REPUBLIKA HRVATSKA
ZADARSKA ŽUPANIJA
GRAD ZADAR

KLASA: 041-01/13-01/04
URBROJ: 2198/01-1/4-13-12
Zadar, 27. studenoga 2013.

- GRADSKOM VIJEĆU GRADA ZADRA -

PREDMET: ***Izvješće Državnog ureda za reviziju - Područni ured Zadar o obavljenoj financijskoj reviziji Grada Zadra za 2012. godinu***

NADLEŽNOST ZA DONOŠENJE: ***GRADSKO VIJEĆE GRADA ZADRA***

PRAVNI TEMELJ: *Zakon o Državnom uredu za reviziju*
(„Narodne novine" br.80/11)

Statut Grada Zadra, članak 27
(„Glasnik Grada Zadra", broj: 9/09, 28/10 i 3/13)

PREDLAGATELJ: ***Gradonačelnik***

IZVJESTITELJ: ***Gradonačelnik***

O b r a z l o ž e n j e

U skladu sa odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11) u privitku se dostavlja Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Grada Zadra za 2012. godinu.

GRADONAČELNIK
Božidar Kalmeta, dipl.ing.v.r.

25/XI/2013.

REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/13-02/38
URBROJ: 613-01-01-13-12

Zadar, 22. studenoga 2013.

GRAD ZADAR
n/p Živko Kolega, predsjednik gradskog vijeća
Zadar, Narodni trg 1

Predmet: Dostava Izvješća o obavljenoj reviziji

U skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), u prilogu se dostavlja Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji Grada Zadra za 2012. koje je dostavljeno zakonskom predstavniku 22. studenoga 2013.

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec., v.r.

Prilog: kao u dopisu

REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD ZADAR

Zadar, studeni 2013.

S A D R Ž A J

		stranica
I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	2
	Financijski izvještaji	3
II.	REVIZIJA ZA 2012.	10
	Ciljevi i područja revizije	10
	Metode i postupci revizije	10
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2011.	10
	Nalaz za 2012.	12
III.	MIŠLJENJE	25

REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/13-02/38
URBROJ: 613-15-13-10

Zadar, 22. studenoga 2013.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI
GRADA ZADRA ZA 2012.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Grada Zadra (dalje u tekstu: Grad) za 2012.

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

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 3. travnja do 22. studenoga 2013.

I. PODACI O GRADU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13 i 45/13) utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Obuhvaća 15 naselja s ukupno 75 062 stanovnika (prema službenim rezultatima popisa stanovništva iz 2011.). Na temelju odredbi Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 86/08 i 57/11), dva naselja u sastavu Grada pripadaju drugoj skupini područja posebne državne skrbi. Prema odredbi članka 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13 - pročišćeni tekst) u svom samoupravnom djelokrugu obavlja 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 šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja te druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Poslovi iz samoupravnog djelokruga se obavljaju putem upravnih tijela (tri ureda i 11 upravnih odjela), koja su ustrojena Odlukom o ustrojstvu upravnih tijela Grada iz srpnja 2009. Grad ima 174 zaposlenika. Ima sedam proračunskih korisnika u kojima radi 467 zaposlenika. Gradsko vijeće ima 28 članova. U veljači 2013., a prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji je stupio na snagu 29. prosinca 2012., su donesene izmjene i dopune Statuta. Prema izmijenjenim odredbama Statuta iz veljače 2013., gradsko vijeće ima 31 člana. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna u revidiranom razdoblju je gradonačelnik Zvonimir Vrančić.

Planiranje

Proračun, odluka o izvršavanju proračuna, te izmjene i dopune proračuna su doneseni u skladu s propisima. Proračunom su prihodi i primici te rashodi i izdaci planirani u iznosu 377.281.674,00 kn. Tijekom 2012. su donesene dvije izmjene i dopune proračuna. Drugim izmjenama i dopunama proračuna iz prosinca 2012., prihodi i primici te rashodi i izdaci su planirani u iznosu 343.937.000,00 kn, što je za 33.344.674,00 kn ili 8,8% manje od planiranih proračunom.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12), donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2013. i 2014. Prema spomenutim projekcijama, planirani su prihodi i primici, odnosno rashodi i izdaci za 2013. u iznosu 363.658.082,00 kn, te za 2014. u iznosu 357.234.767,00 kn. Grad je donio plan razvojnih programa u kojem su iskazani rashodi za investicije i kapitalne pomoći planirane u razdoblju od 2012. do 2014. po programima, godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračun te po izvorima financiranja. Spomenutim planom vrijednosno najznačajnija sredstva je planirano utrošiti za otkup zemljišta i izradu prostorno – planskih dokumenata za izgradnju komunalne infrastrukture u iznosu 58.950.000,00 kn, od čega 22.450.000,00 kn u 2012.

Financijski izvještaji

Grad vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2012., ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 329.581.149,00 kn, što je za 117.648.561,00 kn ili 26,3% manje u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi i primici su za 2012. ostvareni za 14.355.851,00 kn ili 4,2% manje od planiranih.

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

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Prihodi od poreza	133.395.887,00	154.189.560,00	115,6
2.	Pomoći	59.355.863,00	41.145.057,00	69,3
3.	Prihodi od imovine	30.923.117,00	39.039.549,00	126,2
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	64.816.969,00	88.753.116,00	136,9
5.	Prihodi od donacija	6.581,00	140.000,00	-
6.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	119.873,00	480.361,00	-
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	20.233.658,00	5.729.404,00	28,3
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	138.377.762,00	104.102,00	0,1
Ukupno		447.229.710,00	329.581.149,00	73,7

Vrijednosno najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 154.189.560,00 kn ili 46,8% i prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 88.753.116,00 kn ili 26,9%. Svi drugi prihodi i primici iznose 86.638.473,00 kn ili 26,3% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Prihodi od poreza najvećim dijelom se odnose na prihode od poreza i prireza na dohodak u iznosu 132.988.149,00 kn, a prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada najvećim dijelom se odnose na prihode od komunalnog doprinosa i komunalne naknade u iznosu 73.987.403,00 kn.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu se odnose na prihode od dodatnih udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog školstva i vatrogastva, dio prihoda od pomoći, prihode od naknada za koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru, spomeničku rentu, prihode od naknada za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, boravišnu pristojbu, naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, vodni doprinos, prihode od sufinanciranja, prihode od naknade za uporabu javnih cesta što se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila i naknade za financiranje građenja i održavanja nerazvrstanih cesta, prihode od naknade za opremanje građevine komunalnom i drugom infrastrukturom, naknade za vez na nautičkom dijelu luke otvorene za javni promet, komunalni doprinos, komunalnu naknadu, naknade za priključenje na komunalne vodne građevine, kapitalne donacije, uplatu banke u svrhu dodjele stipendija studentima iz obitelji slabijeg imovinskog stanja, prihode od prodaje zemljišta i prihode od prodaje stanova.

Ostvareni su u iznosu 135.449.826,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 41,1%. Prihodi su korišteni za propisane namjene, osim dijela prihoda od prodaje stanova u iznosu 4.492.188,00 kn, koji su utrošeni za druge proračunske namjene.

Prihodi od poreza su ostvareni u iznosu 154.189.560,00 kn, a odnose se na prihode od poreza i prireza na dohodak u iznosu 132.988.149,00 kn (na temelju udjela u porezu na dohodak ostvarenom na području Grada u iznosu 107.656.610,00 kn, prireza porezu na dohodak u iznosu 16.820.738,00 kn i na ime dodatnih udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog školstva i vatrogastva u iznosu 8.510.801,00 kn), poreza na promet nekretnina u iznosu 12.438.580,00 kn, gradskih poreza (porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv i porez na potrošnju) u iznosu 8.758.723,00 kn i druge neraspoređene prihode od poreza (zaprimljene neprepoznate naloge) u iznosu 4.108,00 kn. Prirez porezu na dohodak po stopi 12,0% je uveden u travnju 2012.

Prihodi od pomoći su ostvareni u iznosu 41.145.057,00 kn, a odnose se na pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije osnovnog školstva i vatrogastva u iznosu 16.107.125,00 kn, tekuće pomoći iz proračuna u iznosu 12.840.408,00 kn, kapitalne pomoći iz proračuna u iznosu 11.000.000,00 kn i sredstva doznačena iz Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost u iznosu 1.197.524,00 kn (u svrhu sufinanciranja prijevoza komunalnog otpada s otoka na kopno, sufinanciranja projekta korištenja obnovljivih izvora energije i za energetski certifikat).

Vrijednosno najznačajnije prihode od imovine čine prihodi od zakupa poslovnih prostora u iznosu 17.208.187,00 kn ili 44,1%, zakupa javnih površina u iznosu 7.223.446,00 kn ili 18,5% i prihodi od naknada za koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru u iznosu 3.825.403,00 kn ili 9,8% ukupno ostvarenih prihoda od imovine.

U strukturi prihoda od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, vrijednosno najznačajniji udjel imaju prihodi od komunalne naknade u iznosu 46.427.069,00 kn ili 52,3% i komunalnog doprinosa u iznosu 27.560.334,00 kn ili 31,1%.

Prihode od donacija u iznosu 140.000,00 kn čine kapitalne donacije, od čega 100.000,00 kn u svrhu izgradnje građevina za javnu vodoopskrbu i odvodnju, a 40.000,00 kn u svrhu izgradnje azila za životinje.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 5.729.404,00 kn, a odnose se na prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 4.931.976,00 kn i prihode od prodaje zemljišta u iznosu 797.428,00 kn.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2012., ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 321.822.042,00 kn, što je za 132.377.640,00 kn ili 29,1% manje od ostvarenih prethodne godine. Rashodi i izdaci su za 2012. ostvareni za 22.114.958,00 kn ili 6,4% manje od planiranih.

