



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD KAŠTELA

Split, svibanj 2011.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2010.	7
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	7
	Nalaz za 2010.	10
III.	MIŠLJENJE	19



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split
KLASA:041-01/11-02/9
URBROJ: 613-19-11-6

Split, 20. svibnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA KAŠTELA 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 Kaštela (dalje u tekstu: Grad) za 2010.

Revizija je obavljena u razdoblju od 21. veljače do 20. svibnja 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-isp., 16/07-isp. i 95/08) utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Splitsko-dalmatinske županije. Grad obuhvaća sedam naselja s ukupno 34 103 stanovnika (prema popisu stanovništva 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) i članka 22. Statuta u svom samoupravnom djelokrugu Grad 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, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojeni su ured gradonačelnika, upravni odjel za urbanizam, graditeljstvo, zaštitu okoliša, imovinsko pravne poslove, gospodarenje gradskom imovinom i komunalno gospodarstvo, upravni odjel za financije, proračun, javnu nabavu i gospodarstvo, upravni odjel za pravne i kadrovske poslove, društvene djelatnosti, branitelje i mlade, te Služba za unutarnju reviziju. Za obavljanje komunalnih poslova ustrojen je Vlastiti pogon. U gradskoj upravi u 2010. bilo je 126 zaposlenika (na bazi sati rada). Grad ima tri proračunska korisnika (Gradska knjižnica, Muzej grada te Dječji vrtić) u kojima je bilo 158 zaposlenika. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovica i koeficijenta za izračun plaće dužnosnika, službenika i namještenika te donošenje 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 Grada usklađeni su s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07). Gradsko vijeće ima 25 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna tijekom godine kao i u vrijeme obavljanja revizije je Josip Berket.

Financijski izvještaji

Grad je obvezan voditi poslovne knjige i sastavljati 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 143.999.174,00 kn, a ostvareni su u iznosu 87.342.247,00 kn, što je za 56.656.927,00 kn ili 39,3% manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 11.981.742,00 kn ili 12,1%.

Znatno ispod plana za 44.243.197,00 kn ili 56,0% ostvareni su prihodi od imovine, prihodi po posebnim propisima te prihodi od prodaje nefinancijske imovine, stoga je izmjenama proračuna ove prihode trebalo realnije planirati.

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	130.375.993,00	87.192.741,00	66,9	99,8
1.1.	Prihodi od poreza	53.570.000,00	43.680.919,00	81,5	50,0
1.1.1.	Porez i prirez na dohodak		37.560.075,00	-	43,0
1.1.2.	Porez na promet nekretnina		4.685.300,00	-	5,4
1.1.3.	Gradski porezi		1.435.544,00	-	1,6
1.2.	Pomoći	9.705.343,00	7.894.519,00	81,3	9,0
1.2.1.	Tekuće pomoći		731.355,00	-	0,8
1.2.2.	Kapitalne pomoći		7.163.164,00	-	8,2
1.3.	Prihodi od imovine	13.170.000,00	4.630.567,00	35,2	5,3
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	130.000,00	17.355,00	13,4	0,1
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	13.040.000,00	4.613.212,00	35,4	5,2
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	53.033.650,00	30.779.906,00	58,0	35,3
1.4.1.	Administrativne pristojbe	880.000,00	856.345,00	97,3	1,0
1.4.2.	Prihodi po posebnim propisima	52.153.650,00	29.923.561,00	57,4	34,3
1.4.2.1.	Komunalna naknada i doprinos		26.119.651,00	-	29,9
1.4.2.2.	Drugi prihodi po posebnim propisima		3.803.910,00	-	4,4
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	897.000,00	206.830,00	23,0	0,2
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	13.623.181,00	149.506,00	1,1	0,2
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	13.373.181,00	0,00	-	-
2.2.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	250.000,00	149.506,00	59,8	0,2
Ukupno:		143.999.174,00	87.342.247,00	60,7	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 43.680.919,00 kn ili 50,0% i prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima u iznosu 30.779.906,00 kn ili 35,3%. Svi drugi prihodi iznose 12.881.422,00 kn ili 14,7%. Gradskom odlukom utvrđeni su i naplaćuju se porez na kuće za odmor, porez na tvrtku i porez na potrošnju, a zaduženje poreza na korištenje javnih površina za 2010. nije obavljeno. Prirez porezu na dohodak plaća se po stopi 12,0%.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od pomoći, naknade za koncesije, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, spomeničku rentu, namjenski dio cijene vode, boravišnu pristojbu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, naknadu za priključenje građevina na komunalnu infrastrukturu, grobnu naknadu, naknadu za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta, te prihode od prodaje nefinancijske imovine (grobница i stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo).

Ostvareni su u iznosu 39.043.184,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenih prihodima iznosi 44,7%. Za propisane namjene je utrošeno 32.171.864,00 kn, neutrošeno je 2.794.153,00 kn i nalazi se na računu proračuna, a 4.077.167,00 kn nije utrošeno za propisane namjene. Za propisane namjene nisu utrošena sredstva komunalne naknade koja su umjesto za održavanje komunalne infrastrukture utrošena za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

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

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi za 2010.

u kn

Redni broj	Rashodi	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	99.186.916,00	76.624.684,00	77,3	77,6
1.1.	Rashodi za zaposlene	32.016.216,00	28.405.734,00	88,7	28,8
1.2.	Materijalni rashodi	30.635.200,00	20.411.097,00	66,6	20,7
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.632.700,00	1.245.853,00	76,3	1,3
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	9.023.700,00	4.579.855,00	50,8	4,6
1.2.3.	Rashodi za usluge	17.974.300,00	13.260.834,00	73,8	13,4
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	2.004.500,00	1.324.555,00	66,1	1,4
1.3.	Financijski rashodi	1.403.500,00	873.757,00	62,3	0,9
1.4.	Subvencije	400.000,00	152.349,00	38,1	0,1
1.5.	Pomoći	550.000,00	0,00	-	-
1.5.1.	Kapitalne pomoći	550.000,00	0,00	-	-
1.6.	Naknade građanima i kućanstvima	7.430.000,00	7.069.347,00	95,1	7,1
1.7.	Drugi rashodi poslovanja	26.752.000,00	19.712.400,00	73,7	20,0
1.7.1.	Tekuće donacije	18.350.000,00	15.704.720,00	85,6	15,9
1.7.2.	Kapitalne donacije	6.800.000,00	2.647.639,00	38,9	2,7
1.7.3.	Kapitalne pomoći	1.400.000,00	1.352.197,00	96,6	1,4
1.7.4.	Kazne, penali i naknade štete	12.000,00	2.486,00	20,7	-
1.7.5.	Drugi rashodi	190.000,00	5.358,00	2,8	-
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	34.577.800,00	22.107.138,00	63,9	22,4
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	6.843.000,00	3.642.233,00	53,2	3,7
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	27.704.800,00	18.464.512,00	66,6	18,7
2.3.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	10.000,00	0,00	-	-
2.4.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	20.000,00	393,00	2,0	-
3.	Pokriće manjka prihoda iz prethodne godine	10.234.458,00	0,00	-	-
Ukupno		143.999.174,00	98.731.822,00	68,6	100,0
Manjak prihoda i primitaka			11.389.575,00		

