



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

OPĆINA GRAČAC

Zadar, listopad 2015.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O OPĆINI	2
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	2
	Financijski izvještaji	3
II.	REVIZIJA ZA 2014.	9
	Ciljevi i područja revizije	9
	Metode i postupci revizije	9
	Nalaz za 2014.	10
III.	MIŠLJENJE	19



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/15-02/81
URBROJ: 613-15-15-6

Zadar, 15. listopada 2015.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
OPĆINE GRAČAC ZA 2014.

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 Gračac (dalje u tekstu: Općina) za 2014.

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 provedeni su od 30.lipnja do 15. listopada 2015.

I. PODACI O OPĆINI

Djelokrug 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 Zadarske županije. Obuhvaća 38 naselja s ukupno 4 690 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2011.). Na temelju odredbi Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 86/08, 57/11, 51/13, 148/13, 76/14, 147/14 i 18/15), područje Općine u cijelosti pripada drugoj skupini područja posebne državne skrbi. Prema odredbi 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), općine u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Poslovi iz samoupravnog djelokruga obavljaju se putem Jedinственog upravnog odjela. Koncem 2013. Općina je imala 13 zaposlenika, a koncem 2014. ima 12 zaposlenika. Na neodređeno vrijeme zaposleno je sedmero zaposlenika (za obavljanje stručnih poslova u Jedinственom upravnom odjelu), na određeno vrijeme dvoje (stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa), a načelnica i zamjenici načelnice, prema odredbi članka 90. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dužnost na koju su izabrani obavljaju profesionalno. Općina ima tri proračunska korisnika (dječji vrtić, knjižnica i javna vatrogasna postrojba) u kojima je koncem 2014. bilo 37 zaposlenika i čiji su rashodi za plaće i materijalni rashodi osigurani u proračunu. Kao jedini osnivač ima 100,0 % udjela u temeljnom kapitalu dvaju trgovačkih društava osnovanih za obavljanje djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje te komunalnih djelatnosti. Općinsko vijeće ima 17 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je načelnica Nataša Turbić.

Planiranje

Proračun, odluka o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna doneseni su u skladu s propisima. Proračunom su prihodi te rashodi i izdaci planirani u iznosu 12.365.000,00 kn. Tijekom 2014. donesene su dvije izmjene i dopune proračuna. Drugim izmjenama i dopunama proračuna prihodi te rashodi i izdaci planirani su u iznosu 14.480.077,00 kn, što je za 2.115.077,00 kn ili 17,1 % više od planiranih proračunom.

Prema odredbi članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15), uz proračun se donosi projekcija za sljedeće dvije godine. Općina je uz proračun za 2014. donijela projekcije za 2015. i 2016. Prema spomenutim projekcijama, planirani su prihodi te rashodi i izdaci za 2015. u iznosu 12.488.650,00 kn, a za 2016. u iznosu 12.613.536,00 kn.

Financijski izvještaji

Općina vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji i dostavljeni nadležnim institucijama u propisanom roku. Proračunski korisnici ne uplaćuju namjenske i vlastite prihode u proračun Općine te financijski izvještaji ne sadrže ove prihode kao ni rashode koji su financirani ovim prihodima.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2014., ukupni prihodi ostvareni su u iznosu 12.338.068,00 kn, što je za 1.854.399,00 kn ili 17,7 % više u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi za 2014. ostvareni su za 2.142.009,00 kn ili 14,8 % manje od planiranih.

U tablici broj 1 daju se podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Prihodi	Ostvareno za 2013.	Ostvareno za 2014.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi od poreza	3.258.381,00	3.635.474,00	111,6
2.	Pomoći	4.525.198,00	5.953.801,00	131,6
3.	Prihodi od imovine	866.342,00	850.774,00	98,2
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	1.708.866,00	1.860.341,00	108,9
5.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	137,00	0,00	-
6.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	124.745,00	37.678,00	30,2
	Ukupno	10.483.669,00	12.338.068,00	117,7

Vrijednosno najznačajniji udjel imaju prihodi od pomoći u iznosu 5.953.801,00 kn ili 48,2 % te prihodi od poreza u iznosu 3.635.474,00 kn ili 29,5 %. Svi drugi prihodi iznose 2.748.793,00 kn ili 22,3 % ukupno ostvarenih prihoda.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu odnose se na prihode od dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentralizirane funkcije vatrogastva, dio prihoda od pomoći, spomeničku rentu, naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, šumski doprinos, vodni doprinos, komunalni doprinos, komunalnu naknadu i prihode od prodaje stanova u državnom vlasništvu. Ostvareni su u iznosu 7.479.460,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 60,6 %. Prihodi su korišteni za propisane namjene.

Prihodi od poreza odnose se na prihode od poreza i prireza na dohodak u iznosu 3.384.137,00 kn (na temelju udjela u porezu na dohodak ostvarenom na području Općine u iznosu 3.094.567,00 kn, prireza porezu na dohodak u iznosu 244.216,00 kn i na ime dodatnog udjela u porezu na dohodak za financiranje decentralizirane funkcije vatrogastva u iznosu 45.354,00 kn), poreza na promet nekretnina u iznosu 169.210,00 kn i općinskih poreza (porez na tvrtku ili naziv i porez na potrošnju) u iznosu 82.127,00 kn. Prirez porezu na dohodak uveden je u svibnju 2008. po stopi 7,0 %.

Vrijednosno najznačajnije prihode od pomoći čine pomoći izravnanja za decentraliziranu funkciju vatrogastva u iznosu 3.305.958,00 kn, sredstva iz državnog proračuna u iznosu 935.999,00 kn za obnovu zgrade dječjeg vrtića u Gračacu te sredstva ostvarena na temelju odredbe članka 37. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu (Narodne novine 152/13, 39/14 i 141/14) u iznosu 726.096,00 kn za financiranje rashoda za materijal i energiju te ulaganja u kapitalne programe. U odnosu na prethodnu godinu prihodi od pomoći ostvareni su u iznosu većem za 1.428.603,00 kn ili 31,6 %. Na povećanje ovih prihoda najvećim dijelom utjecalo je ostvarivanje prethodno spomenutih sredstava iz državnog proračuna za obnovu zgrade dječjeg vrtića u iznosu 935.999,00 kn. Obnovu zgrade dječjeg vrtića sufinancira Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije na temelju ugovora zaključenog u lipnju 2014., kroz Program održivog razvoja lokalne zajednice u 2014. putem kojeg se potiče razvoj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s indeksom razvijenosti ispod 100,0 % prosjeka Republike Hrvatske.