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

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Rashodi za zaposlene	64.646.795,00	72.025.258,00	111,4
2.	Materijalni rashodi	84.084.130,00	78.291.706,00	93,1
3.	Financijski rashodi	8.617.881,00	4.696.644,00	54,5
4.	Subvencije	17.268.737,00	11.157.558,00	64,6
5.	Pomoći	1.114.495,00	1.645.045,00	147,6
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	2.597.769,00	3.077.627,00	118,5
7.	Ostali rashodi	62.713.106,00	68.206.795,00	108,8
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	71.640.243,00	64.141.190,00	89,5
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	141.516.526,00	18.580.219,00	13,1
	Ukupno	454.199.682,00	321.822.042,00	70,9
Manjak prihoda i primitaka		6.969.972,00		
Višak prihoda i primitaka			7.759.107,00	

Višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 7.759.107,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 90.139.025,00 kn (6.969.972,00 kn iz 2011. i 83.169.053,00 kn iz prethodnih godina), čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 82.379.918,00 kn i čini 25,0% ostvarenih prihoda i primitaka za 2012.

Najznačajniji udjel imaju materijalni rashodi u iznosu 78.291.706,00 kn ili 24,3%, rashodi za zaposlene u iznosu 72.025.258,00 ili 22,4%, ostali rashodi u iznosu 68.206.795,00 kn ili 21,2% te rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 64.141.190,00 kn ili 19,9%. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 39.157.093,00 kn i imaju udjel 12,2% u ukupnim rashodima i izdacima.

Materijalni rashodi su ostvareni u iznosu 78.291.706,00 kn, a odnose se na rashode za usluge u iznosu 60.708.156,00 kn, rashode za materijal i energiju u iznosu 8.861.383,00 kn, ostale nespomenute rashode poslovanja u iznosu 5.551.812,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 3.163.015,00 kn i naknade troškova osobama izvan radnog odnosa u iznosu 7.340,00 kn. Vrijednosno značajniji materijalni rashodi su rashodi za obavljanje komunalnih djelatnosti u iznosu 43.139.413,00 kn.

Rashodi za zaposlene su ostvareni u iznosu 72.025.258,00 kn, a odnose se na bruto plaće u iznosu 59.619.458,00 kn, doprinose na plaće u iznosu 10.570.039,00 kn te ostale rashode za zaposlene u iznosu 1.835.761,00 kn.

Ostali rashodi su ostvareni u iznosu 68.206.795,00 kn, a odnose na tekuće donacije u iznosu 59.914.777,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu 4.210.035,00 kn, naknade štete pravnim i fizičkim osobama u iznosu 3.171.933,00 kn te kapitalne donacije u iznosu 910.050,00 kn. Vrijednosno značajniji rashodi za tekuće donacije su ostvareni po programima javnih potreba (socijalna skrb i zdravstvo, sport, kultura i tehnička kultura) u iznosu 33.625.578,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 64.141.190,00 kn se odnose na rashode na nabavu građevinskih objekata (izgradnja objekata na športskom centru Višnjik, izgradnja javnih površina, cesta, dječjeg vrtića, kupnja zgrada i dvorišta radi zaokruživanja vlasništva nad čitavim kompleksom Jazine za javnu i društvenu namjenu - kultura, odvodnja otpadnih voda, izgradnja javne rasvjete, projekt društveno poticane stanogradnje, nabava montažnih kućica, izgradnja groblja, opskrba pitkom vodom te obnova spomenika kulture) u iznosu 33.689.110,00 kn, otkup zemljišta (za potrebe izgradnje objekata komunalne infrastrukture, športskih objekata, izgradnju poduzetničke zone) u iznosu 17.264.723,00 kn, nabavu nematerijalne imovine (projektna dokumentacija i geodetske podloge) u iznosu 7.234.108,00 kn, dodatna ulaganja na građevinskim objektima u iznosu 3.140.333,00 kn (ulaganja na izgradnji zgrade za potrebe ambulante i dječjeg vrtića i školskim objektima iz decentraliziranih sredstava), postrojenja i opreme u iznosu 1.603.071,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine u iznosu 693.616,00 kn, prijevoznih sredstava kod korisnika proračuna u iznosu 316.010,00 kn te rashode za dodatna ulaganja na postrojenjima i opremi u iznosu 200.219,00 kn (ulaganja na rekonstrukciji i sanaciji kotlovnice iz decentraliziranih sredstava).

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 18.580.219,00 kn se odnose na izdatke za otplatu glavnice primljenih kredita u iznosu 13.688.969,00 kn, izdatke za dionice i udjele u glavnici (za sudjelovanje Grada u postupku preoblikovanja Košarkaškog kluba Zadar iz športske udruge u športsko dioničko društvo) u iznosu 2.711.250,00 kn, te za dane zajmove (stipendije) u iznosu 2.180.000,00 kn. Izdaci za stipendije učenicima i studentima u iznosu 2.080.000,00 kn su iskazani temeljem Pravilnika o stipendiranju i odobravanju drugih oblika pomoći učenicima i studentima i ugovora s poslovnom bankom u iznosu 100.000,00 kn. Grad je u prosincu 2011. s poslovnom bankom zaključio Ugovor o donaciji u svrhu dodjele stipendija studentima iz obitelji slabijeg imovnog stanja za akademsku godinu 2011./2012. Doznačeno je 100.000,00 kn, a po provedenom natječaju i temeljem uvjeta za dodjelu stipendija je dodijeljeno 15 nepovratnih stipendija u iznosu 97.000,00 kn, a 3.000,00 kn je vraćeno banci.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2012., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 1.695.743.721,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2012.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2012.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	617.663.502,00	1.291.436.928,00	209,1
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	227.512.812,00	238.040.620,00	104,6
1.2.	Građevinski objekti	245.317.022,00	905.369.878,00	369,1
1.3.	Postrojenja i oprema	1.350.166,00	1.456.822,00	107,9
1.4.	Prijevozna sredstva	109.985,00	67.718,00	61,6
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	29.664.434,00	19.673.592,00	66,3
1.6.	Druga nefinancijska imovina	113.709.083,00	126.828.298,00	111,5
2.	Financijska imovina	416.364.594,00	404.306.793,00	97,1
2.1.	Novčana sredstva	1.023.232,00	1.798.316,00	175,7
2.2.	Depoziti i ostala potraživanja	4.437.702,00	5.131.420,00	115,6
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	13.117.679,00	12.435.777,00	94,8
2.4.	Dionice i udjeli u glavnici	234.071.356,00	240.404.917,00	102,7
2.5.	Potraživanja za prihode poslovanja	153.291.007,00	140.392.034,00	91,6
2.6.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	10.423.618,00	4.144.329,00	39,8
	Ukupno imovina	1.034.028.096,00	1.695.743.721,00	164,0
3.	Obveze	231.609.087,00	211.629.812,00	91,4
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	70.568.954,00	69.294.152,00	98,2
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	22.744.923,00	17.395.428,00	76,5
3.3.	Obveze za vrijednosne papire	0,00	145.200,00	-
3.4.	Obveze za kredite i zajmove	138.295.210,00	124.521.904,00	90,0
3.5.	Odgođeno plaćanje rashoda i prihodi budućeg razdoblja	0,00	273.128,00	-
4.	Vlastiti izvori	802.419.009,00	1.484.113.909,00	185,0
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	1.034.028.096,00	1.695.743.721,00	164,0
	Izvanbilančni zapisi	3.132.001.766,00	3.124.334.268,00	99,8

Vrijednosno najznačajnija nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost cesta u iznosu 644.079.344,00, zemljišta 238.040.620,00 kn, nematerijalne imovine 125.437.729,00 kn, zgrada znanstvenih, kulturnih i obrazovnih institucija 74.542.865,00 kn, objekata komunalne infrastrukture 61.669.214,00 kn, stambenih objekata (stanovi Grada, za socijalnu skupinu građana, POS stanovi) 52.530.141,00 kn, poslovnih objekata u izgradnji 19.673.592,00 kn, poslovnih prostora 19.406.951,00 kn, povijesnih i kulturnih spomenika 19.030.040,00 kn, te športskih objekata u iznosu 15.803.804,00 kn.

Odlukom o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste (Narodne novine 44/12) Gradu su prenesene nerazvrstane ceste ukupne duljine 99,73 km. Nabavna vrijednost prenesenih cesta iznosi 878.857.647,00 kn, ispravak vrijednosti 234.778.303,00 kn te sadašnja vrijednost iznosi 644.079.344,00 kn.

Vlada Republike Hrvatske je u srpnju 2011. donijela odluku o prodaji potraživanja Ministarstva financija - Porezne uprave Gradu radi kupnje zemljišta namijenjenih za športsko - rekreacijske namjene. Potraživanja od trgovačkog društva u iznosu 11.066.704,00 kn su prodana Gradu za jednu kunu. Grad je u 2011. platio kunu Ministarstvu financija i zatražio tumačenje na koji način i u kojem iznosu će provesti poslovne promjene u proračunskom računovodstvu. Tumačenje nije dostavljeno te je Grad u 2012. povećao vrijednost imovine na temelju iskazanih potraživanja u iznosu 11.066.703,00 kn.

Grad je u svojoj imovini na koncu 2012. iskazao stanje ulaganja u komunalne vodne građevine u vrijednosti 9.116.296,00 kn. Skreće se pozornost na odredbu članka 146. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama (Narodne novine 56/13) kojom je propisano da su jedinice lokalne samouprave dužne u roku jedne godine prenijeti komunalne vodne građevine u svom vlasništvu u vlasništvo javnog isporučitelja vodne usluge, u obliku temeljnog uloga ili prijenosa bez naknade.

