



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Virovitica

KLASA: 041-01/20-02/58
URBROJ: 613-12-21-8

Virovitica, 1. travnja 2021.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
OPĆINE GRADINA
ZA 2019.

S A D R Ź A J

stranica

I.	MIŠLJENJE	1
II.	PODACI O OPĆINI	8
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	8
	Planiranje i izvršenje proračuna	8
	Financijski izvještaji	9
III.	REVIZIJA ZA 2019.	18
	Ciljevi i područja revizije	18
	Kriteriji za izražavanje mišljenja	18
	Metode i postupci revizije	19
	Nalaz za 2019.	20
	Provedba naloga i preporuka	41

I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je financijska revizija Općine Gradina (dalje u tekstu: Općina) za 2019.

Predmet revizije bili su godišnji financijski izvještaji, i to: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o obvezama te Bilješke uz financijske izvještaje.

Osim godišnjih financijskih izvještaja, predmet revizije bila je i usklađenost poslovanja Općine sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje. Revizijom usklađenosti poslovanja obuhvaćena su sljedeća područja: djelokrug i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, planiranje i izvršenje proračuna, prihodi i primici, rashodi i izdaci, imovina, obveze i javna nabava.

Revizija je planirana i obavljena u cilju izražavanja mišljenja jesu li financijski izvještaji u svim značajnim odrednicama sastavljeni u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, a poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima.

O financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja izražena su nepovoljna mišljenja.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

A) NEPOVOLJNO MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Općine za 2019. nisu sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o proračunu, zbog nepravilnosti opisanih u odjeljku Osnova za izražavanje nepovoljnog mišljenja o financijskim izvještajima.

Osnova za izražavanje nepovoljnog mišljenja o financijskim izvještajima

Mišljenje o financijskim izvještajima izraženo je u skladu s ISSAI 200 Temeljnim načelima financijske revizije i pripadajućim revizijskim standardima.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje nepovoljnog mišljenja opisane su u nastavku.

- Rashodi za usluge održavanja nerazvrstanih cesta u iznosu od 2.021.374,00 kn i rashodi za usluge rušenja kuća u iznosu od 1.398.250,00 kn evidentirani su u glavnoj knjizi na temelju knjigovodstvenih isprava iz kojih se ne može potvrditi nastanak poslovnog događaja. Prema podacima iz računa, računi su sastavljeni u siječnju 2019., a u Općini su zaprimljeni 26. studenoga 2019. Računi ne sadrže podatke o mjestu i vremenu obavljene usluge niti je priložena dokumentacija iz koje bi navedeno bilo vidljivo.

Nadalje, nisu sastavljeni zapisnici o primopredaji niti je predložena druga dokumentacija kojom bi se potvrdilo da su usluge obavljene.

Za potraživanja iz prethodnih godina u iznosu od 1.640.433,00 kn Općina ne raspolaže dokumentacijom iz koje bi bilo vidljivo na koja potraživanja i subjekte se odnose. Koncem 2019. iskazana su potraživanja za predujmove dane u 2018. i 2019. u iznosu od 1.269.000,00 kn za koje Općina ne raspolaže dokumentacijom iz koje bi se mogla utvrditi namjena, odnosno razlog plaćanja predujmovima. Potraživanja za predujmove evidentirana su na temelju ugovora o cesiji zaključenih s fizičkom i pravnim osobama.

Zbog netočnog i nepotpunog evidentiranja u glavnoj knjizi, financijski izvještaji ne osiguravaju točne podatke o prihodima i potraživanjima te rashodima, izdacima i obvezama. Prema podacima iz financijskih izvještaja, prihodi i primici su ostvareni u iznosu od 17.440.153,00 kn, a rashodi i izdaci u iznosu od 17.516.456,00 kn. Potraživanja su iskazana u iznosu od 20.682.578,00 kn, obveze u iznosu od 11.956.389,00 kn, a izvanbilančni zapisi u iznosu od 27.303.724,00 kn. Tijekom godine za pojedine uplate kupaca nisu umanjena potraživanja, pojedini prihodi nisu evidentirani, podaci o potraživanjima za općinske poreze nisu usklađeni s Poreznom upravom, potraživanja za predujmove nisu umanjivana nakon primitka računa i obavljene usluge, a potraživanja od prodanog poljoprivrednog zemljišta nisu evidentirana. Nadalje, netočno su evidentirane poslovne promjene u vezi s korištenjem okvirnog kredita po žiroračunu i otplate glavnice kredita, a podmirenje obveza putem ovrhe nije evidentirano. Također, nisu ažurirani i usklađeni podaci o izvanbilančnim zapisima i vrijednostima dionica i udjela u glavnici sa stvarnim stanjem. Zbog navedenog postupanja, u glavnoj knjizi su evidentirani i u financijskim izvještajima iskazani prihodi u manjem iznosu za 285.974,00 kn te rashodi i izdaci za 435.263,00 kn, između ostalog, što je utjecalo na netočno iskazivanje rezultata poslovanja. Nadalje, u većem iznosu iskazana su novčana sredstva za 27.017,00 kn, potraživanja za 4.520.020,00 kn, obveze za 237.559,00 kn, izvanbilančni zapisi za 17.465.591,00 kn te dionice i udjeli u glavnici za 157.800,00 kn.

Također, u okviru potraživanja iskazana su koncem 2019. potraživanja za zakup i koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države u iznosu od 12.713.535,00 kn, od kojih se većina odnosi na nedospjela potraživanja koja dopijevaju na plaćanje u narednim godinama prema ugovorenom trajanju zakupa i koncesije. Prema propisima o proračunskom računovodstvu, u okviru potraživanja od zakupa i koncesije poljoprivrednog zemljišta trebalo je evidentirati samo potraživanja koja se odnose na očekivane, odnosno obračunane prihode tekuće godine.

Rashodi za nabavu dugotrajne imovine u iznosu od 213.921,00 kn evidentirani su u okviru rashoda za usluge umjesto na računu rashoda za nabavu nefinancijske imovine na temelju kojih se povećava vrijednost nefinancijske imovine. Zbog navedenog, vrijednost nefinancijske imovine i vlastitih izvora koncem 2019. manja je za 213.921,00 kn.

Popis imovine i obveza nije obavljen na propisani način te nije postignuta njegova svrha (usklađivanje knjigovodstvenog stanja sa stanjem utvrđenim popisom). Popisne liste nefinancijske imovine nisu sastavljene.

Popisom nije obuhvaćena nefinancijska imovina u pripremi, izdvojena novčana sredstva te dionice i udjeli u glavnici trgovačkih društava. Stanja potraživanja i obveza u analitičkim evidencijama prije popisa nisu usklađena sa stanjima u glavnoj knjizi. Također, međusobno usklađivanje potraživanja i obveza s dužnicima i vjerovnicima nije provedeno. Potraživanja i obveze nisu popisane pojedinačno po dužnicima i vjerovnicima.

Ispravak vrijednosti potraživanja koncem 2019. nije proveden. Prema propisima o proračunskom računovodstvu ispravak vrijednosti potraživanja provodi se na kraju godine uzimajući u obzir kašnjenje u naplati preko godinu dana te pokretanje stečajnog i/ili likvidacijskog postupka nad dužnikom. Poslovne knjige ne osiguravaju točne podatke o dospelosti potraživanja, koje su temelj za obračun ispravka vrijednosti potraživanja.

Većina knjigovodstvenih isprava ne sadrži potpis općinskog načelnika ili osobe koju on ovlasti kojim se jamči da je knjigovodstvena isprava istinita i da realno prikazuje poslovnu promjenu. Kod evidentiranja poslovnih promjena na većini računa glavne knjige i analitičkih evidencija nisu navedeni opisi poslovnih događaja te zbog toga nije osigurano praćenje i kontrola evidentiranih poslovnih promjena.

Provjera knjiženja poslovnih događaja te provjera i utvrđivanje usklađenosti stavaka prije sastavljanja financijskih izvještaja nije obavljena. Koncem 2019. netočno su iskazana potraživanja za predujmove od pojedinih dobavljača, jer po zaprimljenim računima dobavljača nisu umanjena potraživanja za predujmove niti su umanjene obveze za iznose isplaćenih predujmova. Također, zbog evidentiranja podmirenja obveza prema dobavljačima na analitičkim računima na kojima iste obveze nisu zadužene, pogrešno su iskazana stanja na pojedinim računima obveza (ukupno evidentirane isplate su veće od ukupno evidentiranih obveza ili su evidentirane obveze koje su podmirene). Zbog navedenog postupanja postoji rizik dvostrukog podmirenja iste obveze.

U Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2019. iskazan je višak prihoda i primitaka raspoloživ u sljedećem razdoblju u iznosu od 1.356.379,00 kn, a trebao je biti iskazan manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu od 1.792.910,00 kn. Netočno iskazivanje rezultata poslovanja posljedica je pogrešnog i nepravodobnog evidentiranja poslovnih promjena tijekom godine i prijenosa rezultata iz prethodnog razdoblja.

Podatak o ukupnim obvezama u Bilanci (11.956.389,00 kn) jednak je podatku o ukupnim obvezama iz glavne knjige, ali je u financijskim izvještajima struktura obveza različito iskazana. Vrijednosno najznačajnije odstupanje iskazano je na stanju računa obveza za materijalne rashode, koje je u financijskim izvještajima iskazano više za 1.604.523,00 kn u odnosu na stanje u glavnoj knjizi, u kojoj je evidentiran preplatni saldo.

S obzirom na to da računovodstveno poslovanje Općine nije utemeljeno na računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, da poslovne knjige nisu uredno vođene te ne osiguravaju točne podatke o ostvarenim prihodima, rashodima i izdacima, te stanju imovine, obveza i rezultatu poslovanja, financijski izvještaji za 2019. ne iskazuju objektivno i istinito podatke o financijskom položaju Općine. (točke 3. i 4. Nalaza)

B) NEPOVOLJNO MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI POSLOVANJA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, poslovanje Općine za 2019. u značajnom dijelu nije obavljano u skladu sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2019. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja, zbog nepravilnosti opisanih u odjeljku Osnova za izražavanje nepovoljnog mišljenja o usklađenosti poslovanja.

Osnova za izražavanje nepovoljnog mišljenja o usklađenosti poslovanja

Mišljenje o usklađenosti poslovanja izraženo je u skladu s ISSAI 400 Načelima revizije usklađenosti i pripadajućim revizijskim standardima.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje nepovoljnog mišljenja opisane su u nastavku.

- Prema Zakonu o proračunu, uz proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi se plan razvojnih programa za trogodišnje razdoblje i odluka o izvršavanju proračuna, koja, između ostalog, obvezno sadrži podatke o opsegu zaduživanja i upravljanju dugom. Uz proračun za 2019. Općina nije donijela plan razvojnih programa. Nadalje, Općina se tijekom godine zaduživala, a Odluka o izvršavanju proračuna za 2019. ne sadrži podatke o opsegu zaduživanja niti očekivanom iznosu duga koncem godine.

Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2019. ne sadrži izvještaj o zaduživanju te obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, što su obvezni elementi izvještaja o izvršenju proračuna prema Zakonu o proračunu. (točka 1. Nalaza)

- Nepravilnosti i propusti u računovodstvenom poslovanju i raspolaganju proračunskim sredstvima ukazuju na to da unutarnje kontrole nisu učinkovite. S ciljem uspostave sustava unutarnjih kontrola, Općina je sastavila pisane procese izrade i donošenja proračuna, financijskog upravljanja i kontrola, proces zaprimanja, likvidacije i plaćanja računa, upravljanja imovinom, nabave, općih poslova, naplate prihoda, upravljanja projektima te ostale procese. Međutim, u poslovanju se Općina nije pridržavala aktivnosti iz navedenih procesa. Nadalje, naloge za plaćanje potpisivao je samo općinski načelnik iako je Odlukom Općinskog vijeća o imenovanju osoba ovlaštenih za potpisivanje naloga za plaćanje iz sredstava proračuna predviđeno da naloge potpisuju po dva ovlaštena potpisnika. (točka 2. Nalaza)

- Poslovne knjige ne osiguravaju točne podatke o dospjelosti potraživanja. Revizijom je utvrđeno da se vrijednosno značajnija dospjela potraživanja odnose na potraživanja za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u iznosu od 2.024.401,00 kn, potraživanja od trgovačkog društva za javnu vodoopskrbu u iznosu od 1.683.858,00 kn, komunalnu naknadu u iznosu od 1.035.125,00 kn, naknadu za uređenje voda u iznosu od 819.778,00 kn, zatezne kamate u iznosu od 180.814,00 kn, naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru u iznosu od 170.699,00 kn te komunalni doprinos u iznosu od 168.606,00 kn. Istim mjerama naplate nisu obuhvaćena sva potraživanja. Za naplatu potraživanja od komunalne naknade i doprinosa, naknade za uređenje voda i naknade za nezakonito izgrađene zgrade u prostoru, mjere za naplatu potraživanja nisu poduzimane, osim što su za potraživanja za naknadu za nezakonito izgrađene zgrade u prostoru upućivane opomene. Potraživanja od trgovačkog društva za javnu vodoopskrbu odnose se na potraživanja sa stanjem koncem 2013. za priključke na komunalne vodne građevine i naknadu za razvoj. Način naplate potraživanja i prijenos naplaćenih potraživanja na žiroračun Općine s trgovačkim društvom nije ugovoren. Nadalje, u okviru ostalih potraživanja iskazana su potraživanja od izvoditelja radova u ukupnom iznosu od 1.522.175,00 kn jer je Općina obveze prema izvoditeljima dva puta podmirila. Mjere za povrat sredstava nisu poduzimane. Navedena potraživanja nisu prijavljena u stečajnu masu, a izvoditelji su nakon stečajnog postupka brisani iz Sudskog registra. (točka 4. Nalaza)
- Koncem 2019. obveze za kredite i zajmove iznose 8.157.570,00 kn (kratkoročne 6.557.132,00 kn i dugoročne 1.600.438,00 kn), a obveze za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine 3.888.819,00 kn.

Općina se u 2018. i 2019. kratkoročno zadužila kod tri trgovačka društva. Zajmovi nisu vraćeni u ugovorenim rokovima. U pogledu vremena korištenja i povrata zajmova Općina nije postupila u skladu s propisima jer je kratkoročno zaduživanje dozvoljeno najduže do 12 mjeseci bez mogućnosti reprograma ili zatvaranja postojećih obveza novim kreditom. Nadalje, Općina od 2015. neprekidno koristi okvirni kredit po žiroračunu, a stanje koncem 2019. iznosi 1.057.132,00 kn (negativno stanje računa novčanih sredstava). S osnova primljenih zajmova i korištenjem okvirnog kredita po žiroračunu u 2019. su ostvareni rashodi za kamate i naknade u ukupnom iznosu od 403.805,00 kn.

S obzirom na visinu obveza i kontinuirano zaduživanje, Općina je trebala donijeti program mjera za podmirenje obveza s akcijskim planom provedbe navedenih mjera s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom, što nije učinjeno.

