



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD NOVALJA

Gospić, srpanj 2010.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2009.	6
	Ciljevi i područja revizije	6
	Metode i postupci revizije	6
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.	6
	Nalaz za 2009.	8
III.	MIŠLJENJE	13



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

Klasa:041-01/10-01/8

Urbroj:613-11-10-5

Gospić, 6. srpnja 2010.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA NOVALJA ZA 2009.

Na temelju odredbi članka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje grada Novalja (dalje u tekstu: Grad) za 2009.

Revizija je obavljena u razdoblju od 18. svibnja do 6. srpnja 2010.

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

I. PODACI O GRADU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 10/97, 124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03, 86/06, 125/06, 16/07 i 95/08) utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Ličko senjske županije. Grad obuhvaća jedanaest naselja s ukupno 3 335 stanovnika (prema popisu iz 2001). Prema odredbama članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09) u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koje se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada ustrojena su upravna tijela: ured gradonačelnika i jedinstveni upravni odjel koji čine odsjek za proračun, te odsjek za prostorno uređenje, društvene i komunalne djelatnosti. Grad koncem 2009. ima 25 zaposlenika. Ima četiri proračunska korisnika u kojima radi 15 zaposlenika. Statut i drugi opći akti usklađeni su s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07). Gradsko vijeće ima 15 vijećnika. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Ivan Dabo.

Financijski izvještaji

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

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prihodi proračuna za 2009. planirani su u iznosu 39.818.500,00 kn, ostvareni su u iznosu 33.702.162,00 kn, što je za 6.116.338,00 kn ili 15,4% manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 7.806.468,00 kn ili 18,8%. Znatno ispod plana ostvareni su prihodi od pomoći i drugi prihodi poslovanja koji su planirani u iznosu 1.450.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 192.000,00 kn, što je za 1.258.000,00 kn ili 13,2% manje od plana. S obzirom na ostvarenje prihoda Grad je trebao realnije planirati prihode u skladu s odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08).

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

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi za 2009.

u kn

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	37.818.500,00	32.657.289,00	86,4	96,9
1.1.	Prihodi od poreza	17.408.000,00	15.722.548,00	90,3	46,7
1.1.1.	Porez na dohodak	6.300.000,00	5.328.337,00	84,6	15,8
1.1.2.	Porez na promet nekretnina	7.000.000,00	6.710.286,00	95,9	19,9
1.1.3.	Gradski porezi	4.108.000,00	3.683.925,00	89,7	10,9
1.2.	Pomoći	1.445.000,00	190.000,00	13,1	0,6
1.2.1.	Tekuće pomoći	1.445.000,00	190.000,00	13,1	0,6
1.3.	Prihodi od imovine	3.055.000,00	2.540.266,00	83,2	7,5
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	25.000,00	20.240,00	81,0	0,1
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	3.030.000,00	2.520.026,00	83,2	7,5
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	15.905.500,00	14.202.475,00	89,3	42,1
1.4.1.	Administrativne pristojbe	1.000.000,00	775.839,00	77,6	2,3
1.4.2.	Komunalna naknada i doprinos	9.500.000,00	9.054.103,00	95,3	26,9
1.4.3.	Drugi prihodi po posebnim propisima	5.405.500,00	4.372.533,00	80,9	13,0
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	5.000,00	2.000,00	40,0	-
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	2.000.000,00	1.044.873,00	52,2	3,1
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	2.000.000,00	1.044.873,00	52,2	3,1
	Ukupno	39.818.500,00	33.702.162,00	84,6	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 15.722.548,00 kn ili 46,7%, prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima 14.202.475,00 kn ili 42,1% i prihodi od imovine u iznosu 2.540.266,00 kn ili 7,5%. Svi drugi prihodi iznose 1.236.873,00 kn ili 3,7%. Tijekom 2009. prodana je imovina vrijednosti 1.044.873,00 kn, a u najznačajnijem dijelu se odnosi na prodano građevinsko zemljište površine 324 m² koje je prodano za 939.600,00 kn što je kupac podmirio u cijelosti, a odluku o prodaji nakon provedenog javnog nadmetanja donijelo je gradsko poglavarstvo. Uvedeni su svi gradski porezi, a prirez porezu na dohodak nije uveden.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od tekućih pomoći, naknada za eksploataciju mineralnih sirovina, koncesija na pomorskom dobru i naknada za priključenje na sustav odvodnje otpadnih voda i vodoopskrbni sustav, spomeničku rentu, boravišnu pristojbu, sufinanciranje građana u cijeni vode za izgradnju komunalne infrastrukture, komunalni doprinos, komunalnu naknadu i na prihode od prodaje građevinskog zemljišta. Ostvareni su u iznosu 15.801.686,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 49,9%, a iz prethodnih godina prenesena su namjenska sredstva u iznosu 1.039.952,00 kn, što ukupno iznosi 16.841.638,00 kn. Za propisane namjene utrošeno je 16.554.493,00 kn, a 287.145,00 kn nije utrošeno i nalazi se na računu proračuna.