U okviru prihoda od imovine vrijednosno značajniji su prihodi od naknade za korištenje prostora elektrana u iznosu 575.353,00 kn, koju plaćaju energetske subjekti, odnosno vlasnici proizvodnih postrojenja za proizvodnju električne energije za prostore na kojima su izgrađene elektrane, te prihodi od zakupa i iznajmljivanja imovine (zemljišta, javnih površina i poslovnih prostora) u iznosu 271.010,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada najvećim dijelom odnose se na prihode od komunalnog doprinosa i naknada u iznosu 1.290.141,00 kn (komunalna naknada 1.174.076,00 kn i komunalni doprinos 116.065,00 kn), šumskog doprinosa u iznosu 359.886,00 kn te prihode od naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru u iznosu 106.483,00 kn.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine ostvareni u iznosu 37.678,00 kn u cijelosti se odnose na prihode od prodaje stanova u državnom vlasništvu. Ovi prihodi ostvareni su na temelju Uredbe o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 19/11, 56/11 i 3/13).

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2014., ukupni rashodi i izdaci ostvareni su u iznosu 12.493.280,00 kn, što je za 1.671.347,00 kn ili 15,4 % više od ostvarenih prethodne godine. Rashodi i izdaci za 2014. ostvareni su za 1.986.797,00 kn ili 13,7 % manje od planiranih.

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

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2013.	Ostvareno za 2014.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	5.176.155,00	5.104.395,00	98,6
2.	Materijalni rashodi	3.494.393,00	4.212.902,00	120,6
3.	Financijski rashodi	294.970,00	246.165,00	83,5
4.	Subvencije	30.200,00	127.000,00	420,5
5.	Pomoći unutar općeg proračuna	0,00	17.950,00	-
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	469.887,00	419.303,00	89,2
7.	Ostali rashodi	762.643,00	1.036.891,00	136,0
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	573.685,00	1.308.674,00	228,1
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	20.000,00	20.000,00	100,0
	Ukupno	10.821.933,00	12.493.280,00	115,4
	Manjak prihoda	338.264,00	155.212,00	45,9

Najznačajniji udjel imaju rashodi za zaposlene u iznosu 5.104.395,00 kn ili 40,9 %, materijalni rashodi u iznosu 4.212.902,00 kn ili 33,7 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.308.674,00 kn ili 10,5 %. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 1.867.309,00 kn i imaju udjel 14,9 % u ukupnim rashodima i izdacima.

Rashodi za zaposlene ostvareni su u iznosu 5.104.395,00 kn, a odnose se na rashode za bruto plaće u iznosu 4.164.203,00 kn, doprinose na plaće u iznosu 866.878,00 kn i ostale rashode za zaposlene u iznosu 73.314,00 kn. Rashodi za zaposlene odnose se na rashode za zaposlenike triju proračunskih korisnika u iznosu 3.888.677,00 kn i za zaposlenike Općine u iznosu 1.215.718,00 kn (bruto plaće 991.739,00 kn, doprinose na plaće u iznosu 165.540,00 kn i ostale rashode za zaposlene u iznosu 58.439,00 kn).

Materijalni rashodi ostvareni su u iznosu 4.212.902,00 kn, a odnose se na rashode za materijal i energiju u iznosu 1.567.229,00 kn, rashode za usluge u iznosu 1.356.496,00 kn, ostale nespomenute rashode poslovanja u iznosu 1.011.918,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 260.820,00 kn i na naknade troškova osobama izvan radnog odnosa u iznosu 16.439,00 kn. Vrijednosno značajniji materijalni rashodi su rashodi za obavljanje komunalnih djelatnosti u iznosu 1.548.971,00 kn. U okviru ostalih nespomenutih rashoda poslovanja ostvareni su rashodi za naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela te povjerenstava u iznosu 520.051,00 kn i povrat sredstava Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, u sklopu programa Phare za projekt Cheese route, u iznosu 231.697,00 kn. Naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela te povjerenstava odnose se na naknadu predsjedniku općinskog vijeća, zamjenicima i vijećnicima. Naknada članovima općinskog vijeća (vijećnici do travnja 2013.) isplaćena je za razdoblje od lipnja 2011. do konca prosinca 2012. u iznosu 304.394,00 kn, a naknada članovima općinskog vijeća (vijećnici od lipnja 2013.) isplaćena je za razdoblje od rujna 2013. do srpnja 2014. u iznosu 215.657,00 kn. Naknada predsjedniku općinskog vijeća isplaćuje se mjesečno u neto iznosu 2.000,00 kn, potpredsjednicima u neto iznosu 1.000,00 kn, a članovima općinskog vijeća u neto iznosu 500,00 kn.

Ostali rashodi ostvareni su u iznosu 1.036.891,00 kn. Odnose se na tekuće donacije u iznosu 521.143,00 kn, kapitalne donacije u iznosu 10.000,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu 505.748,00 kn.

Vrijednosno značajniji rashodi za tekuće donacije ostvareni su za donacije sportskim društvima i udrugama u iznosu 155.000,00 kn, organizaciji Crvenog križa po projektu Mobilnog tima i za redovno financiranje djelatnosti u iznosu 138.650,00 kn, dobrovoljnom vatrogasnom društvu u iznosu 61.000,00 kn, političkim strankama za redovno godišnje financiranje u iznosu 59.897,00 kn te udrugama iz djelatnosti kulture u iznosu 51.450,00 kn. Kapitalne donacije u iznosu 10.000,00 kn dane su vjerskoj zajednici za izvođenje radova na crkvi. Kapitalne pomoći u iznosu 505.748,00 kn odnose se na pomoći dane trgovačkom društvu za komunalne djelatnosti u vlasništvu Općine za nabavu rabljenog stroja rovokopača-utovarivača za održavanje odlagališta otpada, nabavu komunalne opreme (kante, freze za snijeg), nabavu vozila za prijevoz radnika i alata i izradu elaborata gospodarenja otpadom u iznosu 390.748,00 kn te trgovačkom društvu za opskrbu vodom i odvodnju u vlasništvu Općine za nabavu vozila za prijevoz djelatnika, video nadzora te izgradnju ograde na vodocrpilištu, dozirnu stanicu na vodocrpilištu i za nabavu alata u iznosu 115.000,00 kn. Trgovačka društva provela su postupke javne nabave prema donesenim Pravilnicima o postupku za sklapanje ugovora o javnoj nabavi vrijednosti do 200.000,00 kn. Kapitalne pomoći dane su na temelju zahtjeva trgovačkih društava u kojem su navedeni rashodi koji će se financirati i korištene su za predviđene namjene.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu 1.308.674,00 kn. Vrijednosno najznačajniji rashodi odnose se na obnovu zgrade dječjeg vrtića u iznosu 1.169.999,00 kn, izradu projektne dokumentacije za infrastrukturu u poslovnoj zoni u iznosu 48.750,00 kn te na ulaganja u računalne programe u iznosu 44.848,00 kn.

