



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/19-02/67
URBROJ: 613-15-20-8

Zadar, 7. veljače 2020.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI
GRADA BIOGRADA NA MORU ZA 2018.

SADRŽAJ

stranica

I.	MIŠLJENJE	1
II.	PODACI O GRADU	4
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	4
	Planiranje i izvršenje proračuna	4
	Financijski izvještaji	5
III.	REVIZIJA ZA 2018.	12
	Ciljevi i područja revizije	12
	Kriteriji za izražavanje mišljenja	12
	Metode i postupci revizije	13
	Nalaz za 2018.	14
	Provedba naloga i preporuka	19

I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je financijska revizija Grada Biograda na Moru (dalje u tekstu: Grad) za 2018.

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

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

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

O financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja izražena su uvjetna mišljenja.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 31/19) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

A) UVJETNO MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Grada za 2018. sastavljeni su u svim značajnim odrednicama u skladu s odredbama Zakona o proračunu, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o financijskim izvještajima.

Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o financijskim izvještajima

Mišljenje o financijskim izvještajima izraženo je u skladu s ISSAI 200 Temeljna načela financijske revizije i pripadajućim revizijskim smjernicama.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja, opisane su u nastavku.

- Podaci o dospjelim potraživanjima i obvezama u Bilanci nisu istovjetni podacima u analitičkoj evidenciji, odnosno u Izvještaju o obvezama. U Bilanci su dospjela potraživanja za prihode poslovanja iskazana u većem iznosu za 513.621,00 kn i potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u većem iznosu za 79.182,00 kn u odnosu na dospjela potraživanja iskazana u analitičkoj evidenciji potraživanja. Dospjele obveze u Bilanci iskazane su u iznosu 22.406.390,00 kn, a u Izvještaju o obvezama u iznosu 12.792.695,00 kn, odnosno u Bilanci su iskazane netočno ili više za 9.613.695,00 kn.

- U izvanbilančnim zapisima u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirane ni iskazane potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova procijenjene vrijednosti 9.913.920,00 kn u kojima Grad ima status tuženika, dani instrumenti osiguranja plaćanja (zadužnice) procijenjene vrijednosti 8.776.630,00 kn ni primljeni instrumenti osiguranja plaćanja (za iste nije utvrđen iznos). Bilješke uz financijske izvještaje sadrže popis sudskih sporova u tijeku, a ne sadrže popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta mogu postati obveza ili imovina (dane i primljene zadužnice te primljene mjenice). (točka 2. Nalaza)

B) UVJETNO MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI POSLOVANJA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, poslovanje Grada za 2018. u svim značajnim odrednicama obavljano je u skladu sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2018. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o usklađenosti poslovanja.

Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o usklađenosti poslovanja

Mišljenje o usklađenosti poslovanja izraženo je u skladu s ISSAI 400 Temeljna načela revizije usklađenosti i pripadajućim revizijskim smjernicama.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja, opisane su u nastavku.

- Plan razvojnih programa ne sadrži ciljeve i prioritete razvoja Grada, što je osnovni element planova razvojnih programa prema Zakonu o proračunu. (točka 1. Nalaza)
- Obveze su koncem 2018. iskazane u iznosu 22.406.390,00 kn, od čega dospjele iznose 12.792.695,00 kn, a u strukturi dospjelih obveza obveze s rokom prekoračenja preko 360 dana iznose 7.377.712,00 kn. Potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova procijenjene su u vrijednosti 9.913.920,00 kn. Izmjenama proračuna za 2018. planirana su sredstva za pokriće manjka prihoda iz prethodnih godina u iznosu 18.366.751,00 kn, što nije ostvareno. Višak prihoda tekuće godine iskazan je u iznosu 350.173,00 kn. Manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 17.872.077,00 kn, odnosno čini 33,4 % ostvarenih prihoda i primitaka za 2018. U cilju pokrića manjka u kolovozu 2019. donesen je akcijski plan provedbe mjera. Iako je donesen akcijski plan, do konca rujna 2019. provedene mjere nisu dale očekivane rezultate te je ostvaren negativan financijski rezultat. (točka 4. Nalaza)

Obveze Grada

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

Obveze Državnog ureda za reviziju

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

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

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o financijskim izvještajima i mišljenje o usklađenosti poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2018. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

II. PODACI O GRADU

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06 - ispravak, 16/07 - ispravak, 95/08 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 - ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15), utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Prema odredbama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine 147/14, 123/17 i 118/18) i Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 132/17), Grad je razvrstan u osmu skupinu jedinica lokalne samouprave, koja se prema vrijednosti indeksa nalazi u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave. Grad obuhvaća jedno naselje s ukupno 5 569 stanovnika (prema službenim rezultatima popisa stanovništva iz 2011.). Prema odredbi članka 19. 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, 19/13 - pročišćeni tekst, 137/15 - ispravak i 123/17), gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojen je Jedinstveni upravni odjel. Prema odredbama Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16 i 77/19), Grad nije obavezan ustrojiti unutarnju reviziju te stoga unutarnja revizija nije ustrojena. Koncem 2018. Grad je imao 25 zaposlenika (gradonačelnik i zamjenik gradonačelnika, koji su zaposleni do isteka mandata, 22 zaposlenika na neodređeno vrijeme te jedan zaposlenik na određeno vrijeme). Također, koncem 2018. u Gradu je bila jedna osoba na stručnom osposobljavanju za rad, bez zasnivanja radnog odnosa.

Grad ima pet proračunskih korisnika (dječji vrtić, gradska knjižnica, zavičajni muzej, pučko otvoreno učilište i javna vatrogasna postrojba) u kojima je koncem 2018. bilo 62 zaposlenika te dvije osobe na stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa. Kao jedini osnivač, Grad ima 100,0 % udjela u temeljnom kapitalu dvaju trgovačkih društava, koja su registrirana za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti te za poticanje i razvoj poduzetništva. Suosnivač je trgovačkog društva registriranog za vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda u kojem ima 32,5 % udjela u vlasništvu te trgovačkog društva registriranog za obavljanje informacijske djelatnosti, u kojem ima 25,0 % udjela u vlasništvu.

Gradsko vijeće ima 15 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna tijekom 2018. i u vrijeme obavljanja revizije je gradonačelnik Ivan Knez.

