



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD RIJEKA

Rijeka, srpanj 2010.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2009.	8
	Ciljevi i područja revizije	8
	Metode i postupci revizije	8
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.	8
	Nalaz za 2009.	10
III.	MIŠLJENJE	21



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

Područni ured Rijeka

Klasa: 041-01/10-02/8

Urbroj: 613-10-10-8

Rijeka, 22. srpnja 2010.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA RIJEKE ZA 2009.

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 – pročišćeni tekst i 177/04), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje grada Rijeke (dalje u tekstu: Grad) za 2009.

Revizija je obavljena u razdoblju od 22. veljače do 22. srpnja 2010.

Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima (Narodne novine 93/94) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

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 i 95/08) utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Primorsko-goranske županije. Na području Grada osnovana su 33 mjesna odbora s 144 043 stanovnika (prema popisu iz 2001.). Prema odredbama članka 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09) u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koje se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i 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 građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih, stručnih, te pomoćnih-tehničkih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada ustrojeno je 12 upravnih tijela, Ured za unutarnju reviziju i Ured za financijsko upravljanje i kontrole. Odlukom o izmjenama i dopunama odluke o ustrojstvu upravnih tijela Grada iz ožujka 2009. u sastavu Odjela gradske uprave za komunalni sustav ustrojena je Direkcija za prometno redarstvo (obuhvaća poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila i poslove upravljanja prometom). Doneseni su Statut, Poslovnik o radu gradskog vijeća, Pravilnik o unutarnjem redu i Odluka o ustroju upravnih tijela grada Rijeke, te drugi akti i usklađeni su s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07). Gradsko vijeće ima 35 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Vojko Obersnel.

U proračunu Grada osigurana su sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog školstva i javne vatrogasne postrojbe, te za redovnu djelatnost proračunskih korisnika - Agencije za društveno poticanu stanogradnju, dječjeg vrtića, doma mladih, doma za dnevni boravak djece te za pet ustanova u kulturi (knjižnica, dva muzeja i dva kazališta). Koncem 2009. Grad ima 448, a proračunski korisnici 1 119 zaposlenika. U odnosu na prethodnu godinu broj zaposlenih u tijelima Grada povećao se za 19 djelatnika (od čega za 11 djelatnika osnivanjem nove direkcije za prometno redarstvo i za osam djelatnika povećanjem zaposlenih u drugim odjelima gradske uprave), a kod proračunskih korisnika za 12 djelatnika.

Financijski izvještaji

Grad vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o novčanim tijekovima, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o obvezama i Bilješke.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prihodi i primici su planirani u iznosu 885.765.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 729.035.011,00 kn, što je za 156.729.989,00 kn ili 17,7% manje od planiranih. U planiranim prihodima i primicima sadržana su sredstva viška prihoda iz prethodne godine u iznosu 973.231,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu, ukupni prihodi i primici smanjeni su za 162.885.996,00 kn ili 18,3%.

U tablici broj 1 daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima i primicima za 2009.

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi i primici za 2009.

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	724.044.469,00	678.906.113,00	93,8	93,2
1.1.	Prihodi od poreza	396.331.504,00	345.941.669,00	87,3	47,5
1.1.1.	Porez i prirez na dohodak	359.719.304,00	321.700.406,00	89,4	44,2
1.1.2.	Porez na promet nekretnina	26.807.000,00	15.205.350,00	56,7	2,1
1.1.3.	Gradski porezi	9.805.200,00	9.035.913,00	92,2	1,2
1.2.	Pomoći	23.336.160,00	13.344.606,00	57,2	1,8
1.2.1.	Tekuće pomoći	2.669.420,00	2.746.342,00	102,9	0,4
1.2.2.	Kapitalne pomoći	20.666.740,00	10.598.264,00	51,3	1,4
1.3.	Prihodi od imovine	139.165.360,00	174.075.250,00	125,1	23,9
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	17.441.960,00	56.146.667,00	321,9	7,7
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	121.723.400,00	117.928.583,00	96,9	16,2
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	160.646.183,00	141.576.154,00	88,1	19,4
1.4.1.	Administrativne pristojbe	7.216.800,00	4.951.879,00	68,6	0,7
1.4.2.	Komunalna naknada i doprinos	118.544.000,00	102.455.846,00	86,4	14,0
1.4.3.	Drugi prihodi po posebnim propisima	34.885.383,00	34.168.429,00	97,9	4,7
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	4.565.262,00	3.968.434,00	86,9	0,6
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	112.241.000,00	31.585.033,00	28,1	4,3
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	75.846.000,00	18.627.538,00	24,6	2,5
2.2.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	36.395.000,00	12.957.495,00	35,6	1,8
3.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	48.506.300,00	18.543.865,00	38,2	2,5
3.1.	Primici (povrati) danih zajmova	38.506.300,00	18.543.865,00	48,2	2,5
3.2.	Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	10.000.000,00	0,00	-	-
4.	Višak prihoda i primitaka	973.231,00	0,00	-	-
	Ukupno	885.765.000,00	729.035.011,00	82,3	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 345.941.669,00 kn ili 47,5%, prihodi od imovine 174.075.250,00 kn ili 23,9%, te prihodi od komunalne naknade i doprinosa 102.455.846,00 kn ili 14,0%. Svi drugi prihodi i primici iznose 106.562.246,00 kn ili 14,6% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Uvedeni su svi gradski porezi i porez prirezu na dohodak po stopi 6,25%.

Unutar prihoda od financijske imovine evidentirani su prihodi od prodaje potraživanja od komunalne naknade u iznosu 45.000.000,00 kn koji nisu bili planirani proračunom. Koncem 2009., poslovnoj banci prodana su navedena potraživanja. U ugovorenom roku nisu naplaćena, te je Grad je u siječnju 2010. vratio banci sredstva uz naknadu u iznosu 238.000,00 kn.

Prihodi od prodaje zemljišta ostvareni su u iznosu 18.627.538,00 kn. Prodaja zemljišta namijenjenog poslovno stambenoj izgradnji obavljena je putem natječaja i u skladu s gradskim odlukama.

Unutar primitaka od financijske imovine i zaduživanja evidentirana su utrošena sredstva cijene komunalnih usluga namijenjenih razvoju iz prethodnih godina u iznosu 12.667.641,00 kn.

Prihodi kojima je zakonom propisana namjena odnose se na prihode za decentralizirane funkcije osnovnog školstva i vatrogastva, prihode od pomoći, naknada za koncesije, komunalne naknade i doprinosa, namjenskog dijela cijene komunalnih usluga, spomeničke rente, boravišne pristojbe, prihode od nadoknada šteta, donacija, prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo te druge prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 229.380.048,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 31,5%. Dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 10.749.811,00 kn (uključujući pripadajući dio sredstava u iznosu 6.199.954,00 kn koje je trebalo uplatiti u Državni proračun), komunalne naknade 5.931.821,00 kn, spomeničke rente 5.129.184,00 kn, pomoći 716.353,00 kn, te donacija 512.232,00 kn nisu utrošeni za utvrđene namjene već za tekuće proračunske potrebe.

U tablici broj 2 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2009.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2009.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	735.242.786,00	664.260.594,00	90,3	85,3
1.1.	Rashodi za zaposlene	213.062.853,00	209.182.958,00	98,2	26,9
1.2.	Materijalni rashodi	259.742.893,00	238.679.365,00	91,9	30,7
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	7.102.612,00	6.814.699,00	95,9	0,9
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	26.779.031,00	26.185.592,00	97,8	3,4
1.2.3.	Rashodi za usluge	209.429.670,00	190.627.296,00	91,0	24,5
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	16.431.580,00	15.051.778,00	91,6	1,9
1.3.	Financijski rashodi	17.220.922,00	12.804.318,00	74,4	1,6
1.4.	Subvencije	34.206.227,00	32.981.085,00	96,4	4,2
1.5.	Pomoći	3.526.622,00	2.920.935,00	82,8	0,4
1.5.	Naknade građanima i kućanstvima	35.716.400,00	35.018.117,00	98,0	4,5
1.6.	Drugi rashodi poslovanja	171.766.869,00	132.673.816,00	77,2	17,0
1.6.1.	Tekuće donacije	66.788.771,00	62.939.539,00	94,2	8,1
1.6.2.	Kapitalne donacije	7.093.200,00	3.835.419,00	54,1	0,5
1.6.3.	Kapitalne pomoći	92.939.395,00	62.039.707,00	66,8	7,9
1.6.4.	Drugi rashodi	4.945.503,00	3.859.151,00	78,0	0,5
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	113.540.733,00	87.757.433,00	77,3	11,3
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	26.405.852,00	14.984.741,00	56,7	1,9
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	60.451.379,00	50.423.313,00	83,4	6,5
2.3.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	26.683.502,00	22.349.379,00	83,7	2,9
3.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	36.981.481,00	26.671.982,00	72,1	3,4
3.1.	Izdaci za dane zajmove	7.490.181,00	6.957.847,00	92,9	0,9
3.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	5.283.000,00	3.869.575,00	73,2	0,5
3.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	24.208.300,00	15.844.560,00	65,5	2,0
Ukupno		885.765.000,00	778.690.009,00	87,9	100,0
Manjak prihoda i primitaka			49.654.998,00		

Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 885.765.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 778.690.009,00 kn, što je za 107.074.991,00 kn ili 12,1% manje od plana. Manjak prihoda nad rashodima tekuće godine iznosi 49.654.998,00 kn. Preneseni višak iz prethodne godine iznosi 973.230,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 48.681.768,00 kn. Dospjele obveze koncem 2009. iznose 33.491.077,00 kn. S obzirom na iskazani manjak, potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju obveza kako se ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci izvršeni su za materijalne rashode u iznosu 238.679.365,00 kn ili 30,7%, rashode za zaposlene 209.182.958,00 kn ili 26,9%, druge rashode poslovanja 132.673.816,00 kn ili 17,0%, te rashode za nabavu nefinancijske imovine 87.757.433,00 kn ili 11,3% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Drugi rashodi i izdaci iznose 110.396.437,00 kn i imaju udjel 14,1%.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2009., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 5.803.944.694,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2009.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, te obveze i vlastiti izvori početkom i koncem 2009.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	2.873.997.972,00	4.306.751.790,00	149,8
2.	Financijska imovina	1.587.249.512,00	1.497.192.904,00	94,3
2.1.	Novčana sredstva	46.143.980,00	15.768.936,00	34,2
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi	43.692.801,00	35.689.072,00	81,7
2.3.	Potraživanja	511.437.443,00	498.624.719,00	97,5
2.4.	Dani zajmovi	2.372.747,00	2.175.233,00	91,7
2.5.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	851.567.493,00	855.436.949,00	100,5
2.6.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	132.035.048,00	89.497.995,00	67,8
	Ukupno imovina	4.461.247.484,00	5.803.944.694,00	130,1
3.	Obveze	470.299.084,00	432.834.390,00	92,0
4.	Vlastiti izvori	3.990.948.400,00	5.371.110.304,00	134,6
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	4.461.247.484,00	5.803.944.694,00	130,1
	Izvanbilančni zapisi	200.732.495,00	197.655.940,00	95,5

Nefinancijska imovina odnosi se na vrijednost zemljišta u iznosu 2.386.762.908,00 kn, nematerijalne imovine 15.724.382,00 kn (ulaganja na tuđoj imovini, licence, i drugo), građevinskih objekata 1.498.265.233,00 kn, opreme 21.722.201,00 kn, knjiga i umjetničkih djela 3.498.780,00 kn, višegodišnje nasade na groblju 15.496.723,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine 8.991.829,00 kn (ulaganja u računalne programe, razna projektna dokumentacija i drugo) i nefinancijska imovina u pripremi 356.289.734,00 kn (građevinski objekti u izgradnji 280.822.052,00 kn, postrojenja i oprema 921.731,00 kn i druga nematerijalna imovina u pripremi u iznosu 74.545.951,00 kn).

Financijska imovina odnosi se na novčana sredstva u iznosu 15.768.936,00 kn, depozite 35.689.072,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 239.846.229,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine 217.556.113,00 kn, druga potraživanja 41.222.377,00 kn, dane zajmove 2.175.233,00 kn, vrijednosne papire, dionice i udjele u glavnici 855.436.949,00 kn i rashode budućeg razdoblja 89.497.995,00 kn.

Depoziti se odnose na garantne depozite za poduzetničke kredite 2.241.157,00 kn, prikupljena neutrošena sredstva naknade za razvoj (isporuka vode, odvoz smeća i javni prijevoz) komunalnih društava 31.447.915,00 kn te jamčevne pologe 2.000.000,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 143.106.405,00 kn, nabavu nefinancijske imovine 15.340.894,00 kn, obveze za izdane municipalne obveznice za financiranje izgradnje kompleksa dvoranskog plivališta 179.546.282,00 kn i obveze za primljene zajmove 94.840.809,00 kn. Obveze za primljene zajmove odnose se na obveze po robnom kreditu za kupnju dvije stambeno poslovne zgrade u iznosu 69.451.427,00 kn, te obvezu za primljeni kredit u 2004. za kapitalne projekte 25.389.382,00 kn.

Izvanbilančni zapisi odnose se na imovinu za koju nisu riješeni imovinsko pravni odnosi u iznosu 101.972.360,00 kn, obveze po ugovoru o prodaji potraživanja za komunalnu naknadu poslovnoj banci u iznosu 45.000.000,00 kn, dano jamstvo komunalnom društvu u suvlasništvu za izgradnju kanalizacijskog sustava 14.237.955,00 kn, tuđu opremu na korištenju 12.654.542,00 kn, potraživanje za kamate po obveznicama Republike Hrvatske u obliku knjižnog potraživanja s osnova prodaje stanova 10.131.724,00 kn, bruto potraživanja za spomeničku rentu 9.037.632,00 kn, obveze za rashode koji se odnose na radove i usluge obavljene u 2009. u iznosu 4.200.555,00 kn i drugo 421.172,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2009.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije bili su:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te izvršenje rashoda i izdataka u skladu s planom,
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, te
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje 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 financijskih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u elektronskim medijima i tisku. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakonskih propisa, te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, a dio vrijednosno manje značajnih stavki, testirano je metodom uzorka. Za potrebe revizije korišteni su izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i subjekt u cjelini. Obavljeni su razgovori s gradonačelnikom i drugim zaposlenicima Grada te su pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Grada za 2008., 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 predložio je i nadalje razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu sa zakonskim propisima. Naložio je u poslovnim knjigama evidentirati cjelokupno zemljište i objekte u vlasništvu Grada, te rashode na temelju nastanka poslovnog događaja, korištenje prihoda ostvarenih od komunalne naknade i spomeničke rente za propisane namjene, vraćanje pozajmice u posebni račun namjenskih sredstava razvoja, uređivanje imovinsko-pravnih odnosa za kapitalne investicije putem komunalnih društava u vlasništvu i suvlasništvu.

Nadalje, naložio je odobravanje kratkoročnih pozajmica u skladu sa zakonskim odredbama te provođenje postupaka nabave u skladu s propisima o javnoj nabavi.

Revizijom za 2009. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, a koji su u postupku izvršenja.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- Razvijanje sustava unutarnjih financijskih kontrola.
- Evidentiranje u poslovnim knjigama zemljišta i objekata u vlasništvu Grada, te rashoda na temelju nastanka poslovnog događaja.
- Korištenje namjenskih prihoda ostvarenih od komunalne naknade i spomeničke rente u skladu s propisanim namjenama.
- Odobravanje kratkoročnih pozajmica u skladu sa zakonskim odredbama.
- Vraćanje pozajmice u posebni račun namjenskih sredstava razvoja za programe održavanja čistoće i gospodarenja otpadom.
- Uređivanje imovinsko-pravnih odnosa za kapitalne investicije putem komunalnih društava u suvlasništvu, te osiguravanje potpunog pregleda imovine, odnosno resursa kojima Grad raspolaže.
- Provođenje postupaka nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi.

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

Nalaz za 2009.

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

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

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Pravilnikom o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08) i Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08). Grad je uspostavio sustav financijskog upravljanja i kontrola u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. U 2007. imenovani su voditelj za financijsko upravljanje i kontrole te osoba zadužena za nepravilnosti. U 2008. ustrojen je Ured za financijsko upravljanje i kontrole kao zasebna ustrojstvena jedinica kojom rukovodi voditelj. Koncem 2009. imenovan je koordinator za financijsko upravljanje i kontrole čija je zadaća da operativno provodi i koordinira uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola. Donesen je plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola kojim su utvrđene aktivnosti potrebne za provedbu financijskog upravljanja i kontrola i rokovi za provedbu spomenutih aktivnosti. U skladu s navedenim planom, utvrđena je izjava o viziji, misiji i ključnim ciljevima organizacije i odjela, obavljena je početna procjena pet komponenata financijskog upravljanja i kontrola te su na nivou odjela gradske uprave popisani glavni poslovni procesi. U tijeku je izrada opisa poslovnih procesa, iako je rok istekao u veljači 2010. Do konca travnja 2010. planirana je izrada knjige (mape poslovnih procesa), a do konca 2010. planirano je utvrđivanje najvažnijih rizika za postizanje ciljeva i odluka o upravljanju rizicima, registar rizika te donošenje strategije za upravljanje rizicima, analiza postojećih potrebnih kontrola, te priprema plana za otklanjanje slabosti unutarnjih kontrola. S obzirom da se poslovni procesi nisu opisali u utvrđenom roku, potrebno je donijeti izmjene plana, prilagoditi ga vlastitim mogućnostima te utvrditi rokove unutar kojih će se uspostaviti sustav.

U skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru te odredbama Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna, u Gradu je ustrojena unutarnja revizija. U svibnju 2008. ustrojen je Ured za unutarnju reviziju kao zasebna ustrojstvena jedinica. Stručno ovlaštenje ministra financija stekla je voditeljica Ureda za unutarnju reviziju i dva unutarnja revizora. U siječnju 2008. donesena je Povelja unutarnjih revizora kojom se utvrđuju prava i obveze unutarnjih revizora u odnosu na revidiranu jedinicu. Donesen je godišnji plan rada unutarnje revizije za 2009. s izmjenama te strateški plan rada za razdoblje 2009. do 2011. Izmjenama plana, planirane su tri revizije. Od planirane tri revizije obavljene su dvije, a treća je započela koncem godine. U revizijskim izvješćima dano je 14 preporuka od kojih su dvije provedene, tri su djelomično provedene, a neprovedeno je devet preporuka (od čega je za četiri preporuke istekao zadani rok provedbe, a za pet nije).

