



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

FOND ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I
ENERGETSKU UČINKOVITOST

Zagreb, ožujak 2012.

SADRŽAJ

	stranica
I. PODACI O FONDU	2
Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
Financijski izvještaji	4
Programi financirani u 2010.	9
II. REVIZIJA ZA 2010.	10
Ciljevi i područja revizije	10
Metode i postupci revizije	10
Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	10
Nalaz za 2010.	13
III. MIŠLJENJE	27



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/11-01/27

URBROJ: 613-02-01-12-7

Zagreb, 1. ožujka 2012.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
FONDA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I ENERGETSKU UČINKOVITOST ZA 2010.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (dalje u tekstu: Fond) za 2010.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 27. lipnja 2011. do 1. ožujka 2012.

I. PODACI O FONDU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Fond je osnovan na temelju odredbi Zakona o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (Narodne novine 107/03), vezano uz odredbe Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine 110/07) i Zakona o energiji (Narodne novine 68/01, 177/04, 76/07, 152/08 i 127/10).

Prema odredbama Zakona o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (dalje u tekstu: Zakon o Fondu), djelatnost Fonda obuhvaća poslove koji se odnose na financiranje pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unaprjeđivanja okoliša, energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije. Također obuhvaća stručne i druge poslove vezane uz pribavljanje, upravljanje i korištenje sredstava Fonda, posredovanje u financiranju zaštite okoliša i energetske učinkovitosti iz sredstava drugih država, međunarodnih organizacija, financijskih institucija i tijela, te domaćih i stranih pravnih i fizičkih osoba, vođenje baze podataka o programima, projektima i drugim aktivnostima u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, te potrebnim i raspoloživim financijskim sredstvima za njihovo ostvarivanje, poticanje, uspostavljanje i ostvarivanje suradnje s međunarodnim i domaćim financijskim institucijama i drugim pravnim i fizičkim osobama radi financiranja zaštite okoliša i energetske učinkovitosti u skladu s Nacionalnom strategijom zaštite okoliša i Nacionalnim planom djelovanja za okoliš, Strategijom energetske razvitka i Programom provedbe Strategije energetske razvitka, nacionalnim energetskim programima, drugim programima i aktima u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, te obavljanje drugih poslova vezanih uz poticanje i financiranje zaštite okoliša i energetske učinkovitosti. Fond ima svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima koje se odnose na donošenje rješenja obveznicima plaćanja naknada i posebne naknade, vođenje očevidnika obveznika plaćanja, donošenje rješenja o promjenama upisa u očevidniku obveznika plaćanja, propisivanje uvjeta koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Fonda i uvjeta za dodjeljivanje njegovih sredstava.

Sredstva za financiranje djelatnosti Fonda se osiguravaju iz namjenskih prihoda Fonda od naknada onečišćivača okoliša, naknade korisnika okoliša (nije uvedena), naknada za opterećivanje okoliša otpadom, te posebne naknade za okoliš na vozila na motorni pogon. Također se ostvaruju iz proračuna jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave u skladu sa zajednički utvrđenim programima, prihoda ostvarenih na temelju međunarodne bilateralne i multilateralne suradnje na programima, projektima i sličnim aktivnostima u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, prihoda i primitaka od upravljanja slobodnim novčanim sredstvima Fonda, donacija, pomoći i drugih izvora u skladu s propisima.

Prihodi Fonda se najvećim dijelom koriste za pokriće troškova gospodarenja posebnim kategorijama otpada, odnosno pripreme, provedbe i razvoja sustava povrata, skupljanja i zbrinjavanja posebnih kategorija otpada (ambalaže i ambalažnog otpada, te otpadnih električnih i elektroničkih uređaja, guma, vozila, baterija i akumulatora).

Osim navedenog, Fond dodjeljuje sredstva pravnim i fizičkim osobama putem zajmova, subvencija, pomoći i donacija na temelju javnog natječaja za financiranje zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, za zaštitu, očuvanje i poboljšanje kakvoće zraka, tla, voda i mora, te ublažavanje klimatskih promjena i zaštitu ozonskog omotača, saniranja odlagališta otpada, poticanje izbjegavanja i smanjivanja nastajanja otpada, obradu otpada i iskorištavanja vrijednih svojstava otpada, poticanje čistije proizvodnje, odnosno izbjegavanje i smanjenje nastajanja otpada i emisija u proizvodnom procesu, zaštitu i očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti, provedbu nacionalnih energetskih programa, poticanje korištenja obnovljivih izvora energije, održive gradnje, čistijeg transporta, održivog korištenja prirodnih dobara, održivog razvoja ruralnog prostora, održivih gospodarskih djelatnosti, odnosno gospodarskog razvoja, unaprjeđivanje sustava informiranja o stanju okoliša, praćenje i ocjenjivanje stanja okoliša, te uvođenje sustava upravljanja okolišem, poticanje obrazovnih, istraživačkih i razvojnih studija, programa, projekata i drugih aktivnosti iz djelokruga Fonda.

Statutom Fonda (Narodne novine 193/03, 73/04, 116/08 i 101/09) su utvrđeni nadležnost i način odlučivanja tijela Fonda, ustrojstvene jedinice Fonda, te druga pitanja vezana uz obavljanje djelatnosti i poslovanje Fonda. Ustrojstvene jedinice su: Ured direktora, Služba za upravno-pravne poslove, naplate naknada i posebne naknade, Služba pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u području zaštite okoliša, Služba pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u području energetske učinkovitosti, korištenja obnovljivih izvora energije, poticanja racionalnog gospodarenja energijom i energetske učinkovitosti u neposrednoj potrošnji, Služba za gospodarenje posebnim kategorijama otpada, Služba za financije i planiranje, Samostalni odjel za pripremu i provedbu projekata sufinanciranih iz instrumenata pomoći i fondova Europske unije, Samostalni odjel za unutarnju reviziju, te Tajništvo Fonda.

Tijela Fonda su Upravni odbor i direktor Fonda.

Fondom upravlja Upravni odbor koji se sastoji od predsjednika i šest članova. Predsjednika i članove Upravnog odbora imenuje i razrješuje Vlada Republike Hrvatske na razdoblje četiri godine, koja imenuje dva predstavnika ministarstva nadležnog za poslove zaštite okoliša, po jednog predstavnika ministarstva nadležnog za poslove energetike, financija, Hrvatskog sabora, Hrvatske gospodarske komore, te po jednog predstavnika iz redova stručnjaka iz područja zaštite okoliša. Upravni odbor donosi godišnji i četverogodišnji program rada Fonda, financijski plan, Statut, te opće akte vezane uz unutarnje ustrojstvo i prava i obveze zaposlenika. Odlučuje o stjecanju, opterećenju ili otuđenju nekretnina ili druge imovine, ugovaranju pravnih poslova do 5.000.000,00 kn, raspoređivanju neutrošenih sredstava, izvješću o radu Fonda, projektima, programima i drugim aktivnostima koji se planiraju ostvariti u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, određuje prioritete u financiranju programa, projekata, objavljivanju natječaja za ostvarivanja prava na sredstva Fonda po utvrđenim namjenama, odabiru korisnika sredstava Fonda, te o drugim poslovima. Uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, odlučuje o stjecanju, opterećenju ili otuđenju nekretnina i druge imovine ili ugovaranju pravnih poslova u vrijednosti većoj od 5.000.000,00 kn, zaduživanju kod financijskih institucija i drugih pravnih osoba za iznose veće od 5.000.000,00 kn. Od siječnja 2008., na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske, predsjednik Upravnog odbora je Davor Mrduljaš.

Voditelj poslovanja Fonda je direktor, koji zastupa i predstavlja Fond. Direktora i zamjenika direktora imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Upravnog odbora, a na temelju javnog natječaja na razdoblje četiri godine.

Direktor Fonda je odgovoran za zakonitost rada i poslovanje Fonda, predlaže program rada i financijski plan, izvršava odluke Upravnog odbora, predlaže opće akte koje donosi Upravni odbor, te donosi opće akte, ovjerava upravne akte vezane uz ostvarivanje javnih ovlasti Fonda, organizira i provodi postupak naplate naknada od obveznika plaćanja, zaključuje ugovore s korisnicima sredstava i brine o namjenskom trošenju odobrenih sredstava korisnicima Fonda, podnosi Upravnom odboru izvješće o ostvarivanju programa i financijskog plana Fonda. Također, podnosi izvješće o ostvarivanju financijskog plana i programa rada Fonda Vladi Republike Hrvatske, Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, te obavlja druge poslove. Prema Statutu, ovlašten je ugovoriti pravni posao do 600.000,00 kn, a iznad navedenog iznosa, uz suglasnost Upravnog odbora. Za opterećenje ili otuđenje nekretnina također je potrebna suglasnost Upravnog odbora. Do 3. prosinca 2010. direktor je bio Vinko Mladineo, a od 3. prosinca za vršitelja dužnosti direktora Fonda je imenovan Zlatko Ivaniš. U veljači 2011. Vlada Republike Hrvatske je imenovala Zlatka Ivaniša direktorom Fonda.

Na dan 31. prosinca 2010. u Fondu je bilo 137 zaposlenih.

Financijski izvještaji

Fond 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 novčanim tijekovima, Izvještaj o obvezama, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, te Bilješke uz financijske izvještaje.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni prihodi i primici su planirani u iznosu 1.107.350.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 1.060.951.976,00 kn, što je za 46.398.024,00 kn ili 4,2% manje od planiranih.

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

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi i primici za 2010.

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	1.055.350.000,00	1.032.803.587,00	97,9	97,3
2.	Prihodi od imovine	5.000.000,00	7.435.362,00	148,7	0,7
3.	Drugi prihodi	0,00	436.486,00	-	0,1
4.	Prihodi od prodaje imovine	0,00	25.636,00	-	0,0
5.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	47.000.000,00	20.250.905,00	43,1	1,9
	Ukupno	1.107.350.000,00	1.060.951.976,00	95,8	100,00

Ostvareni prihodi (bez primitaka) u odnosu na 2009. manji su za 127.876.835,00 kn ili 10,9%.

Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima u iznosu 1.032.803.587,00 kn su ostvareni od naknada koje su propisane odredbama Zakona o otpadu (Narodne novine 178/04, 153/05, 111/06, 110/07 60/08 i 87/09) i Zakona o Fondu.

