



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD NOVI VINODOLSKI

Rijeka, lipanj 2011.

SADRŽAJ

stranica

| | | |
|------|---|----|
| I. | PODACI O GRADU | 2 |
| | Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo | 2 |
| | Financijski izvještaji | 2 |
| II. | REVIZIJA ZA 2010. | 6 |
| | Ciljevi i područja revizije | 6 |
| | Metode i postupci revizije | 6 |
| | Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009. | 6 |
| | Nalaz za 2010. | 9 |
| III. | MIŠLJENJE | 18 |



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

KLASA: 041-01/11-02/10

URBROJ: 613-10-11-5

Rijeka, 3. lipnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI
GRADA NOVOG VINODOLSKOG ZA 2010.

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 – pročišćeni tekst i 177/04) obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje grada Novog Vinodolskog (dalje u tekstu: Grad) za 2010.

Revizija je obavljena u razdoblju od 18. veljače do 3. lipnja 2011.

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 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10 i 145/10) utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Primorsko-goranske županije. Grad obuhvaća 21 naselje s ukupno 5 282 stanovnika (prema popisu iz 2001.). Prema odredbama članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09) u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grad je ustrojio jedan ured i tri upravna odjela. Grad ima 35 zaposlenika. Proračunski korisnici Grada su dječji vrtić, centar za kulturu, narodni muzej i galerija te narodna knjižnica i čitaonica. Proračunski korisnici imaju 25 zaposlenika. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovica i koeficijenta za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika te donošenja odgovarajućih odluka i akata postupljeno je u skladu s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10) i Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 74/10). Statut i drugi opći akti usklađeni su s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Gradsko vijeće ima 13 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Oleg Butković.

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 su planirani u iznosu 46.228.870,00 kn, a ostvareni su u iznosu 27.672.985,00 kn, što je za 18.555.885,00 kn ili 40,1% manje od planiranih. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 8.522.942,00 kn ili 23,6%. Znatno ispod plana, za 18.149.457,00 kn ili 95,2%, ostvareni su prihodi od prodaje nefinancijske imovine. Izmjenama proračuna trebalo je realnije planirati proračunske prihode.

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

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi za 2010.

u kn

| Redni broj | Prihodi | Planirano | Ostvareno | Ostvarenje u % | Udjel ostvarenja u % |
|------------|---|---------------|---------------|----------------|----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. | Prihodi poslovanja | 27.168.000,00 | 26.761.572,00 | 98,5 | 96,7 |
| 1.1. | Prihodi od poreza | 14.001.700,00 | 13.010.969,00 | 92,9 | 47,0 |
| 1.1.1. | Porez i prerez na dohodak | | 8.668.721,00 | - | 31,3 |
| 1.1.2. | Porez na promet nekretnina | | 2.407.214,00 | - | 8,7 |
| 1.1.3. | Gradski porezi | | 1.935.033,00 | - | 7,0 |
| 1.2. | Pomoći | 520.500,00 | 512.000,00 | 98,4 | 1,8 |
| 1.2.1. | Tekuće pomoći | | 512.000,00 | - | 1,8 |
| 1.3. | Prihodi od imovine | 3.070.000,00 | 3.178.917,00 | 103,6 | 11,5 |
| 1.3.1. | Prihodi od nefinancijske imovine | 3.070.000,00 | 3.178.917,00 | 103,6 | 11,5 |
| 1.4. | Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima | 9.453.800,00 | 9.959.686,00 | 105,3 | 36,0 |
| 1.4.1. | Administrativne pristojbe | 484.000,00 | 454.288,00 | 93,9 | 1,7 |
| 1.4.2. | Prihodi po posebnim propisima | 8.969.800,00 | 9.505.398,00 | 106,00 | 34,3 |
| 1.4.2.1. | Komunalna naknada i doprinos | | 8.664.262,00 | - | 31,3 |
| 1.4.2.2. | Drugi prihodi po posebnim propisima | | 841.136,00 | - | 3,0 |
| 1.5. | Drugi prihodi poslovanja | 122.000,00 | 100.000,00 | 82,0 | 0,4 |
| 2. | Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 19.060.870,00 | 911.413,00 | 4,8 | 3,3 |
| 2.1. | Prihodi od prodaje neproizvedene imovine | 18.970.870,00 | 829.460,00 | 4,4 | 3,0 |
| 2.2. | Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine | 90.000,00 | 81.953,00 | 91,1 | 0,3 |
| Ukupno | | 46.228.870,00 | 27.672.985,00 | 59,9 | 100,00 |

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 13.010.969,00 kn ili 47,0%, prihodi od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 8.664.262,00 kn ili 31,3%, te prihodi od imovine u iznosu 3.178.917,00 kn ili 11,5% ukupno ostvarenih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 2.818.837,00 kn ili 10,2% ukupnih prihoda. Uvedeni su svi gradski porezi i prerez porezu na dohodak po stopi 7,0%.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od pomoći, naknade za koncesije i koncesijska odobrenja, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, spomeničku rentu, boravišnu pristojbu, doprinos za šume, naknada za razvoj, naknadu za priključenje na komunalnu infrastrukturu, vodni doprinos, te prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 13.160.275,00 kn i njihov udjel iznosi 47,6%. Od toga je za propisane namjene utrošeno 12.127.643,00 kn, na žiro računu se nalazi 488.964,00 kn, a dio prihoda od komunalnog doprinosa u iznosu 543.668,00 kn nije utrošen za propisane namjene, već za tekuće proračunske potrebe.