Planiranje i izvršenje proračuna

Proračun i odluka o izvršavanju proračuna doneseni su u prosincu 2017. i objavljeni su u službenom glasilu odnosno na mrežnim stranicama Grada. Proračunom su planirani prihodi u iznosu 191.836.624,00 kn te rashodi u iznosu 176.784.242,00 kn. Planirano je pokriće manjka iz prethodnih godina u iznosu 15.052.382,00 kn.

Tijekom 2018. donesene su dvije izmjene i dopune proračuna i objavljene su u službenom glasilu te na mrežnim stranicama Grada. Drugim izmjenama i dopunama proračuna iz prosinca 2018., prihodi i primici planirani su u iznosu 129.760.031,00 kn, što je za 62.076.593,00 kn ili 32,4 % manje u odnosu na proračun, a rashodi su planirani u iznosu 111.393.280,00 kn što je za 65.390.962,00 kn ili 37,0 % manje u odnosu na proračun. Planirano je pokriće manjka prihoda iz prethodnih godina u iznosu 18.366.751,00 kn. Na smanjenje proračunskih prihoda najviše je utjecalo smanjenje prihoda od pomoći u iznosu 49.509.550,00 kn, a na smanjenje proračunskih rashoda najviše je utjecalo smanjenje rashoda za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 71.304.108,00 kn, i to zbog kašnjenja i smanjenja investicijskih aktivnosti.

Proračun, izmjene i dopune proračuna te godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrže prihode, primitke i rashode Grada te prihode i rashode proračunskih korisnika. Odlukom o izvršavanju proračuna za 2018. utvrđeno je da se prihodi koje proračunski korisnici ostvare obavljanjem vlastite djelatnosti ustupaju tim korisnicima te se uplaćuju izravno na žiro račun korisnika proračuna. Proračunski korisnici ostvarena sredstva troše u skladu s financijskim planom, a izvješća o ostvarenim prihodima i njihovom korištenju dostavljaju Gradu.

Na temelju odredbe članka 39. Zakona o proračunu, uz proračun su donesene projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno za 2019. i 2020. Prema projekciji za 2019., planirani su prihodi u iznosu 179.978.345,00 kn, rashodi u iznosu 164.775.440,00 kn te pokriće manjka iz prethodnih godina u iznosu 15.202.905,00 kn, dok su prema projekciji za 2020. planirani prihodi u iznosu 156.026.114,00 kn, rashodi u iznosu 140.519.150,00 kn te pokriće manjka iz prethodnih godina u iznosu 15.506.964,00 kn. Projekcije za 2019. i 2020. objavljene su u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Grada.

Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna donijelo je gradsko vijeće u lipnju 2019. Prema podacima iz godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna, ostvareni su prihodi i primici za 2018. u iznosu 55.229.699,00 kn, što je za 74.530.332,00 kn ili 57,4 % manje u odnosu na proračun, a rashodi u iznosu 54.895.193,00 kn, što je za 56.498.087,00 kn ili 50,7 % manje u odnosu na proračun. Ostvaren je višak prihoda i primitaka u iznosu 334.506,00 kn. Prihodi i primici Grada za 2018. ostvareni su za 76.169.460,00 kn ili 58,7 % manje od planiranih. Do odstupanja u odnosu na plan najvećim dijelom došlo je zbog toga što su kapitalne pomoći, prihodi od komunalnog doprinosa i prihodi od prodaje zemljišta ostvareni znatno ispod plana (nedostatak financijskih sredstava uzrokovao je kašnjenja u ostvarenju investicijskih projekata, smanjenja ili odgađanja investicijskih aktivnosti za sljedeća razdoblja te manje prodaje zemljišta u okviru poduzetničkih zona u odnosu na planirano).

Financijski izvještaji

Grad vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji, i to: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o obvezama, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza te Bilješke uz financijske izvještaje. Financijski izvještaji dostavljeni su nadležnim institucijama u propisanom roku i objavljeni na mrežnim stranicama Grada.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

U izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2018., iskazani su prihodi i primici te rashodi Grada i proračunskih korisnika u dijelu u kojem ih Grad financira iz svojih prihoda.

Prema podacima iz navedenog Izvještaja, ukupni prihodi i primici ostvareni su u iznosu 53.590.571,00 kn, što je za 14.876.567,00 kn ili 38,4 % više u odnosu na prethodnu godinu.

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

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2017.	Ostvareno za 2018.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi od poreza	15.030.515,00	17.268.782,00	114,9
2.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	3.754.406,00	3.984.284,00	106,1
3.	Prihodi od imovine	5.593.117,00	5.564.545,00	99,5
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	12.010.878,00	11.034.280,00	91,9
5.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.554,00	1.187,00	76,4
6.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	0,00	150.070,00	-
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	2.323.534,00	11.858.414,00	510,4
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	0,00	3.729.009,00	-
	Ukupno	38.714.004,00	53.590.571,00	138,4

Vrijednosno značajniji udjel imaju prihodi od poreza u iznosu 17.268.782,00 kn ili 32,2 %, prihodi od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 11.858.414,00 kn ili 22,1 % te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 11.034.280,00 kn ili 20,6 % ukupnih prihoda i primitaka. Svi drugi prihodi i primici iznose 13.429.095,00 kn ili 25,1 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

Vrijednosno značajnije odstupanje u odnosu na prethodnu godinu odnosi se na povećanje prihoda od prodaje nefinancijske imovine (zemljišta i stambenih objekata) za 9.534.880,00 kn ili 410,4 %, najvećim dijelom zbog prodaje građevinskog zemljišta u industrijskoj, komunalno-servisnoj i poslovnoj zoni pretežito trgovačke namjene.

Prihodi koji imaju propisanu namjenu odnose se na prihode od dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentralizirane funkcije vatrogastva, dio prihoda od pomoći, prihode od naknada za koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru, prihode od naknada za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, boravišnu pristojbu, spomeničku rentu, vodni doprinos, šumski doprinos, prihode od sufinanciranja poslova katastra nekretnina, naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, komunalni doprinos, komunalnu naknadu, prihode od prodaje zemljišta i stanova te dio primitaka od zaduživanja. Ostvareni su u iznosu 29.811.781,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 55,6 %. Prihodi i primici korišteni su za propisane namjene.