Prihodi od administrativnih pristojbi obuhvaćaju prihode od naknada proizvođača i uvoznika proizvoda od kojih potječu posebne kategorije otpada u iznosu 724.159.412,00 kn, posebne naknade za okoliš za motorna vozila u iznosu 231.965.954,00 kn, naknada na emisiju u okoliš (CO₂, SO₂, NO₂) u iznosu 65.728.959,00 kn, naknada za neopasni tehnološki (industrijski) otpad u iznosu 7.086.223,00 kn, te drugih prihoda u iznosu 3.863.039,00 kn.

Prema odredbama Zakona o otpadu, proizvođač i uvoznik (onečišćivač) proizvoda od kojeg potječu posebne kategorije otpada, dužan je plaćati naknade za gospodarenje tim kategorijama otpada. Naknade su uplaćuju u korist Fonda radi pripreme, provedbe i razvoja sustava povrata, skupljanja i zbrinjavanja posebnih kategorija otpada.

Prema odredbama Zakona o Fondu, sredstva za financiranje zaštite okoliša i energetske učinkovitosti se osiguravaju iz namjenskih prihoda Fonda, i to: naknada onečišćivača okoliša, naknada korisnika okoliša (nije uvedena), naknada na opterećivanje okoliša otpadom, te posebnih naknada za okoliš na vozila na motorni pogon.

Primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni od razročenja sredstava u iznosu 5.000.000,00 kn i uplata dospjelih anuiteta danih dugoročnih zajmova u iznosu 15.250.905,00 kn.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi i izdaci su planirani u iznosu 1.107.350.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 1.057.286.488,00 kn, što je za 50.063.512,00 kn ili 4,5% manje od planiranih.

U tablici broj 2 se daju 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 za zaposlene	24.000.000,00	19.699.700,00	82,1	1,9
2.	Materijalni rashodi	707.642.000,00	785.081.654,00	110,9	74,2
3.	Financijski rashodi	154.000,00	612.726,00	397,9	0,1
4.	Subvencije	48.050.000,00	44.922.941,00	93,5	4,2
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	235.281.000,00	124.876.419,00	53,1	11,8
6.	Drugi rashodi	26.000.000,00	28.994.755,00	111,5	2,7
7.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	2.500.000,00	1.608.090,00	64,3	0,2
8.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	63.723.000,00	51.490.203,00	80,8	4,9
	Ukupno	1.107.350.000,00	1.057.286.488,00	95,5	100,0
9.	Višak prihoda i primitaka	-	3.665.488,00	-	-

Višak prihoda i primitaka za 2010. je ostvaren u iznosu 3.665.488,00 kn. S ostvarenim viškom prihoda iz prethodnih razdoblja u iznosu 42.308.909,00 kn, raspoloživa sredstva za sljedeće razdoblje iznose 45.974.397,00 kn.

Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na materijalne rashode u iznosu 785.081.654,00 kn koji su u odnosu na planirane veći za 77.439.654,00 kn ili 10,9%. Iskazano odstupanje od plana najvećim je djelom posljedica više izvršenih rashoda programa Postupanje s posebnim kategorijama u odnosu na planirane (19,7%), odnosno, manje izvršenih rashoda Programa i projekata zaštite okoliša za 51,7%, te Programa i projekata energetske učinkovitosti za 9,1%.

Financijski rashodi su planirani u iznosu 154.000,00 kn, izvršeni su u iznosu 612.726,00 kn, što je za 458.726,00 kn više od planiranih. Financijski rashodi su izvršeni više od plana zbog plaćanja zatezних kamata na temelju presuda Upravnog suda Republike Hrvatske.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države su planirani u iznosu 235.281.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 124.876.419,00 kn, što je za 110.404.581,00 kn ili 46,9% manje od planiranih. Rashodi su izvršeni manje od plana, jer je odgođena izgradnja centra za gospodarenje otpadom Lećevica u Splitsko-dalmatinskoj županiji zbog rješavanja imovinsko pravnih odnosa, te centara Kaštjun u Istarskoj županiji i Mariščina u Primorsko-goranskoj županiji, zbog naknadno utvrđene nužnosti izrade projektne dokumentacije.

Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova se odnose na oročena sredstva u bankama u iznosu 25.000.000,00 kn, zajmove dane tuzemnim trgovačkim društvima, obrtnicima i malom i srednjem poduzetništvu izvan javnog sektora za projekte zaštite okoliša u iznosu 22.700.705,00 kn i dane zajmove trgovačkim društvima u javnom sektoru u iznosu 3.789.498,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance, na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 494.172.419,00 kn.

U tablici broj 3 se daju 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	33.998.628,00	28.647.842,00	84,3
1.1.	Građevinski objekti	4.801.440,00	5.136.827,00	107,0
1.2.	Postrojenja i oprema	12.790.218,00	9.969.800,00	77,9
1.3.	Prijevozna sredstva	2.083.312,00	1.533.589,00	73,6
1.4.	Druga nefinancijska imovina	14.323.658,00	12.007.626,00	83,8
2.	Financijska imovina	426.807.578,00	465.524.577,00	109,1
2.1.	Novčana sredstva	80.132.285,00	97.683.381,00	121,9
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi	15.000.000,00	35.091.284,00	233,9
2.3.	Potraživanja	202.550.722,00	198.666.834,00	98,1
2.4.	Dani zajmovi	122.855.886,00	134.083.078,00	109,1
2.5.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	6.268.685,00	0,00	-
	Ukupno imovina	460.806.206,00	494.172.419,00	107,2
3.	Obveze	40.255.725,00	52.670.357,00	130,8
4.	Odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja	6.268.685,00	0,00	-
5.	Vlastiti izvori	414.281.796,00	441.502.062,00	106,6
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	460.806.206,00	494.172.419,00	107,2

U okviru postrojenja i opreme, vrijednosno značajnija je uredska oprema i namještaj u vrijednosti 8.722.296,00 kn (87,5%).

Druga nefinancijska imovina se odnosi na licence i ulaganja na tuđoj imovini radi prava korištenja u iznosu 10.862.639,00 kn, ulagana u računalne programe u iznosu 732.293,00 kn, te umjetnička djela u iznosu 412.694,00 kn.

Potraživanja u iznosu 198.666.834,00 kn se odnose na potraživanja za naknade koje se uplaćuju prema Zakonu o Fondu i Zakonu o otpadu u iznosu 195.066.182,00 kn, zatezne kamate u iznosu 1.679.279,00 kn, potraživanja za prihode na temelju ugovornih obveza u iznosu 960.000,00 kn, te druga nespomenuta potraživanja u iznosu 961.373,00 kn. U okviru potraživanja za naknade utvrđene Zakonom o otpadu, vrijednosno značajnije potraživanje se odnosi na naknade za ambalažu i ambalažni otpad u iznosu 152.467.015,00 kn. U odnosu na 2009., potraživanja su veća za 30.848.367,00 kn. Po ispostavljenom rješenju, obveza plaćanja naknade je 15 dana, a u slučaju neplaćanja naknade u propisanom roku, obveznicima se upućuje opomena s pozivom na plaćanje u roku osam dana. Ako obveznici ni u naknadnom roku ne podmire obvezu, priprema se prijedlog s popisom obveznika za naplatu duga putem ovršnih rješenja, koji se dostavlja direktoru Fonda na suglasnost. U slučaju da obveznik nakon poslanih opomena dostavi zamolbu za odgodom plaćanja ili obročnom otplatom, nadležni odjel za naplatu prihoda izrađuje mišljenje za svakog obveznika pojedinačno, koje se dostavlja direktoru Fonda na suglasnost. U slučaju pribavljene suglasnosti direktora za odgodu ili obročno plaćanje, sastavlja se rješenje o odgodi plaćanja. Tijekom 2010. Fond je zaključio četiri sporazuma o obročnoj otplati duga u ukupnom iznosu 70.097.537,00 kn, u stečajnu masu 32 društva je prijavljeno 14.774.541,00 kn, a otpisana su potraživanja u iznosu 193.511,00 kn. Doneseno je 1 971 ovršno rješenje za naplatu potraživanja u iznosu 43.025.262,00 kn.

Revizijom je utvrđeno da su u pojedinim slučajevima tijekom 2010. donesena rješenja o ovrsi i zaključeni sporazumi o odgodi naplate duga, koji se odnose na potraživanja za naknade iz ranijih godina, te da je u pojedinim slučajevima naplata duga otežana, s obzirom da su blokirani računi društava nad kojima se provodi ovršni postupak. Prema obrazloženju odgovorne osobe, rješenja o ovrsi i zaključeni sporazumi o odgodi naplate duga koji se odnose na potraživanja iz ranijih godina, Fond može pristupiti prisilnoj naplati duga tek nakon uredne dostave rješenja Fonda obveznicima plaćanja kojima je utvrđena visina naknade. U slučaju kada rješenja nisu pravodobno uručena obvezniku plaćanja, prisilna naplata duga se odgađa do uručanja rješenja za koju se Fond, u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku, služi osobnom dostavom, te konačno javnom objavom stavljanjem pismena na oglasnu ploču Fonda. Tek protekom zakonskog roka kojim se dostava smatra obavljenom, Fond može pristupiti prisilnoj naplati dospjelog duga. U slučajevima podnošenja žalbe, koja odgađa izvršenje rješenja, nisu poduzimane radnje prisilne naplate sve do okončanja žalbenog postupka.

Zajmovi u iznosu 134.083.078,00 kn se odnose na potraživanja za 94 zajma odobrena za projekte zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, od čega je u 2010. odobreno 29. Koncem 2010. je dospjelo potraživanje u iznosu 7.058.932,00 kn.

Obveze su koncem 2010. iskazane u iznosu 52.670.357,00 kn, a odnose se na obveze za materijalne rashode u iznosu 46.224.075,00 kn, subvencije u iznosu 3.710.000,00 kn, obveze za plaće zaposlenika za prosinac 2010. u iznosu 1.672.332,00 kn, te druge tekuće obveze u iznosu 1.063.950,00 kn. U okviru obveza za materijalne rashode najznačajnije se odnose na obveze za zbrinjavanje ambalaže u iznosu 28.300.802,00 kn, obveze za e-otpad u iznosu 5.695.736,00 kn, motorna vozila u iznosu 2.908.629,00 kn, te obveze za druge nespomenute rashode poslovanja u iznosu 5.797.377,00 kn.

Vlastiti izvori su iskazani u iznosu 441.502.062,00 kn, a sastoje se od vlastitih izvora u iznosu 197.730.920,00 kn, obračunanih prihoda poslovanja u iznosu 197.796.745,00 kn, te viška prihoda poslovanja u iznosu 45.974.397,00 kn.

Programi financirani u 2010.