Upravi za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole Ministarstva financija dostavljena su propisana godišnja izvješća.

Državni ured za reviziju predlaže donošenje izmjena plana uspostave s utvrđenim rokovima unutar kojih se planira uspostaviti sustav financijskog upravljanja i kontrola. Također predlaže i nadalje razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i drugim provedbenim propisima, te u skladu s donesenim planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

- 1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju i navodi da radi na izmjeni plana uspostave s utvrđenim rokovima unutar kojih se planira uspostaviti sustav financijskog upravljanja i kontrola te će i nadalje razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu sa zakonskim odredbama.*

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. U poslovnim knjigama nisu evidentirana ulaganja u izgradnju dječjih vrtića u iznosu 19.184.260,00 kn i cjelokupno zemljište u vlasništvu Grada. U 2009. prodano je zemljište i obavljene su zamjene zemljišta u vrijednosti 13.584.104,00 kn, a promjene na zemljištu nisu evidentirane u imovini Grada. Površine i oznake zemljišta po katastarskim česticama u glavnoj knjizi i knjizi dugotrajne imovine ne odgovaraju stanju u analitičkoj evidenciji zemljišta u Odjelu gradske uprave za razvoj, urbanizam, ekologiju i gospodarenjem zemljištem. Promjene koje nastaju kod prodaje i kupnje zemljišta, zamjene zemljišta i izrade parcelacijskih elaborata nisu evidentirane u poslovnim knjigama. U poslovnim knjigama nisu evidentirana nedospjela potraživanja od prodaje zemljišta po zaključenim ugovorima na obročnu otplatu i zaključenim predugovorima. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 5. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07) kojom je propisano da su proračun i proračunski korisnici obvezni u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2009., nisu evidentirani rashodi u iznosu 4.200.555,00 kn koji se odnose na zaprimljene neovjerene situacije i račune za izvedene radove i obavljene usluge u 2009. Evidentirani su u izvanbilančnim evidencijama. Na navedeni način rashodi za 2009. iskazani su za 4.200.555,00 kn manje. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prema kojoj se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju.

U prosincu 2009. imenovano je središnje povjerenstvo i 20 povjerenstava za godišnji popis imovine i obveza. O obavljenom popisu sastavljeno je izvješće. Popisom je vrijednost nefinancijske imovine u pripremi utvrđena u iznosu 385.636.821,00 kn, dok je u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazana u iznosu 356.289.734,00 kn ili za 29.347.087,00 kn manje (najveće odstupanje je na iskazivanju vrijednosti zemljišta). Dio zemljišta u vlasništvu Grada nije popisano. Prema odredbama članka 15. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, popis imovine i obveza mora se sastaviti na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance.

Koncem 2009. stanje primljenih zajmova iznosi 274.387.091,00 kn, danog jamstava komunalnom društvu u suvlasništvu Grada za izgradnju kanalizacijskog sustava 14.237.955,00 kn i danih suglasnosti trgovačkim i komunalnim društvima i ustanovama u vlasništvu i suvlasništvu Grada te proračunskim korisnicima 734.474.923,00 kn. Primljeni zajmovi odnose se na obvezu za municipalne obveznice čija otplata započinje u siječnju 2010. u iznosu 179.546.282,00 kn, obveze po robnom kreditu iz 2008. za kupnju dvije stambeno poslovne zgrade 69.451.427,00 kn, te obvezu prema kreditu iz 2004. za kapitalna ulaganja u iznosu 25.389.382,00 kn. U 2009. Grad se nije zaduživao, izdavao jamstva ni suglasnosti. U razdoblju od 2004. do 2008. Grad je dao suglasnosti na zaduživanje zdravstvenoj ustanovi za nadogradnju postojećeg objekta, Agenciji za društvenu stanogradnju Grada za izgradnju stanova, Javnoj vatrogasnoj postrojbi za sanaciju objekta vatrogasne postaje, Dječjem vrtiću za financiranje izgradnje, dogradnje i sanacije na tri objekta te komunalnim društvima u suvlasništvu Grada i to četiri suglasnosti za nabavu autobusa (gradskih i turističkog), suglasnost za izgradnju centralnog objekta na groblju, te za financiranje vodoopskrbe za potrebe centralnog odlagališta otpada. Zatim su dane suglasnosti trgovačkim društvima u vlasništvu Grada za zaduživanje putem financijskog leasinga za financiranje sportske dvorane, za izdavanje korporativnih obveznica za prometne projekte na području Grada, za zaduženje za financiranje (financijski leasing) javne garaže u sklopu kompleksa dvoranskog plivališta, za financiranje rekonstrukcije postojećih i izgradnju novih objekata sporta i tehničke kulture. Ukupna vrijednost danih suglasnosti iznosi 847.280.833,00 kn. Po danim suglasnostima Grad je na temelju zaključenih ugovora i sporazuma s dva komunalna društva, za nabavu autobusa (gradskih i turističkog) i izgradnju centralnog objekta na groblju te zdravstvenom ustanovom za nadogradnju postojećeg objekta preuzeo dugoročne obveze vraćanja cjelokupnih kredita u iznosu 48.617.679,00 kn. Grad je također u 2009. putem kapitalnih pomoći, donacija i izdataka za dionice i udjele u glavnici komunalnim i trgovačkim društvima i ustanovama i korisnicima u vlasništvu i suvlasništvu doznačio za otplate glavnica kredita i kamata 32.487.493,00 kn. Za navedene otplate kredita po danim suglasnostima i jamstvima, Grad svake godine zaključuje ugovore o sufinanciranju troškova i otplate kredita s utvrđenom obvezom samo za proračunsku godinu. Budući društva i ustanove kredite vraćaju manjim dijelom iz vlastitih sredstava, a veći dio obveze preuzima godišnjim ugovorim o sufinanciranju Grad, nije vidljiva dugoročna obveza Grada po danim suglasnostima i jamstvima.

Koncem 2009. odgođene su otplate anuiteta po primljenim kreditima i dijelom po danim suglasnostima. Tijekom 2009. zbog problema s likvidnošću, Grad se kratkoročno zadužio kod poslovne banke (korištenjem okvirnog kredita po poslovnom računu unutar godine dana) do 30.000.000,00 kn. Koncem godine sredstva su vraćena i plaćena je kamata i naknada u iznosu 1.704.076,00 kn.

S obzirom da je koncem godine odgođena otplata anuiteta dijela kredita, da Grad koristi kratkoročne pozajmice za tekuću likvidnost, Državni ured za reviziju predlaže utvrditi visinu obveza Grada u odnosu na obveze spomenutih društava po danim suglasnostima i jamstvima. Nadalje, predlaže voditi računa o preuzimanju obveza kako se ne bi dovelo u pitanje zadovoljavanje javnih potreba Grada u sljedećim fiskalnim razdobljima.

Državni ured za reviziju nalaže u poslovnim knjigama evidentirati izgrađene objekte dječjih vrtića. Također, nalaže se evidentirati i popisati cjelokupnu imovinu u vlasništvu Grada, uskladiti stanje zemljišta u poslovnim knjigama te evidentirati sve promjene koje nastaju kod prodaje, nabave i zamjene zemljišta, evidentirati potraživanja i obveze od prodaje, nabave i zamjene zemljišta, evidentirati rashode prema kriteriju nastanka poslovnog događaja u razdoblju na koje se odnose, te uskladiti vrijednost nefinancijske imovine u pripremi u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- 2.2. *Grad je prihvatio nalaze Državnog ureda za reviziju. U vezi neevidentiranja ulaganja u izgradnju dječjih vrtića obrazlaže se da će se po završetku ulaganja (tijekom 2010.) evidentirati u imovini Grada. Navedena ulaganja provedena su putem ustanove u vlasništvu Grada koja se tijekom 2008. zadužila u iznosu 40.000.000,00 kn. Grad je navedenoj ustanovi dao suglasnost za zaduživanje. Nadalje, u vezi neevidentiranja zemljišta u imovini obrazlaže da su ugovori temeljem kojih su izvršene isplate za zemljište zaključeni na temelju prijedloga parcelacije koji još nije proveden u zemljišnim knjigama. Dio prodanih i zamijenjenih zemljišta odnosi se na prodana zemljišta po predugovorima koje nije moguće isknjižiti dok se ne zaključi glavni ugovor i isplati kupoprodajna cijena. Za dio prodanih zemljišta još nije u potpunosti isplaćena kupoprodajna cijena te nisu isknjižena, a dio zemljišta je evidentiran u poslovnim knjigama tijekom 2010. U vezi neevidentiranja nedospjelih potraživanja od prodaje zemljišta navodi se da će potraživanja po zaključenim predugovorima evidentirati u pomoćnoj evidenciji ili izvanbilančno do zaključenja konačnog ugovora jer do tada nije moguće isknjižiti zemljišne čestice iz imovine Grada. Nedospjela potraživanja od prodaje zemljišta po ugovorima na obročnu otplatu evidentirati će se u bilanci. U vezi neevidentiranja rashoda u iznosu 4.200.555,00 kn, a koji se odnose na zaprimljene neovjerene situacije i račune za izvedene radove i obavljene usluge u 2009. navodi se da su navedeni računi bili unijeti u knjigu ulaznih računa za 2009., ali nisu bili pravodobno ovjereni. Tijekom 2010. većina navedenih računa je ovjerena i evidentirana u rashode 2010., dio računa nije ovjeren te je storniran, a manji dio je još neovjeren. Jedan od razloga zbog kojeg su nadležni odjeli ovjerali dokumente na teret rashoda 2010. je u vezi s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Prema navedenim odredbama rashodi koji nastaju kontinuirano i obračunavaju se za kalendarsko razdoblje tijekom proračunske godine (u pravilu mjesečno), uključuju u rashode razmjerno broju mjeseci u razdoblju za koji se izvještaji sastavljaju. U vezi neusklađenosti vrijednosti nefinancijske imovine u pripremi navodi se da je imovina u vrijednosti 29.799.916,00 kn knjigovodstveno iskazana na računima glavne knjige kao nefinancijska imovina, a godišnjim popisom iskazana kao imovina u pripremi jer pojedini gradski odjeli nisu dostavili svu potrebnu dokumentaciju. U vezi neevidentiranja preuzetih obveza po danim suglasnostima za zaduživanje komunalnih društava i ustanova navodi se da su na temelju zaključenih ugovora o sufinanciranju troškova i otplate kredita, u glavnoj knjizi evidentirane preuzete dugoročne obveze po izdanim suglasnostima za tri komunalna društva, četiri trgovačka društva i jednu ustanovu. Isto tako, obrazlaže se da pojedine dugoročne obveze Grada po danim suglasnostima i za otplate kredita nisu evidentirane jer zaključenim sporazumima ili ugovorima nije utvrđen iznos godišnje obveze Grada po osnovi sufinanciranja otplate, koja se regulira godišnjim ugovorom, temeljem kojeg se evidentira obveza u knjigama Grada. U skladu s odredbama Zakona o proračunu, Grad tromjesečno izvještava Ministarstvo financija o otplati duga za primljene kredite, dana jamstva i dane suglasnosti (podaci o otplaćenom iznosu kamata, otplaćenom iznosu glavnice i o stanju duga glavnice).*