U tablici broj 2 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2009.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2009.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	22.427.424,00	21.037.941,00	93,8	60,8
1.1.	Rashodi za zaposlene	3.924.800,00	3.890.199,00	99,1	11,2
1.2.	Materijalni rashodi	11.145.600,00	10.371.508,00	93,1	30,0
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	260.000,00	219.105,00	84,3	0,6
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	1.645.000,00	1.449.550,00	88,1	4,2
1.2.3.	Rashodi za usluge	8.101.100,00	7.663.986,00	94,6	22,1
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	1.139.500,00	1.038.867,00	91,2	3,0
1.3.	Financijski rashodi	91.000,00	63.255,00	69,5	0,2
1.4.	Subvencije	115.000,00	115.000,00	100,0	0,3
1.5.	Naknade građanima i kućanstvima	1.005.000,00	916.362,00	91,2	2,6
1.6.	Drugi rashodi poslovanja	6.146.024,00	5.681.617,00	92,4	16,4
1.6.1.	Tekuće donacije	3.277.024,00	2.993.791,00	91,4	8,7
1.6.2.	Kapitalne donacije	1.685.000,00	1.514.000,00	89,9	4,4
1.6.3.	Drugi rashodi	1.184.000,00	1.173.826,00	99,1	3,4
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	14.090.000,00	13.200.220,00	93,7	38,1
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	1.000.000,00	843.088,00	84,3	2,4
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	12.875.000,00	12.148.476,00	94,4	35,1
2.3.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	215.000,00	208.656,00	97,0	0,6
3.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	585.000,00	365.274,00	62,4	1,1
3.1.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	585.000,00	365.274,00	62,4	1,1
4.	Pokriće manjka prihoda i primitaka iz prethodne godine	2.716.076,00	0,00	-	-
Ukupno		39.818.500,00	34.603.435,00	86,9	100,0
Manjak prihoda i primitaka			901.273,00		

Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 39.818.500,00 kn, a izvršeni su u iznosu 34.603.435,00 kn, što je za 5.215.065,00 kn ili 13,1% manje od plana. Ostvaren je manjak prihoda tekuće godine u iznosu 901.273,00 kn što s manjkom prihoda i primitaka iz prethodne godine u iznosu 2.716.076,00 kn, čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 3.617.349,00 kn. S obzirom na iskazani manjak prihoda i primitaka, te dospjele obveze u iznosu 4.139.399,00 kn, predlaže se izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka, te voditi računa o preuzimanju obveza u sljedećim razdobljima kako ne bi bilo dovedeno u pitanje ravnomjerno zadovoljavanje svih javnih potreba.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci proračuna su rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 13.200.220,00 kn ili 38,1%, materijalni rashodi u iznosu 10.371.508,00 kn ili 30,0% i drugi rashodi poslovanja u iznosu 5.681.617,00 kn ili 16,4% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Svi drugi rashodi i izdaci imaju udjel 15,5%.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2009., ukupna vrijednost imovine te obveze i vlastiti izvori iskazani su u iznosu 139.591.402,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2009.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2009.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	111.899.183,00	124.430.227,00	111,2
2.	Financijska imovina	17.343.734,00	15.161.175,00	87,4
2.1.	Novčana sredstva	1.698.863,00	804.829,00	47,4
2.2.	Potraživanja	15.444.906,00	14.151.826,00	91,6
Ukupno imovina		129.242.917,00	139.591.402,00	108,0
3.	Obveze	17.146.571,00	16.496.739,00	96,2
4.	Vlastiti izvori	112.096.346,00	123.094.663,00	109,8
Ukupno obveze i vlastiti izvori		129.242.917,00	139.591.402,00	108,0

Nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost građevinskih objekata u iznosu 76.509.789,00 kn, zemljišta 6.140.617,00 kn, postrojenja i opreme 2.023.092,00 kn, prijevoznih sredstava 352.796,00 kn, umjetničkih dijela i muzejskih izložaka 979.114,00 kn, planova, projekata i programa 6.491.625,00 kn, nefinancijske imovine u pripremi (kanalizacijska i vodovodna mreža, komunalna infrastruktura poduzetničke zone, deponije komunalnog otpada) 31.931.244,00 kn, te sitnog inventara 1.950,00 kn.

Financijska imovina odnosi se na novčana sredstva u iznosu 804.829,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 13.630.154,00 kn, potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine 519.912,00 kn, druga potraživanja 1.760,00 kn i na rashode budućeg razdoblja u iznosu 204.520,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 3.019.007,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine 1.604.258,00 kn i obveze za primljene zajmove 11.873.474,00 kn. Dospjele su obveze u iznosu 4.139.399,00 kn, a nedospjele obveze iznose 12.357.340,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2009.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te izvršenje rashoda i izdataka u skladu s planom,
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, te
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje Grada.

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

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Grada. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Kod utvrđivanja područja rizika, korištene su i objave u tisku. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakonskih propisa, te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije korišteni su izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i subjekt u cjelini. Obavljeni su razgovori s gradonačelnikom i drugim zaposlenicima Grada i pribavljena su obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.

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

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

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti Državni ured za reviziju naložio je ustrojavanje sustava unutarnjih financijskih kontrola, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu pojedinih proračunskih prihoda, povjeravanje poslova održavanja javnih površina i nerazvrstanih cesta u skladu s propisima koji reguliraju područje komunalnog gospodarstva, te kod nabave roba, radova i usluga postupanje u skladu s propisima koji reguliraju područje javne nabave. Nadalje, predložio je urediti imovinsko-pravne odnose za ulaganja u izgradnju magistralnog vodovoda, podmorskog cjevovoda i kanalizacijske infrastrukture, koja su financirana proračunskim sredstvima.

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

Nalozi u postupku izvršenja:

- Ustrojavanje sustava unutarnjih financijskih kontrola.
- Poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda.
- Povjeravanje poslova održavanja javnih površina i nerazvrstanih cesta u skladu s propisima koji reguliraju područje komunalnog gospodarstva.
- Nabavljanje roba, radova i usluga u skladu s propisima koji reguliraju područje javne nabave.
- Rješavanje imovinsko-pravnih odnosa za ulaganja u izgradnju magistralnog vodovoda, podmorskog cjevovoda i kanalizacijske infrastrukture čija je izgradnja financirana proračunskim sredstvima.

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

Nalaz za 2009.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: unutarnje ustrojstvo i djelokrug rada, sustav unutarnjih financijskih kontrola, financijski izvještaji, donošenje proračunskih dokumenata, računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi i izdaci, imovina, obveze i postupci javne nabave.

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

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

- 1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Pravilnikom o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08) i Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08). Grad nije uspostavio i razvio financijsko upravljanje i kontrole u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole nije imenovan i nije donesen plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, što nije u skladu s odredbama članka 8. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Osoba zadužena za nepravilnosti i prijevare nije imenovana, što nije u skladu s odredbama članka 36. navedenoga Zakona.

Prema zakonskim odredbama Grad nije obvezan organizirati obavljanje poslova unutarnje revizije.