Financijskim planom Fonda za 2010. (Narodne novine 151/09), ukupni rashodi i izdaci planirani u iznosu 1.107.350.000,00 kn, raspoređeni su na programe: Administrativno upravljanje i opremanje u iznosu 43.146.000,00 kn, Programi i projekti zaštite okoliša u iznosu 334.777.000,00 kn, Programi i projekti energetske učinkovitosti u iznosu 128.427.000,00 kn, te Programi i projekti za postupanje s posebnim kategorijama otpada u iznosu 601.000.000,00 kn. U okviru navedenih programa izvršeni su rashodi i izdaci u iznosu 1.057.286.489,00 kn za: Administrativno upravljanje i opremanje u iznosu 59.697.597,00 kn (38,4% više od plana), Programe i projekte zaštite okoliša u iznosu 161.639.977,00 kn (51,7% manje od plana), Programe i projekte energetske učinkovitosti u iznosu 116.769.160,00 kn (9,1% manje od plana) i Programe i projekte za postupanje s posebnim kategorijama otpada u iznosu 719.179.755,00 kn (19,7% više od plana).

II. REVIZIJA ZA 2010.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- 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 Fonda.

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 Fonda. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona, 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 stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i Fond u cjelini. Provjerena je dokumentacija u vezi funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola, evidentiranja dugotrajne imovine, popisa imovine i obveza, ostvarivanja prihoda, nabave roba, radova i usluga, realizacije aktivnosti i projekata u okviru programa, te druga dokumentacija. Obavljeni su razgovori s odgovornim osobama i pribavljena obrazloženja o pojedinim poslovnim događajima.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Fonda za 2009., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

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

Državni ured za reviziju je naložio realnije planiranje rashoda, te evidentiranje poslovnih promjena na temelju vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

Vezano za značajne iznose potraživanja za prihode od naknada i danih zajmova, te složenost postupaka naplate u slučajevima neurednog podmirenja obveza, Državni ured za reviziju je naložio obračunavati zatezne kamate na nepravodobno naplaćena potraživanja, te predložio internim aktom propisati kriterije, mjerila i postupak za odgodu plaćanja ili obročnu otplatu duga.

Tijekom 2009., Fond je slobodna novčana sredstva oročavao kod banaka te ulagao u otvoreni investicijski fond s javnom ponudom (novčani fond). Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da bi kriterij za donošenje odluke o upravljanju slobodnim novčanim sredstvima trebalo biti sigurnost povrata uloženog, uz primjerenu ugovorene kamate, s obzirom da prinos otvorenih investicijskih fondova s javnom ponudom proteklog razdoblja nije jamstvo za buduće prinose.

Nadalje, naloženo je usluge prehrane zaposlenika pribaviti na temelju odredbi Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora (Narodne novine 91/96, 124/97, 174/04 i 38/09).

Za sanaciju odlagališta je isplaćeno 49.591.873,00 kn bez prethodno dostavljene dokumentacije o obavljenim radovima i izvršenim uslugama. Državni ured za reviziju je predložio sredstva pomoći isplaćivati korisnicima na temelju pribavljene dokumentacije o obavljenim radovima i izvršenim uslugama u skladu s ugovorenim dinamikom.

Utvrđeno je da su kod odobravanja i isplate zajma mijenjani uvjeti i kriteriji odobravanja, namjena sredstava, te da su nepravodobno obavljene kontrole namjenskog korištenja.

U provjeri dosljedne primjene Zakona o javnoj nabavi, utvrđene su nepravilnosti u postupcima nabave namjenskih vreća za ambalažu, te ustupanju radova na sanaciji bazena crvenog mulja tvornice glinice kod Obrovca.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- Za 2010. ukupni rashodi su realnije planirani.
- Obračun zateznih kamata na nepravodobno naplaćena potraživanja se obavlja jednom godišnje.
- Tijekom 2010. povučen je ulog iz investicijskog fonda.
- Usluge prehrane zaposlenika su pribavljene na temelju odredbi Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora.
- Potraživanja za dane zajmove i subvencije jednom društvu za koje su mijenjani uvjeti i kriteriji odobravanja, namjena sredstava, te su nepravodobno obavljene kontrole namjenskog korištenja, prijavljena su u stečajnu masu društva.
- Internim aktom propisani su kriteriji, mjerila i postupak za odgodu plaćanje ili obročnu otplatu duga.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- U provjeri evidentiranja poslovnih promjena na temelju vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava, utvrđene su nepravilnosti u nabavi vreća za skupljanje ambalaže.

Preporuka u postupku izvršenja:

- Tijekom 2011. Fond je obavio financijske nadzore u gradovima i općinama radi usklađenja podataka o priznatim radovima i uslugama s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (korisnici kapitalnih pomoći za sanaciju odlagališta komunalnog otpada). U skladu s rezultatima provedenog nadzora, pojedini korisnici su za više isplaćene pomoći izvršili povrat sredstava ili je sporazumima utvrđena obročna otplata, odnosno prijebor međusobnih potraživanja.

Nalaz za 2010.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: sustav unutarnjih financijskih kontrola, djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, financijski izvještaji, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, imovina, obveze, postupci javne nabave, te programi financirani u 2010.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na prihode, gospodarenje posebnim kategorijama otpada, rashode za nabavu vreća za skupljanje ambalaže, Pilot projekt i kapitalne pomoći.

1. Prihodi

- 1.1. Prihodi (bez primitaka) Fonda u 2010. su planirani u iznosu 1.060.350.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 1.040.701.071,00 kn. U okviru prihoda vrijednosno značajniji su prihodi od administrativnih pristojbi u iznosu 1.032.803.587,00 kn, koji obuhvaćaju prihode od naknada proizvođača i uvoznika proizvoda od kojih potječu posebne kategorije otpada u iznosu 724.159.412,00 kn, posebne naknade za okoliš za motorna vozila u iznosu 231.965.954,00 kn, naknada na emisiju u okoliš (CO₂, SO₂, NO₂) u iznosu 65.728.959,00 kn, naknada za neopasni tehnološki (industrijski) otpad u iznosu 7.086.223,00 kn, te druge prihode u iznosu 3.863.039,00 kn.

U okviru prihoda od naknada proizvođača i uvoznika proizvoda od kojih potječu posebne kategorije otpada, vrijednosno najznačajniji su prihodi od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda od kojih potječe ambalaža i ambalažni otpad. Prema odredbama Zakona o otpadu, gospodarenje otpadom je skup aktivnosti, odluka i mjera usmjerenih na sprječavanje nastanka otpada, smanjivanje količine otpada, te njegovog štetnog utjecaja na okoliš, obavljanje skupljanja, prijevoza, uporabe, zbrinjavanja i drugih djelatnosti u svezi s otpadom i nadzor nad obavljanjem tih djelatnosti, te skrb za odlagališta koja su zatvorena. Određeno je da su proizvođač i uvoznik proizvoda od kojeg potječu posebne kategorije otpada, dužni plaćati naknade za gospodarenje tim kategorijama otpada.

Prema odredbama Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu (Narodne novine 97/05, 115/05, 81/08, 31/09, 156/09, 38/10 i 10/11), koji je donesen na temelju Zakona o otpadu, proizvođači i uvoznici su prilikom stavljanja na tržište proizvoda upakiranog u ambalažu, dužni uplatiti u Fond sljedeće naknade: naknadu zbrinjavanja, povratnu naknadu i poticajnu naknadu. Prihodi od naknada i prodaje ambalaže i ambalažnog otpada su planirani u iznosu 500.000.000,00 kn, a ostvareni u iznosu 483.946.725,00 kn. Odnose se na naknade za povratnu ambalažu u iznosu 280.345.315,00 kn, naknade za zbrinjavanje ambalažnog otpada u iznosu 151.391.924,00 kn, poticajne naknade u iznosu 32.161.082,00 kn, te prihode od prodaje PET ambalaže u iznosu 16.494.696,00 kn, prodaje vreća u iznosu 1.821.215,00 kn, prodaje stakla u iznosu 1.320.634,00 kn, te prodaje Al i Fe ambalaže (limenki) u iznosu 411.859,00 kn. Naknade se uplaćuju u korist Fonda radi pripreme, provedbe i razvoja sustava povrata, skupljanja i zbrinjavanja posebnih kategorija otpada. Obveza plaćanja naknade nastaje na temelju rješenja koje donosi Fond.

Pravilnikom o ambalaži i ambalažnom otpadu (dalje u tekstu: Pravilnik) je određeno da se naknade plaćaju kvartalno na temelju ispostavljenog računa Fonda za prethodno kvartalno razdoblje na poseban račun Fonda koji je namijenjen za potrebe gospodarenja ambalažnim otpadom. Fond nema otvoren poseban račun predviđen za potrebe gospodarenja ambalažnim otpadom.

Prema obrazloženju odgovorne osobe, svi prihodi na temelju Zakona o Fondu i Zakona o otpadu uplaćuju se na jedan račun otvoren kod poslovne banke. Analitičkom evidencijom u knjigovodstvu osigurano je praćenje prihoda i rashoda prema vrstama.

Strategijom gospodarenja otpadom utvrđeno je da gospodarenje otpadom predstavlja skup aktivnosti, odluka i mjera za sprečavanje nastanka otpada, smanjivanja otpada ili njegova štetnog utjecaja na okoliš: skupljanje, prijevoz, uporaba i zbrinjavanje, uključujući i nadzor na spomenutim aktivnostima, te brigu o odlagalištima koja su zatvorena. Jedan od osnovnih ciljeva Strategije gospodarenja otpadom Republike Hrvatske je izbjegavanje nastajanja otpada, odnosno smanjivanje količina i opasnih svojstava otpada.

Sustav upravljanja ambalažnim otpadom nije u potpunosti obuhvatio sve kategorije ambalaže (destilirane vode, tekućine za vjetrobranska stakla, ulja, octa i drugih proizvoda), iako proizvođači proizvoda pakiranih u navedenu ambalažu plaćaju naknadu za zbrinjavanje. Također, nije riješeno zbrinjavanje inozemnog ambalažnog otpada.

Odredbama Pravilnika je uređen način postupanja s ambalažom i ambalažnim otpadom. Određeno je da su proizvođač i uvoznik dužni snositi troškove skupljanja, zbrinjavanja i uporabe otpadne ambalaže od proizvoda koje stavljaju na tržište, odnosno, dužni su plaćati naknadu zbrinjavanja ambalažnog otpada, povratnu i poticajnu naknadu. Fond vodi evidenciju o proizvođačima, vrsti i količini ambalaže stavljene na tržište na temelju očevidnika o vrsti i količini ambalaže koju proizvođači i uvoznici dostavljaju Fondu. Vjerodostojnost i istinitost podataka o količini ambalaže i ambalažnog otpada iskazanih u očevidnicima moguće je utvrditi jedino nadzorom financijsko materijalnog poslovanja kod proizvođača i uvoznika.