3. Prihodi i primici

- 3.1. Prihodi i primici su planirani u iznosu 885.765.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 729.035.011,00 kn, što je za 156.729.989,00 kn ili 17,7% manje od planiranih.

Prihodi kojima je zakonom propisana namjena odnose se na prihode za decentralizirane funkcije osnovnog školstva i vatrogastva, prihode od pomoći, naknada za koncesije, komunalne naknade i doprinosa, namjenskog dijela cijene komunalnih usluga namijenjen razvoju, spomeničke rente, boravišne pristojbe, prihode od nadoknada šteta, donacija, prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo te druge prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 229.380.048,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 31,5%. Za propisane namjene utrošeni su prihodi u iznosu 212.540.601,00 kn, dok je dio prihoda u iznosu 16.839.447,00 kn utrošen za druge proračunske potrebe. Prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 4.856.813,00 kn trebalo je koristiti za rješavanje stambenih pitanja socijalno ugroženih osoba. Također, pripadajući dio sredstava u iznosu 6.199.954,00 kn koji je trebalo uplatiti u Državni proračun utrošen je za proračunske rashode. Nadalje, prihode od komunalne naknade 5.931.821,00 kn trebalo je koristiti za održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, od spomeničke rente 5.129.184,00 kn za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, od pomoći 716.353,00 kn za izgradnju odlagališta otpada, projekte namijenjene kulturi i materijalne troškove za predsjedničke izbore te za nabavu ogrjeva, a prihode od donacija 512.232,00 kn za troškove premještanja opreme, programe mjesnih odbora i projekta za mlade poduzetnike u skladu sa zakonskim propisima i zaključenim ugovorima.

Prihodi iz dijela cijene komunalne usluge za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabavku opreme ostvareni su u iznosu 24.505.549,00 kn. Navedeni prihodi prikupljaju se na posebnim računima tri komunalna društva, a prema odredbama Pravilnika o financiranju razvoja komunalnih djelatnosti kojeg donosi Skupštine komunalnih društava. Koriste se za djelatnosti sadržane u planu razvoja komunalnih djelatnosti Grada i drugih jedinica lokalne samouprave suvlasnika društva i planu poslovanja društava i to za: prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, opskrbu pitkom vodom i odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda. Koncem prosinca 2007. s posebnog računa namjenskih sredstava razvoja na račun proračuna preneseno je 24.000.000,00 kn, na temelju ugovora zaključenog s komunalnim društvom za održavanje čistoće i gospodarenje otpadom u suvlasništvu Grada. Navedenim sredstvima financiran je završetak izgradnje dvoranskog plivališta. Povrat navedenih sredstava bio je planiran u 2008. izdavanjem treće tranše obveznica. U 2008. vraćeno je 500.000,00 kn. Ostatak sredstava u iznosu 23.500.000,00 kn nije vraćen, a dodatkom ugovoru, rok vraćanja produžen do konca 2010.

Prema odredbama članka 20. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09), iz cijene komunalne usluge osiguravaju se sredstva za obavljanje propisanih komunalnih djelatnosti između kojih i održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada i odlaganje komunalnog otpada. S obzirom da je treća tranša obveznica izdana u 2008. iz čega je bilo planirano vraćanje pozajmice, navedena sredstva trebalo je vratiti i koristiti za propisane namjene.

Potraživanja za proračunske prihode su koncem 2009. iskazana u iznosu 498.624.719,00 kn, od čega se na dospjela potraživanja odnosi 196.838.136,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu manja su za 12.812.724,00 kn ili 2,5%. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 239.846.229,00 kn (dospjelo 156.184.422,00 kn), potraživanja od prodaje nefinancijske imovine 217.556.113,00 kn (dospjelo 3.873.489,00 kn), te druga potraživanja 41.222.377,00 kn (dospjelo 36.780.225,00 kn). Razrez i evidenciju naplate komunalne naknade za stanovništvo i najamnine vodi pravna osoba koja je odabrana putem javnog natječaja prema odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/08 i 125/08). Naplatu drugih proračunskih prihoda obavljaju upravni odjeli Grada. Potraživanja za prihode poslovanja odnose se na potraživanja za gradske poreze u iznosu 21.021.425,00 kn, za administrativne pristojbe i prihode po posebnim propisima 127.943.768,00 kn (od čega za komunalni doprinos 47.767.546,00 kn i komunalnu naknadu 47.752.980,00 kn), potraživanja za prihode od imovine 89.446.845,00 kn (od čega se vrijednosno najznačajnija odnose na kamate u iznosu 32.165.019,00 kn, zakup poslovnih prostora 39.207.822,00 kn i najamnine 6.047.824,00 kn i spomeničku rentu 5.427.511,00 kn) i na druga potraživanja (za kazne) u iznosu 1.434.191,00 kn. Dospjela potraživanja za gradske poreze iznose 20.997.167,00 kn, a postupci ovrhe pokrenuti su za potraživanja u iznosu 9.984.202,00 kn. Druga potraživanja u iznosu 11.012.965,00 kn odnose se na potraživanja iz ranijih godina za koja je zaključen stečajni ili likvidacijski postupak ili još uvijek traje, na pravne i fizičke osobe koje su zatvorili obrte ili tvrtke. Dužnicima su upućene opomene za potraživanja za sve proračunske prihode. Za potraživanja od komunalne naknade u iznosu 12.092.589,00 kn, spomeničke rente u iznosu 1.310.137,00 kn i zakupa javnih površina u iznosu 1.457.587,00 kn pokrenuti su postupci ovrhe, dok su u stečaj prijavljena potraživanja u iznosu 12.239.287,00 kn. Za druga dospjela potraživanja za navedene prihode dužnicima su upućene opomene dok druge mjere naplate nisu poduzimane. Dospjela potraživanja za zakup poslovnog prostora iznose 39.207.822,00 kn, od čega je u stečaj prijavljeno 7.150.063,00 kn, a potraživanja iz prethodnih godina su utužena. Dospjela potraživanja za najamnine iznose 6.047.824,00 kn, od čega se na potraživanja u iznosu 4.104.911,00 kn odnosi na razdoblje od 1998. do 2008., za koja je dio utužen putem trgovačkog društva, a za dio je Grad pokrenuo odgovarajuće sudske postupke.

Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine iznose 217.556.113,00 kn od čega je dospjelo 3.873.489,00 kn. Odnose se na potraživanja od prodaje građevinskih objekata u iznosu 211.042.153,00 kn (od čega stanovi sa stanarskim pravom uz obročnu otplatu iznose 205.904.255,00 kn), prodaje zemljišta 6.395.148,00 kn i prodaje druge imovine 118.812,00 kn. Dužnicima se šalju opomene, a druge mjere naplate potraživanja nisu poduzimane.

Druga potraživanja u iznosu 41.222.377,00 kn odnose se na potraživanja prema predugovoru o prodaji nekretnina s trgovačkim društvom koje obavlja nacionalni željeznički promet u iznosu 36.530.995,00 kn, potraživanja iz državnog proračuna za decentralizirane funkcije 3.546.556,00 kn, od trgovačkog društva koje obavlja naplatu komunalne naknade za stanovništvo i najamnine 773.186,00 kn i na druga potraživanja u iznosu 371.640,00 kn.