Manjak prihoda nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 155.212,00 kn. U financijskim izvještajima za 2013. bio je iskazan manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 573.717,00 kn. Tijekom 2014. izvršena su usklađenja i ispravci početnih stanja u ukupnom iznosu 130.676,00 kn, zbog čega je preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina utvrđen u iznosu 704.393,00 kn, što s manjkom tekuće godine čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 859.605,00 kn ili 7,0 % ostvarenih prihoda.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2014., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 17.961.442,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2014.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2014.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	6.071.461,00	7.278.247,00	119,9
1.1.	Građevinski objekti	5.866.768,00	7.039.016,00	120,0
1.2.	Postrojenja i oprema	204.693,00	117.752,00	57,5
1.3.	Druga nefinancijska imovina	0,00	121.479,00	-
2.	Financijska imovina	9.658.314,00	10.683.195,00	110,6
2.1.	Novčana sredstva	10.109,00	10.655,00	105,4
2.2.	Potraživanja od zaposlenih i ostala potraživanja	61.447,00	61.947,00	100,8
2.3.	Dionice i udjeli u glavnici	2.000.000,00	2.020.000,00	101,0
2.4.	Potraživanja za prihode poslovanja	7.210.215,00	8.349.021,00	115,8
2.5.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	8.452,00	0,00	-
2.6.	Rashodi budućih razdoblja	368.091,00	241.572,00	65,6
Ukupno imovina		15.729.775,00	17.961.442,00	114,2
3.	Obveze	1.014.226,00	1.140.835,00	112,5
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	879.097,00	1.025.604,00	116,7
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	135.129,00	115.231,00	85,3
4.	Vlastiti izvori	14.715.549,00	16.820.607,00	114,3
Ukupno obveze i vlastiti izvori		15.729.775,00	17.961.442,00	114,2

Vrijednosno najznačajnija nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost poslovnih zgrada (zgrada uredskih prostorija, zgrada dječjeg vrtića, knjižnice i čitaonice te druge poslovne zgrade) u iznosu 4.960.945,00 kn, cesta u iznosu 1.615.006,00 kn, vodovodne mreže u iznosu 256.701,00 kn te javne rasvjete u iznosu 206.364,00 kn.

Potraživanja su koncem 2014. iskazana u iznosu 8.410.968,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu veća su za 1.130.854,00 kn ili 15,5 %. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 8.349.021,00 kn, druga potraživanja u iznosu 58.968,00 kn te potraživanja od zaposlenih u iznosu 2.979,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 7.757.741,00 kn i čine 92,2 % ukupnih potraživanja. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2015.) naplaćeno je 369.467,00 kn dospjelih potraživanja.

Rashodi budućih razdoblja iskazani su u iznosu 241.572,00 kn, a odnose se na rashode na ime izrade investicijske studije za projekt mjera energetske učinkovitosti na vodoopskrbnom sustavu Općine.

Obveze koncem 2014. iznose 1.140.835,00 kn, od čega se na obveze za rashode poslovanja odnosi 1.025.604,00 kn i na obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 115.231,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu veće su za 126.609,00 kn ili 12,5 %. Dospjele obveze iznose 870.401,00 kn, a obveze u iznosu 270.434,00 kn nisu dospjele. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2015.) podmireno je 617.904,00 kn dospjelih obveza.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima koncem 2014. nije bilo evidentirano odnosno iskazano stanje jamstva danog 2007. komunalnom društvu u vlasništvu Općine. U svrhu dugoročnog zaduživanja komunalnog društva kod poslovne banke radi nabave teretnog vozila, Općina je poslovnoj banci u prosincu 2007. dala zadužnicu na iznos 710.000,00 kn.

U veljači 2013. nad komunalnim društvom otvoren je stečajni postupak, koji je zaključen u svibnju 2014. te je u lipnju 2014. spomenuto društvo brisano iz sudskog registra. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, Općina nije dobila službeno izvješće stečajne upraviteljice o provedenom stečajnom postupku, nego je usmenim putem obaviještena da nema obveza s osnove danog jamstva te stoga dano jamstvo koncem 2014. nije iskazano u financijskim izvještajima. U svibnju 2015. poslovna banka dostavila je Općini zahtjev za podmirenjem preostalih obveza po ugovoru o dugoročnom kreditu zaključenom s komunalnim društvom u 2007., a na ime kojeg je Općina dala zadužnicu u iznosu 710.000,00 kn. Prema spomenutom zahtjevu, nepodmirene obveze po ugovoru o kreditu iznosile su 140.339,00 kn. U lipnju 2015. Općina je poslovnoj banci uputila zamolbu za odobrenjem pristupa dijelu duga u iznosu 65.000,00 kn te otpisa ostatka duga te je s poslovnom bankom zaključen ugovor o pristupu dijelu duga, prema kojem se Općina obvezuje podmiriti dio duga u iznosu 65.000,00 kn, od čega 10.000,00 kn prijebojem iz namjenskog depozita, a 55.000,00 kn uplatom do 28. kolovoza 2015. Do konca kolovoza 2015. dug u iznosu 65.000,00 kn podmiren je u cijelosti te su Općini vraćeni instrumenti osiguranja plaćanja.

II. REVIZIJA ZA 2014.

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 određena su 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. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz proračuna i podacima iz ranijeg razdoblja, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u elektronskim medijima. 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 detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Također, korišteni su izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti Općine. Provjerena je dokumentacija u vezi s obračunom plaća i naknada za zaposlene, izlaznim računima, ulaznim računima te zaključenim ugovorima. Obavljeni su razgovori s načelnicom, pročelnicom jedinstvenog upravnog odjela te drugim zaposlenicima Općine i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba u vezi s naplatom potraživanja, izvršenjem proračuna, obavljanjem komunalnih djelatnosti i javnom nabavom.

Nalaz za 2014.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: izvršenje naloga revizije za 2010., djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi i izdaci, imovina, obveze i postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom za 2014. utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na izvršenje naloga revizije za 2010., planiranje i računovodstveno poslovanje, potraživanja, rashode i javnu nabavu u dijelu objavljivanja obavijesti o zaključenim ugovorima.

1. Izvršenje naloga revizije za 2010.

1.1. Državni ured za reviziju obavio je 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 kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju. Nepravilnosti se odnose na donošenje proračunskih dokumenata, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i postupke javne nabave.