Rashodi proračuna planirani su u iznosu 143.999.174,00 kn, a izvršeni su u iznosu 98.731.822,00 kn, što je za 45.267.352,00 kn ili 31,4% manje od plana. Manjak prihoda za 2010. iznosi 11.389.575,00 kn. Preneseni manjak prihoda iz prethodne godine iznosi 10.234.458,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 21.624.033,00 kn ili 24,8% u odnosu na ostvarene prihode. Dospjele obveze koncem 2010. iznosile su 23.737.246,00 kn. S obzirom na iskazani manjak prihoda, Državni ured za reviziju predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka kojim će se predvidjeti kriteriji i mjerila, te način pokrića proračunskog manjka kako bi se osiguralo daljnje financiranje javnih potreba. Ako se u tijeku proračunske godine zbog nastanka obveza za proračun povećaju rashodi i izdaci, odnosno smanje prihodi i primici, Grad može obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda ili izdataka. Mjerama privremene obustave izvršavanja Grad može zaustaviti preuzimanje obveza i predložiti produljenje ugovorenih rokova plaćanja, te zaustaviti preraspodjelu proračunskih sredstava u skladu s odredbama članka 43. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08).

Vrijednosno najznačajniji rashodi izvršeni su za zaposlene u iznosu 28.405.734,00 kn ili 28,8%, rashode za nabavu nefinancijske imovine 22.107.138,00 kn ili 22,4%, materijalne rashode 20.411.097,00 kn ili 20,7%, te za druge rashode poslovanja u iznosu 19.712.400,00 kn ili 20,0% ukupno izvršenih rashoda. Drugi rashodi: financijski rashodi, subvencije, naknade građanima i kućanstvima iznose 8.095.453,00 kn i imaju udjel 8,1%.

Izuzev rashoda za zaposlene i rashoda za naknade građanima i kućanstvima, većina rashoda izvršena je znatno ispod plana, te je potrebno realnije planirati rashode proračuna.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 411.395.039,00 kn.

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

Tablica broj 3

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

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	217.625.462,00	239.969.013,00	110,3
2.	Financijska imovina	172.724.979,00	171.426.026,00	99,2
2.1.	Novčana sredstva	2.546.144,00	2.799.005,00	109,9
2.2.	Potraživanja	91.435.095,00	89.883.281,00	98,3
2.3.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	78.743.740,00	78.743.740,00	100,0
	Ukupno imovina	390.350.441,00	411.395.039,00	105,4
3.	Obveze	12.780.602,00	24.459.048,00	191,4
4.	Vlastiti izvori	377.569.839,00	386.935.991,00	102,5
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	390.350.441,00	411.395.039,00	105,4
	Izvanbilančni zapisi	0,00	13.103.191,00	-

Nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost zemljišta u iznosu 38.272.919,00 kn, građevinskih i poslovnih objekata 49.431.717,00 kn, plemenitih metala i drugih pohranjenih vrijednosti 124.562,00 kn, te nefinancijske imovine u pripremi u iznosu 152.139.815,00 kn.

Financijska imovina sastoji se od novčanih sredstava u iznosu 2.799.005,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 86.642.534,00 kn, potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine 3.204.737,00 kn, drugih potraživanja 36.010,00 kn, te dionica i udjela u glavnici (udjeli u trgovačkim društvima) u iznosu 78.743.740,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 9.914.637,00 kn i za nabavu nefinancijske imovine 14.544.411,00 kn. Dospjele obveze na koncu godine iznosile su 23.737.246,00 kn.

Izvanbilančni zapisi u iznosu 13.103.191,00 kn odnose se na izdana jamstva ranijih godina u iznosu 17.740.802,00 kn (Eko kaštelanski zaljev), otplate po izdanim jamstvima u tekućoj godini 7.537.611,00 kn te jamstva dana u tekućoj godini u iznosu 2.900.000,00 kn. Jamstva dana u tekućoj godini u iznosu 2.900.000,00 odnose se na jamstvo (bjanko zadužnice) dano pravnoj osobi pri zaključenju ugovora o kupnji zemljišta.

U bilješkama koje su predane uz financijske izvještaje u skladu s odredbama članka 16. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 27/05 i 2/07) sastavljen je pregled postupaka pred nadležnim sudovima prema kojima Grad vodi 106 postupaka u vezi utvrđivanja prava vlasništva, naknade štete, zateznih kamata te drugo.

II. REVIZIJA ZA 2010.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su:

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

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

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Grada. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene 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 proračuna, dok su brojnije vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije korišteni su izvještaji vezani uz pojedine prihode te rashode Grada u cjelini. Obavljeni su razgovori s gradonačelnikom, pročelnicima, upraviteljicom Vlastitog pogona, voditeljem računovodstva i pribavljena su 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 navedenih nepravilnosti Državni ured za reviziju naložio je razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola, evidentirati u poslovnim knjigama potraživanje za boravišnu pristojbu i nedospjela potraživanja za komunalni doprinos, nefinancijsku imovinu u pripremi u poslovnim knjigama evidentirati po vrstama ulaganja, a završene investicije evidentirati na propisanim računima imovine, popisom obuhvatiti cjelokupnu imovinu, donijeti odluku o spomeničkoj renti, ustrojiti evidencije obveznika plaćanja koje obavljaju gospodarsku djelatnost na području kulturno povijesne cjeline, naplaćivati godišnju grobnu naknadu od strane Grada a ne od strane mjesnih odbora, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu proračunskih prihoda, izvršiti povrat razlike sredstava za više isplaćenu volontersku naknadu zamjenici gradonačelnika, poduzeti radnje za okončanje radova na rekonstrukciji zgrade vrtića, te nabavu roba, radova i usluga obavljati u skladu s propisima o javnoj nabavi. Predloženo je izraditi program mjera za pokriće manjka prihoda, donijeti interni akt o organizaciji i obavljanju popisa imovine i obveza, te urediti odnose s komunalnim društvom za vodoopskrbu i odvodnju u skladu sa zakonskim propisima.