Državni ured za reviziju nalaže uspostaviti sustav financijskog upravljanja i kontrole u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

- 1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju i navodi da će uočene nepravilnosti vezano uz uspostavljanje sustava financijskog upravljanja i kontrole u narednim mjesecima biti otklonjene odnosno da će se sustav definirati sukladno Pravilniku o unutarnjoj sistematizaciji (izrada u tijeku) s obzirom da je u svibnju 2010. Odluka o unutarnjem ustrojstvu gradske uprave usklađena s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.*

2. Prihodi

- 2.1. Prihodi su planirani u iznosu 39.818.500,00 kn, ostvareni su u iznosu 33.702.162,00 kn, što je za 6.116.338,00 kn ili 15,4% manje od plana.

Potraživanja su iskazana u iznosu 14.151.826,00 kn od čega su nedospjela potraživanja iskazana u iznosu 500.111,00 kn i odnose se na potraživanja za komunalni doprinos na obročnu otplatu.

Dospjela potraživanja u iznosu 13.651.715,00 kn odnose se na potraživanja za gradske poreze u iznosu 3.644.486,00 kn, komunalnu naknadu 3.276.434,00 kn, komunalni doprinos 3.261.148,00 kn, sufinanciranje građana po katastarskim izmjerama 1.549.299,00 kn, zakup javnih površina 729.100,00 kn, zakup zemljišta i nekretnina 62.818,00 kn, naknadu za priključke na sustav javne odvodnje 505.791,00 kn, naknadu za priključke na vodoopskrbni sustav 100.967,00 kn, prodaju građevinskog zemljišta 519.912,00 kn i od zaposlenih u iznosu 1.760,00 kn. U cilju naplate potraživanja za komunalnu naknadu, komunalni doprinos i priključke na vodoopskrbni sustav Grad je dužnicima upućivao opomene i provodio postupke ovrhe. Za naplatu dospjelih potraživanja za zakup javnih površina, sufinanciranje građana po katastarskim izmjerama i naknadu za priključke na sustav javne odvodnje u iznosu 2.784.190,00 kn nisu poduzimane mjere naplate. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), tijela jedinice lokalne samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, 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. Za prekid zastare nije dovoljna opomena. Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05 i 41/08), zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine.

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

- 2.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju, te navodi da je tijekom 2009. provedeno znatno više postupaka ovrhe za naplatu prihoda u odnosu na prethodnu godinu iako je naplata otežana uslijed djelovanja gospodarske krize.*

3. Rashodi i izdaci

- 3.1. Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 39.818.500,00 kn, a izvršeni su u iznosu 34.603.435,00 kn, što je za 5.215.065,00 kn ili 13,1% manje od plana. Manjak prihoda nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 901.273,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 2.716.076,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 3.617.349,00 kn. S obzirom na iskazani manjak prihoda, te dospjele obveze u iznosu 4.139.399,00 kn, predlaže se izraditi prijedlog mjera radi financiranja obveza, kako bi se proračunska sredstva, u narednim fiskalnim razdobljima, koristila ravnomjerno za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Grada.

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture izvršeni su u iznosu 4.751.579,00 kn, a odnose se na rashode za održavanje javnih površina 2.713.557,00 kn, nerazvrstanih cesta 508.187,00 kn i održavanje javne rasvjete 1.529.835,00 kn (održavanje 826.651,00 kn i električna energija 703.184,00 kn). Program održavanja komunalne infrastrukture je donesen i usklađen je s proračunom.

Gradska odluka o komunalnim djelatnostima kojom bi se utvrdio način obavljanja komunalnih djelatnosti održavanja javnih površina, nerazvrstanih cesta, te javne rasvjete nije donesena, a što je trebalo je učiniti na način propisan odredbom članka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da komunalne djelatnosti mogu obavljati trgovačko društvo, javna ustanova ili vlastiti pogon koje osniva jedinica lokalne samouprave, te pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji odnosno ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Komunalna djelatnost održavanja javne rasvjete povjerena je nakon provedenih postupaka javne nabave, a odluka gradskog vijeća o izboru osobe (pravne ili fizičke) kojoj se povjeravaju spomenuti poslovi nije donesena. Komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta u iznosu 395.478,00 kn i javnih površina u iznosu 366.790,00 kn, obavljale su pravne osobe odabrane izravnim ugovaranjem. Prema odredbi članka 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09) 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.