Revizijom za 2014. utvrđeno je prema kojim nalogima je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- prihodi su evidentirani u skladu s propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo
- poslovi održavanja javne rasvjete povjereni su pravnoj osobi nakon provedenog postupka prikupljanja ponuda, radovi su plaćeni na temelju ispostavljenih računa i obračuna izvedenih radova, izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture i gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture usvojena su od strane općinskog vijeća u skladu s propisima o komunalnom gospodarstvu
- pri nabavi roba i usluga postupano je prema propisima o javnoj nabavi.

Nalozi u postupku izvršenja:

- proračun je donesen prema zakonskim odredbama odnosno sadrži opći i posebni dio te plan razvojnih programa, ali plan razvojnih programa ne sadrži ciljeve i prioritete razvoja Općine za trogodišnje razdoblje (od 2014. do 2016.) nego za 2014.
- vezano uz naloge za evidentiranje i iskazivanje obveza i imovine dijelom je postupljeno; u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima evidentirana su odnosno iskazana potraživanja za prihode poslovanja, ali podaci nisu usklađeni; vlasnički udjel u komunalnom društvu evidentiran je, ali podaci nisu ažurirani; podaci o obvezama iskazani u Bilanci istovjetni su podacima iz poslovnih knjiga, ali ne sadrže sve obveze; u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima evidentiran je odnosno iskazan obračun ispravka vrijednosti za postrojenja i opremu, za građevinske objekte obavljen je, ali nije evidentiran, dok za nematerijalnu proizvedenu imovinu ispravak vrijednosti nije obavljen;

- vezano uz potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, Općina je prethodnih godina (tijekom 2010.) putem odvjetničkog ureda pokrenula sudske i ovršne postupke radi naplate potraživanja za zakup poslovnih prostora, a 2013. dužnicima za komunalnu naknadu i naknadu za uređenje voda upućivala je opomene; tijekom 2014. poduzimane su mjere prisilne naplate, odnosno pokrenuti ovršni postupci radi naplate dospjelih potraživanja za komunalni doprinos, komunalnu naknadu i naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru u iznosu 832.858,00 kn, dok za naplatu drugih dospjelih potraživanja tijekom 2014. ni do vremena obavljanja revizije (srpanj 2015.), mjere prisilne naplate nisu poduzimane.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

- dio rashoda (naknade članovima općinskog vijeća) nije evidentiran
- godišnji popis imovine i obveza nije obavljen na propisani način
- financijski izvještaji nisu sastavljeni u skladu s propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo.

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

- 1.2. *Općina je prihvatila navode iz ove točke Nalaza. U vezi s nalogima za evidentiranje obveza i imovine, navodi da su započeli s otklanjanjem nepravilnosti. Nadalje, što se tiče naloga vezano za evidenciju dijela rashoda, načina obavljanja godišnjeg popisa imovine i obveza te sastavljanja financijskih izvještaja navodi da se pristupa ispravljanju navedenih nepravilnosti.*

2. Planiranje i računovodstveno poslovanje

- 2.1. U prosincu 2013. donesen je plan razvojnih programa koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja Općine za 2014. Planom razvojnih programa vrijednosno najznačajnija sredstva u iznosu 460.000,00 kn planirano je utrošiti za izradu projektne dokumentacije radi razvoja sustava odvodnje, vodoopskrbnog sustava te javne rasvjete i za izgradnju vodovoda, što je u suglasju s razvojnom strategijom Zadarske županije. Donošenjem izmjena i dopuna proračuna promijenjeni su iznosi planiranih sredstava za investicije iz plana razvojnih programa za 2014. Stoga je uz donošenje izmjena i dopuna proračuna trebalo donijeti i izmjene plana razvojnih programa, što nije učinjeno. Prema odredbama članaka 16. i 34. Zakona o proračunu, plan razvojnih programa je dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljen za trogodišnje razdoblje, koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Stoga je Općina planom razvojnih programa trebala utvrditi ciljeve i prioritete razvoja za razdoblje od 2014. do 2016.

Podaci u financijskim izvještajima, u dijelu što se odnosi na nefinancijsku imovinu i potraživanja za upravne i administrativne pristojbe, pristojbe po posebnim propisima i naknade, nisu usklađeni s podacima u poslovnim knjigama. U glavnoj knjizi je vrijednost nefinancijske imovine evidentirana i u Bilanci iskazana u iznosu 7.278.247,00 kn, dok prema podacima iz analitičke evidencije vrijednost nefinancijske imovine koncem 2014. iznosi 7.146.594,00 kn.

Potraživanja za upravne i administrativne pristojbe u Bilanci su iskazana u iznosu 7.113.106,00 kn, u glavnoj knjizi evidentirana su u iznosu 7.621.813,00 kn, a prema podacima iz analitičke evidencije spomenuta potraživanja koncem 2014. iznose 7.989.338,00 kn. Analitička evidencija nefinancijske imovine, koja se vodi ručno i glavna knjiga, koja se vodi u elektroničkom obliku, nisu usklađene s obzirom na pojavne oblike odnosno vrstu nefinancijske imovine.

Popisom je utvrđeno stanje nefinancijske imovine u iznosu 7.146.594,00 kn i potraživanja u iznosu 8.924.975,00 kn, dok prema podacima iz glavne knjige vrijednost nefinancijske imovine iznosi 7.278.247,00 kn, a potraživanja 8.919.675,00 kn, odnosno stanje nefinancijske imovine utvrđeno popisom razlikuje se za 131.653,00 kn, a stanje potraživanja za 5.300,00 kn u odnosu na knjigovodstveno stanje. Izvješće povjerenstva usvojeno je zaključkom načelnice iz siječnja 2015. Spomenutim zaključkom utvrđena je obveza usklađivanja knjigovodstvenog stanja i stanja utvrđenog popisom na dan 31. prosinca 2014., što nije učinjeno.

Koncem godine novčana sredstva iznose 10.655,00 kn. U okviru novčanih sredstava, između ostalog, sadržano je stanje sredstava na prijelaznom računu u iznosu 1.729,00 kn, koji je korišten pri evidentiranju poslovnih promjena vezanih uz novčane račune (žiro račun i blagajna). Stanje na prijelaznom računu prenosi se iz prethodnih godina te ga je potrebno uskladiti. Kod ispravnog evidentiranja poslovnih promjena na novčanim računima prijelazni račun nema stanje, u čemu je i sadržana kontrolna funkcija prijelaznog računa.