Revizijom za 2010. je utvrđeno prema kojima nalozima i preporukama je postupljeno i prema kojima nije postupljeno:

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- Potraživanja za boravišnu pristojbu i nedospjela potraživanja za komunalni doprinos evidentirana su u poslovnim knjigama.
- Popisom je obuhvaćena cjelokupna imovina.
- Donesena je odluka o spomeničkoj renti.
- Godišnju grobnu naknadu za sva groblja naplaćuje Grad.
- Izvršen je povrat razlike sredstava za više isplaćenu volontersku naknadu zamjenici gradonačelnika.
- Za okončanje radova na rekonstrukciji zgrade vrtića pokrenut je sudski postupak.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Propisane aktivnosti za uspostavu sustava unutarnjih financijskih kontrola nisu poduzimane jer nije imenovan voditelj za financijsko upravljanje i kontrole i nije imenovana osoba za nepravilnosti i prijave.
- U poslovnim knjigama nije nefinancijska imovina u pripremi evidentirana po vrstama ulaganja, a završene investicije nisu evidentirane na propisanim računima imovine, te nije evidentirana ni ispravka vrijednosti dugotrajne imovine.
- Mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda nisu poduzimane.
- Za određene nabave roba i usluga nisu provedeni propisani postupci javne nabave.

- Predloženo je izraditi program mjera za pokriće manjka prihoda, donijeti interni akt o organizaciji i obavljanju popisa imovine i obveza, te urediti odnose s komunalnim društvom za vodoopskrbu i odvodnju u skladu sa zakonskim propisima.

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

Nalaz za 2010.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode i rashode 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). Do konca 2010. Grad nije uspostavio i razvio financijsko upravljanje i kontrole u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole je obnašao dužnost do srpnja 2010., a osoba zadužena za nepravilnosti i prijevare do konca listopada 2010. Do konca godine Grad nije imenovao voditelja za financijsko upravljanje i kontrole, 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. navedenog Zakona. Odredbom članka 3. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru je propisano, ako čelnik korisnika proračuna ne imenuje voditelja za financijsko upravljanje i kontrole, i/ili ne uspostavi druge organizacijske oblike, njegova je obveza provoditi aktivnosti vezane za uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola. Aktivnosti treba planirati u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2012., koja je donesena u rujnu 2009.

Donesen je plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Sastavljeno je godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli u skladu s odredbama 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 obvezan za 2011. sastaviti izjavu o fiskalnoj odgovornosti i dostaviti je Ministarstvu financija koje provjerava njezin sadržaj.

Unutarnja revizija organizacijski je uspostavljena, te jedan revizor obavlja poslove unutarnje revizije. Tijekom 2010. obavljene su tri revizije i prati se provođenje preporuka danih u izvješćima. Sastavljeni su svi dokumenti koji su u propisanim rokovima dostavljeni Ministarstvu financija.

Državni ured za reviziju nalaže imenovanje voditelja za financijsko upravljanje i kontrolu te imenovanje osobe zaduženu za nepravilnosti i prijevare u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navode da je imenovan voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, a radnje na uspostavi sustava unutarnjih financijskih kontrola su u tijeku.*

2. Računovodstveno poslovanje

2.1. Od obveznih pomoćnih analitičkih knjigovodstvenih evidencija ustrojena je evidencija dugotrajne nefinancijske imovine i obveze te evidencija potraživanja i obveza, dok nisu ustrojene analitičke evidencije kratkotrajne nefinancijske imovine i analitičke evidencije primljenih i izdanih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata.

Analitička knjigovodstvena evidencija dugotrajne nefinancijske imovine se ne vodi uredno jer ne sadrži imovinu po vrsti, količini i vrijednosti i nisu evidentirani svi poslovni prostori u vlasništvu Grada (zgrada baletne škole zemljišno knjižni uložak broj 507 ukupne površine 8 157 m²). Analitička knjigovodstvena evidencija o obvezama se ne vodi uredno jer rokovi dospelosti obveza nisu točni i uredni, a zatezne kamate nisu evidentirane. Analitička evidencija kratkotrajne nefinancijske imovine (zaliha materijala, proizvoda i robe) po vrsti, količini i vrijednosti nije ustrojena, iako je Grad odnosno Vlastiti pogon tijekom godine nabavljao razni materijal (u iznosu 1.027.343,00 kn) za održavanje javne rasvjete, javnih površina te drugo. Analitička evidencija primljenih i izdanih vrijednosnih papira nije ustrojena iako je Grad tijekom godine primao i davao instrumente osiguranja plaćanja.

Rashodi proračuna se u poslovnim knjigama ne evidentiraju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju, već na temelju naloga za prijenos sredstava (nalog za plaćanje). Računi odnosno obračunske situacije na temelju kojih se u poslovnim knjigama evidentiraju poslovni događaji nisu uredni jer u pojedinim slučajevima računi odnosno obračunske situacije su ovjerene od gradonačelnika prije nego je račun došao na protokol Grada, a dio računa ne sadrži datum ovjere odgovornih osoba te nije vidljivo kada je poslovni događaj nastao. Veći dio računa za odvjetničke usluge ne sadrže specifikaciju i vrstu obavljenih usluga.