Prihodi od poreza ostvareni su u iznosu 17.268.782,00 kn, što je za 2.238.267,00 kn ili 14,9 % više u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na prihode od poreza i prireza na dohodak u iznosu 10.182.902,00 kn (porez i prirez na dohodak ostvaren na području Grada u iznosu 9.736.297,00 kn, sredstva fiskalnog izravnjanja u iznosu 311.404,00 kn i dodatni udjel u porezu na dohodak za financiranje decentralizirane funkcije vatrogastva u iznosu 135.201,00 kn), poreza na promet nekretnina u iznosu 5.129.326,00 kn, gradskih poreza u iznosu 1.939.940,00 kn (porez na kuće za odmor 1.123.807,00 kn i porez na potrošnju 816.133,00 kn) te naplatu dugovanja iz prethodnog razdoblja na ime poreza na tvrtku ili naziv u iznosu 16.614,00 kn. Prirez porezu na dohodak uveden je u prosincu 2014. po stopi 12,0 %. Poslove utvrđivanja i naplate gradskih poreza obavlja Jedinostveni upravni odjel.

Prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna ostvareni su u iznosu 3.984.284,00 kn. Vrijednosno značajniji udjel imaju pomoći izravnjanja za decentraliziranu funkciju vatrogastva u iznosu 2.776.430,00 kn ili 69,7 % i kapitalne pomoći u iznosu 1.142.721,00 kn ili 28,7 % ukupnih prihoda od pomoći. Na temelju odredbi Zakona o vatrogastvu (Narodne novine 106/99, 117/01, 36/02 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 96/03, 139/04 - pročišćeni tekst, 174/04, 38/09 i 80/10), na Grad je prenesena obveza financiranja decentralizirane funkcije vatrogastva. Iznos prenesene obveze za decentraliziranu funkciju uredbom utvrđuje Vlada Republike Hrvatske za svaku godinu, a sredstva za financiranje decentralizirane funkcije osiguravaju se iz dodatnog udjela u porezu na dohodak i iz pomoći izravnjanja iz državnog proračuna, ako iz dodatnih udjela nisu ostvarena sredstva do iznosa prenesene obveze. Uredbom o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2018. godinu (Narodne novine 7/18) na Grad je prenesena obveza financiranja decentralizirane funkcije vatrogastva u iznosu 2.914.915,00 kn. Grad je u 2018. ostvario 135.201,00 kn iz dodatnog udjela u porezu na dohodak te 2.776.430,00 kn iz pomoći izravnjanja, odnosno ukupno 2.911.631,00 kn, što je za 3.284,00 kn manje od prenesene obveze. Tijekom 2018. sredstva su korištena za utvrđene namjene u skladu s prenesenom obvezom i Odlukom o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi u 2018. godini (Narodne novine 7/18). Grad je o utrošenim sredstvima za decentraliziranu funkciju vatrogastva izvijestio nadležno tijelo državne uprave. Nadalje, vrijednosno značajnije kapitalne pomoći čine sredstva doznačena putem nadležnih ministarstava za rekonstrukciju knjižnice u iznosu 700.000,00 kn, izgradnju reciklažnog dvorišta u iznosu 332.175,00 kn te razvoj infrastrukture poduzetničkog inkubatora u iznosu 92.690,00 kn.

Prihodi od imovine ostvareni su u iznosu 5.564.545,00 kn, a vrijednosno značajniji odnose se na prihode od zakupa javnih površina u iznosu 2.968.881,00 kn, naknada za koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru u iznosu 734.770,00 kn i zakupa poslovnih prostora u iznosu 667.356,00 kn.

Ostvareni su na temelju odluka kojima su utvrđeni uvjeti i način davanja javnih površina i poslovnih prostora u zakup, ugovora o zakupu te propisa o postupku davanja koncesija i koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostvareni su u iznosu 11.034.280,00 kn, od čega su vrijednosno značajniji prihodi od komunalne naknade u iznosu 4.564.525,00 kn, komunalnog doprinosa u iznosu 4.203.537,00 kn i boravišne pristojbe u iznosu 1.087.432,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji udjel u okviru prihoda od prodaje nefinancijske imovine, imaju prihodi od prodaje zemljišta u iznosu 11.565.663,00 kn ili 97,5 %. Ostvareni su prodajom građevinskog zemljišta u industrijskoj, komunalnoj-servisnoj i poslovnoj zoni pretežito trgovačke namjene. Pri prodaji zemljišta postupljeno je prema odredbi članka 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 22/00 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14, 88/15 - pročišćeni tekst i 94/17 - ispravak), kojom je, između ostalog, propisano da nekretninu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu otuđiti ili njome na drugi način raspolagati samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako zakonom nije drukčije određeno. Početne cijene zemljišta utvrđene su procjenom ovlaštenog sudskog vještaka u vrijeme prodaje zemljišta.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2018., ukupni rashodi ostvareni su u iznosu 53.240.398,00 kn, što je za 8.967.880,00 kn ili 20,3 % više u odnosu na prethodnu godinu.

U tablici broj 2 daju se podaci o ostvarenim rashodima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2017.	Ostvareno za 2018.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	3.095.757,00	3.627.425,00	117,2
2.	Materijalni rashodi	15.736.284,00	14.324.012,00	91,0
3.	Financijski rashodi	306.266,00	146.351,00	47,8
4.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	8.742.155,00	10.066.848,00	115,2
5.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	836.432,00	1.402.155,00	167,6
6.	Ostali rashodi	4.296.414,00	8.484.400,00	197,5
7.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	11.259.210,00	15.189.207,00	134,9
	Ukupno	44.272.518,00	53.240.398,00	120,3
	Višak prihoda i primitaka	0,00	350.173,00	-
	Manjak prihoda i primitaka	5.558.514,00	0,00	-

Vrijednosno značajniji udjel imaju rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 15.189.207,00 kn ili 28,5 %, materijalni rashodi u iznosu 14.324.012,00 kn ili 26,9 %, rashodi za pomoći u iznosu 10.066.848,00 kn ili 18,9 % te ostali rashodi u iznosu 8.484.400,00 kn ili 15,9 % ukupno ostvarenih rashoda. Svi drugi rashodi iznose 5.175.931,00 kn i imaju udjel 9,8 % u ukupno ostvarenim rashodima.