Uvidom u dokumentaciju te podatke iz sudskog registra, utvrđeno je da su udjeli u trgovačkim društvima koncem godine evidentirani u iznosu 2.020.000,00 kn umjesto u iznosu 40.000,00 kn. Do odstupanja knjigovodstvenog u odnosu na stvarno stanje udjela došlo je stoga što u glavnoj knjizi nisu ažurirane promjene nastale zbog okončanja stečajnog postupka i brisanja trgovačkog društva iz sudskog registra u lipnju 2014. te stjecanja udjela u temeljnom kapitalu drugog trgovačkog društva koje je osnovano u svibnju 2014.

U glavnoj knjizi i financijskim izvještajima nisu evidentirana odnosno iskazana potraživanja za naknadu za uređenje voda koju Općina naplaćuje i doznačuje na račun Hrvatskih voda na temelju odredbe članka 17. Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine 153/09, 90/11, 56/13 i 154/14), a koja, prema podacima iz pomoćnih knjiga, koncem 2014. iznose 2.342.695,00 kn. Također, u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nije evidentirana odnosno iskazana vrijednost zemljišta površine 1 430 m², rashodi i obveze za naknade članovima općinskog vijeća u iznosu 194.455,00 kn.

U 2014. obračun ispravka vrijednosti imovine obavljen je za građevinske objekte i postrojenja i opremu u iznosu 181.036,00 kn, dok obračun ispravka vrijednosti za nematerijalnu proizvedenu imovinu nije obavljen. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima evidentiran je obračun ispravka vrijednosti za postrojenja i opremu u iznosu 102.468,00 kn, dok ispravak vrijednosti za građevinske objekte u iznosu 78.568,00 kn nije evidentiran. Iz navedenog slijedi da u Bilanci stanje imovine te obveza i vlastitih izvora nije točno iskazano.

Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 4., 5., 8., 20. i 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11), koji je važio do 25. listopada 2014., a kojima je, između ostalog, propisano da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti i pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, da je proračun u svom knjigovodstvu obvezan osigurati podatke o stanju imovine, da su pomoćne knjige analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja, da se vrijednost dugotrajne imovine ispravlja po prosječnim godišnjim stopama linearnom metodom te da se za ispravak vrijednosti imovine umanjuju vlastiti izvori i da se rashodi trebaju iskazati uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja i priznati na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju. Od 25. listopada 2014. na snazi je novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14), čijim je odredbama članaka 3., 4., 7., 19. i 20. proračunsko računovodstvo propisano na isti način. S obzirom na navedeno, podaci u analitičkim evidencijama, glavnoj knjizi te financijskim izvještajima trebaju biti usklađeni.

U okviru nefinancijske imovine, između ostalog, evidentirana je vrijednost komunalnih vodnih građevina (vodovodna mreža) u iznosu 256.701,00 kn. Odredbom članka 146. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama (Narodne novine 56/13), propisano je da su jedinice lokalne samouprave dužne u roku jedne godine od dana stupanja na snagu Zakona, odnosno do 18. svibnja 2014. prenijeti komunalne vodne građevine u svom vlasništvu u vlasništvo javnog isporučitelja vodne usluge, u obliku temeljnog uloga ili prijenosa bez naknade. Akte potrebne za provedbu ove odredbe donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a provodi je gradonačelnik, odnosno načelnik općine. Javni isporučitelj vodne usluge u Općini je trgovačko društvo u čijem temeljnom kapitalu Općina ima 100,0 % udjela. Do vremena obavljanja revizije (srpanj 2015.), općinsko vijeće nije donijelo odluku o prijenosu komunalnih vodnih građevina u vlasništvo trgovačkog društva.

Državni ured za reviziju nalaže donositi plan razvojnih programa za trogodišnje razdoblje u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nadalje, predlaže uz donošenje izmjena i dopuna proračuna donijeti izmjene plana razvojnih programa, ako su promjene vezane uz elemente plana razvojnih programa. Državni ured za reviziju nalaže uskladiti podatke o vrijednosti nefinancijske imovine te potraživanja za upravne i administrativne pristojbe, pristojbe po posebnim propisima i naknade u analitičkoj evidenciji, glavnoj knjizi i financijskim izvještajima, uskladiti stanje iskazano u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom, točno evidentirati udjele u trgovačkim društvima u glavnoj knjizi, u poslovnim knjigama evidentirati potraživanja za naknadu za uređenje voda, vrijednost zemljišta, rashode i obveze te obaviti ispravak vrijednosti cjelokupne dugotrajne imovine u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Predlaže se voditi analitičku evidenciju nefinancijske imovine u elektroničkom obliku, odnosno urediti računovodstveni informatički sustav kako bi poslovni procesi bili povezani, što bi trebalo smanjiti rizik pogrešaka i utjecati na točnost i objektivnost podataka iskazanih u financijskim izvještajima, kako bi financijski izvještaji ispunili osnovnu svrhu propisanu odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Državni ured za reviziju nalaže poduzimanje radnji radi prijenosa komunalnih vodnih građevina u vlasništvo Općine javnom isporučitelju vodne usluge u skladu s odredbama Zakona o vodama.

2.2. *Općina je prihvatila navode iz ove točke Nalaza. U očitovanju je navela da Plan razvojnih programa za 2014. nije sadržavao ciljeve i prioritete razvoja za trogodišnje razdoblje iz razloga što nije postojao važeći Program ukupnog razvoja. Stoga nije bilo dovoljno podataka i smjernica za trogodišnje planiranje razvojnih programa. Program ukupnog razvoja je u postupku izrade, a pri izmjeni proračuna za 2015. dopunjen je Plan razvojnih programa koji obuhvaća trogodišnje razdoblje. U vezi s nepravilnostima koje se odnose na evidenciju nefinancijske imovine i knjigovodstvena usklađenja, navodi da su nepravilnosti nastale radi kadrovskih problema u knjigovodstvenom odsjeku te nedostataka tehničkih preuvjeta koji su u međuvremenu otklonjeni. Obrazlaže da prijenos komunalnih vodnih građevina nije obavljen, jer Općina nije imala na raspolaganju podatke što čini komunalne vodne građevine. Nadalje, navodi da je nakon okončanja stečajnog postupka nad javnim isporučiteljem vodnih usluga osnovan novi isporučitelj, koji je započeo s radom sredinom 2014., te će biti postupljeno po danom nalogu.*

3. Potraživanja

3.1. Potraživanja su koncem 2014. iskazana u iznosu 8.410.968,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu veća su za 1.130.854,00 kn ili 15,5 %. Vrijednosno najznačajnija potraživanja odnose se na potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 7.047.516,00 kn, zakup i iznajmljivanje imovine (poslovnih prostora i stanova) u iznosu 975.136,00 kn, naknade za korištenje prostora elektrana u iznosu 151.997,00 kn te općinske poreze u iznosu 108.781,00 kn. Poslove utvrđivanja i naplate općinskih poreza obavlja Porezna uprava. Podatke o dospjelim potraživanjima, starosti dospjelih potraživanja te mjerama naplate dospjelih potraživanja Porezna uprava ne dostavlja Općini. Zbog navedenog, Općina nema saznanja o obveznicima i iznosima njihovih dugovanja te nije u mogućnosti utjecati na učinkovitiju naplatu općinskih poreza.

