



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

FOND ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I
ENERGETSKU UČINKOVITOST

Zagreb, studeni 2015.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O FONDU ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I ENERGETSKU UČINKOVITOST	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	3
	Financijski izvještaji	4
II.	REVIZIJA ZA 2014.	10
	Ciljevi i područja revizije	10
	Metode i postupci revizije	10
	Nalaz za 2014.	11
III.	MIŠLJENJE	39



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/15-01/10
URBROJ: 613-04-01-15-13

Zagreb, 3. studenoga 2015.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
FONDA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I ENERGETSKU UČINKOVITOST ZA 2014.

Na temelju odredbi članka 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 2014.

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

Postupci revizije su provedeni od 30. ožujka do 3. studenoga 2015.

I. PODACI O FONDU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Fond je osnovan Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (Narodne novine 107/03 i 144/12) kao izvanproračunski Fond u svojstvu pravne osobe s javnim ovlastima utvrđenim Zakonom. Osnivačka prava i dužnosti u ime Republike Hrvatske obavlja Vlada.

Prema odredbama Zakona o Fondu za zaštitu o okoliša i energetske učinkovitosti (dalje u tekstu: Zakon), Fond obavlja poslove financiranja pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unaprjeđivanja okoliša te u području energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije.

Odredbama Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine 80/13 i 153/13) je propisano da onečišćivač snosi troškove onečišćenja okoliša, a djelatnost Fonda je financiranje pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unaprjeđenja okoliša te energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije. Sredstva za financiranje djelatnosti Fonda osiguravaju se prema načelu onečišćivač plaća, iz naknada koje plaćaju obveznici plaćanja za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost te iz drugih izvora sukladno posebnim propisima.

Prema odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine 94/13), sustav gospodarenja otpadom podrazumijeva sprečavanje i smanjenje nastajanja otpada i njegovog štetnog utjecaja na okoliš te postupanje s otpadom na gospodarskim načelima, odnosno sprečavanje nastanka otpada (odvojeno skupljanje otpada već na kućnom pragu), ponovna uporaba, recikliranje i na kraju odlaganje preostalog otpada. Otpad čija se vrijedna svojstva mogu iskoristiti mora se odvojeno skupljati i skladištiti kako bi se mogao oporabiti. U tu svrhu Fond osigurava sredstva jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za nabavu komunalne opreme i vozila, zelenih otoka te izgradnju reciklažnih dvorišta. U cilju sprečavanja nekontroliranog odbacivanja posebnih kategorija otpada (ambalažni, otpadne gume, vozila, ulja, baterije i akumulatori te električki i elektronički uređaji) u prirodu ili komunalni otpad te poboljšanje zaštite prirode i zdravlja ljudi, tijekom 2006. i 2007. Fond je započeo s organiziranjem sustava gospodarenja navedenim kategorijama otpada.

Strategijom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske (Narodne novine 130/05) je utvrđeno da Fond u svojim aktivnostima provodi, osim nacionalnih zakona i propisa, i direktive Europske unije te je obavezan isto uvjetovati i korisnicima sredstava Fonda.

Na području energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije, prema odredbama Zakona o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji (Narodne novine 152/08, 55/12, 101/13, 153/13 i 14/14), koji je bio na snazi do listopada 2014., Fond je obavezan osigurati financiranje provedbe mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti utvrđenih Strategijom energetske razvoja Republike Hrvatske (Narodne novine 130/09) i Nacionalnim programom energetske učinkovitosti od 2008. do 2016. Prema Zakonu o energetske učinkovitosti (Narodne novine 127/14), koji je na snazi od listopada 2014., Fond obavlja djelatnosti u području poticanja racionalnog gospodarenja energijom i energetske učinkovitosti utvrđene Zakonom.

U okviru djelatnosti Fond osigurava sufinanciranje provedbe mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti utvrđenih Nacionalnim akcijskim planom i drugim planovima sukladno odredbama navedenog Zakona.

Statutom Fonda (Narodne novine 193/03, 73/04, 116/08, 101/09, 118/11, 67/13, 70/14 i 155/14), je između ostalog, uređeno zastupanje i predstavljanje Fonda, ovlasti i način odlučivanja pojedinih tijela, ustrojstvo, način rada te druga pitanja od značaja za obavljanje djelatnosti. Za obavljanje djelatnosti ustrojene su sljedeće ustrojstvene jedinice: Ured direktora, Sektor za fondove Europske unije, Sektor za zaštitu okoliša, Sektor za gospodarenje posebnim kategorijama otpada, Sektor za energetske učinkovitost, Sektor za financijske poslove, Sektor za pravne poslove i Tajništvo. Tijela Fonda su Upravni odbor i direktor. Upravni odbor upravlja Fondom, a direktor zastupa i predstavlja Fond.

Vlada Republike Hrvatske je 28. studenoga 2013. imenovala Svena Müllera za direktora Fonda te predsjednika i šest članova Upravnog odbora, kojeg čine dva predstavnika Ministarstva zaštite okoliša i prirode, te predstavnik Ministarstva gospodarstva, Ministarstva financija, Hrvatskog sabora, Hrvatske gospodarske komore i stručnjak iz područja zaštite okoliša. Početkom godine u Fondu je bilo zaposleno 231, a koncem 248 zaposlenika.

Planiranje

Strateški plan 2012.-2014. je donesen u rujnu 2011. Financijski plan za 2014. s projekcijama za 2015. i 2016. je donesen u studenome 2013. Prihodi i primici te rashodi i izdaci za 2014. su planirani u iznosu 1.601.395.886,00 kn, za 2015. u iznosu 1.280.218.112,00 kn, te za 2016. u iznosu 1.673.941.681,00 kn. Izmjenama i dopunama financijskog plana, donesenim u prosincu 2014, planirani prihodi i primici te rashodi i izdaci za 2014. su smanjeni za 170.395.886,00 kn te iznose 1.431.000.000,00 kn.

Financijska sredstva za obavljanje djelatnosti osiguravaju se iz namjenskih prihoda Fonda prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom (naknada za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom, naknada za gospodarenje otpadnim gumama, naknada za gospodarenje otpadnim motornim vozilima, naknada za gospodarenje električnom i elektroničkom opremom, naknada za gospodarenje otpadnim baterijama i akumulatorima te naknada za zbrinjavanje otpadnih mazivih ulja), prema Zakonu (naknada onečišćivača okoliša, naknada na opterećenje okoliša otpadom, posebna naknada za okoliš na vozila na motorni pogon) te prema Zakonu o zaštiti zraka (Narodne novine 130/11 i 47/14) od naknade za uvoz otpadnih kontroliranih stvari i/ili fluoarnih stakleničkih plinova te sredstva dobivena od prodaje emisijskih jedinica putem dražbi (od 2015.).

Od ukupno planiranih prihoda, vrijednosno najznačajniji su prihodi od naknada na temelju Zakona o održivom gospodarenju otpadom u iznosu 678.000.000,00 kn (naknada za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom, naknada za gospodarenje otpadnim gumama, naknada za gospodarenje otpadnim motornim vozilima, naknada za gospodarenje električnom i elektroničkom opremom, naknada za gospodarenje otpadnim baterijama i akumulatorima te naknada za zbrinjavanje otpadnih mazivih ulja), prihodi od naknada na temelju Zakona u iznosu 238.743,000,00 kn (naknada onečišćivača okoliša, naknada na opterećenje okoliša otpadom, posebna naknada za okoliš na vozila na motorni pogon) i prihodi na temelju Zakona o zaštiti zraka u iznosu 116.607.334,00 kn.

Ukupno planirani rashodi odnose se na materijalne rashode u iznosu 770.924.224,00 kn, rashode za pomoći dane u inozemstvu i unutar opće države u iznosu 339.311.886,00 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 199.469.267,00 kn, ostale rashode u iznosu 51.128.511,00 kn, rashode za zaposlene u iznosu 39.645.000,00 kn, subvencije u iznosu 9.017.279,00 kn, financijske rashode u iznosu 748.160,00 kn i naknade građanima i kućanstvima u iznosu 200.000,00 kn te izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 20.555.673,00 kn.

Rashodi za sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada su planirani u iznosu 659.968.694,00 kn, programe i projekte zaštite okoliša u iznosu 532.028.421,00 kn, programe i projekte energetske učinkovitosti u iznosu 168.787.516,00 kn te administrativno upravljanje i opremanje u iznosu 70.215.369,00 kn.

Program rada Fonda za 2014. je donesen u 2014. U veljači 2015. sastavljeno je Izvješće o izvršenju Financijskog plana, koje je usvojio Upravni odbor u ožujku 2015.

Financijski izvještaji

Fond vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljen je Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o novčanim tijekovima, Izvještaj o obvezama 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 za 2014., ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 1.337.286.050,00 kn, što je za 278.089.268,00 kn ili 26,3 % više u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi i primici su za 2014. ostvareni za 93.713.950,00 kn ili 6,5 % manje od planiranih, a najvećim djelom je rezultat neostvarenja planiranih prihoda od trgovanja emisijama na temelju Zakona o zaštiti zraka, koji su planirani u iznosu 116.607.334,00 kn.

U tablici broj 1 se daju podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2013.	Ostvareno za 2014.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	56.553,00	168.426,00	297,8
2.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	957.504.261,00	974.935.243,00	101,8
3.	Prihodi od imovine	15.147.279,00	16.031.003,00	105,8
4.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna	63.030.679,00	175.808.122,00	278,9
5.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	3.314.963,00	1.708.027,00	51,5
6.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	3.308,00	10.623,00	321,1
7.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	20.139.739,00	168.624.606,00	837,3
	Ukupno	1.059.196.782,00	1.337.286.050,00	126,3

Ostvareni prihodi i primici u odnosu na 2013. su veći za 278.089.268,00 kn ili 26,3 %, a rezultat su povećanja prihoda od pomoći iz inozemstva (sredstava Europske unije) koji su veći za 112.777.443,00 kn ili 178,9 % te primitaka od financijske imovine i zaduživanja, koji su veći za 148.484.867,00 kn ili 737,3 %.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada sudjeluju sa 72,9 % u ukupnim приходima i primicima, a vrijednosno značajniji su prihodi ostvareni od naknada za gospodarenje posebnim kategorijama otpada na temelju Zakona o održivom gospodarenju otpadom u iznosu 700.911.337,00 kn. Odnose se na prihode od naknada za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom u iznosu 453.954.775,00 kn, električnom i elektroničkom opremom u iznosu 118.303.254,00 kn, otpadnim motornim vozilima u iznosu 48.948.994,00 kn, otpadnim mazivim uljima u iznosu 38.535.592,00 kn, otpadnim gumama u iznosu 33.790.544,00 kn te naknada za gospodarenje baterijama i akumulatorima u iznosu 7.378.178,00 kn. Proizvođači proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada dužni su plaćati naknadu za gospodarenje otpada koji nastaje iz njihovih proizvoda (troškove skupljanja, uporabe i zbrinjavanja otpada). Obveza plaćanja naknade nastaje, u trenutku stavljanja proizvoda na tržište od kojih nastaju navedene kategorije otpada, na temelju rješenja Fonda. Iznosi naknada utvrđeni su pravilnicima Ministarstva zaštite okoliša i prirode (dalje u tekstu: Ministarstvo).

Osim prihoda ostvarenih od naknada za gospodarenje posebnim kategorijama otpada, vrijednosno značajniji prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada su prihodi od posebnih naknada za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti, propisanih odredbama Zakona, koji su ostvareni u iznosu 247.917.131,00 kn, a odnose se na prihode od posebnih naknada za okoliš na vozila na motorni pogon u iznosu 235.304.582,00 kn, naknada na onečišćenje okoliša ugljikovodičnim, sumpornim i dušikovim dioksidom u iznosu 9.748.992,00 kn i naknada na neopasni tehnološki otpad u iznosu 2.863.557,00 kn.

U okviru prihoda od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, evidentirani su i prihodi od prodaje ambalaže (PET, Fe/Al i stakla) te LPD vreća u iznosu 20.269.070,000 kn.

Vrijednosno najznačajniji prihodi od pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna se odnose na sredstva ostvarena za izgradnju dva centra za gospodarenje otpadom (Marinščina i Kaštijun), i to iz Europske unije u iznosu 126.248.220,00 kn, kapitalnih pomoći iz proračuna županija u iznosu 39.874.025,00 kn i tekućih pomoći iz proračuna županija u iznosu 1.132.694,00 kn.

Ostvareni primici se odnose na primitke od trezorskih zapisa u iznosu 149.664.000,00 kn te primitke od povrata danih zajmova u iznosu 18.960.606,00 kn.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2014., ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 1.333.111.111,00 kn, što je za 229.189.757,00 kn ili 20,8 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi i izdaci za 2014. su ostvareni za 97.888.889,00 kn ili 6,8 % manje od planiranih.

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

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2013.	Ostvareno za 2014.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	29.405.574,00	37.831.817,00	128,7
2.	Materijalni rashodi	714.614.297,00	728.629.176,00	102,0
3.	Financijski rashodi	90.443,00	596.045,00	659,0
4.	Subvencije	3.417.584,00	10.406.324,00	304,5
5.	Pomoći dane u inozemstvu i unutar općeg Proračuna	126.265.092,00	326.875.768,00	258,9
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	183.472,00	160.644,00	87,6
7.	Ostali rashodi	10.105.048,00	41.972.222,00	415,4
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	55.393.929,00	171.052.667,00	308,8
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplatu Zajmova	164.445.915,00	15.586.448,00	-
	Ukupno	1.103.921.354,00	1.333.111.111,00	120,8
	Višak prihoda i primitaka	198.998.079,00	4.174.939,00	-

Ukupni rashodi i izdaci se odnose na rashode za sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada u iznosu 622.748.368,00 kn, programe i projekte zaštite okoliša u iznosu 476.722.046,00 kn, programe i projekte energetske učinkovitosti u iznosu 171.027.317,00 kn te administrativno upravljanje i opremanje u iznosu 62.613.380,00 kn. U odnosu na ostvarene u 2013., veći su za 20,8 %, a najvećim djelom zbog povećanja rashoda za nabavu nefinancijske imovine (ulaganja u izgradnju dva centra za gospodarenje otpadom) i pomoći danih jedinicama lokalne samouprave (sufinanciranje odlagališta otpada i nabave komunalne opreme) te izgradnje pretovarnih stanica (evidentirane u okviru ostalih rashoda).

Rashodi za zaposlene sudjeluju s 2,8 % u ukupnim rashodima i izdacima i veći su za 28,7% u odnosu na 2013., a što je rezultat povećanja broja zaposlenih.

Materijalni rashodi sudjeluju s 54,7 % u ukupnim rashodima i izdacima, a vrijednosno značajniji se odnose na materijalne rashode vezane za gospodarenje posebnim kategorijama otpada u iznosu 622.748.368,00 kn (povratne naknade, naknade prodavateljima, skupljačima, centrima za gospodarenje otpadom i oporabiteljima). Osim navedenih, vrijednosno značajniji materijalni rashodi su rashodi za programe i projekte zaštite okoliša u iznosu 55.613.927,00 kn (zbrinjavanje građevinskog otpada koji sadrži azbest u iznosu 31.353.178,00 kn i sanaciju divljih odlagališta u iznosu 24.260.749,00 kn).