Na temelju predugovora o kupnji nekretnina (zemljište i dva skladišta) koji je u 2004. zaključen s trgovačkim društvom koje obavlja nacionalni željeznički promet, Grad je kupio nekretnine radi izgradnje autobusnog kolodvora za ugovorenu cijenu 5.000.000 EUR. Do dana obavljanja revizije Grad je platio 36.530.995,00 kn (ugovoreno predugovorom), što je i evidentirano na računima potraživanja za predujmove.

Grad je preuzeo poslovne prostore u dva magazina koji su dani u zakup te ispunio preuvjete za zaključenje glavnog ugovora. Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2010.), glavni ugovor nije zaključen jer prodavatelj osim drugih uvjeta uvjetuje i novu procjenu nekretnina te ugovaranje nove kupoprodajne cijene. Grad je u ožujku 2010. podnio tužbu radi utvrđenja prava vlasništva i isplate dijela kupoprodajne cijene.

Tijekom godine i godišnjim popisom otpisana su potraživanja u iznosu 27.052.829,00 kn. Najvećim dijelom odnose se na otpis potraživanja od komunalne naknade u iznosu 17.729.409,00 kn, najamnine 3.053.328,00 kn, zakupa poslovnog prostora 4.591.668,00 kn, te gradskih poreza 2.005.411,00 kn. Iznos potraživanja koji zastarijeva te se otpisuje je značajan i ne postoje pisani kriteriji, uvjeti i postupak (dinamika) provođenja mjera naplate i otpisa. Unatoč poduzimanim mjerama potraživanja za pojedine proračunske prihode su i dalje vrijednosno značajna, a postupci prisilne naplate su dugotrajni i ne daju očekivane rezultate. Pozornost valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Za prekid zastare nije dovoljna opomena. 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 tijelima radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) 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. Riječ je o naplati proračunskih prihoda čija je namjena određena posebnim zakonskim odredbama, te u skladu s time treba postupati kao bi proračunski prihodi mogli biti utrošeni u fiskalnoj godini na koju se odnose.

Državni ured za reviziju nalaže trošenje prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, spomeničke rente, komunalne naknade i prihoda od pomoći i donacija u skladu sa zakonskim odredbama i zaključenim ugovorima te povrat sredstava prikupljenih kroz cijenu komunalne usluge odvoza i zbrinjavanja otpada. Također nalaže poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Državni ured za reviziju predlaže propisati uvjete, kriterije i postupke povoda mjeru naplate i otpisa potraživanja.

- 3.2. *Grad je prihvatio nalaze Državnog ureda za reviziju te obrazlaže da prihode nije trošio u skladu s propisanim namjenama već za kapitalne rashode zbog smanjenja ostvarenih prihoda tijekom 2009. (smanjenje u odnosu na plan: poreznih prihoda za 22.000.000,00 kn, prihoda od prodaje nefinancijske imovine za 28.100.000,00 kn te primitaka od prodaje udjela u iznosu 10.000.000,00 kn koji nisu ostvareni). Nadalje, navodi se da je zbog nedostatka novčanih sredstava pripadajući dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo uplaćen u Državni proračun tijekom 2010. Također, navodi se da će nastojati u 2010. vratiti namjenska sredstva razvoja u iznosu 23.500.000,00 kn na posebni račun komunalnog društva za održavanje čistoće i gospodarenje otpadom u suvlasništvu Grada. U vezi naplate potraživanja obrazlaže se da su potraživanja za proračunske prihode značajna jer je naplata potraživanja otežana. Za potraživanja od komunalne naknade, spomeničke rente i zakupa javnih površina u iznosu 14.500.000,00 kn pokrenuti su postupci ovrhe, dok su u stečaj prijavljena potraživanja u iznosu 12.000.000,00 kn. Za prihode od prodaje stanova slane su opomene, a za manji dio potraživanja su pokrenuti ovršni postupci.*

U vezi drugih potraživanja po predugovoru o prodaji nekretnina s trgovačkim društvom koje obavlja željeznički promet navodi se da do vremena obavljanja revizije glavni ugovor nije zaključen premda je Grad ispunio preduvjete. Prodavatelj traži novu procjenu nekretnina pa je Grad podnio tužbu radi utvrđivanja prava vlasništva i isplate dijela kupoprodajne cijene. Nadalje, navodi se da su uvjeti, kriteriji i postupci provođenja mjera naplate potraživanja propisani zakonskim odredbama i da je unutarnja revizija dala preporuku o propisivanju uvjeta, kriterija i postupaka provođenja mjera naplate i otpisa potraživanja te je imenovana osoba odgovorna za provedbu preporuke.

4. Rashodi i izdaci

- 4.1. Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 885.765.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 778.690.009,00 kn, što je za 107.074.991,00 kn ili 12,1% manje od plana. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine, iznosi 49.654.998,00 kn. Preneseni višak prihoda iz prethodne godine iznosi 973.230,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 48.681.768,00 kn. Uključujući rashode evidentirane u izvanbilančnoj evidenciji, a koji se odnose na 2009. u iznosu 4.200.555,00 kn, ukupni manjak iznosi 52.882.323,00 kn. Koncem 2009. dospjele obveze iznose 33.491.077,00 kn. S obzirom na iskazani manjak, potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju obveza kako se ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima.

Za 2009. donesen je program održavanja komunalne infrastrukture u iznosu 92.759.000,00 kn kojim nisu u cijelosti raspoređena sredstva komunalne naknade u iznosu 4.043.337,00 kn. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09), prema kojima predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, nakon donošenja odluke o komunalnoj naknadi, za svaku kalendarsku godinu u skladu s predvidivim sredstvima i izvorima financiranja donosi godišnji program održavanja komunalne infrastrukture.

Tijekom 2009. prenesena su proračunska sredstva za nabavu nefinancijske imovine komunalnim društvima, trgovačkim društvima, ustanovama i zajednicama u vlasništvu ili suvlasništvu Grada u iznosu 62.600.981,00 kn ili 8,0% izvršenih rashoda i izdataka. Evidentirani su na računima kapitalnih pomoći u iznosu 60.656.481,00 kn i kapitalnih donacija u iznosu 1.944.500,00 kn. Vrijednosno najznačajnija sredstva odnose se na prenesena sredstva društvima u vlasništvu i suvlasništvu Grada i to: 12.356.754,00 kn za područje vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda, 16.804.135,00 kn za gospodarenje otpadom, 6.687.380,00 kn za prijevoz putnika u javnom prometu, 18.073.423,00 kn za izgradnju cesta (za tunelski priključak, sufinanciranje otplate garažnog objekta te sufinanciranje otplate korporativnih obveznica za prometne projekte), 4.084.288,00 kn za izgradnju sportskih objekata, te 2.592.560,00 kn za izgradnju groblja. Prenesena sredstva unutar kapitalnih donacija odnose se na prijenose zdravstvenoj ustanovi u vlasništvu za otplatu kredita za rekonstrukciju zgrade u iznosu 1.244.500,00 kn te Turističkoj zajednici 700.000,00 kn za obnovu gradskih zidina na koju je Grad prenio investitorska prava.

Kapitalni prijenosi komunalnim društvima za izgradnju komunalne infrastrukture planirani su programom izgradnje objekata i uređaja u iznosu 60.211.969,00 kn. Izvori financiranja su dio cijene komunalne usluge namijenjene za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabavku opreme, sredstava komunalnog društva (amortizacija i naknada za zaštitu i korištenje voda) kreditna sredstva, sredstva Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost te drugi proračunski prihodi.

Komunalnom društvu za područje vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda u suvlasništvu jedinica lokalne samouprave u kojem Grad ima 87,3% vlasničkog udjela preneseno je 12.356.754,00 kn ili 1,6% ukupno izvršenih rashoda. Od 2005. do konca 2009. preneseno je za ove namjene ukupno 110.913.990,00 kn. U cijeni komunalne usluge prikuplja se naknada za razvoj namijenjena za financiranje izgradnje vodovodne i kanalizacijske mreže. Postupke nabave provodi spomenuto komunalno društvo. Izgrađeni objekti za opskrbu vodom i odvodnju otpadnih voda evidentirani su u poslovnim knjigama komunalnog društva. Grad na temelju pravilnika o razvoju komunalnih djelatnosti, sporazuma te izjava o prijetoj evidentira prikupljene prihode te izvršene rashode. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama članaka od 23. do 26. Zakona o vodama (Narodne novine 153/09), prema kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Javna vodoopskrba i odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda uređena je odredbama članaka od 196. do 216. spomenutog Zakona prema kojima se ove djelatnosti obavljaju kao javna služba od interesa za gradove i općine, te su utvrđeni uvjeti pod kojima radi isporučitelj vodne usluge. Također su, odredbama članka 258. Zakona o vodama, utvrđeni rokovi za usklađenje obavljanja komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda s odredbama spomenutog Zakona. Pripadnost vodnih naknada propisana je odredbama članka 5. Zakona o financiranju vodnog gospodarstva (Narodne novine 153/09), te je naknada za razvoj prihod javnog isporučitelja vodne usluge, a naknada za priključenje je prihod proračuna Grada. Državni ured za reviziju predlaže pitanje vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama.