Vrijednosno značajnija odstupanja su kod ostalih rashoda, rashoda za nabavu nefinancijske imovine i pomoći koji su ostvareni više za 9.442.676,00 kn ili 38,9 %. Navedeno je posljedica prodaje građevinskog zemljišta u znatno većoj mjeri u odnosu na prethodnu godinu te promjene propisa (prihod od poreza na promet nekretnina od 2018. više nije zajednički prihod, nego u cijelosti pripada Gradu).

Rashodi za zaposlene ostvareni u iznosu 3.627.425,00 kn odnose se na rashode za bruto plaće (za redovan rad) u iznosu 3.059.176,00 kn, doprinose na plaće u iznosu 526.518,00 kn te ostale rashode za zaposlene u iznosu 41.731,00 kn.

Materijalni rashodi u iznosu 14.324.012,00 kn odnose se na rashode za usluge u iznosu 10.608.026,00 kn, rashode za materijal i energiju u iznosu 1.658.684,00 kn (od čega električna energija 1.235.383,00 kn), ostale nespomenute rashode poslovanja u iznosu 1.585.177,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 435.640,00 kn te rashode za naknade troškova osobama izvan radnog odnosa u iznosu 36.485,00 kn. Vrijednosno značajniji su rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 6.362.556,00 kn, intelektualne i osobne usluge u iznosu 2.178.458,00 kn te usluge promidžbe i informiranja u iznosu 1.330.487,00 kn, od čega se na usluge u vezi s održavanjem raznih manifestacija u sklopu Biogradskog ljeta odnosi 1.137.727,00 kn.

Rashodi za pomoći ostvareni su u iznosu 10.066.848,00 kn, a vrijednosno najznačajniji su prijenosi proračunskim korisnicima Grada za financiranje redovne djelatnosti ostvareni u iznosu 9.523.170,00 kn. Prijenosi su ostvareni za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 9.016.230,00 kn, od čega rashodi za zaposlene iznose 7.673.962,00 kn, a materijalni rashodi 1.342.268,00 kn, te za financiranje rashoda za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 506.940,00 kn. Odnose se na prijenose dječjem vrtiću u iznosu 4.370.000,00 kn, javnoj vatrogasnoj postrojbi u iznosu 3.278.000,00 kn, zavičajnom muzeju u iznosu 866.570,00 kn, gradskoj knjižnici u iznosu 744.150,00 kn te pučkom otvorenom učilištu u iznosu 264.450,00 kn.

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima ostvareni su u iznosu 1.402.155,00 kn, a vrijednosno značajniji odnose se na stipendije, školarine i nabavu udžbenika u iznosu 1.030.700,00 kn te naknade za novorođenčad u iznosu 195.000,00 kn.

Ostali rashodi ostvareni u iznosu 8.484.400,00 kn odnose se na rashode za tekuće donacije u iznosu 3.981.191,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu 3.771.844,00 kn, kapitalne donacije u iznosu 579.165,00 kn te naknade štete u iznosu 152.200,00 kn. Vrijednosno najznačajniji rashodi za tekuće donacije u iznosu 2.260.130,50 kn ostvareni su prema programima javnih potreba u sportu, kulturi te socijalnoj skrbi i zdravstvu, a po prethodno objavljenim javnim pozivima za predlaganje projekata i programa. S korisnicima su zaključivani ugovori, a Grad obavlja kontrolu dodijeljenih sredstava. Unutar rashoda za kapitalne pomoći vrijednosno najznačajnije su trgovačkom društvu u vlasništvu Grada za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti za održavanje i građenje komunalne infrastrukture u iznosu 3.682.160,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu 15.189.207,00 kn, a vrijednosno značajniji odnose se na nabavu zemljišta za izgradnju nerazvrstanih cesta i nogostupa u iznosu 4.425.619,00 kn, izgradnju reciklažnog dvorišta u iznosu 3.313.713,00 kn, građenje komunalne infrastrukture u iznosu 1.908.528,00 kn, dogradnju gradske knjižnice, kina i zgrade Pučkog otvorenog učilišta u iznosu 1.768.666,00 kn, izradu planova i projekata u iznosu 980.479,00 kn, izgradnju trafostanice u iznosu 954.040,00 kn, nabavu opreme u iznosu 515.854,00 kn, sanaciju divljih odlagališta građevinskog otpada u iznosu 483.225,00 kn te izgradnju poduzetničkog inkubatora u iznosu 195.156,00 kn.

Višak prihoda tekuće godine iskazan je u iznosu 350.173,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iznosi 18.222.250,00 kn te manjak prihoda za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 17.872.077,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2018., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 150.218.290,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2018.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2018.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja 2018.	31. prosinca 2018.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	109.162.330,00	120.360.824,00	110,3
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	45.335.747,00	49.761.366,00	109,8
1.2.	Građevinski objekti	60.741.882,00	66.748.482,00	109,9
1.3.	Postrojenja i oprema	423.735,00	1.173.487,00	276,9
1.4.	Prijevozna sredstva	5.861,00	4.827,00	82,4
1.5.	Druga nefinancijska imovina	2.655.105,00	2.672.662,00	100,7
2.	Financijska imovina	28.439.854,00	29.857.466,00	105,0
2.1.	Novčana sredstva	130.772,00	3.165,00	2,4
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo	827.717,00	723.308,00	87,4
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	27.427,00	27.076,00	98,7
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	6.804.800,00	6.802.300,00	100,0
2.5.	Potraživanja za prihode poslovanja	18.135.730,00	18.793.107,00	103,6
2.6.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	2.513.408,00	3.508.510,00	139,6
	Ukupno imovina	137.602.184,00	150.218.290,00	109,2
3.	Obveze	19.297.188,00	22.406.390,00	116,1
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	8.408.390,00	7.581.810,00	90,2
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	4.133.389,00	6.127.308,00	148,2
3.3.	Obveze za vrijednosne papire	6.755.409,00	4.968.263,00	73,5
3.4.	Obveze za kredite i zajmove	0,00	3.729.009,00	-
4.	Vlastiti izvori	118.304.996,00	127.811.900,00	108,0
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	137.602.184,00	150.218.290,00	109,2
	Izvanbilančni zapisi	4.210.894,00	4.409.718,00	104,7

Vrijednost zemljišta odnosi se na građevinsko zemljište, od čega se na zemljište nabavljeno u 2018. za potrebe izgradnje nerazvrstanih cesta i poduzetničkih zona odnosi 4.425.619,00 kn. Vrijednosno značajniji građevinski objekti su zgrade kulturnih institucija (muzeji, galerije, domovi kulture i slično) u iznosu 13.523.693,00 kn, građevine urbane oborinske odvodnje u iznosu 10.386.217,00 kn, ceste u iznosu 8.811.723,00 kn, ostali građevinski objekti (pristaništa, groblja, heliodrom i drugo) u iznosu 6.055.081,00 kn, zgrade znanstvenih i obrazovnih institucija (škola, vrtić) u iznosu 5.662.729,00 kn te uredski objekti u iznosu 5.635.877,00 kn.