Dospjela potraživanja iznose 7.757.741,00 kn i čine 92,2 % ukupnih potraživanja. Dospjela potraživanja starija od jedne godine iznose 6.995.277,00 kn, dok potraživanja starosti do godinu dana iznose 762.464,00 kn. Potraživanja starija od jedne godine odnose se na potraživanja starosti od jedne do tri godine u iznosu 2.601.827,00 kn, potraživanja starosti od tri do pet godina u iznosu 1.695.141,00 kn i potraživanja starija od pet godina u iznosu 2.698.309,00 kn. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2015.) naplaćeno je 369.467,00 kn dospjelih potraživanja.

U kolovozu 2014. donesena je Odluka o kriterijima, uvjetima i proceduri otpisa potraživanja i obveza. Spomenutom odlukom, između ostalog, utvrđeno je da proceduru otpisa potraživanja i obveza pokreće Jedinostveni upravni odjel po potrebi tijekom godine, kao i pri provođenju redovitog godišnjeg popisa imovine. Odluku o otpisu potraživanja odnosno obveza, na prijedlog Jedinostvenog upravnog odjela, donosi načelnica odnosno općinsko vijeće, u skladu s Odlukom o izvršavanju proračuna Općine. Povjerenstvo za popis imovine i obveza utvrdilo je zastarjela potraživanja s osnove najamnina za stanove i komunalne naknade u iznosu 4.971.919,00 kn te dalo prijedlog za otpis spomenutih potraživanja nakon donošenja prethodne suglasnosti općinskog vijeća.

Prema obrazloženju povjerenstva, potraživanja za najamnine za stanove odnose se na nekretnine koje su od 2006. uknjižene kao vlasništvo Republike Hrvatske i za koje korisnici plaćaju najam državi, dok se potraživanja za komunalnu naknadu većim dijelom odnose na devastirane nekretnine tvrtki koje su likvidirane ili devastirane nekretnine koje nakon Domovinskog rata nisu obnovljene, a u kojima su bile privremeno smještene osobe posebnog socijalnog statusa ili stambeno nezbrinute osobe. Odluke o otpisu potraživanja do vremena obavljanja revizije (srpanj 2015.) nisu donesene te potraživanja nisu otpisana.

Radi naplate potraživanja u okviru rokova zastare, Općina je prethodnih godina (tijekom 2010.) putem odvjetničkog ureda pokrenula sudske postupke (koji su još u tijeku) te ovršne postupke radi naplate potraživanja za zakup poslovnih prostora, a tijekom 2013. dužnicima za komunalnu naknadu i naknadu za uređenje voda upućivala je opomene. Tijekom 2014. poduzimane su mjere prisilne naplate, odnosno pokrenuti ovršni postupci radi naplate dospjelih potraživanja za komunalni doprinos, komunalnu naknadu i naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru u iznosu 832.858,00 kn. Za naplatu drugih dospjelih potraživanja tijekom 2014. ni do vremena obavljanja revizije (srpanj 2015.), mjere prisilne naplate nisu poduzimane. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu, tijela jedinice lokalne samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Pozornost valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08 i 125/11), zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine.

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

3.2. *Općina je prihvatila navode iz ove točke Nalaza. U očitovanju je navela da su sudski postupci radi naplate potraživanja pokrenuti 2010. još u tijeku zbog dinamike sudskih radnji i izjavljenih žalbi te da će i nadalje poduzimati mjere naplate potraživanja. Nadalje, navodi da procedura otpisa potraživanja nije provedena radi velikog opsega poslova te da će postupiti po nalogu.*

4. Rashodi i izdaci

4.1. Rashodi i izdaci ostvareni su u iznosu 12.493.280,00 kn, što je za 1.671.347,00 kn ili 15,4 % više od ostvarenih prethodne godine. Najznačajniji udjel imaju rashodi za zaposlene u iznosu 5.104.395,00 kn ili 40,9 %, materijalni rashodi u iznosu 4.212.902,00 kn ili 33,7 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.308.674,00 kn ili 10,5 %. Nepravilnosti su utvrđene kod održavanja komunalne infrastrukture, tekućih donacija i projekta financiranog iz programa PHARE.

- Održavanje komunalne infrastrukture

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture ostvareni su u iznosu 1.548.971,00 kn. Odnose se na rashode za električnu energiju na vodocrpilištu u iznosu 633.782,00 kn, održavanje javne rasvjete u iznosu 482.369,00 kn (održavanje 61.168,00 kn i utrošena električna energija 421.201,00 kn), održavanje javnih površina u iznosu 180.395,00 kn, održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu 137.732,00 kn, održavanje groblja u iznosu 66.918,00 kn, održavanje odlagališta komunalnog otpada u iznosu 21.631,00 kn, odvodnju atmosferskih voda u iznosu 13.732,00 kn te na božićno i novogodišnje kićenje Općine u iznosu 12.412,00 kn. Program održavanja komunalne infrastrukture za 2014. donesen je u prosincu 2013., a izmjene i dopune u prosincu 2014. Izmjenama programa planirana su sredstva u iznosu 1.590.000,00 kn. Navedeni program sadrži opis poslova održavanja, procjenu financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa i izvore financiranja, a ne sadrži opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima. Prema odredbi članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15), programom održavanja obvezno se, između ostaloga, utvrđuje i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova.

Državni ured za reviziju nalaže u programu održavanja komunalne infrastrukture navesti propisane podatke u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- Tekuće donacije

Udrugama iz područja sporta, kulture te raznim udrugama građana prenesena su sredstva u iznosu 229.950,00 kn prema programima javnih potreba u sportu i kulturi za 2014. Provedeni su javni pozivi za predlaganje programa udruga iz područja sporta, kulture, socijalne skrbi i drugih društvenih djelatnosti radi ostvarivanja sredstava iz općinskog proračuna. Općina nije propisala uvjete, kriterije i procedure za dodjelu donacija, način praćenja provedbe programa te kontrolu namjenskog korištenja sredstava. Na temelju zahtjeva udruga, iz osiguranih sredstava u proračunu odlukom načelnice dodjeljuju se sredstva udrugama. Većina korisnika dostavila je izvješća o utrošku proračunskih sredstava. Prema odredbi članka 23. Zakona o udrugama (Narodne novine 88/01 i 11/02), koji je bio na snazi do konca rujna 2014., donacije se udrugama dodjeljuju na temelju provedenog natječaja za projekt ili program koji je od osobitog interesa za opće/javno dobro, a Općina treba propisati uvjete, kriterije i procedure za dodjelu donacija, praćenje provedbe programa te kontrolu namjenskog korištenja sredstava i objaviti javne pozive za dodjelu sredstava.