Rashodi za subvencije su veći za 204,5 % u odnosu na 2013., a što je rezultat realizacije programa subvencije kupnje vozila na hibridni i električni pogon trgovačkim društvima (subvencije kupnje vozila na hibridni i električni pogon fizičkim osobama evidentirane na računu kapitalne donacije) i drugih subvencija trgovačkim društvima vezanih za energetske učinkovitost.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvu i unutar općeg proračuna sudjeluju s 24,5 % u ukupnim rashodima i izdacima, a u odnosu na 2013. su veći za 158,9 %. Vrijednosno najznačajniji se odnose na sredstva doznačena jedinicama lokalne samouprave za programe i projekte zaštite okoliša u iznosu 190.021.935,00 kn (za sanaciju odlagališta komunalnog otpada, nabavu komunalnih vozila, kanti i kontejnera, sufinanciranje troškova prijevoza otpada na otocima i drugo) te programe i projekte energetske učinkovitosti u iznosu 136.545.321,00 kn.

Ostali rashodi su veći za 315,4 % od ostvarenih u 2013., a vrijednosno najznačajniji u iznosu 24.626.073,00 kn se odnose na rashode vezane uz izgradnju pretovarnih stanica.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su veći za 208,8 % u odnosu na ostvarene u 2013. Vrijednosno najznačajniji se odnose na izgradnju centra za gospodarenje otpadom u Marinščini u Primorsko-goranskoj županiji u iznosu 95.489.569,00 kn (građevinski objekti 80.218.740,00 kn te postrojenja 15.270.829,00 kn), te centra za gospodarenje otpadom u Kaštjunu u Istarskoj županiji u iznosu 74.267.947,00 kn (građevinski objekti 63.262.470,00 kn te postrojenja i oprema 11.005.477,00 kn). Navedena imovina je vlasništvo komunalnih društava, a na temelju uputa Ministarstva financija evidentira se do okončanja u izvanbilančnim evidencijama Fonda.

Višak prihoda i primitaka u 2014. je ostvaren u iznosu 4.174.939,00 kn, a iz ranijeg razdoblja je prenesen u iznosu 198.998.079,00 kn te je u narednom razdoblju raspoloživ u iznosu 203.173.018,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2014. ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 790.406.990,00 kn.

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

Tablica broj 3

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

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	11.577.103,00	9.843.601,00	85,0
1.1.	Postrojenja i oprema	11.564.569,00	9.843.601,00	85,1
2.	Financijska imovina	914.681.313,00	780.563.389,00	85,3
2.1.	Novčana sredstva	253.303.495,00	257.503.630,00	101,7
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	94.195.467,00	82.014.604,00	87,1
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	102.986.459,00	91.743.267,00	89,1
2.4.	Vrijednosni papiri	150.000.000,00	-	-
2.5.	Dionice i udjeli u glavnici	72.900,00	305.323,00	418,8
2.6.	Potraživanja za prihode poslovanja	314.122.992,00	348.996.565,00	111,1
	Ukupno imovina	926.258.416,00	790.406.990,00	85,3
3.	Obveze	55.230.170,00	55.323.430,00	100,2
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	55.204.751,00	55.323.430,00	100,2
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	25.419,00	0,00	-
4.	Vlastiti izvori	871.028.246,00	735.083.560,00	84,4
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	926.258.416,00	790.406.990,00	85,3
	Izvanbilančni zapisi	116.422.455,00	325.625.162,00	279,7

Vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora koncem 2014. je manja za 135.851.426,00 kn ili 14,7 % u odnosu na stanje iskazano početkom godine. Najvećim djelom je rezultat smanjenja financijske imovine, odnosno vrijednosnih papira (trezorskih zapisa Ministarstva financija) čije je stanje početkom godine iznosilo 150.000.000,00 kn, a koncem godine 0,00 kn.

Vrijednost nefinancijske imovine se odnosi na vrijednost uredske opreme i namještaja u iznosu 4.647.124,00 kn, građevinskih objekata u iznosu 4.008.373,00 kn, umjetničkih djela u iznosu 808.361,00 kn, prijevoznih sredstava u iznosu 278.702,00 kn i ulaganja u računalne programe u iznosu 101.041,00 kn

Vrijednost građevinskih objekata odnosi se na vrijednost nekretnina na lokaciji Mravinci u iznosu 2.584.675,00 kn, 36 garaža na lokaciji Ksaver u iznosu 956.198,00 kn i montažnog objekta u Makarskoj u iznosu 467.500,00 kn.

Novčana sredstva se odnose na novčana sredstva na kunskom računu kod poslovne banke u iznosu 241.827.304,00 kn, novčana sredstva kod dvije poslovne banke u stečaju u iznosu 14.349.432,00 kn i novčana sredstva na deviznim računima u iznosu 1.326.894,00 kn.

Ukupna potraživanja koncem 2014. su iskazana u iznosu 522.754.436,00 kn, a odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 348.996.565,00 kn, dane zajmove u iznosu 91.743.267,00 kn, potraživanja za depozite, jamčevne pologe i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo u iznosu 82.014.604,00 kn.

Potraživanja za prihode poslovanja su veća za 11,1 % u odnosu na stanje početkom godine, a vrijednosno značajnija se odnose na potraživanja za naknade za ambalažu i ambalažni otpad u iznosu 252.563.442,00 kn, potraživanja za kamate u iznosu 52.741.424,00 kn te potraživanja za naknade od proizvoda od kojih nastaju ostale posebne kategorije otpada (električni i elektronički, vozila, gume, ulja i akumulatora) u iznosu 13.983.588,00 kn.

Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo se odnose na deponirana sredstva kod poslovne banke u iznosu 57.000.000,00 kn (10.000.000,00 kn kod banke nad kojom je pokrenut stečajni postupak), potraživanja za predujmove dane iz sredstava predpristupnih fondova (IPA) u iznosu 17.719.916,00 kn i drugo u iznosu 7.294.688,00 kn. Koncem 2014. dospjela su potraživanja u iznosu 12.090.991,00 kn.

Potraživanja za dane zajmove iskazana koncem 2014. u iznosu 91.743.267,00 kn (dospjela u iznosu 25.069.626,00 kn) se odnose na zajmove dane trgovačkim društvima za projekte zaštite okoliša i energetske učinkovitost.

Od ukupnih potraživanja iskazanih koncem 2014., dospjelo je 342.269.415,00 kn, a vrijednosno najznačajnija se odnose na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 305.108.798,00 kn i potraživanja za dane zajmove u iznosu 25.069.626,00 kn. Najveći dio dospjelih potraživanja u iznosu 257.247.531,00 kn se odnosi na potraživanja čija je naplata neizvjesna, jer je nad dužnicima pokrenut stečajni postupak ili predstečajna nagodba. Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2015.) naplaćena su potraživanja u iznosu 129.259.113,00 kn. Fond je u 2014. poduzimao mjere naplate (opomene, tužbe, prijave kod stečaja i predstečajnih nagodbi).

Obveze se odnose na obveze za materijalne rashode u iznosu 48.671.163,00 kn, zaposlene u iznosu 3.194.847,00 kn, kazne i naknade šteta u iznosu 2.754.209,00 kn i drugo u iznosu 703.211,00 kn. Dospjele su obveze u iznosu 76.866,00 kn. Od ukupno iskazanih obveza koncem 2014., do vremena obavljanja revizije podmirene su obveze u iznosu 52.801.105,00 kn.

Vlastiti izvori se odnose na obračunane prihode poslovanja u iznosu 354.658.299,00 kn, višak prihoda u iznosu 203.173.018,00 kn i ostale vlastite izvore u iznosu 177.252.243,00 kn.

U izvanbilančnim zapisima evidentirana su ulaganja Fonda u centre za gospodarenje otpadom (Marinščina i Kaštijun) u iznosu 325.625.162,00 kn (radove, opremu, intelektualne usluge i promidžbu najvećim dijelom financirane iz sredstava Europske unije). Navedena ulaganja se nakon okončanja prenose u vlasništvo i upravljanje komunalnim društvima. U vrijeme obavljanja revizije (svibanj 2015.) u izvanbilančnim evidencijama su evidentirane potencijalne obveze u iznosu 2.062.739.088,00 kn, a odnose se na obveze prema jedinicama lokalne samouprave ugovorene u ranijem razdoblju za projekte vezane za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

II. REVIZIJA ZA 2014.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s planom
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje 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 su uspoređeni s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz financijskog plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektronskim medijima i tisku. U postupku revizije provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave, koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, odnosno programima i projektima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Također su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti Fonda. Obavljeni su razgovori s direktorom Fonda, načelnicima odjela te drugim zaposlenicima i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o poslovnim događajima.

Nalaz za 2014.

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

Obavljenom revizijom za 2014. su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na izvršenje naloga i preporuka iz 2010., djelokrug rada, planiranje i računovodstveno poslovanje, rashode i javnu nabavu.

1. Izvršenje naloga i preporuka revizije za 2010.

1.1 Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Fonda za 2010., 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. Nepravilnosti i propusti se odnose na rashode u dijelu gospodarenja posebnim kategorijama otpada, nabavu LPD vreća za skupljanje ambalažnog otpada, Pilot projekt i kapitalne pomoći.

Nalog i preporuke prema kojima je postupljeno:

- Fond isplaćuje sredstva jedinicama lokalne samouprave u skladu s ugovorenom dinamikom na temelju dostavljene dokumentacije iz koje je vidljivo da su radovi, odnosno usluge obavljene
- naknada za uporabu papira je ukinuta u ranijem razdoblju, a u lipnju 2015. je ukinuta i naknada za uporabu vozila
- ugovorima o nabavi LPD vreća za skupljanje ambalažnog otpada je utvrđena jedinična cijena, a od 2015. je u natječajnoj dokumentaciji utvrđena i dinamika isporuke
- ugovorena nabava HPD vreća za Pilot projekt za skupljanje primarne i sekundarne ambalaže od drugih polimernih materijala nije nabavljena od 2011., odnosno nakon što se od Projekta odustalo.

Nalog i preporuka u postupku izvršenja:

- prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, usluge skupljanja otpada se dodjeljuju na temelju javnog natječaja, međutim navedene usluge će do 2016. obavljati koncesionari na temelju ugovora zaključenih u 2012., koji su na snazi do 2016.

- tijekom 2011. Fond je obavio financijski nadzor u jedinicama lokalne samouprave (korisnika tekućih i kapitalnih pomoći za sanaciju odlagališta otpada) radi usklađenja podataka o priznatim radovima i uslugama za koje su doznačene pomoći. U skladu s rezultatima provedenog nadzora, pojedini korisnici su za više isplaćene pomoći izvršili povrat sredstava ili je obavljen prijebaj međusobnih potraživanja, međutim i nadalje potraživanja za plaćanja za koje nije dostavljena dokumentacija o izvršenim radovima i uslugama iznose 16.345.257,00 kn.

Nalozi i preporuka prema kojima nije postupljeno:

- evidentiranje poslovnih događaja vezano uz nabavu LPD vreća za skupljanje ambalažnog otpada obavlja se na temelju nepotpune dokumentacije
- trgovačka društva (koncesionari) koja obavljaju usluge skupljanja ambalažnog otpada (PET, Al/Fe i stakla) i nadalje imaju status centra za gospodarenje posebnim kategorijama otpada.

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

- 1.2. *Fond u očitovanju navodi da kontinuirano postupa prema danim nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju te poduzima sve pravne radnje u cilju naplate potraživanja, što je rezultiralo značajnim smanjenjem potraživanja, koja su koncem 2010. iznosila 44.952.087,00 kn. Nadalje navodi da s korisnicima kojima su isplaćena sredstva u iznosima višim od ugovorenog učešća zaključuje dodatke ugovorima kojima se reguliraju potraživanja Fonda i utvrđuje dinamika povrata više isplaćenih sredstava. Vezano uz nalog da koncesionari koji obavljaju usluge skupljanja ambalažnog otpada i nadalje imaju status centra Fond ističe da je u kolovozu 2015. stupio na snagu novi Pravilnik o ambalaži i otpadnoj ambalaži (Narodne novine 88/15) kojim se ukidaju centri za gospodarenje ambalažnim otpadom, međutim u prijelaznim i završnim odredbama navedenog Pravilnika propisano je da ugovori s centrima ostaju na snazi do završetka javnog poziva za odabir najprihvatljivijeg programa za obavljanje usluge sakupljanja otpadne ambalaže kojeg provodi Fond.*

2. Djelokrug rada

- 2.1. Djelokrug rada i obveze Fonda definiran je Zakonom, Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, Zakonom o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji i Zakonom o zaštiti okoliša te Strategijom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, Strategijom energetskog razvoja Republike Hrvatske, Planom za gospodarenje otpadom od 2007. do 2015. (narodne novine 85/07, 126/10 i 31/11), Direktivama Europske Unije, Nacionalnim programom energetske učinkovitosti od 2008. do 2016. i Trećim nacionalnim akcijskim planom energetske učinkovitosti od 2014. do 2016.

Prema odredbama Zakona, djelatnost Fonda je financiranje pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unapređenja okoliša te energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije.

Fond je poduzeo više aktivnosti i uložio značajna sredstva za podizanje javne svijesti s ciljem smanjenja otpada te sanaciju odlagališta otpada. Uspostavljen je sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada i saniran je dio odlagališta otpada. Međutim ciljevi i obveze preuzete Ugovorom o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, ugrađeni u zakonske odredbe, te strateške i planske dokumente većim dijelom nisu ostvareni ili se ne ostvaruju planiranom dinamikom. Najveći dio otpada još uvijek završava na odlagalištima otpada, a stopa oporabe otpada je u 2013. iznosila 15,0 %, na odlagališta je odloženo znatno više biotpada (870 434 tona) od utvrđenih ciljeva (567 131 tona). Sanacija lokacija visoko onečišćenih otpadom (crnih točaka) planirana do konca 2011., većim djelom nije okončana. Od ukupno registriranog 301 odlagališta komunalnog otpada, do konca 2014. sanirana su 122 odlagališta (99 zatvoreno i 23 aktivna), a u postupku sanacije ili provedbi postupaka javne nabave za izbor izvoditelja radova je 51 odlagalište. Za 128 odlagališta u postupku je rješavanje imovinsko pravnih odnosa, te priprema dokumentacije za sufinanciranje iz sredstava Europske unije. Od 13 predviđenih centara za gospodarenje otpadom, započela je gradnja dva centra. Zakonom o potvrđivanju Ugovora između država članica i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (Narodne novine Međunarodni ugovor 2/12), utvrđeno je da sva postojeća odlagališta trebaju ispuniti do konca 2018. zahtjeve Direktive Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada. Naime, do konca 2018. treba se uspostaviti sustav integriranog gospodarenja otpadom što obuhvaća izgradnju centara za gospodarenje otpadom, pretovarnih stanica, reciklažnih dvorišta i sortirnica.

Nadalje, zbog nepripremljenosti programa i projekta iz područja zaštite okoliša, sredstva predprisutnih fondova do 2012. nisu korištena, a od 2012. do konca 2014., po Operativnom programu zaštita okoliša 2007. - 2013., od raspoloživih sredstava u iznosu 73.944.906 EUR iskorišteno je 34.261.749 EUR ili 46,3 % (33.732.530 EUR za izgradnju centara za gospodarenje otpadom u Marišćini u Primorsko - goranskoj županiji i Kaštijunu u Istarskoj županiji, 457.300 EUR za pripremu dokumentacije za sanaciju crne točke Sovjak kod Rijeke i 71 919 EUR za sanaciju odlagališta). Raspoloživa sredstva Europske unije po navedenom Operativnom programu, koja se mogu koristiti do 2017., koncem 2014. iznose 39.683.157 EUR. Prema obrazloženju i dostavljenoj dokumentaciji, navedeno je, između ostaloga, posljedica neriješenih vlasničko imovinskih odnosa, nepravodobnog donošenja prostornih planova, nedovoljne angažiranosti i nedostatka sredstva jedinica lokalne samouprave, nerealnih i neusklađenih planskih dokumenata kojima u većem broju slučajeva nisu utvrđeni prioriteti i dinamika realizacije. Također je posljedica što između Fonda i pojedinih jedinica lokalne samouprave, u čijoj je nadležnosti gospodarenje otpadom, nije uspostavljena dostatna i kvalitetna suradnja.