Općina se, na temelju osam ugovora o cesiji i tri ugovora o reguliranju dugovanja, obvezala podmiriti obveze prema dobavljaču (s kojim je zaključen ugovor o povjeravanju komunalnih poslova, dalje u tekstu: dobavljač komunalnih poslova), u ukupnom iznosu od 6.752.634,00 kn. U trenutku zaključivanja ugovora, za iznos od 2.660.056,00 kn, Općina nije imala evidentiranih obveza prema navedenom dobavljaču jer su računi zaprimljeni nakon zaključivanja ugovora, niti za iznos od 1.742.550,00 kn jer su obveze već bile podmirene. Za preostali ugovoreni iznos od 2.350.028,00 kn iz ugovora nije vidljivo koje se obveze Općine podmiruju.

Nadalje, Općina je u listopadu 2019. zaključila ugovor o asignaciji u kojem su specificirani računi u vezi s dugovanjem Općine prema trgovačkom društvu za trgovine i usluge (asignatoru) u ukupnom iznosu 4.860.000,00 kn. Prema podacima iz poslovnih knjiga Općine, Općina nema evidentiranih obveza prema navedenom trgovačkom društvu. Dio računa specificiranih u ugovoru u iznosu od 2.646.411,00 kn odnose se na obveze Općine prema dobavljaču komunalnih poslova i u poslovnim knjigama Općine evidentirani su 26. studenoga 2019., odnosno nakon zaključivanja ugovora o asignaciji. Prema podacima iz ugovora, dio dugovanja u iznosu od 1.500.000,00 kn odnosi na usluge održavanja nerazvrstanih cesta iz 2018., a dio u iznosu od 713.589,00 kn na dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini te zatezne kamate. Za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini i zatezne kamate Općina ne raspolaže dokumentacijom na što se odnose. Do travnja 2020. trgovačkom društvu za trgovinu i usluge doznačeno je prema ugovoru o asignaciji ukupno 3.319.000,00 kn, iako Općina nije imala iskazane obveze prema navedenom društvu.

Od siječnja 2018. do travnja 2020., prema izvodima sa žiroračuna, sredstva u iznosu od 16.668.972,00 kn (u 2018. sredstva u iznosu od 8.008.272,00 kn, u 2019. u iznosu od 8.020.661,00 kn i u 2020. u iznosu od 640.039,00 kn) doznačena su na račun dobavljača komunalnih poslova i drugim pravnim osobama na temelju ugovora o cesiji, asignaciji, eskontu mjenica te faktoringu, zaključenih za podmirivanje obveza dobavljača komunalnih poslova. Većina isplata je ostvarena na temelju dokumentacije za koju je revizijom utvrđeno da nisu vjerodostojne knjigovodstvene isprave ili Općina ne raspolaže dokumentacijom koja bi dokazala nastanak poslovnog događaja ili da postoje obveze prema pravnim osobama kojima su sredstva doznačena.

Sa žiroračuna Općine obavljena su plaćanja koja su u poslovnim knjigama evidentirana kao predujmovi. Od 2017. do konca 2019. predujmom je plaćeno 6.442.021,00 kn, od toga 1.354.850,00 kn tijekom 2019. Značajniji dio predujmova je isplaćen bez dokumentacije ili iz opisa nije vidljivo za koju su namjenu i svrhu predujmovi isplaćeni. Stanje potraživanja za predujmove u glavnoj knjizi koncem 2019. je iskazano u iznosu od 2.991.773,00 kn, od čega se na predujmove za koje ne postoji dokumentacija odnosi 1.269.000,00 kn.

Osim toga, Općina je u 2019., zbog neplaćanja obveza za izgradnju i opremanje dječjeg vrtića, propustila mogućnost refundacije sredstava od Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju i ostvarivanja prihoda. U 2018. Općina je s navedenom Agencijom zaključila ugovor o financiranju izgradnje i opremanje dječjeg vrtića. Do konca 2019. izvoditelj radova na izgradnji i opremanju dječjeg vrtića ispostavio je račune u iznosu od 4.383.171,00 kn ili 94,8 % ugovorenih radova. Do konca 2019. podmirene su obveze prema izvoditelju u iznosu od 1.955.863,00 kn (iz predujma Agencije) te obveze koncem 2019. iznose 2.427.308,00 kn, od čega je na naplatu dospjelo 1.780.215,00 kn.

Iz opisanog načina raspolaganja proračunskim sredstvima proizlazi da su iz općinskog proračuna doznačavana sredstva pravnim osobama prema kojima Općina nije imala obveze ili za koje nema vjerodostojnu dokumentaciju o nastalim obvezama, a pojedine obveze su podmirivane dva puta. Istodobno, Općina se zaduživala i koristila okvirni kredit po žiroračunu za podmirenje obveza te plaćala kamate.

Općina je značajna sredstva plaćala predujmovima i to bez dokumentacije ili iz opisa nije vidljivo za koju su namjenu i svrhu predujmovi isplaćeni. Zbog opisanog postupanja, Općina nije proračunskim sredstvima raspolagala zakonito i racionalno. (točka 5. Nalaza)

- Općina nije donijela plan nabave za 2019. Prema podacima iz Statističkog izvješća o javnoj nabavi za 2019., proveden je otvoreni postupak za nabavu radova i opremanje dječjeg vrtića u vrijednosti od 3.699.723,00 kn, a postupcima jednostavne nabave nabavljene su robe, radovi i usluge u ukupnoj vrijednosti od 1.980.581,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Podaci o vrijednosti jednostavne nabave u Statističkom izvješću o javnoj nabavi nisu točni. Revizijom je utvrđeno da je postupcima jednostavne nabave nabavljeno roba, radova i usluga u vrijednosti od 3.706.362,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma ne sadrži predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Bez primjene odgovarajućeg postupka jednostavne nabave, nabavljeni su radovi na izgradnji spomenika te nabava i prijevoz kamena tucanika za koje su rashodi ostvareni u iznosu od 154.400,00 kn. (točka 6. Nalaza)

Obveze Općine

Općina je obvezna pripremiti, sastaviti i objaviti financijske izvještaje u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, uspostaviti unutarnje kontrole u cilju sastavljanja financijskih izvještaja bez pogrešnog iskazivanja zbog prijevare ili pogreške te namjenski i svrhovito koristiti sredstva i voditi poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima.

Obveze Državnog ureda za reviziju

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) cilj revizije je steći razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji kao cjelina sastavljeni bez značajno pogrešnog iskazivanja podataka zbog prijevare ili pogreške, provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima te sastaviti izvješće o obavljenoj reviziji. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije jamstvo da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) uvijek otkriti značajno pogrešno iskazivanje kada ono postoji, jer se revizija obavlja na temelju uzorka.

Obavljanjem revizije, državni revizori procjenjuju rizike značajno pogrešnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima te rizike da se poslovanje ne vodi u skladu sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima. Na temelju procjene rizika određuju revizijski pristup i postupke te pribavljaju dostatne i primjerene revizijske dokaze koji osiguravaju osnovu za izražavanje mišljenja. Također, provjeravaju unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu financijskih izvještaja te unutarnje kontrole koje osiguravaju usklađenost poslovanja.

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o financijskim izvještajima i mišljenje o usklađenosti poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2019. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

II. PODACI O OPĆINI

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 – ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15), utvrđena je Općina kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Virovitičko-podravske županije. Prema odredbama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine 147/14, 123/17 i 118/18) i Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 132/17), Općina je razvrstana u prvu skupinu jedinica lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti u zadnjoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave. Općina obuhvaća jedanaest naselja s ukupno 3 850 stanovnika.

Prema odredbama članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17 i 98/19), općine u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Općine, ustrojen je Jedinstveni upravni odjel. Koncem 2019. Općina ima tri zaposlenika na neodređeno vrijeme (pročelnica Jedinstvenog upravnog odjela, administrativna referentica i računovodstvena referentica na dugotrajnom bolovanju), jednog zaposlenika na određeno vrijeme (računovodstveni referent) te deset osoba zaposlenih na projektu Zaželi – Žene Gradine žele posao (gerontodomačice). Vođenje poslovnih knjiga i sastavljanje financijskih izvještaja za 2019. je, na temelju zaključenog ugovora, obavljao knjigovodstveni servis.

Općinsko vijeće ima 14 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna tijekom 2019. i u vrijeme obavljanja revizije je općinski načelnik Marko Ajček. Općinski načelnik dužnost, na koju je izabran, obavlja profesionalno, a zamjenica općinskog načelnika volonterski.

Općina nema proračunske korisnike. Općinsko vijeće je u listopadu 2019. donijelo Odluku o osnivanju Dječjeg vrtića Krijesnica, koji do konca 2019. nije počeo s radom. U trgovačkom društvu za javnu vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda ima udjel u visini od 6,4 %, trgovačkom društvu za radio–televizijsku i novinsko–izdavačku djelatnost u visini od 18,78 % te trgovačkom društvu za gospodarenje otpadom, obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti u visini od 0,03 % temeljnog kapitala.

Planiranje i izvršenje proračuna

Proračunom za 2019. su prihodi i primici planirani u iznosu od 15.863.719,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu od 14.863.650,00 kn te pokriće manjka prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu od 1.000.069,00 kn. Primici su planirani u iznosu od 2.910.000,00 kn, a izdaci u iznosu od 4.525.500,00 kn.

Izmjenama i dopunama proračuna iz prosinca 2019., prihodi i primici su planirani u iznosu od 14.853.428,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu od 15.476.670,00 kn te korištenje viška prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu od 623.242,00 kn. Prihodi i primici su planirani za 1.010.291,00 kn ili 6,4 % manje od proračuna te rashodi i izdaci za 613.020,00 kn ili 4,1 % više od proračuna. Primici su planirani u iznosu od 3.375.500,00 kn, a izdaci u iznosu od 3.658.880,00 kn. Vrijednosno značajnije smanjenje prihoda planiranih izmjenama i dopunama proračuna u odnosu na proračun odnose se na kapitalne pomoći iz državnog proračuna u iznosu od 1.111.263,00 kn (pomoći za izgradnju doma mjesnog odbora i dječjeg vrtića). Vrijednosno značajnije povećanje rashoda planiranih izmjenama i dopunama proračuna u odnosu na proračun odnose se na rashode za usluge održavanja javnih površina u iznosu od 2.108.834,00 kn. Primici su planirani za 465.500,00 kn više u odnosu na proračun, a izdaci za 866.620,00 kn manje u odnosu na proračun.

Uz proračun za 2019., donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2020. i 2021. Projekcijama su za 2020. planirani prihodi i primici u iznosu od 15.912.888,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu od 14.907.818,00 kn te pokriće manjka prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu od 1.005.070,00 kn. Za 2021. planirani su prihodi i primici u iznosu od 15.992.056,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu od 14.981.986,00 kn te pokriće manjka prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu od 1.010.070,00 kn.

Prema podacima iz Godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna Općine za 2019., prihodi i primici ostvareni su u iznosu od 17.427.397,00 kn, što je 2.573.969,00 kn ili 17,3 % više od planiranih proračunom, a rashodi i izdaci u iznosu od 17.507.274,00 kn, što je 2.030.604,00 kn ili 13,1 % više od planiranih proračunom. Ostvaren je manjak prihoda i primitaka u iznosu od 79.877,00 kn. Do odstupanja ostvarenih prihoda i primitaka u odnosu na planirane najvećim dijelom je došlo jer je Općina ostvarila primitke od zaduživanja za 1.057.132,00 kn više od planiranih proračunom. Do odstupanja ostvarenih rashoda i izdataka u odnosu na planirane najvećim dijelom je došlo jer je Općina ostvarila rashode za nabavu nefinancijske imovine za 1.022.484,00 kn više od planiranih. Proračunska zaliha nije planirana i tijekom 2019. nije korištena.

Financijski izvještaji

Općina je obvezna voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji, i to: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o obvezama te Bilješke uz financijske izvještaje. Financijski izvještaji dostavljeni su nadležnim institucijama u propisanom roku. Objavljeni su na mrežnim stranicama Općine, osim Bilješki uz financijske izvještaje.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni prihodi i primici ostvareni su u iznosu od 17.440.153,00 kn, što je 968.043,00 kn ili 5,3 % manje u odnosu na prethodnu godinu.

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

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2018.	Ostvareno za 2019.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi od poreza	6.740.183,00	7.615.082,00	113,0
2.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	789.621,00	3.459.249,00	438,1
3.	Prihodi od imovine	1.486.723,00	1.531.205,00	103,0
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	474.469,00	377.839,00	79,6
5.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	14.845,00	9.353,00	63,0
6.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	28,00	5.021,00	–
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	3.673,00	9.772,00	266,0
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	8.898.654,00	4.432.632,00	49,8
	Ukupni prihodi i primici	18.408.196,00	17.440.153,00	94,7

Vrijednosno značajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu od 7.615.082,00 kn ili 43,7 %, primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu od 4.432.632,00 kn ili 25,4 % i prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu od 3.459.249,00 kn ili 19,8 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Svi drugi prihodi ostvareni su u iznosu od 1.933.190,00 kn ili 11,1 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

U odnosu na prethodnu godinu, značajno su povećani prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna za 2.669.628,00 kn ili 338,1 %. Značajno su smanjeni primici od financijske imovine i zaduživanja za 4.466.022,00 kn ili 50,2 %. Prihodi od pomoći veći su zbog ostvarenih kapitalnih pomoći za izgradnju dječjeg vrtića. Primici od financijske imovine i zaduživanja manji su zbog manjeg obujma zaduživanja.

Prihodi, koji imaju zakonom propisanu namjenu, odnose se na pomoći, prihode od zakupa, koncesije i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, komunalnu naknadu, komunalni i šumski doprinos, spomeničku rentu, naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, primitke od prodaje dionica i udjela u glavnicu trgovačkih društava u javnom sektoru te namjenske primitke od zaduživanja. Ostvareni su u iznosu od 8.648.439,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima je 49,6 %.

Prihodi od poreza u iznosu od 7.615.082,00 kn odnose se na porez na dohodak u iznosu od 7.394.602,00 kn (od toga se na sredstva fiskalnog izravnjanja odnosi 6.071.887,00 kn), porez na promet nekretnina u iznosu od 193.076,00 kn, općinske poreze u iznosu od 27.404,00 kn (porez na potrošnju 25.390,00 kn, tvrtku ili naziv 1.694,00 kn, korištenje javnih površina 320,00 kn). Prirez porezu na dohodak nije uveden. Razrez i naplatu općinskih poreza i poreza na promet nekretnina obavlja Porezna uprava.

Prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu od 3.459.249,00 kn odnose se na tekuće pomoći u iznosu od 1.091.999,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu od 2.367.250,00 kn.

Vrijednosno značajnije tekuće pomoći odnose se na pomoći Ministarstva rada i mirovinskog sustava u iznosu od 622.797,00 kn (provođenje projekta Zaželi – Žene Gradine žele posao), Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u iznosu od 305.207,00 kn (sufinanciranje zapošljavanja na javnim radovima) te županijskog proračuna u iznosu od 159.835,00 kn (podmirenje troškova ogrjeva socijalno ugroženih obitelji i troškova provođenja izbora). Kapitalne pomoći odnose se na pomoći Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju u iznosu od 2.167.250,00 kn za izgradnju dječjeg vrtića te Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU u iznosu od 200.000,00 kn za izgradnju garaže za vatrogasna vozila.