Potraživanja koncem 2018. iznose 23.052.001,00 kn. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 18.793.107,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 3.508.510,00 kn, druga potraživanja u iznosu 714.504,00 kn (od čega su vrijednosno najznačajnija potraživanja za predujmove u iznosu 667.336,00 kn), potraživanja za dane zajmove (sredstva deponirana ranijih godina kod poslovne banke radi kreditiranja malog gospodarstva) u iznosu 27.076,00 kn, potraživanja za više plaćene poreze i doprinose u iznosu 6.976,00 kn te potraživanja od zaposlenih u iznosu 1.828,00 kn.

Prema podacima iz Bilance, dospjela potraživanja iznose 22.328.693,00 kn (od čega 19.368.894,00 kn ili 86,7 % čine potraživanja starija od jedne odnosno tri godine), a odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 18.793.107,00 kn, od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 3.508.510,00 kn i za dane zajmove u iznosu 27.076,00 kn. Do konca rujna 2019. naplaćena su potraživanja u iznosu 4.465.146,00 kn. Radi naplate dospjelih potraživanja starosti od jedne do tri, odnosno starijih od tri godine za gradske poreze, zakup zemljišta, poslovnih prostora i javnih površina, spomeničku rentu, vodni doprinos, sufinanciranje poslova katastra nekretnina, komunalni doprinos i komunalnu naknadu, prodaju nekretnina i druga nespomenuta potraživanja u ukupnom iznosu 17.552.627,00 kn dužnicima su upućivane opomene i ispostavljena rješenja o prisilnoj naplati dugovanja s pripadajućim zateznim kamatama, obavljani su prijeboji međusobnih potraživanja, potraživanja od dužnika prijavljivana su u stečajnu masu, zaključivani su ugovori o obročnoj otplati te ugovori o zasnivanju založnog prava na nekretnini.

Udjeli u glavnici koncem 2018. iskazani su u iznosu 6.802.300,00 kn, a odnose se na vrijednost udjela u temeljnom kapitalu trgovačkih društava u javnom sektoru (dva društva u vlasništvu i dva u suvlasništvu Grada) registriranih za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti, poticanje i razvoj poduzetništva, vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda te obavljanje informacijske djelatnosti.

Obveze su koncem 2018. iskazane u iznosu 22.406.390,00 kn. Dospjele su obveze u iznosu 12.792.695,00 kn, a vrijednosno najznačajnije su prema dobavljačima za održavanje i građenje komunalne infrastrukture u iznosu 4.348.777,00 kn, od čega prema komunalnim društvima u vlasništvu i suvlasništvu Grada 2.251.422,00 kn. Slijede obveze prema fizičkim i pravnim osobama za kupnju zemljišta u iznosu 1.872.225,00 kn, jamčevine (zemljište i drugo) u iznosu 706.422,00 kn te za izradu projektne dokumentacije u iznosu 528.328,00 kn. Do konca rujna 2019. podmirene su obveze u iznosu 6.536.207,00 kn. Nedospjele obveze iznose 9.613.695,00 kn, a vrijednosno značajnije odnose se na obveze po izdanim mjenicama prema dobavljačima u iznosu 4.968.263,00 kn i prema dvjema poslovnim bankama, za izgradnju reciklažnog dvorišta u iznosu 3.000.000,00 kn te obveze s osnova prekoračenja po računu za redovno poslovanje u iznosu 729.009,00 kn.

Koncem 2018. stanje izvanbilančnih zapisa iskazano je u iznosu 4.409.718,00 kn, a odnosi se na potraživanja za naknadu za uređenje voda.

III. REVIZIJA ZA 2018.

Postupci revizije provedeni su od 17. rujna 2019. do 7. veljače 2020.

Ciljevi i područja revizije

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

Ciljevi revizije bili su:

- provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje
- provjeriti provedbu naloga i preporuka iz prošle revizije
- provjeriti druge aktivnosti u vezi poslovanja Grada.

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

Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima su:

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

Kriteriji za izražavanje mišljenja o usklađenosti poslovanja su:

1. Zakon o proračunu
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
3. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13 i 102/17)
4. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13)
5. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 127/17)
6. Zakon o lokalnim porezima (Narodne novine 115/16 i 101/17)
7. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10)
8. Odluka o visini osnovice za obračun plaće državnih dužnosnika (Narodne novine 151/14)
9. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15)
10. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 68/18 i 110/18 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske)

11. Zakon o obveznim odnosima, članak 241. (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18)
12. Zakon o udrugama (Narodne novine 74/14, 70/17 i 98/19)
13. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15)
14. Zakon o javnoj nabavi
15. Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17)
16. Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave (siječanj 2017.).

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 uspoređeni su s podacima iz prethodnog razdoblja i podacima iz proračuna, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u elektroničkim medijima, tisku te na mrežnim stranicama. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Provjerena je dosljednost primjene zakona, drugih propisa i unutarnjih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke provjerene metodom uzorka. Također, korišteni su izvještaji u vezi s pojedinim aktivnostima Grada. Obavljeni su razgovori i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba u vezi s pojedinim poslovnim događajima.

Nalaz za 2018.

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

Obavljenom revizijom za 2018. utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje, financijske izvještaje i računovodstveno poslovanje, rashode i obveze.