Odredbama članka 16. Pravilnika, propisano je da uplatu naknada provodi Fond i nadzire njeno ostvarenje. U slučaju da Fond u nadzoru utvrdi da proizvođač nije platio propisanu naknadu, donijet će rješenje kojim će odrediti podmirenje obveze. Odredbama članka 63., 64., i 66. stavak 2. Zakona o otpadu, određeno je da stvarnu nadležnost nad provedbom Zakona i donesenih propisa ima Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (dalje u tekstu: Ministarstvo). U provedbi inspekcijskog nadzora, inspektor nadzire proizvođača, prodavatelja, vlasnika, proizvođača, odnosno posjednika otpada, skupljača, posrednika i prijevoznika otpada, obrađivača, uvoznika, provoznika, izvoznika i ovlaštenika koncesije.

Iz navedenog proizlazi da Fond nema ovlasti provođenja inspekcijskog nadzora.

U 2010. Fond je planirao obaviti kontrolu prijavljenih količina ambalaže stavljene na tržište kod 30 proizvođača i uvoznika. Obavljena je kontrola kod pet obveznika, od kojih je jedan uložio žalbu na Rješenje Fonda u kojem osporava nadležnost Fonda za nadzor obračunavanja naknada.

S obzirom da Fond nema ovlasti provođenja inspekcijskog nadzora, a da se kontrola dostavljenih podataka o ambalaži stavljenoj na tržište od proizvođača i uvoznika, na temelju kojih Fond ispostavlja rješenja može obaviti samo uvidom u poslovnu dokumentaciju obveznika plaćanja naknada, zatražena je od Ministarstva suradnja kod planiranog inspekcijskog nadzora, odnosno da u provođenju nadzora sudjeluje i ovlaštena osoba Fonda. Također je Ministarstvu dostavljen prijedlog Izmjena Zakona o otpadu kojim bi bila utvrđena nadležnost Fonda u provođenju inspekcijskog nadzora nad obračunavanjem i plaćanjem naknada za gospodarenje posebnim kategorijama otpada. Do vremena obavljanja revizije (studeni 2011.), Ministarstvo se nije očitovalo u vezi suradnje u provođenju inspekcijskog nadzora.

Državni ured za reviziju nalaže otvaranje posebnog računa za uplaćivanje naknada za ambalažni otpad u skladu s odredbama Pravilnika. Također je mišljenja da je potrebno preispitati sveobuhvatnost ambalaže uključene u sustav gospodarenja otpadom, a u cilju smanjenja zagađenja okoliša u skladu sa Strategijom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske.

- 1.2. *Vezano uz nalog o otvaranju posebnog računa za uplaćivanje naknada za ambalažni otpad, što je propisano odredbama Pravilnika, Fond obrazlaže da bi otvaranje posebnog računa bilo u suprotnosti s odredbom članka 60. Zakona o proračunu i suprotno reformama koje su se provele koje se odnose na izgradnju uređenog sustava za upravljanje financijama poslovanjem preko jednog računa. Nadalje navodi, da se uvođenjem jedinstvenog računa ne gubi analitička evidencija o vrsti prihoda već se osigurava racionalizacija u upravljanju javnim novcem, te da u prilog tome ide i činjenica, da pravilnici koji su naknadno doneseni ne predviđaju postojanje posebnog računa.*

Vezano uz postizanje veće učinkovitosti sustava gospodarenja otpadom, te obavljanje inspekcijskog nadzora, Fond u očitovanju navodi, da inspekcijski nadzor mogu obavljati samo tijela državne uprave te se ovlasti inspekcije ne mogu prenijeti na Fond koji je u svojstvu pravne osobe s javnim ovlastima.

- 1.3. Državni ured za reviziju ostaje pri danom nalogu koji se odnosi na obvezu otvaranja posebnog računa za uplaćivanje naknada za ambalažni otpad. Naime, odredbama članka 104. stavak 1. točka 3. Zakona o otpadu, koji kao poseban propis uređuje način gospodarenja otpadom, ovlašćuje se ministar nadležan za zaštitu okoliša na donošenje pravilnika kojim se uređuju vrste naknada i iznosi naknada koje plaćaju obveznici plaćanja naknada na posebne kategorije otpada, način i rokovi obračunavanja i plaćanja naknada te način gospodarenja pojedinim posebnim kategorijama otpada. U skladu s navedenim odredbama Zakona, donesen je Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu, kojim je u članku 16. stavak 3. propisano da se naknade plaćaju kvartalno na temelju ispostavljenog računa Fonda za prethodno kvartalno razdoblje na poseban račun Fonda koji je namijenjen za potrebe gospodarenja ambalažnim otpadom, prema članku 25. navedenog Pravilnika. Nadalje, Državni ured za reviziju ne osporava činjenicu da je analitičkom evidencijom u knjigovodstvu osigurano praćenje prihoda i rashoda, te ističe da navedeni nalog nije utjecao na izražavanje uvjetnog mišljenja.

2. Gospodarenje posebnim kategorijama otpada

- 2.1. Odredbom članka 17.a Zakona o otpadu je propisano da je proizvođač i uvoznik proizvoda od kojeg potječu posebne kategorije otpada dužan plaćati naknade za gospodarenje tim kategorijama otpada. Naknade se uplaćuju u korist Fonda radi pripreme, provedbe i razvoja sustava povrata, skupljanja i zbrinjavanja posebnih kategorija otpada. Prema odredbi članka 17.b spomenutog Zakona, Fond iz iznosa naknada isplaćuje cijenu usluge za obavljanje djelatnosti skupljanja, oporabe i zbrinjavanja posebnih kategorija otpada. Vrste i iznosi naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici, utvrđeni su pravilnicima o posebnim kategorijama otpada, koje donosi Ministarstvo.

Prihodi od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici, pri stavljanju proizvoda na tržište, od kojih nastaju posebne kategorije otpada i prihodi od prodaje ambalažnog otpada (PET, Al/Fe i staklenog ambalažnog otpada, te otpadnih vreća) su planirani u iznosu 741.950.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 724.159.412,00 kn, što je za 17.790.588,00 kn ili 2,4% manje od plana. Odnose se na prihode od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda od kojih potječe ambalažni otpad u iznosu 463.898.321,00 kn, električni i elektronički otpad u iznosu 123.599.589,00 kn, otpadna motorna vozila u iznosu 46.505.770,00 kn, otpadna ulja u iznosu 35.919.804,00 kn, otpadne gume u iznosu 27.523.038,00 kn, otpadne baterije i akumulatori u iznosu 6.664.486,00 kn, te prihodi od prodaje PET, Al/Fe i staklenog ambalažnog otpada i otpadnih vreća u iznosu 20.048.404,00 kn.

Rashodi gospodarenja posebnim kategorijama otpada su planirani u iznosu 601.000.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 719.179.755,00 kn, što je za 118.179.755,00 kn ili 19,7% više od plana. Odnose se na rashode gospodarenja s ambalažom i ambalažnim otpadom u iznosu 549.438.525,00 kn, električnim i elektroničkim otpadom u iznosu 84.804.495,00 kn, otpadnim motornim vozilima u iznosu 36.365.088,00 kn, otpadnim gumama u iznosu 24.771.670,00 kn, otpadnim uljima u iznosu 17.190.216,00 kn, te otpadnim baterijama i akumulatorima u iznosu 6.609.761,00 kn.

Rashodi gospodarenja ambalažom i ambalažnim otpadom su planirani u iznosu 492.000.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 549.438.525,00 kn, što je za 57.438.525,00 kn ili 11,7% više od planiranih.

Vrijednosno najznačajniji rashodi se odnose na naknade kupcima za vraćeni ambalažni otpad (PET boce, Al/Fe limenke i staklene boce) u iznosu 300.920.763,00 kn, naknade prodavateljima-trgovcima za pokriće troškova skupljanja navedenog ambalažnog otpada u iznosu 92.917.332,00 kn, naknade za prijevoz (od prodavatelja do centra ili oporabitelja, odnosno od centra do oporabitelja) u iznosu 51.389.277,00 kn, naknade skupljačima i oporabiteljima za papir i kartonsku ambalažu u iznosu 44.367.090,00 kn, te rashode za nabavu i distribuciju vreća u iznosu 17.560.510,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu navedeni rashodi su manji za 110.933.400,00 kn. Smanjeni su rashodi za naknade kupcima i prodavateljima-trgovcima za 80.388.569,00 kn (skupljene manje količine ambalažnog otpada), te naknade za skupljanje i oporabu papira i kartonske otpadne ambalaže za 11.265.113,00 kn.

Odredbom članka 17. Zakona o otpadu je propisano da se troškovi gospodarenja otpadom obračunavaju prema kriteriju količine i svojstva otpada uz primjenu načela onečišćivač plaća.

Ministarstvo dodjeljuje koncesije skupljačima i oporabiteljima posebnih kategorija otpada, na temelju kojih Fond zaključuje ugovore o skupljanju, oporabi i zbrinjavanju otpada. Također, Fond zaključuje ugovore sa centrima za gospodarenje PET i Al/Fe ambalažnim otpadom. Naknade koje plaća Fond prodavateljima-trgovcima, kupcima, skupljačima i oporabiteljima otpada utvrđuje Ministarstvo pravilnicima, dok naknade centrima za gospodarenje otpadom utvrđuje Fond odlukama. Iz dokumentacije nisu vidljivi kriteriji na temelju kojih su Ministarstvo i Fond utvrdili iznose naknada koje Fond plaća za gospodarenje otpadom.

Rashodi gospodarenja ambalažom i ambalažnim otpadom (naknade za skupljanje, naknade centrima za gospodarenje otpadom, te naknade za oporabu i zbrinjavanje ambalaže i ambalažnog otpada) su veći od prihoda koje Fond ostvari od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda od kojih potječe ambalaža i ambalažni otpad, dok su kod drugih posebnih kategorija otpada prihodi od naknada veći od rashoda skupljanja, oporabe i zbrinjavanja. Tako su prihodi od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda od kojih potječe ambalažni otpad, te prihodi od prodaje ambalažnog otpada u 2010. ostvareni u iznosu 483.946.725,00 kn, a rashodi skupljanja, centara za gospodarenje otpadom i oporabe otpada su izvršeni u iznosu 549.438.524,00 kn, što je za 65.491.799,00 kn više od prihoda ostvarenih od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici. Prihodi od naknada proizvođača i uvoznika proizvoda od kojih potječe električni i elektronički otpad su ostvareni u iznosu 123.599.589,00 kn, a rashodi skupljanja, oporabe i zbrinjavanja navedenog otpada su izvršeni u iznosu 84.804.495,00 kn, što je 38.795.094,00 kn manje od ostvarenih prihoda. Prihodi od naknada koje plaćaju uvoznici motornih vozila su ostvareni u iznosu 46.505.770,00 kn, a rashodi skupljanja, oporabe i zbrinjavanja otpadnih motornih vozila su izvršeni u iznosu 36.365.088,00 kn ili 10.140.682,00 kn manje od ostvarenih prihoda. Prihodi od naknada koje plaćaju proizvođači guma su ostvareni u iznosu 27.523.038,00 kn, a rashodi skupljanja, oporabe i zbrinjavanja otpadnih guma su izvršeni u iznosu 24.771.670,00 kn, što je za 2.751.368,00 kn manje od prihoda. Razlika između prihoda i rashoda u ranijem razdoblju je bila znatno veća. Tako su rashodi (naknade) za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom u razdoblju od 2006. do 2009. bili za 864.765.509,00 kn veći od prihoda (naknada) koje plaćaju Fondu proizvođači i uvoznici proizvoda od koji potječe ambalažni otpad.

Rashodi gospodarenja električnim i elektroničkim otpadom u razdoblju od 2008. do 2009. bili su za 264.961.425,00 kn manji od prihoda, odnosno naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda od koji potječe električni i elektronički otpad. Rashodi za gospodarenja otpadnim motornim vozilima u razdoblju od 2007. do 2009. bili su za 230.434.928,00 kn manji od prihoda, odnosno naknada koje plaćaju Fondu uvoznici motornih vozila.

Iz navedenog proizlazi da se prihodi od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici motornih vozila, električnih i elektroničkih uređaja, te guma i ulja financirali rashodi gospodarenja ambalažom i ambalažnog otpada, što nije u skladu s odredbama Zakona o otpadu i pravilnicima o posebnim kategorijama otpada, kojima je propisano da se troškovi gospodarenja otpadom obračunavaju prema kriteriju količine i svojstva otpada uz primjenu načela onečišivač plaća.

Osim iznosa naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda od kojih potječe ambalaža i ambalažni otpad, te naknada koje Fond plaća za gospodarenje otpadom (skupljačima, centrima za gospodarenje otpadom i oporabiteljima), na razliku prihoda i rashoda utjecala je i nepravodobna naplata prihoda. Potraživanja za naknade od proizvođača i uvoznika proizvoda od kojih potječe ambalažni otpad koncem 2010. su iznosila 152.467.015,00 kn i veća su za 30.848.367,00 kn od stanja iskazanog početkom godine. Također, na iznose prihoda i rashoda je utjecala nedostatna kontrola količina i vrste proizvoda od kojih nastaje otpad (na temelju kojih proizvođači plaćaju naknade Fondu), te količina i vrste skupljenog i oporabljenog otpada (na temelju kojih Fond plaća naknade skupljačima, centrima i oporabiteljima). Naime, Fond ima uspostavljen sustav kontrole dokumentacije na temelju koje se obračunavaju i plaćaju naknade prodavateljima-trgovcima, skupljačima, centrima i oporabiteljima. Pravilnicima i procedurama utvrđen je način i vrste dokumentacije koju prodavatelji, skupljači, centri za gospodarenje otpadom i oporabitelji dostavljaju Fondu, međutim, nisu stvoreni zakonski preduvjeti da Fond može obavljati kontrolu količina proizvoda koje proizvođači i uvoznici stavljaju na tržište. Također, nije uspostavljen odgovarajući sustav kontrole skupljača i oporabitelja, odnosno količine i vrste skupljenog i na uporabu predanog otpada (na temelju količina i vrsta otpada predanog na uporabu plaćaju se naknade skupljačima i oporabiteljima), iako je ugovorima utvrđeno da Fond ima pravo obavljati navedene kontrole.

Za kontrolu količina i kvalitete PET i Al/Fe ambalažnog otpada preuzetog od prodavatelja-trgovaca, tijekom 2008. je osnovana mreža centara za gospodarenje ambalažnim otpadom. Suglasnost Ministarstva na odluku o osnivanju mreže centara je dobivena u travnju 2010., odnosno dvije godine nakon što su centri osnovani (od osnivanja, Fond je u nekoliko navrata zatražio suglasnost Ministarstva). Također suglasnost za posebne poslove centara je dobivena u lipnju 2010. Ugovori između Fonda i centara za gospodarenje otpadom su zaključeni u lipnju 2010., odnosno dvije godine nakon što su centri osnovani i započeli s obavljanjem poslova. Do zaključenja ugovora, centri su obračunavali naknade za svoje usluge na temelju odluke Fonda o vrsti i visini naknada iz srpnja 2008. Odredbama Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika iz srpnja 2008. je utvrđeno da se mreža centara utvrđuje odlukom Fonda, uz prethodnu suglasnost Ministarstva, te da se na temelju odluke Fonda zaključuje ugovor sa svakim centrom o obavljanju poslova preuzimanja otpadne ambalaže za koju se isplaćuje povratna naknada na vrijeme koliko traje ugovor o koncesiji za skupljanje ambalažnog otpada. Nadalje, utvrđeno je da centri imaju pravo na naknadu za pokriće troškova preuzimanja, brojenja, evidentiranja, vođenja baze podataka, skladištenja, prešanja i baliranja ambalažnog otpada, te otpremanja ovlaštenoj osobi za uporabu u iznosu do 1.550,00 kn (ovisno o vrsti ambalaže, sadržaju i opsegu). Istom odredbom je utvrđeno da centri imaju pravo na druge poslove i pokriće dodatnih troškova, uz prethodno pribavljenu suglasnost Ministarstva. Odlukom Fonda o visini i strukturi naknade za pokriće troškova skupljanja i obavljanja poslova centara za gospodarenje ambalažnim otpadom iz srpnja 2008. je utvrđena naknada za poslove centra u iznosu 1.550,00 kn/t za PET ambalažni i u iznosu 1.400,00 kn/t za Al/Fe ambalažni otpad. Osim navedenih naknada je utvrđeno da centri imaju pravo na naknadu za pokriće troškova prijevoza od centra do oporabitelja u iznosu od 140,00 kn/km do 700,00 kn/km (ovisno o udaljenosti).

Također je donesena odluka o posebnim poslovima centra, te utvrđena naknada za sortiranje po boji PET ambalažnog otpada u iznosu 500,00 kn/t i AL/Fe ambalažnog otpada po vrsti u iznosu 350,00 kn/t, te sortiranje po boji, baliranje i prešanje otpadnih namjenskih vreća u iznosu 580,00 kn/t. Također je utvrđena naknada za pokriće troškova prijevoza skupljenog ambalažnog otpada do centra u iznosu 500,00 kn/t za udaljenost do 100,00 km i 600,00 kn/t za udaljenost od 101 do 150 km (navedena naknada se priznaje skupljačima). Odlukama Fonda iz lipnja 2010. izmijenjena je ranije utvrđena naknada za pokriće troškova prijevoza od centra do oporabitelja, odnosno utvrđena je naknada za pokriće navedenih troškova u iznosu 1,00 kn/km/t.

Iz navedenog proizlazi da je Fond osnovao mrežu centara za gospodarenje PET i Al/Fe ambalažnim otpadom dvije godine prije nego je dobivena suglasnost Ministarstva, da su centrima dodjeljivani poslovi dvije godine prije zaključenja ugovora, te da su im priznavani troškovi za pokriće dodatnih poslova od svibnja 2008., a suglasnost Ministarstva za pokriće troškova dodatnih poslova je dobivena u lipnju 2010.

Troškovi centara su iskazani u iznosu 25.231.412,00 kn, od čega naknade za prešanje i baliranje u iznosu 10.064.903,00 kn, naknade za vaganje 9.352.793,00 kn, naknade za brojenje 5.138.743,00 kn i naknade za sortiranje otpadnih vreća 674.973,00 kn. U navedenom iznosu nisu obuhvaćeni ukupni troškovi centara, jer su troškovi prijevoza od prodavatelja do centra, odnosno oporabitelja i od centra do oprabitelja iskazani u jednom iznosu (51.709.460,00 kn).

Fond je na temelju kontrole količine i vrste ambalažnog otpada, koju su obavili centri, ispostavio terećenja prodavateljima-trgovcima u iznosu 1.652.829,00 kn, dok su na temelju kontrole koju su obavili zaposlenici Fonda ispostavljena terećenja prodavateljima-trgovcima u iznosu 6.652.950,00 kn (najvećim dijelom za staklene boce koje ne kontroliraju centri). Iz navedenog proizlazi da su troškovi centara veći od ušteta koje Fond postiže kontrolom koju obavljaju centri za gospodarenje otpadom.

Fond nije pravodobno uspostavio kontrolu količina i kvalitete ambalažnog otpada predanog oporabiteljima, te su skupljači i oporabitelji obračunavali veće količine otpada od stvarno predanih oporabitelju ili otpad nije zadovoljavao kriterije propisane pravilnicima. Navedeno je utjecalo na povećanje rashoda gospodarenja otpadom. Tako su usluge skupljanja i uporabe papira i kartonske ambalaže povjerene istom trgovačkom društvu, koje je obračunavalo usluge skupljanja (270,00 kn/t) i usluge uporabe (100,00 kn/t) na temelju iskazanih količina predanih na uporabu (računa i popratnih dokumenta).

Prije uspostave odgovarajuće kontrole zaposlenika Fonda (svibanj 2010.), trgovačko društvo je mjesečno obračunavalo usluge skupljanja i uporabe oko 1.300.000,00 kn više od obračunanih nakon uspostave kontrole. Naime, do uspostave kontrole od zaposlenika Fonda obračunavane su veće količine od stvarno predanih na uporabu ili kvaliteta papira i kartonske ambalaže nije zadovoljavala svojstva propisana odredbom članka 2. Pravilnika.

Odredbama članaka 32. i 33. Zakona o otpadu je propisano da se otpad čija se vrijednosna svojstva mogu iskoristiti mora oporabiti, osim u slučaju kada su troškovi uporabe znatno veći od troškova njegovog zbrinjavanja, te ako se odlaganjem tog otpada manje opterećuje okoliš nego njegovom uporabom.

Odredbom članka 20. Pravilnika je utvrđeno da skupljenim otpadom od ambalaže za koju se plaća povratna i poticajna naknada raspolaže Fond, te da Fond zaključuje ugovor s oporabiteljem o preuzimanju otpadne ambalaže i naknadi koju oporabitelj plaća Fondu za preuzetu ambalažu. Nadalje je utvrđeno da se cijena preuzimanja otpadne ambalaže za zbrinjavanje i uporabu ugovara prema tržišnim cijenama koje u posebnom postupku utvrđuje Fond za razdoblje od jedne godine, uzimajući u obzir troškove zbrinjavanja. Istom odredbom je utvrđeno da Fond obavlja stalnu kontrolu učinkovitosti uporabe i ispunjenja ugovorenih obveza oporabitelja.

U skladu s odlukom Fonda, oporabitelji plaćaju naknadu za preuzetu PET, Al/Fe i staklenu ambalažu, te otpadne vreće, dok višeslojni ambalažni otpad s pretežno papirnom komponentom, te drveni i tekstilni otpad (čije skupljanje plaća Fond) oporabitelji preuzimaju bez naknade. U skladu s izmjenama Pravilnika (članka 22.), Fond od ožujka 2009. plaća oporabiteljima naknadu za preuzeti papir i kartonsku ambalažu u iznosu 100,00 kn/t.

Također, u skladu s pravilnicima o ostalim posebnim kategorijama otpada, Fond plaća naknade za uporabu i zbrinjavanje električnog i elektroničkog otpada, baterija i akumulatora, vozila, otpadnih guma i ulja. Kriteriji na temelju kojih je Ministarstvo utvrdilo naknade za skupljanje, te uporabu i zbrinjavanje posebnih kategorija otpada, iz dokumentacije nisu vidljivi.

S obzirom da se uporabom posebnih kategorija otpada dobivaju sirovine ili energija koje imaju uporabnu i tržišnu vrijednost, potrebno je preispitati odredbe pravilnika o posebnim kategorijama otpada, kojima je utvrđeno da Fond predaje otpad oporabiteljima bez naknade, odnosno plaća naknade svim oporabiteljima, osim PVC, Al/Fe i staklenog ambalažnog otpada, te otpadnih vreća. Posebnu pozornost potrebno je obratiti na cijenu uporabe papira i kartonske ambalaže čija se uporaba od 2009. plaća u iznosu 100,00 kn/t.

U cilju učinkovitije kontrole količine otpada kojim gospodari Fond, te plaća naknadu za skupljanje, uporabu i zbrinjavanje na temelju količina predanih na uporabu, Državni ured za reviziju je mišljenja da se poslovi skupljanja i uporabe posebnih kategorija otpada ne bi trebali povjeriti istoj pravnoj osobi. Trgovačka društva koja obavljaju usluge skupljanja i uporabe ne bi trebali imati status centara.

S obzirom da skupljanje i uporabu posebnih kategorija otpada obavljaju trgovačka društva i na tržišnom principu, odnosno ne financiraju se od naknada Fonda, nego od skupljenog otpada, odnosno sirovina i energije koju dobiju uporabom, Državni ured za reviziju je mišljenja da bi Fond trebao poduzeti mjere kako bi se stvorili zakonski preduvjeti da se usluge skupljanja i uporabe povjeravaju trgovačkim društvima koja imaju dozvole za prijevoz i uporabu posebnih kategorija otpada, na temelju javnih natječaja, odnosno po tržišnim uvjetima, a ne dodjelom koncesije bez naknade. Navedenim bi se stvorili preduvjeti za smanjenje troškova skupljanja i uporabe, te naknade koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda od kojih potječu posebne kategorije otpada.

- 2.2. *Vezano uz mišljenje Državnog ureda za reviziju da je potrebno preispitati odredbe Pravilnika o posebnim kategorijama otpada kojima je utvrđeno da Fond plaća naknade gotovo svim oporabiteljima, kao i mišljenje da se poslovi skupljanja i oporabe ne bi trebali povjeriti istoj pravnoj osobi, da trgovačka društva koja obavljaju usluge skupljanja i oporabe ne bi trebali imati status centara, Fond navodi da je nadležno Ministarstvo imenovalo Radnu skupinu za izradu novog prijedloga nacrtu Zakona o otpadu. Navedena Radna skupina je utvrdila da se sustav koncesija ukida, neprihvatljiv je, stoga što je suprotan pozitivnim propisima Republike Hrvatske, na što je Fond već ranije upozoravao. Također je utvrđeno da se trebaju uzeti u obzir pravila i uvjeti pod kojima tvrtka može obavljati poslove gospodarenja otpadom, a sve kako bi se osigurali tržišni principi gospodarenja otpadom, odnosno iskoristio otpad kao korisna sirovina.*

Vezano za nalaz Državnog ureda za reviziju da nije uspostavljen odgovarajući sustav kontrole skupljača i oporabitelja, odnosno količine i vrste skupljenog i na oporabu predanog otpada, Fond obrazlaže da je na temelju ugovora zaključenih s komitentima u procesu gospodarenja posebnim kategorijama otpada uspostavljena kontrola sakupljanja ambalažnog otpada od prodavatelja, skupljača, kontrole u centrima i kod oporabitelja, praćenjem ulaznih i izlaznih količina kod svih sudionika u procesu gospodarenja posebnih kategorija otpada kroz program „Konto“ i propisane obrasce od strane Fonda, te dnevno praćenje prikupljenih, isporučenih i oporabljenih količina. Pored kontrole kroz dokumentaciju Fond je uspostavio sustav kontrole gospodarenja ambalažnog otpada. Uvodi se sustav prikupljanja ambalažnog otpada putem namjenskih vreća te kontrola putem Službe nadzora Fonda kod skupljača, centara i oporabitelja. Temeljem zapisnika nadzorne službe o nepravilnostima poslovanja svih sudionika sustava te ugovora potpisanim od svih sudionika, Fond ispostavlja terećenja po utvrđenim nepravilnostima.

Vezano za osnivanje mreže centara prije pribavljene suglasnosti Ministarstva, Fond navodi da je prema Pravilniku o ambalaži i ambalažnom otpadu dužan organizirati gospodarenje ambalažnim otpadom, te je u nekoliko navrata upućivao prijedloge nadležnom Ministarstvu o osnivanju mreže centara. Na temelju prijedloga i požurnica Fonda, u lipnju 2010. Ministarstvo je dalo suglasnost za osnivanje mreže centara. Radi efikasnije kontrole i uspostave sustava, mreža centara je osnovana odlukom direktora Fonda.

3. Rashodi za nabavu vreća za skupljanje ambalažnog otpada
- 3.1. Rashodi za nabavu vreća za skupljanje ambalažnog otpada izvršeni u iznosu 17.560.510,00 kn, odnose se na rashode za nabavu vreća u iznosu 15.964.297,00 kn i rashode za distribuciju vreća u iznosu 1.596.213,00 kn, a izvršeni su na temelju ugovora zaključenog u prethodnoj godini.
- Početak listopada 2010. zaključen je ugovor za nabavu vreća za skupljanje PET, AL/Fe i staklenog ambalažnog otpada (koji je u sustavu povratne naknade), te vreća za ambalažni otpad od ostalih polimera od kućanstava (dalje u tekstu: vreća za Pilot projekt), po prethodno provedenom postupku javne nabave. Ugovorena je nabava 26 562 000 vreća i 10 562 000 vezica u vrijednosti 10.692.000,00 kn, odnosno 13.151.160,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. U navedenom iznosu obuhvaćena je nabava 16 000 000 HDPE vreća za Pilot projekt u vrijednosti 3.345.600,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Nabava navedenih vreća je ugovorena, iako nisu isporučene ukupno ugovorene količine po ranijem ugovoru i Fond nije u 2010. i 2011. planirao skupljanje otpada vezanog za Pilot projekt. Dinamika isporuke nije ugovorena.

Nabava vreća do zaključenja navedenog ugovora obavljena je od istog dobavljača na temelju ugovora zaključenog u siječnju 2009. i dodatka ugovoru zaključenog u svibnju 2010. u ukupnom iznosu 30.679.086,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Dodatak ugovoru do 25,0% iznosa utvrđenog osnovnim ugovorom je zaključen, jer je odlukom Fonda početkom veljače 2010. poništeno javno nadmetanje objavljeno koncem 2009. (prema odluci, ni jedan od tri ponuditelja nije ispunjavao tražene uvjete). Nabava vreća po ugovoru iz 2009. i dodatku ugovora iz 2010. je obavljena po cijenama 18,0% višim od cijena koji je navedeni dobavljač ponudio u poništenom natječaju u veljači 2010. i za 45,0% višim od ugovorenih koncem 2010. U ugovoru o nabavi iz 2009. i ponudi koja je sastavni dio ugovora je utvrđeno da će dobavljač isporuku vreća obaviti u skladištu distributera u Zagrebu ili po nalogu Fonda, te da će kupcu dostavljati dostavnice, odnosno otpremnice. Plaćanje je ugovoreno na temelju ispostavljenih računa u roku 30 dana od dana isporuke. Jedinične cijene nisu ugovorene, nego količine i ukupni iznosi za pojedinu vrstu vreća u kojima su obuhvaćeni i troškovi prijevoza. Također, ugovorom nije utvrđena dinamika isporuke. Dobavljač je u pojedinim slučajevima ispostavljač račun, na temelju kojih je Fond izvršavao plaćanje, prije isporuke vreća. Tako su početkom 2010. ispostavljeni računi i izvršena plaćanja u iznosu 1.407.263,00 kn za vreće koje su isporučene Fondu u 2011., odnosno godinu dana nakon što su izvršena plaćanja i kada je bio na snazi ugovor sa znatno nižim cijenama. Uz navedene račune su priložene primke, prema kojima su vreće zaprimljene u skladištu dobavljača (Osijeku), a ne u skladištu distributera u Zagrebu, kako je ugovoreno. Primke nisu ovjerene od Fonda, nego samo od dobavljača. Navedeno nije u skladu s ugovorom kojim je utvrđeno da će se plaćanja obavljati 30 dana nakon isporuke. Za prijevoz su ispostavljeni zasebni računi, iako su ugovorom uključeni u cijenu vreća. Zbog navedenog je otežana kontrola. Fond nije trebao plaćati vreće prije isporuke, nego u skladu s ugovorom, odnosno 30 dana nakon isporuke i na temelju dokumentacije iz koje je vidljivo da su vreće isporučene distributeru.

Državni ured za reviziju nalaže ugovorom utvrditi jediničnu cijenu i dinamiku isporuke, a plaćanje obavljati u skladu s ugovorom. Količine i dinamiku isporuke je potrebno utvrditi na temelju realno procijenjenih potreba. Državni ured za reviziju predlaže, u sporazumu s dobavljačem, isključiti nabavu HDPE vreća ugovorenih za projekt od kojeg je Fond odustao.

- 3.2. *Fond obrazlaže da se nabava namjenskih vreća za ambalažni otpad obavljala u skladu s odredbama Zakona o javnoj i drugim pozitivnim zakonskim propisima. Navodi da je odredbom članka 15., stavak 2., točka 5. tada važećeg Zakona o javnoj nabavi propisano da se ugovor o javnoj nabavi robe može zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave, ako su potrebne dodatne isporuke od gospodarskog subjekta iz osnovnog ugovora koje su namijenjene ili kao djelomična zamjena uobičajene robe ili instalacija ili kao proširenje postojećih isporuka robe. Dodatak ugovoru se u pravilu zaključuje s gospodarskim subjektom s kojim je zaključen osnovni ugovor i pod uvjetima iz tog ugovora. Nadalje navodi, da je u 2010. u novom postupku javne nabave, nabavna cijena namjenskih vreća snižena u odnosu na 2009.*

Na temelju ugovora iz siječnja 2009. u iznosu 24.543.270,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, realizirane sve količine vreća za PET, staklo i Al/Fe ambalažni otpad, dok je za potrebe Pilot projekta ugovoreno 10 000 000 HDPE vreća, od čega je realizirano 6 847 230 vreća.

Vezano uz navod Državnog ureda za reviziju koji se odnosi na plaćanje i skladištenje vreća kod proizvođača, Fond navodi da su kod proizvođača skladištene vreće većih dimenzija naručene za određene prodavatelje koji imaju instaliran sustav otkupa putem Tomra uređaja. Navedene vreće Fond je platio, a usluga prijevoza vreća plaćena je u 2010. nakon dostave prodavateljima, a po nalogu Fonda. Nadalje, navodi da su na zamolbu proizvođača, po navedenom ugovoru za sve isporuke namjenskih vreća ispostavljeni zasebni računi za uslugu prijevoza i izradu vreća koje zajedno daju ugovorenu cijenu.

Nadalje, vezano uz dinamiku isporuke Fond je u očitovanju naveo da je dinamika isporuke utvrđena dokumentacijom za nadmetanje i ponudom proizvođača koja je sastavni dio Ugovora.

4. Pilot projekt

- 4.1. Za realizaciju Pilot projekta, vezanog za skupljanje primarne i sekundarne ambalaže od drugih polimernih materijala od kućanstava, a koja nije obuhvaćena sustavom povratne naknade, u ožujku 2009., Fond je dostavio naputak komunalnim tvrtkama. U naputku je, između ostalog, navedeno da su komunalne tvrtke gradova i općina dužne izraditi operativne planove odvojenog skupljanja navedenog otpada i o tome na primjeren način obavijestiti građane, ovlaštene skupljače ambalažnog otpada, jedinice lokalne samouprave na čijem području skupljaju otpad i Fond.

Ranije navedenim ugovorom o nabavi vreća je ugovorena nabava 10 000 000 vreća za skupljanje otpada u okviru Pilot projekta. Za usluge zaprimanja, skladištenja, prepakiranja i distribucije vreća vezanih za Pilot projekt s izvršiteljem usluga je zaključen ugovor početkom 2009. u iznosu 339.066,00 kn, odnosno 417.051,00 kn s porezom na dodanu vrijednost (0,023 kn/kom). Ugovorene su usluge distribucije 18 350 294 vreća. Iz dokumentacije nije vidljivo na temelju čega je ugovorena distribucija 18 350 294 vreća, kada je ugovorena nabava 10 000 000 vreća.

Prema dostavljenoj dokumentaciji, izvršitelj usluga je tijekom 2009. i 2010. ispostavio račune u ukupnom iznosu 190.229,00 kn za distribuciju 6 847 230 vreća po cijeni 0,028 ili 21,7% većoj od ugovorene, te su izvršena plaćanja u iznosu 33.919,00 kn većem od ugovorenog.

Vreće su dostavljene komunalnim tvrtkama, iako nisu dostavile operativne planove kako je navedeno u naputku. Fond nema pouzdane podatke o skupljenom otpadu u okviru Pilot projekta, odnosno predanim količinama oporabitelju. U ožujku 2011. oporabitelj je uputio dopis Fondu u kojem je, između ostalog, navedeno da su u više navrata obavještavali Fond da skupljači otpada u okviru Pilot projekta ne sortiraju otpad i da se u vrećama nalazi oko 70,0% otpada koji se ne može oporabiti. Nadalje navodi da je Ministarstvo obavilo inspekcijski nadzor, te ustanovilo da navedeni otpad ne odgovara klasificiranom, te je zabranjen ulaz tako nesortiranog otpada.

Za nabavu i distribuciju vreća za navedeni Projekt, Fond je utrošio 2.111.732,00 kn. Osim navedenog, Fond je plaćao skupljače otpada po cijeni 550,00 kn/t. Iz dokumentacije nije vidljivo koji se iznos troškova odnosi na skupljanje otpada u okviru Pilot projekta, s obzirom da su skupljači obračunavali skupljanje otpada vezanog za Pilot projekt zajedno s drugim vrstama otpada od polimera.

Iz navedenog je vidljivo da je Fond započeo s realizacijom Pilot projekta, iako nisu ostvareni preduvjeti za njegovu realizaciju, odnosno komunalne tvrtke i Fond nisu sastavile plan realizacije i nisu zaključeni ugovori o međusobnim odnosima komunalnih tvrtki, skupljača, oporabitelja i Fonda.

Prije realizacije Pilot projekta, Fond je trebao ugovorima ili drugim aktima definirati međusobne odnose sudionika u navedenom Projektu. Također je kućanstva trebalo upoznati s navedenim Projektom.

Državni ured za reviziju nalaže prije uvođenja novog projekta ostvariti preduvjete za njegovu realizaciju. Nalaže se nabavu obavljati po ugovorom utvrđenim uvjetima.

- 4.2. *Vezano za nalaz Državnog ureda za reviziju da je ugovorena nabava 10 000 000 komada vreća, a distribucija 18 350 294, Fond navodi da su nakon zaključenja ugovora o distribuciji vreća dva komunalna društva odustala od Pilot projekta, te je ugovorena nabava manje količine vreća. Nadalje navodi da je Pilot projekt pokrenut s namjerom da pomogne komunalnim društvima u procesu prilagodbe njihova poslovanja odredbama Zakona o komunalnoj djelatnosti i Zakona o otpadu. Prema navedenim zakonima, od početka 2010., komunalna društva su u obvezi da iz komunalnog otpada izdvajaju sav korisni otpad. Način na koji će se izdvajati korisni otpad određuju komunalna društva, a namjera Fonda je bila da se podjelom HDPE vreća za prikupljanje otpada od ostalih polimera potakne izdvajanje, razvrstavanje i skupljanje navedenog otpada. Pilot projekt je pokrenut 2008., kada su zaključeni ugovori s distributerom i dobavljačem vreća. Neka od komunalnih društava su prihvatila takav način odvojenog skupljanja otpada, a Fond je na njihov zahtjev dostavljao HDPE vreće u količini koja je odgovarala broju domaćinstava na području na kojem se Pilot projekt provodio. S obzirom da se radilo po principu dobrovoljnosti, detaljni plan izvedbe Pilot projekta nije postojao, kao ni obveza dostave operativnog plana realizacije, odnosno zaključenja ugovora o isporuci HDPE vreća s komunalnim društvima. Fond je u trenutku pokretanja Pilot projekta imao ugovore sa skupljačima i oporabiteljima za skupljanje i uporabu ambalaže od ostalih polimera te nije bilo potrebe za zaključivanje dodatnih ugovora. Nadalje navodi da se podaci o količinama ambalažnog otpada od ostalih polimera prikupljenim na osnovu Pilot projekta temelje na podacima koje je oporabitelj dostavio Fondu. Oporabitelj je upozoravao Fond o problemu dovoza miješanog otpada, nakon čega je Fond odlučio da se ne preuzima otpad koji nije selektiran. S obzirom na slab odaziv komunalnih društava, nakon devet mjeseci je zaključeno da ovakve mjere gospodarenja otpadom ne pokazuju zadovoljavajuće rezultate, zbog čega je Fond odustao od daljnje provedbe Pilot projekta i podjele HDPE vreća za domaćinstva, nakon čega se od proizvođača ne naručuju nove količine.*

5. Kapitalne pomoći

5.1. Kapitalne pomoći unutar opće države su izvršene u iznosu 124.876.419,00 kn. Odnose se najvećim dijelom na pomoći proračunskim korisnicima za provođenje programa zaštite okoliša u iznosu 82.591.770,00 kn, te programa energetske učinkovitosti u iznosu 42.274.780,00 kn.

Vrijednosno značajnije kapitalne pomoći u iznosu 54.928.374,00 kn se odnose na pomoći proračunima jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za provođenje saniranja odlagališta komunalnog otpada u okviru programa zaštite okoliša.

Prema podacima Fonda, od 2004. do konca 2010., za sanaciju 299 neuređenih službenih odlagališta komunalnog otpada, ugovorena su ulaganja u iznosu 2.814.316.818,00 kn, Fond je odobrio sredstva u iznosu 1.594.969.641,00 kn, a do konca 2010. ukupno isplatio sredstva u iznosu 500.647.379,00 kn.

Prema analizi Fonda iz 2010., sanacija 100 odlagališta se ne odvija u skladu s planiranom dinamikom zbog sljedećih uzroka: nisu pribavljene građevinske dozvole zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa, ne postoje prostorni planovi, nužne su promjene projektnog rješenja, te nedostatak financijskih sredstava u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Pomoći su dodjeljivane na temelju poziva za javno prikupljanje ponuda za neposredno sudjelovanje Fonda u sufinanciranju programa sanacije odlagališta komunalnog otpada.

Odluke o dodjeli sredstava donosi Upravni odbor Fonda na prijedlog stručnog povjerenstva Fonda koje je pregledalo ponude i utvrdilo prioritete u dodjeli sredstava, na temelju ispunjavanja uvjeta utvrđenih u pozivu za javno prikupljanje ponuda. Fond je s jedinicama lokalne samouprave u kojima se nalaze odlagališta otpada, zaključio ugovore kojima su uređeni vremenski rokovi u kojima se moraju obaviti određene radnje, izraditi stručna i projektna dokumentacija te pribaviti lokacijska, odnosno građevinska dozvola, započeti s radovima sanacije, način korištenja sredstava i kontrola namjenskog trošenja sredstava, dinamika dodjele sredstava i drugo. Prema odredbama zaključenih ugovora o korištenju sredstava, korisnici su dužni dodijeljena sredstva koristiti za namjene i na način utvrđen ugovorom, a nenamjenski utrošena sredstva vratiti Fondu.

Predviđeno je doznačavanje sredstava korisnicima za radove koji su izvedeni u skladu s troškovnikom na temelju zaključenih ugovora za programe sanacije odlagališta otpada. Nadzor nad provedbom projekata i programa obavlja voditelj projekta i financijski kontrolor. Voditelj projekta kontrolira namjensko korištenje sredstava, a financijski kontrolor prati je li plaćanje u skladu s odredbama ugovora.

Uvidom u dokumentaciju Fonda, utvrđeno je da za provedbu 84 projekta ukupne ugovorene vrijednosti 1.259.958.579,00 kn, učešće Fonda iznosi 665.342.297,00 kn. Do konca rujna 2011. su isplaćena sredstva u iznosu 119.181.873,00 kn, a učešće Fonda u priznatim radovima iznosi 78.667.177,00 kn. Razlika u iznosu 40.514.696,00 kn (34% ukupno isplaćenih sredstava) se odnosi na ugovorene predujmove koji do vremena obavljanja revizije nisu u cijelosti opravdani zbog sporije dinamike realizacije projekata.

Tijekom 2010., Fond je jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave upućivao požurnice za dostavljanje izvješća i dokumentacije o realizaciji programa sanacije odlagališta otpada. Tijekom 2011. obavljani su financijski nadzori u gradovima i općinama radi usklađivanja priznatih radova i usluga iz dostavljene dokumentacije Fondu, te izvedenih radova i obavljenih usluga evidentiranih u njihovim poslovnim knjigama. Nakon obavljenih nadzora, upućeni su dopisi za povrat više isplaćenih sredstava ili je zatražena dodatna dokumentacija za priznavanje izvršenih radova i obavljenih usluga. Pojedini gradovi i općine su izvršili povrat sredstava, a pojedini su zatražili obročnu otplatu ili prijebor međusobnih potraživanja (na temelju odluka Fonda o sufinanciranju nabave vozila za sakupljanje komunalnog otpada). U određenom broju slučajeva, Fond je zaključivao sporazume s jedinicama lokalne i područne samouprave kojima su utvrđeni rokovi, načini plaćanja i otplatni plan povrata sredstava.

Državni ured za reviziju predlaže da se sredstva isplaćuju korisnicima u skladu s ugovorenim dinamikom plaćanja na temelju dostavljene dokumentacije za stvarno obavljene radove, izvršene usluge i isporučenu opremu.

5.2. Fond se nije očitovao na točku Kapitalne pomoći.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost za 2010. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Odredbama Zakona o otpadu je propisano da je proizvođač i uvoznik (onečišćivač) proizvoda od kojeg potječu posebne kategorije otpada, dužan plaćati naknade za gospodarenje tim kategorijama otpada, a Fond iz iznosa naknade plaća usluge skupljanja, oporabe i zbrinjavanja otpada. Vrste i iznosi naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda od kojeg potječu posebne kategorije otpada, te vrste i iznose naknada koje Fond plaća za gospodarenje otpadom, utvrđeni su pravilnicima koje donosi Ministarstvo, osim naknada za centre za gospodarenjem otpadom, koje utvrđuje Fond odlukama. Iz dokumentacije nisu vidljivi kriteriji na temelju kojih su Ministarstvo i Fond utvrdili vrste i iznose naknada. Prihodi od posebnih kategorija otpada su ostvareni u iznosu 724.159.412,00 kn, a vrijednosno najznačajniji se odnose na prihode od naknada proizvođača i uvoznika proizvoda od kojih potječe ambalažni otpad te prodaje ambalažnog otpada u iznosu 483.946.725,00 kn. Rashodi gospodarenja s posebnim kategorijama otpada su izvršeni u iznosu 719.179.755,00 kn, a vrijednosno najznačajniji se odnose na rashode gospodarenja s ambalažom i ambalažnim otpadom u iznosu 549.438.524,00 kn (naknade kupcima za vraćeni ambalažni otpad, trgovcima-prodavateljima, naknade za skupljanje, te zbrinjavanja i oporabe). Navedeni rashodi su za 65.491.799,00 kn veći od prihoda ostvarenih od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici uvećano za prihode od prodaje ambalažnog otpada. Osim iznosa naknada, na razliku prihoda i rashoda je utjecala i nepravodobna naplata prihoda, te su potraživanja za naknade od proizvođača i uvoznika proizvoda od kojih potječe ambalažni otpad koncem 2010. iznosila 152.467.015,00 kn. (točka 2. Nalaza)
 - Rashodi za nabavu vreća za skupljanje ambalažnog otpada izvršeni su u iznosu 17.560.510,00 kn. Ugovor o nabavi 26 562 000 vreća i 10 562 000 vezica za skupljanje PET, AL/Fe i staklenog ambalažnog otpada (u sustavu povratne naknade), te vreća za Pilot projekt u iznosu 10.692.000,00 kn, odnosno 13.151.160,00 kn s porezom na dodanu vrijednost zaključen je početkom listopada 2010., nakon provedenog postupka javne nabave. U navedenom iznosu obuhvaćena je nabava 16 000 000 HDPE vreća za Pilot projekt u vrijednosti 3.345.600,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, iako nisu nabavljene ukupno ugovorene količine po prethodnom ugovoru i nije planirana daljnja realizacija Pilot projekta. Nabava vreća do zaključenja navedenog ugovora je obavljana od istog dobavljača na temelju ugovora zaključenog u siječnju 2009. i dodatka ugovoru zaključenog u svibnju 2010.

Plaćanja su u pojedinim slučajevima obavljena na temelju računa ispostavljenih prije isporuke. Tako su 2011. nabavljene vreće u vrijednosti 1.407.263,00 kn, koje su plaćene početkom 2010. po cijeni ugovorenoj u siječnju 2009., odnosno za 45,0% većoj od cijene iz ugovora koji je bio na snazi u vrijeme isporuke. (točka 3. Nalaza)

- Realizacija Pilot projekta vezanog za skupljanje primarne i sekundarne ambalaže od drugih polimernih materijala od kućanstava koja nije obuhvaćena sustavom povratne naknade, započela je 2009. Za nabavu i distribuciju vreća u okviru provedbe Pilot projekta, Fond je utrošio 2.111.732,00 kn. Ministarstvo je u 2011. obavilo inspekcijski nadzor i ustanovilo da otpad skupljen u okviru Pilot projekta ne odgovara klasificiranom, te je zabranjen ulaz tako nesortiranog otpada. Fond je započeo s realizacijom Pilot projekta, iako nisu ostvareni preduvjeti za njegovu realizaciju, odnosno komunalne tvrtke i Fond nisu sastavile plan realizacije i nisu zaključeni ugovori o međusobnim odnosima sudionika u navedenom Projektu (komunalnih tvrtki, skupljača, oporabitelja i Fonda). (točka 4. Nalaza)

4. Fond je osnovan na temelju odredbi Zakona o Fondu. Djelatnost Fonda obuhvaća poslove koji se odnose na financiranje pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unaprjeđivanja okoliša, energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije. Sredstva za financiranje djelatnosti Fonda se osiguravaju iz namjenskih prihoda Fonda od naknada onečišćivača okoliša, naknada za opterećivanje okoliša otpadom, te posebne naknade za okoliš na vozila na motorni pogon. Sredstva Fonda se ostvaruju iz proračuna jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave u skladu sa zajedničkim utvrđenim programima, prihoda ostvarenih na temelju međunarodne bilateralne i multilateralne suradnje na programima, projektima i sličnim aktivnostima u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, prihoda i primitaka od upravljanja slobodnim novčanim sredstvima Fonda, donacija, pomoći i drugih izvora.

U prosincu 2010. dužnosti direktora je razriješen Vinko Mladineo, a za vršitelja dužnosti direktora Fonda je imenovan Zlatko Ivaniš. U veljači 2011., Vlada Republike Hrvatske je imenovala Zlatka Ivaniša direktorom Fonda. Koncem 2010. u Fondu je bilo 137 zaposlenih. Prihodi i primici Fonda za 2010. su ostvareni u iznosu 1.060.951.976,00 kn. Vrijednosno značajniji su prihodi od naknada proizvođača i uvoznika proizvoda od kojih potječu posebne kategorije otpada u iznosu 724.159.412,00 kn, posebne naknade za okoliš za vozila u iznosu 231.965.954,00 kn i naknada na emisiju u okoliš (CO₂, SO₂, NO₂) u iznosu 65.728.959,00 kn. Ukupni rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 1.057.286.488,00 kn, a vrijednosno značajniji u iznosu 718.681.882,00 kn se odnose na rashode gospodarenja posebnim kategorijama otpada. Za 2010. iskazan je višak prihoda u iznosu 3.665.488,00 kn. Preneseni višak prihoda iz prethodnih godina iznosio je 42.308.909,00 kn. Na koncu 2010. je iskazan ukupni višak prihoda u iznosu 45.974.397,00 kn. Ukupna potraživanja koncem 2010. su iskazana u iznosu 367.841.196,00 kn, od kojih su vrijednosno najznačajnija potraživanja za prihode od naknada propisane Zakonom o otpadu u iznosu 179.080.147,00 kn (naknade za ambalažu i ambalažni otpad 152.467.015,00 kn), te potraživanja za dane zajmove u iznosu 134.083.078,00 kn.

Obveze su koncem 2010. iskazane u iznosu 52.670.357,00 kn i veće su za 6.145.947,00 kn u odnosu na prethodnu godinu, kada su iznosile 46.524.410,00 kn. Odnose se na materijalne rashode u iznosu 46.224.075,00 kn, subvencije u iznosu 3.710.000,00 kn, obveze za plaće zaposlenika za prosinac 2010. u iznosu 1.672.332,00 kn, te druge tekuće obveze u iznosu 1.063.950,00 kn.

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na prihode, gospodarenje posebnim kategorijama otpada, nabavu vreća i realizaciju Pilot projekta, dijelom su posljedica nedovoljno učinkovitog sustava unutarnjih kontrola i utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.