U listopadu 2014. stupio je na snagu novi Zakon o udrugama (Narodne novine 74/14), kojim su u odredbama članaka 32. i 33. propisani način i uvjeti financiranja programa i projekata iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U ožujku 2015. na temelju spomenutog Zakona donesena je Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15). Kriteriji, mjerila i postupci iz navedene Uredbe na odgovarajući način primjenjuju se i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Državni ured za reviziju nalaže propisati uvjete, kriterije i procedure za dodjelu donacija udrugama, pratiti provedbu programa te kontrolirati namjensko korištenje sredstava u skladu s odredbama Zakona o udrugama.

- Projekt financiran iz programa PHARE

Projekt pod nazivom Uspostava staze sireva na području Općine Gračac financirana je iz programa PHARE za 2006. - Novi jadranski program za susjedstvo (Prekogranična suradnja između Republike Hrvatske i Italije). Ugovor o provedbi projekta zaključen je između Općine i Ministarstva financija u kolovozu 2008. Cilj projekta je poboljšati konkurentnost i suradnju lokalnih proizvođača mlijeka i sira te omogućiti razvoj temeljen na komparativnim prednostima područja. Nositelj projekta je Općina, a krajnji korisnici su poljoprivredno turistička zadruga Kokirna iz Gračaca i obiteljska poljoprivredna gospodarstva koja se bave proizvodnjom mlijeka i sira i koja su članovi spomenute zadruge. Za voditelja projekta putem natječaja odabrana je pravna osoba s kojom je zaključen ugovor, a usluge su ugovorene u mjesečnom iznosu 1.700,00 EUR, a za pomoćnika voditelja projekta u mjesečnom iznosu 1.200,00 EUR protuvrijednost u kunama. Vrijednost projekta predviđena je u iznosu 142.000,00 EUR, od čega se 75,0 % ili 106.500,00 EUR financira iz programa PHARE, a 25,0 % ili 35.500,00 EUR iz proračuna Općine. Tijekom 2008. sredstva iz programa PHARE doznačena su u iznosu 69.600,00 EUR ili 491.376,00 kn. Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije je u rujnu 2010. utvrdila ukupni iznos troškova projekta 60.295,00 EUR, Općini su priznati troškovi u iznosu 45.221,00 EUR (75,0 %) te je od Općine zatražen povrat sredstva u iznosu 24.379,00 EUR ili 180.796,00 kn. Sredstva su vraćena u siječnju 2011. Prema zapisniku o obavljenom proračunskom nadzoru Ministarstva financija iz veljače 2010., utvrđeno je da su u projekt utrošena ukupna sredstva u iznosu 930.010,00 kn ili 70,0 % ukupnih troškova projekta, od čega će se iz programa PHARE financirati 604.376,00 kn, iz proračuna Općine 186.470,00 kn te iz sredstava poljoprivredno turističke zadruge Kokirna u iznosu 139.164,00 kn. Rok za završetak projekta bio je do studenoga 2010. U travnju 2014. spomenuta Agencija obavila je provjeru o provedenim aktivnostima, ostvarenju svrhe i održivosti projekta te utvrdila da projekt nije završen i zatražila povrat sredstava u iznosu 45.220,88 EUR. U 2014. sredstva su vraćena u iznosu 231.697,00 kn, a u 2015. u iznosu 115.931,00 kn. S obzirom da projekt nije završen te da je Općina bila obvezna izvršiti povrat dobivenih sredstava iz programa PHARE, nije postupljeno u skladu s odredbom članka 11. Zakona o proračunu, kojom je propisano da se proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

Državni ured za reviziju, s obzirom na visinu uloženi sredstava u projekt, predlaže napraviti plan završetka projekta, osigurati potrebna financijska sredstva i zadužiti osobu za praćenje radova, radi završetka projekta.

- 4.2. *Općina je prihvatila navode iz ove točke Nalaza. U očitovanju je navela da Programom održavanja komunalne infrastrukture nisu planirani pojedini troškovi i opseg poslova održavanja zbog specifičnih uvjeta Općine kao prostorno najveće općine s velikim brojem naselja, javnih površina i nerazvrstanih cesta te ekstremnih vremenskih uvjeta osobito zimi. Obrazlaže kako će nabavljeni program evidencije imovine pomoći u otklanjanju navedene nepravilnosti. Nadalje, navodi da je u tijeku izrada akta kojim se propisuju kriteriji, uvjeti i procedure za dodjelu donacija udrugama.*

U vezi s Projektom financiranim iz projekta PHARE, Općina je navela da su tijekom 2014. i 2015. poduzete aktivnosti kako bi se ostvario cilj projekta (izrađen je tehničko-tehnološki projekt Mini-sirane, zatražena je od sudskog vještaka procjena vrijednosti ulaganja i poduzete su radnje radi rješavanja imovinsko-pravnog statusa objekta).

5. Javna nabava

- 5.1. Općina je donijela plan i izmjene plana nabave za 2014. Izmjenama plana nabave planirana je nabava roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti 3.702.400,00 kn. Plan nabave, osim nabave roba, radova i usluga, prema propisima o javnoj nabavi, sadrži i vrijednost nabave usluga održavanja nerazvrstanih cesta, javnih površina, javne rasvjete, groblja, odlagališta komunalnog otpada, odvodnje atmosferskih voda te božićno i novogodišnje kićenje Općine, koje se obavljaju kao komunalne djelatnosti i koje se povjeravaju prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Plan nabave objavljen je na internetskim stranicama Općine u propisanom roku. U 2014. Općina je provela dva otvorena postupka javne nabave za izvođenje radova sanacije dječjeg vrtića i za opskrbu električnom energijom. S odabranim dobavljačima zaključeni su ugovori u vrijednosti 979.134,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno 1.223.917,00 kn s porezom na dodanu vrijednost te za opskrbu električnom energijom u vrijednosti 441.967,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno 552.458,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Ukupna nabava pojedinačne vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn (bagatelna nabava) iznosila je 1.860.004,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