1. Planiranje

- 1.1. Plan razvojnih programa za trogodišnje razdoblje (2018. - 2020.), koji je donesen uz proračun za 2018., sadrži rashode povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom (rashodi su iskazani kroz aktivnosti i projekte povezane u programe te razvrstani prema organizacijskoj razini). Plan razvojnih programa ne sadrži ciljeve i prioritete razvoja Grada, što nije u skladu s odredbom članka 16. Zakona o proračunu, kojom je propisano da plan razvojnih programa sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne samouprave. Nadalje, odredbom članka 33. Zakona o proračunu, između ostalog, propisano je da jedinice lokalne samouprave izrađuju plan razvojnih programa na temelju strateških dokumenata. S obzirom da plan razvojnih programa ne sadrži ciljeve i prioritete razvoja Grada, otežano je povezivanje sa strateškim ciljevima i prioritetima utvrđenim Strategijom razvoja Grada 2013. - 2020.

Planom razvojnih programa vrijednosno najznačajnija sredstva planirano je utrošiti za sanaciju odlagališta Baštijunski brig u iznosu 97.286.400,00 kn, od čega 32.000.000,00 kn u 2018., 32.320.000,00 kn u 2019. te 32.966.400,00 kn u 2020., te za izgradnju poduzetničkog inkubatora u iznosu 83.120.000,00 kn, od čega 38.000.000,00 kn u 2018., 33.000.000,00 kn u 2019. i 12.120.000,00 kn u 2020. Donošenjem izmjena i dopuna proračuna promijenjeni su iznosi planiranih sredstava za pojedine investicije iz plana razvojnih programa (primjerice, drugim izmjenama i dopunama proračuna za 2018. rashodi za sanaciju odlagališta Baštijunski brig planirani su u iznosu 300.000,00 kn, što je za 31.700.000,00 kn ili 99,1 % manje u odnosu na proračun i plan razvojnih programa). Stoga je uz donošenje izmjena i dopuna proračuna trebalo donijeti i izmjene plana razvojnih programa, što nije učinjeno.

Uz proračun doneseni su i programi održavanja i gradnje komunalne infrastrukture, odnosno uz izmjene i dopune proračuna za 2018. i izmjene spomenutih programa. Sredstva planirana programima održavanja i gradnje komunalne infrastrukture nisu usklađena s planiranom visinom sredstava u proračunu, odnosno proračunom su planirana manje za 4.168.098,00 kn ili 27,5 %.

Državni ured za reviziju nalaže pri donošenju plana razvojnih programa postupiti u skladu s odredbama Zakona o proračunu, odnosno donijeti plan razvojnih programa s ciljevima i prioritetima razvoja jedinice lokalne samouprave, povezanim sa strateškim dokumentima. Nadalje, Državni ured za reviziju predlaže uz donošenje izmjena i dopuna proračuna donijeti i izmjene plana razvojnih programa, ako su promjene vezane uz elemente plana razvojnih programa, a sredstva planirana programima održavanja i gradnje komunalne infrastrukture uskladiti s proračunom.

2. Financijski izvještaji i računovodstveno poslovanje

2.1. Grad je u obvezi voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu.

Prema podacima iskazanim u okviru obveznih analitičkih podataka u Bilanci, potraživanja za prihode poslovanja dospjela su u iznosu 18.793.107,00 kn, a potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 3.508.510,00 kn, dok su prema podacima iz analitičkih evidencija na dan 31. prosinca 2018. potraživanja za prihode poslovanja dospjela u iznosu 18.279.486,00 kn, a potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 3.429.328,00 kn. Također, prema podacima u Izvještaju o obvezama, dospjele su obveze u iznosu 12.792.695,00 kn, dok je u okviru obveznih analitičkih podataka u Bilanci, iznos dospjelih obveza iskazan netočno, odnosno za 9.613.695,00 kn više. Prema odredbi članka 3. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, osnovna svrha financijskih izvještaja jest dati informacije o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva (poslovanja) proračuna.

U izvanbilančnim zapisima nisu evidentirani ni iskazani dani instrumenti osiguranja plaćanja (zadužnice) procijenjene vrijednosti 8.776.630,00 kn ni primljeni instrumenti osiguranja plaćanja (za iste nije utvrđen iznos, a primljeni instrumenti osiguranja plaćanja evidentiraju se po predmetima pojedinačno). Također, u izvanbilančnim zapisima nisu evidentirane potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova procijenjene vrijednosti 9.913.920,00 kn u kojima Grad ima status tuženika. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 85. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojom je propisano da izvanbilančni zapisi, između ostalog, sadrže instrumente osiguranja plaćanja te potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku. Bilješke uz financijske izvještaje sadrže popis sudskih sporova u tijeku, dok popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta mogu postati obveza ili imovina (dane i primljene zadužnice te primljene mjenice) ne sadrže. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 14. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, kojom je propisano da su, uz popis sudskih sporova u tijeku, obvezne Bilješke uz Bilancu i popis ugovornih odnosa i slično, koji uz ispunjenje određenih uvjeta mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke i slično).

Državni ured za reviziju nalaže uskladiti obvezne analitičke podatke u Bilanci s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama te s Izvještajem o obvezama, a u cilju prikazivanja točnih podataka o financijskom položaju Grada te sastavljati obvezne Bilješke u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Nalaže se u okviru izvanbilančnih zapisa evidentirati potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku i instrumente osiguranja plaćanja u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Dospjela potraživanja starija od jedne odnosno tri godine iznose 19.369.894,00 kn ili 86,7 % ukupnih dospjelih potraživanja, od čega su vrijednosno značajnija potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 5.687.101,00 kn, gradske poreze u iznosu 3.412.680,00 kn, komunalni doprinos u iznosu 2.920.635,00 kn, potraživanja za prodaju zemljišta u iznosu 2.030.189,00 kn, potraživanja na ime naknada za odvoz komunalnog otpada i održavanja groblja koje je Grad naplaćivao do konca 2005. u iznosu 1.446.276,00 kn te potraživanja za zakup javnih površina u iznosu 1.395.640,00 kn. Grad nije proveo ispravak vrijednosti potraživanja. Odredbom članka 37.a Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da se ispravak vrijednosti potraživanja provodi na kraju godine uzimajući u obzir kašnjenje u naplati preko godine dana i pokretanje stečajnog i/ili likvidacijskog postupka nad dužnikom. Ako se s naplatom potraživanja kasni između jedne i tri godine vrijednost potraživanja ispravlja se po stopi od 50,0 %, a iznad tri godine vrijednost potraživanja ispravlja se po stopi od 100,0 %. Bez obzira na provođenje ispravka vrijednosti potraživanja u skladu s navedenim pravilnikom, proračuni i proračunski korisnici moraju poduzimati sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda i primitaka iz nadležnosti i uplatu u proračun, odnosno financijski plan prema važećim propisima. U potpunosti ispravljena potraživanja zadržavaju se u bilančnoj evidenciji sve do trenutka prestanka postojanja pravne osnove za njihovu naplatu.