Nadalje, Fondu su zakonima, strategijama, planovima i odlukama davani u nadležnost poslovi vezani za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, međutim provedbeni propisi (pravilnici, uredbi, kriteriji, nalogi i odluke) nisu doneseni ili nisu pravodobno doneseni te nije utvrđen veći dio propisanih naknada (naknada za odlaganje komunalnog otpada, poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada te naknada za odlaganje građevnog otpada), odnosno izvora financiranja pojedinih aktivnosti. Također, Fond nije ustrojio registar gospodarenja posebnim kategorijama otpada, propisan odredbom članka 43. Zakona o održivom gospodarenju otpadom. Isto tako, nisu utvrđeni okvirni ciljevi za određene količine posebnih kategorija otpada koje su u određenoj godini dužni ispuniti proizvođači proizvoda od kojih nastaje otpad. Navedene ciljeve je u skladu s odredbom članka 64. navedenog Zakona, do konca siječnja tekuće godine obavezan utvrditi Fond u suradnji s Agencijom za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost. Isto tako, do konca siječnja tekuće godine, Fond je obavezan na temelju podataka o količini proizvoda stavljenih na tržište sadržanih u registru gospodarenja posebnim kategorijama otpada i podataka sadržanih u elektroničkom očevidniku, utvrditi okvirni cilj kojeg su za prethodnu kalendarsku godinu dužni ispuniti proizvođači proizvoda. Fond je također obavezan dostavljati Ministarstvu kvartalna izvješća o ispunjenju okvirnih ciljeva.

Nadalje, Fond nije izradio prijedlog područja skupljanja određenog otpada te u Narodnim novinama nije objavljena odluka o područjima skupljanja otpada, kako je propisano odredbom članka 68. navedenog Zakona. Strategijom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, utvrđeno je da je Fond obavezan provoditi, osim nacionalnih zakona i propisa, i Direktive Europske unije te isto uvjetovati kao obavezu korisnicima sredstava Fonda.

S obzirom da se najveći dio obaveza vezanih uz zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, utvrđenih zakonima, strategijama i planovima, a koje su preuzete pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, ne ostvaruje planiranom dinamikom, Državni ured za reviziju predlaže izraditi akcijski plan, kojim bi se između ostaloga, utvrdile aktivnost, rokovi, nadležnosti i odgovornosti te izvori financiranja projekta iz područja zaštite okoliša i energetske učinkovitosti.

- 2.2. *Vezano uz nalaz Državnog ureda za reviziju da Fond nije ustrojio registar gospodarenja posebnim kategorijama otpada i da nisu utvrđeni okvirni ciljevi za određene količine posebnih kategorija otpada, Fond obrazlaže da je Zakonom o održivom gospodarenju otpadom propisano da oblik, sadržaj, način vođenja i prijave podataka u Registar gospodarenja posebnim kategorijama otpada propisuje ministar pravilnikom, međutim pravilnik nije donesen te Fond nije u mogućnosti ustrojiti registar. Navodi da Fond posjeduje programsko rješenje koje omogućava unos, obradu i prikaz podataka, te obračun naknada i praćenje naplate za sve posebne kategorije otpada, te na taj način u većoj mjeri vodi podatke koji su propisani Zakonom kao dio registra koji obuhvaća podatke o proizvođačima proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada, količini proizvoda koji se stavljaju na tržište, koji su izvezeni ili izneseni, koliko je otpada sakupljeno i koliko predano na uporabu. Nadalje navodi da su okvirni ciljevi za određene posebne kategorije otpada koje su u određenoj godini dužni ispuniti proizvođači proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada poznati i Fond prati njihovo ispunjenje te se podaci dostavljaju u okviru izvješća Ministarstvu i tijelima Europske unije.*

Isti nisu doneseni u obliku formalnog, potpisanog i objavljenog akta s obzirom da nisu doneseni podzakonski propisi koji reguliraju način i uvjete ispunjenja okvirnih ciljeva. Ističe da je u kolovozu 2015. stupio na snagu novi Pravilnik o ambalaži i otpadnoj ambalaži te je u pripremi izrada Odluke o okvirnom cilju. Nadalje navodi da je Fond izradio prijedlog područja sakupljanja neopasne otpadne ambalaže i dostavio ga Ministarstvu, temeljem čega je ministar donio Odluku o područjima sakupljanja neopasne otpadne ambalaže. Za ostale posebne kategorije otpada prijedlozi će se dostavljati Ministarstvu prema dinamici donošenja podzakonskih propisa. Vezano uz prijedlog Državnog ureda za reviziju da se izradi akcijski plan, kojim bi se utvrdile aktivnosti, rokovi, nadležnosti i odgovornosti te izvori financiranja projekta iz područja zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, Fond obrazlaže da je Vlada Republike Hrvatske u srpnju 2014., u području energetske učinkovitosti usvojila akcijski plan sa sastavnicama pod nazivom III. Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti te da su u području zaštite okoliša strateški dokumenti Strategija gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj od 2005. do 2025. i Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2007. do 2014. Navedenim strateškim i planskim dokumentom utvrđeni su prioriteti i smjernice u gospodarenju otpadom. Ističe da je u izradi novi Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2022. Nadalje, ističe da stručne službe Fonda u okviru svojih ovlaštenja aktivno i svakodnevno s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave rade na projektima i uključene su u problematiku rješavanja pripreme projekata (rješavanje imovinsko pravnih odnosa, projektiranja, ishoda dozvola) i provedbe projekata (izvođenje radova). Suradnja je kvalitetna, međutim rezultati ovise i o drugim institucijama (DUUDI, županijski uredi, sudovi i dr.) i o financijskoj mogućnosti korisnika. Projekti sanacije odlagališta koji udovoljavaju svim uvjetima za povlačenja sredstava iz EU fondova su u provedbi (odlagalište Osijek-Filipovica, Samobor-Trebež, Semelji- Stara Ciglena) ili u pripremi (Rešetari, Lovas, Donji Andrijevi, Gundinci, Kaštijun-završno brtvljenje odlagališta, Mursko Središće, Varaždinske toplice, Feričanci, Kneževi Vinogradi, Drenje, Nemetin, Sarvaš, Đurđenovac, Jagodnjak, Đulovac i Nova Rača).

3. Planiranje i računovodstveno poslovanje

3.1. U planiranju i računovodstvenom poslovanju Fond je u obvezi primjenjivati propise koji uređuju proračunsko računovodstvo.

- Planiranje

Financijski plan za 2014. te projekcije za 2015. i 2016. su donesene u prosincu 2013. Prihodi i primici te rashodi i izdaci za 2014. su planirani u iznosu 1.601.395.886,00 kn, za 2015. u iznosu 1.280.218.112,00 kn, te za 2016. u iznosu 1.673.941.681,00 kn. Izmjenama i dopunama financijskog plana iz prosinca 2014., planirani prihodi i primici te rashodi i izdaci za 2014. su smanjeni za 170.395.886,00 kn te iznose 1.431.000.000,00 kn.

Obrazloženje financijskog plana ne sadrži pokazatelje uspješnosti realizacije ciljeva propisane člankom 30. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15) i Uputama Ministarstva financija za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske od 2014. do 2016. Prihodi su planirani po izvorima, odnosno od naknada propisanih Zakonom o održivom gospodarenju otpadom (koje plaćaju proizvođači proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada) i Zakonom o Fondu (naknada na emisiju na okoliš i posebne naknade na motorna vozila), te prihoda propisanih Zakonom o zaštiti zraka (trgovanja emisijama) i sredstava Europske unije. Rashodi su planirani po programima, projektima i aktivnostima, međutim nisu povezani s izvorima financiranja. Namjenski prihodi od naknada za gospodarenje posebnim kategorijama otpada planirani su u iznosu 722.010.440,00 kn, a rashodi vezani za sustav gospodarenja navedenim kategorijama otpada su planirani u iznosu 622.748.368,00 kn, što je za 99.262.072,00 kn manje od prihoda. Za programe i projekte zaštite okoliša i energetske učinkovitosti planirani su rashodi u ukupnom iznosu 700.815.937,00 kn, međutim nisu utvrđeni izvori financiranja navedenih programa. Financirani su iz prihoda ostvarenih na temelju Zakona o fondu, sredstava Europske unije, prihoda ostvarenih za sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada i viškom prihoda iz ranijeg razdoblja.

Ostvareni prihodi i rashodi u pojedinim slučajevima odstupaju od planiranih. Prihodi od trgovanja emisijama na temelju Zakona o zaštiti zraka planirani u iznosu 117.437.334,00 kn nisu ostvareni a prihodi od pomoći iz inozemstva su manji za 13,6 % od planiranih. Prihodi od naknada za gospodarenje otpadnim gumama su veći za 30,0 % od planiranih, elektroničkim otpadom za 18,3 %, a prihodi od naknada za gospodarenje otpadnim vozilima su veći za 13,8 % od planiranih. Kod rashoda je najznačajnije odstupanje kod projekata koji se financiraju iz sredstava Europske unije, koji su manji za 18,9 % od planiranih.

Program rada Fonda za 2014. je donesen u travnju 2014., međutim, izmjene programa rada, nakon izmjena financijskog plana nisu donesene te program rada nije usklađen s financijskim planom. Također nije donesen višegodišnji program rada, što je potrebno učiniti s obzirom na preuzete obveze kod pristupa Europskoj uniji iz područja zaštite okoliša i energetske učinkovitosti i obveze preuzete u ranijem razdoblju na temelju ugovora zaključenih s jedinicama lokalne samouprave vezane za financiranje programa zaštite okoliša i energetske učinkovitosti (potencijalne obveze iznose približno 2.000.000.000,00 kn) te s obzirom da se najveći dio projekta realizira kroz duže razdoblje. Odredbom članka 41. Statuta Fonda je utvrđeno da Upravni odbor, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, donosi program rada za višegodišnje razdoblje u skladu sa strateškim i planskim dokumentima, te drugim aktima i propisima iz područja zaštite okoliša i energetske učinkovitosti i međunarodnim ugovorima.

S obzirom da Fond najvećim dijelom ostvaruje namjenske prihode, a u cilju korištenja prihoda za namjene za koje su ostvareni Državni ured za reviziju nalaže povezati planirane rashode za programe i projekte s izvorima financiranja. Predlaže se više pozornosti posvetiti planiranju kako bi planovi bili realni, te da su kvalitetna podloga za donošenja poslovnih odluka. Nalaže se, u skladu sa Statutom Fonda, donošenje višegodišnjeg programa rada Fonda.

- Računovodstveno poslovanje

Fond primjenjuje proračunsko računovodstvo propisano odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10/ i 31/11), koji je bio na snazi do listopada 2014. odnosno odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14) koji je stupio na snagu u listopadu 2014. (Narodne novine 124/14). Ustrojene su propisane poslovne knjige, osim analitičke evidencije zaliha. Također, sastavljeni su financijski izvještaji u skladu s Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11, 3/15).

U pojedinim slučajevima (kod nabave LPD vreća, naljepnica i plombi za sustav gospodarenja ambalažnim otpadom) poslovni događaji su evidentirani na temelju računa uz koje nije priložena popratna dokumentacija iz koje je vidljivo da je roba zaprimljena (primka, zapisnik). Odredbom članka 9. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, koji je bio na snazi do listopada 2014., odnosno odredbom članka 10. Pravilnika koji je na snazi od listopada 2014. je propisano da se knjiženje i evidentiranje u poslovnim knjigama temelji na vjerodostojnim, istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama. Isprava za knjiženje je uredna kada se iz nje nedvosmisleno može utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena. Vjerodostojna je isprava koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj.

U okviru građevinskih objekata iskazana je vrijednost nekretnina na lokaciji Mravinci u iznosu 2.584.675,00 kn (nabavna vrijednost 3.585.204,00 kn). Navedena vrijednost odnosi se na vrijednost građevinskih objekata (radionice i skladišta) koje je Fond tijekom 2008. nabavio od dva trgovačka društva te porušio za potrebe sanacije azbesta na navedenoj lokaciji (Mravinačka kava). Prodavatelji navedenih nekretnina su bili izvanknjižni vlasnici, a građevinski objekti nisu bili upisani u zemljišnim knjigama nego je na česticama (nije vidljiva površina zemljišta) koje su predmet nabave upisani pašnjaci u vlasništvu Republike Hrvatske. Prema izvješću građevinskog vještaka, ranije navedena cijena u iznosu 3.584.204,00 kn utvrđena je kao obeštećenje za porušene građevinske objekte u visini cijene izgradnje zamjenskog skladišno-poslovnog prostora na području Splita. Fond nije poduzimao mjere za upis vlasništva, a u poslovnim knjigama je u okviru građevinskih objekata evidentiran iznos obeštećenja i obavljan ispravak vrijednosti po stopama za građevinske objekte iako su građevinski objekti porušeni.

S obzirom da su predmet nabave građevinski objekti (koji su porušeni) i zemljište na kojem su izgrađeni, u poslovnim knjigama je trebalo evidentirati samo vrijednost zemljišta na koje se u skladu s propisima ne obračunava ispravak vrijednosti.

Državni ured za reviziju nalaže evidentiranje rashoda na temelju vjerodostojnih, istinitih, urednih i prethodno kontroliranih isprava, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Naleže se poduzeti mjere u cilju upisa vlasništva na stečenom zemljištu te pravilno provesti evidentiranje u poslovnim knjigama.

3.2. *Vežano uz nalaz Državnog ureda za reviziju da nisu planirana sredstva u iznosu 665.500.000,00 kn za energetska obnovu višestambenih zgrada, kako je to navedeno u Trećem nacionalnom akcijskom planu energetske učinkovitosti, Fond ističe da se navedeni dokumenti donose kako bi se definirale mjere koje treba provoditi i po njima izvještavati Europsku komisiju, a da se rijetko u obzir uzmu stvarno raspoloživa sredstva, već se procjenjuju potrebna sredstva. Navedeni dokumenti pokazuju kolika su sredstva potrebna za ostvarenje nacionalnih ciljeva. Vežano uz odstupanje ostvarenja od plana obrazlaže da je Fond u srpnju 2014. određen za dražbovatelja, koji u ime Republike Hrvatske obavlja poslove dražbe emisijskih jedinica stakleničkih plinova, međutim uvjeti za priznavanje i odobravanje sudjelovanja dražbovatelju stekli su se u prosincu 2014. te nisu ostvareni planirani prihodi. Vežano uz nalog da se povežu planirani rashodi za programe i projekte s izvorima financiranja navodi da je iz postojećih evidencija razvidan plan/ostvarenje prihoda po izvorima (vrstama naknada) i rashoda po programima, projektima i aktivnostima sukladno načelu specifikacije iz članka 10. Zakona o proračunu, a iz izvještajnog sustava Fonda kroz bilance aktivnosti i izvore financiranja vidi se namjensko korištenje prihoda koji su povezani sa rashodima naročito u dijelu aktivnosti koje se financiraju iz sredstava Europske unije, aktivnosti koje se financiraju iz pomoći od međunarodnih organizacija, te aktivnosti (rashodi) koje se financiraju iz prihoda od naknada za gospodarenje posebnim kategorijama otpada.*

4. Rashodi i izdaci

4.1. Rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 1.333.111.111,00 kn, a vrijednosno najznačajniji se odnose na materijalne rashode u iznosu 728.629.176,00 kn, pomoći dane u inozemstvu i unutar općeg proračuna u iznosu 326.875.768,00 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 171.052.667,00 kn i rashode za zaposlene u iznosu 37.831.817,00 kn. Nepravilnosti su utvrđene kod rashoda za zakupnine evidentirane u okviru materijalnih rashoda.