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

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2010.

u kn

| Redni broj | Rashodi i izdaci | Planirano | Izvršeno | Izvršenje u % | Udjel izvršenja u % |
|------------|---|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. | Rashodi poslovanja | 32.287.900,00 | 26.178.934,00 | 81,1 | 89,0 |
| 1.1. | Rashodi za zaposlene | 6.460.000,00 | 6.196.886,00 | 95,9 | 21,1 |
| 1.2. | Materijalni rashodi | 10.153.400,00 | 9.025.268,00 | 88,9 | 30,7 |
| 1.2.1. | Naknade troškova zaposlenima | 153.000,00 | 158.578,00 | 103,7 | 0,5 |
| 1.2.2. | Rashodi za materijal i energiju | 1.894.700,00 | 1.848.505,00 | 97,6 | 6,3 |
| 1.2.3. | Rashodi za usluge | 6.780.000,00 | 5.933.403,00 | 87,5 | 20,2 |
| 1.2.4. | Drugi nespomenuti rashodi poslovanja | 1.325.700,00 | 1.084.782,00 | 81,8 | 3,7 |
| 1.3. | Financijski rashodi | 1.375.000,00 | 1.296.504,00 | 94,3 | 4,4 |
| 1.4. | Subvencije | 225.000,00 | 207.050,00 | 92,0 | 0,7 |
| 1.5. | Naknade građanima i kućanstvima | 1.607.000,00 | 1.472.114,00 | 91,6 | 5,0 |
| 1.6. | Drugi rashodi poslovanja | 12.467.500,00 | 7.981.112,00 | 64,0 | 27,2 |
| 1.6.1. | Tekuće donacije | 6.327.500,00 | 5.681.620,00 | 89,8 | 19,3 |
| 1.6.2. | Kapitalne donacije | 880.000,00 | 308.514,00 | 35,1 | 1,1 |
| 1.6.3. | Izvanredni rashodi | 35.000,00 | 0,00 | - | - |
| 1.6.4. | Kapitalne pomoći | 5.225.000,00 | 1.990.978,00 | 38,1 | 6,8 |
| 2. | Rashodi za nabavu nefinancijske imovine | 4.498.800,00 | 2.566.328,00 | 57,1 | 8,7 |
| 2.1. | Rashodi za nabavu neproizvedene imovine | 1.301.000,00 | 1.186.664,00 | 91,2 | 4,0 |
| 2.2. | Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine | 1.440.000,00 | 1.293.912,00 | 89,9 | 4,4 |
| 2.3. | Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini | 1.757.000,00 | 85.751,00 | 4,9 | 0,3 |
| 3. | Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova | 661.003,00 | 660.617,00 | 99,9 | 2,3 |
| 3.1. | Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova | 655.000,00 | 654.614,00 | 100,0 | 2,3 |
| 3.2. | Izdaci za dionice i udjele u glavnici | 6.003,00 | 6.003,00 | 100,0 | - |
| 4. | Pokriće manjka prihoda | 8.781.167,00 | 0,00 | | |
| | Ukupno | 46.228.870,00 | 29.405.879,00 | 63,6 | 100,0 |
| | Manjak prihoda | | 1.732.894,00 | | |

Rashodi i izdaci proračuna su planirani u iznosu 46.228.870,00 kn, a izvršeni su u iznosu 29.405.879,00 kn, što je za 16.822.991,00 kn ili 36,4% manje od plana. Manjak prihoda tekuće godine iznosi 1.732.894,00 kn. Iz prethodne godine prenesen je manjak prihoda u iznosu 11.215.824,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 12.948.718,00 kn. Koncem 2010. dospjele obveze iznose 12.126.832,00 kn. S obzirom na iskazani manjak, potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju obveza kako se ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima. Znatno ispod plana izvršeni su rashodi za nabavu nefinancijske imovine, te je rashode i izdatke trebalo realnije planirati.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su izvršeni za materijalne rashode u iznosu 9.025.268,00 kn ili 30,7%, druge rashode poslovanja u iznosu 7.981.112,00 kn ili 27,2%, te rashode za zaposlene 6.196.886,00 kn ili 21,1% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 6.202.613,00 kn i imaju udjel 21,0%.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 215.026.271,00 kn.

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

Tablica broj 3

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

u kn

| Redni broj | Opis | 1. siječnja | 31. prosinca | Indeks (4/3) |
|------------|--|----------------|----------------|--------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. | Nefinancijska imovina | 147.804.729,00 | 150.082.531,00 | 101,5 |
| 2. | Financijska imovina | 65.692.445,00 | 64.943.740,00 | 98,9 |
| 2.1. | Novčana sredstva | 965.555,00 | 493.041,00 | 51,1 |
| 2.2. | Depoziti, jamčevni polozi | 171.435,00 | 171.435,00 | 100,0 |
| 2.3. | Potraživanja | 19.292.792,00 | 20.154.363,00 | 104,5 |
| 2.4. | Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici | 34.659.833,00 | 34.413.049,00 | 99,9 |
| 2.5. | Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda | 10.602.830,00 | 9.711.852,00 | 91,6 |
| | Ukupno imovina | 213.497.174,00 | 215.026.271,00 | 100,7 |
| 3. | Obveze | 34.991.938,00 | 34.745.539,00 | 99,6 |
| 4. | Odgođeno plaćanje rashoda i prihoda budućeg razdoblja | 335.471,00 | 110.381,00 | 32,9 |
| 5. | Vlastiti izvori | 178.505.236,00 | 180.170.351,00 | 100,9 |
| | Ukupno obveze i vlastiti izvori | 213.497.174,00 | 215.026.271,00 | 100,7 |
| | Izvanbilančni zapisi | 7.303.610,00 | 7.114.385,00 | 97,4 |

Nefinancijska imovina se odnosi se na vrijednost zemljišta u iznosu 107.821.250,00 kn, građevinskih objekata 38.660.375,00 kn, ulaganja na tuđoj imovini radi prava korištenja (ulaganja na pomorskom dobru) u iznosu 765.527,00 kn, opreme 395.945,00 kn, prijevoznih sredstava 31.930,00 kn, nefinancijske imovine u pripremi 110.381,00 kn, te nematerijalne proizvedene imovine (ulaganja u računalne programe, prostorno planski dokumenti i projekti) u iznosu 2.297.123,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 493.041,00 kn, jamčevne pologe 171.435,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 19.790.626,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine 311.840,00 kn, druga potraživanja 51.897,00 kn, udjele u glavnici 34.413.049,00 kn, te rashode budućeg razdoblja u iznosu 9.711.852,00 kn. Rashodi budućeg razdoblja odnose se na buduće obveze po sporazumima s komunalnim društvima u suvlasništvu Grada.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 11.250.143,00 kn, za nabavu nefinancijske imovine 2.068.903,00 kn, za primljene zajmove u iznosu 21.426.493,00 kn i za odgođeno plaćanje rashoda 110.381,00 kn. Unutar obveza za primljene zajmove evidentirane su preuzete dugoročne obveze po dvije suglasnosti dane komunalnim društvima u suvlasništvu za otplatu kredita za izgradnju vodoopskrbe, odvodnje i mrtvačnica u iznosu 9.711.852,00 kn.

U okviru izvanbilančnih zapisa u iznosu 7.114.385,00 kn evidentirane su kapitalne pomoći doznačene od 2004. do 2009. komunalnom društvu u suvlasništvu Grada za financiranje izgradnje objekata i uređaja vodoopskrbe.

U bilješkama uz financijske izvještaje iskazan je pregled suglasnosti za zaduživanje danih komunalnim društvima u suvlasništvu Grada u iznosu 34.903.659,00 kn. Na suglasnosti dane komunalnom društvu koje obavlja djelatnost odvodnje otpadnih voda, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina i groblja odnosi se 4.283.701,00 kn, a 30.619.958,00 kn na komunalno društvo koje obavlja distribuciju pitke vode. Plaćanja po danim suglasnosti prvom komunalnom društvu u cijelosti su obveza Grada i evidentirane su u okviru primljenih zajmova s kamatama u iznosu 4.653.811,00 kn. S obzirom da je komunalno društvo koje obavlja distribuciju pitke vode u suvlasništvu grada Crikvenice, dio danih suglasnosti odnosi se na izgradnju na području ove jedinice lokalne samouprave. Od spomenutog iznosa (30.619.958,00 kn) obveza Grada evidentirana u okviru primljenih zajmova iznosi 5.058.041,00 kn, odnosno ukupne obveze s kamatama na otplaćeni i neotplaćeni dio glavnice te dodatnim ulaganjima sa stanjem na dan 31. prosinca 2010. iznose 7.921.250,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2010.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije bili 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 podaci iz ranijeg razdoblja i s podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su 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 sa zaposlenicima Grada i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Grada za 2009. o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo 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 uspostavljanje sustava unutarnjih financijskih kontrola, evidentiranje groblja, zemljišta i objekata u vlasništvu Grada, te dugoročnih potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu u poslovnim knjigama, poduzimanje mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, te sastavljanje programa održavanja komunalne infrastrukture s propisanim elementima. Predložio je sastaviti prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda, te voditi računa o preuzimanju obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima.

Isto tako, predložio je pitanje vodoopskrbe i odvodnje te pripadnost vodnih naknada na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama.

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

Nalozi i prijedlozi prema kojima nije postupljeno:

- U cilju uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrola Grad je imenovao voditelja za financijsko upravljanje i kontrole kao i osobu zaduženu za nepravilnosti, te je donio Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, dok druge aktivnosti na uspostavi i razvoju cjelovitog sustava nisu poduzimane.
- Vrijednosti zemljišta, groblja i dijela objekata u vlasništvu Grada te dugoročnih potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu nisu evidentirane u poslovnim knjigama.
- Mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda nisu poduzimane.
- Program održavanja komunalne infrastrukture ne sadrži opseg poslova održavanja.
- Preuzimanje obveza u okviru proračunom i projekcijom raspoloživih sredstava kako ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima.
- Predloženo je urediti pitanje vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda s komunalnim društvima u suvlasništvu Grada u skladu sa zakonskim odredbama.

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

Nalaz za 2010.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode, rashode i izdatke, te postupak 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). Tijekom 2010. imenovan je voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, osoba zadužena za nepravilnosti i prijevare, te je donesen plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola kojim su utvrđene aktivnosti potrebne za provedbu financijskog upravljanja i kontrola s odgovornim osobama i rokovima. Grad nije razvio financijsko upravljanje i kontrole u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Prema odredbama članka 7. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, aktivnosti potrebne za provedbu financijskog upravljanja i kontrola su samoprocjena pet komponenti financijskog upravljanja i kontrola, sastavljanje izvještaja o viziji, misiji i ciljevima, izrada popisa i opisa poslovnih procesa i utvrđivanje revizijskog traga, sastavljanje knjige poslovnih procesa, utvrđivanje i procjena rizika, sastavljanje strategije upravljanja rizicima, analiza postojećih i potrebnih kontrola, te donošenje plana za otklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola. U skladu s novom Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009. - 2011., bilo je potrebno koncem 2009., odnosno početkom 2010. donijeti novi plan za uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola. Prema Strategiji, plan za uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola Grada trebao je sadržavati ciljeve daljnjeg razvoja sustava koji su sadržani u Strategiji, svaki cilj trebalo je ukratko obrazložiti i navesti planirane aktivnosti za realizaciju ciljeva.

Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola nije sastavljeno, što nije u skladu s odredbama članka 16. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru. Prema odredbama članka 7. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10) čelnik je odgovoran za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te za učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračuna, o čemu je obavezan za 2011. sastaviti izjavu o fiskalnoj odgovornosti i dostaviti je Ministarstvu financija koje provjerava njezin sadržaj.

Prema zakonskim odredbama Grad nije obavezan ustrojiti unutarnju reviziju.

Državni ured za reviziju nalaže usklađenje plana za uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009. - 2011., sastavljanje godišnjeg izvješća, te razvijanje sustava u skladu s odredbama Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

- 1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. Obrazlaže da je djelomično otklonio navedenu nepravilnost donošenjem plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola te da će sastaviti godišnje izvješće za 2011. za koju i počinje obveza podnošenja izjave o fiskalnoj odgovornosti.*

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. U poslovnim knjigama nisu evidentirane vrijednosti groblja koja se nalaze na području Grada i dodatna ulaganja u izgradnju mrtvačnica u iznosu 1.328.189,00 kn. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 2. Zakona o grobljima (Narodne novine 19/98), prema kojoj su groblja komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem području se nalaze. Nadalje, nisu evidentirana sva zemljišta u vlasništvu Grada, zemljišta površine 56 025 m² dobivena u 2010. u stečajnom postupku trgovačkog društva, te dugoročna potraživanja za stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo prodane na obročnu otplatu.

U poslovnim knjigama u okviru računa imovine nisu evidentirane sve poslovne promjene na zemljištima (kupnje, prodaje, zamjene). Evidentirano je početno stanje vrijednosti zemljišta, te koncem godine povećanje vrijednosti zemljišta za 10.052.953,00 kn. Spomenuto povećanje je evidentirano, nakon obavljenog popisa imovine i obveza, kao razlika vrijednosti kupljenog zemljišta i novo uknjiženog zemljišta te prodanog zemljišta, što nije u skladu s odredbom članka 5. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07), kojima je propisano da je proračun obavezan u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora. Odredbom 98. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), propisano je da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja.

Grad vodi analitička knjigovodstva potraživanja i obveza, te knjigu izlaznih i knjigu ulaznih računa. Podaci o potraživanjima i plaćanju pojedinih subjekata iskazani u analitičkim evidencijama potraživanja, nisu usklađeni s podacima iskazanim u glavnoj knjizi. Na taj način ne osigurava se u potpunosti nadzor i praćenje poslovanja u dijelu naplate prihoda. Navedeno nije u skladu s odredbom članaka 8. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prema kojoj pomoćne knjige jesu analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja.

U poslovnim knjigama nije iskazano ulaganje u poslovni prostor namijenjen za trgovačku i ugostiteljsku djelatnost, obavljeno u 2007. u vrijednosti 108.392,00 kn, te nisu iskazani prihodi od zakupa spomenutog poslovnog prostora za 2010. u iznosu 10.839,00 kn. Ugovor o zakupu zaključen je 2006. na deset godina, a mjesečna zakupnina iznosi 903,00 kn.

U rujnu 2007. zaključen je ugovor kojim je Grad priznao zakupcu ulaganja u poslovni prostor u vrijednosti 108.392,00 kn, a plaćanje zakupnine je ugovoreno putem prijeba s uložnim sredstvima za razdoblje deset godina koliko traje zakup. Navedeni poslovni događaji nisu iskazani u poslovnim knjigama.

Prema odredbi članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, dodatna ulaganja u poslovni prostor trebalo je evidentirati na temelju nastanka poslovnog događaja i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju, a naplaćene prihode u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti.

Rashodi za financiranje djelatnosti tri proračunska korisnika (centra za kulturu, narodnog muzeja i galerije te narodne knjižnice i čitaonice), planirani su i iskazani unutar tekućih donacija u iznosu 1.620.365,00 kn, te nisu raspoređeni po programima. Odredbom članka 16. Zakona o proračunu, propisano je da se posebni dio proračuna sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata.

Godišnji popis imovine i obveza je obavljen sa stanjem na dan 31. prosinca 2010. Ukupna vrijednost imovine iznosi 215.026.271,00 kn. Utvrđeno je da nije obavljen cjelovit popis imovine koji se odnosi na dio nekretnina koji nije procijenjen i evidentiran u poslovnim knjigama, te nije popisani dio potraživanja. Godišnjim popisom imovine i obveza nisu obuhvaćeni stanovi i poslovni prostori u vlasništvu Grada, nematerijalna imovina, potraživanja za gradske poreze u iznosu 5.055.789,00 kn, te potraživanja za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo. U izvješću o izvršenom popisu imovine i obveza nije navedena ukupna vrijednost imovine, vrijednost dugotrajne materijalne imovine i vrijednosti potraživanja, već su samo priložene popisne liste imovine i potraživanja. Prema odredbama članaka 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, popis imovine i obveza mora se sastaviti na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance, a podaci o popisu se unose pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga zakonskom predstavniku.

Državni ured za reviziju nalaže evidentiranje groblja, svih zemljišta u vlasništvu Grada, dugoročnih potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu, dodatnih ulaganja u poslovni prostor u poslovnim knjigama, iskazivanje svih poslovnih promjena na zemljištima, vođenje analitičkih knjigovodstvenih evidencija, iskazivanje prihoda od zakupnina u izvještajnom razdoblju u kojem su raspoloživi, planiranje i iskazivanje rashoda proračunskih korisnika prema vrstama rashoda te obavljanje godišnjeg popisa imovine i obveza u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- 2.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi da je sastavljen «naturalni popis» groblja sa svim katastarskim česticama i priloženim gruntovnim izvadcima. Dio groblja se nalazi na česticama u vlasništvu Republike Hrvatske za koje je prijenos moguć nakon izvršenih cijepanja čestica i uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Nadalje, navodi da je za očekivati da će se Republika Hrvatska upisati na jedno novo groblje, jer se nalazi izvan građevinskog područja, što je jedino mjerilo za upis vlasništva Republike Hrvatske. Za groblja u vlasništvu Grada navodi se da će se izvršiti procjena po ovlaštenom vještaku u skladu s financijskim mogućnostima Grada.*

Za dvije mrtvačnice navodi da je zaključen ugovor o pravu građenja s komunalnim društvom u suvlasništvu Grada. Obrazlaže se da istekom ugovora o pravu građenju objekti postaju dijelom nekretnina u vlasništvu Grada, što smatra da je u skladu s odredbama Zakona o grobljima. Za raspolaganja nekretninama (stjecanje, prodaja, davanje u zakup i dodatna ulaganja zakupaca u poslovne prostore) navodi da Grad priprema obrasce kojima će se pratiti promjene na imovini i na temelju kojih će se evidentirati u poslovnim knjigama. Nadalje, navodi da su poduzete mjere na ispravljanju nepravilnosti vezane za iskazivanje predujmova, jamčevina i slično u potraživanjima, te iskazivanju rashoda pojedinih proračunskih korisnika.

3. Prihodi

- 3.1. Prihodi proračuna su planirani u iznosu 46.228.870,00 kn, a ostvareni su u iznosu 27.672.985,00 kn, što je za 18.555.885,00 kn ili 40,1% manje od planiranih.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od pomoći, naknade za koncesije i koncesijska odobrenja, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, spomeničku rentu, boravišnu pristojbu, doprinos za šume, naknadu za razvoj, naknadu za priključenje na komunalnu infrastrukturu, vodni doprinos, te prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 13.160.275,00 kn i njihov udjel iznosi 47,6%. Od toga je za propisane namjene utrošeno 12.127.643,00 kn, na žiro računu se nalazi 488.964,00 kn, a dio prihoda od komunalnog doprinosa u iznosu 543.668,00 kn nije utrošen za propisane namjene, već za tekuće proračunske potrebe. Prema odredbi članka 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09), sredstva komunalnog doprinosa namijenjena su financiranju gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za javne površine, nerazvrstane ceste, groblja te javnu rasvjetu.

Prihodi od prodaje građevinskog zemljišta ostvareni su u iznosu 829.460,00 kn. Prodaja građevinskog zemljišta provedena je putem natječaja, na temelju pojedinačnih odluka vijeća i gradonačelnika. Grad nije donio jedinstvenu odluku kojom bi uredio stjecanje, raspolaganje i upravljanje nekretninama u vlasništvu Grada, što nije u skladu s odredbama članka 80. Statuta, prema kojima gradonačelnik u postupku upravljanja imovinom Grada donosi pojedinačne akte na temelju općeg akta gradskog vijeća o uvjetima, načinu i postupku gospodarenja nekretninama u vlasništvu Grada. Prema odredbama članka 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09), predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave.

Potraživanja su koncem 2010. iskazana u iznosu 20.154.363,00 kn i sva su dospjela. U odnosu na stanje koncem 2009. veća su za 861.571,00 kn ili 4,5%. Odnose se na komunalnu naknadu u iznosu 9.986.063,00 kn, gradske poreze 5.055.789,00 kn, komunalni doprinos 3.132.090,00 kn, spomeničku rentu 177.508,00 kn, zakup javnih površina 807.423,00 kn, zakup poslovnih prostora 301.423,00 kn, naknada za priključenje na vodoopskrbu i odvodnju 217.387,00 kn, prihode od prodaje nefinancijske imovine 311.840,00 kn, te potraživanja za druge prihode 164.840,00 kn. Najveći dio potraživanja odnosi se na prethodne godine. Na dospjela potraživanja obračunavaju se zakonske zatezne kamate i dužnicima su upućene opomene.

Potraživanja u iznosu 891.011,00 kn prijavljena su u stečajnu masu, ovršni postupci pokrenuti su u ukupnom iznosu 5.840,726,00 kn i postupci prisilne naplate 1.081.145,00 kn. Za dospjela potraživanja za gradske poreze u iznosu 5.055.789,00 kn, za koje razrez i naplatu obavlja Porezna uprava, Grad nema podataka o poduzetim mjerama naplate. Za dospjela potraživanja u iznosu 7.285.692,00 kn nisu poduzimane mjere naplate. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu, tijela jedinice lokalne samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Pozornost valja 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 tijelima radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine.

Državni ured za reviziju nalaže trošenje prihoda od komunalnog doprinosa u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, te poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nalaže se donošenje i objavljivanje odluke o uvjetima, načinu i postupku gospodarenja nekretninama u vlasništvu Grada u skladu s odredbama Statuta i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

- 3.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi da je odluka o uvjetima, načinu i postupku gospodarenja nekretninama u vlasništvu Grada donesena u svibnju 2011. Ističe se da je koncem 2010. i početkom ove godine pripremio podatke (o zaposlenju imovini) za više od 400 građana dužnika komunalne naknade. Navodi se da je Grad ima preko 10 000 korisnika tako da je djelatnik preopterećen koji uz naplatu prihoda obavlja i druge poslove. U vezi trošenja komunalnog doprinosa Grad se nije očitovao.*

4. Rashodi i izdaci

- 4.1. Rashodi i izdaci proračuna su planirani u iznosu u iznosu 46.228.870,00 kn, a izvršeni su u iznosu 29.405.879,00 kn, što je za 16.822.991,00 kn ili 36,4% manje od plana. Manjak prihoda tekuće godine iznosi 1.732.894,00 kn. Iz prethodne godine prenesen je manjak prihoda u iznosu 11.215.824,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 12.948.718,00 kn.

Koncem 2006. manjak prihoda iznosio je 2.148.255,00 kn, a do konca 2010. povećao se na 12.948.718,00 kn s udjelom 44,0% ukupno ostvarenih prihoda za 2010. Gradsko vijeće je u listopadu 2010. donijelo odluku o pokriću prenesenog manjka prihoda prodajom nefinancijske imovine. Prije donošenja odluke, objavljen je natječaj za prodaju zemljišta na temelju kojeg nisu ostvareni značajniji prihodi. Prema odredbama Zakona o proračunu, odgovornost je čelnika jedinice lokalne samouprave za preuzimanje obveza te za zakonitost, svrhovitost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima. S obzirom na iskazani manjak, potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda, te voditi računa o preuzimanju obveza kako se ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima.

Koncem 2010. dospjele obveze iznose 12.126.832,00 kn, od kojih se na prethodnu godinu odnosi 5.524.520,00 kn ili 45,6% dospjelih obveza. Od ukupnih obveza vrijednosno najznačajnije su obveze za materijalne rashode u iznosu 9.616.914,00 kn (od toga su obveze za održavanje komunalne infrastrukture 6.839.485,00 kn). Pored navedenih, nisu podmirene preuzete obveze za kapitalne pomoći prema komunalnim društvima planirane za 2010. u ukupnom iznosu 2.111.340,00 kn. Spomenute obveze se odnose na otplatu preuzetih obveza po kreditima za vodoopskrbu, odvodnju i mrtvačnicu u iznosu 997.201,00 kn i preuzete obveze po ugovorima o sufinanciranju iz 2010. za koje su ispostavljene obračunske situacije za javnu odvodnju te sanaciju odlagališta komunalnog otpada u iznosu 1.114.139,00 kn. Na temelju Programu gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2010., ugovorena je nabava radova koncem 2010. u iznosu 184.098,00 kn (bez poreza), te početkom 2011. u iznosu 774.911,00 kn (bez poreza), što s prenesenim obvezama za kapitalne pomoći ukupno iznosi 3.070.349,00 kn. Iz navedenog proizlazi da se prenose obveze iz prethodnih godina, u tekućoj godini ugovaraju se nove koje se uslijed nedostatka financijskih sredstava ne podmiruju u cijelosti, te koncem svake godine ostaju nepodmirene značajne obveze. Grad je dužan voditi evidenciju o stvorenim obvezama i o njihovim planiranim dospjećima plaćanja kako bi u svakom trenutku znao koliko je obveza stvorio, a koliko ih još može preuzeti u okviru proračuna i projekcije za sljedeće dvije godine. Prema odredbi članka 44. Zakona o proračunu preuzimanje obveza na teret proračuna tekuće godine odobrava gradonačelnik, a preuzimanje obveza na teret proračuna naredne godine odobrava gradsko vijeće.

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture izvršeni su u iznosu 5.255.982,00 kn. Za 2010. donesen je Program održavanja komunalne infrastrukture koji sadrži vrstu radova s ukupnom vrijednošću i izvore financiranja, a nije utvrđen opseg poslova održavanja, odnosno planirane količine radova zbog čega je onemogućena kontrola izvršenja programa. Prema odredbi članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09), predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave godišnjim programom održavanja komunalne infrastrukture obvezno utvrđuje, među ostalim, i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova, po djelatnostima. Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture sadrži opis poslova i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje Programa, bez vrijednosno iskazanih izvora financiranja pojedinih komunalnih djelatnosti. Prema odredbi članka 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu, program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture među ostalim, obvezno sadrži opis poslova s procjenom troškova za gradnju objekata i uređaja, te za nabavu opreme, te iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja djelatnosti.

Tijekom 2010. komunalnim društvu u suvlasništvu Grada prenesena su sredstva u iznosu 1.990.978,00 kn ili 6,8% izvršenih rashoda i izdataka. Evidentirana su u okviru kapitalnih pomoći. Komunalnom društvu koje obavlja distribuciju pitke vode u kojem Grad ima 51,0% vlasničkog udjela prenesena su sredstva za otplatu kredita i projektnu dokumentaciju za vodoopskrbu u iznosu 948.789,00 kn. Komunalnom društvu u suvlasništvu (80,0%) koje obavlja djelatnost odvodnje otpadnih voda, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina i groblja preneseno je za podmirenje kreditnih obveza za sufinanciranje sustava odvodnje otpadnih voda u iznosu 1.000.000,00 kn i za izgradnju mrtvačnice u iznosu 42.189,00 kn.

Gradnja komunalne infrastrukture i otplata kredita za izgrađenu komunalnu infrastrukturu planirana je Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2010. u iznosu 9.423.800,00 kn, a planirani izvori financiranja su naknada za razvoj, naknada za priključenje na komunalnu infrastrukturu, vodni doprinos, komunalni doprinos, šumski doprinos i kapitalne pomoći iz županijskog proračuna. U razdoblju od 2005. do 2010. ukupno su uložena sredstva putem komunalnih društava za vodoopskrbu u iznosu 7.824.661,00 kn, i javnu odvodnju 5.767.610,00 kn. Ulaganja su evidentirana u imovini komunalnih društava. Grad je prava investitora izgradnje vodoopskrbe i javne odvodnje prenio na komunalna društva. Prema sporazumima, komunalna društva su nositelji radova i provode postupke nabave i odabiru izvoditelje radova prema odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 128/08). Za izvršena ulaganja putem kapitalnih pomoći Grad je s komunalnim društvima ugovorio povećavanje vrijednosti imovine komunalnih društava pri čemu se ne mijenja vlasnička struktura utvrđena društvenim ugovorima, što nije učinjeno. U slučaju diobe kapitalni projekti financirani proračunskim sredstvima Grada i sredstvima trgovačkog društva u vlasništvu države za vodoopskrbu izuzimaju se iz diobe i vlasništvo su Grada. Sporazumima o sufinanciranju iz 2010. i prethodnih godina Grad se obvezao komunalnim društvima doznačavati sredstva za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, te su u poslovnim knjigama iskazane preuzete nedospjele obveze u iznosu 9.711.852,00 kn. 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. Pripadnost vodnih naknada propisana je odredbama članka 5. Zakona o financiranju vodnog gospodarstva (Narodne novine 153/09), te je naknada za razvoj prihod javnog isporučitelja vodne usluge, a naknada za priključenje je prihod proračuna Grada. Gradsko vijeće je u prosincu 2010. donijelo odluku o uvođenju naknade za razvoj prema kojoj je naknada za razvoj prihod komunalnog društva namijenjen za otplatu preostalog neotplaćenog dijela dugoročnog zajma utrošenog za gradnju vodoopskrbe dva naselja.

Komunalnom društvu u suvlasništvu Grada (vlasnički udjel Grada je 80,0%) prenesena su u 2010. sredstva u iznosu 42.189,00 kn za otplatu kredita za izgradnju mrtvačnice. U razdoblju od 2005. do 2010. ukupno prenesena sredstva za izgradnju dvije mrtvačnice iznose 1.328.189,00 kn, a za sanaciju odlagališta komunalnog otpada 6.903.063,00 kn. Izgradnja dviju mrtvačnica započela je u 2005., odnosno u 2007. u fazama. Izvor financiranja za otplatu kredita su sredstva komunalnog doprinosa. Postupke nabave provelo je komunalno društvo u suvlasništvu Grada u čijoj su imovini evidentirana ulaganja. Grad je prenosio sredstva na temelju donesenih odluka, ugovora, zahtjeva komunalnog društva, te ispostavljenih računa izvoditelja radova. Odredbama članka 2. Zakona o grobljima, propisano je da su groblja komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem području se nalaze. Groblje je ograđeni prostor na kojem se nalaze grobna mjesta, prateće građevine (mrtvačnice) i komunalna infrastruktura.

S obzirom da je zakonskim odredbama određeno vlasništvo groblja čija je nabava financirana prijenosom proračunskih sredstava komunalnom društvu u suvlasništvu Grada, da se radi o poslovima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, Grad je trebao navedene objekte evidentirati kao svoju imovinu.

U okviru tekućih donacija iskazane su donacije Hrvatskom crvenom križu u iznosu 211.900,00 kn. Skreće se pozornost da je Pravilnik o načinu i rokovima plaćanja sredstava iz prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika Hrvatskog crvenog križa (Narodne novine 18/11) stupio na snagu 17. veljače 2011. Pravilnikom je utvrđena obveza izdvajanja sredstava iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika društva Crvenog križa, osnovica za izračun postotaka izdvajanja i obveza nadzora jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o korištenju sredstava putem polugodišnjih i godišnjih izvješća.

Državni ured za reviziju nalaže preuzimanje obveza u okviru proračunom i projekcijom realno procijenjenih, odnosno raspoloživih sredstava u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nalaže se donošenje programa održavanja komunalne infrastrukture i programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture sa svim propisanim elementima u skladu odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. S obzirom da je zakonskim odredbama određeno vlasništvo groblja čija je nabava financirana prijenosom proračunskih sredstava komunalnom društvu u suvlasništvu Grada, da se radi o poslovima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, nalaže se urediti odnose u skladu sa zakonskim propisima za prenesena sredstva komunalnom društvu u suvlasništvu Grada za izgradnju groblja.

4.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi se da će programe održavanja komunalne infrastrukture i programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture prilagoditi na način opisan u nalogu. Na druge točke nalaza Grad se nije očitovao.*

5. Postupci javne nabave

5.1. Za 2010. donesen je plan nabave kojim je planirana nabava roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 3.208.946,00 kn bez poreza. Grad je u 2010. ugovorio nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 3.078.064,00 kn bez poreza. Na nabavu male vrijednosti odnosi se 2.050.016,00 kn, dok se na nabavu roba, radova i usluga u pojedinačnom iznosu manjem od 70.000,00 kn odnosi 1.028.048,00 kn. U 2010. zaključeno je sedam ugovora u vrijednosti 2.050.016,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost prema kojima su izvršeni rashodi u iznosu 1.931.547,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Izvješće o javnoj nabavi za 2010. je dostavljeno tijelu nadležnom za sustav javne nabave.

Obavijest o zaključenom ugovoru o nabavi zaštitarskih usluga iz veljače 2010. u vrijednosti 78.600,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost objavljena je u travnju 2011. u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Prema odredbi članka 37. Zakona o javnoj nabavi, javni naručitelj je obavezan objavljivati u Elektroničkom oglasniku obavijest o svakom zaključenom ugovoru o javnim radovima, ugovoru o javnoj nabavi robe ili ugovoru o javnim uslugama najkasnije 48 dana od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavi, odnosno dana zaključenja natječaja.

Državni ured za reviziju nalaže objavljivanje obavijesti o svakom zaključenom ugovoru javne nabave u Elektroničkom oglasniku u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

5.2. Na ovu točku nalaza Grad se nije očitovao.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji, obavljena je financijska revizija Grada za 2010. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Revizija je planirana i obavljena na način koji pruža razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Revizijom obavljenom za 2009. su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, evidentiranje vrijednosti groblja, dijela objekata u vlasništvu Grada i dugoročnih potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu u poslovnim knjigama, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, program održavanja komunalne infrastrukture, uređenje ulaganja u vodoopskrbu i odvodnju u skladu sa zakonskim propisima te preuzimanje obveza u okviru proračunom i projekcijom raspoloživih sredstava. Revizijom za 2010. je utvrđeno da navedene nepravilnosti nisu otklonjene.
 - Aktivnosti na uspostavi sustava unutarnjih financijskih kontrola započete su imenovanjem voditelja za financijsko upravljanje i kontrole i osobe zadužene za nepravilnosti i prijave, te donošenjem plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, dok druge aktivnosti na uspostavi i razvoju cjelovitog sustava nisu poduzimane. (točka 1. Nalaza)
 - U poslovnim knjigama nisu iskazana groblja, sva zemljišta, te dugoročna potraživanja za stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo prodane na obročnu otplatu. U okviru računa nefinancijske imovine nisu evidentirane sve poslovne promjene na zemljištima. Podaci o potraživanjima i plaćanju pojedinih subjekata iskazani u analitičkim evidencijama potraživanja, nisu usklađeni s podacima u glavnoj knjizi. U poslovnim knjigama nije iskazano ulaganje u poslovni prostor iz 2007. koje je obavio zakupac u vrijednosti 108.392,00 kn, te naplaćena zakupnina za 2010. u iznosu 10.839,00 kn. Rashodi za financiranje djelatnosti tri proračunska korisnika nisu iskazani po vrstama i raspoređeni po programima. Godišnji popis imovine i obveza nije cjelovit jer dio nekretnina nije procijenjen i evidentiran u poslovnim knjigama (groblja i sva zemljišta u vlasništvu Grada). Godišnjim popisom imovine i obveza nisu obuhvaćeni stanovi i poslovni prostori u vlasništvu Grada, nematerijalna imovina, potraživanja za gradske poreze u iznosu 5.055.789,00 kn, te potraživanja za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo. (točka 2. Nalaza)
 - Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 13.160.275,00 kn, od toga je za propisane namjene utrošeno 12.127.643,00 kn, na žiro računu se nalazi 488.964,00 kn, a prihodi od komunalnog doprinosa u iznosu 543.668,00 kn nisu utrošeni za propisane namjene, već za tekuće proračunske potrebe. Koncem godine potraživanja iznose 20.154.363,00 kn i sva su dospjela.

Za naplatu potraživanja u iznosu 7.285.692,00 kn dužnicima su upućene opomene, dok druge mjere naplate nisu poduzimane. (točka 3. Nalaza)

- Iz prethodne godine prenesen je manjak prihoda u iznosu 11.215.824,00 kn, manjak prihoda tekuće godine iznosi 1.732.894,00 kn, tako da manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 12.948.718,00 kn s udjelom 44,0% ukupno ostvarenih prihoda za 2010. Gradsko vijeće je u listopadu 2010. donijelo odluku o pokriću prenesenog manjka prihoda prodajom nefinancijske imovine. Na temelju provedenog natječaja za prodaju zemljišta nisu ostvareni značajniji prihodi. Od dospjelih obveza koncem 2010. u iznosu 12.126.832,00 kn, na prethodnu godinu se odnosi 5.524.520,00 kn ili 45,6%. Vrijednosno najznačajnije, u iznosu 9.616.914,00 kn, su obveze za materijalne rashode, od čega se na održavanje komunalne infrastrukture odnosi 6.839.485,00 kn. Također, nisu podmirene preuzete obveze za kapitalne pomoći prema komunalnim društvima planirane za 2010. u ukupnom iznosu 2.111.340,00 kn. Grad je dužan voditi evidenciju o stvorenim obvezama i o njihovim planiranim dospijećima plaćanja kako bi u svakom trenutku znao koliko je obveza stvorio, a koliko ih još može preuzeti u okviru proračuna i projekcije za sljedeće dvije godine. S obzirom na iskazani manjak potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima. Programom održavanja komunalne infrastrukture nije utvrđen opseg poslova održavanja zbog čega je onemogućena kontrola izvršenja spomenutog programa. Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture ne sadrži vrijednosni iskaz izvora financiranja pojedinih komunalnih djelatnosti. U razdoblju od 2005. do 2010. za područje vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda komunalnim društvima u suvlasništvu Grada prenesena su sredstva u iznosu 13.592.271,00 kn i preuzete su dugoročne obveze po suglasnostima za zaduženje danim komunalnim društvima u suvlasništvu za otplatu kredita za izgradnju vodoopskrbe i javne odvodnje u iznosu 9.664.041,00 kn. Imovina je evidentirana u poslovnim knjigama komunalnih društava. 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. Predloženo je pitanje vodoopskrbe i odvodnje urediti u skladu sa zakonskim odredbama. Komunalnom društvu u suvlasništvu Grada (vlasnički udjel Grada je 80,0%) prenesena su u 2010. sredstva u iznosu 42.189,00 kn za otplatu kredita za izgradnju mrtvačnice. U razdoblju od 2005. do 2010. ukupno prenesena sredstva za izgradnju dvije mrtvačnice iznose 1.328.189,00 kn. Postupke nabave provelo je komunalno društvo u čijoj su imovini evidentirana ulaganja. S obzirom da je zakonskim odredbama određeno vlasništvo groblja čija je nabava financirana prijenosom proračunskih sredstava komunalnom društvu u suvlasništvu Grada, da se radi o poslovima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, za prenesena sredstva naloženo je urediti odnose u skladu sa zakonskim propisima. (točka 4. Nalaza)

4. Grad obuhvaća 21 naselje s ukupno 5 282 stanovnika. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osnovan je jedan ured i tri upravna odjela u kojima je zaposleno 35 djelatnika.

U revidiranom razdoblju zakonski predstavnik je bio Oleg Butković. Proračunski dokumenti su doneseni u skladu sa zakonskim propisima. Prihodi su ostvareni u iznosu 27.672.985,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 29.405.879,00 kn. Manjak prihoda nad rashodima i izdacima iznosi 1.732.894,00 kn. Iz prethodne godine prenesen je manjak prihoda u iznosu 11.215.824,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 12.948.718,00 kn s udjelom 44,0% ukupno ostvarenih prihoda za 2010. Gradsko vijeće je u listopadu 2010. donijelo odluku o pokriću prenesenog manjka prihoda prodajom nefinancijske imovine. Na temelju provedenog natječaja za prodaju zemljišta nisu ostvareni značajniji prihodi. Grad je dužan voditi evidenciju o stvorenim obvezama i o njihovim planiranim dospijećima plaćanja kako bi u svakom trenutku znao koliko je obveza stvorio, a koliko ih još može preuzeti u okviru proračuna i projekcije za sljedeće dvije godine. S obzirom na iskazani manjak potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda te voditi računa o preuzimanju obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od poreza u iznosu 13.010.969,00 kn ili 47,0%, prihodi od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 8.664.262,00 kn ili 31,3%, te prihodi od imovine u iznosu 3.178.917,00 kn ili 11,5% ukupno ostvarenih prihoda. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 13.160.275,00 kn i čine 47,6% ostvarenih prihoda. Sredstva osigurana u proračunu korištena su za propisane namjene, osim dijela prihoda od komunalnog doprinosa u iznosu 543.668,00 kn. Koncem 2010. potraživanja su iskazana u iznosu 20.154.363,00 kn i u odnosu na stanje koncem 2009. veća su za 861.571,00 kn ili 4,5%. Sva su potraživanja dospjela. Vrijednosno najznačajnija su potraživanja za komunalnu naknadu i gradske poreze koja čine 74,6% dospjelih potraživanja. Pri naplati potraživanja u iznosu 7.285.692,00 kn, osim opomena, nisu poduzimane druge mjere naplate. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba građana. Stanje primljenih zajmova iznosi 21.426.493,00 kn, a odnosi se na zaduženje za izgradnju komunalne infrastrukture u iznosu 11.714.641,00 kn, te preuzete obveze komunalnih društava po dugoročnim zajmovima iz prethodnih godina za sufinanciranje izgradnje komunalne infrastrukture u iznosu 9.711.852,00 kn. Grad nije pozajmljivao proračunska sredstva, te nije davao jamstva. U 2010. Grad je dao suglasnost za zaduženje komunalnom društvu u suvlasništvu za izgradnju vodoopskrbe u iznosu 8.000.000,00 kn, što sa suglasnostima danim prethodnih godina iznosi 34.903.659,00 kn. Stanje obveza iznosi 13.429.427,00 kn i u odnosu na stanje koncem 2009. veće su za 1.288.472,00 kn ili 10,6%. Dospjelo je 12.126.832,00 kn, od čega se na prethodnu godinu odnosi 5.524.520,00 kn ili 45,6% dospjelih obveza. Grad ne podmiruje obveze prema dospijećima plaćanja. 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 materijalne rashode u iznosu 9.025.268,00 kn ili 30,7%, druge rashode poslovanja u iznosu 7.981.112,00 kn ili 27,2%, te rashode za zaposlene 6.196.886,00 kn ili 21,1% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovice i koeficijenta za izračun plaća dužnosnika i službenika te donošenja odgovarajućih odluka i akata postupljeno je u skladu sa zakonskim odredbama.

Održavanje komunalne infrastrukture obavljeno je u skladu sa zakonskim propisima, osim što program održavanja ne sadrži opseg poslova, a program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture vrijednosni iskaz izvora financiranja pojedinih komunalnih djelatnosti. Tijekom 2010. komunalnim društvima u suvlasništvu Grada prenesena su sredstva u iznosu 1.948.789,00 kn za sufinanciranje vodoopskrbe i odvodnje, a u razdoblju od 2005. do 2010. ukupno su prenesena sredstva u iznosu 13.592.271,00 kn.

Za izvršena ulaganja putem kapitalnih pomoći Grad je ugovorio povećavanje vrijednosti imovine komunalnih društava, što nije učinjeno. 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. Predloženo je pitanje vodoopskrbe i odvodnje na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama. Komunalnom društvu u suvlasništvu Grada u 2010. prenesena su sredstva u iznosu 42.189,00 kn za otplatu kredita za izgradnju mrtvačnice. U razdoblju od 2005. do 2010. ukupno prenesena sredstva za izgradnju dvije mrtvačnice iznose 1.328.189,00 kn. Postupke nabave provelo je komunalno društvo u čijoj su imovini evidentirana ulaganja. S obzirom da je zakonskim odredbama određeno vlasništvo groblja čija je nabava financirana prijenosom proračunskih sredstava komunalnom društvu u suvlasništvu Grada, da se radi o poslovima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, za prenesena sredstva za izgradnju groblja nalaženo je urediti odnose u skladu sa zakonskim propisima s komunalnim društvom u suvlasništvu Grada. Nabava roba, radova i usluga obavljena je skladu s propisima o javnoj nabavi. Revizijom za 2010. utvrđeno je nije postupljeno prema nalogima koji se odnose na uspostavljanje sustava unutarnjih kontrola, evidentiranja zemljišta, groblja i dijela objekata u vlasništvu Grada te dugoročnih potraživanja za stanove prodane na obročnu otplatu u poslovnim knjigama, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu dijela prihoda, program održavanja komunalne infrastrukture, uređivanje pitanja vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda s komunalnim društvima u suvlasništvu Grada u skladu sa zakonskim odredbama, te preuzimanje obveza u okviru proračunom i projekcijom raspoloživih sredstava, a u reviziji za 2010. utvrđene su i druge nepravilnosti opisane u nalazu, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.