kn od kojih kod ustupanja dodatnih radova na asfaltiranju nerazvrstanih cesta u vrijednosti 103.714,00 kn nisu provedeni propisani postupci javne nabave. (točka 4. Nalaza)
4. Općina obuhvaća deset naselja s ukupno 1 007 stanovnika. Tijekom 2013. pripadala je drugoj skupini područja posebne državne skrbi. Općina koncem 2013. ima devet zaposlenika. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna do lipnja 2013. je bio načelnik Daniel Jurjević, a od lipnja 2013. i u vrijeme obavljanja revizije je načelnik Hrvoje Račić. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 7.410.040,00 kn, a rashodi i izdaci u iznosu 7.202.135,00 kn. Višak prihoda i primitaka za 2013. iznosi 207.905,00 kn, kojim je pokriven dio manjka prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 540.359,00 kn te manjak prihoda i primitaka za pokriće u slijedećem razdoblju iznosi 332.454,00 kn. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od pomoći u iznosu 1.864.358,00 kn ili 25,1 %, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 1.821.462,00 kn ili 24,6 % i prihodi od poreza u iznosu 1.575.060,00 kn ili 21,3 %. Potraživanja su koncem 2013. iskazana u iznosu 7.581.930,00 kn i veća su za 140.497,00 kn ili 1,9 % u odnosu na prethodnu godinu. Općina nije pozajmljivala proračunska sredstva.

Proračunska sredstva su korištena za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, socijalne potrebe, školstvo, sport, kulturu i za obavljanje drugih poslova iz samoupravnog djelokruga Općine. Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su ostvareni za materijalne rashode u iznosu 2.302.373,00 kn ili 32,0 %, nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.545.068,00 kn ili 21,5 % i ostale rashode u iznosu 1.414.046,00 kn ili 19,6 % ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Obveze su iskazane u iznosu 813.882,00 kn, od čega su dospjele 161.507,00 kn, a do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2014.) su podmirene u iznosu 147.694,00 kn. Obveze su manje ~~su~~ za 36.080,00 kn ili 4,2 % u odnosu na prethodnu godinu. Stanje zaduženja iznosi 436.364,00 kn i odnosi se na kratkoročno zaduživanje za održavanje tekuće likvidnosti. Općina nije davala ni jamstva ni suglasnosti za zaduživanje. Revizijom za 2013. utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na pravodobno i potpuno prikupljanje prihoda, obavljanje komunalnih djelatnosti i provođenje postupaka javne nabave, koje su i ponovljene, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.