Tijekom 2009. komunalnom društvu u vlasništvu Grada prenesena su sredstva u iznosu 532.841,00 kn što je 1,5% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Prijenosi su evidentirani na računu kapitalnih donacija (izgradnja kanalizacije) u iznosu 450.000,00 kn, te računu izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova (magistralni vodovod i podmorski cjevovod) u iznosu 82.841,00 kn. Gradnja kanalizacije planirana je programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Komunalno društvo je nositelj radova, a Grad je proveo postupak izbora izvoditelja radova. Radovi su u tijeku, započeli su koncem 2005., a do vremena obavljanja revizije (lipanj 2010.) izvedeni su u iznosu 10.733.695,00 kn. Grad je na temelju ugovora o financiranju izgradnje kanalizacije komunalnom društvu do konca 2009. prenio 1.744.177,00 kn od čega u 2009. iznos 450.000,00 kn. Izgrađena kanalizacija evidentirana je u poslovnim knjigama komunalnog društva. Magistralni vodovod i podmorski cjevovod izgrađen je 2000., a imovina je evidentirana u poslovnim knjigama komunalnog društva. Grad je za otplate kredita komunalnom društvu od 1996. do konca 2009. prenio 4.999.538,00 kn od čega u 2009. iznos 82.841,00 kn. Za ukupno prenesena sredstva komunalnom društvu do konca 2009. u iznosu 6.743.715,00 kn Grad nije uredio imovinsko pravne odnose. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama članaka od 23. do 26. Zakona o vodama (Narodne novine 153/09), prema kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Javna vodoopskrba i odvodnja uređena je odredbama članaka od 196. do 216. spomenutog Zakona prema kojima se ove djelatnosti obavljaju kao javna služba od interesa za gradove i općine, te su utvrđeni uvjeti pod kojima radi isporučitelj vodne usluge. Također su, odredbama članka 258. Zakona o vodama, utvrđeni rokovi za usklađenje obavljanja komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda s odredbama spomenutog Zakona. Državni ured za reviziju predlaže pitanje vodoopskrbe i odvodnje na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama.

Državni ured za reviziju nalaže donošenje gradske odluke o komunalnim djelatnostima kojom bi se utvrdio način obavljanja komunalnih djelatnosti, te povjeravanje poslova održavanja javnih površina, nerazvrstanih cesta i javne rasvjete u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- 3.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju, te navodi da je u tijeku donošenje Odluke o komunalnim djelatnostima. Nadalje se navodi, da će se imovinsko pravni odnosi s komunalnim društvom za izgrađenu komunalnu infrastrukturu čija izgradnja je financirana proračunskim sredstvima uskladiti prema odredbama Zakona o vodama odnosno definirati kao javno dobro u javnoj uporabi.*

4. Postupci javne nabave

- 4.1. Grad je donio plan nabave. Ustrojena je evidencija o provedenim postupcima nabave i zaključenim ugovorima o nabavi za 2009. Tijekom 2009. provedeno je 16 postupaka nabave po kojima su nabave ugovorene u vrijednost 3.683.241,00 kn, a rashodi po ovim ugovorima izvršeni su 2.807.745,00 kn. Dio rashoda koji su izvršeni u 2009. odnose se na rashode po postupcima nabave koji su provedeni prethodnih godina i iznose 4.834.575,00 kn. Izvješće o javnoj nabavi za 2009. dostavljeno je tijelu nadležnom za sustav javne nabave. Tijekom 2009. Grad je poništio dva postupka javne nabave.