U okviru kapitalnih pomoći komunalnom društvu u suvlasništvu Grada za gospodarenje otpadom (vlasnički udjel 81,2%) prenesena su sredstva u iznosu 16.804.135,00 kn ili 2,2% ukupnih rashoda i izdataka, a komunalnom društvu za prijevoz putnika u javnom prometu (vlasnički udjel 83,4%) 6.687.380,00 kn ili 0,9% ukupnih rashoda. Od 2005. do konca 2009. preneseno je za projekt gospodarenja otpadom 66.872.186,00 kn, a za javni prijevoz 24.955.498,00 kn.

Putem komunalnih društava planiraju se ulaganja značajna za funkcioniranje jedinstvenog sustava odlaganja komunalnog otpada te javnog prijevoza na cjelokupnom području pružanja usluga koje obuhvaća suvlasnike komunalnih društava. Prihodi se prikupljaju na posebnim računima komunalnih društava, a namjena se utvrđuje godišnjim pravilnikom o financiranju razvoja komunalnih djelatnosti. Sredstva su prenesena na temelju sporazuma o financiranju razvoja komunalnih djelatnosti prema kojima su komunalna društva u suvlasništvu nositelji radova koji provode postupke nabave i odabiru izvođače radova i dobavljače opreme prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Imovina je evidentirana u poslovnim knjigama komunalnih društava. Na posebnim računima komunalnih društava koncem 2009. preostala su neutrošena sredstva Grada koja imaju propisanu namjenu i to za gospodarenje otpadom 12.242.322,00 kn, te za prijevoz putnika u javnom prometu 1.737.368,00 kn.

Komunalnom društvu u potpunom vlasništvu doznačeno je 2.592.560,00 kn za otplatu kredita iz ranijih godina za izgradnju centralnog objekta na groblju. Komunalno društvo koje obavlja poslove pokopa pokojnika i održavanja groblja se zadužilo i kao investitor izgradilo navedeni objekt. Od 2005. do konca 2009. preneseno je za izgradnju groblja ukupno 11.336.809,00 kn. Ulaganja su evidentirana u imovini komunalnog društva. Prema odredbama Zakona o grobljima (Narodne novine 19/98), groblja su objekti u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

Trgovačkom društvu koje obavlja poslove održavanja cesta i poslove parkiranja u Gradu prenesena su sredstva u iznosu 18.073.423,00 kn za izradu tunelskog priključka, sufinanciranje otplate financijskog leasinga za garažni objekt na plivalištu i sufinanciranje otplate korporativnih obveznica za prometne projekte. Od 2008. do konca 2009. preneseno je navedene namjene ukupno 25.794.774,00 kn. Ulaganja su evidentirana u imovini trgovačkog društva. Odredbama članka 2. Zakona o javnim cestama (Narodne novine 180/04, 138/06, 146/08, 38/09, 124/09, 153/09) propisano je da su javne ceste opće dobro i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.

Trgovačkom društvu koje obavlja poslove održavanja sportskih objekata prenesena su sredstva u iznosu 4.084.288,00 kn za pokriće dijela troškova gradnje i sufinanciranje otplate financijskog leasinga za sportski centar i druge sportske objekte i objekte tehničke kulture. Grad je u razdoblju od 2006. do 2008. bio investitor za izgradnju plivališta, a od 2008. prenio je investitorska prava navedenom društvu. Također putem navedenog društva izgrađena je sportska dvorana financirana putem financijskog leasinga i drugi sportski objekti (atletska dvorana, zvjezdarnica, bazen za skokove u vodu). Navedeno društvo se zaduživalo, na temelju suglasnosti Grada. Od 2008. do konca 2009. preneseno je za otplate kredita ukupno 9.084.288,00 kn. Ulaganja u sportske objekte evidentirana su u imovini trgovačkog društva u vlasništvu Grada. Prema odredbama članaka 65. i 69. Zakona o športu (Narodne novine 71/2006) propisano je da se javnim športskim građevinama smatraju građevine koje su u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i Grada Zagreba te se trajno koriste u izvođenju programa javnih potreba u športu, dok se upravljanje javnim športskim građevinama može povjeriti športskim klubovima i savezima, športskoj zajednici, ustanovama i trgovačkim društvima registriranim za obavljanje športske djelatnosti upravljanja i održavanja športskih građevina. Izgrađeni objekti nisu evidentirani u imovini Grada.

S obzirom da je zakonskim odredbama određeno vlasništvo pojedinih objekata čija je nabava financirana prijenosom proračunskih sredstava trgovačkim društvima, ustanovama i zajednicama u vlasništvu ili suvlasništvu Grada, da se radi o poslovima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne samouprave i da su proračunom planirana sredstva za nabavu nefinancijske imovine, Grad je kao investitor trebao provesti postupke javne nabave. Za prenesena sredstva u ranijim razdobljima potrebno je urediti pitanje vlasništva.

Državni ured za reviziju nalaže uskladiti sredstva planirana programom održavanja komunalne infrastrukture s planiranim sredstvima u proračunu.

4.2. *Grad je prihvatio nalaze Državnog ureda za reviziju i obrazlaže da je manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine pokriven iz prihoda 2010. Nadalje, obrazlaže se da su sredstva komunalne naknade osim poslova održavanja komunalne infrastrukture u tekućoj godini koji su utvrđeni programom održavanja komunalne infrastrukture raspoređena i za prijelazne radove za komunalne prioritete po mjesnim odborima iz prethodne godine. te za financiranje vatrogastva i druge komunalne djelatnosti. U vezi uređenja pitanja vlasništva za prenesena sredstava komunalnom društvu za vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda i navodi se da će jedinice lokalne samouprave (suvlasnici navedenog društva) do 31. prosinca 2010. urediti imovinsko pravne odnose. Za vrijednost prenesenih sredstava povećava se imovina navedenog društva kako predviđaju odredbe novog Zakona o vodama. Nadalje, navodi se da će centralni objekt na groblju iskazati u imovini Grada nakon otplate dugoročnog kredita (2017.) jer je do tada pod hipotekom. Grad je za navedeni objekt komunalnom društvu u vlasništvu dao pravo građenja na rok 99 godina. Grad i trgovačko društvo koje obavlja poslove održavanja cesta i poslove parkiranja zaključili su 31. ožujka 2010. dodatak II ugovoru o međusobnim pravima i obvezama u kojem je definirano da će prometne projekte preuzeti na upravljanje Grad nakon dobivanja pravomoćnih uporabnih dozvola. U vezi izgradnje sportskih objekata putem trgovačkog društva navodi se da Grad putem navedenog društva upravlja i održava postojeće sportske i druge objekte i gradi nove objekte. Zakon o športu kao lex specialis uređuje sustav sporta i sportske djelatnosti, stručne poslove u sportu, sportska natjecanja, financiranje, nadzor i ostala pitanja od značaja za sport. Prema odredbama navedenog zakona utvrđuje se da razvoj sporta potiče, između ostalog i izgradnjom i održavanjem sportskih građevina te da pravne osobe u sustavu sporta, između ostalih, čine i trgovačka društva te da se na osnivanje istih primjenjuju odredbe Zakona o trgovačkim društvima, osim u dijelu koji se Zakonom o športu drukčije uređuje. Izgradnja sportskih objekata ne može biti sportska djelatnost, pa u Zakonu o športu, kao posebnom propisu, nije niti mogla biti spomenuta odnosno uređena. Zakon o sportu nigdje izriječno ne zabranjuje da trgovačko društvo gradi sportske objekte, niti za isto propisuje kazne. Statutom Grada utvrđuje se samostalnost u odlučivanju u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga i podliježe samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Prema odredbama članka 26. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuje se da Grad u svom samoupravnom djelokrugu, između ostalog, obavlja poslove lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a odredbama članka 29. navedenog Zakona utvrđeno je da u okviru poslova iz svoga samoupravnog djelokruga, Grad može, između ostalog, osnivati pravne osobe radi ostvarivanja gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih interesa i potreba stanovništva, s time da se navedeni poslovi detaljnije utvrđuju u okviru djelokruga rada Grada. Gradsko vijeće prihvatanjem Izjave o osnivanju trgovačko društva u potpunom vlasništvu, izrazilo je svoj interes da osnuje navedeno trgovačko društvo za obavljanje djelatnosti za koje je ocijenilo da su od interesa da se povjere istom te da ih isto obavlja, cijeneći to kao najprihvatljiviji modus ne samo za upravljanje i održavanje postojećih sportskih i drugih objekata (objekata tehničke kulture), već i za izgradnju novih objekata, na što je svojim zaključcima ukazao Elaborat izrađen od vanjske kuće. Međusobni odnosi Grada i društva uređeni su zaključenim okvirnim ugovorom, godišnjim ugovorom te posebnim ugovorima (npr. ugovor o kapitalnoj pomoći, o zasnivanju prava građenja te prijenosu investitorstva). Nadalje navodi se da su prilikom izgradnje objekata putem komunalnih društava i ustanova provedeni svi zakonom propisani postupci nabave.*

5. Postupci javne nabave

- 5.1. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su u iznosu 87.757.433,00 kn. Najznačajnija ulaganja odnose se na ulaganja u objekte u vlasništvu Grada u iznosu 21.297.749,00 kn, ulaganja u ceste u iznosu 14.058.609,00 kn, kupnju zemljišta u iznosu 11.722.302,00 kn, ulaganja u računalne programe i informatizaciju u iznosu 10.844.768,00 kn, izgradnju komunalne infrastrukture za stanove u iznosu 7.047.407,00 kn, nabavu opreme u iznosu 5.473.104,00 kn, ulaganja u poslovne i stambene prostore u iznosu 3.232.579,00 kn, te druga ulaganja u ukupnom iznosu 13.638.644,00 kn. Nabava nefinancijske imovine financirana je iz prihoda od komunalnog doprinosa, naknade za razvoj sadržane u cijeni komunalne usluge, decentraliziranih sredstava, pomoći te naknade za koncesiju.

Programom izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2009. planirana su sredstva u iznosu 94.602.171,00 kn i to za izgradnju javnih površina, nerazvrstanih cesta, groblja, javne rasvjete, vodoopskrbe, sustava otpadnih voda, objekata i uređaja te nabava opreme za održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, prijevoza putnika te uređenje objekata tržnice na malo. Navedeni Program ostvaren je u iznosu 60.074.548,00 kn ili 36,5% manje od plana.

Materijalni rashodi su izvršeni u iznosu 238.679.365,00 kn. Unutar materijalnih rashoda na koje se primjenjuju propisi o javnoj nabavi odnosi se 60.532.284,00 kn.

Za 2009. donesen je plan nabave. Planirane su javne nabave u iznosu 83.196.434,00 kn bez poreza. U 2009. provedena su 228 postupka nabave roba, radova i usluga. Odnose se na 167 otvorena postupka nabave, dva pregovaračka postupka s prethodnom objavom, 34 pregovaračka postupka bez prethodne objave, dva postupka za zaključenje ugovora o javnim uslugama iz dodatka II B Zakona o javnoj nabavi te su zaključena tri okvirna sporazuma. Tijekom 2009. poništena su četiri postupka javne nabave. Na temelju provedenih postupaka javne nabave za 2009. ugovorena je nabava u vrijednosti 121.252.651,00 kn. Dio rashoda koji je izvršen u 2009. odnosi se na rashode po postupcima nabave koji su provedeni u ranijim godinama. Za nabavu roba, radova i usluga čija procijenjena vrijednost nabave iznosi do 70.000,00 kn planirana je nabava izravnim ugovaranjem u iznosu 7.967.391,00 kn bez poreza.

Grad nema objedinjenu službu za provođenje postupaka javne nabave. Postupke uglavnom provode odjeli gradske uprave za poslove iz svog djelokruga.

Bez primjene propisanih postupaka nabave obavljani su radovi na izgradnji i proširenju javne rasvjete u iznosu 3.207.041,00 kn. Navedeni radovi planirani su u programu održavanja komunalne infrastrukture, a financirani su iz sredstva komunalne naknade. Radove je obavljalo društvo u suvlasništvu Grada koje na temelju ugovora obavlja održavanje javne rasvjete. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, prema kojima je trebalo provesti postupak javne nabave objavom poziva na nadmetanje, a javni naručitelj slobodno bira između otvorenog i ograničenog postupka javne nabave.

Za dodatne radove za izgradnju prilazne ceste za studentski kampus u iznosu 1.946.887,00 kn (24,4% više u odnosu na osnovni ugovor), prilazne ceste za školu i sportsku dvoranu u iznosu 585.426,00 kn (14,8% više u odnosu na osnovni ugovor) te za građevinsko – obrtničke i instalaterske radove na rekonstrukciji i prenamjeni mrtvačnica na groblju u iznosu 140.084,00 kn (21,0% više u odnosu na osnovni ugovor) provedeni su pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave. Prema odredbama članka 14. stavka 2. podstavka 4. Zakona o javnoj nabavi propisano je da se ugovor o javnim radovima može zaključivati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave ako ugovor o javnim radovima iz tehničkih ili umjetničkih razloga ili radi zaštite isključivih prava može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt odnosno ako dodatni radovi nisu uključeni u projekt na temelju kojeg se sklapa osnovni ugovor, ni u osnovni ugovor, a zbog nepredviđenog događaja potrebni su za ispunjenje osnovnog ugovora. Navedeni radovi nisu bili uključeni u projekte na temelju kojeg su zaključeni osnovni ugovori. Za navedene radove trebalo je provesti postupak nadmetanja objavom poziva za nadmetanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju nalaže provođenje postupaka nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nadalje, predlaže jedinstveno provođenje postupaka javne nabave prema planu nabave, kako bi se omogućila racionalnija provedba postupaka javne nabave roba, usluga i radova.

5.2. *Grad nije prihvatio nalaze Državnog ureda za reviziju i navodi da je javna rasvjeta prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu komunalna djelatnost koju može obavljati trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave. Nadalje, smatraju da nije obvezna primjena Zakona o javnoj nabavi nego primjena Zakona o komunalnom gospodarstvu (lex specialis). U vezi dodatnih radova za izgradnju prilazne ceste za studentski kampus navode da je zbog dovršetka izgradnje i puštanje u funkciju dijela objekata kampusa bilo potrebno izvršiti naknadne i nepredviđene radove koji su bitni za cjelovitost i funkcionalnost građevine, a koji nisu bili uključeni u osnovni projekt. Objavom poziva za nadmetanje u otvorenom postupku ne bi se omogućio kontinuitet radova, a uz to mogućim odabirom drugog izvođača prouzročila bi se administrativna otežavajuća okolnost dokazivanja kvalitete svih radova na gradilištu za što je prema Zakonu o prostornom uređenju i gradnji zadužen u pravilu jedan izvođač. Nadalje, u vezi dodatnih radova za izgradnju prilazne ceste za školu i sportsku dvoranu navodi se da je postojeće autobusno stajalište u skladu s prometnim rješenjem izmješteno. Nakon dovršetka izgradnje sportskog centra izvedeno je autobusno ugibalište na mjestu propisanom Detaljnim planom uređenja. Navedeni radovi su bili nužni radi dobivanja uporabne dozvole. Zbog nužnosti uređenja okoliša dvorane i prilazne ceste (nasipanje površina slojem jalovine, hortikulturno uređenje, te drugo), navedeni radovi nisu bili obuhvaćeni osnovnim ugovorom. Radi osiguranja cjelovitosti nabave i poštivanja ugovorenih rokova odabran je postupak javne nabave bez prethodne objave.*

5.3. Rashodi za izgradnju javne rasvjete se prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i računskom planu evidentiraju unutar rashoda nabave i dodatnih ulaganja na nefinancijskoj imovini. Za vrijednost ulaganja povećana je imovina, što znači da se radi o izgradnji, a ne o održavanju komunalne infrastrukture te je postupke nabave trebalo provesti u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, naručitelj ima pravo odabrati postupak javne nabave.

Primjena pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave nije u skladu s odredbama članka 14. Zakona o javnoj nabavi s obzirom da nisu ispunjeni propisani uvjeti. Zaključenju dodataka ugovoru za izgradnju prilazne ceste za studentski kampus, prilazne ceste za školu i sportsku dvoranu, te za građevinsko – obrtničke i instalaterske radove na rekonstrukciji i prenamjeni mrtvačnica na groblju nije prethodio nepredviđeni događaj, a pravni subjekt s kojim su zaključeni ugovori nije jedini gospodarski subjekt koji može izvršiti ugovorene radove. Boljom i kvalitetnijom pripremom navedeni radovi su mogli biti uključeni u projekt na temelju kojeg se zaključio osnovni ugovor.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji, obavljena je financijska revizija Grada za 2009. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Revizija je planirana i obavljena na način koji pruža 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:
 - U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirana ulaganja u izgradnju dječjeg vrtića u iznosu 19.184.260,00 kn i zemljište u vlasništvu Grada. U financijskim izvještajima iskazani su rashodi manji za 4.200.555,00 kn te je za navedeni iznos trebao biti povećan manjak prihoda nad rashodima. Godišnjim popisom nije obuhvaćeno dio zemljište u vlasništvu Grada. Nadalje, popisom je vrijednost nefinancijske imovine u pripremi utvrđena u iznosu 385.636.821,00 kn, dok je u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazana u iznosu 356.289.734,00 kn ili za 29.347.087,00 kn manje od stanja u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima. Grad je na temelju zaključenih ugovora i sporazuma s dva komunalna društva, za nabavu autobusa (gradskih i turističkog) i izgradnju centralnog objekta na groblju te zdravstvenom ustanovom za nadogradnju postojećeg objekta preuzeo dugoročne obveze vraćanja cjelokupnih kredita u iznosu 48.617.679,00 kn. Grad je također u 2009. putem kapitalnih pomoći, donacija i izdataka za dionice i udjele u glavnici komunalnim i trgovačkim društvima, ustanovama i korisnicima u vlasništvu i suvlasništvu doznačio za otplate glavnica kredita i kamata 32.487.493,00 kn. Za navedene otplate kredita po danim suglasnostima i jamstvima, Grad svake godine zaključuje ugovore o sufinanciranju troškova i otplate kredita s utvrđenom obvezom samo za proračunsku godinu. Budući društva i ustanove kredite vraćaju manjim dijelom iz vlastitih sredstava, a veći dio obveze preuzima godišnjim ugovorim o sufinanciranju Grad, nije vidljiva dugoročna obveza Grada po danim suglasnostima i jamstvima (točka 2. Nalaza).
 - Dio prihoda od komunalne naknade, spomeničke rente, pomoći, donacija i od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 16.839.447,00 kn utrošen za druge proračunske potrebe. Također za druge proračunske potrebe utrošen je pripadajući dio prihoda od prodaje stanova koji je trebalo uplatiti u Državni u iznosu 6.199.954,00 kn. Koncem prosinca 2007. s posebnog računa namjenskih sredstava razvoja na račun proračuna preneseno je 24.000.000,00 kn, na temelju ugovora zaključenog s komunalnim društvom za održavanje čistoće i gospodarenje otpadom u suvlasništvu Grada. Navedenim sredstvima financiran je završetak izgradnje dvoranskog plivališta. Povrat navedenih sredstava bio je planiran u 2008. izdavanjem treće tranše obveznica. U 2008. vraćeno je 500.000,00 kn. Ostatak sredstava u iznosu 23.500.000,00 kn nije vraćen, a dodatkom ugovoru rok vraćanja je produžen do konca 2010.

U poslovnim knjigama su iskazana dospjela potraživanja za proračunske prihode u iznosu 196.838.136,00 kn. Pojedini proračunski prihodi ne naplaćuju se potpuno i pravodobno, a postupci prisilne naplate pojedinih proračunskih prihoda su dugotrajni i ne daju očekivane rezultate (točka 3. Nalaza).

- Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 885.765.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 778.690.009,00 kn, što je za 107.074.991,00 kn ili 12,1% manje od plana. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine, iznosi 49.654.998,00 kn. Preneseni višak prihoda iz prethodne godine iznosi 973.230,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 48.681.768,00 kn. Uključujući rashode evidentirane u izvanbilančnoj evidenciji, a koji se odnose na 2009. u iznosu 4.200.555,00 kn, ukupni manjak iznosi 52.882.323,00 kn. Koncem 2009. dospjele obveze iznose 33.491.077,00 kn. S obzirom na iskazani manjak, potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima. Programom održavanja komunalne infrastrukture nisu raspoređena planirana sredstva komunalne naknade u iznosu 4.043.337,00 kn. Tijekom 2009. prenesena su proračunska sredstva za nabavu nefinancijske imovine komunalnim društvima, trgovačkim društvima, ustanovama i zajednicama u vlasništvu ili suvlasništvu u iznosu 62.600.981,00 kn ili 8,0% izvršenih rashoda i izdataka. Za područje vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda komunalnom društvu u suvlasništvu (87,3% vlasničkog udjela) preneseno je 12.356.754,00 kn. Od 2005. do konca 2009. preneseno je za ove namjene ukupno 110.913.990,00 kn. Izvor financiranja su namjenska naknada za financiranje gradnje sustava odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda. Imovina je evidentirana u poslovnim knjigama komunalnog društva. Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama Zakona o vodama, prema kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Stoga je predloženo pitanje vodoopskrbe te pripadnost vodnih naknada na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama. Komunalnom društvu u potpunom vlasništvu koje obavlja poslove pokopa pokojnika i održavanja groblja, trgovačkom društvu koje obavlja poslove održavanja cesta i poslove parkiranja te trgovačkom društvu koje obavlja poslove održavanja sportskih objekata prenesena su sredstva u ukupnom iznosu 24.750.271,00 kn za izgradnju i sufinanciranje otplate kredita za izgradnju centralnog objekta na groblju, prometne, sportske i objekte tehničke kulture. Grad je investitorska prava za izgradnju navedenih objekata prenio na komunalna i trgovačka društva koji su provodili postupke nabave. Od 2005. do konca 2009. preneseno je za ove namjene ukupno 46.215.871,00 kn. Spomenuta ulaganja evidentirana su u imovini pojedinih društava. S obzirom da je zakonskim odredbama određeno vlasništvo pojedinih objekata čija je nabava financirana prijenosom proračunskih sredstava trgovačkim društvima u vlasništvu ili suvlasništvu Grada, da se radi o poslovima iz samoupravnog djelokruga Grada i da su proračunom planirana sredstva za nabavu nefinancijske imovine, za prenesena sredstva u ranijim razdobljima potrebno je urediti pitanje vlasništva (točka 4. Nalaza).

- Postupci nabave za radove na izgradnji i proširenju javne rasvjete, za dodatne radove za izgradnju prilazne ceste za studentski kampus, izgradnji autobusnog ugibališta na prilaznoj cesti za školu i sportsku dvoranu i dodatne radove na rekonstrukciji i prenamjeni mrtvačnica u ukupnoj vrijednosti 5.879.438,00 kn obavljena je bez primjene propisanih postupaka nabave (točka. 5. Nalaza).

4. Grad obuhvaća 33 mjesna odbora s ukupno 144 043 stanovnika. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga zaposleno je 448 djelatnika. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 729.035.011,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 778.690.009,00 kn. Manjak prihoda nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 49.654.998,00 kn. Preneseni višak iz prethodne godine iznosi 973.230,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 48.681.768,00 kn. Uključujući rashode evidentirane u izvanbilančnoj evidenciji u iznosu 4.200.555,00 kn, ukupni manjak iznosi 52.882.323,00 kn. Dospjele obveze koncem 2009. iznose 33.491.077,00 kn. S obzirom na iskazani manjak, potrebno je izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje zadovoljavanje javnih potreba u sljedećim fiskalnim razdobljima. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od poreza u iznosu 345.941.669,00 kn ili 44,2%, prihodi od nefinancijske imovine u iznosu 117.928.583,00 kn i prihodi od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 102.455.846,00 kn ili 14,0%. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 229.380.048,00 kn i čine 31,5% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, komunalne naknade, spomeničke rente, pomoći, te donacija u ukupnom iznosu 16.839.447,00 kn utrošeni su za tekuće proračunske potrebe. U poslovnim knjigama iskazana su dospjela potraživanja za proračunske prihode u iznosu 196.838.136,00 kn. Pojedini proračunski prihodi ne naplaćuju se potpuno i pravodobno, a postupci prisilne naplate pojedinih proračunskih prihoda su dugotrajni i ne daju očekivane rezultate. Pažnju valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba građana. Koncem 2009. stanje primljenih zajmova iznosi 274.387.091,00 kn, a odnosi se na zaduživanje izdavanjem municipalnih obveznica, robni kredit za kupnju dvije stambeno poslovne zgrade i primljeni kredit u 2004. za kapitalne projekte. Stanje danog jamstava komunalnom društvu u suvlasništvu Grada za izgradnju kanalizacijskog sustava iznosu 14.237.955,00 kn. Stanje danih suglasnosti za zaduženje trgovačkim i komunalnim društvima i ustanovama u vlasništvu i suvlasništvu Grada te proračunskim korisnicima iznosi 734.474.923,00 kn. Proračunska sredstva korištena su za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga: za održavanje objekata komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, subvencije, za socijalne potrebe, školstvo, sport, kulturu i drugo. Vrijednosno značajniji rashodi i izdaci proračuna odnose se na materijalne rashode 238.679.365,00 kn ili 30,7%, rashode za zaposlene 209.182.9583,00 kn ili 26,9%, druge rashode poslovanja 132.673.816,00 kn ili 17,0% i rashode za nabavu nefinancijske imovine 87.757.433,00 kn ili 11,3% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Grad je za područje vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda trgovačkim društvima u suvlasništvu prenio od 2005. do konca 2009. ukupno 110.913.990,00 kn, od čega tijekom 2009. u iznosu 12.356.754,00 kn.

Pravni status vodnih građevina utvrđen je odredbama Zakona o vodama, prema kojima su vodne građevine javna dobra u javnoj uporabi, te mogu biti u vlasništvu javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave. Stoga je predloženo pitanje vodoopskrbe te pripadnost vodnih naknada na području Grada urediti u skladu sa zakonskim odredbama. Komunalnom društvu u potpunom vlasništvu koje obavlja poslove pokopa pokojnika i održavanja groblja, trgovačkom društvu koje obavlja poslove održavanja cesta i poslove parkiranja te trgovačkom društvu koje obavlja poslove održavanja sportskih objekata prenesena su sredstva u ukupnom iznosu 24.750.271,00 kn za izgradnju i sufinanciranje otplate kredita za izgradnju centralnog objekta na groblju, prometne, sportske i objekte tehničke kulture. Od 2005. do konca 2009. preneseno je za ove namjene ukupno 46.215.871,00 kn. Navedena ulaganja su evidentirana u imovini navedenih društava koja su i provodila postupke nabave. Grad prethodno nije uredio imovinsko pravne odnose, te nije osigurao potpuni pregled imovine, odnosno resursa kojima raspolaže. Komunalne djelatnosti obavljaju se u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Program održavanja komunalne infrastrukture nije usklađen s proračunom te navedenim programom nije raspoređena komunalna naknada u iznosu 4.043.337,00 kn. Kod nabave roba, radova i usluga nisu u potpunosti primijenjeni propisani postupci nabave. Proces uspostave sustava financijskog upravljanja je u tijeku.