Vrijednost dionica i udjela u glavnici koncem godine iskazana u iznosu 240.404.917,00 kn se odnosi na udjele u vlasništvu u 14 trgovačkih društava registriranih za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti te sredstva u iznosu 2.711.250,00 kn unesena u Košarkaški klub Zadar u procesu obveznog preoblikovanja tog kluba u športsko dioničko društvo. Prema rješenju Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa iz srpnja 2010., Košarkaški klub Zadar je ispunio uvjete za obvezno preoblikovanje utvrđene odredbom članka 41. Zakona o športu (Narodne novine 71/06, 150/08, 124/10, 124/11 i 86/12). Na temelju odluke gradskog vijeća iz siječnja 2012., Grad je u svrhu stjecanja uloga u temeljnom kapitalu spomenutog kluba uplatio 1.000.000,00 kn po pozivu za upis i uplatu dionica u prvom upisnom krugu te u petom upisnom krugu zamijenio dio potraživanja od tog kluba na ime komunalne naknade u iznosu 1.711.250,00 kn za dionice. Time je Grad stekao 10 845 dionica nominalne vrijednosti 250,00 kn, što čini 45,2% ukupno raspoređenih dionica u procesu obveznog preoblikovanja kluba. U prosincu 2012. pri nadležnom trgovačkom sudu je upisano osnivanje Košarkaškog kluba športskog dioničkog društva, Zadar. Prema podacima iz sudskog registra, temeljni kapital kluba preoblikovanog u športsko dioničko društvo iznosi 6.000.000,00 kn. U siječnju 2013. uprava športskog dioničkog društva je donijela odluku o uvjetnom povećanju temeljnog kapitala s iznosa 6.000.000,00 kn na iznos 44.631.500,00 kn izdavanjem 154.526 dionica nominalnog iznosa 250,00 kn po dionici, a u svrhu pretvaranja potraživanja vjerovnika u dionice na način utvrđen elaboratom o preoblikovanju. U postupku povećanja temeljnog kapitala športskog dioničkog društva, Grad bi trebao pretvoriti u ulog potraživanje u iznosu 32.394.585,00 kn, koje je Ministarstvo financija prenijelo na Grad temeljem odluke Vlade Republike Hrvatske iz srpnja 2012. i ugovora zaključenog s Gradom u listopadu 2012., te dio potraživanja na ime komunalne naknade u iznosu 559.063,00 kn.

Potraživanja su koncem 2012. iskazana u iznosu 146.397.232,00 kn. Vrijednosno najznačajnija potraživanja se odnose na potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 55.083.520,00 kn, zatezne kamate za proračunske prihode u iznosu 35.609.017,00 kn i zakup poslovnih prostora u iznosu 29.022.898,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 135.255.866,00 kn i čine 92,4% ukupnih potraživanja.

Od ukupnih obveza u iznosu 211.629.812,00 kn, dospjelo je 87.107.908,00 kn, a obveze u iznosu 124.521.904,00 kn nisu dospjele i odnose se na zaduženje kod poslovne banke radi otplate obveznica.

Vrijednosno najznačajnije dospjele obveze se odnose na obveze za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 18.347.199,00 kn, tekuće donacije prema programima javnih potreba u kulturi, tehničkoj kulturi, športu, socijalnoj skrbi, školstvu i drugih javnih potreba na području Grada u 2012. u iznosu 13.036.040,00 kn, naknade za zemljište u iznosu 7.173.932,00 kn, izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture u iznosu 4.692.768,00 kn, obveze prema proračunskim korisnicima (tri dječja vrtića, dvije knjižnice i kazalište) za tekuće poslovanje u iznosu 5.752.429,00 kn, prema Hrvatskim vodama za sredstva naknade za uređenje voda u iznosu 4.147.581,00 kn, obveze za subvencije trgovačkim društvima u suvlasništvu Grada i predškolskim ustanovama za subvencioniranje troškova boravka djece u ustanovama u iznosu 4.311.455,00 kn, kapitalnu pomoć trgovačkom društvu u iznosu 3.000.000,00 kn, decentralizirane funkcije osnovnog školstva u iznosu 1.631.005,00 kn, donaciju Zadarskoj županiji za nabavu opreme za bolnicu u iznosu 1.282.000,00 kn, subvencije poljoprivrednicima i obrtnicima u iznosu 946.501,00 kn te na obveze za vrijednosne papire (neisplaćene stipendije za studeni 2012.) u iznosu 145.200,00 kn.

Izvanbilančni zapisi se odnose se na vrijednost zemljišta koje je, odlukom Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija, pripalo Gradu kao pravnom slijedniku nekadašnje općine Zadar u iznosu 3.041.821.567,00 kn, sredstva ostvarena prodajom stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 49.207.790,00 kn, potraživanja za naknadu za uređenje voda u iznosu 32.307.827,00 kn, koju Grad naplaćuje i doznačuje na račun Hrvatskih voda i na jamstva dana prethodnih godina trgovačkom društvu u većinskom vlasništvu Grada za zaduživanje radi obnove vodoopskrbne infrastrukture u iznosu 997.084,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2012.

Ciljevi i područja revizije

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

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

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa, te dokumentacija i informacije o poslovanju Grada. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima su uspoređeni s podacima iz proračuna i podacima iz ranijeg razdoblja, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave, koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti Grada. Obavljeni su razgovori sa zaposlenicima, u svrhu obrazloženja pojedinih poslovnih događaja.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2011.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Grada za 2011., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

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

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti Državni ured za reviziju je naložio evidentirati vrijednost građevinskog objekta kupljenog na obročnu otplatu i obvezu prema prodavatelju navedenog objekta u skladu s propisima, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, korištenje sredstava za decentralizirane funkcije osnovnog školstva u godini u kojoj su sredstva dobivena i u kojoj su nastale obveze za osnovno školstvo, poduzimanje aktivnosti kako bi se sredstva od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo utrošila za propisane namjene i kod davanja poslovnih prostora u zakup političkim strankama postupanje u skladu sa zakonskim odredbama. Predložio je izraditi program mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka, te voditi računa o preuzimanju obveza.

Revizijom za 2012. je utvrđeno prema kojim nalozima i preporuci je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- sredstva za decentralizirane funkcije osnovnog školstva su korištena u godini u kojoj su dobivena i u kojoj su nastale obveze za osnovno školstvo,

- kod davanja poslovnih prostora u zakup političkim strankama je postupljeno u skladu s propisima.

Nalog i preporuka u postupku izvršenja:

- mjere za naplatu prihoda su poduzimane, ali su dospjela potraživanja i dalje vrijednosno značajna,

- mjere za pokriće manjka prihoda i primitaka su poduzimane na način da su provođene aktivnosti vezane za naplatu prihoda, ali je manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju i dalje vrijednosno značajan.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

- vrijednost građevinskog objekta kupljenog na obročnu otplatu i obveza prema prodavatelju navedenog objekta nisu u poslovnim knjigama evidentirani prema proračunskom računovodstvu,

- sredstva od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo nisu korištena za propisane namjene.

Grad je i nadalje u obvezi postupati prema danim nalozima i preporuci Državnog ureda za reviziju.

Nalaz za 2012.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih financijskih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi i primici, rashodi i izdaci, imovina, obveze i postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na računovodstveno poslovanje, prihode i primitke, rashode i izdatke i postupke javne nabave.

1. Računovodstveno poslovanje

1.1. Grad vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Grad vodi sudske sporove za naplatu potraživanja za proračunske prihode, a određene nekretnine je dao pod hipoteku. U knjizi sudske pošte se evidentiraju podaci o pokrenutim sudskim sporovima, dok evidencija o danim hipotekama nije ustrojena. Bilješke uz Bilancu ne sadrže pregled sporova na sudu koji su u tijeku ni pregled danih hipoteka. Prema odredbi članka 16. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11), obvezne Bilješke uz Bilancu, između ostalog, jesu pregled ostalih ugovornih odnosa i slično, koji, uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke, sporovi na sudu koji su u tijeku i slično).

Na temelju odluke gradskog vijeća iz srpnja 2011., Grad je zaključio ugovor o kupnji zgrade i dvorišta površine 681 m^2. Kupnja nekretnine je ugovorena po cijeni 6.243.936,00 kn, odnosno 832.566,94 EUR plativo u kunama po srednjem tečaju Hrvatske narodne banke važećem na dan plaćanja. Plaćanje je ugovoreno u deset godišnjih iznosa. Do konca 2012. je plaćeno 1.157.473,00 kn, od čega 943.539,00 kn u 2012., što je evidentirano na rashodima za nabavu nefinancijske imovine, te je u imovini iskazana vrijednost nekretnina u iznosu 1.157.473,00 kn.