Bez primjene propisanih postupaka nabave, izravnom pogodbom, nabavljeni su različiti radovi i materijal u iznosu 2.775.442,00 kn (izgradnja cesta 1.658.580,00 kn, vodovoda i odvodnje 518.355,00 kn, javne rasvjete 409.207,00 kn, nabava kamenih klupa 109.800,00 kn, te izrada studije gospodarskog razvoja 79.500,00 kn). Prema odredbi članka 3. Zakona o javnoj nabavi, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su obveznici primjene spomenutog Zakona.

Izravno bez provođenja pregovaračkog postupka javne nabave ugovoreni su dodatni radovi na uređenju prometnica u poduzetničkoj zoni vrijednosti 212.937,00 kn (25,0% vrijednosti osnovnog ugovora), dodatni radovi na uređenju zgrade mjesnog odbora vrijednosti 198.563,00 kn (19,1% vrijednosti osnovnog ugovora) i dodatni radovi na uređenju plaže vrijednosti 26.775,00 kn (5,4% vrijednosti osnovnog ugovora). Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 14. i 25. Zakona o javnoj nabavi prema kojima je propisano da je naručitelj obavezan za nabavu dodatnih radova provesti pregovarački postupak javne nabave.

Proveden je pregovarački postupak javne nabave za ponavljanje nabave za dodatne radove asfaltiranje ulica vrijednosti 196.765,00 kn, iako u prvom pozivu za javno nadmetanje nije predviđena mogućnost ponavljanja nabave. Prema odredbama članka 14. i 25. Zakona o javnoj nabavi naručitelj je za nabavu dodatnih radova obavezan provesti pregovarački postupak javne nabave, odnosno ako se novi dodatni radovi sastoje u ponavljanju istih radova, u prvom pozivu za javno nadmetanje potrebno je predvidjeti mogućnost ponavljanja nabave.

Državni ured za reviziju nalaže nabavu roba, radova i usluga u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 4.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju, te navodi da će u buduće nastojati nabavu roba, radova i usluga provodi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nadalje se obrazlaže, da za nabavu dodatnih radova nisu provedeni pregovarački postupci javne nabave, ali su obavijesti o zaključenju dodatka ugovorima objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji, obavljena je financijska revizija Grada za 2009. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Revizija je planirana i obavljena na način koji pruža razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Sustav financijskog upravljanja i kontrola nije uspostavljen (točka 1. Nalaza).
 - Za naplatu dospjelih potraživanja za zakup javnih površina, sufinanciranje građana po katastarskim izmjerama i naknadu za priključke na sustav javne odvodnje u iznosu 2.784.190,00 kn nisu poduzimane mjere naplate (točka 2. Nalaza).
 - Manjak prihoda i primitaka za pokriće u slijedećem razdoblju iznosi 3.617.349,00 kn, a dospjele obveze 4.139.399,00 kn i čine 12,3% ostvarenih prihoda. Stoga je potrebno izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka, odnosno iznaći izvore financiranja za podmirivanje dospjelih obveza. Komunalne djelatnosti održavanja javnih površina, nerazvrstanih cesta i javne rasvjete u iznosu 1.588.919,00 kn nisu obavljane u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Grad je od 1996. do konca 2009. komunalnom društvu u vlasništvu Grada za izgradnju objekata vodoopskrbe i odvodnje prenio 6.743.715,00 kn od čega tijekom 2009. sredstva u iznosu 532.841,00 kn. Grad s komunalnim društvom za ulaganja u izgradnju objekata vodoopskrbe i odvodnje nije uredio imovinsko - pravne odnose. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama Zakona o vodama, prema kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Stoga je predloženo pitanje vodoopskrba i odvodnje na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama (točka 3. Nalaza).
 - Bez primjene propisanih postupaka javne nabave, izravnom pogodbom, nabavljeni su različiti radovi i materijal u vrijednosti 2.775.442,00 kn. Dodatni radovi na uređenju prometnica u poduzetničkoj zoni vrijednosti 212.937,00 kn (25,0% vrijednosti osnovnog ugovora), dodatni radovi na uređenju zgrade mjesnog odbora vrijednosti 198.563,00 kn (19,1% vrijednosti osnovnog ugovora) i dodatni radovi na uređenju plaže vrijednosti 26.775,00 kn (5,4% vrijednosti osnovnog ugovora) ugovoreni su izravno bez provođenja pregovaračkog postupka javne nabave. Za asfaltiranje ulica vrijednosti 196.765,00 kn proveden je pregovarački postupak za ponavljanje nabave, iako u prvom pozivu za nadmetanje nije predviđena mogućnost ponavljanja nabave (točka 4. Nalaza).