Od ukupno ostvarenih rashoda i izdataka na rashode za sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada se odnosi 622.748.368,00 kn, Program zaštite okoliša 476.722.046,00 kn, Program energetske učinkovitosti 171.027.317,00 kn te Program administrativno upravljanje i opremanje 62.613.380,00 kn. Nepravilnosti su utvrđene kod rashoda za sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada i Program zaštite okoliša.

- Rashodi za zakupnine

Rashodi za zakupnine su ostvareni u iznosu 2.569.269,00 kn, a odnose se na zakup poslovnog prostora u iznosu 1.406.873,00 kn, licence u iznosu 800.927,00 kn te ostale zakupnine u iznosu 361.469,00 kn.

Fond je do studenoga 2014. obavljao djelatnost u poslovnom kompleksu Ksaver, u kojem je koristio poslovni prostor površine 3 768,7 m², od čega 2 830 m² u vlasništvu Republike Hrvatske, te 938,7 m² u vlasništvu dva trgovačka društva. U navedenim prostorima početkom 2014. radilo je 205 zaposlenika. Prema podacima Fonda, po odbitku 949,96 m² poslovnog prostora koji se odnosi na restoran, arhivu i urede bez prozora, po radniku je korišteno 13,75 m² poslovnog prostora.

Poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske je korišten bez naknade, a mjesečni troškovi pričuve su iznosili 26,00 kn/m² (882.960,00 kn godišnje). Pričuva je plaćana trgovačkom društvu (upravitelju zgrade) s kojim su Državni ured za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: DUUDI), Fond i jedna poslovna banka (vlasnik dijela prostora) zaključili tijekom 2011. ugovor o održavanju zgrade. Prema ugovoru o održavanju i međuvlasničkom ugovoru, poslovni kompleks Ksaver sadrži poslovne prostore ukupne površine 22 277 m² te 280 parkirnih mjesta u vlasništvu 163 pravne i fizičke osobe. U vlasništvu Republike Hrvatske je poslovni prostor površine 10 935 m² ili 49,1 % ukupne površine, od čega 6 772 m² koristi Ministarstvo zdravlja, 2 830 m² je koristio Fond, 555 m² koristi Agencija za zaštitu okoliša, a preostali prostor površine 778 m² se prema obrazloženju DUUDI-ja i dostavljenim fotografijama odnosi na devastirani podrumski prostor. Od 2014. Fond je, na temelju odluke Savjeta suvlasnika, plaćao troškove plina, koji su u ranijem razdoblju, u skladu s ugovorom o održavanju, podmirivani iz pričuve. Zbog navedenog, Fond je u više navrata vraćao račune upravitelju i DUUDI-ju te davao primjedbe na visinu pričuve kao i na troškove plina koji su se u skladu s ugovorom trebali podmiriti iz sredstava pričuve. Ukupni godišnji troškovi zakupa poslovnog prostora te režijski troškovi (struja, plin, komunalne usluge, pričuva i zaštitarske usluge) na lokaciji Ksaver su iznosili približno 4.200.000,00 kn, odnosno 12,22 EUR/m². U navedenom iznosu obuhvaćeni su i troškovi pričuve u iznosu 121.680,00 kn (260,00 kn mjesečno po parkirnom mjestu) za 39 parkirnih mjesta (36 u vlasništvu Fonda i tri u vlasništvu Republike Hrvatske). Iz poslovnih prostora na lokaciji Ksaver (osim djela prostora površine 250 m² koji Fond i nadalje koristi za potrebe arhive) Fond je iselio tijekom studenoga 2014., te uputio više zahtjeva DUUDI-ju vezano uz preuzimanje prostora iz kojeg je iselio i rješenje prostora za potrebe arhive, što nije učinjeno do vremena obavljanja revizije (svibanj 2015.). Za 36 parkirnih mjesta, u vlasništvu Fonda, i nadalje se plaća pričuva, koja od početka 2015. iznosi 200,00 kn mjesečno po parkirnom mjestu.

Od studenoga 2014. Fond obavlja djelatnost na lokaciji Radnička (Zagrebtower) na temelju ugovora o zakupu zaključenog 25. srpnja 2014. (uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske) između Fonda (zakupnika) i trgovačkog društva (zakupodavca). Suglasnost Vlade Republike Hrvatske je dana za zaključenje ugovora o zakupu poslovnog prostora površine 5 452 m² na razdoblje od pet godina. Ukupno ugovorena zakupnina za navedeno razdoblje iznosi 4.180.300 EUR, odnosno godišnje 836.060 EUR.

Ugovoren je zakup poslovnog prostora površine 5 452 m² te 48 parkirnih mjesta u podzemnoj garaži i dva vanjska parkirna mjesta. Ugovorena je zakupnina u mjesečnom iznosu od 71.275 EUR (s porezom na dodanu vrijednost), od čega za poslovne prostore 68.150 EUR ili 12,5 EUR/m², za parkirna mjesta u garaži 3.000 EUR (62,5 EUR po parkirnom mjestu) i 125 EUR za vanjska parkirna mjesta (62,5 EUR po parkirnom mjestu). Zakupnina za mjesec rujna, listopada, studena i prosinca, svake kalendarske godine, ugovorena je u visini 50,0 % ugovorenog iznosa.

Ugovorom je također određeno da će se zakupnina početkom svake kalendarske godine povećavati u odnosu na prethodnu godinu u mjeri u kojoj se Monetary Union Indeks for Consumer Prices (MUICP) kojeg objavljuje EUROSTAT, povećao za mjesec rujna, prema vrijednosti rujna prethodne godine, ali ne više od 3,0 %.

Zakupodavac je za siječanj 2015. obračunao zakupninu poslovnih prostora i parkirnih mjesta uvećanu za 0,3 %, u skladu s navedenom odredbom ugovora o povećanju zakupnine. Predujam troškova održavanja za prvu godinu je ugovoren u mjesečnom iznosu 27.158,77 EUR, od čega za poslovne prostore u iznosu od 26.510,35 EUR (4,86 EUR/m²) te za parkirna mjesta u podzemnoj garaži u iznosu 636 EUR (13,25 EUR po parkirnom mjestu) i vanjska parkirna mjesta u iznosu 12,42 EUR (6,21 EUR po parkirnom mjestu).

Troškovi održavanja obuhvaćaju sva javna davanja za nekretnine, uključujući troškove održavanja, servisiranja, popravljanja, čišćenja zajedničkih prostora, čuvanja i upravljanja te troškove opskrbe strujom, plinom, vodom, grijanje i hlađenje. Ugovoreno je da troškove održavanja, koji nisu raspodijeljeni u skladu s ugovorom snose svi zakupci proporcionalno zakupljenoj površini. Nadalje je ugovoreno da se obračun stvarnih individualnih troškova održavanja provodi do konca lipnja sljedeće godine, s tim da je zakupodavac ovlašten odrediti povećanje iznosa predujma troškova održavanja i tijekom trajanja godine zakupa, uz prethodnu najavu od 30 dana.

U slučaju prijevremenog raskida ugovora unutar prve tri godine, Fond je obvezan platiti zakupodavcu iznos od 3.600.000,00 kn (50,0 % troškova uređenja), a u slučaju prijevremenog raskida unutar zadnje dvije godine, Fond je obvezan platiti 2.160.000,00 kn. Na zahtjev zakupodavca, u skladu s njegovim korporativnim pravilima, a radi zaštite njegovih gospodarskih interesa, odredbe pod kojima je zaključen ugovor, predstavljaju poslovnu tajnu i nakon prestanka ugovora. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13), prema kojim je cilj Zakona omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti.

Početak prosinca 2014., Fond je uz suglasnost Upravnog odbora i DUUDI-ja zaključio s Ministarstvom ugovor o podzakupu prostora površine 1 041,1 m². Ugovor je zaključen na rok od 12 mjeseci. Ugovorena je zakupnina u mjesečnom iznosu od 12,50 EUR/m² (u skladu s ugovorom zaključenim sa zakupodavcem, zakupnina se za rujna, listopada, studeni i prosinac umanjuje za 50,0 %). Troškovi održavanja su ugovoreni u fiksnom iznosu od 4,86 EUR/m². Fond je ispostavio račune za prosinac 2014. u ukupnom iznosu od 88.754,00 kn, od čega 49.931,00 kn za pod zakup i 38.823,00 kn za troškove održavanja.

Nakon danih 1 041,1 m² poslovnog prostora u pod zakup, Fond koristi 4 411 m² poslovnog prostora. Koncem 2014. poslovni prostor od 4 411 m² koristilo je 222 zaposlenika te je površina po jednom zaposleniku koncem 2014. iznosila 19,86 m².

Ukupni godišnji troškovi zakupa iznose 712.750 EUR, a predujam troškova održavanja iznose 325.905 EUR, odnosno ukupno 1.038.655 EUR. U navedenom iznosu su obuhvaćeni troškovi zakupa 5 452 m² poslovnog prostora te troškovi parkirnih mjesta. Prosječni mjesečni troškovi zakupa i održavanja na lokaciji Ksaver iznosili su 12,22 EUR/m², a na lokaciji Radnička cesta iznose 15,87 EUR/m² što je po m² za 29,86% više od troškova prostora koje je Fond koristio na lokaciji Ksaver.

U skladu s ugovorom, zakupodavac je ispostavio račune (od 10. listopada 2014., odnosno 7. studenoga do konca 2014.) u ukupnom iznosu od 1.135.747,00 kn (ugovoreni iznos zakupnine od 12,5 EUR/m² je umanjen u skladu s ugovorom za 50,0 %). Osim računa za zakup i održavanje, zakupodavac je, u skladu s dodatkom ugovora o zakupu, ispostavio dva računa za preuređenje prostora u ukupnom iznosu od 765.490,00 kn.

S obzirom da je Fond od 2007. do 2010. izvršio ulaganja u uređenje poslovnih prostora na lokaciji Ksaver u iznosu 24.205.423,00 kn, da su troškovi poslovnog prostora po m² na novoj lokaciji veći od troškova poslovnog prostora koji je Fond koristio na lokaciji Ksaver Državni ured za reviziju je mišljenja da se Fond kod uzimanja poslovnog prostora u zakup nije rukovodio načelima dobrog financijskog upravljanja.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje poduzimati radnje u cilju primopredaje poslovnog prostora na lokaciji Ksaver. Također predlaže donošenje odluke za 36 parkirnih mjesta na navedenoj lokaciji (prodaja, najam).

- 4.2. *U svom očitovanju Fond navodi da prema odredbi članka 3. Međuvlasničkog ugovora, u poslovnom kompleksu Ksaver, Republika Hrvatska, čijom imovinom upravlja DUUDI (tada Agencija za upravljanje državnom imovinom), ima na raspolaganju poslovni prostor površine 10 935 m². Fond je još 2010. i 2011. tražio od Ministarstva i Agencije za upravljanje državnom imovinom poslovni prostor veličine 555,08 m² koji koristi Agencija za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost na adresi Ksaver 208 i predlagao alternativna rješenja za smještaj Agencije na drugu lokaciju. Međutim, prema podacima iz službene korespondencije s Agencijom za upravljanje državnom imovinom, Republika Hrvatska nije imala slobodnog raspoloživog prostora. Navodi da u Nacrtu izvješća se ne navodi da je Fond u prethodnom razdoblju, za vrijeme korištenja poslovnog prostora na adresi Ksaver 208, morao unajmljivati prostor od drugih pravnih osoba jer Agencija za upravljanje državnom imovinom na Ksaveru nije raspolagala slobodnim poslovnim prostorom. Ugovor o zakupu poslovnog prostora površine 458,20 m² za smještaj zaposlenika Fonda zaključen je između DLB d.o.o., Fonda i Agencije za upravljanje državnom imovinom, dana 1. rujna 2011., a Ugovor o zakupu poslovnog prostora površine 480,5 m² zaključen je između COMBIS NEKRETNINE d.o.o., Fonda i Agencije za upravljanje državnom imovinom, dana 27. svibnja 2013. Navedeni ugovori zaključeni su nakon što je Upravno vijeće Agencije za upravljanje državnom imovinom Fondu dalo suglasnost za zasnivanje zakupa poslovnog prostora. Ističe da nije navedena bitna činjenica da poslovni prostor na lokaciji Ksaver 208 veličine 2 830 m², kao ni dodatni prostor od 938,7 m² koji je Fond uzeo u zakup nije bio dostatan ni adekvatan za smještaj 176 zaposlenika Fonda (službena evidencija o broju zaposlenika iz 2013.) a najmanje za predviđenu dinamiku zapošljavanja sukladno novim obvezama i preustroju (269 zaposlenika na dan 1. rujna 2015.) za razdoblje 2014. - 2019. Navodi da je ukupnu površinu prostora na Ksaveru od 3 768,7 m² potrebno umanjiti za površinu od 949,96 m², koja se odnosi na restoran u podrumu te prostore koji nemaju prozore ni dnevnu svjetlost. Obrazlaže da je Vlada Republike Hrvatske odobrila ukupni iznos zakupnine za pet godina zakupa, a ugovorna klauzula o promjeni cijene u navedenom razdoblju sukladno međunarodnom priznatom indeksu promjene cijena koju objavljuje EUROSTAT, je nepredvidiva i posljedica je stvarnih tržišnih uvjeta i promjene cijena i ne predstavlja nužno povećanje cijena.*

Sukladno navedenom nije ni mogla biti predmet Odluke Vlade. Ističe da i s tako ugovorenom klauzulom iznos zakupnine ne prelazi ukupni iznos koji je za zakup poslovnog prostora Fondu odobrila Vlada Republike Hrvatske. Nadalje navodi da Fond iz namjenskih sredstava Europske unije ima u razdoblju 2014. – 2020. pravo na refundiranje troškova zakupa i režijskih troškova za potrebe Samostalne službe - Posredničkog tijela, koja djeluje u okviru Fonda. Navedeni troškovi refundirat će se u iznosu 544.320,00 kn godišnje, odnosno 2.721.600,00 kn za petogodišnje razdoblje. Ističe da je ugovor o zakupu poslovnog prostora zaključen između Europolis Zagrebtowera d.o.o., Radnička cesta 80 i Fonda objavljen na internetskoj stranici Fonda i dostupan je svim zainteresiranim fizičkim i pravnim osobama. Fond nije zaprimio ni jedan zahtjev za pristup informaciji vezano za odredbe Ugovora, već je osigurao da ugovor bude dostupan svima. Nadalje, obrazlaže da je ulaganjem 24.205.423,00 kn u poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske na Ksaveru, povećana vrijednost poslovnog prostora, a ulaganja u prostor koji je koristio Fond su ulaganja u imovinu u vlasništvu Republike Hrvatske koju će ubuduće koristiti proračunski korisnik koji će nakon Fonda koristiti navedeni poslovni prostor te neće imati iste te troškove. Također se navodi da bi metodološki bilo ispravno analizirati troškove poslovnog prostora na lokaciji Ksaver na način da se uzmu u obzir troškovi početnog ulaganja u iznosu od 24.205.423,00 kn, koje treba vremenski razgraničiti na godine korištenja poslovnog prostora. Smatra da prikazani ukupni iznos troškova na lokaciji Ksaver nije točan i bitno je veći od navedenog u Nacrtu izvješća. Stoga smatra da je netočan navod iz Nacrta izvješća u kojem je navedeno da su troškovi na novoj lokaciji za 29,6 % veći od troškova koje je Fond imao na lokaciji Ksaver. Navodi da je kod izračuna uzeta kao osnov površina od 5 452 m², a trebalo je navedenu površinu umanjiti za 1 041,1 m², koju na temelju ugovora o podzakupu plaća Ministarstvo. Također navodi da ugovorena zakupnina ne iznosi 12,5 EUR s porezom na dodanu vrijednost, jer se zakupnina za mjesec rujan, listopad, studeni i prosinac svake kalendarske godine se umanjuje za 50,0 % te zakupnina po m² iznosi 10,41 EUR. Slijedom navedenog mjesečna zakupnina iznosi 59.893,95 EUR s porezom na dodanu vrijednost, od čega za poslovne prostore 56.768,95 EUR, a za parkirna mjesta 3 125 EUR.

Predujam troškova održavanja za prvu godinu ugovoren je u mjesečnom iznosu od 27.158,77 EUR s porezom na dodanu vrijednost. Nadalje navodi da je metodološki pristup ocjeni korisnosti i efekata preseljenja na novu lokaciju nepotpun jer nedostaje komparativna analiza stvarnih (efektivnih) troškova po zaposleniku. Analizom podataka o broju zaposlenih i ukupnih troškova poslovnog prostora na lokaciji Ksaver za 2014. i usporedbom s podacima o broju zaposlenih i ukupnih troškova poslovnog prostora na novoj lokaciji, nesporno je da su stvarni ukupni efektivni troškovi po zaposleniku na novoj lokaciji niži. Izračun prosječnih godišnjih troškova po zaposleniku na staroj lokaciji Ksaver 208 i novoj lokaciji u zgradi Zagrebtower je najbolji pokazatelj isplativosti preseljenja. Za potrebe takvog izračuna nužno je uzeti u obzir sve troškove u razdoblju boravka na navedenoj lokaciji i na novoj lokaciji Zagrebtower. Usporedba troškova po zaposleniku na navedene dvije lokacije prikazana je na razini prosječnog broja zaposlenih u 2014. tijekom boravka na lokaciji Ksaver, odnosno prema stvarnom broju zaposlenih na sadašnjoj lokaciji u zgradi Zagrebtowera. Ukupni stvarni godišnji troškovi poslovnog prostora na lokaciji Ksaver za 205 zaposlenika iznose 5.410.271,00 kn godišnje, odnosno po jednom zaposleniku godišnje iznose 26.391,00 kn. Broj zaposlenika je izračunan na način da je ukupan broj zaposlenika na dan 1. siječnja 2014. koji je iznosio 231 umanjen za 26 kontrolora na terenu.

Ukupni troškovi u iznosu 5.410.271,00 kn su dobiveni na način da su troškovi zakupa i režijski troškovi u iznosu 4.200.000,00 kn uvećani za godišnji iznos troškova početnog ulaganja (ulaganja u iznosu 24.205.423,00 kn) u iznosu 1.210.271,00 kn. Ukupni stvarni godišnji troškovi poslovnog prostora na lokaciji Zagrebtower za 243 zaposlenika iznose 5.961.375,94 kn (najam i režijski troškovi 7.852.232,00 kn, godišnji iznos troškova uređenja 153.000,00 kn umanjeni za podnajam Ministarstvu 1.499.442,00 kn i refundacija iz EU 544.414,00 kn), odnosno 24.532,00 kn po zaposleniku (ukupan broj zaposlenika, odnosno 269 umanjen za 26 kontrolora na terenu). Razvidno je da su efektivni troškovi po zaposleniku na novoj lokaciji Zagrebtower za 7,6 % niži od troškova po zaposleniku koje je Fond imao na staroj lokaciji na Ksaveru. Također navodi da je na novoj lokaciji Radnička cesta 80, osiguran prostor za smještaj priručne arhive, dok je za arhivu nastalu u ranijem radu Fonda od DUUDI-ja u nekoliko navrata tražen već korišten prostor na Ksaveru. Prema službenoj korespondenciji s DUUDI-jem, za korištenje navedenog poslovnog prostora Fond bi morao plaćati naknadu, budući je izvanproračunski korisnik. U dopuni očitovanja navodi da je osiguran prostor za arhivsku i registraturnu građu te ista više nije u prostoru na lokaciji Ksaver.

Fond u svom očitovanju navodi da preseljenje na novu lokaciju nije samostalna odluka Fonda već se radi o planskoj aktivnosti koordiniranoj od strane nadležnog Ministarstva i odobrenoj od strane Vlade Republike Hrvatske s ciljem alokacije na jednu adresu svih djelatnosti u nadležnosti Ministarstva.

- 4.3. Državni ured za reviziju ostaje kod nalaza vezanih uz zakup poslovnog prostora jer se temelje na usporedbi troškova poslovnog prostora na lokaciji Ksaver i novoj lokaciji (Radnička cesta). S obzirom da su ulaganja u poslovni prostor okončana u ranijim godinama, nemaju utjecaja na izračun troškova poslovnog prostora. Isto tako, analiza troškova po zaposlenom, koju je izradio Fond, nije mjerodavna jer broj zaposlenih ne utječe na ugovorenu cijenu zakupa i troškove održavanja poslovnog prostora, budući da ugovoreni iznos troškova Fond ne plaća po zaposlenom nego po m².

Usporedna cijena troškova poslovnog prostora izračunata je po m², te ukupna ugovorena površina poslovnog prostora uzetog u zakup nema utjecaj na visinu ugovorene cijenu po m². O površini korištenog prostora ovisi ukupan iznos troškova poslovnog prostora, a ne jedinična cijena.

Fond je uzeo u zakup 5 452 m² poslovnog prostora, od kojih je dio prostora površine 1 041 m² dao u podzakup Ministarstvu koje je također u isto vrijeme ugovorilo zakup poslovnog prostora na istoj lokaciji s istim subjektom. Stoga nije bilo potrebno da Fond uzima u zakup veći prostor od potrebnog.

5. Rashodi za sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada
- 5.1. Rashodi za sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada su ostvareni u iznosu 622.748.368,00 kn. Prema podacima iz elektroničkog očevidnika o nastanku i tijeku otpada, tijekom 2014. je na tržište stavljeno 350 038 tona proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada. Skupljeno je 197 089 tona ili 56,3 % stavljenog na tržište, a oporabljeno 191 002 tone ili 54,6 % stavljenog na tržište.

Fond je prema Zakonu o otpadu (Narodne novine 178/04, 111/06, 60/08 i 87/09), koji je bio na snazi do srpnja 2013. te pravilnicima o gospodarenju pojedinim posebnim kategorijama otpada, tijekom 2006. započeo s gospodarenjem ambalažnim otpadom i otpadnim gumama, a od 2007. s gospodarenjem otpadnim vozilima, otpadnim mazivim uljima, otpadnim baterijama i akumulatorima te električnim i elektroničkim otpadom.

U srpnju 2013. stupio je na snagu Zakon o održivom gospodarenju otpadom, međutim nisu u propisanom roku (do srpnja 2014.) doneseni provedbeni propisi, osim Pravilnika o gospodarenju električnim i elektroničkim otpadom (Narodne novine 42/14, 48/14, 107/14 i 139/14), te se i nadalje primjenjuju provedbeni propisi (pravilnici te odluke Ministarstva i Fonda) doneseni na temelju Zakona o otpadu. Propisima koji reguliraju sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada je utvrđeno da je proizvođač i uvoznik proizvoda od kojeg potječu posebne kategorije otpada, dužan plaćati naknadu za rad sustava za gospodarenje otpadom. Navedena naknada služi za pripremu, provedbu i razvoj sustava povrata, skupljanja te oporabe i zbrinjavanja posebnih kategorija otpada, odnosno Fond iz naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda iz kojih nastaju posebne kategorije otpada, plaća naknade prodavateljima (trgovcima), skupljačima, centrima za gospodarenje otpadom i oporabiteljima posebnih kategorija otpada. Iznosi naknada koje Fondu plaćaju proizvođači i uvoznici kao i iznosi naknada koje Fond plaća prodavateljima, skupljačima, centrima za gospodarenje otpadom i oporabiteljima, utvrđeni su pravilnicima i odlukama Fonda. Kriteriji na temelju kojih se utvrđuju navedene naknade nisu doneseni, međutim iz podataka o ostvarenim prihodima (od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda iz kojih nastaju posebne kategorije otpada) i rashoda vezanih uz sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada (naknada prodavačima, skupljačima, centrima i oporabiteljima) je vidljivo da su iznosi naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici veći od troškova nastalih gospodarenjem posebnim kategorijama otpada.

Od 2006. do 2014. proizvođači i uvoznici proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada su platili Fondu naknade u ukupnom iznosu od 6.585.637.204,00 kn, te su za navedeni iznos povećane cijene proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada. Rashodi vezani za sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada u navedenom razdoblju su ostvareni u iznosu 6.409.722.706,00 kn ili 175.914.498,00 kn manje o ostvarenih prihoda. Kod ambalažnog otpada ostvareni rashodi u navedenom razdoblju veći su od prihoda, dok su kod ostalih kategorija otpada ostvareni znatno veći prihodi od rashoda. Uspostavom sustava kontrola ambalažnog otpada (putem centara za PET i Fe/Al ambalažu) i zaposlenika Fonda, od 2011., osim u 2012., ostvareni prihodi od ambalažnog otpada su veći od rashoda. Međutim, sustav kontrole putem centara za gospodarenje otpadom i zaposlenika Fonda je skuplji i neučinkovitiji od uspostave sustava kontrole putem brojača i ploštenja boca kod prodavatelja. Preuzimanjem ambalaže putem uređaja za brojenje i ploštenje ambalaže omogućava se veća kontrola isplata naknada građanima za vraćenu ambalažu prodavateljima te naknada prodavateljima za poslove preuzimanja ambalaže i isplate naknade građanima, te nije potrebna kontrola putem centara za gospodarenje otpadom. Također, prešanjem preuzetih ambalažnih jedinica onemogućava se ponovo vraćanje u sustav već preuzete ambalaže. Isto tako smanjuje se volumen ambalaže, što utječe na smanjenje troškova namjenskih vreća i transportnih troškova.

Nadalje, iako je Zakonom o održivom gospodarenju otpadom utvrđeno da se poslovi skupljanja dodjeljuju na temelju javnog natječaja, još uvijek ih obavljaju koncesionari, koji su u najvećem broju slučajeva skupljači i centri, a u pojedinim slučajevima i oporabitelji te je dodatno otežana kontrola skupljenih i na uporabu predanih količina. U svibnju 2014. Fond je pokrenuo pilot projekt vezan za preuzimanje otpadne ambalaže (PET, Al/Fe) kod prodavatelja putem uređaja za prihvatanje ambalaže (RVM) s modulom za ploštenje ambalaže. S obzirom da nabavu trebaju financirati prodavači i da nisu uvedene dodatne stimulativne mjere, samo sedam prodavatelja je nabavilo navedeni uređaj, te se i nadalje kontrola obavlja u centrima za gospodarenje otpadom i od zaposlenika Fonda ručnim brojenjem boca.

Kod ostalih kategorija posebnog otpada (otpadnih guma, otpadnih vozila, otpadnih mazivih ulja, otpadnih baterija i akumulatora, električnog i elektroničkog otpada te otpadne i kontrolirane zamjenske tvari) ostvareni prihodi od 2006. do 2014. su veći za 899.921.344,00 kn (u 2014. za 84.762.951,00 kn) od ostvarenih rashoda vezanih za gospodarenje navedenim kategorijama otpada, te su prihodi ostvareni za gospodarenje navedenim kategorijama otpada korišteni za gospodarenje ambalažnim otpadom (do 2011.) te za druge namjene (projekte zaštite okoliša i energetske učinkovitosti). Najznačajnija razlika između prihoda i rashoda je ostvarena kod električnih i elektroničkih uređaja za koje su od 2007. do 2014. ostvareni prihodi u iznosu 865.884.443,00 kn, što je za 398.338.337,00 kn više od ostvarenih rashoda. Prihodi za zbrinjavanje otpadnih vozila ostvareni u iznosu 470.851.886,00 kn su veći za 210.583.488,00 kn od ostvarenih rashoda. Prihodi za zbrinjavanje mazivih ulja ostvareni u iznosu 308.951.380,00 kn su veći za 173.577.441,00 kn od ostvarenih rashoda za zbrinjavanje mazivih ulja.

Iz navedenog proizlazi da su prihodima od naknada koje plaćaju proizvođači i uvoznici motornih vozila, električnih i elektroničkih uređaja, te guma i ulja financirani rashodi gospodarenja ambalažom i ambalažnim otpadom te programi zaštite okoliša i energetske učinkovitosti.

S obzirom da se uporabom posebnih kategorija otpada koje su u sustavu gospodarenja Fonda, dobivaju sirovine ili energija koje imaju uporabnu i tržišnu vrijednost, Državni ured je mišljenja da je potrebno preispitati propise i odluke temeljem kojih Fond predaje otpad oporabiteljima bez naknade i plaća naknade oporabiteljima, osim PVC, AL/Fe i staklenog ambalažnog otpada te otpadnih vreća (od lipnja 2015. je ukinuta naknada za uporabu vozila).

U cilju uspostave učinkovitijeg i racionalnijeg sustava gospodarenja otpadom, Državni ured za reviziju predlaže da Fond poduzme aktivnosti kako bi se što prije uveli uređaji za brojenje i ploštenje ambalaže kod prodavatelja.

- 5.2. *Fond obrazlaže da je u cilju uspostave bolje kontrole isplate povratne naknade i stvaranja preduvjeta za racionalizaciju troškova sustava gospodarenja otpadom ambalažom pokrenuo Pilot projekt koji se sastoji od uvođenja uređaja za preuzimanje, brojanje i ploštenje otpadne ambalaže od pića kod prodavatelja. Na temelju rezultata analize kontrole sustava i troškova sustava u novi Pravilnik o ambalaži i otpadnoj ambalaži, koji je stupio na snagu u kolovozu 2015., uvedena je mogućnost preuzimanja otpadne ambalaže od pića putem uređaja s modulom za ploštenje.*

U nacrt prijedloga Uredbe o ambalaži i otpadnoj ambalaži, koji je Ministarstvo uputilo početkom rujna 2015. Vladi Republike Hrvatske na donošenje, kao stimulativna mjera za nabavu takvih uređaja od strane prodavatelja definirana je diferencirana naknada za pokrivanje troškova preuzimanja, koja se isplaćuje prodavateljima na način da je ista veća kada se preuzimanje obavlja putem uređaja koji otpadnu ambalažu broje i plošte. Navodi da je novim Pravilnikom o ambalaži i otpadnoj ambalaži propisano da se cijena usluge sakupljanja definira kroz javni poziv, koji raspisuje Fond i čija priprema dokumentacije je u tijeku, a objava Javnog poziva predviđena je do konca 2015. Također i cijena prodaje otpadne ambalaže koja predstavlja sekundarnu sirovinu je predmet ponude cijene sakupljača, a kroz javni poziv i ugovor koji će se zaključiti temeljem istog definiraju se uvjeti i način usklađivanja otkupne cijene otpadne ambalaže sa cijenama na tržištu. Osim otpadne ambalaže od pića, sukladno novom Pravilniku o ambalaži i otpadnoj ambalaži Fond raspolaže i ostalim otpadnim ambalažnim materijalima (papir, karton, višeslojna, drvo, tekstil, plastika, metal i staklo izvan sustava povratne naknade) koji su također predmet prodaje sakupljačima po ponuđenim otkupnim cijenama uz mjesečno usklađenje otkupne cijene s tržišnim cijenama. Na temelju analize Fonda i prijedloga Ministarstva donesena je Odluka Vlade Republike Hrvatske o izmjeni naknade za gospodarenje otpadnim uljima na način da je ista s dosadašnjih 1,00 kn/l smanjena na 0,60 kn/l što će rezultirati ukupnim smanjenjem rashoda za proizvođače u iznosu od 10.000.000,00 kn godišnje. Ističe, da je Fond u 2014. predložio Ministarstvu smanjenje parafiskalnih nameta za 100.000.000,00 kn, što je prihvaćeno donošenjem novih podzakonskih propisa.

6. Rashodi za Program zaštite okoliša

- 6.1. Rashodi za Program zaštite okoliša ostvareni su u iznosu 476.722.046,00 kn i sudjeluju s 35,8 % u ukupnim rashodima Fonda. Vrijednosno značajniji se odnose na izgradnju centara za gospodarenje otpadom u iznosu 175.875.582,00 kn, sufinanciranje nabave komunalnih vozila te kanti i kontejnera za otpad u iznosu 110.995.313,00 kn, sanaciju odlagališta komunalnog otpada u iznosu 51.900.172,00 kn, sustav gospodarenja otpadom koji sadrži azbest u iznosu 31.364.479,00 kn, izgradnju pretovarnih stanica u iznosu 24.626.073,00 kn, gospodarenje otpadom nakon poplave na području Vukovarsko-srijemske županije u iznosu 20.346.712,00 kn i sanaciju lokacija visoko onečišćenih otpadom u iznosu 7.534.725,00 kn.

- Rashodi za izgradnju centara za gospodarenje otpadom

Rashodi za izgradnju centara za gospodarenje otpadom (građevine i postrojenja za gospodarenje otpadom) su ostvareni u iznosu 175.875.582,00 kn, od čega na lokaciji Marinščina u Primorsko-goranskoj županiji u iznosu 99.705.058,00 kn i Kaštijunu u Istarskoj županiji u iznosu 76.170.524,00 kn.

Planom za gospodarenje otpadom od 2007. do 2015, planiran je početak aktivnosti vezanih za gradnju županijskih centara za gospodarenje otpadom tijekom 2007., a uspostava i rad svih centara do konca 2011. Do navedenog roka veći dio županija, gradova i općina nije odredio koncept gospodarenja otpadom i lokacije.

Planovi i odluke o konceptu gospodarenja otpadom kao i o broju centara i njihovim lokacijama su mijenjani te je od početno planiranog 21 centra (u svakoj županiji i Gradu Zagrebu), donesena odluka o gradnji 13 centara. Tijekom 2012. započela je gradnja centara na lokaciji Marinščina za potrebe Primorsko-goranske županije i Kaštijun za potrebe Istarske županije. Za izgradnju i opremanje navedenih centara, Fond je u prosincu 2011. odabrao izvoditelje na temelju provedenog otvorenog međunarodnog natječaja pod nadzorom Delegacije Europske unije u Republici Hrvatskoj. Do konca 2014. izvršena su ulaganja u iznosu 325.625.162,00 kn (najvećim dijelom u iznosu 33 732 530 EUR financirana sredstvima Europske unije), a završetak gradnje je planiran tijekom 2015.

Za deset centara je utvrđena lokacija (Bikarac u Šibensko-kninskoj županiji, Biljane donje u Zadarskoj županiji, Babina gora u Karlovačkoj županiji, Lećevica u Splitsko-dalmatinskoj županiji, Lučno razdolje u Dubrovačko-neretvanskoj županiji, Jasenaš u Virovitičko-podravskoj županiji, Antunovac u Osječko-baranjskoj županiji, Stari Jankovci u Vukovarsko-srijemskoj županiji, Vinogradine u Požeško-slavonskoj županiji te Piškornica za regionalni centar za gospodarenje otpadom za Koprivničko-križevačku, Krapinsko-zagorsku, Međimursku i Varaždinsku županiju). Za Grad Zagreb i Zagrebačku županiju, do vremena obavljanja revizije (svibanj 2015.), nije utvrđena lokacija za gradnju centra za gospodarenje otpadom.

Odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom je propisano da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne odrediti područja za građenje građevina za gospodarenje otpadom do konca srpnja 2014. ili će ih odrediti Vlada Republike Hrvatske u roku tri mjeseca od protoka tog roka. Za gradnju centra u Bikarcu u tijeku je prijava projekta za financiranje iz sredstava Europske unije po Operativnom programu zaštite okoliša 2007.-2013. (čija se sredstva mogu koristiti do 2017.).

Operativnim programom konkurentnost i kohezija 2014. - 2020., predviđena su ulaganja iz sredstva Europske unije u sektor otpada (deset centara za gospodarenje otpadom i 30 sanacija odlagališta otpadom) u ukupnom iznosu od 425.000.000 EUR. Za četiri centra (Biljanje Donje, Babina Gora, Piškornica i Lećevica) je predviđena prijava projekta Europskoj uniji u 2015. Za centar u Lučinom Razdolju u tijeku je izrada studije izvodljivosti, dok je za ostalih pet centara potrebna izmjena prostornih planova i utvrđivanje lokacija.

Iz navedenog je vidljivo da se aktivnosti vezane za izgradnja centara za gospodarenje otpadom ne provode u skladu s dinamikom predviđenom Strategijom i Planom te je upitna realizacija preuzetih obveza kod pristupa Republike Hrvatske Europskoj uniji, odnosno uspostava sustava integriranog gospodarenja otpadom do konca 2018., a što obuhvaća izgradnju centara za gospodarenje otpadom, pretovarnih stanica, reciklažnih dvorišta i sortirnica.

S obzirom da se uspostava županijskih i regionalnih centara za gospodarenje otpadom ne ostvaruje u skladu s aktivnostima i rokovima određenim Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, Strategijom i Planom, te preuzetim obvezama kod pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, Državni ured za reviziju predlaže u suradnji s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave poduzeti žurne aktivnosti vezane za pripremu i prijavu projekata za financiranje raspoloživim sredstvima Europske unije.

- Rashodi za sufinanciranje nabave komunalnih vozila, kontejnera i kanti

Rashodi za sufinanciranje nabave komunalnih vozila te kanti i kontejnera za otpad iznose 110.995.313,00 kn. Zakonom o održivom gospodarenju otpadom propisana je obveza jedinica lokalne samouprave da na svom području osiguraju javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog i biorazgradivog otpada te glomaznog otpada. Također je propisano da je Republika Hrvatska putem nadležnih tijela obvezna do ipočetka 2015. osigurati odvojeno skupljanje otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila, vozila, motornih ulja, akumulatora i baterija, medicinskog otpada. Nadalje, Zakonom je propisano da Fond osigurava sredstva jedinicama lokalne samouprave za nabavu komunalne opreme i vozila. U svrhu provedbe navedenih zakonskih odredbi te uspostave cjelovitog sustava gospodarenja otpadom i poticanja odvojenog prikupljanja otpada, Fond prema odredbama Pravilnika o uvjetima i načinu dodjeljivanja sredstava te kriterijima i mjerilima za ocjenjivanje zahtjeva za dodjeljivanje sredstava Fonda (Narodne novine 18/09, 42/12, 73/13, 29/14 i 155/14), jedinicama lokalne samouprave sufinancira nabavu razne komunalne opreme (posude za odvojeno prikupljanje otpada, kante, kontejneri) i komunalnih vozila. Fond na svojoj mrežnoj stranici objavljuje javni poziv, upute, obrasce te tipsku dokumentaciju za nabavu navedene komunalne opreme i vozila na temelju koje jedinice lokalne samouprave podnose zahtjeve za sufinanciranje. Javni poziv je objavljen do vremena donošenja odluka o dodjeli ukupno planiranih sredstava za navedene namjene. Postupak nabave provode jedinice lokalne samouprave i dostavljaju Fondu dokumentaciju (račune, ugovore o nabavi), na temelju kojih se odobravaju sredstva i zaključuju ugovori o sufinanciranju (do 80,0 % opravdanih troškova za područja posebne državne skrbi i prvoj skupini otoka, do 60,0 % za korisnike na brdsko - planinskim područjima i drugoj skupini otoka te do 40,0 % opravdanih troškova za ostala područja). Nakon nabave, jedinice lokalne samouprave dostavljaju primku, odnosno zapisnik o preuzimanju na temelju kojih Fond obavlja isplatu ugovorenog učešća.

Uočeno je da su pojedine jedinice lokalne samouprave podnijele zahtjev te su im odobrena i doznačena sredstva u više navrata (na temelju više javnih poziva, odnosno više raznih programa), dok pojedine jedinice nisu podnijele zahtjev ni na jedan poziv te nisu ostvarile sredstva niti za jedan program. Također je uočena razlika u cijeni za pojedinu komunalnu opremu za iste potrebe, odnosno iste zapremnine (kante za otpad zapremnine 120 litara nabavljene su po cijenama od 133,00 kn do 185,00 kn, kontejneri za papir od 2,5 m³ su nabavljeni po cijenama od 5.500,00 kn do 6.150,00 kn, press-kontejneri od 10 m³ po cijenama od 49.900,00 kn do 96.500,00 kn te strojevi za sabijanje otpada - kompaktori po cijenama od 2.456.973,00 kn do 2.782.125,00 kn).

S obzirom na obveze jedinica lokalne samouprave utvrđene Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, da pojedine jedinice nemaju osposobljene zaposlenike za provođenje prijave i nabave komunalne opreme te da su pojedinim jedinicama lokalne samouprave odobrena i doznačena sredstva u više navrata, dok neke jedinice nisu ostvarile sredstva, Državni ured za reviziju predlaže pružiti pomoć (kod prijave i realizacije nabave) jedinicama lokalne samouprave koje nisu ostvarile financijsku pomoć Fonda ili nisu ostvarile pomoć u dovoljnom iznosu.

- Rashodi za sanaciju odlagališta komunalnog otpada

Rashodi za sufinanciranje sanacije odlagališta komunalnog otpada su ostvareni u iznosu 51.900.172,00 kn. Fond sufinancira sanaciju odlagališta otpada na temelju odredbi Pravilnika o uvjetima i načinu dodjeljivanja sredstava Fonda te kriterijima i mjerilima za ocjenjivanje zahtjeva za dodjeljivanje sredstava Fonda. Na temelju javnog prikupljanja ponuda (u 2004. i 2006.), za neposredno sudjelovanje Fonda u sufinanciranju programa sanacije odlagališta komunalnog otpada, te odluka Upravnog odbora, Fond se obvezao do konca 2018. osigurati jedinicama lokalne samouprave sredstva za sanaciju odlagališta komunalnog otpada u iznosu 1.761.497.751,00 kn. Ugovorima zaključenim s jedinicama lokalne samouprave 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 korištenja sredstava, dinamika dodjele sredstava i drugo. Do konca 2014. doznačena su sredstva u iznosu 782.582.953,00 kn (u 2014. u iznosu 51.900.172,00 kn) te potencijalne obveze iznose 978.914.798,00 kn. Od ukupno 301 odlagališta komunalnog otpada, sanirana su 122 odlagališta (99 zatvoreno, 23 aktivna), a u postupku sanacije ili provedbi postupaka javne nabave je 51 odlagalište. Za 128 lokacija odlagališta otpada, u postupku je rješavanje imovinsko pravnih odnosa, te priprema dokumentacije za sufinanciranje iz sredstava Europske unije.

Uočeno je da su pojedinim jedinicama lokalne samouprave u ranijem razdoblju doznačena sredstva u iznosu većem od ugovorenog učešća Fonda u vrijednosti izvedenih radova i nabavi opreme. Fond je tijekom 2011. obavio nadzor i u poduzimao mjere naplate više isplaćenih sredstava te naplatio dio potraživanja, međutim dio potraživanja u iznosu 16.345.257,00 kn nije naplaćen do konca 2014. Fond i nadalje poduzima mjere naplate navedenih potraživanja (s pojedinim jedinicama lokalne samouprave su zaključeni dodaci ugovora te ugovorena dinamika povrata više isplaćenih sredstava, dok su s pojedinim jedinicama lokalne samouprave pregovori vezani za način povrata sredstava u tijeku, a potraživanja u iznosu 2.265.702,00 kn od jedne jedinice lokalne samouprave su utužena).

Tijekom 2014. su sredstva doznačavana za radove koji su izvedeni u skladu s troškovnicima i ugovorima, ali u pojedinim slučajevima su sredstva doznačena i jedinicama lokalne samouprave, kojima su u ranijem razdoblju doznačena sredstva u iznosu većem od ugovorenog učešća u izvedenim radovima. Za sanaciju odlagališta komunalnog otpada u gradu Imotskom ugovoreno je sufinanciranje Fonda u iznosu 5.213.890,00 kn (60,0 % od ukupne vrijednosti projekta u iznosu 8.689.816,00 kn). Do konca 2014. obavljani su radovi u vrijednosti 3.301.500,00 kn, a isplaćena su sredstva Fonda u iznosu 4.113.960,00 kn, što je za 2.133.960,00 kn više od ugovorenog učešća u priznatim radovima (60,0 % od 3.301.500,00 kn, odnosno 1.980.900,00 kn). Više isplaćena sredstva nisu u cijelosti opravdana do vremena obavljanja revizije (svibanj 2015.), međutim navedenom Gradu su u 2014. odobrena i isplaćena sredstva za nabavu komunalne opreme u vrijednosti 375.240,00 kn. Za sanaciju odlagališta komunalnog otpada u Biograd na moru, ugovoreno je sufinanciranje Fonda u iznosu 34.404.000,00 kn (60,0 % od 57.340.000,00 kn).

Do konca 2014. priznati su radovi u vrijednosti 9.941.000,00 kn, a isplaćena su sredstava u iznosu 8.651.093,00 kn, što je za 2.686.493,00 kn više od ugovorenog iznosa učešća. Više isplaćena sredstva nisu do vremena obavljanja revizije u cijelosti opravdana, a tijekom 2014. navedenom Gradu su odobrena i isplaćena sredstva u iznosu 397.283,00 kn za dva projekta energetske učinkovitosti.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Fond nije trebao odobravati sredstva jedinicama lokalne samouprave koje nisu izvršile obveze po ranije ugovorenim projektima, odnosno kojima je Fond doznačio sredstva u iznosu većem od ugovorenog učešća.

S obzirom da je Zakonom o održivom gospodarenju otpadom utvrđeno da sva odlagališta otpada trebaju biti sanirana do konca 2018., da sanacija i zatvaranje odlagališta zahtjeva niz aktivnosti vezanih za sanaciju i značajna financijska sredstva Državni ured za reviziju predlaže u suradnji s jedinicama lokalne samouprave utvrditi dinamiku pojedinih aktivnosti te poduzeti žurne akcije za povlačenje raspoloživih sredstva Europske unije. Predlaže se i nadalje obavljati kontrolu namjenskog korištenja sredstava i poduzimati mjere za naplatu više isplaćenih sredstava od ugovorom utvrđenog iznosa.

- Zbrinjavanje otpada koji sadrži azbest

U razdoblju od 2008. do 2014. Fond je za sustav gospodarenja 39 337 125 tona (u 2014. u količini 694 286 tona) otpada koji sadrži azbest, utrošio sredstva u iznosu 193.087.195,00 kn (u 2014. u iznosu 31.364.479,00 kn), od čega za naknade skupljačima otpada 133.724.792,00 kn i naknade komunalnim društvima 41.137.773,00 kn te za izgradnju kazeta za zbrinjavanje otpada 18.224.630,00 kn.

Odredbom članka 58. Zakona o održivom gospodarenju otpadom je propisano da je osoba koja odlaže građevni otpad dužna plaćati naknadu za odlaganje građevnog otpada, čiji iznos rješenjem utvrđuje Fond, a način izračuna, obveze osobe koja odlaže otpad i uvjeti za provedbu tih obveza propisuje Vlada Republike Hrvatske uredbom, što nije učinjeno. Nadalje je utvrđeno da se naknada uplaćuje u korist Fonda radi sufinanciranja izgradnje reciklažnih dvorišta za građevni otpad i troškova sustava gospodarenja građevnim otpadom koje sadrži azbest. Odredbom članka 59. navedenog Zakona je propisano da troškove prijevoza i zbrinjavanja otpada koji sadrži azbest u vlasništvu fizičke osobe osiguravaju zajednički Fond i jedinica lokalne samouprave na čijem području je otpad nastao. Propisana naknada za odlaganje građevnog otpada koji sadrži azbest nije uvedena a jedinice lokalne samouprave nisu osigurale sredstva za sustav gospodarenja navedenim otpadom te su ukupni troškovi vezani za sustav gospodarenja otpadom koji sadrži azbest financirani iz sredstava Fonda ostvarenih za gospodarenje ostalim kategorijama otpada (iz naknada za gospodarenje posebnim kategorijama otpada, posebnih naknada za okoliš na vozila na motorni pogon i drugih namjenskih prihoda).

Fond je, na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske te iskazanih potreba i suglasnosti jedinica lokalne samouprave, izgradio kazete za odlaganje otpada koji sadrži azbest ukupnog kapaciteta 79 100 m³ (u okviru 17 odlagališta otpada kojima upravljaju komunalna društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave na području 16 županija i Grada Zagreba). Kapaciteti pojedinih kazeta iznose od 900 m³ (za Međimursku županiju) do 12 500 m³ za Koprivničko-Križevačku županiju.

Tijekom 2010. i 2011. kazete su predane komunalnim društvima (do 2010. skupljači su otpad privremeno skladištili na vlastitim skladištima). Usluge skupljanja otpada koji sadrži azbest povjerene su trgovačkim društvima koja imaju dozvolu Ministarstva za obavljanje navedene djelatnosti na temelju javnih poziva i ugovora zaključenih u skladu sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, te odluka Vlade Republike iz 2008. i 2011.

U cilju racionalizacije i smanjenja troškova vezanih za sustav gospodarenja otpadom koji sadrži azbest Državni ured za reviziju je mišljenja da su se usluge skupljanja otpada trebale povjeravati trgovačkim društvima koje imaju dozvolu za navedene usluge na temelju javnog natječaja i odabira ponuditelja s najnižom cijenom. Ugovorima je, između ostalog, utvrđeno da se skupljač obvezuje preuzeti otpad koji sadrži azbest od fizičkih osoba, po potrebi privremeno ga skladištiti, te predati komunalnom društvu na zbrinjavanje u za to izgrađene kazete.

Utvrdeno je da na područjima na kojima su sakupljene najveće količine otpada nisu izgrađene kazete (Zagrebačka županija) ili komunalna društva na čijim su odlagalištima izgrađene kazete nisu prihvaćale otpad (komunalna društva u vlasništvu Grada Zagreba i Primorsko-goranske županije) te je otpad odlagan u kazete na područjima drugih županija. Isto tako otpad koji sadrži azbest nisu prihvaćala ni komunalna društvo na području Zadarske županije, Bjelovarsko-Bilogorske te Splitsko-dalmatinske županije te je otpad skupljen na područjima navedenih županija i Grada Zagreba (za koji su izgrađene kazete ukupnog kapaciteta 18 300 m³) odlagan u kazete izgrađene na područjima drugih županija, najvećim dijelom u Križevcima i Udbini.

Fond je u više navrata dostavljao komunalnim društvima ugovore o preuzimanju i zbrinjavanju otpada, međutim komunalna društva na čijim odlagalištima su izgrađene kazete (iako su iskazale potrebu i dale suglasnost za izgradnju) nisu prihvaćala otpad te su skupljači vozili otpad u kazete udaljene od mjesta gdje je skupljen. Nadalje, skupljači su skupljeni otpad privremeno skladištili na vlastitim skladištima, koja su udaljena od mjesta gdje je otpad skupljen, te ga nakon izvjesnog vremena odvezli na odlagališta udaljena od privremenog skladišta. Tako je otpad skupljen na području Grada Zagreba i Zagrebačke županije privremeno skladišten u Rijeci nakon čega je odlagan u kazete u Križevcima. Zbog navedenog znatno su povećani troškovi prijevoza.

Odredbom člana 59. Zakona o održivom gospodarenju otpadom je propisano da je skupljač dužan prevesti skupljeni otpad do najbliže izgrađene kazete, a osoba koja upravlja odlagalištem u okviru kojeg je izgrađena kazeta za zbrinjavanje azbesta je dužna prihvatiti i zbrinuti otpad.

Državni ured za reviziju predlaže da Fond u suradnji s jedinicama lokalne samouprave i komunalnim društvima i nadalje poduzima mjere kako bi se gospodarenje otpadom koji sadrži azbest obavilo na racionalan i učinkovit način u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom. Također predlaže poduzeti mjere u cilju uvođenja naknade za zbrinjavanje građevnog otpada koji sadrži azbest te izgradnje reciklažnih dvorišta za građevni otpad.

- Sanacija lokacija visokog rizika

Prema odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, sanacije lokacija visokog rizika, nastale dugotrajnim neprimjerenim gospodarenjem proizvodnim (tehnološkim) otpadom (dalje u tekstu: crne točke), trebaju se provesti po modelu onečišćivač plaća, a tamo gdje onečišćivač (pravna osoba) više ne postoji, sanaciju treba provesti Republika Hrvatska putem Ministarstva i Fonda.

Strategijom i Planom gospodarenja otpadom od 2007. do 2015. utvrđena je sanacija devet prioriternih crnih točaka, i to odlagalište zauljenog mulja u Botovu, odlagalište šljake TE Plomin, odlagalište fosfogipsa tvornice Petrokemije Kutina, onečišćeno zemljište bivše tvornice Koksar u Bakru, jame Sovjak kod Rijeke, odlagalište šljake u Kaštelanskom zaljevu, azbesta bivše tvornice Salonit i Mravinačke kave kod Splita, odlagalište opasnog otpada Lemić Brdo kod Karlovca te bazen crvenog mulja i lužine bivše tvornice glinice u Obrovcu. Predviđen je početak sanacije 2005., a završetak 2011. Fond je kroz navedeno razdoblje planirao sredstva za sanaciju u iznosu 162.000.000,00 kn. Sanacija nije obavljena u skladu s rokovima utvrđenim Strategijom i Planom, a za sanaciju su utrošena sredstva Fonda u većem iznosu od planiranih (300.667.873,00 kn, od čega u 2014. u iznosu 7.534.725,00 kn).

Strategijom i Planom utvrđenih prioriternih crnih točaka okončana je sanacija šljake TE Plomin (koju je obavilo i financiralo društvo Hrvatska elektroprivreda), sanacija zemljišta bivše tvornice Koksar u Bakru, izrađen je dio dokumentacije za odlagalište šljake u Kaštelanskom zaljevu i završena sanacija azbesta Mravinačke kave kod Splita. Za sanaciju jame Sovjak kod Rijeke izrađena je projektna dokumentacija i pojedine studije te predviđeno financiranje iz sredstava Europske unije. Tijekom 2014. započela je sanacija lokacije Lemić Brda kod Karlovca, koja se planira završiti do konca 2015. Osim navedenih prioriternih točaka, Fond je za sanaciju okoliša Tvornice elektroda i ferolegura iz Šibenika odobrio gradu Šibenik zajam u iznosu 25.852.721,00 kn, čiji se povrat planira iz sredstava od prodaje zemljišta navedene Tvornice. Vrijednosno najznačajnija sredstva u iznosu 137.950.0800,00 kn su utrošena za sanacija bazena crvenog mulja i otpadne lužine bivše tvornice glinice u Obrovcu, koja je započela u 2006., a obustavljena koncem 2010. Radovi na sanaciji nisu nastavljeni do vremena obavljanja revizije (svibanj 2015.) iako je u izvješću nadzora iz prosinca 2010. navedeno da se hitno izrade dopune programa sanacije i glavnog projekta. Prema pisanom obrazloženju Fonda, provedene su opsežne istražne radnje, na temelju kojih je izrađena projektna dokumentacija potrebna za završetak sanacije. Također je izrađeno više analiza i recenzija nakon kojih je tijekom 2013. izrađen Program sanacije, koji je u 2014. dostavljen Ministarstvu radi suglasnosti, koja nije dobivena do vremena obavljanja revizije (lipanj 2015.).

Usluge čuvanja bazena do ožujka 2014. je obavljao izvoditelj radova, a od ožujka 2014., povjerene su trgovačkom društvu za zaštitarske usluge na temelju ugovora zaključenog po provedenom postupku javne nabave usluga iz Dodatka II.B Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14). Ugovorene su usluge čuvanja na rok od jedne godine u vrijednosti 301.125,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, odnosno 8 760 sati (24 sata/dan) po cijeni od 34,37 kn/satu. Plaćanja su obavljena na temelju mjesečnih računa ispostavljenih u skladu s ugovorom.

S obzirom da se aktivnosti vezane za sanaciju crnih točaka ne provode dinamikom utvrđenom Strategijom i Planom, da su za sanaciju utrošena veća sredstva od planiranih, Državni ured za reviziju predlaže utvrditi prioritete, rokove, potrebna sredstva i izvore financiranja.

Budući je sanacija crvenog mulja i otpadne lužine bivše tvornice glinice u Obrovcu započela 2006., da su uložena znatna sredstva za sanaciju, izradu dokumentacije i istraživanja, da Fond nakon obustave radova na sanaciji izdvaja značajna sredstva za održavanje i zaštitarske usluge na navedenoj lokaciji, Državni ured za reviziju predlaže u suradnji s Ministarstvom poduzeti aktivnosti vezane za okončanje postupka sanacije (donijeti program sanacije, izabrati izvoditelja, utvrditi izvore financiranja).

- 6.2. *Fond obrazlaže da su osnovni ciljevi Plana gospodarenja otpadom 2007. - 2015. uspostava cjelovitog sustava gospodarenja otpadom, sanacija i zatvaranje postojećih odlagališta, sanacija crnih točaka, lokacija u okolišu visoko opterećenih otpadom, razvoj i uspostava regionalnih i županijskih centara za gospodarenje otpadom, s predobradom otpada prije konačnog zbrinjavanja ili odlaganja te uspostava potpune informatizacije sustava gospodarenja otpadom. Vezano uz lokacije za centre za gospodarenje otpadom navodi da su Grad Zagreb i Zagrebačka županija temeljem Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske 2007.-2015., koji je bio na snazi do travnja 2015., odredile lokacije centara za gospodarenje otpadom i to za Grad Zagreb na lokaciji Resnik a za Zagrebačku županija na lokaciji Tarno, međutim u travnju 2015.*

Vlada Republike Hrvatske je Izmjenama i dopunama Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske 2007.- 2015. (Narodne novine 46/15) definirala: Strategijom je dugoročno predviđeno osnivanje regionalnih i županijskih centara gospodarenja otpadom. Županije i Grad Zagreb bile su dužne izraditi planove gospodarenja otpadom u kojima su morale definirati sustav gospodarenja otpadom na način da predvide najviše jedan centar gospodarenja otpadom u županiji, odnosno Gradu Zagrebu. Nakon donošenja navedenih Izmjena Plana, županije i Grad Zagreb uskladit će planove gospodarenja otpadom u kojima će odrediti budući sustav gospodarenja otpadom samostalno ili u suradnji s jednom ili više županija u regionalnim centrima za gospodarenje otpadom. Navodi da Republika Hrvatska osigurava postupno smanjenje količine biorazgradivog komunalnog otpada kao i otpada odloženog na neusklađena odlagališta, a do konca prosinca svake godine, dostavlja Komisiji izvješće o postupnoj provedbi Direktive i ispunjavanju prijelaznih ciljeva. Vezano uz sufinanciranje nabave komunalnih vozila, kontejnera i kanti obrazlaže da su se na javni poziv mogle javiti sve jedinice lokalne samouprave koje imaju potrebu za nabavkom navedene opreme, međutim neke se nisu javile iz razloga što su već prije vlastitim sredstvima nabavile opremu za odvojeno prikupljanje, a neke nisu mogle osigurati svoj udio sredstava pa se nisu javile. Također neke su se javile više puta, ovisno o tome kako su uspjele osigurati svoj udio u financiranju.

Vežano uz mišljenje Državnog ureda za reviziju da Fond nije trebao odobravati sredstva jedinicama lokalne samouprave koje nisu izvršile ranije ugovorene obveze Fond ističe da je s Gradom Biogradom u srpnju 2015. regulirao dodatkom ugovora više isplaćena sredstva za što su dostavljene zadužnice, a s Gradom Imotskim je u srpnju 2015. jednostrano raskinuo ugovor za sanaciju odlagališta, te ga utužio za sva isplaćena sredstva iz razloga što Grad Imotski nije želio potpisati dodatak ugovora o reguliranju više isplaćenih sredstava. Nadalje navodi da jedinicama lokalne samouprave koje nemaju reguliran povrat više isplaćenih sredstava nisu odobravani zahtjevi po javnim pozivima. Iznimno, propustom zbog velike opterećenosti javnim pozivima odobrena su sredstva Gradu Imotskom za nabavu komunalne opreme, ali sredstva nisu isplaćena, već su umanjena više isplaćena sredstva na odlagalištu. Isto se odnosi i na Grad Biograd. Za odobrena sredstva jedinicama lokalne samouprave tijekom 2013. i 2014. nisu se provodile isplate sredstava već prijebom međusobnih potraživanja te su se na taj način umanjivala više isplaćena sredstva u odnosu na ugovoreno postotno učešće. U 2015., u svim objavljenim javnim pozivima navedeno je da Fond neće uzeti u razmatranje zahtjeve od podnositelja koji imaju neregulirana dugovanja prema Fondu.

Vežano uz uvođenje naknade za zbrinjavanje građevinskog otpada navodi da Fond nije mogao uvesti navedenu naknadu dok se ne donese Pravilnik i Uredba, koji je sada objavljen i kojim je obuhvaćeno gospodarenje građevinskim otpadom koji sadrži azbest. Ističe da je Fond pribavio mišljenje Ministarstva da se do donošenja Pravilnika postupa po postojećim ugovorima zaključenim sa sakupljačima. Navodi da je u srpnju 2015. zaključen ugovor s Gradom Zadrom o prijehu građevinskog otpada koji sadrži azbest, a s Gradom Delnice i Gradom Zagrebom ponovo se pokreću aktivnosti oko zaključenja ugovora.

Vežano uz sanaciju crnih točaka navodi da je Fond sukladno Zakonu o zaštiti okoliša izradio Program sanacije bazena crvenog mulja i lužine bivše tvornice glinice u Jasenicama na koji je zatražena suglasnost Ministarstva, a ministar je imenovao članove Stručnog povjerenstva za izdavanje suglasnosti koje još nije donijelo Odluku iz razloga što član Povjerenstva (predstavnik Općina Jasenice) traži dodatnu razradu dokumentacije vezanu na moguću buduću gospodarsku djelatnost Općine. Nakon što se donese Suglasnost na Program sanacije Fond će provesti postupak javne nabave za odabir projektanta i ishođenje potrebnih suglasnosti i dozvola.

7. Javna nabava

- 7.1. Planom nabave za 2014. je planirana nabava roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti 245.836.406,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) ustrojen je Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i objavljen na internetskim stranicama Fonda. Prema izvješću o javnoj nabavi, u 2014. su zaključena 23 ugovora o nabavi u vrijednosti 45.397.329,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, od čega putem otvorenih postupaka javne nabave 17 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 42.989.954,00 kn, pregovaračkih postupaka javne nabave bez prethodne objave jedan ugovor o nabavi robe u vrijednosti 900.000,00 kn te pet ugovora o nabavi usluga iz Dodatka II B u vrijednosti 1.507.375,00 kn.

Nabava čija je procijenjena vrijednost manja od 200.000,00 kn iznosi 7.300.911,00 kn, od čega se na usluge odnosi 5.590.049,00 kn i robe 1.710.862,00 kn. Na temelju okvirnih sporazuma zaključeni su ugovori o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 2.733.623,00 kn. Odstupanje između ostvarene i planirane vrijednosti nabave je najvećim dijelom rezultat poništenog postupka nabave usluga uklanjanja baliranog miješanog otpada i neopasnog otpada iz uređaja za obradu na lokaciji Brezje pored Varaždina, za koje su planirana sredstva u iznosu 137.000.000,00 kn.

Postupci nabave su obavljani u skladu s propisima koji uređuju područje javne nabave, u smislu ispravnosti dokumentacije i odluka koje prethode zaključenju sporazuma, odnosno ugovora. Poslove provedbe postupaka nabave do zaključenja ugovora obavlja Služba za nabavu, dok realizaciju ugovora o nabavi obavljaju službe nadležne za pojedine programe i projekte. Jedinствена evidencija realizacije ugovora o nabavi nije ustrojena, a u pojedinim slučajevima ne obavlja se kontrola izvršenja ugovora. Također ne provodi se istraživanje postoje li na tržištu i drugi ponuditelji koji ispunjavaju uvjete za nabavu roba veće vrijednosti, a koje se obavljaju od istog dobavljača kroz duže razdoblje.

Fond je u veljači 2014. započeo postupak nabave usluga uklanjanja i obrade baliranog miješanog otpada te neopasnog otpada iz uređaja za obradu na lokaciji Brezje pored Varaždina, na temelju sporazuma zaključenog između Ministarstva i Fonda. Sporazumom je, između ostalog, utvrđeno da trgovačko društvo iz Varaždina nije na temelju naloga Ministarstva iz srpnja 2007. uklonilo privremeno uskladišteni komunalni otpad na lokaciji Brezje. Nadalje je utvrđeno da će, u cilju sprečavanja daljnjeg onečišćenja okoliša, Fond osigurati sredstva i provesti postupak nabave usluga uklanjanja navedenog otpada s postupkom obrade i provođenja stručnog nadzora. U skladu s navedenim sporazumom, Fond je u veljači 2014. objavio poziv za nadmetanje u pregovaračkom postupku javne nabave.

Na objavljeni postupak nabave, odnosno na dokumentaciju za nadmetanje uputila su žalbe četiri trgovačka društva. U žalbi je, između ostalog, osporavana nadležnost Fonda na objavu natječaja za navedene usluge jer je gospodarenje komunalnim otpadom obveza jedinica lokalne samouprave. Na temelju navedene žalbe, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je u travnju 2014. poništila postupak. U rješenju i obrazloženju Komisije je, između ostalog, navedeno da je Grad Varaždin, u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom i Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03-pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 147/13 i 153/13), proveo postupak koncesije za dio predmeta nabave, a da Fond nije tijekom postupka dokazao temeljem čega je proveo predmetni postupak te nije otklonio prigovor žalitelja vezano za nadležnost. Prema rješenju Komisije, Fond je platio žaliteljima naknadu troškova u iznosu 225.070,00 kn. U svibnju 2015., Fond je Upravnom sudu uputio tužbu na rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka nabave, kojim je poništen navedeni postupak nabave. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2015.) Upravni sud nije donio presudu.

Rashodi za nabavu LPD vreća, koje Fond dostavlja prodavateljima (trgovinama) za skupljanje ambalažnog otpada (boce PET, Al/Fe i staklo), ostvareni su u iznosu 13.086.769,00 kn. Nabava je obavljena od jednog dobavljača na temelju ugovora zaključenog u 2013., te ugovora zaključenog u travnju 2014. Ugovori su zaključeni nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave.

Ugovorom iz 2014. ugovorena je nabava 13 123 000 raznih vreća i 9 650.000 vezica u vrijednosti 16.210.000,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost). Isporuka vreća je ugovorena na skladištu trgovačkog društva (distributera) s kojim Fond ima ugovor za poslove zaprimanja, skladištenja i distribucije vreća do prodavatelja koji preuzimaju ambalažni otpad (boce PET, Al/Fe i staklo).

Utvrđeno je da Fond nema ustrojenu evidenciju zaliha vreća ni kontrolu zaprimljenih količina vreća. Prvi računi za isporuku vreća u 2014. (sedam računa) zaprimljeni su u svibnju 2014. u ukupnom iznosu 5.509.801,00 kn. Na računima je navedeno da je isporuka obavljena 22. svibnja 2014. Dokumentacija iz koje je vidljivo da su vreće zaprimljene ne postoji (primke ovjerene od odgovorne osobe). Uz račune su priložene otpremnice dobavljača ovjerene parafom zaposlenika distributera. U većem broju slučajeva na otpremnici nije naveden datum kada je roba otpremljena, odnosno zaprimljena, a u pojedinim slučajevima vreće nisu isporučene distributeru nego prodavateljima (otpremnice ovjerene pečatom prodavatelja). Također, Fond nema ustrojenu evidenciju nabave, isporuke i zaliha te kontrolu zaprimljenih količina sigurnosnih plombi s 2D Dana Matrix kodom i sigurnosnih naljepnica (za potrebe skupljanja ambalažnog otpada) od strane zaposlenika Fonda. Nabava navedenih roba u ukupnoj vrijednosti 1.504.903,00 kn je obavljena od dva dobavljača na temelju ugovora zaključenih u 2013. i 2014., po provedenim postupcima javne nabave. Navedenu robu dobavljači su, u skladu s ugovorima, dostavljali distributeru koji je otpremnice ovjeravao potpisom i pečatom. Odredbom članka 105. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je javni naručitelj obavezan kontrolirati je li izvršenje ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom.

Državni ured za reviziju predlaže kod nabave obaviti pripreme radnje te dokumentaciju za nadmetanje izraditi na način kojim će se omogućiti sudjelovanje što većeg broja ponuditelja, kako bi se postigla najpovoljnija cijena. U slučajevima u kojim nije moguće prikupiti više ponuda, a za nabave veće vrijednosti, potrebno je obaviti detaljnu analizu ponude kako bi postojalo razumno objašnjenje za odabir dobavljača na temelju samo jedne ponude. Također, predlaže u procedure uključiti obvezu izrade analize isplativosti i poslovne opravdanosti za sve projekte veće vrijednosti (kao usluga uklanjanja baliranog otpada te izrade elaborata i studija). Nalaže se uspostaviti sustav kontrole i evidencije LPD vreća, sigurnosnih plombi i naljepnica za ambalažni otpad, te plaćanje na temelju vjerodostojne dokumentacije ovjerene od odgovorne osobe iz koje se nedvojbeno može utvrditi da je roba zaprimljena (kada, količina, jedinična cijena i ukupna vrijednost).

- 7.2. *Vezano uz nalaz Državnog ureda za reviziju da jedinstvena evidencija realizacije ugovora nije ustrojena navodi da je Registar ugovora i evidencija realizacije ugovora o nabavi ustrojena, ažurira se i javno objavljuje svakih šest mjeseci. Vezano uz nalaz da se u pojedinim slučajevima ne obavlja kontrola izvršenja ugovora navodi da čelnik unutarnje ustrojstvene jedinice organizira praćenje realizacije ugovora o javnoj nabavi i kontrolu izvršenja ugovora.*

Vežano uz nalaz da se ne provodi istraživanje postoje li na tržištu i drugi ponuditelji koji ispunjavaju uvjete za nabavu veće vrijednosti obrazlaže da su postupci javne nabave male i velike vrijednosti otvoreni postupci koji se javno objavljuju u Elektroničkom oglasniku javne nabave upravo iz razloga transparentnosti, na kojima mogu sudjelovati zainteresirani gospodarski subjekti iz cijelog svijeta i koji mogu koristiti sve pravne instrumente izmjene dokumentacije i pravne zaštite. Istraživanje tržišta prema Zakonu o javnoj nabavi primjenjuje se samo u slučajevima predviđenim čl. 17. Zakona o javnoj nabavi i prema st. 1. navedenog članka i nije obvezujuće. U pravilu, istraživanje tržišta se primjenjuje kada predmet nabave nije dovoljno poznat i kada se ne radi o uobičajenim predmetima nabave. Vežano uz nalaz da nije ustrojena evidencija zaliha vreća te kontrola zaprimljenih količina Fond obrazlaže da evidenciju o zalihama vreća kao i kontrolu količina nabave vodi distributer i istu dostavlja Fondu, na temelju koje kao i otpremnica prema prodavateljima Fond vodi vlastitu evidenciju isporuke vreća i time prati realizaciju ugovora o nabavi LPD vreća i sigurnosnih vezica.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Fonda za 2014. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Revizijom obavljenom za 2010., utvrđena nepravilnost, koja se odnosi na evidentiranje poslovnih događaja na temelju vjerodostojne dokumentacije nije otklonjena. (točka 1. Nalaza)
 - Prihodi i primici te rashodi i izdaci za 2014. su planirani u iznosu 1.431.000.000,00 kn. Prihodi su planirani po izvorima (vrstama naknada), a rashodi po programima, projektima i aktivnostima, međutim nisu povezani s izvorima financiranja. Višegodišnji program rada Fonda nije donesen. (točka 3. Nalaza)
 - Od uspostave sustava gospodarenja posebnim kategorijama otpada (od 2006., odnosno 2007.) do 2014., proizvođači i uvoznici proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada su platili Fondu naknade u ukupnom iznosu od 6.585.637.204,00 kn (u 2014. u iznosu 700.911.337,00 kn), te su za navedeni iznos povećane cijene proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada. Rashodi vezani za sustav gospodarenja navedenim kategorijama otpada su ostvareni u iznosu 6.409.722.706,00 kn (u 2014. 622.718.368,00 kn) ili 175.914.498,00 kn manje od ostvarenih prihoda (u 2014. u iznosu 78.192.969,00 kn). Rashodi za gospodarenje ambalažnim otpadom su veći od prihoda te su za sustav gospodarenja ambalažnim otpadom korišteni prihodi od naknada za gospodarenje ostalim posebnim kategorijama otpada (otpadne gume, otpadna vozila, otpadna maziva ulja, otpadne baterije i akumulatori, električni i elektronički otpad te otpadne i kontrolirane zamjenske tvari) čiji su prihodi od 2007. do 2014. veći za 899.921.344,00 kn od ostvarenih rashoda. Navedeno je, između ostalog, posljedica što su naknade koje plaćaju proizvođači i uvoznici proizvoda od kojih nastaju posebne kategorije otpada utvrđene bez jasnih kriterija. Prihodi od naknada za gospodarenje posebnim kategorijama otpada korišteni su i za financiranje projekata u okviru programa zaštite okoliša i energetske učinkovitosti. (točka 5. Nalaza)
 - Rashodi za program zaštite okoliša ostvareni su u 2014. u iznosu 476.722.046,00 kn. Ciljevi i obveze preuzete ugovorom o pristupanju Europskoj uniji, ugrađeni u zakonske odredbe te strateške i planske dokumente vezani za zaštitu okoliša najvećim dijelom se ne ostvaruju planiranom dinamikom.

Prema preuzetim obvezama, sva odlagališta komunalnog otpada bi trebala biti sanirana do konca 2018. Fond je do konca 2014. uložio 782.582.953,00 kn za sanaciju odlagališta, a od 301 odlagališta komunalnog otpada sanirana su 122 i u tijeku je sanacija 51 odlagališta, dok sanacija 128 odlagališta nije ni započela. (točka 6. Nalaza)

4. Prema odredbama Zakona, djelatnost Fonda je financiranje pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unapređenja okoliša te energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije. Strategijom je utvrđeno da Fond provodi, osim nacionalnih zakona i propisa, i direktive Europske unije te je obvezan isto uvjetovati i korisnicima sredstava Fonda. Fond je poduzeo više aktivnosti i uložio značajna sredstva za podizanje javne svijesti s ciljem smanjenja otpada te sanaciju odlagališta komunalnog otpada i divljih odlagališta. Međutim sustav gospodarenja otpadom i nadalje nije racionalan, a ciljevi i obveze preuzete ugovorom o pristupanju Europskoj uniji, ugrađeni u zakonske, strateške i planske dokumente većim dijelom nisu ostvareni ili se ne ostvaruju planiranom dinamikom. Od 28. studenoga 2013. direktor Fonda je Sven Müller. Početkom 2014. u Fondu je bilo zaposleno 231, a koncem godine 248 zaposlenika. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 1.337.286.050,00 kn, a vrijednosno značajniji su prihodi ostvareni od naknada za gospodarenje posebnim kategorijama otpada na temelju Zakona o održivom gospodarenju otpadom u iznosu 700.911.337,00 kn (za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom u iznosu 453.954.775,00 kn, gospodarenje električnom i elektroničkom opremom u iznosu 118.303.254,00 kn, gospodarenje otpadnim motornim vozilima u iznosu 48.948.994,00 kn, gospodarenje otpadnim mazivim uljima u iznosu 38.535.592,00 kn, gospodarenje otpadnim gumama u iznosu 33.790.544,00 kn te za gospodarenje baterijama i akumulatorima u iznosu 7.378.178,00 kn). Također su značajni prihodi ostvareni od naknada za okoliš na vozila na motorni pogon u iznosu 235.304.582,00 kn (na temelju Zakona), te prihodi od sredstava Europske unije u iznosu 126.248.220,00 kn. Primici su ostvareni u iznosu 168.624.606,00 kn, a odnose se na primitke od trezorskih zapisa u iznosu 149.664.000,00 kn te primitke od povrata danih zajmova u iznosu 18.960.606,00 kn. Ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 1.333.111.111,00 kn, a odnose se na rashode za sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada u iznosu 622.748.368,00 kn, program zaštite okoliša u iznosu 476.722.046,00 kn, program energetske učinkovitosti u iznosu 171.027.317,00 kn te administrativno upravljanje i opremanje u iznosu 62.613.380,00 kn. Višak prihoda i primitaka u 2014. je ostvaren u iznosu 4.174.939,00 kn, a iz ranijeg razdoblja je prenesen u iznosu 198.998.079,00 kn te je u narednom razdoblju raspoloživ u iznosu 203.173.018,00 kn. Ukupna potraživanja koncem 2014. su iskazana u iznosu 522.754.436,00 kn, a odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 348.996.565,00 kn, dane zajmove u iznosu 91.743.267,00 kn, potraživanja za depozite, jamčevne pologe i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo u iznosu 82.014.604,00 kn. Od ukupnih potraživanja iskazanih koncem 2014., dospjela su u iznosu 342.269.415,00 kn, od čega se najveći dio u iznosu 257.247.531,00 kn odnosi na potraživanja čija je naplata neizvjesna, jer je nad dužnicima pokrenut stečajni postupak ili predstečajna nagodba. Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2015.) naplaćena su potraživanja u iznosu 129.259.0113,00 kn.

Obveze iskazane u iznosu 55.323.430,00 kn se odnose na obveze za materijalne rashode u iznosu 48.671.163,00 kn, zaposlene u iznosu 3.194.847,00 kn, kazne i naknade šteta u iznosu 2.754.209,00 kn i drugo u iznosu 703.211,00 kn. Dospjele su obveze u iznosu 76.866,00 kn, a do vremena obavljanja revizije podmirene su u iznosu 52.801.105,00 kn. Revizijom utvrđene nepravilnosti koje se odnose na nepostupanje po nalogu prethodne revizije, planiranje, rashode u dijelu koji se odnose na sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada i program zaštite okoliša, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.

Na Izvješće o obavljenoj reviziji, KLASA: 041-01/15-01/10, URBROJ: 613-014-01-15-9, od 14. listopada 2015., zakonski predstavnik je uložio prigovor. Prigovor je prihvaćen djelomično, te je ovo Izvješće konačno.