



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

DODJELJIVANJA I KORIŠTENJA TEKUĆIH DONACIJA
IZ PRORAČUNA GRADA ZADRA

Zadar, studeni 2018.

SADRŽAJ

stranica

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
PROGRAMI I PROJEKTI OD INTERESA ZA OPĆE DOBRO FINANCIRANI PUTE TEKUĆIH DONACIJA IZ PRORAČUNA GRADA ZADRA	6
Planiranje programa i projekata	14
Dodjeljivanje financijskih sredstava	20
Sustav praćenja provedbe programa i projekata, analiza ostvarenih rezultata te javno objavljivanje i izvještavanje	27
OCJENA UČINKOVITOSTI DODJELJIVANJA I KORIŠTENJA TEKUĆIH DONACIJA IZ PRORAČUNA GRADA ZADRA	33
OČITOVANJE GRADA ZADRA	35



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/18-10/27
URBROJ: 613-15-18-8

Zadar, 27. studenoga 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
DODJELJIVANJA I KORIŠTENJA TEKUĆIH DONACIJA
IZ PRORAČUNA GRADA ZADRA

Na temelju odredaba članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti dodjeljivanja i korištenja tekućih donacija iz proračuna Grada Zadra (dalje u tekstu: Grad).

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

Postupci revizije provedeni su od 1. ožujka do 27. studenoga 2018.

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije je dodjeljivanje i korištenje tekućih donacija iz proračuna Grada za 2016. i 2017. U ovoj reviziji, pod pojmom tekuće donacije podrazumijevaju se prijenosi sredstava neprofitnim organizacijama, odnosno organizacijama civilnog društva, turističkim zajednicama, političkim strankama i nezavisnim listama.

Revizijom je obuhvaćeno planiranje, dodjeljivanje sredstava, praćenje i vrednovanje provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro te javno objavljivanje i izvještavanje.

U svrhu ocjene učinkovitosti dodjeljivanja i korištenja tekućih donacija iz proračuna Grada utvrđeni su sljedeći ciljevi:

- provjeriti planiranje programa i projekata
- provjeriti dodjeljivanje sredstava korisnicima
- provjeriti praćenje i vrednovanje provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro te javno objavljivanje i izvještavanje.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim međunarodnim revizijskim standardima vrhovnih revizijskih institucija, revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje revizijskih ciljeva.

U fazi planiranja i pripreme za obavljanje revizije, analizirana je pravna regulativa, podaci Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ured za udruge), podaci iz Registra udruga koji vodi Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, strateški dokumenti Vlade Republike Hrvatske u vezi sa stvaranjem poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva te drugi dostupni podaci.

U postupku revizije:

- ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te unutarnjih akata
- analizirani su podaci i provjerena dokumentacija (planovi, javni natječaji/pozivi, odluke, ugovori) u vezi s provedbom programa i projekata od interesa za opće dobro
- analizirani su podaci prikupljeni putem upitnika i provjerena dokumentacija (poslovne knjige, odluke, planovi i druga dokumentacija) u vezi s planiranjem, dodjeljivanjem i praćenjem provedbe projekata od interesa za opće dobro
- obavljani su razgovori s odgovornim osobama
- pribavljena su obrazloženja o pojedinim aktivnostima u vezi s provedbom programa i projekata od interesa za opće dobro.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti dodjeljivanja i korištenja tekućih donacija iz proračuna Grada utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona i drugih propisa. Revizijom su prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća pitanja:

- Jesu li programi i projekti od interesa za opće dobro financirani putem tekućih donacija planirani na propisan način?
- Je li dodjeljivanje sredstava korisnicima obavljeno u skladu sa zakonima i drugim propisima?
- Je li uspostavljen sustav praćenja provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro, analize ostvarenih rezultata te javnog objavljivanja i izvještavanja?

U tablici broj 1 daju se kriteriji za ocjenu učinkovitosti dodjeljivanja i korištenja tekućih donacija iz proračuna Grada, prema područjima revizije.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti, prema područjima revizije

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
1	1	2
1.	Planiranje programa i projekata od interesa za opće dobro financiranih putem tekućih donacija	<ul style="list-style-type: none"> o u razvojnim strategijama i drugim strateškim dokumentima definirani su ciljevi i prioriteti u financiranju programa i projekata od javnog interesa o prioriteta područja za dodjeljivanje financijskih sredstava pojedinim programima i projektima utvrđena su na temelju ciljeva i prioriteta iz strateških dokumenata za što su planirana sredstva u proračunu o utvrđeni su kriteriji, mjerila i postupci za dodjeljivanje i korištenje financijskih sredstava za provedbu programa i projekata od interesa za opće dobro o izrađeni su godišnji planovi raspisivanja javnih natječaja za financiranje programa i projekata od javnog interesa te sadrže propisane podatke, izrađeni su u propisanom roku i objavljeni na mrežnim stranicama Grada o tijela za pripremu i provedbu natječaja provode propisane postupke i zadaće o u slučajevima kada su financijska sredstva dodijeljena bez objavljivanja javnog natječaja, poštivani su osnovni standardi dodjeljivanja sredstava u vezi s planiranjem financijskih sredstava o u slučajevima kada su financijska sredstva dodijeljena na neki drugi način koji nije predviđen Uredbom, planirana financijska sredstva utvrđena su na temelju ciljeva i prioriteta iz strateških dokumenata za što su planirana sredstva u proračunu o doneseni su programi javnih potreba utvrđeni posebnim zakonima, na temelju kojih se provode aktivnosti, poslovi i djelatnosti od značaja za Grad o programi javnih potreba usklađeni su s proračunom Grada o sustavno se izgrađuju sposobnosti, posebna znanja i vještine zaposlenika koji rade na poslovima dodjeljivanja financijskih sredstava te ugovaranju i praćenju provedbe programa i projekata od javnog interesa
2.	Dodjeljivanje sredstava korisnicima	<ul style="list-style-type: none"> o financiranje programa i projekata od javnog interesa provodi se na temelju javnih natječaja o javnim natječajima propisani su uvjeti za prijavu, mjerila za ocjenjivanje prijave, postupak odobravanja financijskih sredstava i postupak za podnošenje prigovora (javni natječaji sadrže propisane podatke, propisani su dodatni uvjeti koje trebaju ispunjavati udruge u svrhu ostvarivanja prednosti) o dokumentacija za provedbu javnog natječaja utvrđena je na temelju općeg akta o načinu raspodjele raspoloživih sredstava namijenjenih financiranju programa i projekata koje u određenom području provode udruge

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
		<ul style="list-style-type: none"> ○ javni natječaji objavljeni su na mrežnim stranicama Grada i otvoreni su za prijavu programa ili projekta najmanje 30 dana od dana javnog objavljivanja ○ potencijalnim prijaviteljima pruža se podrška u vidu javne objave odgovora na pitanja i/ili pripremnih radionica za izradu projektnih prijava ○ dostava, zaprimanje i provjera prijava (s popratnom dokumentacijom) na javni natječaj obavljena je na propisani način ○ imenovana su povjerenstva za ocjenjivanje prijavljenih programa i/ili projekata u skladu s propisanim kriterijima te obavljaju propisane zadaće ○ donesena je odluka o programima ili projektima koji su dobili financijska sredstva, a rezultati javnih natječaja objavljeni su na mrežnim stranicama Grada ○ sudionici natječaja obaviješteni su o razlozima neispunjavanja propisanih uvjeta natječaja, odobrenim financijskim sredstvima, odnosno ocjeni i razlozima neodobranja financijskih sredstava te su poštivane procedure u vezi s rješavanjem prigovora ○ s prijaviteljima programa ili projekata kojima su odobrena financijska sredstva zaključeni su ugovori o financiranju iz javnih izvora u propisanom roku ○ ugovori zaključeni s prijaviteljima programa ili projekta sadrže propisane elemente, a prije zaključivanja ugovora pribavljene su izjave o nepostojanju i izbjegavanju dvostrukog financiranja ○ izmjene i/ili dopune ugovora te raskid ugovora obavljen je na propisani način ○ utvrđivanje konačnog iznosa financiranja, odnosno povrat financijskih sredstava obavljen je na propisan način ○ kod korisnika sredstava provode se kontrolni postupci u vezi s upisom korisnika u Registar udruga, obavljanjem djelatnosti i aktivnosti koje su predmet financiranja, uplate propisanih poreza i doprinosa te uspostave financijskog upravljanja i kontrola i sprječavanja sukoba interesa ○ dokumentacija neodobrenih programa i projekata arhivirana je na propisan način ○ kada je propisom utvrđen provoditelj određene aktivnosti i kada je propisan opseg financiranja (financiranje Crvenog križa, vatrogastva) u proračunu su planirana i prenesena sredstva u visini propisanoj posebnim propisima
3.	Sustav praćenja provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro, analiza ostvarenih rezultata te javno objavljivanje i izvještavanje	<ul style="list-style-type: none"> ○ aktivnosti i namjensko trošenje financijskih sredstava u okviru ugovorenog programa ili projekta provode se na propisani način ○ kod sastavljanja Upitnika o fiskalnoj odgovornosti u vezi s praćenjem i kontrolom namjenskog isplaćivanja i korištenja donacija nisu utvrđene slabosti i nepravilnosti ○ kod korisnika sredstava provjerava se provedba programa i projekata čije je razdoblje provedbe najmanje godinu dana i čija je vrijednost iznad 100.000,00 kn ○ utvrđena je prihvatljivost, odnosno neprihvatljivost troškova korisnika sredstava u skladu s propisanim kriterijima ○ vrednovanje natječaja provedeno je samostalno, odnosno uz podršku kompetentnih vanjskih stručnjaka za pojedina programska područja ○ provedene su kontrole u cilju izbjegavanja financiranja aktivnosti koje se financiraju iz državnog proračuna i po posebnim propisima ○ u slučaju utvrđenog sukoba interesa postupano je na propisani način ○ provjeravana je obveza korisnika sredstava u vezi s javnim objavljivanjem ○ Uredu za udruge podnesen je godišnji izvještaj o dodijeljenim financijskim sredstvima iz javnih izvora te provedenim postupcima i učincima financiranih programa i projekata ○ u slučajevima kada su financijska sredstva dodijeljena bez objavljivanja javnog natječaja, poštivani su osnovni standardi dodjeljivanja sredstava u vezi s praćenjem financiranja, javnim objavljivanjem i izvještavanjem ○ u slučajevima kada su financijska sredstva dodijeljena na neki drugi način koji nije predviđen Uredbom korisnici su dostavili izvještaje o radu koji sadrže prirodne pokazatelje i pokazatelje uspješnosti

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
		<ul style="list-style-type: none"> ○ dokumentacija odobrenih programa i projekata arhivirana je na propisani način ○ programi javnih potreba sadrže odredbe o praćenju namjenskog korištenja sredstava i sastavljanju izvješća o ostvarivanju programa ○ sastavljeno je izvješće o ostvarivanju programa javnih potreba.