4. Grad obuhvaća 11 naselja s ukupno 3 335 stanovnika. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada ustrojena su upravna tijela u kojima je zaposleno 25 zaposlenika. Proračunski dokumenti su doneseni u skladu sa zakonskim propisima. Prihodi su ostvareni u iznosu 33.702.162,00 kn, a rashodi su izvršeni u iznosu 34.603.435,00 kn. Manjak prihoda nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 901.273,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 2.716.076,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 3.617.349,00 kn. Dospjele obveze na koncu godine iznose 4.139.399,00 kn. S obzirom na iskazan manjak potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka, odnosno voditi računa o preuzimanju obveza u narednim godinama radi ravnomjernog zadovoljavanja svih javnih potreba. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od poreza u iznosu 15.722.548,00 kn ili 46,7%, prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima u iznosu 14.202.475,00 kn ili 42,1%, te prihodi od imovine u iznosu 2.540.266,00 kn ili 7,5% u odnosu na ostvarene prihode. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 15.801.686,00 kn i čine 49,9% ukupno ostvarenih prihoda. Sredstva osigurana u proračunu korištena su za propisane namjene. Dospjela potraživanja koncem 2009. iznose 13.651.715,00 kn. Vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalnu naknadu i gradske poreze u iznosu 6.920.920,00 kn ili 50,7% dospjelih potraživanja. Pri naplati pojedinih potraživanja, nisu poduzimane mjere naplate. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba građana. Stanje zaduženja, koncem 2009., iznosi 11.873.474,00 kn. Grad se zadužio prethodnih godina za izgradnju magistralnog vodovoda, podmorskog cjevovoda i za izgradnju vodovodne i kanalizacijske infrastrukture. Stanje danih jamstava iznosi 1.071.024,00 kn. Jamstva su dana prethodnih godina turističkim zajednicama s područja Grada, lučkoj upravi, te komunalnom društvu u vlasništvu Grada. Grad nije davao suglasnosti za zaduživanje, te nije pozajmljivao proračunska sredstva. Proračunska sredstva korištena su za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga: za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, subvencije, za socijalne potrebe, školstvo, šport, kulturu i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci izvršeni su za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 13.200.220,00 kn ili 38,1%, materijalne rashode u iznosu 10.371.508,00 kn ili 30,0% i za druge rashode poslovanja u iznosu 5.681.617,00 kn ili 16,4% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Gradska odluka o komunalnim djelatnostima kojom bi se utvrdio način obavljanja komunalnih djelatnosti, nije donesena. Komunalne djelatnosti obavljane su u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim održavanja javnih površina, nerazvrstanih cesta i javne rasvjete. Grad je od 1996. do konca 2009. komunalnom društvu u vlasništvu Grada za izgradnju objekata vodoopskrbe i odvodnje prenio 6.743.715,00 kn. Imovina je evidentirana u poslovnim knjigama komunalnog društva, a Grad s komunalnim društvom za ulaganja nije uredio imovinsko - pravne odnose. Predloženo je pitanje vodoopskrbe i odvodnje na području Grada, urediti u skladu s odredbama Zakona o vodama. Postupci javne nabave provedeni su u skladu sa zakonskim odredbama, osim za nabavu različitih radova i materijala za izgradnju cesta, vodovoda i odvodnje, javne rasvjete, kamenih klupa, zgrade mjesnog odbora, te za izradu studije gospodarskog razvoja vrijednosti 3.410.482,00 kn. Grad nije uspostavio sustav unutarnjih financijskih kontrola.