Na temelju odluke gradskog vijeća iz srpnja 2011. Grad je s košarkaškim klubom u kolovozu 2011. zaključio ugovor prema kojem kupuje od košarkaškog kluba dvije zgrade i igralište površine 3 197,51 m^2 i zemljište površine 3 606 m^2 na kojem se nalaze nekretnine. Elaboratom o procjeni nekretnina iz ožujka 2010. vrijednost zgrada i zemljišta je procijenjena u iznosu 2.676.000 EUR. Kupnja navedenih nekretnina je ugovorena po cijeni od 2.705.000 EUR, odnosno 20.100.568,00 kn uvećana za kamatnu stopu prema tromjesečnom EURIBOR-u važećem na dan obračuna uvećanu za 3,75% godišnje. Plaćanje je ugovoreno u roku deset godina u 20 jednakih polugodišnjih obroka. Ugovorom je utvrđeno da košarkaški klub svoje potraživanje od Grada za isplatu ugovorenog iznosa prenosi na poslovnu banku. Stoga se plaćanje obavlja na poseban depozitni račun banke kod koje je košarkaški klub, istovremeno s kupoprodajom, uzeo dugoročni kredit u iznosu 2.705.000 EUR, uvećan za kamatu. Prema otplatnom planu ukupna obveza Grada iznosi 3.526.663 EUR, od čega se na kredit odnosi 2.705.000 EUR, te na kamate 821.663 EUR. U 2012. plaćanje je obavljeno u iznosu 2.676.135,00 kn, što je evidentirano na rashodima za nabavu nefinancijske imovine, te je u imovini iskazana vrijednost nekretnina u navedenom iznosu.
Prethodno spomenute nekretnine su kupljene radi zaokruživanja vlasništva nad čitavim kompleksom Jazine za javnu i društvenu namjenu – kulturu.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima po osnovu spomenuta dva ugovora iskazana je vrijednost građevinskih objekata i zemljišta u iznosu 3.833.608,00 kn, odnosno u visini plaćenih obveza prema prodavateljima nekretnina. Revizijom je utvrđena vrijednost nabavljene imovine u iznosu 32.902.160,00 kn, što je za 29.068.552,00 kn više od evidentirane imovine. Obveze za nabavljenu imovinu u iznosu 29.068.552,00 kn nisu iskazane. Prema odredbi članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu rashode za kupnju zgrada i zemljišta temeljem kupoprodajnih ugovora je trebalo iskazati uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja i priznati ih na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju. Isto tako, odredbom članka 59. istog Pravilnika, nabavljena imovina se evidentira zaduženjem odgovarajućeg računa nefinancijske imovine i odobrenjem odgovarajućeg računa vlastitih izvora.

Koncem 2012. vrijednost imovine je iskazana u iznosu 1.695.743.721,00 kn, od čega se 240.404.917,00 kn odnosi na vrijednost dionica i udjela u glavnici, koju čine udjeli u vlasništvu u 14 trgovačkih društava registriranih za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti u iznosu 237.693.667,00 kn i sredstva u iznosu 2.711.250,00 kn unesena u Košarkaški klub Zadar u procesu preoblikovanja tog kluba u dioničko društvo. Uvidom u dokumentaciju te podatke iz sudskog registra, utvrđeno je da su udjeli u četiri trgovačka društva koncem godine evidentirani u iznosu 169.043.967,00 kn umjesto u iznosu 168.583.800,00 kn. Do odstupanja knjigovodstvenog u odnosu na stvarno stanje udjela je došlo stoga što u glavnoj knjizi nisu ažurirane promjene udjela u tim društvima, nastale zbog povećanja ili smanjenja temeljnog kapitala društava ili usklađivanja s odredbama Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11 – pročišćeni tekst i 111/12). Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 4. i 5. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojima je, između ostalog, propisano da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti i pouzdanosti, odnosno da je proračun u svom knjigovodstvu obvezan osigurati podatke o stanju imovine.

Grad je trgovačkim društvima u svom vlasništvu i suvlasništvu, na temelju zaključaka gradonačelnika, prenio sredstva za redovno poslovanje u iznosu 11.318.660,00 kn (na računu tekućih donacija iskazano 10.818.660,00 kn i računu subvencija 500.000,00 kn). Sredstva su prenesena trgovačkim društvima koja obavljaju komunalne, sportske i druge djelatnosti (poticanje i razvoj poduzetništva, regionalnog razvoja, gospodarenje obnovljivim izvorima energije i drugo). Državni ured za reviziju je mišljenja da se u proračunu ne mogu osiguravati sredstva za financiranje redovnog poslovanja trgovačkih društava. Također, Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu nisu propisani računi na kojima se evidentiraju prijenosi sredstava trgovačkim društvima za financiranje troškova redovnog poslovanja.

Koncem 2012. stanje izvanbilančnih zapisa je iskazano u iznosu 3.124.334.268,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajniji dio u iznosu 3.041.821.567,00 kn ili 97,4% odnosi na vrijednost zemljišta koje je, odlukom Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija, iz srpnja 1996., pripalo Gradu po teritorijalnom načelu kao pravnom slijedniku nekadašnje Općine Zadar. Grad je u listopadu 1996. podnio nadležnom općinskom sudu prijedlog za uknjižbu spomenutog zemljišta.

Prema podacima povjerenstva za popis gradske imovine iz veljače 1999., procijenjena vrijednost spomenutog zemljišta iznosi 802.832.750,00 DEM, protuvrijednost 3.050.764.450,00 kn po tečaju u vrijeme procjene. Procjena je izvršena na temelju prosječnih cijena po m^2 u katastarskim općinama koje su Gradu pripale po teritorijalnom načelu. U poslovnim knjigama Grada, u okviru izvanbilančnih zapisa, na dan 31. prosinca 2012. je evidentirana vrijednost spomenutog zemljišta u iznosu 3.041.821.567,00 kn. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe iz Upravnog odjela za gospodarenje gradskom imovinom iz svibnja 2013., zemljište navedeno u odluci Komisije Vlade Republike Hrvatske iz srpnja 1996. je rezultat posjedovnog stanja koje je bilo upisano u katastarski operat kod Državne geodetske uprave. U obrazloženju se navodi da je odluka Vlade Republike Hrvatske najvećim dijelom bila neprovediva, jer je upis prava vlasništva bio na privatnim osobama. Grad je u svibnju 2012. s pravnom osobom zaključio ugovor u svrhu analize nekretnina na dijelu katastarskih općina u sastavu Grada, temeljem kojeg je tijekom 2012. izrađena baza podataka o zemljišnim česticama za koje je u katastarskim i zemljišnim knjigama upisan posjed, odnosno vlasništvo u korist Grada. Za zemljišne čestice na području drugih katastarskih općina koje su u sastavu Grada, baza podataka nije ustrojena. S obzirom da nije ustrojena cjelovita baza podataka o zemljišnim česticama u sastavu Grada, spomenute čestice nisu iskazane u imovini.

Državni ured za reviziju predlaže ustrojiti evidenciju o danim hipotekama. Nalaže se sastavljati bilješke uz financijske izvještaje u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Državni ured za reviziju nalaže evidentiranje vrijednosti imovine i obveza te poduzimanje radnji u cilju točnog evidentiranja svih udjela u trgovačkim društvima u glavnoj knjizi u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Mišljenja je da je potrebno poduzeti daljnje radnje u cilju sistematiziranja podataka o zemljišnim česticama za koje je izvršen upis prava vlasništva u korist Grada i ustrojiti cjelovitu evidenciju o zemljištu u vlasništvu Grada, a u cilju iskazivanja točnih podataka o imovini u poslovnim knjigama.

1.2. *Grad je u očitovanju naveo da se podaci o udjelima u trgovačkim društvima neprekidno ažuriraju te da se Ministarstvu financija redovito šalju izvješća i prijavljuju promjene u strukturi udjela. Nadalje navodi da su trgovačka društva u vlasništvu i suvlasništvu Grada osnovana za obavljanje unaprijed određenih djelatnosti (komunalnih, upravljanje sportskim objektima, razvoj poduzetništva i drugo) koje su Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi stavljene u djelokrug velikih gradova. Sredstva iz proračuna Grada trgovačkim društvima za obavljanje komunalnih djelatnosti doznačuju se za pokriće dijela rashoda koji se ne mogu pokriti iz ostvarenih prihoda, a doznačuju se bez protučinidbe kao subvencije koje se daju proizvođačima za poticanje proizvodnje i pružanje usluga, a koje se utvrđuju na temelju razine proizvodnje i/ili količine proizvedenih, prodanih ili uvezenih dobara i usluga. Također, navodi da Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu nisu regulirana pitanja osiguranja sredstava za financiranje redovnog poslovanja komunalnih trgovačkih društava iz proračuna, ali da se izvori sredstava za obavljanje komunalnih djelatnosti prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu osiguravaju iz proračuna jedinice lokalne samouprave. Grad navodi da ne postoji zakonski ili podzakonski akt kojim bi gradovima unaprijed bilo zabranjeno financiranje dijela rashoda svojih poduzeća, da takav zakonski akt nije naveden u nalazu, već da se radi o mišljenju Državnog ureda za reviziju.*

Nadalje je naveo da je u tijeku usklađivanje baze podataka o katastarskim česticama s podacima iz popisa utvrđenog odlukom Komisije Vlade Republike Hrvatske iz srpnja 1996. i utvrđivanje vrijednosti po kojima će navedene čestice biti unesene u računovodstvene evidencije Grada.

1.3. Grad je obveznik primjene računovodstva proračuna u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Odredbama Zakona o proračunu te Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je, između ostalog, što se ima smatrati danim donacijama, subvencijama i pomoćima, odnosno koje su to namjene za koje se mogu koristiti proračunska sredstva u slučajevima kad se rashodi ostvaruju davanjem donacija, subvencija i pomoći. Uvidom u dio zaključaka gradonačelnika i kartica glavne knjige vidljivo je da su sredstva prenesena za pokriće troškova redovnog poslovanja, odnosno da se odobrava kvartalna isplata novčanih sredstava pri čemu namjena nije vidljiva. Odredbom članka 3. stavak 1. točka 56. Zakona o proračunu i odredbom članka 53. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je propisano da su subvencije tekući prijenosi sredstava koji se daju proizvođačima za poticanje proizvodnje određenih proizvoda i pružanja usluga, a mogu se utvrđivati na temelju razine proizvodnje i/ili količine proizvedenih, prodanih ili uvezenih dobara i usluga iz čega proizlazi da u slučaju subvencioniranja trgovačkih društava treba biti razvidno za što se doznačuju sredstva, odnosno na koji način će dana subvencija (prenesena sredstva) utjecati na poboljšanje poslovanja.
Budući iz odredbi navedenog Zakona i Pravilnika ne proizlazi da su proračunska sredstva predviđena za financiranje redovnog poslovanja trgovačkih društava, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da se u proračunu ne mogu osiguravati sredstva za financiranje redovnog poslovanja trgovačkih društava.
Nadalje, Državni ured za reviziju ne osporava mogućnost doznačavanja sredstava trgovačkim društvima ali ista trebaju biti doznačena u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Zakona o komunalnom gospodarstvu zbog čega je navedeno mišljenje i dano, kako bi se ubuduće, a uvažavajući sadržaj odredbi Zakona i Pravilnika koji se odnosi na definiranje pojmova danih donacija, subvencija i pomoći, postupalo u skladu s istima.