Dodjeljivanje i korištenje tekućih donacija iz proračuna ocjenjuje se **učinkovitim**, ako su programi i projekti planirani na propisani način, dodjeljivanje sredstava korisnicima obavljeno u skladu s propisima te ako je uspostavljen sustav praćenja i vrednovanja provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro te javnog objavljivanja i izvještavanja.

Dodjeljivanje i korištenje tekućih donacija iz proračuna ocjenjuje se **učinkovitim, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđene slabosti i propusti koje ne utječu bitno na provedbu programa i projekata od interesa za opće dobro.

Dodjeljivanje i korištenje tekućih donacija iz proračuna ocjenjuje se **djelomično učinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji utječu na provedbu programa i projekata od interesa za opće dobro te su potrebna određena poboljšanja u vezi s planiranjem programa i projekata, dodjeljivanjem sredstava, sustavom praćenja i vrednovanja provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro te javnim objavljivanjem i izvještavanjem.

Dodjeljivanje i korištenje tekućih donacija iz proračuna ocjenjuje se **neučinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji bitno utječu na provedbu programa i projekata od interesa za opće dobro te su potrebna značajna poboljšanja u vezi s planiranjem programa i projekata, dodjeljivanjem sredstava, sustavom praćenja i vrednovanja provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro te javnim objavljivanjem i izvještavanjem.

PROGRAMI I PROJEKTI OD INTERESA ZA OPĆE DOBRO FINANCIRANI PUTEM TEKUĆIH DONACIJA IZ PRORAČUNA GRADA ZADRA

Nacionalnom strategijom stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012. - 2016., utvrđena je potreba unaprjeđenja institucionalnog i normativnog okvira za potporu razvoju civilnog društva, te osiguranje ujednačene primjene propisa za dodjelu bespovratnih sredstava iz svih javnih izvora (uključivo sredstva iz fondova Europske unije) namijenjenih općem dobru. Potreba unaprjeđenja normativnog okvira utvrđena je budući da su se standardi i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga uglavnom primjenjivali na nacionalnoj, a samo djelomično na lokalnoj razini. Prema Izvješću o provedbi Nacionalne strategije za razvoj civilnog društva 2012. - 2014. značajan napredak ostvaren je u poboljšanju normativnog okvira za djelovanje udruga i drugih neprofitnih organizacija. Između ostalog, donesen je novi Zakon o udrugama (Narodne novine broj 74/14 i 70/17) te Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15) (dalje u tekstu: Uredba). Uredbom su utvrđeni kriteriji, mjerila i postupci koje nadležna državna tijela, uredi Vlade Republike Hrvatske i tijela i druge javne institucije, a na odgovarajući način i lokalne jedinice, javna trgovačka društva i druga javno pravna tijela primjenjuju pri raspolaganju sredstvima iz javnih izvora za financiranje i ugovaranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge. Primjenjivanjem navedenih kriterija, mjerila i postupaka osigurava se učinkovitije, racionalnije i transparentnije korištenje dodijeljenih sredstava.

Programi i projekti od interesa za opće dobro financirani putem tekućih donacija iz proračuna lokalnih jedinica provode se na temelju odredbi Zakona o udrugama, prema kojem nadležna državna tijela, lokalne jedinice i druge javne institucije financiraju i ugovaraju provedbu programa i projekata od interesa za opće dobro na temelju provedenog javnog poziva, odnosno natječaja ili na temelju posebnog propisa o financiranju javnih potreba, a Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog svoje stručne službe nadležne za udruge, Uredbom uređuje kriterije, mjerila i postupke financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge. Na temelju navedenog Zakona Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu u 2015. Financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro, obavlja se i na temelju drugih propisa i akata lokalnih jedinica.

Programima i projektima od interesa za opće dobro, u smislu Zakona o udrugama, smatraju se zaokruženi i tematski jasno određeni skupovi aktivnosti koje su u skladu s vrednotama propisanim Ustavom Republike Hrvatske te čije provođenje kroz dugoročni ili vremenski ograničeni rok djelovanja daje vidljivu dodanu društvenu vrijednost kojom se podiže kvaliteta života pojedinca i unaprjeđuje razvoj šire društvene zajednice. Aktivnostima od interesa za opće dobro smatraju se osobito aktivnosti udruga koje pridonose:

- zaštititi i promicanju ljudskih prava
- zaštititi i promicanju prava nacionalnih manjina
- zaštititi i promicanju prava osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju, starijih i nemoćnih
- jednakosti i ravnopravnosti te mirotvorstvu i borbi protiv nasilja i diskriminacije
- promicanju vrijednosti Domovinskog rata
- zaštititi, brizi i izobrazbi djece i mladih te njihovu aktivnom sudjelovanju u društvu
- prevenciji i borbi protiv svih oblika ovisnosti
- razvoju demokratske političke kulture
- zaštititi i promicanju prava manjinskih društvenih skupina

- promicanju i razvoju volonterstva
- socijalnim uslugama i humanitarnoj djelatnosti
- poticanju i razvoju socijalnog poduzetništva
- zaštiti prava potrošača
- zaštiti okoliša i prirode i zaštiti i očuvanju kulturnih dobara
- održivom razvoju, razvoju lokalne zajednice, međunarodnoj razvojnoj suradnji
- zaštiti zdravlja
- razvoju i promicanju znanosti, obrazovanja, cjeloživotnog učenja, kulture i umjetnosti, tehničke i informatičke kulture, sporta, dobrovoljnog vatrogastva, traganja i spašavanja
- te drugim aktivnostima koje se po svojoj prirodi, odnosno po posebnim propisima o financiranju javnih potreba u određenom području mogu smatrati djelovanjem od interesa za opće dobro.

Uredbom su utvrđeni kriteriji, mjerila i postupci kada se udrugama odobravaju financijska sredstva iz javnih izvora za:

- provedbu programa i projekata kojima se ispunjavaju ciljevi i prioritete definirani strateškim i planskim dokumentima
- provedbu lokalnih programa javnih potreba utvrđenih posebnim zakonom
- obavljanje određene javne ovlasti povjerene posebnim zakonom
- pružanje socijalne usluge temeljem posebnog propisa
- sufinanciranje obveznog doprinosa korisnika financiranja za provedbu programa i projekata ugovorenih iz fondova Europske unije i inozemnih javnih izvora
- podršku institucionalnom i organizacijskom razvoju udruge
- druge oblike i namjene dodjeljivanja financijskih sredstava iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice).

Prema Zakonu o udrugama, udruga je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja. Zakon o udrugama ne odnosi se na političke stranke, vjerske zajednice, sindikate i udruge poslodavaca. Fundacija je imovina namijenjena da u određenom vremenskom razdoblju služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe. Zaklada je imovina namijenjena da sama, odnosno prihodima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe.

Lokalne jedinice financiranje programa i projekata u kulturi, sportu i tehničkoj kulturi u dijelu koji se odnosi na financiranje programa i projekata udruge, provode na temelju programa javnih potreba čije donošenje je utvrđeno posebnim zakonima. Isto tako za druga područja djelovanja (predškolski odgoj i obrazovanje, školstvo, zdravstvena zaštita i socijalna skrb, javne potrebe udruge od interesa za lokalnu jedinicu i druga područja djelovanja) donose programe javnih potreba na temelju kojih se provode aktivnosti, poslovi i djelatnosti od značaja za lokalnu jedinicu. Sredstva se udrugama trebaju dodjeljivati na temelju javnog poziva ili natječaja (dalje u tekstu: javni natječaj). Lokalne jedinice su obvezne primjenjivati osnovne standarde planiranja, provedbe te praćenja i vrednovanja financiranja i izvještavanja koji su propisani Uredbom.

Na temelju Uredbe lokalne jedinice trebaju propisati kriterije, mjerila i procedure za dodjeljivanje donacija te s udrugama zaključivati ugovore o financiranju kojima se, između ostalog, utvrđuje i način kontrole namjenskog utroška sredstava.

Prema Uredbi, financiranje programa i projekata provodi se putem javnog natječaja čime se osigurava transparentnost dodjeljivanja financijskih sredstava i omogućava dobivanje što većeg broja kvalificiranih prijava, odnosno odabir najkvalitetnijih programa i projekata te se šira javnost obavještava o prioritetnim područjima djelovanja. Propisima su pojedine udruge izrijekom navedene kao provoditelji određene aktivnosti, a u tim im se slučajevima financijska sredstva dodjeljuju izravno bez objavljivanja javnog natječaja te se primjenjuju odredbe spomenute Uredbe, ako posebnim propisom nije drugačije određeno.

Financijska sredstva dodjeljuju se izravno udruzi u posebno propisanim uvjetima i slučajevima:

- kada je na temelju propisa izrijekom navedena kao provoditelj određene aktivnosti
- žurno djelovanje u rokovima u kojima nije moguće provesti standardni natječajni postupak
- kada udruga ili skupina udruga ima isključivu nadležnost u području djelovanja i/ili zemljopisnog područja za koje se financijska sredstva dodjeljuju
- kada se prema mišljenju nadležnog povjerenstva jednokratno dodjeljuju financijska sredstva do 5.000,00 kn za aktivnosti koje iz opravdanih razloga nisu mogle biti planirane u godišnjem planu udruge, a ukupan iznos tako dodijeljenih sredstava iznosi najviše 5,0 % svih sredstava planiranih u proračunu za financiranje svih programa i projekata udruga.

Kulturna vijeća, zajednice tehničke kulture ili županijske i gradske sportske zajednice, odnosno Sportski savez Grada Zagreba, također na odgovarajući način trebaju primjenjivati Uredbu.

Prema odredbi članka 76. Zakona o sportu (Narodne novine 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13, 85/15 i 19/16 - ispravak), javne potrebe u sportu za koje se sredstva osiguravaju iz proračuna lokalnih jedinica su programi, odnosno aktivnosti, poslovi i djelatnosti od značaja za jedinicu, programe javnih potreba u sportu donosi lokalna jedinica zajedno s godišnjim proračunom, sredstvima za zadovoljavanje javnih potreba u sportu raspolaže sportska zajednica, a sredstva za izvršenje programa lokalna jedinica prenosi na račun sportske zajednice.

Prema odredbi članka 9.a Zakona o financiranju javnih potreba u kulturi (Narodne novine 47/90, 27/93 i 38/09), javne potrebe u kulturi, za koje se sredstva osiguravaju iz proračuna lokalnih jedinica, jesu kulturne djelatnosti i poslovi, akcije i manifestacije u kulturi od interesa za lokalne jedinice koje one programom utvrde kao svoje javne potrebe, kao i one koje su utvrđene posebnim zakonom, a osobito djelatnost i poslovi ustanova kulture, udruženja i drugih organizacija u kulturi, kao i pomaganje i poticanje umjetničkog i kulturnog stvaralaštva te akcije i manifestacije u kulturi koje pridonose razvitku i promicanju kulturnog života. Program javnih potreba u kulturi donosi predstavničko tijelo lokalne jedinice na prijedlog župana, gradonačelnika ili načelnika zajedno s godišnjim proračunom.

Prema odredbama članka 20. do 23. Zakona o tehničkoj kulturi (Narodne novine 76/93, 11/94 i 38/09), javne potrebe u tehničkoj kulturi za koje se sredstva osiguravaju iz proračuna lokalnih jedinica su aktivnosti, poslovi i djelatnosti lokalnog značenja koje one utvrde kao svoje javne potrebe u vezi s djelovanjem zajednica i saveza tehničke kulture, koji se osnivaju za područje lokalne jedinice te udruga tehničke kulture.

Program javnih potreba u tehničkoj kulturi donosi predstavničko tijelo lokalne jedinice na prijedlog župana, gradonačelnika ili načelnika, zajedno s godišnjim proračunom. Županija donosi program javnih potreba u tehničkoj kulturi od zajedničkog interesa za općine i gradove na njenom području, odnosno županiju kao cjelinu, usklađuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomjernog razvitka tehničke kulture općina i gradova na području županije i županije kao cjeline te utvrđuje odnose u financiranju tehničke kulture na području županije. Županija, odnosno Grad Zagreb svojim programom javnih potreba osiguravaju sredstva za zajednice i saveze tehničke kulture koji su od interesa za županiju, odnosno Grad Zagreb. Predstavničko tijelo lokalne jedinice propisuje kriterije i rokove za utvrđivanje programa javnih potreba i osiguravanje sredstava, način njihova raspoređivanja i dodjele te način praćenja njihova korištenja.

Prema odredbi članka 6. Zakona o socijalnoj skrbi (Narodne novine 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17 i 130/17), djelatnost socijalne skrbi obavljaju ustanove socijalne skrbi, uredi državne uprave u županiji, odnosno nadležni ured Grada Zagreba, lokalne jedinice, udruge, vjerske zajednice, druge pravne osobe, obrtnici i druge fizičke osobe koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi, pod uvjetima i na način propisan navedenim Zakonom, posebnim zakonima i provedbenim propisima. Veliki gradovi i gradovi sjedišta županija dužni su u svom proračunu osigurati sredstva za uslugu prehrane u pučkim kuhinjama, kao i pružanje usluga smještaja u prihvatilištima ili prenoćištima za beskućnike na način propisan navedenim Zakonom. Lokalne jedinice mogu osigurati sredstva za ostvarivanje novčanih naknada i socijalnih usluga stanovnicima na svom području u većem opsegu nego što je utvrđeno Zakonom, na način propisan njihovim općim aktom, ako u svom proračunu imaju za to osigurana sredstva.

Prema odredbama članka 8. i 9. Zakona o Hrvatskom Crvenom križu (Narodne novine 71/10) utvrđene su javne ovlasti Crvenog križa. Osim poslova koje obavlja na temelju javnih ovlasti, Zakonom su utvrđene i druge djelatnosti koje obavlja u skladu s potrebama lokalne zajednice i osiguranim sredstvima. Odredbama Pravilnika o načinu i rokovima plaćanja sredstava iz prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika Hrvatskog Crvenog križa (Narodne novine 18/11), utvrđena je obveza izdvajanja sredstava iz proračuna lokalnih jedinica za rad ustrojstvenih oblika društava Crvenog križa te rad i djelovanje Službe traženja koja djeluje pri ustrojstvenim oblicima društava Crvenog križa, osnovica za izračun postotaka izdvajanja i obveza nadzora lokalnih jedinica.

U proračunu lokalnih jedinica u kojima djeluju stanice Hrvatske gorske službe spašavanja, a prema odredbi članka 18. Zakona o Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja (Narodne novine 79/06 i 110/15), osiguravaju se i sredstva za financiranje redovite djelatnosti stanica Hrvatske gorske službe spašavanja. Predstavničko tijelo lokalne jedinice donosi program javnih potreba za obavljanje djelatnosti stanica Hrvatske gorske službe spašavanja, a stanica Hrvatske gorske službe spašavanja dužna je dostaviti lokalnoj jedinici godišnji program rada i podnijeti izvješće o utrošku sredstava.

Prema odredbi članka 43. 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), u proračunima lokalnih jedinica osiguravaju se sredstva za financiranje redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi općina, gradova i Grada Zagreba, sredstva za financiranje redovne djelatnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava i vatrogasnih zajednica te za opremanje njezinih članica, osim za vatrogasne postrojbe u gospodarstvu. Sredstva za financiranje djelatnosti vatrogasnih zajednica županija i Grada Zagreba osiguravaju se u proračunu županija, odnosno Grada Zagreba, a sredstva za troškove intervencije vatrogasnih postrojbi koje interveniraju po nalogu županijskog vatrogasnog zapovjednika osiguravaju se u proračunu županije. Prema odredbi članka 45. spomenutog Zakona, lokalne jedinice uplaćuju sredstva na račun vatrogasnih zajednica ili dobrovoljnih vatrogasnih društava gdje nema vatrogasne zajednice.

Osim Uredbom, obveza kontrole trošenja prenesenih sredstava propisana je i drugim propisima. Tako je odredbom članka 54.a Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15), propisano da su lokalne jedinice obvezne provjeriti zakonito i namjensko korištenje sredstava isplaćenih na temelju posebnih propisa. Zakonom o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 121/14), za neprofitne organizacije koje ostvaruju sredstva iz javnih izvora propisana je obveza izvještavanja o potrošnji proračunskih sredstava. Sadržaj i rokovi dostave izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava utvrđeni su Pravilnikom o izvještavanju u neprofitnom računovodstvu i Registru neprofitnih organizacija (Narodne novine 31/15 i 67/17). Nadalje, prema odredbi članka 34. Zakona o udrugama, udruge su obvezne najmanje jedanput godišnje o svom radu, opsegu, načinu stjecanja i korištenja sredstava izvještavati davatelja sredstava, a putem mrežne stranice ili na drugi odgovarajući način i širu javnost.

Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10 i 19/14), čelnicima lokalnih jedinica uvedena je obveza davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15) propisan je izgled i sadržaj Izjave, postupak i rokovi sastavljanja i predaje Izjave te način i rokovi izvještavanja Ministarstva financija o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama sadržaja Izjave. Čelnik tijela daje Izjavu na temelju popunjenog Upitnika o fiskalnoj odgovornosti koji su obveznici davanja Izjave dužni prethodno popuniti. Navedeni Upitnik, između ostalog, sadrži i podatke o kontroli trošenja sredstava donacija koji se odnose na: praćenje i kontrolu namjenskog isplaćivanja donacija, pomoći i subvencija krajnjim korisnicima te njihovo korištenje; ugovore koji su podloga za isplate; provjere na licu mjesta na odabranom uzorku kod onih krajnjih korisnika kojima su na godišnjoj razini izvršene isplate iznad 20.000,00 kn te izvješće krajnjeg korisnika o utrošku sredstava/realizaciji projekta.

Također, Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15) utvrđena je obveza javnog objavljivanja popisa korisnika i visine iznosa dodijeljenih potpora, bespovratnih sredstava i donacija iz proračuna.

Prema podacima iz Registra udruga Republike Hrvatske, u Gradu je koncem listopada 2018. registrirano 886 udruga.

Prema podacima iz financijskih izvještaja, ukupni prihodi i primici Grada iznosili su 393.533.474,00 kn u 2016., odnosno 370.494.524,00 kn u 2017., a ukupni rashodi i izdaci 391.336.940,00 kn u 2016., odnosno 365.879.043,00 kn u 2017. Od navedenih ukupnih rashoda i izdataka, rashodi za tekuće donacije u 2016. iznosili su 45.961.114,00 kn ili 11,7 %, a u 2017. iznosili su 49.860.226,00 kn ili 13,6 %.

Rashodi za tekuće donacije odnose se na prijenose neprofitnim organizacijama (organizacije civilnog društva, političke stranke) obuhvaćenim revizijom u iznosu 16.520.767,00 kn u 2016., odnosno 18.493.258,00 kn u 2017. i na prijenose drugim neprofitnim organizacijama i trgovačkim društvima (ustanove iz područja odgoja i školstva, zdravstva, socijalne skrbi i drugih područja i trgovačka društva u vlasništvu ili suvlasništvu Grada) u iznosu 29.440.347,00 kn u 2016., odnosno 31.366.968,00 kn u 2017.

Prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18), donacije su tekući i/ili kapitalni prijenosi sredstava neprofitnim organizacijama te građanima i kućanstvima koji uključuju i prijenose u naravi, kao što su: hrana, odjeća, pokrivači, lijekovi koje država može davati različitim karitativnim i sličnim dobrotvornim organizacijama za daljnju distribuciju građanima i kućanstvima.

Prema Zakonu o udrugama, pod pojmom Programi i projekti od interesa za opće dobro financirani putem tekućih donacija iz proračuna lokalnih jedinica smatraju se zaokruženi i tematski jasno određeni skupovi aktivnosti koje su u skladu s vrednotama propisanim Ustavom Republike Hrvatske te čije provođenje kroz dugoročni ili vremenski ograničeni rok djelovanja daje vidljivu dodanu društvenu vrijednost kojom se podiže kvaliteta života pojedinca i unaprjeđuje razvoj šire društvene zajednice.

Provoditelji aktivnosti su udruge te druge organizacije civilnog društva (zaklade i fundacije, strane zaklade i fundacije, vjerske zajednice, umjetničke organizacije, sindikati, udruge poslodavaca te privatne neprofitne ustanove), kada su prema Uredbi, u skladu s uvjetima javnog natječaja za financiranje programa i projekata, prihvatljivi prijavitelji, odnosno partneri.

Revizijom su također obuhvaćeni i prijenosi sredstava političkim strankama i nezavisnim listama.