S obzirom na to da se vrijednosno značajna dospjela potraživanja odnose na potraživanja za koje je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano provođenje ispravka vrijednosti, Državni ured za reviziju nalaže obavljati ispravak vrijednosti potraživanja kako bi podaci o potraživanjima u financijskim izvještajima bili realniji.

3. Rashodi

- 3.1. Rashodi su ostvareni u iznosu 53.240.398,00 kn, od čega se na rashode za financiranje javne vatrogasne postrojbe odnosi 3.278.000,00 kn. Obveza financiranja javne vatrogasne postrojbe utvrđena je Uredbom o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2018. godinu, kojom je na Grad je prenesena obveza u iznosu 2.914.915,00 kn. Sredstva za financiranje spomenute decentralizirane funkcije planirana su proračunom u skladu s Odlukom o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi u 2018. godini. Odredbom članka 7. prethodno spomenute uredbe, između ostalog, propisano je da su korisnici pomoći izravnjanja dužni donijeti vlastite odluke o kriterijima i mjerilima te načinu financiranja u 2018. za redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi. Odluka o kriterijima i mjerilima te načinu financiranja javne vatrogasne postrojbe Grada u 2018. nije donesena.

Državni ured za reviziju nalaže donositi odluke o kriterijima i mjerilima te načinu financiranja javne vatrogasne postrojbe u skladu s propisima koji uređuju način financiranja decentralizirane funkcije vatrogastva.

4. Obveze

- 4.1. Obveze su koncem 2018. iskazane u iznosu 22.406.390,00 kn. Dospjele obveze iznose 12.792.695,00 kn, a vrijednosno značajnije su prema dobavljačima za održavanje i građenje komunalne infrastrukture u iznosu 4.348.777,00 kn, od čega prema komunalnim društvima u vlasništvu i suvlasništvu Grada 2.251.422,00 kn, kupnju zemljišta u iznosu 1.872.225,00 kn i jamčevine u iznosu 706.422,00 kn. U strukturi dospjelih obveza obveze s rokom prekoračenja preko 360 dana iznose 7.377.712,00 kn ili 57,7 %. Za dospjele obveze u iznosu 456.931,00 kn prema podacima iz sudskog registra brisane su pravne osobe, odnosno prema podacima iz obrtnog registra objavljeni su obrti. Za dospjelu obvezu u iznosu 65.250,00 kn Grad je pokrenuo sudski spor u vezi rješavanja imovinsko pravnih odnosa, a spor je u tijeku.

Nedospjele obveze koncem godine iznose 9.613.695,00 kn, a vrijednosno značajnije su obveze po izdanim vrijednosnim papirima u iznosu 4.968.263,00 kn i obveze za kredite prema dvjema poslovnim bankama u iznosu 3.729.009,00 kn. Obveze za vrijednosne papire odnose se na obveze po izdanim mjenicama dobavljačima (dva komunalna društva u vlasništvu i suvlasništvu Grada i trgovačko društvo u suvlasništvu Zadarske županije) za održavanje i gradnju komunalne infrastrukture. Na temelju odluka gradonačelnika, u svibnju, studenome i prosincu 2018. s dobavljačima su zaključene nagodbe o ispunjavanju financijskih obveza, a s poslovnom bankom i ugovori o eskontu mjenica uz diskontnu kamatu u visini 3,8 % ili 5,0 %. Prema ugovorima, mjenice su akceptirane od strane izdavatelja mjenica (Grad) s klauzulom bez protesta uz ugovoreno dospijeće mjenica od siječnja do konca studenoga 2019. te su u trenutku potpisa ugovora indosirane na banku. Također, za osiguranje naplate Grad je izdao, odnosno ponovno koristio već izdana sredstva osiguranja plaćanja (zadužnice). Obveze po izdanim mjenicama Grad je podmirivao u rokovima dospijeća. Obveze za kredite odnose se na obveze po dugoročnom kreditu za izgradnju reciklažnog dvorišta u iznosu 3.000.000,00 kn i na obveze u vidu prekoračenja po računu za redovno poslovanje u iznosu 729.009,00 kn. Grad se dugoročno zadužio uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske i suglasnost gradskog vijeća iz prosinca 2018. Ugovor za izgradnju reciklažnog dvorišta zaključen je u prosincu 2018. u iznosu 5.138.000,00 kn, na razdoblje od 36 mjeseci. Kredit je iskorišten koncem 2018. u iznosu 3.000.000,00 kn te u siječnju 2019. u iznosu 2.138.000,00 kn. Uz suglasnost gradskog vijeća zaključen je ugovor o kreditu u vidu prekoračenja po računu za redovno poslovanje u prosincu 2018. Odobreno je prekoračenje do ukupnog iznosa 1.000.000,00 kn s rokom korištenja do 30. prosinca 2019., a koncem godine kredit je iskorišten u iznosu 729.009,00 kn.

Grad je u veljači i ožujku 2019. pribavio suglasnosti Vlade RH za zaduživanje za izgradnju poduzetničkog inkubatora u iznosu od 33.000.000,00 kn te izgradnju turističko informativnog centra u iznosu 2.500.000,00 kn. Izgradnja poduzetničkog inkubatora sufinancirat će se iz sredstava Europske unije, a prema ugovoru iz siječnja 2018. između Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije i Grada ukupni prihvatljivi troškovi navedenog projekta iznose 33.811.502,00 kn, dok bespovratna sredstava iznose 19.945.669,00 kn ili 59,0 %. Za izgradnju turističko informativnog centra, prema Sporazumu o partnerstvu iz listopada 2016. zaključenom između Javne ustanove Park prirode Vransko jezero i Grada, procijenjeni prihvatljivi troškovi iznose 2.581.229,00 kn, dok bespovratna sredstva iznose 2.194.044,00 kn ili 85,0 % vrijednosti projektne aktivnosti.