Prihodi od imovine ostvareni su u iznosu od 1.531.205,00 kn, a vrijednosno značajniji su prihodi od zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u iznosu od 1.303.228,00 kn, koncesije poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u iznosu od 146.608,00 kn te prihodi od naknade za pravo služnosti u iznosu od 67.784,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostvareni su u iznosu od 377.839,00 kn, a vrijednosno značajniji su prihodi od komunalne naknade u iznosu od 332.435,00 kn, prihodi od usluge naplate naknade za uređenje voda u iznosu od 30.295,00 kn te komunalnog doprinosa u iznosu od 7.928,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su u iznosu od 4.432.632,00 kn, a odnose se na primitke od primljenih zajmova od trgovačkog društva za održavanje, zaštitu i rekonstrukciju cesta, građevinarstvo i projektiranje (dalje u tekstu: trgovačko društvo za održavanje cesta) u iznosu od 2.000.000,00 kn, prodaje poslovnog udjela Općine u trgovačkom društvu za distribuciju i opskrbu plinom u iznosu od 1.375.500,00 kn te korištenja okvirnog kredita po žiroračunu u iznosu od 1.057.132,00 kn. Općina je u listopadu 2019. primila zajam od trgovačkog društva za održavanje cesta u iznosu od 2.000.000,00 kn za koji je rok povrata ugovoren do 31. listopada 2020. jednokratno.

Primici od prodaje poslovnog udjela Općine u temeljnom kapitalu trgovačkog društva za distribuciju i opskrbu plinom u iznosu od 1.375.500,00 kn ostvareni su na temelju odluke Općinskog vijeća o prodaji jednog poslovnog udjela nominalnog iznosa od 157.800,00 kn (7,0 % udjela u temeljnom kapitalu). Javni natječaj za prodaju poslovnih udjela u navedenom trgovačkom društvu proveo je Grad Virovitica, koji je bio većinski vlasnik društva.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2019., ukupni rashodi i izdaci ostvareni su u iznosu od 17.516.456,00 kn, što je 303.869,00 kn ili 1,8 % više u odnosu na prethodnu godinu.

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

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2018.	Ostvareno za 2019.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	1.126.269,00	1.118.790,00	99,3
2.	Materijalni rashodi	12.946.629,00	5.643.578,00	43,6
3.	Financijski rashodi	211.994,00	456.595,00	215,4
4.	Subvencije	3.789,00	0,00	–
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	27.808,00	18.363,00	66,0
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	227.448,00	188.903,00	83,1
7.	Ostali rashodi	376.222,00	671.916,00	178,6
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	977.099,00	5.584.065,00	571,5
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	1.315.329,00	3.834.246,00	291,5
	Ukupni rashodi i izdaci	17.212.587,00	17.516.456,00	101,8
	Ukupni prihodi i primici (veza Tablica broj 1)	18.408.196,00	17.440.153,00	94,7
	Višak prihoda i primitaka	1.195.609,00	0,00	–
	Manjak prihoda i primitaka	0,00	76.303,00	–

Vrijednosno značajniji su materijalni rashodi u iznosu od 5.643.578,00 kn ili 32,2 %, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 5.584.065,00 kn ili 31,9 % i izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu od 3.834.246,00 kn ili 21,9 % ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Svi drugi rashodi iznose 2.454.567,00 kn ili 14,0 % ukupno ostvarenih rashoda i izdataka.

U odnosu na prethodnu godinu, u vrijednosno značajnim iznosima povećani su rashodi za nabavu nefinancijske imovine za 4.606.966,00 kn ili 471,5 % i izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova za 2.518.917,00 kn ili 191,5 %. Značajno su smanjeni materijalni rashodi za 7.303.051,00 kn ili 56,4 %. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine najvećim dijelom su povećani zbog ulaganja u izgradnju dječjeg vrtića te dodatnih ulaganja u objekte domova mjesnih odbora i vatrogasnu garažu. Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su povećani zbog otplate na temelju ugovora o faktoringu, eskontu mjenica te zajma od trgovačkog društva. U okviru materijalnih rashoda znatno manje su iskazani rashodi za usluge tekućeg i investicijskog održavanja.

Rashodi za zaposlene ostvareni su u iznosu od 1.118.790,00 kn, a odnose se na brutoplaće u iznosu od 870.709,00 kn, doprinose na plaće u iznosu od 151.410,00 kn te druge rashode za zaposlene u iznosu od 96.671,00 kn. Rashodi za brutoplaće odnose se na plaće zaposlenika Jedinog jedinog upravnog odjela i općinskog načelnika u iznosu od 420.073,00 kn, zaposlenika na javnim radovima u iznosu od 247.861,00 kn i zaposlenica u projektu Zaželi – Žene Gradine žele posao u iznosu od 202.775,00 kn. U okviru drugih rashoda za zaposlene ostvareni su rashodi za nagrade za uspješan rad u iznosu od 10.000,00 kn (5.000,00 kn po zaposlenici), na temelju odluke općinskog načelnika iz prosinca 2019. i u porezno dopustivim iznosima.

Materijalni rashodi ostvareni su u iznosu od 5.643.578,00 kn. U vrijednosno značajnijim iznosima iskazani su rashodi za komunalne usluge u iznosu od 2.320.270,00 kn, ostale usluge (rušenje kuća) u iznosu od 1.398.250,00 kn, intelektualne usluge u iznosu od 507.935,00 kn i električnu energiju u iznosu od 148.264,00 kn. U okviru usluga, u vrijednosno značajnijim iznosima ostvarene su usluge održavanja nerazvrstanih cesta u iznosu od 2.021.374,00 kn, nabavu kamena tucanika u iznosu od 98.050,00 kn, sanaciju poljskog puta u iznosu od 87.150,00 kn te održavanje javne rasvjete u iznosu od 27.462,00 kn.

Financijski rashodi ostvareni su u iznosu od 456.595,00 kn. Vrijednosno značajniji su rashodi za kamate za primljene zajmove od trgovačkih društava u javnom sektoru u iznosu od 197.338,00 kn, kamate za primljene kredite od poslovne banke u iznosu od 163.262,00 kn, naknade poslovne banke za korištenje okvirnog kredita po žiroračunu u iznosu od 37.000,00 kn te kamate za primljeni dugoročni kredit Hrvatske banke za obnovu i razvitak u iznosu od 35.451,00 kn.

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade ostvareni su u iznosu od 188.903,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na pomoć za ogrjev socijalno ugroženim obiteljima u iznosu od 93.100,00 kn i naknade za novorođenčad u iznosu od 72.000,00 kn.

Ostali rashodi ostvareni su u iznosu od 671.916,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na tekuće donacije Vatrogasnoj zajednici Općine u iznosu od 262.675,00 kn, sportskim udrugama u iznosu od 144.044,00 kn, udrugama građana u iznosu od 55.965,00 kn, udrugama branitelja i dragovoljaca Domovinskog rata u iznosu od 50.000,00 kn, prijenose osnovnoj školi za sufinanciranje rada male škole u iznosu od 31.388,00 kn te Hrvatskom Crvenom križu u iznosu od 27.181,00 kn. Rashodi za tekuće donacije planirani su programima javnih potreba u sportu, kulturi i ostalih javnih potreba za 2019., koji su sastavni dio proračuna. Donesen je Pravilnik o financiranju programa, projekata i javnih potreba sredstvima proračuna Općine, kojim su utvrđeni kriteriji, mjerila i postupci za dodjelu i korištenje sredstva iz proračuna. Donacije su dodijeljene na temelju provedenog javnog poziva te zaključenih ugovora s udrugama. Provodi se kontrola utroška doznačenih sredstava.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu od 5.584.065,00 kn, a vrijednosno najznačajniji odnose se na izgradnju i opremanje dječjeg vrtića u iznosu od 4.556.259,00 kn, izgradnju garaže za vatrogasna vozila u iznosu od 355.725,00 kn, ulaganja u sportske objekte u iznosu od 174.992,00 kn, domove mjesnih odbora u iznosu od 155.918,00 kn i mrtvačnicu u iznosu od 84.813,00 kn. Izgradnja i opremanje dječjeg vrtića financira se sredstvima pomoći od Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Do konca 2019. radovi na dječjem vrtiću nisu završeni.

Izdaci za otplatu primljenih kredita i zajmova ostvareni su u iznosu od 3.834.246,00 kn, a odnose se na otkup mjenica na temelju ugovora o faktoringu u iznosu od 1.500.000,00 kn, eskont mjenica u iznosu od 1.125.000,00 kn, otplatu zajma trgovačkom društvu u suvlasništvu Općine u iznosu od 700.000,00 kn, otplatu glavnice dugoročnog kredita Hrvatske banke za obnovu i razvitak za izgradnju dvorane i održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu od 508.208,00 kn te otplatu telefonskog uređaja na obroke u iznosu od 1.038,00 kn.

Općina je s dobavljačem i trgovačkim društvom za faktoring u studenome 2018. zaključila ugovor o faktoringu otkupom šest mjenica u ukupnom iznosu od 3.000.000,00 kn za podmirenje obveza prema dobavljaču komunalnih poslova za usluge održavanja nerazvrstanih cesta.

Do lipnja 2019. naplaćene su mjenice u ukupnom iznosu od 1.500.000,00 kn. Trgovačko društvo za faktoring je odustalo od naplate preostalih 1.500.000,00 kn.

Izdaci na temelju eskonta mjenica u iznosu od 1.125.000,00 kn ostvareni su na temelju ugovora o eskontu mjenica iz srpnja 2018. zaključenog s poslovnim bankom i dobavljačem komunalnih poslova, koji je obavljao usluge održavanja nerazvrstanih cesta. Ugovoren je eskont 12 mjenica na iznos 112.500,00 kn po mjenici, ukupno u iznosu od 1.350.000,00 kn. U 2018. naplaćene su dvije mjenice u ukupnom iznosu od 225.000,00 kn i u 2019. osam mjenica u ukupnom iznosu od 1.125.000,00 kn.

Izdaci za otplatu glavnice zajma trgovačkom društvu za javnu vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda ostvareni su u iznosu od 700.000,00 kn na temelju ugovora o kratkoročnom zajmu iz prosinca 2018. i dodatka ugovoru iz prosinca 2019. Ugovoren je zajam u iznosu od 1.200.000,00 kn uz redovnu kamatnu stopu 4,55 % godišnje te otplata u mjesečnim iznosima od 100.000,00 kn. Zajam je korišten za podmirenje obveza dobavljaču komunalnih poslova za usluge održavanja nerazvrstanih cesta.

Manjak prihoda i primitaka za 2019. iskazan je u iznosu od 76.303,00 kn. Preneseni višak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iskazan je u iznosu od 1.432.682,00 kn te je koncem 2019. višak prihoda i primitaka raspoloživ u sljedećem razdoblju iskazan u iznosu od 1.356.379,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2019., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu od 54.987.064,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2019.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2019.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja 2019.	31. prosinca 2019.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	24.107.040,00	28.506.486,00	118,2
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	5.310.515,00	5.310.515,00	100,0
1.2.	Građevinski objekti	17.140.028,00	21.518.679,00	125,5
1.3.	Postrojenja i oprema	127.674,00	149.520,00	117,1
1.4.	Nefinancijska imovina u pripremi	798.616,00	798.616,00	100,0
1.5.	Druga nefinancijska imovina	730.207,00	729.156,00	99,9
2.	Financijska imovina	26.490.039,00	26.480.578,00	100,0
2.1.	Novčana sredstva	33.311,00	32.100,00	96,4
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo	2.039.520,00	3.611.290,00	177,1
2.3.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	7.340.900,00	5.765.900,00	78,5
2.4.	Potraživanja za prihode poslovanja	17.008.560,00	17.003.540,00	100,0
2.5.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	67.748,00	67.748,00	100,0
	Ukupno imovina	50.597.079,00	54.987.064,00	108,7
3.	Obveze	9.983.564,00	11.956.389,00	119,8
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	3.240.555,00	1.987.671,00	61,3
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	266.205,00	1.901.148,00	714,2
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	6.476.804,00	8.067.570,00	124,6
4.	Vlastiti izvori	40.613.515,00	43.030.675,00	106,0
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	50.597.079,00	54.987.064,00	108,7
	Izvanbilančni zapisi	27.303.724,00	27.303.724,00	100,0

Vrijednost imovine veća je za 4.389.985,00 kn ili 8,7 % u odnosu na stanje početkom godine. Značajnije je povećana vrijednost građevinskih objekata za 4.378.651,00 kn ili 25,6 % zbog ulaganja u izgradnju dječjeg vrtića, garaže za vatrogasna vozila te sportske objekte i domove mjesnih odbora. Povećane su obveze za nabavu nefinancijske imovine za 1.634.943,00 kn ili 614,2 % te kredite i zajmove za 1.590.766,00 kn ili 24,6 % u odnosu na stanje početkom godine. Povećanje obveza za nabavu nefinancijske imovine najvećim dijelom se odnosi na obveze prema dobavljačima za obavljene radove i usluge na izgradnji dječjeg vrtića. Nadalje, u odnosu na početak godine, povećani su depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo za 1.571.770,00 kn ili 77,1 %, a povećanje se najvećim dijelom odnosi na predujmove isplaćene pravnim osoba na temelju ugovora o cesijama i asignaciji.

Vrijednost građevinskih objekata najvećim dijelom se odnosi na ceste i poljske putove u iznosu od 10.324.939,00 kn, dječji vrtić u iznosu od 4.499.650,00 kn, zgradu Općine u iznosu od 1.363.967,00 kn, mrtvačnice u iznosu od 1.296.283,00 kn, domove mjesnih odbora u iznosu od 1.078.093,00 kn, javnu rasvjetu u iznosu od 739.698,00 kn te sportske objekte u iznosu od 713.129,00 kn. Općina je ustrojila Registar imovine.

Vrijednosno najznačajnija dugotrajna nefinancijska imovina u pripremi odnosi se na ulaganja u prethodnim godinama u objekte javne rasvjete u iznosu od 562.500,00 kn i sportski objekt u iznosu od 170.029,00 kn.

Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo u iznosu od 3.611.290,00 kn najvećim dijelom se odnose na potraživanja za dane predujmove u iznosu od 2.991.773,00 kn i ostala nespomenuta potraživanja u iznosu od 567.445,00 kn. Potraživanja za dane predujmove odnose se na dane predujmove po ugovorima o cesijama u iznosu od 1.487.220,00 kn, ugovoru o asignaciji u iznosu od 733.000,00 kn, ugovorima o faktoringu u iznosu od 570.956,00 kn te dobavljačima za nabavu roba, radova i usluga u iznosu od 200.597,00 kn.

Stanje vrijednosnih papira te dionica i udjela u glavnici u odnosu na stanje početkom godine, manje je za 1.575.000,00 kn zbog naplate izdanih mjenica evidentiranih na računu Vrijednosni papiri – tuzemni. Dionice i udjeli u glavnici odnose se na udjele u glavnica trgovačkih društava za javnu vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda u vrijednosti od 5.346.900,00 kn, radio–televizijsku i novinsko–izdavačku djelatnost u vrijednosti od 260.200,00 kn, distribuciju i opskrbu plinom u vrijednosti od 157.800,00 kn te trgovačkom društvu za gospodarenje otpadom, obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti u vrijednosti od 1.000,00 kn.

Koncem 2019. potraživanja su iskazana u iznosu od 20.682.578,00 kn i veća su 1.566.750,00 kn ili 8,2 % u odnosu na stanje početkom godine. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu od 17.003.540,00 kn, ostala potraživanja u iznosu od 3.611.290,00 kn te potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu od 67.748,00 kn. Vrijednosno značajnija potraživanja odnose se na potraživanja od zakupa i koncesije poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u iznosu od 12.713.535,00 kn, dane predujmove u iznosu od 2.991.773,00 kn, potraživanja od trgovačkog društva za javnu vodoopskrbu za naknade za priključke na komunalne vodne građevine te naknadu za razvoj vodnoga gospodarstva u iznosu od 1.683.858,00 kn, komunalnu naknadu u iznosu od 1.035.125,00 kn i naknadu za uređenje voda u iznosu od 819.778,00 kn. Prema analitičkim podacima iz Bilance potraživanja za prihode poslovanja i od prodaje nefinancijske imovine su dospjela. Od ukupnih potraživanja, do rujna 2020. naplaćeno je 433.504,00 kn.

Koncem 2019. obveze su iskazane u iznosu od 11.956.389,00 kn i veće su 1.972.825,00 kn ili 19,8 % u odnosu na stanje početkom godine. U Bilanci su obveze za rashode poslovanja iskazane u iznosu od 1.987.671,00 kn, nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 1.901.148,00 kn te obveze za kredite i zajmove u iznosu od 8.067.570,00 kn. U okviru obveznih analitičkih podataka uz Bilancu, dospjele obveze iskazane su u iznosu od 3.888.819,00 kn, a nedospjele u iznosu od 8.067.570,00 kn. Od ukupnih obveza, do konca listopada 2020., podmirene su obveze u iznosu od 3.913.760,00 kn.

Obveze za kredite i zajmove odnose se na obveze prema trgovačkom društvu za gospodarenje otpadom, obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti u iznosu od 3.000.000,00 kn, trgovačkom društvu za održavanje cesta u iznosu od 2.000.000,00 kn, za otplatu dugoročnog kredita Hrvatske banke za obnovu i razvitak u iznosu od 1.595.940,00 kn, obveze po korištenju okvirnog kredita po žiroračunu u iznosu od 1.057.132,00 kn, prema trgovačkom društvu za javnu vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda u iznosu od 410.000,00 kn te robni zajam u iznosu od 4.498,00 kn.

Općina je u prosincu 2018. s trgovačkim društvom za gospodarenje otpadom, obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti zaključila ugovor o kratkoročnoj pozajmici u iznosu od 3.000.000,00 kn za podmirenje obveza prema dobavljaču komunalnih poslova za usluge održavanja poljskih putova, mostova i kanala te ulaganja u druge objekte u vlasništvu Općine. Ugovorena je godišnja kamatna stopa u visini od 4,0 % te rok povrata zajma do konca studenoga 2019. Dodatkom ugovoru o kratkoročnoj pozajmici iz svibnja 2020. produžen je rok povrata pozajmice do 30. studenoga 2020.

Izvanbilančni zapisi iskazani su u iznosu od 27.303.724,00 kn. Odnose se na dane bjanko–zadužnice i mjenice u iznosu od 23.543.141,00 kn, primljene bjanko–zadužnice i mjenice u iznosu od 500.002,00 kn, suglasnost za zaduživanje danu trgovačkom društvu za distribuciju i opskrbu plinom koje je do svibnja 2019. bilo u djelomičnom vlasništvu Općine u iznosu od 1.572.200,00 kn (dva puta evidentirano), sporna potraživanja u iznosu od 1.220.451,00 kn, naplaćenu naknadu za razvoj u iznosu od 431.153,00 kn te sudski spor u iznosu od 36.777,00 kn.

III. REVIZIJA ZA 2019.

Postupci revizije provedeni su od 25. lipnja 2020. do 1. travnja 2021.

Ciljevi i područja revizije

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, određeni su ciljevi financijske revizije.

Ciljevi revizije bili su:

- provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje
- provjeriti provedbu naloga i preporuka iz prošlih revizija
- provjeriti druge aktivnosti u vezi s poslovanjem Općine.

Područja revizije određena su na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti zbog prijevare ili pogreške. Radi procjene rizika, provjerene su unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu financijskih izvještaja.

Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima su:

1. Zakon o proračunu, članak 97. – 107. (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15)
2. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18)
3. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17 i 112/18).

Kriteriji za izražavanje mišljenja o usklađenosti poslovanja su:

1. Zakon o proračunu
2. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13, 102/17 i 1/20)
3. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13)
4. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, članak 34. (Narodne novine 111/18)
5. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15 i 102/19)
6. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19)
7. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10)
8. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 127/17)
9. Zakon o lokalnim porezima (Narodne novine 115/16 i 101/17)
10. Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine 153/09, 90/11, 56/13, 154/14, 119/15, 120/16, 127/17 i 66/19)
11. Zakon o udrugama (Narodne novine 74/14 i 70/17)

12. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15)
13. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, članak 49. (Narodne novine 20/18 i 115/18)
14. Zakon o obveznim odnosima, članak 241. i 620. (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18)
15. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, članak 31. (Narodne novine 86/12, 143/13, 65/17 i 14/19)
16. Zakon o grobljima (Narodne novine 19/98, 50/12 i 89/17 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske)
17. Zakon o gradnji, članak 49. (Narodne novine 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19)
18. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16)
19. Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17)
20. Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave (kolovoz 2018.).

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Općine. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz prethodnog razdoblja i s podacima iz proračuna, u cilju utvrđivanja područja rizika. Također, pri utvrđivanju područja rizika, korištene su objave u elektroničkim medijima, tisku te na mrežnim stranicama. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Provjerena je dosljednost primjene zakona, drugih propisa i unutarnjih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke provjerene metodom uzorka. Također, korišteni su izvještaji u vezi s pojedinim aktivnostima Općine. Obavljeni su razgovori i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba u vezi s pojedinim poslovnim događajima.

Nalaz za 2019.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, planiranje i izvršenje proračuna, računovodstveno poslovanje i financijski izvještaji, prihodi i primici, rashodi i izdaci, imovina, obveze i javna nabava.

Obavljenom revizijom za 2019. utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje i izvršenje proračuna, sustav unutarnjih kontrola, računovodstveno poslovanje i financijske izvještaje, potraživanja, zaduživanje i raspolaganje novčanim sredstvima te javnu nabavu.

1. Planiranje i izvršenje proračuna

1.1. Doneseni su proračun za 2019., izmjene i dopune proračuna te Odluka o izvršavanju proračuna za 2019. Utvrđene nepravilnosti odnose se na planiranje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka, Odluku o izvršavanju proračuna za 2019., plan razvojnih programa te Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2019.

– Planiranje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka

Proračunom su prihodi i primici planirani u iznosu od 15.863.719,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu od 14.863.650,00 kn te je planirano pokriće manjka prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu od 1.000.069,00 kn. Izmjenama i dopunama proračuna iz prosinca 2019., prihodi i primici planirani su u iznosu od 14.853.428,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu od 15.476.670,00 kn te je planirano korištenje viška prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu od 623.242,00 kn.

Iako su izmjene proračuna donesene koncem 2019., pojedini prihodi te rashodi i izdaci znatno odstupaju od planiranih iznosa.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2019., prihodi i primici su ostvareni u iznosu od 17.440.153,00 kn, što je 2.586.725,00 kn ili 17,4 % više od planiranih proračunom. Vrijednosno značajnije odstupanje odnosi se na prihode od poreza, koji su ostvareni za 670.563,00 kn ili 9,7 % više te prihode od imovine, koji su ostvareni za 520.797,00 kn ili 51,5 % više od planiranih proračunom.

Rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu od 17.516.456,00 kn, što je 2.039.786,00 kn ili 13,2 % više od planiranih proračunom. Vrijednosno značajnije odstupanje odnosi se na rashode za izgradnju i opremanje dječjeg vrtića, koji su ostvareni za 687.522,00 kn ili 17,8 % više, rashode za dodatna ulaganja na domovima mjesnih odbora, sportskim objektima i garaži za vatrogasna vozila, koji su ostvareni za 342.475,00 kn ili 58,7 % više, materijalne rashode, koji su ostvareni za 295.845,00 kn ili 5,5 % više, ostale rashode, koji su ostvareni za 210.210,00 kn ili 45,5 % više te izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova, koji su ostvareni za 175.366,00 kn ili 4,8 % više od planiranih proračunom.

Nadalje, Općina nije posvetila primjerenu pozornost planiranju primitaka od zaduživanja. Primici od kratkoročnog zaduživanja u iznosu od 2.000.000,00 kn planirani su izmjenama proračuna nakon zaduživanja.

Primici od korištenja okvirnog kredita po žiroračunu nisu planirani proračunom iako je koncem 2019., prema izvodu poslovne banke, korišten okvirni kredit u iznosu od 1.057.132,00 kn, te je u navedenom iznosu trebalo planirati primitke od zaduživanja.

Državni ured za reviziju preporučuje više pozornosti posvetiti planiranju kako bi proračun bio što realniji i u funkciji praćenja ostvarenja postavljenih ciljeva.

— Odluka o izvršavanju proračuna

Prema odredbi članka 14. Zakona o proračunu, uz proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi se odluka o izvršavanju proračuna. Odlukom o izvršavanju proračuna uređuje se, između ostalog, struktura prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračuna i njegovo izvršavanje, opseg zaduživanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, upravljanje dugom te financijskom i nefinancijskom imovinom, pojedine ovlasti zakonskog predstavnika u izvršavanju proračuna za pojedinu godinu, kazne za neispunjavanje obveza te druga pitanja u izvršavanju proračuna.

Odlukom o izvršavanju proračuna Općine za 2019., propisano je da se Općina može zadužiti samo za investiciju koja se financira iz vlastitog proračuna, a koju potvrdi Općinsko vijeće, uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske.

Iako se Općina tijekom 2019. kratkoročno zadužila i otplaćivala glavnice primljenih kredita i zajmova iz prethodnih godina, Odluka o izvršavanju proračuna za 2019. ne sadrži podatke o mogućnosti kratkoročnog zaduživanja odnosno utvrđeni iznos novog duga u tijeku proračunske godine niti očekivani iznos duga na kraju proračunske godine.

Državni ured za reviziju nalaže odlukom o izvršavanju proračuna utvrditi podatke u vezi s upravljanjem dugom Općine odnosno o zaduživanju u proračunskoj godini te očekivanom iznosu duga na kraju proračunske godine, u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

— Plan razvojnih programa

Općina nije donijela plan razvojnih programa od 2019. do 2021. Odredbama članaka 16. i 34. Zakona o proračunu, između ostalog, propisano je da se proračun sastoji od općeg i posebnog dijela, a na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i od plana razvojnih programa. Plan razvojnih programa je dokument sastavljen za trogodišnje razdoblje, koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.

Državni ured za reviziju nalaže uz proračun donijeti plan razvojnih programa, u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

— Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2019.

Prema podacima iz Godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna za 2019., prihodi i primici ostvareni su u iznosu od 17.427.397,00 kn, a rashodi i izdaci u iznosu od 17.507.274,00 kn te manjak prihoda i primitaka u iznosu od 79.877,00 kn.

Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2019. ne sadrži izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala te obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka.

Odredbom članka 108. Zakona o proračunu propisano je, između ostalog, da godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži i izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala te obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka.

Podaci o prihodima i primicima te rashodima i izdacima iz Godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna nisu istovjetni s podacima iz financijskih izvještaja i glavne knjige. Prihodi i primici su u Godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna iskazani 12.756,00 kn manje u odnosu na podatke iz financijskih izvještaja te 14.956,00 kn manje u odnosu na podatke iz glavne knjige. Rashodi i izdaci su u Godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna iskazani 9.183,00 kn manje u odnosu na podatke iz financijskih izvještaja te 12.182,00 kn manje u odnosu na podatke iz glavne knjige. Zbog navedenog se i podaci o rezultatu poslovanja za 2019. u navedenim izvještajima i glavnoj knjizi razlikuju.

Državni ured za reviziju nalaže uz godišnji izvještaj o izvršenju proračuna donijeti izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala te obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nadalje, nalaže uskladiti podatke o prihodima i primicima, rashodima i izdacima te rezultatu poslovanja iz glavne knjige s financijskim izvještajima te s podacima u godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.

2. Sustav unutarnjih kontrola

- 2.1. Prema odredbama članaka 4. i 13. Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, sustav unutarnjih kontrola je skup načela, metoda i postupaka unutarnjih kontrola koji je uspostavila odgovorna osoba institucije u svrhu uspješnog upravljanja i ostvarenja općih ciljeva. Sustav unutarnjih kontrola uspostavlja se radi osiguranja postupanja u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Odgovorna osoba institucije treba uspostaviti kontrole koje uključuju pisana pravila, procedure, postupke i druge mjere ili aktivnosti radi smanjenja rizika na prihvatljivu razinu, a u svrhu ostvarenja poslovnih ciljeva. Navedene procedure trebale bi utjecati na smanjenje rizika pojave nepravilnosti u područjima poslovanja za koje je spomenute procedure potrebno donijeti.

Općina je izradila Strategiju upravljanja rizicima, Registar rizika i Mapu poslovnih procesa. S ciljem uspostave sustava unutarnjih kontrola, sastavila je pisane procese izrade i donošenja proračuna, financijskog upravljanja i kontrola, proces zaprimanja, likvidacije i plaćanja računa, upravljanja imovinom, nabave, općih poslova, naplate prihoda, upravljanja projektima te ostale procese. Međutim, u poslovanju se Općina nije pridržavala aktivnosti iz navedenih procesa.

Proces zaprimanja, likvidacije i plaćanja računa i ostalih zahtjeva sadrži, između ostalog, dijagram tijeka aktivnosti, opis aktivnosti te odgovornost za njenu provedbu. Početna aktivnost odnosi se na zaprimanje i evidentiranje računa u knjigu ulaznih računa.

Slijedi provjera računske i suštinske ispravnosti računa što, između ostalog, obuhvaća provjeru jesu li roba, usluga i radovi isporučeni u vrsti, količini i kvaliteti iz ugovora, narudžbenice odnosno ponude. Isto se potvrđuje potpisom na računu te na otpremnici odnosno radnom nalogu koji je privitak računa. U slučaju da kontrola nije zadovoljena, račun se vraća dobavljaču na dopunu. Na većini ulaznih računa nema ovjere kojom se potvrđuje da je obavljena računska i suštinska kontrola računa te ne sadrže potpis općinskog načelnika ili ovlaštene osobe kojim se jamči da je knjigovodstvena isprava istinita i da realno prikazuje poslovnu promjenu. Navedeno upućuje na slabosti u sustavu kontrola i provjeri ispravnosti knjigovodstvenih isprava.

Nadalje, Općinsko vijeće je u srpnju 2017. donijelo Odluku o imenovanju osoba ovlaštenih za potpisivanje naloga za plaćanje iz sredstava proračuna Općine prema kojoj su osobe ovlaštene za potpisivanje naloga općinski načelnik, predsjednik Općinskog vijeća te jedan vijećnik. Odredbom članka 4. navedene Odluke predviđeno je da će naloge potpisivati po dva ovlaštena potpisnika. Revizijom je utvrđeno da je naloge za sva plaćanja potpisivao samo općinski načelnik iz čega proizlazi da se pri plaćanju s računa proračuna nije primjenjivala donesena Odluka, odnosno načelo dvostrukog potpisa.

S obzirom na to da su revizijom utvrđene nepravilnosti kod raspolaganja proračunskim sredstvima, ciljevi procesa financijskog upravljanja i kontrola te procesa zaprimanja, likvidacije i plaćanja računa, nisu ostvareni. Ciljevi navedenih procesa su, između ostalog, jačanje odgovornosti za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava, jačanje sustava kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti te kontrola, evidentiranje i plaćanje računa prema dospijeću.

Općinski načelnik je za 2019. sastavio Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (uz koju je priložen Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti za 2019. te Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima za 2018.). Prema navedenoj Izjavi, uočene su slabosti i nepravilnosti, između ostalog, u vezi s poduzimanjem mjera naplate, korištenjem sredstava u skladu s proračunom, isplatom sredstava na temelju vjerodostojne dokumentacije, obavljanjem popisa imovine i obveza, izvještavanjem Ministarstva financija o zaduženjima, danim suglasnostima na zaduženja i jamstvima u skladu s propisima, dostavljanjem polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna Općinskom vijeću u propisanom roku, objavljivanjem polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna na mrežnim stranicama Općine, izradom vodiča za građane uz donošenje proračuna, korištenjem nekretnina u skladu s definiranom namjenom te, prije stjecanja nekretnine, izradom analize kojom bi se utvrdila opravdanost odabranog načina stjecanja nekretnine.

Uz navedeno, revizijom su uočene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje i izvršenje proračuna, računovodstveno poslovanje i financijske izvještaje, zaduživanje, raspolaganje novčanim sredstvima te javnu nabavu. Vođenje poslovnih knjiga i sastavljanje financijskih izvještaja povjereno je, na temelju ugovora iz studenoga 2018., knjigovodstvenom servisu. Nepravilnosti u računovodstvenom poslovanju posljedica su, između ostalog, i nedovoljne koordinacije između Općine i knjigovodstvenog servisa.

Dobro organiziran sustav unutarnjih kontrola povećava vjerojatnost da će informacije o financijskom položaju i uspješnosti poslovanja biti realno i objektivno iskazane u financijskim izvještajima, a sredstva korištena racionalno i učinkovito.

Državni ured za reviziju nalaže primjenjivati donesena pravila i unutarnje akte kojima su uređena pravila postupanja za poslovne procese u cilju uspostave učinkovitog sustava unutarnjih kontrola radi osiguranja pravilnosti u poslovanju, zaštite sredstava od gubitaka, zlouporabe i štete, sprječavanja i otklanjanja pogrešaka i osiguranja kvalitete računovodstveno financijskog poslovanja Općine, u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru. Nadalje, kako bi se smanjili rizici neracionalnog trošenja sredstava, Državni ured za reviziju nalaže da naloge za plaćanja potpisuju po dva ovlaštena potpisnika, u skladu s odredbama Odluke o imenovanju osoba ovlaštenih za potpisivanje naloga za plaćanje iz sredstava proračuna Općine.

3. Računovodstveno poslovanje i financijski izvještaji

Općina je obvezna voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu. Utvrđene nepravilnosti odnose se na evidentiranje poslovnih promjena i iskazivanje podataka u financijskim izvještajima, popis imovine i obveza te financijske izvještaje.

- Evidentiranje poslovnih promjena i iskazivanje podataka u financijskim izvještajima

Prema odredbama članka 3. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se, između ostalog, na općeprihvaćenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Računovodstveno poslovanje Općine zbog nepotpunog i netočnog evidentiranja u poslovnim knjigama ne udovoljava navedenim računovodstvenim načelima. Većina knjigovodstvenih isprava ne sadrži potpis općinskog načelnika ili osobe koju on ovlasti kojim se jamči da je knjigovodstvena isprava istinita i da realno prikazuje poslovnu promjenu. Kod evidentiranja poslovnih promjena na računima glavne knjige i analitičkih evidencija u većini slučajeva nisu navedeni opisi poslovnih događaja te nije osigurano praćenje i kontrola evidentiranih poslovnih promjena.

Rashodi u ukupnom iznosu od 3.802.760,00 kn evidentirani su u poslovnim knjigama na temelju knjigovodstvenih isprava iz kojih se ne može potvrditi nastanak poslovnog događaja povodom koje je knjigovodstvena isprava sastavljena.

Tako su rashodi za usluge održavanja nerazvrstanih cesta evidentirani na temelju računa dobavljača komunalnih poslova u iznosu od 2.021.374,00 kn. Prema podacima iz računa, računi su sastavljeni u siječnju 2019., a u Općini su zaprimljeni 26. studenoga 2019. Na računima je navedeno da su usluge obavljene prema ugovoru o povjeravanju komunalnih poslova na području Općine iz ožujka 2016., kojim je ugovoreno povjeravanje usluga održavanja nerazvrstanih cesta i poljskih putova te čišćenje snijega u zimskim uvjetima. Prema odredbi članka 5. navedenog ugovora, između ostalog, dobavljač može započeti s radovima samo po odobrenju Općine, putem narudžbenice ili zasebne odluke o prihvaćanju ponude. Za ustupanje usluga održavanja nerazvrstanih cesta, za koje su ispostavljeni računi, Općina nije ispostavila narudžbenice niti donosila zasebne odluke. Nadalje, ugovoreno je da će se poslovi obračunavati putem ispostavljenih računa dobavljača, prema stvarno izvedenim količinama utvrđenim na temelju odobrenja od strane Općine.

Računi dobavljača komunalnih poslova sadrže podatke o radu strojeva (buldožer, bager gusjeničar, rovokopač, bager točkaš i valjak te prijevoz kamionom kiperom i labudicom), satima rada, pojedinačnim cijenama usluge po satu te brojeve radnih listova. Međutim, računi ne sadrže podatke o vrsti usluge (održavanje nerazvrstanih cesta, poljskih putova ili čišćenje snijega u zimskim uvjetima), cesti odnosno putu na kojoj je usluga obavljena i vremenu kada su usluge obavljene niti je priložena dokumentacija (radni listovi koji su navedeni na računima ili druga dokumentacija) iz koje bi bilo vidljivo mjesto i vrijeme obavljene usluge. Nadalje, račune dobavljača komunalnih poslova nije ovjerio predstavnik Općine kako bi potvrdio da je usluga izvršena niti je sastavljen zapisnik o obavljenim uslugama.

Rashodi za usluge rušenja kuća evidentirani su na temelju računa dobavljača komunalnih poslova u iznosu od 1.398.250,00 kn. Prema podacima iz računa, račun je sastavljen u siječnju 2019., a u Općini je zaprimljen 26. studenoga 2019. U računu je navedeno da su usluge obavljene na temelju ponude dobavljača i narudžbenice Općine iz rujna 2018., prema kojoj se nabavlja usluga rušenja jednog objekta u iznosu od 41.125,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Dobavljač je ispostavio račun u iznosu od 1.398.250,00 kn u kojem je, kao opis obavljenih usluga, navedena sanacija (rušenje kuća i popratnih objekata) 34 objekta. Uz račun nije priložena dokumentacija koja bi potvrdila da je obavljena sanacija 34 objekta, vrijeme obavljanja usluga te popis objekata koji su srušeni (lokacija i vlasništvo). Račun dobavljača komunalnih poslova nije ovjerio predstavnik Općine kako bi potvrdio da je usluga izvršena niti je sastavljen zapisnik o obavljenim uslugama.

Nadalje, rashodi za usluge u iznosu od 330.212,00 kn (sanacija poljskih putova, sanacija stabala na groblju, izrada projektne dokumentacije, rušenje garaže za vatrogasna vozila, usluga vanjskog stručnjaka na provođenju projekta Zaželi – Žene Gradine žele posao) evidentirani su na temelju više računa dobavljača usluga na kojima nisu specificirane obavljene usluge, odnosno iz računa nije vidljiva količina i jedinična cijena obavljenih usluga niti je uz račune priložena druga dokumentacija iz koje bi bio vidljiv opseg obavljenih usluga. Rashodi za usluge oglašavanja u iznosu od 30.525,00 kn ostvareni su na temelju računa uz koje nije priložena specifikacija obavljenih usluga te nije vidljiva vrsta i vrijeme obavljanja usluge. Rashodi za reprezentaciju u iznosu od 22.399,00 kn evidentirani su na temelju računa koji ne sadrže naznaku poslovnog događaja u vezi s kojim su nastali (svrha ugošćavanja).

Potraživanja u iznosu od 2.909.433,00 kn evidentirana su bez vjerodostojne dokumentacije o njihovom nastanku. Odnose se na potraživanja za dane predujmove iz 2018. i 2019. u iznosu od 1.269.000,00 kn za koje Općina ne raspolaže dokumentacijom koja bi povezala isplaćene predujmove s obvezama, odnosno obavljenim uslugama i radovima, te na potraživanja iz prijašnjih godina u iznosu od 1.640.433,00 kn (sporna potraživanja evidentirana na računima izvanbilančnih zapisa 1.220.451,00 kn, potraživanja evidentirana u okviru ostalih nespomenutih potraživanja 368.596,00 kn te potraživanja od prodaje zemljišta 51.386,00 kn) za koje Općina ne raspolaže dokumentacijom iz koje bi bila vidljiva vrsta potraživanja i subjekti na koje se odnose.

Prema odredbama članka 10. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, evidentiranje u poslovnim knjigama temelji se na vjerodostojnim, istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama.

Uredna knjigovodstvena isprava je ona iz koje se može utvrditi njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena, odnosno koja potpuno odražava nastali poslovni događaj. Vjerodostojna je isprava koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj. Zakonski predstavnik potpisom na ispravi ili memoriranom šifrom ovlaštenja za transakciju jamči da je isprava istinita i da realno prikazuje poslovnu promjenu odnosno transakciju.

Državni ured za reviziju nalaže evidentirati rashode i potraživanja na temelju vjerodostojnih, istinitih, urednih i kontroliranih knjigovodstvenih isprava, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Nalaže se za potraživanja u iznosu od 2.909.433,00 kn utvrditi na što se odnose te u skladu s time provesti odgovarajuća evidentiranja, kako bi u poslovnim knjigama potraživanja bila realno iskazana.

U okviru rashoda za usluge, evidentirani su rashodi za nabavu nefinancijske imovine (projektna dokumentacija, geodetski elaborat, računalni programi) u iznosu od 213.921,00 kn, koji su trebali biti evidentirani u okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine te je za navedeni iznos trebalo uvećati vrijednost nefinancijske imovine i vlastitih izvora. Zbog navedenog načina evidentiranja rashoda za nabavu nefinancijske imovine, u financijskim izvještajima su nefinancijska imovina i vlastiti izvori manje iskazani za 213.921,00 kn.

Prema odredbi članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, Računskim planom proračuna utvrđene su bročane oznake i nazivi pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva te prihode/primitke i rashode/izdatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidentirati rashode prema rasporedu računa iz Računskog plana, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Koncem godine su novčana sredstva u glavnoj knjizi i Bilanci iskazana u iznosu od 32.100,00 kn. U okviru novčanih sredstava, iskazano je stanje izdvojenih novčanih sredstava u iznosu od 27.017,00 kn, i to u visini obveze za obavljene usluge podmirene ovrhom na novčanim sredstvima u 2018. S obzirom na to da se navedena sredstva ne nalaze na žiroračunu, stanje novčanih sredstava u glavnoj knjizi i Bilanci koncem 2019. trebalo je biti iskazano u iznosu od 5.083,00 kn, odnosno 27.017,00 kn manje.

U okviru računa Dionice i udjeli u glavnici koji su iskazani u vrijednosti od 5.765.900,00 kn, evidentiran je u glavnoj knjizi i iskazan u Bilanci udio u glavnici trgovačkog društva za distribuciju i opskrbu plinom u vrijednosti od 157.800,00 kn, koji je u 2019. prodan te je za navedeni iznos trebalo umanjiti vrijednost dionica i udjela u glavnici.

Državni ured za reviziju nalaže u poslovnim knjigama evidentirati i u financijskim izvještajima iskazati točne podatke o stanju novčanih sredstava i vrijednosti dionica i udjela u glavnici.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine za 2019. ostvareni su u iznosu od 5.584.065,00 kn, a vrijednosno najznačajniji odnose se na izgradnju i opremanje dječjeg vrtića u iznosu od 4.556.259,00 kn.

Navedena ulaganja evidentirana su na računu imovine u uporabi i obračunan je ispravak vrijednosti u iznosu od 56.609,00 kn. S obzirom na to da radovi do konca 2019. nisu završeni, navedena ulaganja trebalo je evidentirati na računu imovine u pripremi i nije trebalo obračunati ispravak vrijednosti. Prema odredbi članka 28. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, ulaganja u tijeku izrade ili nabave proizvedene dugotrajne imovine evidentiraju se na skupini računa dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi. Nakon završetka gradnje i stavljanja u uporabu, imovina se evidentira na propisanim računima nefinancijske imovine u uporabi te se obavlja ispravak vrijednosti imovine.

Državni ured za reviziju nalaže nabavu nefinancijske imovine u razdoblju stjecanja do stavljanja u uporabu (aktiviranja), evidentirati u okviru računa imovine u pripremi, kako je propisano odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Analitička knjigovodstvena evidencija potraživanja od prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države nije ustrojena, a na računima potraživanja u glavnoj knjizi nisu evidentirana zaduženja ni uplate kupaca iako su zaključeni ugovori o prodaji poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

Općina je ustrojila analitičku knjigovodstvenu evidenciju potraživanja od zakupa i koncesije poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države. S obzirom na to da na računima potraživanja u glavnoj knjizi nisu evidentirane uplate kupaca, podaci o navedenim potraživanjima u glavnoj knjizi i analitičkoj evidenciji nisu usklađeni.

Prema odredbama članka 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Iz navedenog proizlazi da podaci u analitičkim evidencijama i glavnoj knjizi trebaju biti usklađeni. Propisano je da su proračuni obvezni voditi, između ostalog, analitičko knjigovodstvo potraživanja (po subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospelosti, zateznim kamatama i drugo), ako se izravnim raščlanjivanjima stavki glavne knjige ne osiguravaju potrebni podaci.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti i voditi analitičko knjigovodstvo potraživanja za koja se u glavnoj knjizi ne osiguravaju potrebni podaci te usklađivati podatke u glavnoj knjizi i analitičkim knjigovodstvima potraživanja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Tijekom godine za naplaćena potraživanja od koncesije, zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, komunalne naknade, pravo služnosti, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje po osnovi dugotrajnog bolovanja, od prodaje stambenih objekata na kojima je postojalo stanarsko pravo, zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Općine te zatezne kamate u ukupnom iznosu od 4.368.918,00 kn u glavnoj knjizi nisu umanjena potraživanja. Nadalje, potraživanja za poreze više su iskazana za 8.564,00 kn jer Općina podatke u poslovnim knjigama nije uskladila s podacima Porezne uprave. Potraživanja za predujmove više su iskazana za 163.462,00 kn jer Općina, nakon primitka računa za obavljene usluge nije zatvorila (umanjila) potraživanja za predujmove.

Nadalje, koncem 2019. u poslovnim knjigama nisu evidentirana potraživanja od prodanog poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u iznosu od 20.924,00 kn. Zbog navedenog postupanja, u glavnoj knjizi su evidentirana i u financijskim izvještajima iskazana potraživanja više za 4.520.020,00 kn.

Koncem 2019. potraživanja za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države evidentirana su u glavnoj knjizi i iskazana u financijskim izvještajima u iznosu od 8.915.212,00 kn, a za koncesije za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države u iznosu od 3.798.323,00 kn, odnosno ukupno u iznosu od 12.713.535,00 kn. Potraživanja za zakup i koncesiju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države evidentirana su u ukupnom iznosu za cijelo vrijeme trajanja ugovora. Većina potraživanja odnosi se na nedospjela potraživanja za zakupninu i koncesiju koja dospijevaju na plaćanje u narednim godinama prema ugovorenom trajanju zakupa i koncesije. Prema odredbi članka 17. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, imovina i obveze iskazuju se po računovodstvenom načelu nastanka događaja uz primjenu metode povijesnog troška. Stoga je u okviru potraživanja od zakupa i koncesija poljoprivrednog zemljišta trebalo evidentirati samo potraživanja koja se odnose na očekivane, odnosno obračunane prihode tekuće godine.

U glavnoj knjizi nisu evidentirani prihodi u iznosu od 285.974,00 kn, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi od komunalne naknade u iznosu od 205.618,00 kn, naknade za uređenje voda u iznosu od 52.085,00 kn i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje po osnovi dugotrajnog bolovanja u iznosu od 19.437,00 kn.

Prema odredbama članaka 17. i 20. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, potraživanja (kao financijska imovina) iskazuju se po računovodstvenom načelu nastanka događaja, a prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti (novčano načelo). Kada se potraživanje naplati, odobrava se račun novčanih sredstava i zadužuje se račun potraživanja, a istovremeno se zatvaraju obračunati prihodi u korist prihoda poslovanja odnosno prihoda od nefinancijske imovine.

Zbog nepravodobnog i netočnog evidentiranja potraživanja i prihoda u poslovnim knjigama, financijski izvještaji ne osiguravaju točne podatke o potraživanjima i prihodima.

Državni ured za reviziju nalaže potraživanja i prihode evidentirati u poslovnim knjigama i iskazati u financijskim izvještajima, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Pojedine poslovne promjene u vezi s kratkoročnim zaduživanjima nisu evidentirane prema propisima o proračunskom računovodstvu ili su evidentirane u iznosima različitim od knjigovodstvenih isprava, zbog čega su rashodi i izdaci evidentirani manje za 435.263,00 kn, a obveze za glavnice dugoročnog kredita više za 152.961,00 kn.

Početkom 2019., prema izvodu poslovne banke, korišten je okvirni kredit po žiroračunu u iznosu od 1.690.350,00 kn, a 31. prosinca 2019. u iznosu od 1.057.132,00 kn (negativno stanje računa novčanih sredstava). U poslovnim knjigama su u visini korištenog okvirnog kredita evidentirane obveze za kredite i primici od zaduživanja. Izdaci za otplatu glavnice u 2019. u iznosu od 633.218,00 kn nisu evidentirani u poslovnim knjigama niti iskazani u financijskim izvještajima.

Prema odredbama članka 62. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojim su između ostalog propisana pravila evidentiranja kratkoročnih kredita koji se vraćaju u sljedećoj godini, trebalo je evidentirati izdatke za otplatu glavnice u iznosu od 633.218,00 kn. Nadalje, zbog netočno evidentiranja kamata za korištenje okvirnog kredita po žiroračunu, obveze za kamate i rashodi za kamate više su iskazani za 23.627,00 kn.

Izdaci za otplatu glavnice dugoročnog kredita Hrvatske banke za obnovu i razvitak evidentirani su u iznosu od 508.208,00 kn. Prema izvodima sa žiroračuna, Općina je u 2019. podmirila obveze po navedenom kreditu u iznosu od 333.880,00 kn, što je 174.328,00 kn manje od evidentiranih u glavnoj knjizi. Iz navedenog proizlazi da su, koncem 2019., izdaci za otplatu glavnice po navedenom kreditu više iskazani za 174.328,00 kn. Nadalje, prema podacima Hrvatske banke za obnovu i razvitak obveza za glavicu navedenog kredita koncem 2019. iznosi 1.442.979,00 kn, a prema podacima iz glavne knjige i financijskih izvještaja iznosi 1.595.940,00 kn, odnosno 152.961,00 kn više.

Državni ured za reviziju nalaže rashode i izdatke te obveze evidentirati u poslovnim knjigama i iskazati u financijskim izvještajima, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Koncem 2019. u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima su u okviru izvanbilančnih zapisa iskazane dane bjanko–zadužnice i mjenice u iznosu od 23.543.141,00 kn te primljene bjanko–zadužnice i mjenice u iznosu od 500.002,00 kn. Revizijom je utvrđeno da su instrumenti osiguranja plaćanja i izvršenja ugovora u iznosu od 10.093.141,00 kn naplaćeni u 2019. i ranijim godinama, a u iznosu od 9.850.000,00 kn su trebali biti vraćeni Općini jer su ispunjeni uvjeti iz ugovora. U analitičkoj evidenciji evidentirana je bjanko–zadužnica u iznosu od 500.000,00 kn trgovačkog društva koje je u lipnju 2016. brisano iz sudskog registra te ju je trebalo brisati iz evidencije. Općina je u 2019. dala instrumente osiguranja plaćanja u iznosu od 2.100.000,00 kn, a primila u iznosu od 877.550,00 kn, koji nisu evidentirani na računima izvanbilančnih zapisa. Iz navedenog proizlazi da je stanje izvanbilančnih zapisa u financijskim izvještajima više iskazano za 17.465.591,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže utvrditi stvarno stanje danih i primljenih instrumenata osiguranja plaćanja i izvršenja ugovora te uskladiti podatke u analitičkoj evidenciji, glavnoj knjizi i financijskim izvještajima sa stvarnim stanjem.

Provjera knjiženja poslovnih događaja te provjera i utvrđivanje usklađenosti stavaka prije sastavljanja financijskih izvještaja nije obavljena. Koncem 2019. su netočno iskazana potraživanja za predujmove od pojedinih dobavljača, jer po računima dobavljača nisu umanjena potraživanja za predujmove niti su umanjene obveze za iznose isplaćenih predujmova. Također, zbog evidentiranja podmirjenja obveza prema dobavljačima na analitičkim računima na kojima iste obveze nisu zadužene, pogrešno su iskazana stanja na pojedinim računima obveza (ukupno evidentirane isplate su veće od ukupno evidentiranih obveza ili su evidentirane obveze koje su podmirene). Zbog navedenog postupanja postoji rizik dvostrukog podmirjenja iste obveze.

Državni ured za reviziju nalaže, prije utvrđivanja rezultata i zaključnih knjiženja, provjeriti evidentiranje poslovnih događaja, promete i stanja pojedinih računa i usklađenost podataka u pomoćnim knjigama s podacima u glavnoj knjizi, kako bi se osigurali preduvjeti za sastavljanje financijskih izvještaja s točnim podacima o financijskom položaju i poslovanju Općine. S obzirom na to da poslovne knjige nisu vođene na način da osiguraju točnost i istinitost podataka u financijskim izvještajima za 2019. te da se zaključna stanja na kraju godine prenose kao početna stanja na početku iduće proračunske godine, Državni ured za reviziju preporučuje provesti naknadne provjere svih evidentiranih poslovnih promjena, kako bi se osigurali preduvjeti za sastavljanje financijskih izvještaja za iduća razdoblja s točnim podacima o financijskom položaju i poslovanju Općine.

— Popis imovine i obveza

Godišnji popis imovine i obveza nije obavljen cjelovito. Prema izvještaju o obavljenom popisu, popisana su novčana sredstva na žiroračunu i blagajni, potraživanja i obveze te dugotrajna i kratkotrajna nefinancijska imovina.

Godišnjim popisom nisu obuhvaćene dionice i udjeli u glavnici trgovačkih društava, koje prema podacima iz financijskih izvještaja iznose 5.765.900,00 kn, dugotrajna nefinancijska imovina u pripremi ukupne vrijednosti 798.616,00 kn niti izdvojena novčana sredstva u iznosu od 27.017,00 kn. Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza, koju je Ministarstvo financija donijelo u prosincu 2015., utvrđeni su obveznici primjene, metodologija obavljanja popisa imovine i obveza te postupci i procedure svih faza provedbe popisa. Uputom je, između ostalog, određeno i da se u posebne popisne liste popisuje dugotrajna materijalna imovina u pripremi (investicije u tijeku), provjerava i procjenjuje stupanj dovršenosti te predviđa rok završetka ili predlaže drukčiji način rješavanja.

Popisom nisu obuhvaćene stavke evidentirane u okviru izvanbilančnih zapisa. Skreće se pozornost da prema odredbi članka 4. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 108/20), koji se u knjigovodstvenim evidencijama primjenjuje od 1. siječnja 2021., popis imovine i obveza obuhvaća i stavke evidentirane u okviru izvanbilančnih zapisa.

Pojedinačne popisne liste nefinancijske imovine, u koje se između ostalog trebaju unijeti podaci o imovini s naturalnim i novčanim izrazima, stvarnom i knjigovodstvenom stanju te razlici između stvarnog i knjigovodstvenog stanja, nisu sastavljene.

Potraživanje i obveze nisu popisani pojedinačno po dužnicima i vjerovnicima. Potraživanja su navedena opisno, u jednom iznosu i manja su za 1.967.186,00 kn u odnosu na stanje u glavnoj knjizi. Obveze su popisane po vrstama (obveze za zaposlene, materijalne i financijske rashode). Povjerenstvo za popis nije utvrdilo ima li spornih i zastarjelih potraživanja te postojanje dospjelih nepodmirenih obveza i razloge njihova neplaćanja.

Stanja potraživanja i obveza u analitičkim evidencijama nisu usklađena sa stanjima u glavnoj knjizi niti je Općina upućivala izvode otvorenih stavaka koji su potrebni za usklađivanje potraživanja i obveza kako bi popis potraživanja i obveza bio vjerodostojan.

Uputom Ministarstva financija propisano je da su proračuni obvezni, pri popisu imovine i obveza koncem godine, provesti usklađivanja podataka evidentiranih u pomoćnim knjigama i evidencijama sa stanjem u glavnoj knjizi te provesti postupak međusobnog usklađivanja potraživanja i obveza s dužnicima i vjerovnicima, a usklađivanje se provodi pribavljanjem izvoda otvorenih stavaka (IOS). Zbog nepotpuno obavljenog popisa imovine i obveza nisu osigurani uvjeti za usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem imovine i obveza te svrha godišnjeg popisa imovine i obveza nije postignuta.

Odredbom članka 14. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je, između ostalog, da proračun i proračunski korisnici moraju popis imovine i obveza sastaviti na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance. Podaci o popisu unose se u popisne liste pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima.

Državni ured za reviziju nalaže obaviti cjeloviti popis imovine i obveza, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza. Nadalje, nalaže na temelju obavljenog popisa uskladiti knjigovodstveno stanje imovine i obveza sa stanjem utvrđenim popisom, a za utvrđene razlike ažurirati podatke u glavnoj i pomoćnim knjigama.

— Financijski izvještaji

Na mrežnim stranicama Općine objavljeni su svi financijski izvještaji, osim bilješki uz financijske izvještaje. Odredbom članka 7. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu je, između ostalog, propisano da se financijski izvještaji proračuna jedinica lokalne samouprave sastoje i od bilješki uz financijske izvještaje. Odredbom članka 27. navedenog Pravilnika je, između ostalog, propisano da jedinice lokalne samouprave objavljuju godišnje financijske izvještaje na svojim mrežnim stranicama najkasnije u roku od osam dana od dana njihove predaje.

Državni ured za reviziju nalaže na mrežnim stranicama Općine objaviti bilješke uz financijske izvještaje, u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Bilješke uz Bilancu ne sadrže podatke o izvanbilančnim zapisima. Prema odredbama članka 14. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, obvezne Bilješke uz Bilancu sadrže i pregled ostalih ugovornih odnosa koji uz ispunjenje određenih uvjeta mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke, sporovi na sudu koji su u tijeku i slično).

Državni ured za reviziju nalaže bilješke uz financijske izvještaje sastavljati u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Prema podacima iz financijskih izvještaja, ukupne obveze iznose 11.956.389,00 kn. Podaci o ukupnim obvezama u financijskim izvještajima jednaki su podacima o ukupnim obvezama u glavnoj knjizi, ali je struktura obveza različita. Najznačajnije odstupanje je iskazano na stanju računa obveza za materijalne rashode, koje je u financijskim izvještajima iskazano više za 1.604.523,00 kn u odnosu na stanje u glavnoj knjizi, u kojoj je evidentiran preplatni saldo.

Revizijom je utvrđeno da podaci o ukupnim obvezama u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu točni. Ukupne obveze koncem 2019. evidentirane su, odnosno iskazane, u većem iznosu za 237.559,00 kn.

U Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2019. iskazan je manjak prihoda i primitaka tekuće godine u iznosu od 76.303,00 kn. Ukupni rezultat poslovanja nije točno iskazan. Revizijom je utvrđeno da je na računu viška primitaka od financijske imovine pogrešno evidentirano povećanje u iznosu od 1.500.000,00 kn (utjecalo na povećanje rezultata poslovanja za dvostruki iznos), da su prihodi manje evidentirani za 285.974,00 kn te rashodi i izdaci manje za 435.263,00 kn. Navedene razlike utječu na rezultat poslovanja te je umjesto viška prihoda i primitaka raspoloživog u sljedećem razdoblju u iznosu od 1.356.379,00 kn trebao biti iskazan manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu od 1.792.910,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže u financijskim izvještajima iskazati točne podatke o obvezama i rezultatu poslovanja.

Prema odredbi članka 3. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, osnovna svrha financijskih izvještaja jest dati informacije o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva (poslovanja) proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

S obzirom na to da računovodstveno poslovanje nije utemeljeno na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, odnosno da poslovne knjige nisu uredno vođene, Državni ured za reviziju je mišljenja da financijski izvještaji za 2019. ne daju objektivnu i realnu informaciju o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva poslovanja Općine.

4. Potraživanja

- 4.1. Ukupna potraživanja su koncem godine u financijskim izvještajima iskazana u iznosu od 20.682.578,00 kn. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu od 17.003.540,00 kn, prihode od prodaje nefinancijske imovine u iznosu od 67.748,00 kn te ostala potraživanja u iznosu od 3.611.290,00 kn.

Općina nije provela ispravak vrijednosti potraživanja iako je uvidom u dokumentaciju utvrđeno da pojedina potraživanja kasne s naplatom preko godinu dana (potraživanja za priključke na komunalne vodne građevine, zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, naknadu za razvoj vodnoga gospodarstva, komunalnu naknadu i naknadu za uređenje voda). Odredbom članka 37.a Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je, između ostalog, propisano da se ispravak vrijednosti potraživanja provodi na kraju godine uzimajući u obzir kašnjenje u naplati preko godine dana i pokretanje stečajnog i/ili likvidacijskog postupka nad dužnikom. Ako se s naplatom potraživanja kasni između jedne i tri godine vrijednost potraživanja ispravlja se po stopi od 50,0 %, a iznad tri godine vrijednost potraživanja ispravlja se po stopi od 100,0 %. Ako je nad dužnikom pokrenut stečajni i/ili likvidacijski postupak, vrijednost potraživanja ispravlja se po stopi od 75,0 %. Bez obzira na provođenje ispravka vrijednosti potraživanja u skladu s navedenim Pravilnikom, proračuni moraju poduzimati sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda i primitaka iz nadležnosti i uplatu u proračun, prema važećim propisima.

U potpunosti ispravljena potraživanja zadržavaju se u bilančnoj evidenciji sve do trenutka prestanka postojanja pravne osnove za njihovu naplatu.

Državni ured za reviziju nalaže obavljati ispravak vrijednosti potraživanja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Poslovne knjige ne osiguravaju točne podatke o dospelosti potraživanja. Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da se vrijednosno značajnija dospjela potraživanja za prihode poslovanja odnose na zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u iznosu od 2.024.401,00 kn, od trgovačkog društva za javnu vodoopskrbu za naknade za priključke na komunalne vodne građevine te naknadu za razvoj vodnoga gospodarstva u ukupnom iznosu od 1.683.858,00 kn, komunalnu naknadu u iznosu od 1.035.125,00 kn, naknadu za uređenje voda u iznosu od 819.778,00 kn, zatezne kamate u iznosu od 180.814,00 kn, naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru u iznosu od 170.699,00 kn te komunalni doprinos u iznosu od 168.606,00 kn. Obračun i naplatu općinskih poreza i poreza na promet nekretnina obavlja Porezna uprava, a drugih potraživanja Jedinstveni upravni odjel.

Istim mjerama naplate nisu obuhvaćena sva potraživanja. Općina je u 2019., za naplatu dospjelih potraživanja za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države upućivala opomene, dostavljala dokumentaciju Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske radi pokretanja postupaka raskida ugovora i ovrha te zaključivala nagodbe oko naplate navedenih potraživanja. Za naplatu potraživanja za naknade za nezakonito izgrađene zgrade u prostoru, upućivane su opomene dok druge raspoložive mjere naplate nisu poduzimane. Za naplatu potraživanja od komunalne naknade i komunalnog doprinosa te naknade za uređenje voda, mjere za naplatu nisu poduzimane.

Potraživanja od trgovačkog društva za javnu vodoopskrbu za naknadu za priključke na komunalne vodne građevine i naknadu za razvoj vodnoga gospodarstva u ukupnom iznosu od 1.683.858,00 kn nastala su u razdoblju do 2013. Prema odredbama članka 5. Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, koji se primjenjuje od 2013., naknada za priključke na komunalne vodne građevine više se ne naplaćuje, a naknada za razvoj vodnoga gospodarstva je prihod javnog isporučitelja vodnih usluga. U reviziji Općine za 2017. dana je preporuka da se s trgovačkim društvom za javnu vodoopskrbu ugovori način naplate navedenih potraživanja, što nije učinjeno. Navedeno je bilo potrebno kako bi se rizik nastupa zastare prava na naplatu potraživanja sveo na najmanju mjeru.

U okviru ostalih potraživanja, iskazana su potraživanja od izvoditelja radova na objektu doma mjesnog odbora i sportskim objektima te izvoditelja usluge na održavanju nerazvrstanih cesta (dobavljač komunalnih poslova) u ukupnom iznosu od 1.522.175,00 kn. Potraživanja su evidentirana jer su obveze prema navedenim izvoditeljima dva puta podmirene. Mjere za povrat duplo plaćenih obveza nisu poduzimane. Općina navedena potraživanja nije prijavila u stečajnu masu. Izvoditelji su nakon stečajnog postupka brisani iz Sudskog registra.

Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti i za njihovu uplatu u proračun. Pozornost valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara.

Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati mjere za potpunu i pravodobnu naplatu svih potraživanja, u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nadalje, u vezi s potraživanjima iz ranijih godina za naknade za priključke na komunalne vodne građevine te naknade za razvoj vodnoga gospodarstva, nalaže se s trgovačkim društvom za javnu vodoopskrbu poduzeti aktivnosti s ciljem utvrđivanja iznosa naplaćenih potraživanja te utvrđivanja iznosa i načina postupanja u vezi s nenaplaćenim potraživanjima.

Na području Općine nalazi se 14 groblja, kojima upravlja Općina. Odredbama članaka 10. i 13. Zakona o grobljima propisano je, između ostalog, da upravljanje grobljem razumijeva dodjelu grobnih mjesta, da Uprava groblja daje grobno mjesto na korištenje na neodređeno vrijeme uz naknadu i o tome donosi rješenje, da za korištenje grobnog mjesta korisnik plaća godišnju grobnu naknadu, a visinu naknade utvrđuje Uprava groblja u skladu s uvjetima i mjerilima propisanim odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Odredbom članka 16. Zakona o grobljima, propisano je da je Uprava groblja dužna voditi grobni očevidnik o ukopu svih umrlih osoba na području jedinice lokalne samouprave s propisanim podacima te registar umrlih osoba uz svaki grobni očevidnik.

Općinsko vijeće je u 2007. donijelo odluku o neplaćanju naknade za grobna mjesta kao financijsku olakšicu stanovnicima Općine. Općina ne vodi grobni očevidnik o ukopu umrlih osoba na području Općine niti vodi registar umrlih osoba uz svaki grobni očevidnik.

Državni ured za reviziju nalaže voditi grobni očevidnik o ukopu umrlih osoba na području Općine i registar umrlih osoba, u skladu s odredbama Zakona o grobljima.

5. Zaduzivanje i raspolaganje novčanim sredstvima

- 5.1. Prema podacima iz financijskih izvještaja, obveze koncem 2019. iznose 11.956.389,00 kn i veće su 1.972.825,00 kn u odnosu na stanje početkom godine. Obveze Općine su od 2017. u značajnom porastu, a značajnije povećanje odnosi se na obveze za kredite i zajmove, koje su iskazane u iznosu od 8.067.570,00 kn. Na navedenom računu obveza pogrešno je evidentirano podmirenje obveze prema dobavljaču komunalnih poslova na temelju dva ugovora o cesiji u iznosu od 90.000,00 kn, što je umanjilo stanje obveza za kredite i zajmove te koncem 2019. iznose 8.157.570,00 kn.

Od ukupno iskazanih obveza za kredite i zajmove, 6.557.132,00 kn odnosi se na kratkoročne zajmove i okvirni kredit po žiroračunu, a 1.600.438,00 kn na dugoročno zaduživanje za izgradnju školske športske dvorane, asfaltiranje nerazvrstanih cesta i nabavu druge nefinancijske imovine.

Općina se u prosincu 2018. zadužila kod dva trgovačka društva u suvlasništvu Općine i listopada 2019. kod trgovačkog društva za održavanje cesta. S trgovačkim društvima zaključeni su ugovori o kratkoročnim zajmovima u ukupnom iznosu od 6.200.000,00 kn s rokom povrata do 12 mjeseci. Općina zajmove nije vratila u ugovorenim rokovima te su produženi rokovi povrata. Tijekom 2019. Općina je podmirila dio obveze u iznosu od 700.000,00 kn te obveze po navedenim zajmovima koncem 2019. iznose 5.500.000,00 kn. Produžavanjem rokova povrata zajmova, zajmovi dobivaju obilježja dugoročnih.

Prema odredbi članka 86.a Zakona o proračunu, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu se kratkoročno zadužiti najduže do 12 mjeseci, bez mogućnosti daljnjeg reprograma ili zatvaranja postojećih obveza po kratkoročnim kreditima ili zajmovima uzimanjem novih kratkoročnih kredita ili zajmova. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu se kratkoročno zadužiti samo za premošćivanje jaza nastalog zbog različite dinamike priljeva sredstava i dospijeca obveza.

Nadalje, Općina od 2015. neprekidno koristi okvirni kredit po žiroračunu, a stanje koncem 2019. iznosi 1.057.132,00 kn. Općina je u 2015. s poslovnim bankom zaključila ugovor o korištenju okvirnog kredita i osam dopuna ugovoru kojima su, između ostalog, mijenjani iznosi okvirnog kredita od 50.000,00 kn do 2.000.000,00 kn. Od listopada 2018. do prosinca 2020. Općina je ugovorila korištenje okvirnog kredita u iznosima od 1.100.000,00 kn do 2.000.000,00 kn.

Za 2019. je s osnova primljenih zajmova i korištenjem okvirnog kredita po žiroračunu ostvarila rashode za kamate i naknade poslovnoj banci u ukupnom iznosu od 403.805,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže kod rokova korištenja i povrata kratkoročnog zaduživanja, postupiti u skladu s odredbama Zakona o proračunu. S obzirom na visinu obveza i kontinuirano zaduživanje, nalaže se sačiniti analizu i ocjenu financijskog stanja Općine, donijeti mjere za otklanjanje uzroka njihovog nastanka odnosno mjere za podmirenje obveza te akcijski plan provedbe mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

Od svibnja 2018. do konca siječnja 2019. Općina je zaključila osam ugovora o cesiji i tri ugovora o reguliranju dugovanja radi podmirenja obveza Općine prema dobavljaču komunalnih poslova u ukupnom iznosu od 6.752.634,00 kn. S navedenim dobavljačem Općina je u 2016. zaključila ugovor o povjeravanju komunalnih poslova (održavanje nerazvrstanih cesta i poljskih putova te čišćenje snijega u zimskim uvjetima) na četiri godine. Prema podacima iz glavne knjige i analitičke kartice dobavljača komunalnih poslova, za ugovoreno podmirenje obveza u iznosu od 2.660.056,00 kn, Općina u vrijeme zaključivanja ugovora (svibanj 2018.) nije imala evidentiranih obveza prema navedenom dobavljaču, a obveze u navedenom iznosu evidentirane su prema računima koje su u Općini zaprimljeni 14. prosinca 2018., odnosno nakon zaključivanja ugovora. Nadalje, ugovori o cesiji su zaključeni za podmirenje obveza u iznosu od 1.742.550,00 kn, iako su u vrijeme zaključivanja ugovora (konac 2018. i siječanj 2019.) obveze u navedenom iznosu već bile podmirene. Za preostali ugovoreni iznos od 2.350.028,00 kn, u ugovorima o cesiji nije navedeno koje obveze Općine su predmet ugovora, a u glavnoj knjizi i analitičkim evidencijama obveza nema poveznice s računima koji se podmiruju po navedenim ugovorima.

Prema izvadcima sa žiroračuna iz 2018., 2019. i 2020., po navedenim ugovorima o cesiji i reguliranju dugovanja, do veljače 2020. podmireno je 4.603.654,00 kn.

Za dobavljača komunalnih poslova s kojim su zaključeni ugovori o cesiji i reguliranju dugovanja, Financijska agencija je 31. svibnja 2019. podnijela prijedlog za otvaranje stečajnog postupka jer je račun dobavljača komunalnih poslova bio u neprekidnoj blokadi više od 60 dana. Radi utvrđivanja uvjeta za otvaranje stečajnog postupka, trgovački sud je u srpnju 2019. donio rješenje u kojem se dobavljaču komunalnih poslova nalaže da dostavi pisano izvješće o financijsko–gospodarskom stanju društva, koji nije dostavljen. Stečajni postupak je otvoren i zaključen 6. studenoga 2019. te je utvrđeno da dobavljač komunalnih poslova nema imovine iz koje bi se mogli pokriti troškovi stečajnog postupka. U trenutku zatvaranja stečajnog postupka, Općina u svojim poslovnim knjigama nije imala evidentiranih obveza prema navedenom dobavljaču, ali je na računu Potraživanja za predujmove imala evidentirano stanje potraživanja od navedenog dobavljača u iznosu od 505.000,00 kn. Dana 26. studenoga 2019. Općina je zaprimila račune dobavljača komunalnih poslova u iznosu od 3.921.535,00 kn (usluge održavanja nerazvrstanih cesta 2.021.374,00 kn, rušenja kuća 1.398.250,00 kn te usluge održavanja groblja i dodatna ulaganja na građevinskim objektima 501.911,00 kn). Istog dana dobavljač komunalnih poslova brisan je iz sudskog registra.

Uz ugovore o cesiji i ugovore o reguliranju dugovanja, Općina je zaključila i ugovor o asignaciji. Tako je u listopadu 2019. s trgovačkim društvom za održavanje cesta (asignat) te trgovačkim društvom za trgovinu i usluge (asignatar) zaključila ugovor o asignaciji u kojem je navedeno da Općina potražuje 2.000.000,00 kn od asignata na temelju ugovora o zajmu, a duguje asignataru 4.860.000,00 kn. U ugovoru su specificirani računi u vezi s dugovanjem Općine prema trgovačkom društvu za trgovinu i usluge (asignatoru) u ukupnom iznosu 4.860.000,00 kn. Prema podacima iz poslovnih knjiga Općine, Općina nema evidentiranih obveza prema navedenom trgovačkom društvu. Dio računa specificiranih u ugovoru u iznosu od 2.646.411,00 kn (usluge održavanja nerazvrstanih cesta 746.250,00 kn, rušenja kuća 1.398.250,00 kn te usluge održavanja groblja i dodatna ulaganja na građevinskim objektima 501.911,00 kn) odnose se na obveze Općine prema dobavljaču komunalnih poslova i u poslovnim knjigama Općine evidentirani su 26. studenoga 2019., odnosno nakon zaključivanja ugovora o asignaciji. Prema podacima iz ugovora, dio dugovanja u iznosu od 1.500.000,00 kn odnosi na usluge održavanja nerazvrstanih cesta iz 2018., a dio u iznosu od 713.589,00 kn na dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini te zatezne kamate. Za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini i zatezne kamate Općina ne raspolaže dokumentacijom na što se odnose. Trgovačko društvo za održavanje cesta (asignat) je u listopadu 2019., prenijelo na žiroračun trgovačkog društva za trgovinu i usluge (asignatar) 2.000.000,00 kn. Općina je u 2019. asignantu doznačila 733.000,00 kn te 586.000,00 kn do travnja 2020., odnosno ukupno 1.319.000,00 kn. Na navedeni način trgovačkom društvu za trgovinu i usluge (asignantu) doznačeno je prema ugovoru o asignaciji 3.319.000,00 kn iako Općina nije imala obveza prema navedenom društvu.

Od siječnja 2018. do travnja 2020., prema izvodima sa žiroračuna, sredstva u iznosu od 16.668.972,00 kn (u 2018. sredstva u iznosu od 8.008.272,00 kn, u 2019. u iznosu od 8.020.661,00 kn i u 2020. u iznosu od 640.039,00 kn) doznačena su na račun dobavljača komunalnih poslova i drugim pravnim osobama na temelju ugovora o cesiji, asignaciji, eskontu mjenica te faktoringu, zaključenih za podmirivanje obveza dobavljača komunalnih poslova.

Većina isplata je ostvarena na temelju dokumentacije za koju je revizijom utvrđeno da nisu vjerodostojne knjigovodstvene isprave ili Općina ne raspolaže dokumentacijom koja bi dokazala nastanak poslovnog događaja ili da postoje obveze prema pravnim osobama kojima su sredstva doznačena.