Dio ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda nije evidentiran na propisanim računima računskog plana proračuna, a dio je izvršavan sa više proračunskih stavki. Dio prihoda koji se odnose na prihode po posebnim propisima (namjenski dio cijene vode u iznosu 1.006.226,00 kn) evidentiran je na računu prihoda od imovine. Dio rashoda koji se odnosi na usluge tekućeg održavanja (u iznosu 226.537,00 kn) evidentirani su kao financijske usluge, dio rashoda koji se odnose na reprezentaciju (121.612,00 kn) evidentirani su kao materijal i sirovine, dio koji se odnosi na komunalne usluge (211.967,00 kn) evidentirani su kao druge nespomenute usluge, dio rashoda koji se odnosi na kapitalne pomoći (3.065.501,00 kn) evidentirani su kao kapitalne donacije i kao rashodi za nabavu nefinancijske imovine, te drugo. Dio rashoda za nabavu nefinancijske imovine koji se odnosi na izgradnju kanalizacijskog sustava (1.997.701,00 kn) evidentirani kao rashodi za ceste, a rashodi za izgradnju vodoopskrbe i kanalizacije evidentirani su na više proračunskih stavki te drugo.

U poslovnim knjigama nisu evidentirana potraživanja za zakupninu u iznosu 300.400,00 kn, obveze za nabavu zemljišta u iznosu 2.912.000,00 kn te obveze prema državnom proračunu u visini 55,0% od prodanih stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 99.013,00 kn. Prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo ostvareni su u iznosu 149.506,00 kn. Poslove naplate prodanih stanova u svoje ime, a za račun Grada obavlja poslovna banka na temelju zaključenog ugovora. U vrijeme obavljanja revizije zatraženo je izvješće banke o stanju dospjelih i nedospjelih potraživanja, poduzetim mjerama naplate i drugo. Podaci iskazani u izvješću banke i poslovnim knjigama Grada nisu istovjetni. U poslovnim knjigama Grada potraživanja za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo iskazana su u iznosu 3.204.737,00 kn, a u izvješću banke u iznosu 2.712.139,00 kn.

Rashodi za telekomunikacijske usluge izvršeni su u iznosu 211.209,00 kn. Prema popisu u Gradu se koristi 27 mobitela. Odluka o visini i načinu korištenja nije donesena, stoga Državni ured za revizije preporuča donijeti odluku kojom će se utvrditi visina i način korištenja mobilnih uređaja.

U poslovnim knjigama evidentirana je nefinancijska imovina u pripremi u iznosu 152.139.815,00 kn. Evidencija u glavnoj knjizi ne osigurava pregled nefinancijske imovine u pripremi prema vrstama objekata. Također, završene investicije nisu evidentirane na propisanim računima imovine, te nije obavljen obračun ispravke vrijednosti dugotrajne imovine.

Sve navedeno znatno otežava praćenje i nadzor javnih rashoda proračuna. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 98., 103. i 104. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08) i odredbama članka 8., 21. i 22. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07). Navedenim odredbama utvrđeno je da je proračun obavezan ustrojiti i uredno voditi analitičke knjigovodstvene evidencije dugotrajne nefinancijske imovine po vrsti, količini i vrijednosti, zatim kratkotrajne nefinancijske imovine (zalihe materijala, proizvoda i robe) po vrsti, količini i vrijednosti te financijske imovine i obveza (potraživanja i obveza te primljenih i izdanih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata). Propisano je da se priznavanje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka temelji na modificiranom načelu nastanka događaja. Rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju. Propisana je obveza evidentiranja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka na propisanim računima prema rasporedu računa računskog plana proračuna.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti i uredno voditi propisane analitičke knjigovodstvene evidencije koje se odnose na evidencije dugotrajne nefinancijske, zatim kratkotrajne nefinancijske imovine, te financijske imovine i obveza. Nalaže se rashode evidentirati na temelju nastanka poslovnog događaja neovisno o plaćanju, te prihode i rashode proračunom planirati i u poslovnim knjigama evidentirati prema rasporedu računa iz računskog plana proračuna. Nalaže se račune na temelju kojih se evidentiraju rashodi u poslovnim knjigama kontrolirati te uredno ovjeriti kako bi vidljiv datum nastanka poslovnog događaja. Nalaže se na temelju izvješća banke uskladiti koncem svake poslovne godine podatke o stanju potraživanja za stanove kupljene na obročnu otplatu te obveza prema državnom proračuna temeljem otkupa stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo.

Nalaže se nefinancijsku imovinu u pripremi evidentirati u poslovnim knjigama po vrstama ulaganja te nakon završenih ulaganja objekte evidentirati u imovini Grada na propisanim računima imovine. Nalaže se odrediti odgovornu stručnu osobu koja će po pravilima struke evidentirati rashode na propisanim računima računskog plana proračuna.

- 2.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navode da je u tijeku ustrojavanje obveznih analitičkih knjigovodstvenih evidencija i usklađivanja stanja s poslovnom bankom u vezi otkupa stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Za druge nepravilnosti navode da će postupiti po danim nalogima.*

3. Prihodi

- 3.1. Prihodi proračuna su planirani u iznosu 143.999.174,00 kn, a ostvareni su u iznosu 87.342.247,00 kn, što je za 56.656.927,00 kn ili 39,3% manje od plana.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od pomoći, naknade za koncesije, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, spomeničku rentu, namjenski dio cijene vode, boravišnu pristojbu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, naknadu za priključenje građevina na komunalnu infrastrukturu, grobnu naknadu, naknadu za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta, te prihode od prodaje nefinancijske imovine (grobница i stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo). Ostvareni su u iznosu 39.043.184,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenih prihodima iznosi 44,7%. Za propisane namjene je utrošeno 32.171.864,00 kn, neutrošeno je 2.794.153,00 kn i nalazi se na računu proračuna, a 4.077.167,00 kn nije utrošeno za propisane namjene. Za propisane namjene nisu utrošena sredstva komunalne naknade koja su umjesto za održavanje komunalne infrastrukture utrošena za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Prihodi od spomeničke rente koju plaćaju pravne i fizičke osobe koje obavljaju gospodarsku djelatnost u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturno povijesne cjeline u 2010. nisu ostvareni. Grad nije ustrojio evidencije o obveznicima plaćanja i nisu donesena rješenja o utvrđenoj godišnjoj obvezi plaćanja spomeničke rente. Gradsko vijeće je donijelo Odluku o spomeničkoj renti (bez datuma), kojom su utvrđeni uvjeti za plaćanje spomeničke rente, područja na kojima se plaća, obveznici plaćanja, visina i način plaćanja te oslobađanje od plaćanja spomeničke rente.