Ugovori s poslovnom bankom zaključeni su ožujku i travnju 2019. (za izgradnju poduzetničkog inkubatora u iznosu 33.000.000,00 kn i za izgradnju turističko informativnog centra u iznosu 2.500.000,00 kn). Kamatne stope ugovorene su u visini 1,55 % odnosno 1,48 %, a otplata u 120 odnosno 72 mjesečne rate. Za oba kredita ugovoren je početak šest mjeseci, a visina rate utvrđuje se na temelju iskorištenog iznosa kredita, u trenutku isteka roka korištenja koji je ugovoren do 31. prosinca 2019. odnosno 30. lipnja 2020.

Grad je dao instrumente osiguranja plaćanja (zadužnice) na iznose kredita za investicije uvećano za ugovorene kamate i ostale troškove (procijenjene vrijednosti 40.638.000,00 kn, od čega 5.138.000,00 kn u 2018.). Uz navedeno, potencijalne obveze prema sudskim sporovima u tijeku iznose 9.913.920,00 kn

Izmjenama proračuna za 2018. planirana su sredstva za pokriće manjka prihoda iz prethodnih godina u iznosu 18.366.751,00 kn, što nije ostvareno. Višak prihoda tekuće godine iskazan je u iznosu 350.173,00 kn te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 17.872.077,00 kn, odnosno čini 33,4 % ostvarenih prihoda i primitaka za 2018. Proračunom za 2019. te projekcijama za sljedeće dvije godine planirano je pokriće manjka prihoda iz prethodnih godina. Prema Odluci o pokriću planiranog manjka iz prethodnog razdoblja, koju je donijelo gradsko vijeće u kolovozu 2019., planirana sredstva za pokriće manjka osigurati će se iz prihoda poslovanja i od prodaje nefinancijske imovine. Uz spomenutu odluku napravljena je analiza i ocjena postojećeg financijskog stanja i donesen je prijedlog mjera za otklanjanje uzroka negativnog poslovanja i mjera za stabilno poslovanje (proračunom planirati pokriće manjka, pri planiranju i izvršavanju prioritet dati podmirenju zakonskih i ugovornih obveza, pratiti naplatu prihoda i preuzimati obveze u okviru ostvarenih prihoda, pravodobno poduzimati mjere naplate potraživanja, uvesti sustav za evidentiranje i upravljanje gradskom imovinom, povećati financiranje projekata i aktivnosti iz pomoći, poboljšati uvjete za razvoj poduzetništva te smanjiti materijalne rashode uz zadržavanje kvalitete rada i pružanja usluga građanima). Također, donesen je akcijski plan provedbe mjera, a planirani financijski učinak predloženih mjera je suficit u iznosu od 17.872.077,00 kn u razdoblju od 2019. do 2021. Manjak utvrđen proračunom za 2019. iznosi 15.540.000,00 kn, što je za 337.095,00 kn ili 2,2 % više u odnosu na manjak za 2018. utvrđen projekcijom koja je donesena uz proračun za 2018. Iako je donesen akcijski plan od 2019. do 2021., do konca rujna 2019. provedene mjere nisu dale očekivane rezultate te je ostvaren negativan financijski rezultat.

S obzirom na dospjele obveze, manjak prihoda i primitaka, obveze koje dospijevaju u idućim proračunskim godinama te potencijalne obveze, kao i učinak provedenih mjera iz akcijskog plana, Državni ured za reviziju nalaže, na temelju analize postojećeg stanja, svake proračunske godine kroz prijedloge mjera i akcijske planove sustavno poduzimati radnje u cilju smanjenja manjka i pravodobnog podmirivanja dospjelih obveza.

Grad u cijelosti prihvaća Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji.

Provedba naloga i preporuka

1.1. Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju Grada za 2013., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom za 2018. provjereno je je li Grad postupio prema nalogima i preporuci danim u prošloj reviziji, u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka.

U tablici u nastavku navode se nalozi i preporuke iz prošle revizije i njihov status.

Tablica broj 4

Provedba naloga i preporuka iz prošle revizije

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
1.	Planiranje i računovodstveno poslovanje	2013.	Naloženo je korištenje sredstava proračuna do visini utvrđene proračunom u skladu s odredbama Zakona o proračunu.	prosinac 2014.	provedeno
2.		2013.	Naložena je kontrola izjava o fiskalnoj odgovornosti koje dostavljaju proračunski korisnici Grada.	prosinac 2014.	provedeno
3.		2013.	Predloženo je uz donošenje izmjena i dopuna proračuna donijeti izmjene plana razvojnih programa, ako su promjene vezane uz elemente plana razvojnih programa.	prosinac 2014.	nije provedeno
4.		2013.	Naloženo je ustrojavanje evidencije korištenja službenih vozila.	prosinac 2014.	provedeno
5.		2013.	Naloženo je evidentiranje obveza u poslovnim knjigama i iskazivanje obveza u financijskim izvještajima te evidentiranje primitaka od zaduživanja u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	prosinac 2014.	provedeno
6.		2013.	Naloženo je sastavljanje obveznih Bilješki u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.	veljača 2015.	djelomično provedeno
7.	Prihodi i primici	2013.	Naloženo je trošenje prihoda za namjene za koje su ostvareni.	prosinac 2014.	provedeno
8.		2013.	Naloženo je pri davanju poslovnih prostora u zakup postupanje u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora.	veljača 2015.	provedeno
9.	Rashodi	2013.	Naloženo je programom održavanja komunalne infrastrukture planiranje i praćenje ostvarenja svih komunalnih djelatnosti Grada po izvorima financiranja s iskazom financijskih sredstava te opisom i opsegom poslova s procjenom pojedinih troškova u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Naloženo je provođenje postupaka te povjeravanje poslova održavanja u skladu sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu i odlukama Grada.	prosinac 2014.	provedeno

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
10.	Obveze	2013.	Naloženo je pri kratkoročnom zaduživanju postupanje u skladu s odredbama Zakona o proračunu i predloženo je izraditi program mjera za pokriće manjka.	rujan 2015.	provedeno
11.	Javna nabava	2013.	Naloženo je kod nabave radova postupanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.	prosinac 2014.	provedeno

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

- U vezi sastavljanja osnovnih Bilješki uz financijske izvještaje, Bilješke sadrže razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine i popis sudskih sporova u tijeku, dok popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta mogu postati obveza ili imovina (zadužnice i primljene mjenice) ne sadrže.

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

1.2. Grad u cijelosti prihvaća Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji.