

Dr. sc. Ivo Mijoč
Sveučilište J. J. Strossmayera
Ekonomski fakultet u Osijeku
Gajev trg 7, 31000 Osijek
tel:+38531224400; fax:+38531211604

UDK 657.633:352
Prethodno priopćenje

Dr. sc. Dubravka Mahaček
Državni ured za reviziju
Područni ured Požega
Kamenita vrata 8, 34000 Požega
tel. +38534 273611; faks: +38534273671

FINANCIJSKA REVIZIJA I NAMJENSKO KORIŠTENJE SREDSTAVA

SAŽETAK

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju različite vrste prihoda. Njihova pripadnost lokalnoj jedinici i namjena je određena zakonskim propisima. Isto tako se kod trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica ostvaruju prihodi kojima je određena namjena korištenja, a koji su također povezani s proračunom lokalne jedinice. Važnost pravilnog evidentiranja kako naplaćenih prihoda, tako i potraživanja za različite vrste prihoda je značajna jer utječe na pravilno iskazivanje u financijskim izvještajima. Prikazani podaci su temelj za donošenje odluka koje imaju za posljedicu mogućnosti zadovoljavanja potreba stavljenih u nadležnost lokalnih jedinica. Moguće su različite pojavnosti koje nisu poželjne u svezi s raspolaganjem ostvarenima namjenskim приходima. U njihovom uočavanju važnu ulogu ima interni kontrolni sustav te računovodstveni sustav, putem kojih se ispituju financijske i druge informacije za potrebe upravljanja. Cilj rada je istražiti nepravilnosti korištenja sredstava kroz podatke dobivene obavljenim financijskim revizijama i prikazivanje kretanja namjenskih prihoda od komunalne naknade i doprinosa na razini županija.

Ključne riječi: financijska revizija, lokalna i područna (regionalna) samouprava, trgovačko društvo, prihodi, namjenska sredstva, rashodi, zakonska osnova.

1. Uvod

Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čine različite vrste prihoda koji se s obzirom na način prikazivanja u Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, dijele na prihode poslovanja, prihode od prodaje nefinancijske imovine te primitke od financijske imovine i zaduživanja. U okviru prihoda poslovanja evidentiraju se ostvareni prihodi od poreza, čija je osnovna karakteristika da njihova namjena nije propisana, za razliku od drugih vrsta prihoda, primjerice prihoda od imovine (financijske i nefinancijske imovine), prihoda po posebnim propisima (komunalni doprinos, komunalna naknada), te drugih prihoda (razne pomoći, donacije). Prihodi kojima zakonom nije propisana namjena mogu se koristiti za različite proračunske rashode (za zaposlene, nabavu nefinancijske imovine i slično). O raspoloživosti kako nenamjenskih, tako i namjenskih prihoda, ovise rashodi lokalnih jedinica te ulaganja kojima je svrha zadovoljavanje potreba građana. Financijskom revizijom se utvrđuje vjerodostojnost i istinitost financijskih izvještaja i poslovnih knjiga, ali ona isto tako ima za cilj analizirati ostvarenje prihoda te utvrditi namjenski utrošene, a isto tako i nenamjenski utrošene prihode jer nenamjensko trošenje za posljedicu ima pitanje opravdanosti uvođenja pojedinih vrsta prihoda. Nepravilnosti koje se u tom području mogu pojaviti su česte i značajne, ali isto tako po svojoj pojavnosti raznolike. U radu se prati kretanje ostvarenih namjenskih prihoda na temelju podataka dobivenih obavljenom financijskom revizijom.

2. Interna revizija

2.1 Djelokrug i ciljevi interne revizije

Poslovni subjekti uspostavljaju sustav interne revizije. Interna revizija je osnovana sa svrhom da služi poslovnom subjektu. Postupci i rezultati interne revizije mogu biti od izuzetne važnosti vanjskom revizoru iz razloga što je služba interne revizije dio poslovnog subjekta i ne može osigurati isti stupanj neovisnosti za izražavanje mišljenja o financijskim izvješćima koju ima vanjski revizor.

Internu reviziju (engl. internal auditing, njem. innerbetriebliche Rechnungsprüfung, interne revision) obavljaju osobe koje su zaposlenici subjekta u kojemu se revizija obavlja – interni revizori. Internom revizijom se ispituju organizacijski dijelovi

subjekta, način obavljanja poslova i zadataka, donošenje poslovnih odluka, funkcioniranje informacijskoga sustava te funkcioniranje subjekta u cjelini s ciljem unaprjeđivanja i poboljšanja učinkovitosti cjelokupnog poslovanja. Korisnici interne revizije su, prvenstveno, unutarnje službe i odjeli, od uprave, posloводства, do neposrednih izvršitelja te vanjski revizori. Interna revizija obavlja neovisnu procjenu svih poslovnih funkcija društva ispitujući djelovanje sustava internih kontrola, provjeravajući i procjenjujući rizike i njihov utjecaj na djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost poslovanja. Interna revizija je neovisna, služi kao pomoć menadžmentu, a organizirana je unutar društva.