2. Prihodi i primici

2.1. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 329.581.149,00 kn, što je za 117.648.561,00 kn ili 26,3% manje u odnosu na prethodnu godinu.

Potraživanja su koncem 2012. iskazana u iznosu 146.397.232,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2011. manja su za 18.484.544,00 kn ili 11,2%. Vrijednosno najznačajnija potraživanja se odnose na potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 55.083.520,00 kn, zatezne kamate u iznosu 35.609.017,00 kn, zakup poslovnih prostora u iznosu 29.022.898,00 kn, gradske poreze u iznosu 9.103.618,00 kn, komunalni doprinos u iznosu 7.478.709,00 kn, potraživanja od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 3.224.433,00 kn (od čega 2.216.318,00 kn na prodaju stanova putem obročne otplate, a 1.008.115,00 kn na prodaju stanova putem stare devizne štednje), zakup javnih površina u svrhu postavljanja kioska i štandova u iznosu 1.414.948,00 kn, spomeničku rentu u iznosu 1.241.351,00 kn, potraživanja za sredstva iz državnog proračuna za financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva u iznosu 1.062.401,00 kn, prodaju zemljišta u iznosu 919.896,00 kn i najamnine za stanove u iznosu 761.900,00 kn.

Dospjela potraživanja iznose 135.255.866,00 kn i čine 92,4% ukupnih potraživanja. Dospjela potraživanja starija od jedne godine iznose 97.112.451,00 kn, dok potraživanja starosti do godinu dana iznose 38.143.415,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja za komunalnu naknadu, zatezne kamate, zakup poslovnih prostora, gradske poreze, potraživanja od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo putem obročne otplate, komunalni doprinos, zakup javnih površina, najamnine za stanove, naknade za priključenje na komunalne vodne građevine i naknade za postavljanje samostojećih reklama u iznosu 131.920.903,00 kn dužnicima su upućivane opomene, opomene pred raskid ugovora, izvršen je upis založnog prava, pokrenuti su ovršni postupci, podnesene su tužbe nadležnom sudu, potraživanja od vjerovnika nad kojima je otvoren stečajni postupak su prijavljena u stečajnu masu, a s Ministarstvom financija je obavljan prijeboj međusobnih potraživanja i obveza na ime prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Za naplatu drugih dospjelih potraživanja u iznosu 3.334.963,00 kn mjere naplate tijekom 2012. nisu poduzimane. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu, tijela jedinice lokalne samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Pozornost valja posvetiti dospjelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05 i 41/08), zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine. Predlaže se utvrđivanje mjerila i kriterija za naplativost dospjelih potraživanja, razrada dospjelih potraživanja i izrada operativnog plana naplate potraživanja.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu u 2012. su ostvareni u iznosu 135.449.826,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 41,1%. Prihodi su korišteni za propisane namjene, osim dijela prihoda od prodaje stanova. Tijekom 2012. prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo su ostvareni u iznosu 4.931.976,00 kn, od čega je za propisane namjene (izgradnju komunalne infrastrukture za zonu društveno poticane stanogradnje) utrošeno 439.788,00 kn, a 4.492.188,00 kn je utrošeno za druge proračunske namjene. Prema odredbi članka 27. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 43/92, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 11/96, 11/97, 68/98, 96/99, 120/00, 94/01 i 78/02), prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo se trebaju koristiti za rješavanje stambenih pitanja socijalno ugroženih osoba, isplatu vlasnicima stanova i osiguranje zamjenskih stanova, dok je odredbom članka 8. Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (Narodne novine 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12 i 7/13), propisano da se mogu koristiti za poticanje stanogradnje (za pribavljanje građevinskog zemljišta, podmirenje troškova komunalne infrastrukture, priključaka i drugih troškova vezanih uz izgradnju stanova iz programa društveno poticane stanogradnje). Za druge proračunske namjene tijekom 2012. su utrošena i preostala sredstva od prodaje stanova iz 2011. u iznosu 597.959,00 kn. U prethodnim godinama prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u ukupnom iznosu 41.847.092,00 kn su utrošeni za druge proračunske namjene. Ukupno je za druge proračunske namjene utrošeno 46.937.239,00 kn sredstava ostvarenih prodajom stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, a u 2012. sredstva nisu nadoknađena.

Odlukama o izvršavanju proračuna Grada iz 2011. i 2012. je utvrđeno da će se rashodi i izdaci, koji se financiraju iz namjenskih prihoda i primitaka Grada te iz prihoda od pomoći, izvršavati do iznosa naplaćenih prihoda i primitaka za te namjene, a eventualne razlike između namjenskih prihoda i rashoda koji se iz njih financiraju mogu se rasporediti u okviru posebnog dijela proračuna uz obvezu namirivanja tih razlika, odnosno povrata tih sredstava u sljedećim proračunskim razdobljima. Proračunom za 2013. i projekcijama proračuna za 2014. i 2015. su planirani rashodi za izgradnju stanova za socijalno ugrožene osobe u ukupnom iznosu 31.400.000,00 kn, od čega 2013. u iznosu 3.000.000,00 kn, 2014. u iznosu 11.700.000,00 kn i 2015. u iznosu 16.700.000,00 kn. Do vremena obavljanja revizije (srpanj 2013.) je utrošeno 121.875,00 kn. U cilju ostvarenja planirane izgradnje, potrebno je u narednom razdoblju voditi računa o korištenju prihoda od prodaje stanova za propisane namjene.

Prihodi od naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru su ostvareni u iznosu 430.819,00 kn. Spomenuta naknada predstavlja novčani iznos koji plaćaju podnositelji zahtjeva u postupku ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade, a prije donošenja rješenja o izvedenom stanju kojim se nezakonito izgrađena zgrada ozakonjuje. Naknada se utvrđuje rješenjem o naknadi. U skladu s odredbom članka 16. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 90/11), koji je bio na snazi do 4. kolovoza 2012., rješenja o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru je donosio Upravni odjel za provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenja. Zaključkom gradonačelnika od 30. kolovoza 2012., donošenje rješenja o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru je stavljeno u nadležnost Upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 25. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 86/12), koji je na snazi od 4. kolovoza 2012., kojom je propisano da se naknada utvrđuje rješenjem o naknadi koje po službenoj dužnosti donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva na čijem se području nalazi zgrada za koju se donosi rješenje o izvedenom stanju. Donošenje spomenutih rješenja od strane nenadležnog upravnog odjela moglo bi u narednom razdoblju, u slučaju neplaćanja naknade i pokretanja prisilnih mjera naplate potraživanja, uvjetovati negativne posljedice za Grad, odnosno nepredviđene rashode zbog pokretanja parničnih postupaka i poništavanje rješenja. Odredbom članka 21. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, koji je bio na snazi do 4. kolovoza 2012., i odredbom članka 31. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, koji je na snazi od 4. kolovoza 2012., između ostalog, je propisano da se sredstva od spomenute naknade koriste prema programu koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Spomenuti program nije donesen. Sredstva od spomenute naknade nisu trošena i nalaze se koncem 2012. na računu proračuna.

Državni ured za reviziju nalaže i dalje poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Nalaže se sredstva od prodaje stanova koristiti za namjene propisane odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo i Zakona o društveno poticanoj stanogradnji. Državni ured za reviziju nalaže u cilju namjenskog korištenja prihoda od naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru donošenje programa propisanog odredbama spomenutog Zakona.

2.2. *Grad je u očitovanju naveo da je u svrhu izgradnje socijalnih stanova po provedenom javnom nadmetanju za projektiranje građevine izrađen idejni projekt i dopuna idejnog projekta (zbog viših energetskih standarda) te da je predmet spreman za postupak ishođenja lokacijske dozvole, odnosno da se do konca 2013. može očekivati izrada cjelovite projektne dokumentacije, a tijekom 2014. i početak gradnje predmetne građevine ukupne procijenjene vrijednosti 25.000.000,00 kn. Nadalje je naveo da su Odlukom o ustrojstvu upravnih tijela Grada poslovi komunalnog gospodarstva podijeljeni između Upravnog odjela za komunalne djelatnosti i Upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša. Upravni odjel za komunalne djelatnosti prioritetno obavlja poslove koji se odnose na trajno i kvalitetno pružanje komunalnih usluga, održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti i obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja, dok Upravni odjel za graditeljstvo i zaštitu okoliša prioritetno obavlja poslove vezane za izgradnju komunalne infrastrukture koji se odnose na planiranje i izradu projektnih dokumenata kao i samu gradnju. Razdiobom poslova komunalnog gospodarstva je došlo i do podjele nadležnosti u odnosu na naplatu prihoda gradskog proračuna, ovisno o namjeni financiranja. Stoga je donošenje rješenja o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru stavljeno u nadležnost Upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša, koji će sredstva od spomenute naknade, na temelju odredbe članka 31. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, koristiti za izradu prostornih planova kojima se propisuju uvjeti i kriteriji za urbanu obnovu i sanaciju područja zahvaćenih nezakonitom gradnjom te za poboljšanje infrastrukture nedovoljno opremljenih i/ili neopremljenih naselja, a koji su u djelokrugu poslova Upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša, a ne Upravnog odjela za komunalne djelatnosti.*

3. Rashodi i izdaci

3.1. Rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 321.822.042,00 kn, što je za 132.377.640,00 kn ili 29,1% manje od ostvarenih prethodne godine.

Višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 7.759.107,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu 90.139.025,00 kn (6.969.972,00 kn iz 2011. i 83.169.053,00 kn iz prethodnih godina) čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 82.379.918,00 kn i čini 25,0% ostvarenih prihoda i primitaka za 2012. Dospjele obveze su iskazane u iznosu 87.107.908,00 kn i čine 26,4% ostvarenih prihoda i primitaka. Mjere za pokriće manjka prihoda i primitaka su poduzimane na način da su provođene aktivnosti vezane za naplatu prihoda, ali su manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju te dospjele obveze i dalje vrijednosno značajni. Stoga se predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka i podmirenje dospjelih obveza te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba koje su u nadležnosti Grada.

Izdaci za dionice i udjele su planirani u iznosu 1.000.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 2.711.250,00 kn, što je za 1.711.250,00 kn ili 171,1% više od plana. Izdaci u iznosu 1.711.250,00 kn se odnose na zamjenu potraživanja za komunalnu naknadu od košarkaškog kluba za dionice u procesu preoblikovanja spomenutog kluba u dioničko društvo, a na temelju odluke gradskog vijeća iz siječnja 2012., kojom je, između ostalog, utvrđeno da se potraživanja Grada od košarkaškog kluba na ime komunalne naknade pretvaraju u dionice u vlasništvu Grada. Ostvarenje rashoda iznad planiranih iznosa nije u skladu s odredbom članka 7. Zakona o proračunu, kojom je propisano ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, povećaju rashodi i izdaci, odnosno, umanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem novih prihoda i primitaka, odnosno smanjenjem predviđenih rashoda i izdataka. Uravnoteženje proračuna se provodi tijekom proračunske godine izmjenama i dopunama proračuna prema postupku za donošenje proračuna. Drugi rashodi i izdaci su ostvareni u okvirima planiranih iznosa.

Rashodi za tekuće donacije su ostvareni u iznosu 56.884.290,00 kn od čega su rashodi za tekuće donacije po programima javnih potreba (socijalna skrb i zdravstvo, sport, kultura i tehnička kultura) ostvareni u iznosu 33.600.289,00 kn. Grad je objavio javne pozive za sve programe javnih potreba, a sredstva se isplaćuju na temelju zaključaka gradonačelnika i spomenutih programa. Rashodi za tekuće donacije u športu su ostvareni u iznosu 23.731.088,00 kn, od čega se na donacije športskim udrugama (klubovima) i savezima odnosi 16.067.977,00 kn. Uvidom u dio dokumentacije je utvrđeno da su sredstva doznačena izravno na račune udruga (klubova) i saveza umjesto putem računa športske zajednice Grada. Športskoj zajednici Grada su doznačena sredstva u iznosu 370.000,00 kn. Odredbom članka 76. Zakona o športu je propisano da sredstvima za zadovoljavanje javnih potreba iz stavka 1. točke 1. do 7. ovoga članka raspolaže športska zajednica u jedinicama lokalne (regionalne) samouprave, te da sredstva za izvršenje programa zadovoljavanja javnih potreba iz stavka 1. ovoga članka jedinica lokalne samouprave prenosi na račun športske zajednice grada. Namjensko korištenje sredstava prati Upravni odjel za kulturu i šport.

Rashodi za tekuće donacije za socijalnu skrb i zdravstvo su ostvareni u iznosu 4.718.183,00 kn, od čega se na donacije udrugama odnosi 1.996.083,00 kn. Opći akt kojim bi se utvrdili kriteriji za raspodjelu sredstava, način ocjenjivanja (bodovanja) kriterija, način prikupljanja projekata (natječaj ili drugo), kontrola i praćenja provedenih projekata i utroška sredstava te drugo, nije donesen. Iz odredbi članka 23. stavka 2. Zakona o udrugama (Narodne novine 88/01 i 11/02-isp.) na temelju kojeg je donesen Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga (Narodne novine 16/07.) te stavka 4. navedenog članka proizlazi da Grad treba donijeti standarde i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga.

Rashodi za tekuće donacije u kulturi su ostvareni u iznosu 4.601.018,00 kn. Programom javnih potreba u kulturi su opisane planirane aktivnosti po ustanovama, udrugama, manifestacijama i djelatnostima u kulturi bez iskazanog iznosa potrebnih sredstava i rasporeda po nositeljima, osim što su za nabavu knjiga Gradske knjižnice Zadar planirana sredstva u iznosu 400.000,00 kn. Grad je 2004. osnovao Kulturno vijeće, kao stručno savjetodavno tijelo, s ciljem poticanja kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, kulturnog amaterizma i alternativnog stvaralaštva te predlaganja mjera za njihovo unapređivanje.

Također, Kulturno vijeće u suradnji s upravnim odjelom za kulturu i šport ocjenjuje i obrađuje pristigle programe na javni poziv. Programom javnih potreba u kulturi nisu utvrđeni kriteriji, rokovi, način raspoređivanja i dodjele sredstava te način praćenja pojedinih programa, kao i posebni kriteriji Kulturnog vijeća za izradu stručnih podloga i mišljenja.
Tekuće donacije u tehničkoj kulturi su ostvarene u iznosu 550.000,00 kn. Programom javnih potreba u tehničkoj kulturi su, po nositeljima, popisane aktivnosti i programi bez iskazanog iznosa potrebnih sredstava i raspodjele po udrugama u tehničkoj kulturi. Predstavničko tijelo nije propisalo kriterije i rokove za utvrđivanje programa javnih potreba u tehničkoj kulturi i osiguravanje sredstava, način njihova raspoređivanja i dodjele, te način praćenja njihova korištenja, što nije u skladu s odredbom članka 22. Zakona o tehničkoj kulturi (Narodne novine 76/93, 11/94. i 38/09).

Izmjenama programa održavanja komunalne infrastrukture sredstva su planirana u iznosu 43.920.000,00 kn, a rashodi za održavanje komunalne infrastrukture su ostvareni u iznosu 43.139.413,00 kn. Sredstva koja su planirana programom su usklađena s planiranom visinom sredstava u proračunu. Odlukom o komunalnim djelatnostima Grada, između ostalog, poslovi dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije te obavljanje usluga izvođenja manjih građevinskih radova (odvoz građevinskog materijala i otpada, demontaža i uklanjanje metalnih ograda, uklanjanje betonskih zidova i slično) i uklanjanje protupravno postavljenih premeta i roba su određeni komunalnim djelatnostima od lokalnog značenja. Rashodi za spomenute djelatnosti su ostvareni u ukupnom iznosu 1.501.792,00 kn. Od toga se na rashode za deratizaciju i dezinsekciju javnih površina, koji nisu planirani programom održavanja komunalne infrastrukture, odnosi 618.970,00 kn. S obzirom da je Grad odlukom o komunalnim djelatnostima utvrdio poslove deratizacije i dezinsekcije komunalnim djelatnostima od lokalnog značenja i obavljanje povjerio na temelju odluke o povjeravanju komunalnih poslova, potrebno je programom održavanja komunalne infrastrukture planirati i pratiti ostvarenje spomenutih usluga.

Rashodi za održavanje groblja su ostvareni u iznosu 364.516,00 kn, a rashodi za održavanje javnog pomorskog dobra (morske plaže) u iznosu 240.681,00 kn. Odlukom o komunalnim djelatnostima iz prosinca 2009., Grad je obavljanje komunalnih djelatnosti održavanja groblja i uređenja morskih plaža povjerio trgovačkim društvima u vlasništvu i suvlasništvu Grada. Revizijom je utvrđeno da obavljanje spomenutih djelatnosti nije povjereno u skladu s donesenom odlukom, jer je radove obavila pravna osoba kojoj je ugovorom povjereno obavljanje kamenoklesarskih i građevinsko obrtničkih radova na održavanju javnih i javno prometnih površina, a koja je odabrana u postupku javnog natječaja u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže izvršavanje proračuna u planiranim iznosima u skladu s odredbama Zakona o proračunu, a sredstva za tekuće donacije u športu prenositi u skladu s odredbama Zakona o športu te raspodjelu sredstava i kontrolu utroška sredstava obavljati u dogovoru sa športskom zajednicom Grada. Također, nalaže se donošenje standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga u skladu s odredbama Zakona o udrugama. Nadalje, nalaže se propisivanje kriterija i rokova za utvrđivanje programa javnih potreba u tehničkoj kulturi, način njihova raspoređivanja i praćenje korištenja sredstava u skladu s odredbama Zakona o tehničkoj kulturi.

Državni ured za reviziju predlaže programom javnih potreba u kulturi propisati kriterije i rokove za utvrđivanje programa javnih potreba i osiguravanje sredstava, način raspoređivanja i dodjele te praćenja korištenja sredstava. Predlaže se programom javnih potreba u kulturi i tehničkoj kulturi planiranje potrebnih sredstava za ostvarenje navedenog programa te raspodjela sredstava po ustanovama, manifestacijama i aktivnostima, odnosno udrugama i projektima radi lakšeg praćenja izvršenja programa. Državni ured za reviziju nalaže programom održavanja komunalne infrastrukture planiranje poslova deratizacije i dezinsekcije javnih površina s iskazom financijskih sredstva, naznakom izvora financiranja i praćenjem ostvarenja kroz izvješće o izvršenju programa u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

3.2. *Grad je u očitovanju naveo da su, iako opći akt kojim bi se utvrdili kriteriji za raspodjelu sredstava, način ocjenjivanja kriterija, način prikupljanja projekata, kontrola i praćenje provedenih projekata i utroška sredstava nije donesen, poštivane odredbe članka 23. Zakona o udrugama, prema kojima se sredstva dodjeljuju na temelju natječaja za projekte ili programe koji su od osobitog interesa za opće dobro. Nadalje, navodi da se visina sredstava koja se dodjeljuju udrugama utvrđuje u proračunu, a da su u javnom pozivu navedena područja djelovanja, sadržaj programa i projekata, financijski plan, kriteriji na temelju kojih se utvrđuje prednost prilikom odabira te da se za dodjelu sredstava mogu natjecati samo udruge upisane u sudski registar. Također, Grad navodi da se pristupilo izradi spomenutog općeg akta. Nadalje, Grad navodi da će donijeti kriterije za utvrđivanje javnih potreba u tehničkoj kulturi te da su rokovi, a djelomično i kriteriji utvrđeni u javnom pozivu. Također, Grad navodi da se program javnih potreba u kulturi utvrđuje temeljem zakonske obveze o raspisivanju poziva i donosi usvajanjem proračuna za tekuću godinu, a da je program koji se objavljuje u službenom glasniku Grada sukladan financijskom prikazu odobrenih sredstava i čini njegov sastavni dio. Nadalje se navodi da je upravni odjel donio kriterije po kojima je raspodjela sredstava transparentna, ali da su kriteriji nezavršeni s obzirom na Kulturno vijeće koje je željelo sudjelovati u izradi te precizno odrediti kriterije po programskim područjima, uredu nije dostavilo svoje prijedloge.*
Također, se navodi da su praćenje i raspodjela sredstava jasni jer se rješenja dostavljaju isključivo po obavljenim programima i temeljem računa ili ugovora ovisno o programu. Vezano uz nepravilnosti u nalazu za obavljanje komunalnih djelatnosti, Grad se nije očitovao već predlaže tekst nacrta izvješća, kojeg zbog obima ne citiramo, a iz kojeg proizlazi da se poslovi dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije obavljaju prema Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti te da se program održavanja komunalne infrastrukture donosi temeljem članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu, što ne uključuje djelatnosti dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije ni obavljanje usluga izvođenja manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba za potrebe komunalnog gospodarstva. Nadalje, Grad predlaže tekst iz kojeg proizlazi da, iako je obavljanje komunalnih djelatnosti održavanja groblja i uređenja morskih plaža povjerio trgovačkim društvima u vlasništvu Grada, neophodne i neodgodive poslove na većem broju manjih groblja te održavanje velikog broja prirodnih plaža koje graniče s šetnicama i javnim cestama obavlja pravna osoba koja je odabrana u postupku javnog natječaja za obavljanje kamenoklesarskih i građevinsko obrtničkih radova na održavanju javnih i javno prometnih površina. Naime, veći broj manjih groblja, za koje grobne evidencije i drugo ne obavlja trgovačko društvo u vlasništvu Grada, su u postupku sređivanja vlasničkih odnosa. Također, trgovačko društvo u vlasništvu Grada upravlja i održava uređenu plažu Kolovare i nekoliko prirodnih plaža s prisutnim velikim brojem kupača gdje je potrebna pojačana sigurnost kupača.

3.3. Odluka o komunalnim djelatnostima je opći akt kojim Grad uređuje poslove iz samoupravnog djelokruga što se odnose na organiziranje obavljanja komunalnih djelatnosti, odnosno utvrđuje komunalne djelatnosti od lokalnog značenja te način povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti. Odlukom Grada poslovi dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije su utvrđeni komunalnom djelatnošću od lokalnog značenja. Program održavanja komunalne infrastrukture donosi se na temelju članka 28. Zakona o komunalnog gospodarstvu, za obavljanje djelatnosti iz članka 22. stavak 1. spomenutog Zakona, prema kojem su sredstva komunalne naknade namijenjena financiranju obavljanja, između ostalog i komunalne djelatnosti održavanja javnih površina. Uvidom u ispostavljene račune vidljivo je da se obvezatna preventivna deratizacija obavljala na zelenim površinama, dvorištima stambenih objekata, ruševinama i napuštenim objektima, obali mora i odlagalištima otpada te da se obavljala adulticidna dezinsekcija (suzbijanje komaraca na otvorenom) i larvicidna dezinsekcija zapuštenih zdenaca i cisterni, pri čemu su izvršeni rashodi u iznosu 618.970,00 kn. Prema odredbama članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu, program održavanja komunalne infrastrukture treba sadržavati opis i opseg poslova s procjenom pojedinih troškova, iskazom potrebnih financijskih sredstava i naznakom izvora financiranja za komunalne djelatnosti. Obavljanje poslova deratizacije i dezinsekcije na javnim površinama nije planirano programom održavanja komunalne infrastrukture. Za obavljanje spomenutih poslova za područje Grada za 2012. donesen je provedbeni plan koji sadrži obveznike, preventivne, mehaničke, fizikalne, kemijske i biološke mjere i postupke provođenja dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije s opisom mjera i postupaka ovisno o vrsti javne površine ili objekta, a ne sadrži podatke propisane odredbama članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Spomenuti plan izradio je Zavod za javno zdravstvo Zadar, a odlukom gradonačelnika iz siječnja 2012. je usvojen.
Napominjemo da je Grad programom održavanja komunalne infrastrukture, osim za djelatnosti utvrđene člankom 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu, planirao sredstva i izvore sredstava i za neke komunalne djelatnosti od lokalnog značenja (božićno - novogodišnje kićenje Grada, održavanje gradskih bedema te izradu skica i idejnih rješenja) u iznosu 480.000,00 kn. Tijekom 2012. su ostvareni rashodi za djelatnost božićno - novogodišnje kićenje Grada u iznosu 299.485,00 kn. Stoga Državni ured za reviziju ostaje pri nalogu da se komunalna djelatnost od lokalnog značenja (poslovi dezinsekcije i deratizacije koji se obavljaju na javnim površinama) treba planirati programom održavanja komunalne infrastrukture te da treba pratiti njeno ostvarenje.

4. Postupci javne nabave

4.1. Grad je donio plan nabave za 2012. Posljednjim izmjenama plana nabave je planirana nabava roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti 49.667.810,00 kn. Plan nabave i izmjene plana su objavljene na internetskim stranicama Grada u propisanom roku. Grad je u 2012. proveo 29 postupka javne nabave i to 22 otvorena postupka javne nabave, tri postupka za usluge iz Dodatka IIB, tri pregovaračka postupka bez prethodne objave te jedan otvoreni postupak s namjerom zaključenja okvirnog sporazuma. Od 29 provedenih otvorenih postupaka, jedan postupak je poništen jer nije pristigla nijedna ponuda. Po provedenim otvorenim postupcima javne nabave je zaključen 21 ugovor prema kojima je ukupna vrijednost nabave ugovorena u iznosu 15.491.668,00 kn.

Po provedenim pregovaračkim postupcima bez prethodne objave su zaključena tri ugovora prema kojim je ukupna vrijednost nabave roba, radova i usluga ugovorena u iznosu 1.345.778,00 kn. Za nabavu odvjetničkih usluga, usluga čuvanja imovine i osoba te montažu, opremanje, organizaciju rada i upravljanje mobilnim natkrivenim klizalištem su provedeni posebni postupci javne nabave (usluge iz Dodatka IIB Zakona o javnoj nabavi), a nabava usluga je ugovorena u vrijednosti 799.591,00 kn. Tijekom 2012. je zaključeno 27 ugovora i jedan okvirni sporazum (za nabavu lož ulja za 2013. i 2014.) kojim je nabava ugovorena u vrijednosti 3.379.461,00 kn. Rashodi za nabavu čija je procijenjena vrijednost do 70.000,00 kn iznose 4.433.147,00 kn. Registar ugovora i statističko izvješće o javnoj nabavi za 2012. te Izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu su sastavljeni. Podaci o internetskim stranicama Grada su dostavljeni središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave.

Za izvođenje građevinskih radova za uređenje Trga Petra Zoranića i Poljane Šime Budinića u 2010. je proveden otvoreni postupak javne nabave. Ugovor s izvoditeljem je zaključen u siječnju 2011., a radovi su ugovoreni u vrijednosti 7.072.515,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 8.699.194,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Radovi su započeli koncem siječnja 2011. Završetak radova je ugovoren u roku 180 kalendarskih dana, odnosno do konca srpnja 2011. Izvoditelj je u veljači 2012. zatražio produljenje roka za 15 radnih dana radi vremenskih uvjeta, koji je odobren. Na temelju zahtjeva izvoditelja iz travnja 2013. je zaključen dodatak ugovoru za produženje roka te je drugi rok za završetak radova ugovoren do početka svibnja 2013. U vrijeme revizije (svibanj 2013.) radovi nisu završeni. Izvoditelj je do konca travnja 2013. ispostavio privremene situacije u ukupnom iznosu 8.506.418,00 kn, od čega u 2011. u iznosu 2.308.545,00 kn, u 2012. u iznosu 4.965.000,00 kn te u 2013. u iznosu 1.232.873,00 kn. Uvidom u privremene situacije je utvrđeno da su radovi prema ugovoru izvedeni u vrijednosti 7.090.167,00 kn, a dodatni radovi u vrijednosti 1.416.251,00 kn ili 16,3% osnovnog ugovora. Prema mišljenju nadzornog inženjera, projektantskog te arheološkog nadzora za stavljanje spomenutog trga i poljane u funkciju, bilo je neophodno obaviti dodatne radove, koji nisu bili uključeni u osnovni projekt. Dodatni radovi se odnose na građevinsko-obrtničke radove i konzervatorsko-restauratorske radove, kamenarske radove, vodomontažne radove, elektrointalaterske radove, sanaciju kolone i nabavu klupa. Izvoditelj je sastavio troškovnik dodatnih radova u vrijednosti 1.201.273,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 1.501.591,00 kn s porezom na dodanu vrijednost ili 17,3% osnovnog ugovora. Za navedene radove nisu provedeni postupci javne nabave što nije u skladu s odredbama članka 5. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11 i 83/13), kojim je propisano da su javni naručitelji, obveznici primjene navedenog Zakona.

Državni ured za reviziju nalaže kod nabave radova postupanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

4.2. *Grad je u očitovanju naveo da su radovi izvedeni u konzervatorski i arheološki zaštićenoj lokaciji te je tijekom izvođenja radova dolazilo do spoznaje da je u nekim slučajevima bilo potrebno izmijeniti projektna rješenja kako bi se poštovali konzervatorski i arheološki uvjeti i postigla zaštita arheoloških nalaza i postojećeg vrijednog raslinja, a da se bitno ne mijenja koncepcija projekta. Dalje navodi da su se dodatni radovi događali u kontinuitetu izgradnje, a potreba za izvođenjem radova, njihova količina i vrijednost je utvrđena u suradnji predstavnika svih sudionika u gradnji (investitor, izvođač, stručni nadzor, projektantski nadzor, arheološki nadzor).*

Stoga nije bilo moguće svaki put kada se ukaže potreba za nekim dodatnim radom pokrenuti pregovarački postupak, a radovi su se morali završiti u primjerenom roku te je Grad odobrio izvođenje dodatnih radova bez provedbe pregovaračkog postupka javne nabave, a u međuvremenu je pokrenuo postupak javne nabave.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Grada za 2012. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.

2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.

3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:

   - Revizijom obavljenom za 2011., utvrđene nepravilnosti koje se odnose na naplatu prihoda, poduzimanje mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka, evidentiranje vrijednosti imovine i obveza u skladu s propisima te namjensko korištenje prihoda, ponovljene su i u 2012.

   - U poslovnim knjigama nije iskazana vrijednost građevinskih objekata i zemljišta u iznosu 29.068.552,00 kn i obveza u iznosu 29.068.552,00 kn. Udjeli u četiri trgovačka društva koncem godine su evidentirani u većem iznosu za 460.167,00 kn. U izvanbilančnim zapisima je, između ostalog, iskazano zemljište procijenjene vrijednosti 3.041.821.567,00 kn, koje je, odlukom Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija iz srpnja 1996., pripalo Gradu kao pravnom slijedniku nekadašnje Općine Zadar. Cjelovita baza podataka o zemljišnim česticama u sastavu Grada nije ustrojena te spomenute čestice nisu iskazane u imovini. (točka 1. Nalaza)

   - Koncem godine dospjela potraživanja iznose 135.255.866,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja u iznosu 3.334.963,00 kn mjere naplate tijekom 2012. nisu poduzimane. Vrijednosno najznačajniji dio ostvarenih prihoda od prodaje stanova u iznosu 4.492.188,00 kn ili 91,1% je utrošen za druge proračunske namjene. Stanje sredstava ostvarenih prodajom stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo koncem 2012. je iskazano u iznosu 49.207.790,00 kn, od čega 2.270.551,00 kn čine potraživanja koja je Grad stekao temeljem oročavanja sredstava od prodaje stanova do prosinca 2000., dok je 46.937.239,00 kn utrošeno za druge proračunske namjene (41.847.092,00 kn u ranijim godinama i 5.090.147,00 kn tijekom 2012. Proračunom za 2013. i projekcijama proračuna za 2014. i 2015., planirani su rashodi za izgradnju stanova za socijalno ugrožene osobe u ukupnom iznosu 31.400.000,00 kn, od čega 2013. u iznosu 3.000.000,00 kn, 2014. u iznosu 11.700.000,00 kn i 2015. u iznosu 16.700.000,00 kn. Do vremena obavljanja revizije (srpanj 2013.) je utrošeno 121.875,00 kn. (točka 2. Nalaza)

- Manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 82.379.918,00 kn, a dospjele obveze 87.107.908,00 kn i čine 26,4% ostvarenih prihoda i primitaka za 2012. Iznad plana za 1.711.250,00 kn ili 171,1% su ostvareni izdaci za dionice i udjele. Tekuće donacije športskim udrugama (klubovima) i savezima iznose 16.067.977,00 kn, a doznačene su izravno na račune udruga (klubova) i saveza umjesto putem računa športske zajednice Grada. Rashodi za tekuće donacije udrugama po programu za socijalnu skrb i zdravstvo iznose 4.718.183,00 kn, kulturu 4.601.018,00 kn i tehničku kulturu 550.000,00 kn, a programom javnih potreba i općim aktima nisu utvrđeni kriteriji, način ocjenjivanja, prikupljanja, kontrole i praćenja provedenih projekata i utroška sredstava. Programom održavanja komunalne infrastrukture nije planirana djelatnost od lokalnog značenja, odnosno poslovi dezinsekcije i deratizacije, a rashodi su ostvareni u iznosu 618.970,00 kn. Obavljanje komunalnih djelatnosti održavanja groblja i javnog pomorskog dobra (morske plaže) u iznosu 605.197,00 kn obavila je pravna osoba kojoj spomenuti poslovi nisu povjereni odlukom o komunalnim djelatnostima. (točka 3. Nalaza)

- Nabava građevinskih radova za uređenje trga i poljane u vrijednosti 1.416.251,00 kn nije provedena u skladu s propisima o javnoj nabavi. (točka 4. Nalaza)

4. Grad obuhvaća 15 naselja s ukupno 75 062 stanovnika. Dva naselja pripadaju skupini područja posebne državne skrbi. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga je ustrojeno jedanaest upravnih odjela i tri ureda. Grad ima 174 zaposlenika. Zakonski predstavnik je u 2012. bio gradonačelnik Zvonimir Vrančić. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 329.581.149,00 kn, a rashodi i izdaci u iznosu 321.822.042,00 kn. Višak prihoda i primitaka tekuće godine iznosi 7.759.107,00 kn, a preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina 90.139.025,00 kn te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 82.379.918,00 kn. Dospjele obveze koncem 2012. iznose 87.107.908,00 kn i čine 26,4% ostvarenih prihoda i primitaka. Vrijednosno najznačajniji prihodi i primici su ostvareni od prihoda od poreza u iznosu 154.189.560,00 kn ili 46,8% i prihoda od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 88.753.116,00 kn ili 26,9% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Prihodi koji imaju propisanu namjenu su ostvareni u iznosu 135.449.826,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 41,1%. Prihodi su korišteni za propisane namjene, osim dijela prihoda od prodaje stanova u iznosu 5.090.147,00 kn. Potraživanja koncem 2012. iznose 146.397.232,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu manja su za 18.484.544,00 kn ili 11,2%. Dospjela potraživanja iznose 135.255.866,00 kn, a vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalnu naknadu, zatezne kamate, zakup poslovnih prostora i gradske poreze u iznosu 126.116.226,00 kn ili 93,2% dospjelih potraživanja. Za naplatu dospjelih potraživanja u iznosu 3.334.963,00 kn mjere naplate tijekom 2012. nisu poduzimane. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba. U 2012. Grad nije davao jamstva ni suglasnosti za zaduživanje i nije se zaduživao. Prethodnih godina je dao jamstvo trgovačkom društvu u većinskom vlasništvu Grada u svrhu zaduživanja radi obnove vodoopskrbne infrastrukture i zadužio se kod poslovne banke u svrhu isplate glavnice kupcima obveznica izdanim za izgradnju zatvorenog bazenskog plivališta i višenamjenske športske dvorane.

Koncem 2012. stanje danih jamstava iznosi 997.084,00 kn, a stanje zaduženja iznosi 124.521.904,00 kn. Tijekom 2012. je davao zajmove učenicima i studentima. Stanje danih zajmova koncem godine iznosi 12.435.777,00 kn, a odnosi se na zajmove učenicima i studentima u iznosu 8.585.777,00 kn, sredstva deponirana kod poslovne banke radi kreditiranja malog gospodarstva u iznosu 3.350.000,00 kn i zajam trgovačkom društvu u suvlasništvu Grada radi osiguranja jamstvenog potencijala za realizaciju projekta poticanja malog i srednjeg poduzetništva u iznosu 500.000,00 kn. Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su materijalni rashodi s udjelom 24,3% u ukupno ostvarenim rashodima i izdacima. Značajan udjel u ukupnim rashodima i izdacima imaju rashodi za zaposlene u iznosu 72.025.258,00 ili 22,4%, ostali rashodi (tekuće i kapitalne donacije, kapitalne pomoći i naknade štete pravnim i fizičkim osobama) u iznosu 68.206.795,00 kn ili 21,2% i rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 64.141.190,00 kn ili 19,9%. Ured za unutarnju reviziju tijekom godine je obavio pet revizija. Po provedenim revizijama je dano osam preporuka. Za nabavu roba, radova i usluga je zaključeno 27 ugovora i jedan okvirni sporazum, prema kojima je ukupna vrijednost nabave ugovorena u iznosu 21.016.498,00 kn. Nabava roba, radova i usluga pojedinačnih vrijednosti do 70.000,00 kn je obavljena u vrijednosti 4.433.147,00 kn. Revizijom utvrđene nepravilnosti, koje se odnose na računovodstveno poslovanje, prihode, naplatu potraživanja, ostvarivanje rashoda, obavljanje komunalnih djelatnosti i postupke javne nabave, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.

Na Izvješće o obavljenoj reviziji, KLASA: 041-01/13-02/38, URBROJ: 613-15-13-6, od 17. listopada 2013. zakonski predstavnik je dostavio prigovor. Prigovor je djelomično prihvaćen, te je ovo Izvješće konačno.

Ovlaštene državne revizorice:

Ivanka Babac, dipl. oec.

Višnja Pašić, dipl. oec.

Silvija Hladika Prvonožec, dipl. oec.