Potraživanja su koncem 2010. iskazana u iznosu 89.883.281,00 kn. Na dospjela potraživanja odnosi se 88.743.829,00 kn, a na nedospjela 1.139.452,00 kn. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 86.642.534,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 3.204.737,00 kn te druga potraživanja u iznosu 36.010,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2009. potraživanja su manja za 1.551.814,00 kn ili 1,7%. Potraživanja za prihode poslovanja se odnose na potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 61.489.057,00 kn, komunalni doprinos 10.991.640,00 kn, gradske poreze 8.810.053,00 kn, naknadu za prodane grobnice 1.978.508,00 kn, grobnu naknadu 1.153.408,00 kn, namjenski dio cijene vode 702.001,00 kn, potraživanja od dvije općine za sufinanciranje rada dječjeg vrtića 688.072,00 kn, zakup nekretnina u vlasništvu Grada u iznosu 504.421,00 kn, naknadu za korištenje javnih površina 139.850,00 kn, naknadu za eksploataciju mineralnih sirovina 105.910,00 kn i stanarinu u iznosu 79.614,00 kn.

Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 3.204.737,00 kn se odnose na potraživanja za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo. Za naplatu potraživanja od gradskih poreza, prema podacima nadležne Porezne uprave, dužnicima je poslano 4 712 opomena te su donesena 363 rješenja o pljenidbi plaća i drugih novčanih sredstava dužnika. Za naplatu potraživanja komunalne naknade od obveznika poslovnih prostora Grad je slao opomene te su donijeta 322 rješenja o ovrsi. Vrijednosno najznačajnija potraživanja za komunalnu naknadu od obveznika za poslovni prostor su od tri trgovačka društva u iznosu 38.032.709,00 kn koja imaju poteškoće u poslovanju. Grad je u 2010. i u ranijim godinama donosio rješenja o ovrsi, a provedene mjere naplate nisu dale rezultate zbog blokade računa dužnika. Sa jednim trgovačkim društvom je zaključen ugovor o reguliranju plaćanja komunalne naknade prijenosom prava vlasništva na nekretninu dužnika, a postupak rješavanja uknjižbe Grad je započeo u 2011. Za naplatu potraživanja komunalnog doprinosa od trgovačkog društva u iznosu 10.159.840,00 kn, Grad je u veljači 2011. pokrenuo postupak naplate na temelju sporazuma zaključenog u prosincu 2010. Za naplatu potraživanja komunalne naknade od stanovništva, zakupa poslovnih prostora i naknade za korištenje javnih površina u iznosu 13.940.683,00 kn dužnicima su slane opomene, a za naplatu grobne naknade, naknade za prodane grobnice i stanarinu u iznosu 3.211.530,00 kn Grad nije slao opomene ni poduzimao druge 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 ustrojiti evidenciju o obveznicima plaćanja spomeničke rente te donijeti rješenja kojima se utvrđuje obveza plaćanja spomeničke rente u skladu sa gradskom odlukom. Nalaže se poduzeti mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu, te proračunske prihode koristiti za popisane namjene.

3.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju te navodi da će postupiti po danim nalozima.*

4. Rashodi

4.1. Rashodi proračuna planirani su u iznosu 143.999.174,00 kn, a izvršeni su u iznosu 98.731.822,00 kn, što je za 45.267.352,00 kn ili 31,4% manje od plana. Manjak prihoda za 2010. iznosi 11.389.575,00 kn. Preneseni manjak prihoda iz prethodne godine iznosi 10.234.458,00 kn, te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 21.624.033,00 kn ili 24,8% u odnosu na ostvarene prihode. Dospjele obveze koncem 2010. iznose 23.737.246,00 kn. S obzirom na iskazani manjak prihoda, Državni ured za reviziju predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka kojim će se predvidjeti kriteriji i mjerila, te način pokrića proračunskog manjka kako bi se osiguralo daljnje financiranje javnih potreba.

Ako se u tijeku proračunske godine zbog nastanka obveza za proračun povećaju rashodi i izdaci, odnosno smanje prihodi i primici, Grad može obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda ili izdataka. Mjerama privremene obustave izvršavanja Grad može zaustaviti preuzimanje obveza i predložiti produljenje ugovorenih rokova plaćanja, te zaustaviti preraspodjelu proračunskih sredstava u skladu s odredbama članka 43. Zakona o proračunu. Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture izvršeni su u iznosu 15.760.763,00 kn. Odnose na rashode Vlastitog pogona u iznosu 9.411.584,00 kn (plaće, materijalni troškovi i drugo), na održavanje nerazvrstanih cesta 2.849.288,00 kn, skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada 917.593,00 kn, deratizaciju i dezinfekciju i zaštitu bilja 758.730,00 kn, te na električnu energiju za javnu rasvjetu u iznosu 1.823.568,00 kn. Grad je donio odluku o određivanju komunalnih djelatnosti značajnih za Grad te je donio Odluku i propisao uvjete i mjerila za obavljanje komunalnih djelatnosti na temelju pisanog ugovora s fizičkim ili pravnim osobama.

Program održavanja komunalne infrastrukture za 2010. je donesen, ali nije u potpunosti usklađen s planom sredstava u proračunu jer su u prosincu donesene izmjene proračuna, a nisu donesene izmjene programa. Programom je utvrđen opis poslova održavanja, a nije utvrđen opseg poslova održavanja zbog čega je onemogućena kontrola izvršenja programa. Prema odredbi članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 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.

Za obavljanje komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje čistoće javnih površina, tržnica na malo, groblja, javne rasvjete, ukrašavanje javnih gradskih površina za praznične dane te obilježavanje ulica i objekata kućnim brojevima, Grad je osnovao Vlastiti pogon u kome je na koncu godine bio 41 zaposlenik. Pogon nema svojstvo pravne osobe. Unutar rashoda za usluge tekućeg i investicijskog održavanja Vlastitog pogona izvršeni su rashodi koji se odnose na interventna održavanja u iznosu 1.692.096,00 kn (ukupna vrijednost ugovorenih interventnih radova po ugovoru i dodatku iznosi 2.633.933,00 kn). Proveden je propisani postupak javne nabave. Ugovorom je određeno da je predmet ugovora izvođenje interventnih radova na području Grada. Prema ponudbenom troškovniku radova vidljivo je da se radi o betoniranju temelja za kandelabre, rad stroja, nasipanje, razbijanje i štemanje, zasipanje kanala, izrada zidova, te drugo. S obzirom da se radi o značajnim radovima od čega se dio odnosi i na izgradnju javne rasvjete Državni ured za reviziju preporuča navedene rashode planirati kroz Program održavanja komunalne infrastrukture odnosno Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture te radove odredit po vrstama radova. Unutar rashoda Vlastitog pogona evidentirani su rashodi po ugovorima o djelu s fizičkim osobama u iznosu 997.435,00 kn. S obzirom da se radi o poslovima održavanja komunalne infrastrukture nije razvidno zbog čega su se navedeni poslovi povjeravani putem ugovora o djelu.