Sukladno MReV-u 610, unutarnja revizija je ocjenjivačka aktivnost utemeljena unutar subjekta kao usluga samom subjektu koja podrazumijeva praćenje (monitoring) internih kontrola. Područja u kojima djeluje interna revizija su:

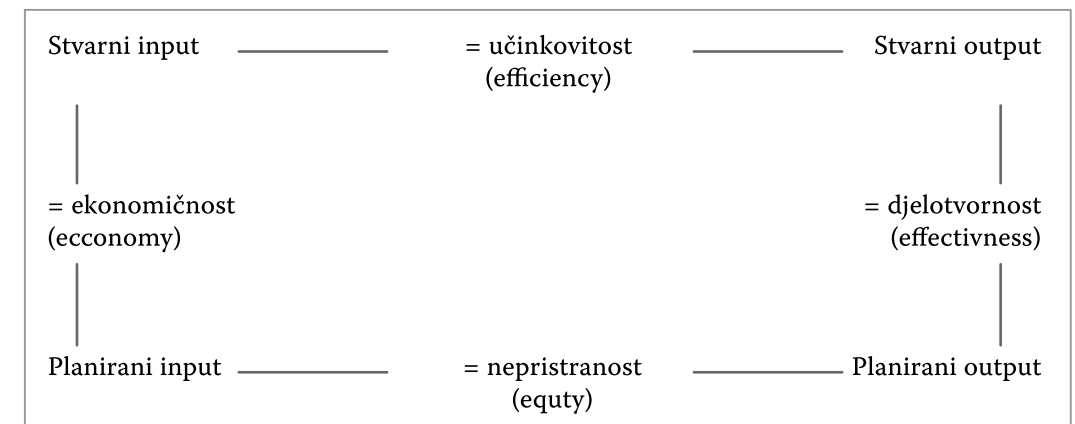
1. Praćenje (monitoring) internih kontrola. Uspostavljanje odgovarajućih internih kontrola odgovornost je menadžmenta koja zahtijeva trajnu pozornost. Menadžment, obično, dodjeljuje određenu odgovornost unutarnjoj reviziji za pregledavanje kontrola, praćenje (monitoring) njihova djelovanja i predlaganje unaprjeđivanja kontrola
2. Ispitivanje financijskih i poslovnih informacija. Ovo može uključiti pregled načina određivanja, mjerenja, razvrstavanja i izvješćivanja o takvim informacijama, posebno propitkivanje o pojedinačnim stavkama uključujući detaljno testiranje transakcija, salda i postupaka
3. Pregledavanje uspješnosti, učinkovitosti i ekonomičnosti poslovanja uključujući pregledavanje nefinancijskih kontrola subjekta
4. Provjeru primjenjivanja zakona, propisa i ostalih vanjskim zahtjeva, kao i politika i odluka menadžmenta i ostalih internih zahtjeva.

Cilj interne revizije je pomoći upravi i menadžmentu u ispitivanju i ocjenjivanju funkcioniranja poslovnog sustava, kao i unaprjeđivanje djelotvornosti i učinkovitosti sustava internih kontrola. Zadatak interne revizije je nadzirati i ispitivati pravilnost rada i poslovanja, primjenu zakona te ostvarivanje ciljeva i zadataka poslovne politike. Ona pomaže upravi i menadžmentu u obavljanju poslova i zadataka iz njihove nadležnosti. Meigs, Whittington,

Pany i Meigs¹ navode kako je zadatak interne revizije istraživanje, ispitivanje i ocjenjivanje sustava internih kontrola pri djelovanju svakog pojedinog poslovnog sustava, izvješćivanje i predlaganje rješenja menadžmentu. Aktivnosti unutarnje revizije trebaju procijeniti i osigurati odgovarajuće preporuke za poboljšanje procesa upravljanja u ostvarivanju sljedećih ciljeva:

1. Odgovarajuće promoviranje etike i vrijednosti unutar organizacije
2. Osiguravanje učinkovite organizacijske izvedbe
3. Učinkovito komuniciranje odgovarajućih područja organizacije s gledišta rizika i kontrola informacija
4. Učinkovito koordiniranje aktivnosti i razmjenu informacija između odbora, vanjske revizije, unutarnjih revizora i uprave.²

Slika br. 1: Značenje „4E“



Izvor: Spremić, I., *Standardi interne revizije, simpozij Interna revizija i kontrola, HZRFD Sekcija internih revizora, Zagreb-Opatija, listopad 1998., str. 58. prema Chambers, A.D., Selim, G.M., Vinten, G., Internal Auditing, Pitman Publishing, London, 1993., str. 83.*

Posebno međunarodna skupina stručnjaka (ekspe-

rata) (GTF – Guidance Task Force) pri Institutu internih revizora (IIA) oblikovala je 1999. godine, „modernu“ definiciju interne revizije pri čemu je interna revizija neovisno i objektivno jamstvo i savjetnička aktivnost koja se rukovodi filozofijom dodatne vrijednosti s namjerom poboljšanja poslovanja organizacije. Interna revizija pomaže organizaciji u ispunjavanju ciljeva, na principima sistematičnosti i discipline, radi procjenjivanja i učinkovitosti upravljanja rizicima, kontrole i korporativnog upravljanja.³ Dakle, pojmovno određenje interne revizije ukazuje na sljedeće temeljne značajke:

1. Internu reviziju provode osobe zaposlene u poduzeću čije se poslovanje ocjenjuje
2. Radi se o neovisnoj funkciji ispitivanja, prosuđivanja i ocjenjivanja bez ikakvih ograničenja ili restrikcija na prosudbu internog revizora
3. Sve aktivnosti poduzeća spadaju u djelokrug rada internog revidiranja

4. Interna revizija organizira se kao podrška i pomoć managementu i organizaciji, u cjelini, stoga je savjetodavna (stožerna), a ne linijska funkcija poduzeća.⁴

Zadaca internih revizora je provoditi unutarnju kontrolu te provjeravati poštivanje uputa i propisa. Rezultat provedene revizije je izvješće nadzornom odboru društva. Nadzorni odbor dužan je odobriti

1 Meigs, W., Whittington, O.R., Pany, K.J., Meigs, R.F., Principles of Auditing, Irwin, 10th Edition, Burr Ridge, Illinois, str. 234.

2 Spencer Pickett, K. H., The Essential Handbook of Internal Auditing, John Wiley&Sons, Ltd., The Atrium, Southern Gate, Chichester, 2005., str. 41.

3 Chapman, C., On the road of change: it's been five years since The IIA adopted a new definition of internal auditing, dostupno na <http://findarticles.com> (01.12.2012.)

4 Tušek, B., Sever, S., Uloga interne revizije u povećanju kvalitete poslovanja poduzeća u Republici Hrvatskoj – empirijsko istraživanje, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, Vol.5 No.1, prosinac 2007. (izvorni znanstveni rad), str. 278.

godišnji plan internih revizora, analizirati njihove rezultate i nadgledati provedbu njihovih preporuka. Predsjednik uprave zadužen je za stvaranje sustava unutarnje kontrole kojima se ustrojava i nadzire tijek podataka o organizaciji društva, primjerice to su podatci o pridržavanju financijskih, poslovnih i pravnih obveza koje mogu predstavljati značajan rizik za društvo. Stoga, unutarnji revizor treba razmatrati i provjeravati učinkovitost takvog sustava najmanje jednom godišnje. Interni revizori su neovisni i objektivni što im omogućuje da donose nepristrane odluke bitne za pravilno vođenje revizije, iznošenje nalaza, prijedloga i preporuka.

Prema Belaku, V., svrha postojanja i djelovanja interne revizije u poduzeću je osigurati zaštitu resursa poduzeća od nelojalnog ponašanja zaposlenih, zaštitu dioničara od nelojalnog ponašanja menadžera, zaštitu vrhovnih menadžera od nelojalnog ponašanja menadžera na nižim razinama.⁵ Interna revizija je potrebna menadžmentu, ističe Spremić, budući da omogućuje unaprjeđenje točnosti i pouzdanosti računovodstvenih i radnih podataka i informacija, kao podloge za odlučivanje, utvrđuje opseg pridržavanja operativnih službi politike poduzeća, zaštićuje imovinu od rasipanja, minimizira rizik od prjevara otkrivajući slabosti u poslovanju, omogućuje da se neuspješne i neučinkovite radnje otkriju i otklone te ukazuje na poštivanje zakonskih propisa.⁶

Interna revizija mora udovoljavati sljedećim kriterijima: ekonomičnosti, učinkovitosti, djelotvornosti i nepristranosti. Navedeni kriteriji poznati su pod nazivom „4E“. Slika br. 1 prikazuje značenje kratice „4E“.

Ekonomičnost (Economy) interne revizije postiže se izvedbom sustava internih kontrola na što jeftiniji i pristupačniji način u smislu kako troškovi kontrole ne smiju biti veći od očekivanih koristi. Učinkovitost (Efficiency), u internoj reviziji očituje se kroz formiranje sustava internih kontrola na učinkovit način. Interna revizija mora biti djelotvorna (Effectiveness), odnosno mora biti u funkciji ispunjavanja postavljenih ciljeva poduzeća. U internoj reviziji, nepristranost (Equity) označuje samostalno i objektivno provođenje sustava internih kontrola i realno izvješćivanje.

5 Belak, V., Menadžersko računovodstvo, RRIPlus, Zagreb, 1995., str. 41.

6 Vujević, I., Revizija, Ekonomski fakultet u Splitu, EFST, Split, 2003., str. 13. prema Spremić, I., Interna revizija, Revizija, br. 1/98., HUR, Zagreb, 1998., str. 50.

U osnovi, interna revizija, prema Popović i Vitezić, podrazumijeva tri različite podvrste revizija:

1. financijsku reviziju
2. reviziju poslovanja
3. upravljačku (operativnu) reviziju.

Financijska revizija propituje objektivnost i realnost prikazanih podataka u financijskim izvješćima. Revizija poslovanja predstavlja nadogradnju financijske revizije, ali je usmjerena na revidiranje učinkovitosti poslovanja organizacijskih jedinica i poslovnih funkcija u poduzeću. Najveću hijerarhijsku razinu u razvoju interne revizije predstavlja upravljačka ili operativna revizija, koja pomaže menadžmentu u rješavanju tekućih problema (optimalizacija ostvarenja profita, fluktuacija zaposlenih, rješavanje određenih specifičnih problema), ali u zadnje vrijeme sve više preuzima savjetodavnu ulogu u poduzeću jer je pretežno orijentirana k budućnosti i predstavlja oruđe top menadžmenta. Stoga, upravljačko-operativna revizija podrazumijeva tri ključna područja - planiranje, organiziranje i kontrolu, zaključuje Vujević.

U nastavku se daje prikaz financijske revizije namjenskog korištenja sredstava u slučaju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

3. Ostvarivanje namjenskih prihoda i primitaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

U okviru ostvarenih prihoda i primitaka kojima lokalne jedinice raspolažu ostvaruju se namjenski prihodi. Ukupno ostvarene prihode i primitke (bez Grada Zagreba) na razini svih županija⁷ čine različite vrste prihoda.

Iz obavljene financijske revizije na primjeru županije⁸ može se vidjeti da se prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose na prihode za de-

7 Detaljnije o tome: mr. sc. Dubravka Mahaček: «Uloga i značenje Državne revizije u nadzoru financiranja i korištenja sredstava na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave», doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek, 2007.

8 Izvješće o obavljenoj reviziji Požeško-slavonske županije za 2009., http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2009/02-lokalne_jedinice/11-pozesko-slavonska_zupanija/280_pozesko-slavonska_zupanija.pdf, dostupno na dan 4.2.2013.

centralizirane funkcije, prihode od pomoći, zakup i prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, lovozakupninu i koncesiju za lov, naknade za iskorištavanje mineralnih sirovina te primitke od financijske imovine. Udjel prihoda koji imaju zakonom propisanu namjenu u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 61,9%. Nadalje se u postupku revizije navodi koliko je od ostvarenih namjenskih prihoda utrošeno za propisane namjene, a koliko nije utrošeno i nalazi se na računu proračuna i u blagajni. Utvrđuje se iznos sredstava koja nisu utrošena za dobivene namjene već su utrošena za druge proračunske rashode i koliko je kojih sredstava nenamjenski utrošeno. Navedeno je vrlo važno utvrditi iz razloga što su zakonom propisane odredbe o nadzoru nad provedbom zakona te kaznene odredbe. Nekorištenje sredstava za zakonom propisane namjene ne opravdava svrhu njihova ostvarivanja u okviru proračuna. Kako bi se moglo utvrditi koliko je prihoda nenamjenski utrošeno potrebno je pristupiti analizi prikupljenih proračunskih prihoda te zakonske podloge za ostvarivanje prihoda kojom je propisana namjena korištenja. S druge strane, postupcima revizije potrebno je utvrditi jesu li se i u kojim iznosima ostvareni prihodi utrošili za navedene namjene. Navedeno se utvrđuje uvidom u poslovne knjige, kao i u izvještaje o utrošenim namjenskim sredstvima te podatcima o plaćanju pojedinih obveza, kao i u stanje obveza na kraju razdoblja.

U primjeru je navedeno da je nenamjenski utrošen dio sredstava koji se odnosi na decentralizirane funkcije, zakup i prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države lovozakupninu i koncesiju za lov, sredstva Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, sredstva povrata od poslovne banke iz programa za kreditiranje razvoja poljoprivrede te sredstva općine ostvarena za ugovorenu namjenu.

Prihodi za financiranje decentraliziranih funkcija odnose se na prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije te pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna. Sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija u 2009. su ostvarena u skladu s odredbama Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2009. (NN, 8/09, 43/09 i 76/09) obuhvaćajući sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija školstva (osnovno školstvo i srednje školstvo), socijalne skrbi (centri za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova

stanovanja korisnicima koji se griju na drva te za domove za starije i nemoćne osobe) i zdravstvenih ustanova. U nalazu obavljene revizije navedeno je kako su se sredstva za decentralizirane funkcije trebala koristiti u skladu s odredbama članka 11. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2009., odnosno za namjene utvrđene u odlukama Vlade Republike Hrvatske o minimalnim financijskim standardima za financiranje decentraliziranih funkcija.

Sredstva ostvarena od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države su se u skladu s odredbama članka 2. Pravilnika o uvjetima i načinu korištenja sredstava ostvarenih od prodaje, zakupa, dugogodišnjeg zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske i koncesije za ribnjake (NN, 45/09) trebala koristiti za financiranje programa uređenja zemljišta i ruralne infrastrukture. Obavljenom financijskom revizijom županije za 2010.¹⁰ ponovljeno je nenamjensko korištenje ovih sredstava, odnosno prihodi od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države su utrošeni za tekuće proračunske potrebe, umjesto za namjene propisane navedenim Pravilnikom. Za sredstva lovozakupnine i koncesije za lov propisano je da se u skladu s odredbama članka 27. Zakona o lovstvu (NN, 140/05, 75/09 i 153/09) koriste za razvoj i unapređenje lovstva, dok su se sredstva Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti u skladu s ugovorom, trebala koristiti za subvencioniranje kamate na poduzetničke kredite. Za ostvarena sredstva od poslovne banke iz programa za kreditiranje razvoja poljoprivrede, prema ugovoru, postoji obveza povrata Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, dok za sredstva koja su ostvarena od općine za otplatu kredita za sportsku dvoranu, postoji obveza prema banci. Na temelju naprijed navedenih vrsta prihoda i zakonskih odredbi u skladu s kojima je prihode trebalo koristiti, revizijom je naloženo korištenje prihoda u skladu s propisanim namjenama.

Iz obavljene financijske revizije na primjeru grada može se vidjeti na koje se sve prihode mogu odnosi-

9 Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se donosi za svaku proračunsku godinu (donesena je za 2010., 2011. te 2012.)

10 Izvješće o obavljenoj reviziji Požeško-slavonske županije za 2010., http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2011/02-lokalne_jedinice/11-pozesko-slavonska_zupanija/281-pozesko-slavonska_zupanija.pdf, dostupno na dan 5. veljače 2013.

ti prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu¹¹. U gradu se prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu mogu odnositi na prihode od pomoći, naknade za koncesije, zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, spomeničku rentu, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, šumski doprinos, naknade za iskorištavanje mineralnih sirovina, donacije, prihode od prodaje zemljišta i gradskih objekata te primitke od financijske imovine i zaduživanja. Udjel svih navedenih namjenskih prihoda u ukupno ostvarenim prihodima iznosi 38,0%. Nadalje, se navodi koliko je od ostvarenih namjenskih prihoda utrošeno za propisane namjene, a koliko nije utrošeno i nalazi se na računu proračuna. Ukoliko neki od ostvarenih namjenskih prihoda nisu utrošeni za namjene za koje su ostvareni potrebno je navesti koji su to prihodi, za koju su namjenu ostvareni, u kojem iznosu su utrošeni za dobivenu namjenu te iznos koji je utrošen za neku drugu namjenu, a potrebno je navesti i koja je to druga namjena bila. U ovom primjeru zaključuje se kako su ostvareni namjenski prihodi raznovrsniji, odnosno ima više vrsta prihoda koje ostvaruje grad u odnosu na županiju, te su i izdašniji izvori financiranja. U primjeru grada, kapitalne pomoći dobivene iz Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, te dijela pomoći Ministarstva financija nisu utrošene za izgradnju infrastrukture u poduzetničkoj zoni i za obnovu vodovodne i plinske mreže već za druge proračunske rashode. Na temelju navedenog, obavljenom revizijom je naloženo korištenje kapitalnih pomoći u skladu s dobivenim namjenama. Namjena za koju je kapitalna pomoć dobivena je utvrđena ugovorom te stoga zaključujemo da grad nije postupio u skladu s ugovorom. Potrebno bi bilo nadalje vidjeti što je ugovorom detaljnije određeno, odnosno može biti određeno razdoblje u kojem određena ulaganja treba izvršiti, a to može biti sljedeća proračunska godina. Naime, pomoć može biti ostvarena u tijeku proračunske godine, a ako do kraja godine ulaganja nisu izvršena, te ako novčanih sredstava na računu proračuna nema, tada je revizijom naloženo korištenje u skladu s dobivenim namjenama. Ako je proračun sačuvao, odnosno na računu proračuna rezervirao sredstva za određenu namjenu za koju su ostvarena tada se ne daje nalog za postupanje.

11 Izvješće o obavljenoj reviziji grada Pakraca za 2009., http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2009/02-lokalne_jedinice/11-pozesko-slavonska_zupanija/283_grad_pakrac.pdf dostupno na dan 4.2.2013.

4. Namjenski prihodi i primitci ostvareni na temelju Zakona o komunalnom gospodarstvu

Odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu¹² određena su sva pitanja koja se tiču obavljanja komunalnih djelatnosti. Komunalne djelatnosti prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu su opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, te drugo. Zakonom je propisano na koji način se može urediti obavljanje komunalnih djelatnosti, a odluku o tome donose lokalne jedinice.

U okviru svojih prihoda lokalne jedinice (općina, grad) ostvaruju prihode od komunalnog doprinosa, komunalne naknade, te naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda. Lokalne jedinice same prikupljaju prihode od komunalne naknade i komunalnog doprinosa, dok prihode od naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda, koji su također prihodi proračuna, najčešće prikupljaju komunalna društva u vlasništvu lokalne jedinice kao isporučitelji komunalne usluge u okviru cijene komunalne usluge. Praćenje naplate svih vrsta prihoda utječe na mogućnosti ulaganja na području lokalne jedinice. Jedinica lokalne samouprave za svaku kalendarsku godinu donosi Program održavanja komunalne infrastrukture koji sadrži namjene za sredstva prikupljena komunalnom naknadom, a to su, najčešće, za odvodnju atmosferskih voda, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje groblja i krematorija i javna rasvjeta. Do kraja ožujka svake godine predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave podnosi se izvješće o izvršenju Programa održavanja komunalne infrastrukture. Za svaku kalendarsku godinu jedinica lokalne samouprave donosi Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji u sebi sadrži opis poslova s procjenom troškova za gradnju objekata i uređaja te nabavu opreme i financijska sredstva potrebna za ostvarenje Programa i izvore financiranja.

12 Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12.

Gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorije, te javnu rasvjetu financira se iz komunalnog doprinosa, proračuna jedinica lokalne samouprave, naknade za koncesiju i drugih izvora. Prema tome, vidimo da ostvarena sredstva komunalnog doprinosa imaju strogo određenu namjenu. Prihodi od komunalnog doprinosa utvrđeni su odlukom o komunalnom doprinosu i rješenjem o visini komunalnog doprinosa. U postupcima revizije, najčešće, nepravilnosti odnose se na nedonošenje Programa održavanja komunalne infrastrukture i Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture sa svim propisanim elementima ili planirana sredstva nisu bila usklađena s planiranim sredstvima u proračunu.

Na području jedinice lokalne samouprave potrebno je ulagati i u izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabavu opreme za opskrbu pitkom vodom te odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda. Financiranje tih objekata također se, prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, obavlja iz cijene komunalne usluge, naknade za priključenje, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesije i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom. Prihodi od naknada za priključenje na objekte i uređaje komunalne infrastrukture odnose se na uplaćene naknade za priključak na objekte i uređaje komunalne infrastrukture za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih i oborinskih voda. Utvrđeni su odlukom o priključenju na komunalnu infrastrukturu, prihodi su jedinice lokalne samouprave, a namjena im je financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Prihode od naknade za priključenje, najčešće, prikuplja trgovačko društvo u vlasništvu jedinice lokalne samouprave te ih usmjerava u skladu sa zakonskim propisima. Cijena komunalne usluge može sadržavati i iznos za održavanje i financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave na kojemu se isporučuje komunalna usluga i taj se iznos doznava u proračun jedinice lokalne samouprave. Isporučitelj usluge pri svakoj promjeni cijene svojih usluga pribavlja prethodnu suglasnost jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje usluga.

U nastavku se prati ostvarenje prihoda od komunalne naknade i doprinosa na razini županija u apsolutnom iznosu i udjel ostvarenih prihoda od komunalne naknade i doprinosa u ukupnim prihodima po županijama.

Značajnost prihoda koji se ostvaruju od komunalnog doprinosa te komunalne naknade, potvrđuje i izračun udjela u ukupno ostvarenim prihodima i primitcima kod pojedinih županija¹³.

Udjel ostvarenja ovih prihoda u samoupravnim jedinicama na razini pojedinih županija u 2005. je različit i kreće se od 6,84% do 22,61%. Iz navedenih podataka zaključujemo da je u 2010. udjel prihoda od komunalne naknade i doprinosa u ukupnim prihodima svih županija 13,6%, dok je u 2011. udjel istih prihoda 13,8%. Udjel prihoda od komunalne naknade i doprinosa¹⁴ u ukupnim prihodima i primitcima svih županija u 2009. je 13,3%. Iz prikazanih podataka u Tablici broj 1 uočava se kako udjel ostvarenja prihoda od komunalne naknade i doprinosa u ukupno ostvarenim prihodima i primitcima na razini svih županija povećao 2011. u odnosu na 2010. Povećanje je pojedinačno zabilježeno kod jedanaest županija o čemu svjedoče izračunani indeksi (stupac 8. u Tablici br. 1). Kod nekih županija je ostvarenje prihoda od komunalne naknade i doprinosa niže od prosječnog, ali također postoje županije kod kojih je ostvarenje ovih prihoda iznad izračunanog prosjeka. Kod onih županija kod kojih je ostvarenje promatranih prihoda veće od prosječnog, proizlazi da su i veći ostvareni namjenski prihodi koji se u ovom slučaju odnose na prihode od komunalne naknade i doprinosa te ima i više raspoloživih sredstava za obavljanje komunalnih djelatnosti. Stoga je u postupcima revizije potrebno obratiti pozornost na korištenje ovih prihoda i uočavanje pojave mogućih nepravilnosti.

Iz podataka prikupljenih u postupcima financijske revizije, a prikazanih u Tablici br. 2, uočavamo da najveće ukupne prihode i primitke ima grad Požega, a najmanje grad Pleternica. Takav odnos je zabilježen i kod ostvarenja prihoda od komunalne naknade i doprinosa te kod udjela ostvarenja istih prihoda u ukupno ostvarenim prihodima i primitcima. Najmanje namjenske prihode od komunalne naknade i doprinosa ostvario je grad Pleternica što će rezultirati manjim raspoloživim sredstvima za obavljanje komunalnih djelatnosti.

13 Detaljnije o tome pogledati: Mahaček, D.: Uloga i značenje Državne revizije u nadzoru financiranja i korištenja sredstava na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Juraja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek, 2007.

14 Izvješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2010., http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2009/izvjesce_o_radu_2010.pdf, dostupno na dan 6. veljače 2013.

Županija	Komunalna naknada i doprinosi 2010.	Ukupni prihodi i primitci 2010.	Udjel u ukupnim prihodima i primitcima 2010.	Komunalna naknada i doprinosi 2011.	Ukupni prihodi i primitci 2011.	Udjel u ukupnim prihodima i primitcima 2011.	Indeks (7/4)
1	2	3	4	5	6	7	8
Zagrebačka županija	156.016.698	1.334.745.897	11,7	150.686.895	1.320.940.960	11,4	97,4
Krapinsko-zagorska	33.359.115	417.847.387	8,0	29.061.423	392.869.351	7,4	92,5
Sisačko-moslavačka	105.903.871	705.575.689	15,0	107.039.112	728.481.100	14,7	98,0
Karlovačka županija	50.038.318	514.274.908	9,7	52.161.875	494.579.331	10,6	109,3
Varaždinska županija	63.001.813	649.428.773	9,7	58.462.753	615.335.418	9,5	97,9
Koprivničko-križevačka	59.200.863	484.755.957	12,2	48.306.876	471.400.229	10,3	84,4
Bjelovarsko-bilogorska	30.731.094	406.015.253	7,6	33.940.482	380.279.606	8,9	117,1
Primorsko-goranska	325.871.937	2.119.500.772	15,4	321.599.215	2.015.395.127	16,0	103,9
Ličko-senjska	51.246.526	304.345.834	16,8	42.460.060	292.272.627	14,5	86,3
Virovitičko-podravska	20.679.925	338.435.857	6,1	21.510.327	292.096.624	7,4	121,3
Požeško-slavonska	17.979.976	264.575.373	6,8	17.651.776	243.496.015	7,3	107,4
Brodsko-posavska	29.001.432	464.370.611	6,3	36.603.380	459.394.735	8,0	127,0
Zadarska županija	149.006.010	866.955.013	17,2	137.685.597	962.873.597	14,3	83,0
Osječko-baranjska	114.126.638	1.222.697.018	9,3	114.799.339	1.115.727.663	10,3	110,8
Šibensko-kninska	58.275.853	529.635.096	11,2	54.692.439	488.985.220	11,2	100
Vukovarsko-srijemska	44.460.702	659.995.052	6,7	45.104.847	574.739.358	7,9	117,9
Splitsko-dalmatinska	359.803.255	2.268.638.303	15,9	392.248.569	2.148.474.940	18,3	115,1
Istarska županija	248.886.939	1.588.667.086	15,7	264.280.184	1.518.143.603	17,4	110,8
Dubrovačko-neretvanska	83.333.226	713.734.620	11,7	84.636.182	751.626.305	11,3	96,6
Međimurska županija	23.747.593	349.966.177	6,8	27.089.991	331.051.916	8,2	120,6
Grad Zagreb	1.060.135.054	6.510.542.935	16,3	977.988.890	6.320.883.078	15,5	95,1
UKUPNO	3.084.806.838	22.714.703.611	13,6	3.018.010.212	21.919.046.803	13,8	101,5

Tablica br. 1: Ostvareni prihodi od komunalne naknade i doprinosa s udjelom u ukupnim prihodima i primitcima po županijama za 2010. i 2011. u kn bez lp

Izvor: Izračun autora na temelju podataka o ostvarenju prihoda iz Izvješća o radu Državnog ureda za reviziju za 2011. i 2012. dostupno na <http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2011/izvjesce-o-radu-drzavnog-ureda-za-reviziju-za-2011.pdf> (4.2.2013.)

Tablica br. 2: Ostvareni prihodi od komunalne naknade i doprinosa u 2011. za neke gradove na području Požeško-slavonske županije u kn bez lp

Izvor: Izračun autora na temelju podataka o izvješća o radu Državnog ureda za reviziju za 2012 dostupno na http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2009/izvjesce_o_radu_2010.pdf (6.2.2013.)

Grad	Komunalna naknada i doprinosi 2011.	Ukupni prihodi i primitci 2011.	Udjel u ukupnim prihodima i primitcima 2011.
1	2	3	4
Pakrac	2.488.638	21.030.864	11,8
Pleternica	1.203.014	19.478.552	6,2
Požega	9.470.467	64.230.337	14,7
UKUPNO	13.162.119	104.739.753	12,6

U 2011. je prosječno ostvarenje prihoda od komunalne naknade i doprinosa na razini svih županija 13,8%, a kod Požeško-slavonske županije je 7,3%, što znači da je udjel ovih prihoda u ukupnim prihodima znatno manji od prosječnoga. Promatrajući neke od gradova u Tablici br. 2, uočavamo da samo jedan grad ima udjel veći od prosječnog za sve županije, dok druga dva grada imaju udjel koji je manji od prosječnog za sve županije, što u konačnici može utjecati na obavljanje komunalnih djelatnosti.

5. Nepravilnosti u korištenju sredstava

Kod korištenja proračunskih sredstava te sredstava trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica koje, također, ubiru prihode čija je namjena zakonom propisana, a koji pripadaju lokalnim jedinicama, moguće su pojave nepravilnosti. Nepravilnosti se mogu pojaviti u svezi s izvršenim uplatama sredstava građana za komunalni doprinos, uplatama naknada za priključenje i troškova priključenja na javni sustav vodoopskrbe i odvodnje te različitih pojavnosti nepravilnog korištenja sredstava (ispostavljene i plaćene situacije za izvedene radove, a da radovi nisu izvedeni, izdanih mjenica kao instrumenata osiguranja plaćanja radova koje su kasnije naplaćene, a da radovi nisu izvedeni i slično). U takvim slučajevima došlo je do određenih šteta za proračun, kako financijskih tako i drugih (izgubljene mogućnosti ulaganja istih sredstava u neke druge projekte). U nastavku se daje primjer postupanja s uplaćenim sredstvima komunalnog doprinosa.

Sredstva komunalnog doprinosa uplaćivala su se na blagajni koja je ustrojena u lokalnoj jedinici. Na temelju rješenja o komunalnom doprinosu utvrđuje se iznos koji je potrebno uplatiti te može biti odobreno plaćanje u obrocima. O izdanim rješenjima potrebno je voditi evidenciju. Nakon što je građanin izvršio uplatu obroka ili iznos obveze u cijelosti, na blagajni putem blagajničke uplatnice, evidentiranje uplate potrebno je provesti u blagajničkom izvještaju te novac položiti na žiro račun proračuna. U glavnoj se knjizi provodi evidentiranje poslovne promjene, na način da je došlo do povećanja novčanih sredstava uz istovremeno evidentiranje u okviru računa prihoda od komunalnoga doprinosa koji su povećali.

Evidencija po svakom građaninu kojemu je izdano rješenje treba biti uredna i osiguravati potrebne podatke o iznosima uplata korisnika te stanju potraživanja od korisnika. Analitička evidencija mora biti usklađena sa sintetičkom evidencijom, a to znači da u određenom razdoblju izvršene uplate moraju u ukupnom iznosu odgovarati zbirnom iznosu evidentiranom u okviru računa glavne knjige.

Kod uplate komunalnog doprinosa mogućnost pojave nepravilnosti ogleđa se u postupanju koje se u nastavku opisuje¹⁵. Osoba koja je zaposlena na blagajni, nakon uplate građaninu izdaje blagajničku uplatnicu, ali istu ne evidentira u blagajničkom izvještaju isti dan i ne položi novac na žiro račun grada, već uplatu prikazuje u nekom drugom danu i novac polaže na žiro račun grada s odgodom, odnosno uplatu izvršava sa zakašnjenjem od primjerice dva ili tri mjeseca ili je ni ne izvršava. Ako analitička i sintetička evidencija nisu usklađene, ili se usklađivanje periodično ne obavlja (mjesečno, tromjesečno), nepravilnost je vrlo teško otkriti, odnosno najčešći način otkrivanja nepravilnosti je da se građaninu pošalje opomena zbog neplaćanja obveze po rješenju, a on prilaže uplatnicu kojom potvrđuje da je obvezu podmirio. Stoga je radi sprječavanja pojave nepravilnosti navedene prirode potrebno poduzeti aktivnosti na redovitom usklađivanju analitičke evidencije (tjednih, mjesečnih uplata) s računima glavne knjige te postupcima unutarnje kontrole posvetiti veću pozornost. Za proračun u slučaju pojave takve nepravilnosti nastaju određene posljedice jer se radi o sredstvima koja su trebala biti utrošena za propisane namjene. Procjenu mogućih posljedica za proračun moguće je utvrditi slanjem opomena građanima za neplaćanje u kojim slučajevima će isti uplatu potvrditi blagajničkom uplatnicom te detaljnim pregledom izdanih rješenja za komunalni doprinos, odnosno neku drugu obvezu koju je dužan podmiriti, pregledom uplata, te provjerom provedenih evidentiranja, odnosno analitičke i sintetičke evidencije.

¹⁵ Izvješće o obavljenoj reviziji grada Slavonskog Broda za 2010., <http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2011/02-lokalne-jedinice/12-brodsko-posavska-zupanija/294-grad-slavonsk-brod.pdf>, dostupno na dan 4. veljače 2013.

6. Zaključak

Financijska revizija ima značajnu ulogu, kako u otkrivanju nepravilnosti i mogućeg nenamjenskoga korištenja sredstava, tako i u sprječavanju mogućih nepravilnosti. Ostvareni prihodi lokalnih jedinica često nisu dovoljni za sve potrebe koje bi se trebale zadovoljiti. Stoga, se ostvarenju proračunskih prihoda posvećuje značajna pozornost, jer o naplati prihoda te njihovom pravilnom evidentiranju, ovisi ispravnost financijskih izvještaja, a u svezi s tim donošenje odluka koje utječu na izvršavanje prora-

čunskih rashoda. Nepravilnosti koje se mogu pojaviti u korištenju namjenskih sredstava su moguće, a najčešće se odnose na raspolaganje novčanim sredstvima od strane odgovornih osoba. Uspostavljena unutarnja kontrola i informacijski sustav te eksterna revizija smanjuju pojavu nepravilnosti, a ako se one ipak pojave, mogu se pravovremeno otkriti i otkloniti. Radom se predstavljaju i objedinjuju relevantni činitelji organizacije i djelovanja internih nadzornih mehanizama i dokazuje utjecaj činitelja (unutarnje kontrole, informacijskog sustava i vanjske revizije) na reviziju financijskih izvještaja.

LITERATURA

1. Belak, V., Menadžersko računovodstvo, RRIFplus, Zagreb, 1995.
2. Chapman, C., On the road of change: it's been five years since The IIA adopted a new definition of internal auditing dostupno na <http://findarticles.com> (01.12.2012.)
3. Izvešće o obavljenoj reviziji grada Pakraca za 2009., http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2009/02-lokalne_jedinice/11-pozesko-slavonska_zupanija/283_grad_pakrac.pdf dostupno na dan 4.2.2013.
4. Izvešće o obavljenoj reviziji grada Slavanskog Broda za 2010., <http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2011/02-lokalne-jedinice/12-brodsko-posavska-zupanija/294-grad-slavonsk-brod.pdf> dostupno na dan 4.2.2013.
5. Izvešće o obavljenoj reviziji Požeško-slavonske županije za 2009., http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2009/02-lokalne_jedinice/11-pozesko-slavonska_zupanija/280_pozesko-slavonska_zupanija.pdf dostupno na dan 4.2.2013.
6. Izvešće o obavljenoj reviziji Požeško-slavonske županije za 2010., <http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2011/02-lokalne-jedinice/11-pozesko-slavonska-zupanija/281-pozesko-slavonska-zupanija.pdf> dostupno na dan 5.2.2013.
7. Izvešće o radu Državnog ureda za reviziju za 2010., http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2009/izvjesce_o_radu_2010.pdf dostupno na dan 5.2.2013.
8. Izvešće o radu Državnog ureda za reviziju za 2011., <http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-rr-2011/izvjesce-o-radu-drzavnog-ureda-za-reviziju-za-2011.pdf> dostupno na dan 5.2.2013.
9. Izvešće o radu Državnog ureda za reviziju za 2012., http://www.revizija.hr/izvjesca/2012-rr-2012/izvjesca_o_radu_drzavnog_ureda_za_reviziju_za_2012.pdf dostupno na dan 5.2.2013.
10. Meigs, W., Whittington, O.R., Pany, K.J., Meigs, R.F., Principles of Auditing, Irwin, 10th Edition, Burr Ridge, Illions
11. Mahaček, D., Uloga i značenje Državne revizije u nadzoru financiranja i korištenja sredstava na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek, 2007.
12. Popović, Ž., Vitezić, N., Revizija i analiza – instrumenti donošenja poslovnih odluka, HZFRD, 2000.
13. Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja sredstava ostvarenih od prodaje, zakupa, dugogodišnjeg zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske i koncesije za ribnjake, NN 45/09
14. Spencer Pickett, K. H., The Essential Handbook of Internal Auditing, John Wiley&Sons, Ltd., The Atrium, Southern Gate, Chichester, 2005.
15. Spremić, I., Standardi interne revizije, simpozij Interna revizija i kontrola, HZRFD Sekcija internih revizora, Zagreb-Opatija, listopad 1998.
16. Tušek, B., Sever, S., Uloga interne revizije u povećanju kvalitete poslovanja poduzeća u Republici Hrvatskoj – empirijsko istraživanje, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, Vol.5 No.1, prosinac 2007. (izvorni znanstveni rad)
17. Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2009., NN 8/09, 43/09 i 76/09
18. Vujević, I., Revizija, Ekonomski fakultet u Splitu, EFST, Split, 2003.
19. Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11 i 144/12
20. Zakon o lovstvu, NN 140/05, 75/09 i 153/09
21. Zakon o proračunu, NN 87/08 i 136/12

Ivo Mijoč

Dubravka Mahaček

FINANCIAL AUDIT AND SPENDING OF APPROPRIATIONS**ABSTRACT**

Local and district (regional) governments receive various forms of revenue. The entitlement to and purpose of this income is determined by law. Likewise for companies owned by local government there are revenues with allocated use, which are also associated with the budget of the local unit. The importance of proper recording of the revenue collected, as well as claims for different types of income is significant because it affects the proper presentation of the financial statements. The presented data are the basis for making decisions, which result in opportunities to meet the needs of local communities. When it comes to the disposal of revenue collected, misconduct or even illegal activities might occur. It is crucial to spot them early on, and here the internal control system and the accounting system have a key role, as they examine the financial and other information for management purposes. The aim of the paper was to investigate irregularities in the use of local funds by examining the data obtained by Financial Audits and to show the movement of appropriations (allocated funds) at the county level.

Keywords: financial audits, local (regional) government, companies, revenues, appropriations, expenditures, legal basis.