U 2014. zaključen je ugovor za izvođenje radova sanacije dječjeg vrtića u vrijednosti 979.134,00 kn te za opskrbu električnom energijom u vrijednosti 441.967,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Nakon zaključenja ugovora Općina nije poslala u Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske obavijest o zaključenom ugovoru, što nije u skladu s odredbom članka 60. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), prema kojoj je javni naručitelj obvezan za svaki sklopljeni ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o sklopljenom ugovoru najkasnije 48 dana od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Državni ured za reviziju nalaže slati obavijesti o sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi na objavljivanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 5.2. *Općina je u očitovanju navela da je izvršenje usluge provedbe postupka javne nabave povjerila pravnoj osobi koja je propustila poslati obavijest o zaključenim ugovoru u Elektronički oglasnik javne nabave te navodi da će ubuduće izvršiti obvezu slanja obavijesti.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Općine za 2014. 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 utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Revizijom obavljenom za 2010. utvrđene nepravilnosti, koje se odnose na evidentiranje rashoda, obavljanje godišnjeg popisa imovine i obveza te sastavljanje financijskih izvještaja, ponovljene su u 2014. (točka 1. Nalaza)
 - U glavnoj knjizi i Bilanci vrijednost nefinancijske imovine iskazana je u iznosu 7.278.247,00 kn, dok prema podacima iz analitičke evidencije vrijednost nefinancijske imovine koncem 2014. iznosi 7.146.594,00 kn. Potraživanja za upravne i administrativne pristojbe u Bilanci su iskazana u iznosu 7.113.106,00 kn, u glavnoj knjizi evidentirana su u iznosu 7.621.813,00 kn, a prema podacima iz analitičke evidencije spomenuta potraživanja koncem 2014. iznose 7.989.338,00 kn. Analitička evidencija nefinancijske imovine i glavna knjiga nisu usklađene s obzirom na pojavne oblike odnosno vrstu nefinancijske imovine. Stanje nefinancijske imovine utvrđeno popisom razlikuje se od knjigovodstvenog stanja za 131.653,00 kn, a stanje potraživanja za 5.300,00 kn. Udjeli u trgovačkim društvima koncem godine evidentirani su u iznosu 2.020.000,00 kn umjesto u iznosu 40.000,00 kn. U glavnoj knjizi i financijskim izvještajima nisu evidentirana odnosno iskazana potraživanja za naknadu za uređenje voda, koja prema podacima iz pomoćnih knjiga, koncem 2014. iznose 2.342.695,00 kn, vrijednost zemljišta ukupne površine 1 430 m², rashodi i obveze za naknade članovima općinskog vijeća u iznosu 194.455,00 kn te obračun ispravka vrijednosti za građevinske objekte u iznosu 78.568,00 kn. Obračun ispravka vrijednosti za nematerijalnu proizvedenu imovinu nije obavljen. (točka 2. Nalaza)
 - Koncem 2014. potraživanja su iskazana u iznosu 8.410.968,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 7.757.741,00 kn, od čega je do lipnja 2015. naplaćeno 369.467,00 kn. Tijekom 2014. poduzimane su mjere prisilne naplate, odnosno pokrenuti ovršni postupci radi naplate dospjelih potraživanja za komunalni doprinos, komunalnu naknadu i naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru u iznosu 832.858,00 kn. Za naplatu drugih dospjelih potraživanja tijekom 2014. ni do vremena obavljanja revizije (srpanj 2015.), mjere prisilne naplate nisu poduzimane. (točka 3. Nalaza)
 - U okviru materijalnih rashoda ostvareni su rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 1.548.971,00 kn. Program održavanja komunalne infrastrukture ne sadrži opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima.

Udrugama iz područja sporta, kulture te raznim udrugama građana prenesena su sredstva u iznosu 229.950,00 kn prema programima javnih potreba. Općina nije propisala uvjete, kriterije i procedure za dodjelu donacija, praćenje provedbe programa te kontrolu namjenskog korištenja sredstava. (točka 4. Nalaza)

4. Općina obuhvaća 38 naselja s ukupno 4 690 stanovnika. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je Jedinostveni upravni odjel. Općina ima dvanaest zaposlenika. U 2014. odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je načelnica Nataša Turbić. Prihodi su ostvareni u iznosu 12.338.068,00 kn, a rashodi i izdaci u iznosu 12.493.280,00 kn. Manjak prihoda tekuće godine iznosi 155.212,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina utvrđen je u iznosu 704.393,00 kn te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 859.605,00 kn. Vrijednosno najznačajniji prihodi ostvareni su od pomoći u iznosu 5.953.801,00 kn ili 48,2 % te od prihoda od poreza u iznosu 3.635.474,00 kn ili 29,5 % ukupno ostvarenih prihoda. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 7.479.460,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 60,6 %. Prihodi su korišteni za propisane namjene. Potraživanja koncem 2014. iznose 8.410.968,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2013. veća su za 1.130.854,00 kn ili 15,5 %. Dospjela potraživanja iznose 7.757.741,00 kn, a vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 6.428.288,00 kn te zakup i iznajmljivanje imovine u iznosu 970.136,00 kn. Do lipnja 2015. naplaćeno je 369.467,00 kn dospjelih potraživanja. Koncem 2014. obveze iznose 1.140.835,00 kn, što je za 126.609,00 kn ili 12,5 % više u odnosu na prethodnu godinu. Dospjele obveze iznose 870.401,00 kn, od čega je do lipnja 2015. podmireno 617.904,00 kn. Tijekom 2014. Općina nije pozajmljivala proračunska sredstva, nije se zaduživala niti davala suglasnosti za zaduživanje. Ranijih godina (u 2007.) dala je jamstvo vlastitom komunalnom društvu u svrhu dugoročnog zaduživanja tog društva kod poslovne banke radi nabave teretnog vozila. U svibnju 2014. zaključen je stečajni postupak nad spomenutim komunalnim društvom te je poslovna banka dostavila Općini zahtjev za podmirenjem preostalih obveza po danom jamstvu u iznosu 140.339,00 kn. Do konca kolovoza 2015. dug po danom jamstvu podmiren je u cijelosti te su Općini vraćeni instrumenti osiguranja plaćanja. Značajni udjel imaju rashodi za zaposlene u iznosu 5.104.395,00 kn ili 40,9 %, materijalni rashodi 4.212.902,00 kn ili 33,7 % i rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.308.674,00 kn ili 10,5 %. Revizijom utvrđene nepravilnosti koje se odnose na nepostupanje po dijelu naloga ranije revizije te utvrđene nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje, naplatu potraživanja i rashode, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.