Grad je uz proračun donio Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Program izgradnje nije usklađen s planiranim sredstvima u proračunu jer su u prosincu donesene izmjene proračuna, a nisu donesene izmjene programa.

Rashodi za financiranje javnih potreba socijalne skrbi izvršeni su u iznosu 7.069.347,00 kn. Unutar tekućih donacija izvršeni su rashodi za financiranje raznih udruga u kulturi u iznosu 1.485.247,00 kn i za financiranje sportskih udruga u iznosu 4.866.239,00 kn. Uz proračun Grad nije donio Program socijalne skrbi, Program javnih potreba u kulturi te Program javnih potreba u športu.

Navedeno nije u skladu s odredbama Zakona o socijalnoj skrbi (Narodne novine 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07), Zakona o financiranju javnih potreba u kulturi (Narodne novine 47/90, 27/93 i 27/09), Zakona o športu (Narodne novine 71/06, 150/08 i 124/10) te odredbama članka 43. Statuta Grada. Donošenje navedenih programa uz proračun propisano je odredbama spomenutih Zakona i odredbama statuta Grada.

U okviru tekućih donacija izvršene su donacije Hrvatskom crvenom križu u iznosu 466.000,00 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 Crvenog križa, osnovica za izračun postotka izdvajanja i obveza nadzora jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o korištenju sredstava putem polugodišnjih i godišnjih izvješća.

Unutar rashoda za financijske usluge izvršeni su rashodi za usluge tekućeg održavanje u iznosu 226.537,00 kn. Održavanje se odnosi na poslovni prostor koji je Grad dao u zakup kao ugostiteljski objekt u lipnju 2000., a zakupodavac nije podmirivao uredno zakupninu. Zakupodavac je izvršio određena ulaganja i Grad je na temelju zapisnika stručne grupe procijenio stanje izvršenih radova u iznosu 226.537,00 kn i obavio prijebor sa zakupodavcem na ime zakupnine. Grad nema akt kojim bi se odredilo u koje poslovne prostore, te obim ulaganja, stoga Državni ured za reviziju predlaže aktom regulirati pitanje ulaganja u poslovne prostore s obzirom na vrstu i iznose ulaganja te provođenje propisanih postupaka javne nabave.

Rashodi za kapitalne pomoći izvršeni su u iznosu 4.417.698,00 kn. Odnose se na prijenos sredstva komunalnom društvu za javni prijevoz u iznosu 1.352.197,00 kn (udjel u vlasništvu 9,46%). Komunalno društvo je u 2008. putem lizinga nabavilo više autobusa od čega se Grad obvezao financirati otplatu kredita za nabavku pet autobusa. Drugi dio kapitalnih pomoći u iznosu 3.065.501,00 kn odnosi se na prijenos sredstava komunalnom društvu za vodoopskrbu i odvodnju (udjel u vlasništvu 17,58%). Sredstva u iznosu 2.101.534,00 kn doznačena su na temelju više sporazuma i dodataka za realizaciju projekta EKO Kaštelanski zaljev (fekalnog sustava), a sredstva u iznosu 963.967,00 kn doznačena su za izgradnju vodoopskrbnog sustava na temelju ugovora zaključenog između Grada i komunalnog društva o zajedničkom financiranju. Grad je u ranijim godinama (od 2007. do konca 2010.) za izgradnju vodoopskrbe komunalnom društvu doznačio 10.874.131,00 kn. Ulaganja su evidentirana u imovini Grada i imovini komunalnog društva. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama članka 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, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda uređeni su odredbama članka 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 kojim radi isporučitelj vodne usluge. Također su, odredbama članka 258. Zakona o vodama, utvrđeni rokovi za usklađivanje obavljanja komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda s odredbama spomenutog Zakona. Stoga Državni ured za reviziju predlaže pitanje vodoopskrbe na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama.

Državni ured za reviziju nalaže Program održavanja komunalne infrastrukture uskladiti s planiranim sredstvima u proračunu te Programom utvrditi opseg poslova održavanja u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Nalaže se povjeravanje poslova komunalnog održavanja unutar Vlastitog pogona obavljati u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Nalaže se Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture uskladiti s planiranim sredstvima u proračunu. Nalaže se u skladu s odredbama Zakona o socijalnoj skrbi, Zakona o financiranju javnih potreba u kulturi, Zakona o športu te odredbama Statuta Grada uz proračunu donijete Program socijalne skrbi, Program javnih potreba u kulturi te Program javnih potreba u športu.

4.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. U obrazloženje navode da su kod donošenja proračuna za 2011. doneseni Program socijalne skrbi, Program javnih potreba u kulturi te Program javnih potreba u športu. Za druge nepravilnosti navode da će postupiti po danim nalozima.*

5. Postupci javne nabave

5.1. Plan nabave je donesen u siječnju 2010., u vrijednosti 32.897.598,00 kn. Tijekom godine 42 puta su donesene izmjene plana nabave. Plan nabave nije u potpunosti sastavljen po predmetu nabave, pozicijama proračuna i nije usklađen s planiranim sredstvima u proračunu jer je donesen po upravnim tijelima a ne po predmetu nabave. Prema odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) određeno je da naručitelj donosi plan nabave za proračunsku godinu koji minimalno mora sadržavati podatke o nazivu predmeta nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave te oznaci pozicije proračuna na kojoj su sredstva planirana. Uz proračun nije donesen plan razvojnih programa vezanih za provođenje investicija (koji se sastoje od aktivnosti i projekata) te nisu vidljiva planirana ulaganja po projektima, vrijednostima, izvorima financiranja te drugo, što nije u skladu s odredbama članka 16. Zakona o proračunu prema kojima se proračun sastoji od općeg i posebnog dijela te plana razvojnih programa. Za nabavu nefinancijske imovine Grad je provodio propisane postupke nabave i zaključio ugovore. Za većinu ugovora Grad je zbog nedostatka sredstava zaključivao više dodataka ugovorima o produženju rokova izgradnje. Prema odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj može započeti postupak nabave onda kada su sredstva za nabavu osigurana u proračunu ili na drugi način.

Izvjешće o javnoj nabavi za 2010. dostavljeno je Upravi za sustav javne nabave. Prema izvješću tijekom 2010. zaključeno je ukupno 20 ugovora u vrijednosti 10.387.137,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Od ukupne nabave zaključeno je za nabavu roba četiri ugovora u vrijednosti 1.501.802,00 kn, za usluge šest ugovora u vrijednosti 1.346.568,00 kn, te osam ugovora za radove u vrijednosti 7.538.767,00 kn. Nabave do 70.000,00 kn iznosile su 4.463.073,00 kn od čega robe u iznosu 2.243.195,00 kn, radovi u iznosu 210.503,00 kn te usluge u iznosu 2.009.376,00 kn.

Grad je provodio propisane postupke nabave osim za nabavu elektro materijala za održavanje javne rasvjete za potrebe Vlastitog pogona u iznosu 586.861,00 kn i nabavu usluga izrade Razvojne studije za utvrđivanje potencijala obalnog pojasa u iznosu 575.640,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže sastaviti plan nabave te provoditi propisane postupke nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Nalaže se za investicijska ulaganja utvrditi izvore financiranja i na temelju planiranih odnosno osiguranih izvora sredstava provoditi propisane postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 5.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju te navodi da će postupiti po danim nalogima.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članka 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 za 2009. su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na uspostavu sustava unutarnjih financijskih kontrola, na uredno evidentiranje u poslovnim knjigama rashoda za nefinancijsku imovinu u pripremi i evidentiranju završenih ulaganja na propisanim računima imovine, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, provođenje propisanih postupaka javne nabave. Predloženo je izraditi program mjera za pokriće manjka prihoda, donijeti interni akt o organizaciji i obavljanju popisa imovine i obveza, te urediti odnose s komunalnim društvom za vodoopskrbu i odvodnju u skladu sa zakonskim propisima.
 - Propisane aktivnosti za uspostavu sustava unutarnjih financijskih kontrola do konca 2010. nisu poduzimane jer nije imenovan voditelj za financijsko upravljanje i kontrole i nije imenovana osoba zadužena za nepravilnosti i prijekave. (točka 1. Nalaza)
 - Obvezne pomoćne analitičke knjigovodstvene evidencije koje se odnose na evidenciju dugotrajne nefinancijske imovine i evidenciju o obvezama nisu uredne, dok evidencije primljenih i izdanih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata i evidencije kratkotrajne nefinancijske imovine nisu ustrojene. Rashodi proračuna nisu evidentirani na temelju nastanka obveza već na temelju naloga za prijenos sredstava. Dio prihoda u iznosu 1.006.226,00 kn i rashoda u iznosu 5.623.318,00 kn nije evidentiran na propisanim računima računskog plana, a pojedini rashodi su izvršavani sa više proračunskih stavki. Računi na temelju kojih se evidentiraju rashodi proračuna nisu uvijek kontrolirani i uredno ovjereni. U poslovnim knjigama nisu evidentirana potraživanja za zakupninu u iznosu 300.400,00 kn i obveze za nabavu zemljišta u iznosu 2.912.000,00 kn te obveze prema državnom proračunu u visini 55,0% od prodanih stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 99.013,00 kn. U poslovnim knjigama evidentirana je nefinancijska imovina u pripremi u iznosu 152.139.815,00 kn, a evidencija u glavnoj knjizi ne osigurava pregled nefinancijske imovine u pripremi prema vrstama objekata. Također, završene investicije nisu evidentirane na propisanim računima imovine, te nije obavljen obračun ispravke vrijednosti dugotrajne imovine. (točka 2. Nalaza)

- Za naplatu potraživanja komunalne naknade od stanovništva, zakupa poslovnih prostora i naknade za korištenje javnih površina u iznosu 13.940.683,00 kn, osim opomena druge mjere naplate nisu poduzimane, a za naplatu grobne naknade, naknade za prodane grobnice i stanarinu u iznosu 3.211.530,00 kn Grad nije poduzimao mjere naplate. Nije ustrojena evidencija o obveznicima plaćanja spomeničke rente i nisu donesena rješenja o utvrđenoj godišnjoj obvezi plaćanja spomeničke rente u skladu sa gradskom odlukom. (točka 3. Nalaza)
- Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture izvršeni su u iznosu 15.760.763,00 kn. Program održavanja komunalne infrastrukture nije usklađen s proračunom i ne sadrži opseg poslova održavanja što onemogućuje praćenje izvršenja programa održavanja. Unutar rashoda Vlastitog pogona evidentirani su rashodi po ugovorima o djelu s fizičkim osobama u iznosu 997.435,00 kn, koji se odnose na održavanje komunalne infrastrukture. S obzirom da se radi o komunalnim poslovima nije razvidno zbog čega su se navedeni poslovi povjeravani putem ugovora o djelu. Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture nije usklađen s planiranim sredstvima u proračunu. Rashodi za financiranje javnih potreba socijalne skrbi izvršeni su u iznosu 7.069.347,00 kn, za potrebe u kulturi 1.485.247,00 kn te za javne potrebe u športu u iznosu 4.866.239,00 kn. Grad uz proračun nije donio Program socijalne skrbi, Program javnih potreba u kulturi te Program javnih potreba u športu. Grad je komunalnom društvu za vodoopskrbu i odvodnju u kojem ima udjel u vlasništvu u razdoblju od 2007. do konca 2010. prenio 10.874.131,00 kn. Izgrađena komunalna infrastruktura evidentirana je u poslovnim knjigama i kao imovina Grada i kao imovina komunalnog društva, te je predloženo pitanje vodoopskrbe i odvodnje na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama. (točka 4. Nalaza)
- Plan nabave nije sastavljen po predmetu nabave, pozicijama proračuna i nije usklađen sa planiranim sredstvima u proračunu. Grad je provodio propisane postupke nabave, osim za nabavu roba u iznosu u iznosu 586.861,00 kn te usluga u iznosu 575.640,00 kn. Uz proračun nije donesen plan razvojnih programa vezanih za provođenje investicija (koji se sastoje od aktivnosti i projekata) te nisu vidljiva planirana ulaganja po projektima, vrijednostima, izvorima financiranja te drugo. (točka 5. Nalaza)