Općina je u travnju 2020. s trgovačkim društvom za proizvodnju i trgovinu (preuzimatelj tražbine) i trgovačkim društvom za trgovinu i usluge (prenositelj tražbine) zaključila ugovor o ustupanju ugovora u kojem je navedeno da prenositelj tražbine preuzimatelju tražbine ustupa ugovor o otplati duga iz siječnja 2020. (kojim Općina ne raspolaže). Uz ugovor o ustupanju ugovora o otplati duga, prenositelj tražbine ustupa 36 mjenica, koje je izdala Općina u siječnju 2020. Ugovorom o ustupanju ugovora o otplati duga Općina se obvezala preuzimatelju tražbine platiti 8.154.000,00 kn od svibnja 2020. do travnja 2023. (6.592.495,00 kn uvećano za kamatu u visini od 23,7 % obračunanu za tri godine), a u ugovoru nije navedeno na koje obveze Općine se tražbina odnosi. Do konca listopada 2020. preuzimatelj tražbine se putem mjenica Općine naplatio u iznosu od 1.609.052,00 kn.

Sa žiroračuna Općine obavljena su plaćanja koja su u poslovnim knjigama evidentirana kao predujmovi. Od 2017. do konca 2019. predujmom je plaćeno 6.442.021,00 kn, od toga 1.354.850,00 kn tijekom 2019. Značajniji dio predujmova je isplaćen bez dokumentacije ili iz opisa nije vidljivo za koju su namjenu i svrhu predujmovi isplaćeni. Stanje potraživanja za predujmove u glavnoj knjizi koncem 2019. iskazano je u iznosu od 2.991.773,00 kn, od čega se na potraživanja za predujmove za koje ne postoji dokumentacija iznosi 1.269.000,00 kn.

U glavnoj knjizi evidentirana su potraživanja od izvoditelja radova na objektu doma mjesnog odbora i sportskim objektima u iznosu od 857.453,00 kn te izvoditelja usluge za održavanje nerazvrstanih cesta (dobavljač komunalnih poslova) u iznosu od 664.722,00 kn, odnosno ukupno u iznosu od 1.522.175,00 kn. Potraživanja su evidentirana jer su obveze prema navedenim izvoditeljima dva puta podmirene. Izvoditelji od kojih Općina potražuje duplo plaćena sredstva brisana su iz Sudskog registra. Općina navedena potraživanja nije prijavila u stečajnu masu.

U 2018. Općina je s Agencijom za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju zaključila ugovor o financiranju izgradnje i opremanje dječjeg vrtića. Prema ugovoru, Općina, između ostalog, ima pravo podnijeti zahtjev za isplatom potpore u najviše tri obroka, s tim da prvi obrok iznosi najviše do 50,0 % odobrenih sredstava (predujam). Općina je obvezna opravdati isplaćeni predujam prilaganjem plaćenih računa za odobrena ulaganja pri podnošenju sljedećeg zahtjeva za isplatom sredstava. U kolovozu 2019. Općini je doznačen predujam u iznosu od 2.167.249,00 kn. Do konca 2019. izvoditelj radova je ispostavio račune u iznosu od 4.383.171,00 kn ili 94,8 % ugovorenih radova. Do konca 2019. podmirene su obveze prema izvoditelju u iznosu od 1.955.863,00 kn te obveze koncem godine iznose 2.427.308,00 kn, od čega je na naplatu dospjelo 1.780.215,00 kn. Općina je, zbog neplaćanja obveza za izgradnju i opremanje dječjeg vrtića, u 2019. propustila mogućnost podnošenja zahtjeva za refundaciju sredstava od Agencije.

Iz opisanog načina raspolaganja proračunskim sredstvima proizlazi da su iz općinskog proračuna doznačavana sredstva pravnim osobama prema kojima Općina nije imala obveze ili za koje nema vjerodostojnu dokumentaciju o nastalim obvezama, a pojedine obveze su podmirivane dva puta. Istodobno, Općina se zaduživala i koristila okvirni kredit po žiroračunu za podmirenje obveza te plaćala kamate.

S obzirom na navedeno, Državni ured za reviziju je mišljenja da Općina nije proračunskim sredstvima raspolagala zakonito i racionalno. Odredbom članka 11. Zakona o proračunu propisano je da se proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

Državni ured za reviziju nalaže proračunska sredstva koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja pridržavajući se načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti, u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

6. Javna nabava

- 6.1. Plan nabave za 2019. Općina nije donijela. Prema odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi i članka 3. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, plan nabave za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost nabave jednaka ili veća od 20.000,00 kn donosi čelnik naručitelja za proračunsku ili poslovnu godinu najkasnije u roku od 30 dana od dana donošenja proračuna ili financijskog plana. Naručitelj može plan nabave ažurirati prema potrebi, odnosno izmijeniti ili dopuniti plan nabave tijekom proračunske ili poslovne godine. Prema odredbi članka 4. navedenog Pravilnika, plan nabave i sve njegove kasnije promjene javni naručitelj obvezan je objaviti u standardiziranom obliku u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske u roku osam dana od donošenja ili promjene.

Na mrežnim stranicama Općine objavljena je Izjava o nepostojanju sukoba interesa i Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave kojim su uređeni postupci nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn. Prema navedenom Pravilniku, postupci jednostavne nabave procijenjene vrijednosti manje od 70.000,00 kn provode se izdavanjem narudžbenice. Nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 70.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn te nabava radova procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 70.000,00 kn, a manje od 500.000,00 kn, provodi se slanjem poziva za dostavu ponuda na najmanje tri adrese. Osim navedenog, predviđena je nabava roba, radova i usluga u slučajevima posebnih tehničkih ili umjetničkih razloga, zaštitom isključivih prava te iznimne žurnosti.

U 2019. provedeno je 37 postupaka nabave, od toga su 32 postupka jednostavne nabave provedena na temelju narudžbenica. Narudžbenicom je nabavljeno roba, radova i usluga u vrijednosti od 2.836.694,00 kn ili 76,5 % ukupne jednostavne nabave.

Državni ured za reviziju preporučuje odredbama Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave, za nabavu roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn, utvrditi pravila upućivanja poziva na dostavu ponuda većem broju subjekata, što bi pružilo veću sigurnost odabira najpovoljnije ponude, odnosno doprinijelo učinkovitijem upravljanju proračunskim sredstvima.

Prema Statističkom izvješću o javnoj nabavi za 2019., Općina je provela otvoreni postupak javne nabave i zaključila ugovor za nabavu radova na izgradnji i opremanju dječjeg vrtića u vrijednosti od 3.699.723,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost te postupcima jednostavne nabave nabavila robe, radove i usluge u ukupnoj vrijednosti od 1.980.581,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost.

Podaci o postupcima jednostavne nabave u Statističkom izvješću o javnoj nabavi nisu točni. Revizijom je utvrđeno da je postupcima jednostavne nabave nabavljeno roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 3.706.362,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Općina ne vodi evidenciju jednostavne nabave. Iako vođenje navedene evidencije nije propisano Zakonom o javnoj nabavi, navedeno je potrebno zbog obveze iskazivanja podataka o vrijednosti jednostavne nabave u statističkom izvješću o javnoj nabavi i Registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

Ustrojen je Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i objavljen u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske. Navedeni Registar, kao predmet nabave, sadrži samo izgradnju i opremanje dječjeg vrtića, a ne sadrži predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi je, između ostalog, propisano da se u registru ugovora navode svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kuna.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti plan nabave za proračunsku godinu te u registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma navesti sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju preporučuje voditi evidenciju jednostavne nabave u cilju praćenja vrijednosti nabavljenih roba i usluga čija je procijenjena vrijednost do 200.000,00 kn, odnosno radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn.

Nabava radova na izgradnji spomenika u iznosu od 44.250,00 kn provedena je bez primjene postupka jednostavne nabave, odnosno za nabavu navedenih radova nije ispostavljena narudžbenica. Za nabavu i prijevoz kamena tucanika u iznosu od 110.150,00 kn Općina je ispostavila više narudžbenica, a trebala je slati pozive za dostavu ponuda na najmanje tri adrese.

Odredbom članka 6. Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave je, između ostalog, propisano da se za nabavu radova do 70.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost ispostavlja narudžbenica, a za nabavu roba i usluga od 70.000,00 kn do 200.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednosti, šalju pozivi za dostavu ponuda na najmanje tri adrese.

Državni ured za reviziju nalaže, pri nabavi roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn odnosno radova do 500.000,00 kn postupati u skladu s odredbama Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave.

Za radove na rekonstrukcijama krovišta na dva sportska objekta i objektu doma mjesnog odbora, dodatna ulaganja na objektu doma mjesnog odbora te izgradnji mrtvačnice ostvareni su ukupni rashodi u iznosu od 415.723,00 kn. Navedeni radovi nabavljeni su na temelju ispostavljenih narudžbenica koje ne sadrže elemente ugovora, a ugovori u pisanom obliku nisu zaključeni.

Odredbama članka 49. Zakona o gradnji je, između ostalog, propisano da građenje i stručni nadzor građenja investitor mora pisanim ugovorom povjeriti osobama koje ispunjavaju uvjete za obavljanje tih djelatnosti prema posebnom zakonu. Odredbom članka 620., stavka 2. Zakona o obveznim odnosima propisano je da ugovor o građenju mora biti zaključen u pisanim obliku.

Državni ured za reviziju nalaže, pri nabavi imovine građenjem, zaključiti ugovor u pisanom obliku, u skladu s odredbama Zakona o gradnji i Zakona o obveznim odnosima.

Općina u očitovanju navodi da će pripremiti, sastaviti i objaviti financijske izvještaje u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, namjenski i svrhovito koristiti sredstva te voditi poslovanje usklađeno sa zakonima. Uz godišnji izvještaj o izvršenju proračuna će donijeti izvještaj o zaduživanju te obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka. Navodi da će uskladiti podatke o prihodima i primicima, rashodima i izdacima te rezultatu poslovanja iz glavne knjige s financijskim izvještajima te podacima u godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Nadalje, u poslovnim knjigama će iskazivati točne podatke o stanju novčanih sredstava i vrijednosti dionica i udjela u glavnici te evidentirati imovinu prije aktiviranja kao imovinu u pripremi. Analitičko knjigovodstvo će voditi točno i svrsishodno, potraživanja i prihode evidentirati u poslovnim knjigama i iskazati u financijskim izvještajima, redovno objavljivati financijske izvještaje, ustrojiti grobne očevidnike i registar umrlih osoba te postupiti po ostalim nalogima iz Nacrta izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji.

Provedba naloga i preporuka

- 1.1. Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju Općine za 2017., o čemu je sastavljeno Izvješće. O financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja izražena su uvjetna mišljenja. Revizijom za 2019. provjereno je je li Općina postupila prema nalogima i preporukama danim u prošloj reviziji, u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka.

U tablici u nastavku navode se nalozi i preporuke iz prošle revizije i njihov status. Također, navodi se nalog koji nije primjenjiv.

Tablica broj 4

Provedba naloga i preporuka iz prošle revizije

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
1.	Računovodstveno poslovanje i financijski izvještaji	2017.	Razgraničiti poslove održavanja nerazvrstanih cesta i poslove koji se odnose na dodatna ulaganja i gradnju nerazvrstanih cesta, te ih, ovisno o vrsti, planirati odvojeno u programu održavanja, odnosno programu gradnje komunalne infrastrukture i u poslovnim knjigama evidentirati na odgovarajućim računima rashoda za održavanje, odnosno rashoda za nabavu nefinancijske imovine.	prosinac 2018.	provedeno
2.		2017.	Prihode i rashode te potraživanja evidentirati u skladu s načelima točnosti, istinitosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja te na temelju vjerodostojnih i istinitih knjigovodstvenih isprava.	ožujak 2019.	nije provedeno
3.		2017.	Poslovne promjene u vezi s korištenjem okvirnog kredita po žiroračunu evidentirati u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu.	lipanj 2019.	nije provedeno
4.		2017.	U financijskim izvještajima iskazivati točne podatke o dospjelim i nedospjelim potraživanjima.	veljača 2019.	nije provedeno
5.		2017.	Uskladiti stanje danih i primljenih instrumenata osiguranja plaćanja i izvršenja ugovora sa stvarnim stanjem.	veljača 2019.	nije provedeno
6.		2017.	Bilješke uz financijske izvještaje sastavljati, u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.	veljača 2019.	nije provedeno
7.		2017.	Godišnjim popisom imovine i obveza popisati sva potraživanja i obveze, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	veljača 2019.	nije provedeno
8.		2017.	Usklađivati potraživanja i obveze s kupcima i dobavljačima, u skladu s Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza koju je donijelo Ministarstvo financija.	lipanj 2019.	nije provedeno

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
9.		2017.	Uspostaviti učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi osiguranja pravilnosti u poslovanju, sprječavanja i otklanjanja pogrešaka i osiguranja kvalitete računovodstveno financijskog poslovanja Općine.	rujan 2019.	nije provedeno
10.	Potraživanja	2017.	S trgovačkim društvom za vodne usluge ugovoriti način naplate potraživanja za naknade za priključke na komunalne vodne građevine te naknade za razvoj vodnoga gospodarstva.	lipanj 2019.	nije provedeno
11.		2017.	Poduzimati mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, u skladu s odredbama Zakona o proračunu.	lipanj 2019.	nije provedeno
12.	Rashodi i obveze	2017.	Pri isplati naknada nogometnim sucima, postupati u skladu s odredbama Odluke Županijskog nogometnog saveza Virovitičko-podravske županije o visini naknade službenih osoba.	2019.	provedeno
13.		2017.	Propisati kriterije, mjerila i postupke za dodjelu donacija, u skladu s odredbama Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge.	prosinac 2018.	provedeno
14.		2017.	Kontrolirati zakonito i namjensko korištenje sredstava, u skladu s odredbama Zakona o proračunu.	prosinac 2018.	provedeno
15.		2017.	Ustrojiti grobne očevidnike, u skladu s odredbama Zakona o grobljima.	prosinac 2019.	nije provedeno
16.		2017.	Kod kratkoročnog zaduživanja postupiti, u skladu s odredbama Zakona o proračunu.	rujan 2019.	nije provedeno
17.		2017.	Voditi računa o preuzimanju novih obveza i njihovom dospeljeću.	prosinac 2018.	nije provedeno
18.		2017.	Za pokriće manjka i podmirenje dospjelih obveza sastaviti analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja Općine, prijedlog mjera za otklanjanje utvrđenih uzroka i mjera za stabilno poslovanje te donijeti akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, osobom zaduženom za praćenje) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.	ožujak 2019.	nije provedeno
19.	Javna nabava	2017.	Donositi plan nabave s jasno utvrđenim predmetom nabave, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.	prosinac 2018.	nije provedeno
20.		2017.	Ustrojiti registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.	prosinac 2018.	djelomično provedeno
21.		2017.	Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma objaviti na mrežnim stranicama Općine.	prosinac 2018.	nije primjenjivo

Obrazloženje danog naloga koji je djelomično proveden i koji nije primjenjiv daje se u nastavku.

- Općina je ustrojila Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ali Registar ugovora nije sveobuhvatan jer ne sadrži predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.
- Nalog u vezi s objavom Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na mrežnim stranicama Općine, nije primjenjiv zbog promjene propisa. Odredbom članka 7. Pravilnika o planu nabave, registru ugovara, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi je, između ostalog, propisano da je jedinica lokalne samouprave obvezna registar ugovora i sve njegove kasnije promjene objaviti u standardiziranom obliku u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske u roku od osam dana od dana ustrojavanja ili promjene.

Općina je i nadalje u obvezi postupati prema nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju, koji nisu u cijelosti provedeni.

- 1.2. *Općina u očitovanju navodi da će postupiti po nalogima iz Nacrta izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji.*