4. Grad obuhvaća sedam naselja je s ukupno 34 103 stanovnika. Za obavljanje upravnih, stručnih te pomoćnih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada ustrojeni su upravni odjeli. Grad ima 126 zaposlenika. U revidiranom razdoblju zakonski predstavnik je bio Josip Berket. Proračunski dokumenti doneseni su u skladu sa zakonskim propisima. Prihodi su ostvareni u iznosu 87.342.247,00 kn, a rashodi su izvršeni u iznosu 98.731.822,00 kn, te je iskazan manjak prihoda tekuće godine u iznosu 11.389.575,00 kn. Manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iznosi 10.234.458,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 21.624.033,00 kn. Dospjele obveze koncem 2010. iznosile su 23.737.246,00 kn. S obzirom na iskazani manjak prihoda, Državni ured za reviziju predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka kojim će se predvidjeti kriteriji i mjerila, te način pokrića proračunskog manjka kako bi se osiguralo daljnje financiranje javnih potreba. Ako se u tijeku proračunske godine zbog nastanka obveza za proračun povećaju rashodi i izdaci, odnosno smanje prihodi i primici, Grad može obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda ili izdataka.

Mjerama privremene obustave izvršavanja Grad može zaustaviti preuzimanje obveza i predložiti produljenje ugovorenih rokova plaćanja, te zaustaviti preraspodjelu proračunskih sredstava u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 43.680.919,00 kn ili 50,0% i prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima iznosu 30.779.906,00 kn ili 35,3%. Svi drugi prihodi iznose 12.881.422,00 kn ili 14,7%. Gradskom odlukom utvrđeni su i naplaćuju se porez na kuće za odmor, porez na tvrtku i porez na potrošnju, a zaduženje poreza na korištenje javnih površina za 2010. nije obavljeno. Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 39.043.184,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenih prihodima iznosi 44,7%. Za propisane namjene je utrošeno 32.171.864,00 kn, neutrošeno je 2.794.153,00 kn i nalazi se na računu proračuna, a 4.077.167,00 kn nije utrošeno za propisane namjene. Za propisane namjene nisu utrošena sredstva komunalne naknade koja su umjesto za održavanje komunalne infrastrukture utrošena za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Potraživanja su koncem 2010. iskazana u iznosu 89.883.281,00 kn. Na dospjela potraživanja odnosi se 88.743.829,00 kn, a na nedospjela 1.139.452,00 kn. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 86.642.534,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 3.204.737,00 kn te druga potraživanja u iznosu 36.010,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2009. potraživanja su manja za 1.551.814,00 kn ili 1,7%. Pri naplati pojedinih potraživanja Grad nije slao opomene i nije poduzimao mjere naplate. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba građana. Grad se nije zaduživao, nije pozajmljivao proračunska sredstva i nije davao suglasnosti za zaduživanje. Dana jamstva u iznosu 13.103.191,00 kn odnose se na izdana jamstva ranijih godina u iznosu 17.740.802,00 kn, otplate po izdanim jamstvima u tekućoj godini 7.537.611,00 kn te jamstva dana u tekućoj godini u iznosu 2.900.000,00 kn. Dospjele obveze su koncem godine iskazane u iznosu 23.737.246,00 kn i u odnosu na obveze prethodnog razdoblja veće su za 10.956.644,00 kn ili 85,7%. Proračunska sredstva korištena su za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu nefinancijske imovine, za socijalne potrebe, šport, kulturu i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi izvršeni su za zaposlene 28.405.734,00 kn ili 28,8%, rashode za nabavu nefinancijske imovine 22.107.138,00 kn ili 22,4%, materijalne rashode u iznosu 20.411.097,00 kn ili 20,7%, te druge rashode poslovanja 19.712.400,00 kn ili 20,0% ukupno izvršenih rashoda. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće osnovice i koeficijenata za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika te donošenje odgovarajućih odluka i akata postupljeno je u skladu sa zakonskim odredbama. Održavanje komunalne infrastrukture obavljano je u skladu sa zakonskim odredbama izuzev dijela poslova održavanja u iznosu 997.435,00 kn koji su povjereni na temelju zaključenih ugovora o djelu. Predstavničko tijelo donijelo je Program održavanja komunalne infrastrukture i Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji nisu usklađeni sa proračunom. Programi javnih potreba socijalne skrbi, kulture i športa nisu doneseni. Plan nabave je donesen, ali nije u potpunosti sastavljen po predmetu nabave, pozicijama proračuna i nije usklađen s planiranim sredstvima u proračun. Uz proračun nije donesen plan razvojnih programa vezanih za provođenje investicija (koji se sastoje od aktivnosti i projekata) te nisu vidljiva planirana ulaganja po projektima, vrijednostima i izvorima financiranja. Grad je provodio propisane postupke javne nabave osim za nabavu pojedinih roba i usluga u iznosu 1.162.501,00 kn. Grad nije uspostavilo sustav unutarnjih financijskih kontrola.

Revizijom za 2010. utvrđeno je da je postupljeno po nalogima koji se odnose na evidentiranje potraživanja za boravišnu pristojbu i nedospjela potraživanja za komunalni doprinos u poslovnim knjigama, popisom je obuhvaćena cjelokupna imovina, donesena je odluka o spomeničkoj renti, godišnja grobna naknada se naplaćuje za sva groblja, izvršen je povrat razlike sredstava za više isplaćenu volontersku naknadu zamjenici gradonačelnika, a za okončanje radova na rekonstrukciji zgrade vrtića pokrenut je sudski postupak, dok nije postupljeno prema nalogima i preporukama koje se odnose na propisane aktivnosti za uspostavu sustava unutarnjih financijskih kontrola jer nije imenovan voditelj za financijsko upravljanje i kontrole i nije imenovana osoba za nepravilnosti i prijevare, u poslovnim knjigama nije nefinancijska imovina u pripremi evidentirana po vrstama ulaganja, a završene investicije nisu evidentirane na propisanim računima imovine, te nije evidentirana ni ispravka vrijednosti dugotrajne imovine, mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda nisu poduzimane, za određene nabave roba i usluga nisu provedeni propisani postupci javne nabave, a u reviziji za 2010. utvrđene su i druge nepravilnosti opisane u nalazu, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.