Prema odredbi članka 4. Uredbe, davatelj financijskih sredstava Uredu za udruge podnosi godišnji izvještaj o dodijeljenim financijskim sredstvima iz javnih izvora, provedenim postupcima i učincima financiranja programa i projekata. Izvještavanje se provodi putem internetske aplikacije u kojoj se popunjava Detaljno izvješće i Upitnik za procjenu usklađenosti postupaka dodjele sredstava udrugama i drugim organizacijama civilnog društva s Uredbom. Ured za udruge na temelju dostavljenih podataka obveznika primjene Uredbe (tijela državne uprave, uredi i tijela Vlade Republike Hrvatske, druge javne institucije, lokalne jedinice, trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno lokalnih jedinica te druge pravne osobe koje dodjeljuju sredstva iz javnih izvora za projekte i programe udruga) izrađuje i Vladi Republike Hrvatske dostavlja godišnje izvješće o financiranju projekata i programa organizacija civilnog društva iz javnih izvora. Posljednje izvješće o financiranju projekata i programa organizacija civilnog društva iz javnih izvora sastavljeno je za 2016., a Vlada Republike Hrvatske usvojila ga je u kolovozu 2018.

Izvješće, pored ostalog, sadrži pregled sredstava dodijeljenih za programe i projekte organizacijama civilnog društva iz proračuna gradova i županija prema općim područjima financiranja te prosječni udjel financiranja općih područja svih gradova i županija u Republici Hrvatskoj.

Prema klasifikaciji djelatnosti udruga iz Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 4/15), utvrđeno je 17 općih područja financiranja: socijalna djelatnost, kultura i umjetnost, sport, demokratska politička kultura, ljudska prava, obrazovanje, znanost i istraživanje, zaštita i spašavanje, održivi razvoj, zaštita zdravlja, tehnička kultura, branitelji i stradalnici, međunarodna suradnja, gospodarstvo, zaštita okoliša i prirode, duhovnost, hobistička djelatnost i druga područja djelovanja.

Grad je dostavio Uredu za udruge podatke o dodijeljenim sredstvima i provedenim postupcima u 2016., putem Informacijskog sustava. Također, dostavljen je Upitnik za procjenu usklađenosti postupaka dodjele sredstava udrugama i drugim organizacijama civilnog društva s Uredbom. Zbog radova na mrežnoj aplikaciji Ureda za udruge, Grad nije dostavio navedenom Uredu podatke o dodijeljenim sredstvima i provedenim postupcima za 2017., a dostavio ih je Državnom uredu za reviziju za potrebe obavljanja revizije.

U tablici broj 2 daju se podaci o ostvarenim rashodima za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro te političkih stranaka i nezavisnih lista iz proračuna Grada za 2016. i 2017., prema namjeni i načinu dodjeljivanja sredstava.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro te političkih stranaka i nezavisnih lista iz proračuna Grada za 2016. i 2017., prema namjeni i načinu dodjeljivanja sredstava

u kn

Redni broj	Namjena financijskih sredstava	Način dodjeljivanja	Ostvareni rashodi	
			2016.	2017.
	1	2	3	4
I.	Dodjeljivanje sredstava korisnicima na koje se primjenjuje Uredba (Detaljno izvješće Grada)	-	15.791.142,00	17.349.478,00
1.	Programi i projekti organizacija civilnog društva	javni natječaj	3.364.000,00	4.230.017,00
2.	Provođenje programa javnih potreba u sportu	javni natječaj	8.477.100,00	8.161.000,00
3.	Provođenje programa javnih potreba u kulturi	javni natječaj	1.897.166,00	2.008.067,00
4.	Provođenje programa javnih potreba u tehničkoj kulturi	javni natječaj	534.000,00	570.000,00
5.	Provođenje javnih ovlasti	izravno	1.518.876,00	1.676.774,00
6.	Aktivnosti koje su zbog nepredviđenih događaja financirane izravnim dodjeljivanjem sredstava	izravno	0,00	703.620,00
II.	Dodijeljena sredstva koja nisu iskazana u Detaljnom izvješću	-	204.625,00	496.595,00
III.	Dodjeljivanje sredstava korisnicima/aktivnostima na koje se ne primjenjuje Uredba	-	525.000,00	647.185,00
1.	Financiranje političkih stranaka i nezavisnih lista	izravno	525.000,00	647.185,00
Ukupno (I. + II. + III.)			16.520.767,00	18.493.258,00

Prema podacima iz Detaljnih izvješća, Grad je programe i projekte organizacija civilnog društva financirao u iznosu 15.791.142,00 kn u 2016., a u 2017. u iznosu 17.349.478,00 kn. U Detaljnom izvješću za 2016. nisu iskazana sredstva u iznosu 204.625,00 kn dodijeljena raznim udrugama iz područja zaštite okoliša, dok u Detaljnom izvješću za 2017. nisu iskazana sredstva dodijeljena udrugama iz područja sporta u iznosu 496.595,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o ostvarenim rashodima Grada za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro prema općim područjima financiranja u 2016. i 2017., s udjelom financiranja u rashodima gradova Republike Hrvatske u 2016.

Tablica broj 3

Ostvareni rashodi Grada za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro prema općim područjima financiranja u 2016. i 2017., s udjelom financiranja u rashodima gradova Republike Hrvatske u 2016.

u kn

Redni broj	Opće područje financiranja	2016.		2017.		Gradovi RH u 2016., udjel u %*
		Ostvareni rashodi	Udjel u %	Ostvareni rashodi	Udjel u %	
	1	2	3	4	5	6
1.	Sport	8.477.100,00	53,7	8.821.620,00	50,8	54,3
2.	Socijalna djelatnost	2.203.000,00	14,0	2.805.000,00	16,2	10,3
3.	Kultura i umjetnost	1.897.166,00	12,0	2.051.067,00	11,8	9,9
4.	Zaštita i spašavanje	1.538.876,00	9,8	1.696.774,00	9,8	15,9
5.	Branitelji i stradalnici	590.000,00	3,7	590.000,00	3,4	2,3
6.	Tehnička kultura	534.000,00	3,4	550.000,00	3,2	2,0
7.	Ljudska prava	255.000,00	1,6	263.000,00	1,5	0,6
8.	Zaštita zdravlja	160.000,00	1,0	185.000,00	1,1	1,5
9.	Demokratska politička kultura	100.000,00	0,6	100.000,00	0,6	0,3
10.	Obrazovanje, znanost i istraživanje	19.000,00	0,1	23.000,00	0,1	0,8
11.	Hobistička djelatnost	15.000,00	0,1	12.000,00	0,1	0,1
12.	Zaštita okoliša i prirode ¹	0,00	-	0,00	-	0,5
13.	Međunarodna suradnja ²	0,00	-	138.828,00	0,8	0,1
14.	Održivi razvoj	0,00	-	113.189,00	0,6	0,1
15.	Druga područja	2.000,00	0,0	0,00	-	0,5
	Ukupno	15.791.142,00	100,0	17.349.478,00	100,0	100,0

Izvor: Detaljna izvješća Grada o financiranju projekata i programa organizacija civilnog društva u 2016. i 2017.

* Prema Izvješću Ureda za udruge o financiranju projekata i programa organizacija civilnog društva iz javnih izvora u 2016.(tablica 198)

Opća područja financiranja koja je Grad financirao u 2016. i 2017. najvećim se dijelom odnose na sport, socijalnu djelatnost, kulturu i umjetnost te zaštitu i spašavanje. Za programe iz spomenutih područja financiranja u 2016. raspoređena su sredstva u iznosu 14.116.142,00 kn ili 89,4 %, odnosno 15.374.461,00 kn ili 88,6 % u 2017. ukupnih rashoda Grada za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge.

¹ Tijekom 2017. Grad je financirao udruge iz područja zaštite okoliša u iznosu 204.625,00 kn, ali ta sredstva nisu iskazana u Detaljnom izvješću o dodijeljenim sredstvima iz javnih izvora projektima i programima organizacija civilnog društva u 2016.

² U Detaljnom izvješću o dodijeljenim sredstvima iz javnih izvora projektima i programima organizacija civilnog društva u 2017., financiranje udruga iz područja zaštite okoliša u iznosu 138.828,00 kn iskazano je u okviru općeg područja Međunarodna suradnja, umjesto u okviru općeg područja Zaštita okoliša i prirode.

Planiranje programa i projekata

Prema Uredbi, davatelj financijskih sredstava na temelju ciljeva i prioriteta definiranih u razvojnim strategijama i nacionalnim programima te drugim odgovarajućim strateškim dokumentima na nacionalnoj, odnosno lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, u okviru svog djelokruga utvrđuje prioritete za dodjeljivanje financijskih sredstava programima i projektima i za to planira sredstva u proračunu, odnosno financijskom planu za narednu kalendarsku godinu.

Davatelj financijskih sredstava pri financiranju programa i projekata obvezan je primjenjivati osnovne standarde planiranja financiranja koji se odnose na utvrđivanje prioriteta područja za financiranje programa i projekata, financiranje na temelju javnog natječaja, izradu godišnjeg plana raspisivanja javnih natječaja i objavu plana na vlastitim mrežnim stranicama i mrežnim stranicama Ureda za udruge.

Ciljevi i prioriteti u financiranju programa i projekata od javnog interesa utvrđeni su Strategijom razvoja grada Zadra 2013. - 2020. (objavljena na službenoj mrežnoj stranici Grada), kao osnovnim strateškim dokumentom te drugim strateškim dokumentima (Strategija razvoja urbanog područja Zadra 2014. - 2020., Strategija razvoja nezavisnog kulturnog sektora 2013. - 2020., Kreativni Zadar 2020., Program zaštite okoliša, Program zaštite zraka, ozonskog sloja, ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe klimatskim promjenama za područje grada Zadra) te Pravilnikom o financiranju javnih potreba sredstvima proračuna Grada Zadra (dalje u tekstu: Pravilnik o financiranju javnih potreba), (Glasnik Grada Zadra 11/15). Strategijom razvoja grada Zadra 2013. - 2020., između ostalog, utvrđene su mjere radi jačanja kapaciteta civilnog sektora, kao jednog od prioriteta. Navedeno uključuje unaprjeđenje sustava financiranja i mjerenja učinaka programa i projekata civilnog društva financiranih proračunskim sredstvima te unaprjeđenje komunikacije i stvaranje partnerstva između javnog, civilnog i gospodarskog sektora, kako bi se unaprijedila priprema, donošenje i provođenje javnih politika od interesa za razvoj Grada. Razvoj kvalitetnih društvenih sadržaja i usluga u području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, kulture i sporta te omogućavanje jednako kvalitetnih i visoko dostupnih sadržaja, jedan je od ciljeva utvrđenih strateškim dokumentima Grada. Osnovni strateški dokument sadrži financijski okvir s procjenom potrebnih sredstava za provedbu sedmogodišnje strategije (zbog nedostatnih proračunskih sredstava za ostvarenje ciljeva, naglasak je stavljen na jačanje kapaciteta za pribavljanje sredstava iz fondova Europske unije), podatke o nositeljima aktivnosti (nadležni upravni odjeli Grada), korisnicima (ustanove, trgovačka društva, organizacije civilnog društva, stanovnici i posjetitelji) i pokazateljima za mjerenje učinka predloženih aktivnosti.

Pravilnikom o financiranju javnih potreba, koji je donesen u rujnu 2015., a na temelju ciljeva i prioriteta iz strateških dokumenata Grada, utvrđena su sljedeća prioritetna područja za dodjelu financijskih sredstava pojedinim programima, projektima i aktivnostima: kultura, tehnička kultura, sport, odgoj i obrazovanje, socijalna skrb, zdravstvo, zaštita potrošača, zaštita i spašavanje, razvoj i demokratizacija društva, razvoj otoka, zaštita okoliša i prirode, energetska učinkovitost i obnovljivi izvori energije, gospodarstvo, poljoprivreda, mjesna samouprava te povećanje turističke ponude (ako je povezano s nekim od prethodno navedenih prioriteta područja). Nadalje, Pravilnikom o financiranju javnih potreba utvrđeni su uvjeti za prijavu, dodatni uvjeti koje trebaju ispunjavati udruge u svrhu ostvarivanja prednosti, postupci odobravanja financijskih sredstava, odredbe o praćenju provedbe odobrenih programa i projekata te vrednovanju pojedinačnih programa i cjelokupnog javnog natječaja.

Na temelju ciljeva i prioriteta utvrđenih strateškim dokumentima te Pravilnikom o financiranju javnih potreba, Grad, kao davatelj financijskih sredstava iz javnih izvora, u proračunu osigurava sredstva za financiranje programa i projekata od općeg interesa. Drugim izmjenama i dopunama proračuna za 2016. sredstva za financiranje programa i projekata od općeg interesa planirana su u iznosu 46.280.868,00 kn, a drugim izmjenama i dopunama proračuna za 2017. u iznosu 50.608.574,00 kn. Sredstva se raspoređuju korisnicima putem nadležnih upravnih odjela. Tijekom 2016. korisnicima su putem nadležnih upravnih odjela raspoređena sredstva u iznosu 45.903.915,00 kn, a tijekom 2017. u iznosu 49.824.770,00 kn.

Osim financijskih sredstava, Grad, u cilju provedbe financiranja, osigurava i organizacijske kapacitete i ljudske resurse za primjenu osnovnih standarda financiranja. Prema obrazloženju odgovornih osoba i raspoloživoj dokumentaciji, tijekom 2015. Grad je dijelu zaposlenika, koji rade na poslovima dodjeljivanja financijskih sredstava te ugovaranju i praćenju provedbe programa i projekata od javnog interesa, osigurao edukaciju putem dvodnevnih programa. Nakon toga sustavna edukacija zaposlenika, odnosno izgrađivanje sposobnosti, posebnih znanja i vještina zaposlenika u upravnim odjelima koji rade na poslovima dodjeljivanja financijskih sredstava te ugovaranju i praćenju provedbe programa i projekata nije provedena. Zaposlenici, radi djelotvorne primjene Uredbe, koriste Priručnik za postupanje u primjeni Uredbe, kojeg je Ured za udruge sastavio u svibnju 2015. i lipnju 2017. Ulaganje u ljudske resurse, odnosno sustavno izgrađivanje sposobnosti, posebnih znanja i vještina zaposlenika jedan je od preduvjeta kojeg, prema odredbi članka 3. Uredbe, treba osigurati davatelj sredstava.

Državni ured za reviziju nalaže sustavno izgrađivati sposobnosti, posebna znanja i vještine zaposlenika koji rade na poslovima dodjele financijskih sredstava, ugovaranju i praćenju provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro, u skladu s odredbama Uredbe.

Planiranje programa i projekata od interesa za opće dobro obuhvaća planiranje programa i projekata za dodjeljivanje sredstava putem javnog natječaja, dodjeljivanje sredstava bez objavljivanja javnog natječaja te za aktivnosti na koje se ne primjenjuje Uredba.

- Planiranje programa i projekata za dodjeljivanje sredstava putem javnog natječaja

Grad je za programe i projekte od interesa za opće dobro, za dodjeljivanje sredstava putem javnog natječaja, proračunom za 2016. planirao donacije udrugama u iznosu 15.197.800,00 kn, a ostvario ih je u iznosu 14.476.891,00 kn (u Detaljnom izvješću Grada o financiranju projekata i programa organizacija civilnog društva u 2016. iskazana su sredstva dodijeljena korisnicima putem javnog natječaja u iznosu 14.272.266,00 kn, dok sredstva dodijeljena putem javnog natječaja udrugama iz područja zaštite okoliša u iznosu 204.625,00 kn nisu iskazana u spomenutom izvješću). Za 2017. planirane su donacije udrugama u iznosu 16.153.000,00 kn, a ostvarene su u iznosu 15.465.679,00 kn (u Detaljnom izvješću Grada o financiranju projekata i programa organizacija civilnog društva u 2017. iskazana su sredstva dodijeljena korisnicima putem javnog natječaja u iznosu 14.969.084,00 kn, dok sredstva dodijeljena putem javnog natječaja udrugama iz područja sporta u iznosu 496.595,00 kn nisu iskazana u spomenutom izvješću).

Pri planiranju financijskih sredstava za programe i projekte od općeg interesa poštivani su osnovni standardi planiranja financiranja. Prioritetna područja za financiranje programa utvrđuju se za proračunsku godinu na temelju procjene potreba u određenom području i mjera za ostvarivanje ciljeva iz strateških dokumenata. Na temelju procjene potreba u određenom području i raspoloživih financijskih sredstava, Grad, pri usvajanju proračuna, na prijedlog nadležnih upravnih odjela, donosi godišnje programe javnih potreba u sportu, kulturi, tehničkoj kulturi, predškolskom odgoju i školstvu te socijalnoj skrbi i zdravstvu, koje objavljuje u službenom glasilu. U prosincu 2015. doneseni su programi javnih potreba za 2016., a u prosincu 2016. programi javnih potreba za 2017. Programi javnih potreba za 2016. i 2017. usklađeni su s proračunom te izmjenama i dopunama proračuna. Sadrže podatke o programima, aktivnostima i iznosima planiranih sredstava za financiranje javnih potreba te korisnicima.

Godišnji planovi raspisivanja natječaja za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge za 2016. i 2017. doneseni su u propisanom roku (30 dana od dana usvajanja proračuna) te su u siječnju 2016., odnosno siječnju 2017. bili objavljeni na mrežnim stranicama Grada. Godišnji planovi raspisivanja javnih natječaja sadrže podatke o davatelju financijskih sredstava, području, nazivu i planiranom vremenu objave javnog natječaja, ukupnom iznosu raspoloživih sredstava, okvirnom (očekivanom) broju ugovora za financiranje programa i projekata te sredstvima namijenjenim za financiranje programa i projekata po nadležnim upravnim odjelima. Spomenuti planovi ne sadrže podatke o rasponu sredstava namijenjenih za financiranje pojedinog programa. Prema odredbi članka 8. stavak 2. Uredbe te odredbi članka 14. Pravilnika o financiranju javnih potreba, godišnji plan raspisivanja javnih natječaja trebao bi, između ostalog, sadržavati i taj element. Godišnji planovi raspisivanja javnih natječaja za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge za 2016. i 2017. dostavljeni su Uredu za udruge te su objavljeni u objedinjenom godišnjem planu javnih natječaja dostupnom na mrežnim stranicama Ureda za udruge.

Državni ured za reviziju nalaže u godišnjim planovima raspisivanja javnih natječaja utvrditi raspon sredstava namijenjenih za financiranje pojedinog programa u skladu s odredbama Uredbe i Pravilnika o financiranju javnih potreba.

Godišnjim planovima raspisivanja javnih natječaja, kao najavom natječaja koje Grad planira provesti u tijeku jedne kalendarske godine, obuhvaćena su područja zaštite okoliša i prirode, razvitka otoka, zaštite zdravlja i socijalne skrbi, branitelja i zaštite potrošača. Područja sporta, kulture i tehničke kulture nisu obuhvaćena godišnjim planovima raspisivanja javnih natječaja, jer je odredbom članka 14. Pravilnika o financiranju javnih potreba utvrđeno da se odredbe o izradi i objavi godišnjih planova ne primjenjuju na programe u području sporta, kulture i tehničke kulture za koja se natječaji objavljuju tijekom zadnjeg tromjesečja tekuće godine za narednu godinu.

Uredbom nisu utvrđena izuzeća od izrade i objave godišnjih planova raspisivanja natječaja za pojedina područja financiranja. Stoga Državni ured za reviziju nalaže uskladiti Pravilnik o financiranju javnih potreba s odredbama Uredbe te u cilju osiguravanja transparentnosti, odnosno obavještavanja šire javnosti o svim prioritetnim područjima djelovanja, godišnjim planovima raspisivanja javnih natječaja obuhvatiti sva prioritetna područja financiranja.

Za područje sporta, kao jedno od prioriternih područja financiranja, proračunom za 2016., a prema Programu javnih potreba u sportu, planirana su sredstva za tekuće donacije u iznosu 13.243.300,00 kn (7.943.300,00 kn za djelatnost Sportske zajednice Grada - dalje u tekstu: Sportska zajednica), 4.000.000,00 kn za korištenje sportskih građevina značajnih za Grad, odnosno dvorane i bazena sportskog centra na Višnjiku te 1.300.000,00 kn za financiranje sportskih klubova, ustanova i trgovačkih društava u vezi s obavljanjem sportskih aktivnosti). Za 2017. tekuće donacije za područje sporta planirane su u iznosu 15.396.000,00 kn (8.281.000,00 kn za djelatnost Sportske zajednice, 5.370.000,00 kn za korištenje sportskih građevina značajnih za Grad, odnosno dvorane, bazena i atletske staze sportskog centra na Višnjiku te 1.745.000,00 kn za financiranje sportskih klubova, ustanova i trgovačkih društava u vezi s obavljanjem sportskih aktivnosti).

Sredstva za djelatnost Sportske zajednice planirana u iznosu 7.943.300,00 kn u 2016., odnosno 8.281.000,00 kn u 2017. utvrđena su na temelju prijedloga Sportske zajednice, koji je pri donošenju Programa javnih potreba u sportu uključen u spomenuti program, a planirana su za rad Sportske zajednice, treninge i natjecanje sportaša, provođenje sportskih aktivnosti djece, sportsku rekreaciju građana te sport osoba s invaliditetom. Na temelju donesenih programa javnih potreba u sportu, tijekom 2016. i 2017. sa Sportskom zajednicom zaključeni su ugovori o korištenju sredstava za djelatnost Sportske zajednice, a radi ostvarenja dijela programa javnih potreba.

Osim za djelatnost Sportske zajednice, u proračunu Grada osigurana su sredstva za tekuće donacije u iznosu 1.300.000,00 kn u 2016., odnosno 1.745.000,00 kn u 2017. za prijenose sportskim klubovima, ustanovama i trgovačkim društvima u vezi s obavljanjem sportskih aktivnosti (organiziranje tradicionalnih i sportskih priredbi, programi djece i mladeži, zdravstvena zaštita sportaša). Prema podacima iz poslovnih knjiga, krajnjim korisnicima prenesena su sredstva u iznosu 1.235.740,00 kn u 2016., odnosno 1.642.034,00 kn u 2017. Odredbom članka 76. Zakona o sportu, između ostalog, propisano je da se sredstva za javne potrebe u sportu, koja se odnose na provođenje sportskih aktivnosti djece, mladeži i studenata te opću i posebnu zdravstvenu zaštitu sportaša, osiguravaju u proračunima lokalnih jedinica prema programima koje predlažu sportske zajednice i školski sportski savezi, i koje donosi lokalna jedinica, a osigurana sredstva prenose se na račun sportske zajednice.

Državni ured za reviziju nalaže sredstva za provedbu programa javnih potreba u sportu koja se osiguravaju u gradskom proračunu, a odnose se na provođenje sportskih aktivnosti djece, mladeži i studenata te opću i posebnu zdravstvenu zaštitu sportaša prenositi u cijelosti na račun Sportske zajednice u skladu s odredbama Zakona o sportu te ugovorom sa Sportskom zajednicom osigurati njihovo korištenje, u skladu s programima javnih potreba u sportu.

- Planiranje programa i projekata za dodjeljivanje sredstava bez objavljivanja javnog natječaja

Planiranje programa i projekata od interesa za opće dobro za dodjeljivanje sredstava bez objavljivanja javnog natječaja odnosi se na dodjeljivanje sredstava za obavljanje javnih ovlasti povjerenih posebnim zakonima te za aktivnosti koje su zbog nepredviđenih događaja financirane izravnim dodjeljivanjem sredstava.

Za tekuće donacije za obavljanje javnih ovlasti povjerenih posebnim zakonima, Grad je proračunom za 2016., odnosno 2017. planirao i ostvario rashode za tekuće donacije Vatrogasnoj zajednici Grada u iznosu 1.268.876,00 kn, odnosno 1.526.774,00 kn. Za Hrvatsku gorsku službu spašavanja, Stanica Zadar proračunom za 2016. planirani su i ostvareni rashodi za tekuće donacije u iznosu 250.000,00 kn, dok su proračunom za 2017. planirani u iznosu 250.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 150.000,00 kn. Za Vatrogasnu zajednicu Grada te Hrvatsku gorsku službu spašavanja, Stanica Zadar planirana je izravna dodjela sredstava, prema odredbi članka 6. Uredbe kojom je propisano da se financijska sredstva dodjeljuju izravno, bez objavljivanja javnog natječaja, kada se dodjeljuju udruzi koja je na temelju propisa izrijekom navedena kao provoditelj određene aktivnosti. Osim operativnih snaga vatrogastva i Hrvatske gorske službe spašavanja, prema Zakonu o sustavu civilne zaštite (Narodne novine 82/15), temeljnu operativnu snagu u sustavu civilne zaštite čini i Hrvatski Crveni križ. Sredstva za tekuće donacije Hrvatskom Crvenom križu Gradskom društvu Crvenog križa Zadar (dalje u tekstu: Crveni križ Zadar) proračunom su planirana i ostvarena u iznosu 450.000,00 kn u 2016., odnosno 480.000,00 kn u 2017., a dodjeljivanje sredstva planirano je i u detaljnim izvješćima iskazano kao dodjeljivanje putem javnog natječaja.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su organizirati poslove iz svog samoupravnog djelokruga koji se odnose na planiranje, razvoj, učinkovito funkcioniranje i financiranje sustava civilne zaštite. Na temelju odredbe članka 17. Zakona o sustavu civilne zaštite, u svibnju 2016. donesen je Plan razvoja sustava civilne zaštite na području Grada te Smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite u Gradu od 2016. do 2019.

Vatrogasnoj zajednici, Hrvatskom Crvenom križu i Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja obavljanje javnih ovlasti povjereni je Zakonom o vatrogastvu, Zakonom o Hrvatskom Crvenom križu i Zakonom o Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja (Narodne novine 79/06 i 110/15).

Odredbama Zakona o vatrogastvu i Zakona o Hrvatskom Crvenom križu propisana je visina sredstava koja se izdvajaju iz proračuna lokalnih jedinica za poslove vatrogastva te za javne ovlasti i redovitu djelatnost Crvenog križa.

Prema mjerilima utvrđenim odredbom članka 45. Zakona o vatrogastvu, Grad je proračunom za 2016., odnosno 2017. osigurao sredstva za poslove vatrogastva u propisanim iznosima. Proračunom za 2016. rashodi za poslove vatrogastva planirani su u iznosu 1.523.876,00 kn, od čega 1.268.876,00 kn za tekuće donacije Vatrogasnoj zajednici Grada te 255.000,00 kn za druge aktivnosti Vatrogasne zajednice Grada (170.000,00 kn za plan čuvanja, 75.000,00 kn za osposobljavanje protupožarnih putova i 10.000,00 kn za stručno osposobljavanje zaposlenika). Proračunom za 2017. rashodi za poslove vatrogastva planirani su u iznosu 1.696.774,00 kn, od čega 1.526.774,00 kn za tekuće donacije Vatrogasnoj zajednici Grada i 170.000,00 za druge aktivnosti Vatrogasne zajednice Grada (plan čuvanja).

Prema odredbi članka 30. Zakona o Hrvatskom Crvenom križu te odredbi članka 2. Pravilnika o načinu i rokovima plaćanja sredstava iz prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika Hrvatskog Crvenog križa, Grad je za rad ustrojstvenog oblika Crvenog križa u 2016. trebao osigurati sredstva u iznosu 1.066.713,00 kn, a u 2017. u iznosu 1.187.742,00 kn.

Sredstva za financiranje Crvenog križa Zadar proračunom za 2016. osigurana su u iznosu 450.000,00 kn, a proračunom za 2017. u iznosu 480.000,00 kn, što je za 616.713,00 kn ili 57,8 %, odnosno 707.742,00 kn ili 59,6 % manje od propisanih iznosa.

Odredbama Zakona o Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja propisano je da Hrvatska gorska služba spašavanja za obavljanje svoje djelatnosti stječe sredstva iz proračuna lokalnih jedinica u kojima djeluju stanice Hrvatske gorske službe spašavanja, a predstavnička tijela lokalnih jedinica donose programe javnih potreba za obavljanje djelatnosti stanica Hrvatske gorske službe spašavanja. Grad za 2016. i 2017. nije donio programe javnih potreba za obavljanje djelatnosti stanice Hrvatske gorske službe spašavanja na svom području.

Državni ured za reviziju nalaže donositi program javnih potreba za obavljanje djelatnosti stanice Hrvatske gorske službe spašavanja na području Grada te planirati sredstva za izvršavanje navedenog programa, u skladu s odredbama Zakona o Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja.

Za aktivnosti koje su zbog nepredviđenih događaja financirane izravnom dodjelom sredstava u proračunu za 2017. osigurana su sredstva u iznosu 985.000,00 kn, od čega 905.000,00 kn za udruge iz područje sporta, a 80.000,00 kn za udruge iz područja kulture. Izravno dodjeljivanje sredstava planirano je na temelju odredbe članka 6. Uredbe, prema kojoj se, između ostalog, financijska sredstva dodjeljuju izravno u opravdanim i iznimnim slučajevima, kada nepredviđeni događaji obvezuju davatelja financijskih sredstava da u suradnji s udrugama žurno djeluje u rokovima u kojima nije moguće provesti standardni natjecajni postupak i problem je moguće riješiti samo izravnom dodjelom sredstava.

- Planiranje sredstava za aktivnosti na koje se ne primjenjuje Uredba

Sredstva za dodjeljivanje korisnicima za aktivnosti na koje se ne primjenjuje Uredba odnose se na tekuće donacije političkim strankama i članovima predstavničkog tijela izabranim s liste grupe birača.

Tekuće donacije političkim strankama i članovima predstavničkog tijela izabranim s liste grupe birača proračunom Grada za 2016. planirane su i ostvarene u iznosu 525.000,00 kn, dok su proračunom za 2017. planirane u iznosu 656.000,00 kn, a ostvarene su u iznosu 647.185,00 kn.

Financiranje političkih stranaka uređeno je odredbama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine 24/11, 61/11, 27/13, 48/13 - pročišćeni tekst, 2/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 96/16 i 70/17), prema kojima političke stranke koje imaju člana u predstavničkom tijelu lokalne jedinice i članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica izabrani s liste grupe birača imaju pravo na redovito godišnje financiranje iz sredstava proračuna lokalne jedinice, u iznosu koji se određuje u proračunu za svaku godinu za koju se proračun donosi, a sredstva se raspoređuju na način da se utvrdi jednaki iznos sredstava za svakog člana u predstavničkom tijelu, tako da pojedinoj političkoj stranci pripadaju sredstva razmjerna broju njezinih članova predstavničkog tijela u trenutku konstituiranja predstavničkog tijela te se doznaju na račun političke stranke, odnosno člana predstavničkog tijela izabranog s liste grupe birača, tromjesečno u jednakim iznosima. Za svakog člana predstavničkog tijela podzastupljenog spola, političkim strankama i članovima izabranima s nezavisne liste pripada i pravo na naknadu u visini 10,0 % utvrđenog iznosa za člana u predstavničkom tijelu.

Dodjeljivanje financijskih sredstava

Prema Uredbi, davatelj financijskih sredstava pri financiranju programa i projekta obvezan je primjenjivati osnovne standarde provedbe financiranja koji se odnose na obvezu provođenja javnog natječaja i propisanih postupaka u provedbi natječaja, pripremu natječajne dokumentacije, poštivanje pravila nepristranosti i povjerljivosti, javne objave rezultata javnog natječaja, podnošenje prigovora, zaključivanje ugovora o financiranju, postupanje u vezi s izbjegavanjem dvostrukog financiranja te druge postupke.

Financijska sredstva se korisnicima dodjeljuju putem javnog natječaja, bez objavljivanja javnog natječaja te za aktivnosti na koje se ne primjenjuje Uredba.

- Dodjeljivanje financijskih sredstava putem javnog natječaja

Prema Uredbi, financiranje programa i projekata od javnog interesa provodi se putem javnog natječaja, a osim za financiranje programa i projekata, javni natječaj se objavljuje za financiranje, odnosno sufinanciranje podrške institucionalnom, organizacijskom i programskom razvoju udruga, programa javnih potreba koje provode udruge i koje su u pojedinim područjima propisane posebnim zakonima, rada udruga pružatelja socijalnih usluga putem socijalnog ugovaranja, obveznog doprinosa korisnika financiranja za provedbu programa i projekata ugovorenih iz fondova Europske unije i inozemnih javnih izvora te za dodjelu nefinancijske podrške u pravima, pokretninama i nekretninama namijenjene udrugama koje provode programe i projekte. Natječaj za podnošenje prijedloga programa ili projekta ne može biti otvoren kraće od 30 dana od dana objave natječaja, a objavljuje se, s cjelokupnom natječajnom dokumentacijom, na mrežnim stranicama davatelja financijskih sredstava i mrežnim stranicama Ureda za udruge.

Dokumentaciju za provedbu javnog natječaja utvrđuje čelnik davatelja financijskih sredstava odlukom o načinu raspodjele raspoloživih sredstava namijenjenih financiranju programa i projekata koje u određenom području provode udruge. Natječajna dokumentacija obuhvaća temeljni dokument za raspisivanje i provedbu javnog natječaja, tekst javnog natječaja, upute za prijavitelje, obrasce za prijavu programa ili projekta, popis priloga koje je potrebno priložiti uz prijavu, obrazac za ocjenu kvalitete/vrijednosti programa ili projekta, obrazac izjave o nepostojanju dvostrukog financiranja, obrazac ugovora o financiranju programa ili projekta te obrasce za izvještavanje.

Grad je tijekom 2016. i 2017. objavio javne natječaje za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro iz područja sporta, kulture i tehničke kulture, zdravstva i socijalne skrbi, za promicanje vrijednosti Domovinskog rata i potpore sudionicima i stradalnicima Domovinskog i Drugog svjetskog rata, područja zaštite okoliša i prirode te održivog razvoja. Dokumentacija za provedbu natječaja utvrđena je na temelju općeg akta, odnosno Pravilnika o financiranju javnih potreba. Javni natječaji sadrže podatke o prioritetnom području koje će se financirati, mjerilima (kriterijima) za ocjenjivanje prijava, uvjetima za prijavu, podatke o potrebnoj dokumentaciji za prijavu, roku, načinu i mjestu za podnošenje prijava te roku i načinu objave odluke o dodjeli sredstava. Osim navedenih elemenata, pojedini natječaji sadrže i podatke o ukupno planiranoj vrijednosti javnog natječaja, modelu financiranja te postupku za podnošenje prigovora.

Javni natječaji bili su objavljeni na mrežnim stranicama Grada, a u dnevnom tisku objavljene su obavijesti o objavi javnih natječaja i bili su otvoreni najmanje 30 dana od dana javnog objavljivanja.

Na mrežnim stranicama Ureda za udruge objavljeni su javni natječaji za financiranje projekata udruga iz područja zaštite okoliša i prirode, održivog razvoja, zdravlja, socijalne skrbi te promicanja vrijednosti Domovinskog rata i za potpore sudionicima i stradalnicima Domovinskog i Drugog svjetskog rata, dok javni natječaji iz drugih područja financiranja (sport, kultura i tehnička kultura) nisu objavljeni na mrežnim stranicama Ureda za udruge. Informacije o raspisanim natječajima iz ovih područja nisu dostavljene Uredu za udruge, radi njihove objave na mrežnim stranicama Ureda.

Prema odredbi članka 4. Uredbe, davatelj financijskih sredstava, prije isteka roka za prijavu potencijalnim prijaviteljima pruža podršku u vidu javne objave odgovora na pitanja i/ili pripremnih radionica za izradu projektnih prijava. U svrhu pružanja podrške potencijalnim prijaviteljima, Grad je tijekom 2016. i 2017. potencijalnim prijaviteljima omogućio, prije isteka javnih natječaja, komunikaciju elektroničkim putem s nadležnim upravni odjelom, dok radionice za prijavitelje nije organizirao.

U tablici broj 4 daju se podaci o broju i vrijednosti programa ili projekata u 2016. i 2017., po područjima u kojima su provedeni javni natječaji.

Tablica broj 4

Broj i vrijednost programa ili projekata u 2016. i 2017.,
po područjima u kojima su provedeni javni natječaji

Redni broj	Područje financiranja	Ostvareno			
		2016.		2017.	
		Broj programa*	Iznos	Broj programa*	Iznos
	1	2	3	4	5
1.	Javne potrebe u sportu - natječaj objavili Grad i Sportska zajednica	21	8.477.100,00	1	8.161.000,00
2.	Socijalna djelatnost	17	2.203.000,00	16	2.805.000,00
3.	Javne potrebe u kulturi	54	1.897.166,00	45	2.008.067,00
4.	Branitelji i stradalnici	19	590.000,00	19	590.000,00
5.	Javne potrebe u tehničkoj kulturi	11	534.000,00	11	550.000,00
6.	Ljudska prava	8	255.000,00	8	263.000,00
7.	Zaštita okoliša i prirode	16	204.625,00	10	138.828,00
8.	Zaštita zdravlja	10	160.000,00	12	185.000,00
9.	Demokratska politička kultura	1	100.000,00	1	100.000,00
10.	Zaštita i spašavanje	1	20.000,00	1	20.000,00
11.	Obrazovanje, znanost i istraživanje	2	19.000,00	3	23.000,00
12.	Druga područja djelovanja	3	17.000,00	14	125.190,00
	Ukupno	163	14.476.891,00	141	14.969.085,00

* broj programa, projekata ili manifestacija

U području sporta, prema programu javnih potreba, financirani su programi sportskih aktivnosti djece i mladeži, sportska priprema i natjecanja, sport osoba s invaliditetom i drugi sportski programi. Prema programima javnih potreba u području kulture financirana je međunarodna kulturna razmjena, kulturni programi za otoke, izdavačka djelatnost, djelatnost amaterskih i stručnih udruga, festivali i smotre likovnog i glazbenog stvaralaštva, aktivnosti glazbenih udruga, udruga koje bave obrazovanjem, znanosti i istraživanjem te hobističkom djelatnošću i drugi kulturni programi, a u području tehničke kulture financirani su programi poticanja i promicanja tehničke kulture. U području zdravstva i socijalne skrbi financirani su programi i projekti udruga civilnog društva koje se bave socijalnim djelatnostima, promicanjem zdravlja, ljudskim pravima te demokratskom političkom kulturom. U području branitelja i stradalnika financirani su programi udruga branitelja te stradalnika Domovinskog rata i Drugog svjetskog rata. U području zaštite okoliša i prirode te održivog razvoja financirani su programi udruga iz ekologije te aktivnosti udruga na otocima koji administrativno pripadaju Gradu.

Postupanje s prijavama na javni natječaj propisano je odredbama Uredbe. Davatelj financijskih sredstava provodi javni natječaj, u pravilu putem nadležne ustrojstvene jedinice, odnosno povjerenstava za pripremu natječaja i natječajne dokumentacije te provedbu postupka dodjele financijskih sredstava, čiji članovi potpisuju izjavu o nepristranosti i povjerljivosti, kojom potvrđuju da se oni ni članovi njihovih obitelji ne nalaze u sukobu interesa i da nemaju osobnih interesa kojima mogu utjecati na nepristranost rada povjerenstava. Povjerenstvo za otvaranje prijave i provjeru ispunjavanja propisanih uvjeta natječaja evidentira sve zaprimljene prijave, provjerava ispunjavaju li prijave propisane uvjete natječaja te donosi odluku koje će prijave biti upućene na stručno ocjenjivanje. Stručno ocjenjivanje prijavljenih programa i projekata provodi povjerenstvo za ocjenjivanje, kojeg sačinjavaju predstavnici lokalnih jedinica, organizacija civilnog društva, znanstvenih i stručnih institucija i nezavisni stručnjaci za područja obuhvaćena prioritetnim područjima natječaja te daje prijedlog za odobravanje financijskih sredstava, a odluku donosi davatelj sredstava. Rezultati javnog natječaja javno se objavljuju na mrežnim stranicama davatelja financijskih sredstava, kao i javni natječaj. S prijaviteljem programa ili projekta, kojem su odobrena financijska sredstva, davatelj financijskih sredstava zaključuje ugovor o financiranju u roku 30 dana od donošenja odluke o financiranju. U slučaju pregovaranja o stavkama proračuna programa ili projekta, kada je odobreno samo djelomično financiranje, rok za ugovaranje moguće je dodatno produljiti za najviše 30 dana. Prije zaključivanja ugovora davatelj financijskih sredstava pribavlja izjavu prijavitelja o nepostojanju i izbjegavanju dvostrukog financiranja, kojom se izjavljuje da udruga nije dobila financijska sredstva za prijavljeni program ili projekt iz drugih javnih izvora, odnosno da ukupno dodijeljena sredstva ne prelaze 100,0 % vrijednosti projekta. Davatelj sredstava obavezan je u roku osam radnih dana od donošenja odluke o dodjeli financijskih sredstava obavijestiti udrugu čiji projekti ili programi nisu prihvaćeni za financiranje o razlozima neprihvatanja, a dokumentacija vezana uz programe i projekte koji nisu odobreni za financiranje arhivira se s napomenom da se radi o povjerljivim dokumentima koje davatelj financijskih sredstava ne može koristiti niti davati na uvid i korištenje trećim osobama.

Grad je imenovao povjerenstva za provjeru ispunjavanja propisanih uvjeta natječaja te povjerenstva za stručno ocjenjivanje prijavljenih programa i projekata udruga. Članove povjerenstava za stručno ocjenjivanje programa i projekata čine predstavnici Grada i stručnih institucija te nezavisni stručnjaci za područja obuhvaćena područjima natječaja. Članovi povjerenstava potpisali su izjave o nepristranosti i povjerljivosti, kojima potvrđuju da će postupati povjerljivo, nepristrano i u skladu s načelom izbjegavanja sukoba interesa.

Doneseni su poslovnici o radu povjerenstava za stručno ocjenjivanje programa i projekata (osim pri Upravnom odjelu za kulturu i sport Odsjek za kulturu i tehničku kulturu), kojima je uređen način obavljanja zadataka, prava i obveze članova procjenjivačkog tijela, način donošenja odluka i druga pitanja u vezi s radom procjenjivačkog tijela.

Način obavljanja zadataka procjenjivačkog tijela u Odsjeku za kulturu i tehničku kulturu uređen je Pravilnikom o utvrđivanju programa javnih potreba u kulturi Grada i Pravilnikom o utvrđivanju programa javnih potreba u tehničkoj kulturi Grada, koji su doneseni u listopadu 2013. Prema spomenutim pravilnicima, programe iz područja kulture i tehničke kulture pristigle putem javnih poziva razmatra i vrednuje Upravni odjel za kulturu i sport, uz primjenu kriterija utvrđenih spomenutim pravilnicima. Radi ostvarivanja utjecaja kulturnih djelatnika i umjetnika na donošenje važnih odluka za kulturu i umjetnost, na temelju odredbi Zakona o kulturnim vijećima (Narodne novine 48/04, 44/09 i 68/13), u svibnju 2013., odnosno lipnju 2017. imenovano je Kulturno vijeće, kojeg čini petero članova, a mandat im je utvrđen na četiri godine. Kulturno vijeće razmatra prijedlog programa javnih potreba u kulturi.

Odredbom članka 60. Uredbe propisano je da su svi davatelji financijskih sredstava iz javnih izvora iz članka 1. stavka 1. Uredbe dužni svoje opće akte kojima se uređuje financiranje i ugovaranje programa i projekata uskladiti s odredbama Uredbe u roku 60 dana od dana stupanja na snagu spomenute Uredbe. Prema odredbi članka 1. stavak 2. Uredbe, Grad je, kao jedinica lokalne samouprave i davatelj financijskih sredstava iz javnih izvora, obavezan na odgovarajući način primjenjivati Uredbu.

S obzirom da je način obavljanja zadataka procjenjivačkog tijela u Odsjeku za kulturu i tehničku kulturu uređen općim aktima (pravilnicima) koji su doneseni u listopadu 2013., odnosno prije donošenja i stupanja na snagu Uredbe, Državni ured za reviziju nalaže opće akte kojima se uređuje financiranje i ugovaranje programa i projekata u području kulture i tehničke kulture uskladiti s odredbama Uredbe.

Nakon zaključivanja javnih natječaja za 2016. i 2017., pri nadležnim upravnim odjelima evidentirane su zaprimljene prijave i provjereno je ispunjavaju li prijavitelji propisane uvjete natječaja (jesu li upisani u Registar udruga, Registar neprofitnih organizacija ili drugi odgovarajući registar, obavljaju li djelatnosti koje su predmet financiranja, ispunjavaju li uredno obveze iz prethodno zaključenih ugovora o financiranju iz gradskog proračuna, ispunjavaju li uredno obveze plaćanja doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, poreza i drugih obveza prema državnom proračunu i proračunima lokalnih jedinica, imaju li zadovoljavajuće organizacijske kapacitete i ljudske resurse i druge propisane uvjete natječaja). Povjerenstvima za ocjenjivanje dostavljeni su podaci o administrativnoj provjeri zaprimljenih prijava te prijave koje ispunjavaju formalne uvjete natječaja.

Povjerenstva za ocjenjivanje ocjenjivala su programe i projekte koji su zadovoljili propisane uvjete javnih natječaja. O radu povjerenstava sastavljeni su zapisnici. Povjerenstva za ocjenjivanje programa i projekata ocjenjivala su prijavljene programe prema nizu kriterija (mjerila), koji su bili taksativno navedeni u Obrascu za ocjenjivanje kvalitete (ovaj obrazac obuhvaćen je natječajnom dokumentacijom, odnosno prethodno je objavljen) ili utvrđeni općim aktom za pojedino programsko područje. Za financiranje programa i projekata sportskih udruga, javne natječaje u 2016. i 2017. zajedno su proveli Grad i Sportska zajednica, koja je na temelju vlastitih kriterija i prijavljenih programa i projekata utvrdila prijedlog za financiranje programa i projekata sportskih udruga, u skladu s odredbama Zakona o sportu.

Nakon ocjenjivanja kvalitete prijave, povjerenstva za ocjenjivanje utvrdila su prijedloge za financiranje programa i projekata i dostavila ih gradonačelniku, koji je donio odluke o odobrenju sredstava po pojedinom javnom natječaju radi financiranja javnih potreba u sportu, kulturi, tehničkoj kulturi te javnih potreba udruga civilnog društva u 2016. i 2017. Rezultati javnih natječaja objavljeni su na službenoj mrežnoj stranici Grada.

Udruge čiji programi ili projekti nisu prihvaćeni za financiranje obaviještene su o razlozima nefinanciranja njihovih programa ili projekata te su poštivane procedure u vezi s rješavanjem prigovora. Uvidom u dio dokumentacije neodobrenih programa i projekata utvrđeno je da su predmeti arhivirani na propisan način. U Upravnom odjelu za socijalnu skrb i zdravstvo neodobreni programi i projekti po natječajima iz 2016. i 2017. nisu do vremena obavljanja revizije (srpanj 2018.) bili arhivirani te je odgovornim osobama skrenuta pozornost da ih arhiviraju na način utvrđen Uredbom, odnosno s napomenom da se radi o povjerljivim dokumentima koje davatelj financijskih sredstava ne može koristiti niti davati na uvid i korištenje trećim osobama.

Revizijskim postupcima testirane su vrijednosno značajnije stavke te je utvrđeno da je Grad s prijaviteljima programa ili projekta, kojima su odobrena financijska sredstva po provedenim javnim natječajima, u propisanim rokovima zaključio ugovore o financiranju, kojima su utvrđena međusobna prava i obveze (između ostalog, obveza korisnika da dostavljaju opisna i financijska izvješća o utrošku sredstava radi kontrole namjenskog utroška sredstava).

Odredbama članaka 2. i 3. Pravilnika o načinu i rokovima plaćanja sredstava iz prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika Hrvatskog Crvenog križa, propisano je da lokalne jedinice izdvajaju 0,2% propisanih proračunskih prihoda za rad i djelovanje Službe traženja na razini jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te 0,5 % propisanih proračunskih prihoda za javne ovlasti i redovne djelatnosti Crvenog križa, a sredstva se doznavačavaju u jednakim mjesečnim obrocima. Za financiranje Crvenog križa Zadar, Grad je tijekom 2016. osigurao i izdvojio sredstva u iznosu 450.000,00 kn, dok je tijekom 2017. osigurao i izdvojio sredstva u iznosu 480.000,00 kn, što je za 616.713,00 kn ili 57,8 %, odnosno 707.742,00 kn ili 59,6 % manje od propisanih iznosa.

Od prijavitelja programa ili projekata u okviru natječajne dokumentacije, zatražene su izjave o nepostojanju dvostrukog financiranja. Uvidom u dokumentaciju, metodom uzorka, utvrđeno je da su spomenute izjave pribavljene prije zaključivanja ugovora s prijaviteljima programa ili projekta kojima su sredstva odobrena, kako bi se u najvećoj mjeri onemogućilo dvostruko financiranje i omogućilo racionalno korištenje javnih izvora financiranja.

Ugovori o financiranju sadrže podatke o ugovornim stranama, datumu zaključivanja ugovora, iznosu sredstava koja se dodjeljuju, programu ili projektu za koji se sredstva dodjeljuju te njegovom trajanju, odredbe o obvezama korisnika da sredstva koristi namjenski, da dostavi opisno i financijsko izvješće i dokaze o namjenskom korištenju sredstava, da primljena sredstva vrati ukoliko ih koristi nenamjenski ili ne podnese izvješće, odredbe o nadzoru i financijskoj provjeri te druge podatke.

Na temelju proračuna i programa javnih potreba u sportu za 2016. i 2017., Grad je sa Sportskom zajednicom u siječnju 2016., odnosno veljači 2017. zaključio ugovore o dodjeli sredstava namijenjenih financiranju programa javnih potreba u sportu, kojima je utvrđeno financiranje aktivnosti planiranih programima javnih potreba u sportu te prava i obveze Grada i Sportske zajednice u iznosu 7.943.300,00 kn za 2016., odnosno 8.161.000,00 kn za 2017. Ugovorima je utvrđeno financiranje područja koja su planirana programima javnih potreba u sportu (za dio koji provodi Sportska zajednica). Sportskoj zajednici dodijeljena su sredstva za treninge i natjecanje sportaša u iznosu 6.494.300,00 kn u 2016., odnosno 6.627.000,00 kn u 2017., djelovanje Sportske zajednice u iznosu 600.000,00 kn u 2016., odnosno 750.000,00 kn u 2017., sport osoba s invaliditetom u iznosu 305.000,00 kn u 2016., odnosno 303.000,00 kn u 2017., program sportske rekreacije građana u iznosu 209.000,00 kn u 2016., odnosno 197.000,00 kn u 2017., provođenje sportskih aktivnosti djece u iznosu 200.000,00 kn u 2016., odnosno 244.000,00 kn u 2017., školski i studentski sport u iznosu 120.000,00 kn u 2016., stručno usavršavanje u iznosu 15.000,00 kn u 2016., odnosno 20.000,00 kn u 2017. te informatizaciju u iznosu 20.000,00 kn u 2017.

Grad nema informacijski sustav za praćenje prijavljenih udruga i njihovih programa, što povećava rizik da Grad preko više upravnih odjela financira istu programsku aktivnost.

Državni ured za reviziju mišljenja je da je nužna suradnja između upravnih odjela putem kojih se dodjeljuju proračunska sredstva udrugama te da bi trebalo razmotriti mogućnost uvođenja informacijskog sustava za praćenje prijavljenih udruga i njihovih programa, kako bi se u što većoj mjeri utjecalo na smanjenje rizika financiranja istih programskih aktivnosti putem više upravnih odjela.

- Dodjeljivanje sredstava bez objavljivanja javnog natječaja

Prema podacima iz detaljnih izvješća za 2016. i 2017., Grad je za obavljanje javnih ovlasti povjerenih posebnim zakonima prenio sredstva Vatrogasnoj zajednici Grada Zadra (1.268.876,00 kn u 2016., odnosno 1.526.774,00 kn u 2017.) te Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja stanici Zadar (250.000,00 kn u 2016., odnosno 150.000,00 kn u 2017.).

Na temelju odredbe članka 45. Zakona o vatrogastvu, Grad je, s obzirom na visinu svog proračuna, obvezan izdvojiti 1,0 % sredstava koja ulaze u osnovicu proračuna iz koje se osiguravaju sredstva za financiranje funkcije vatrogastva. Zaključcima gradonačelnika iz studenoga 2016., odnosno rujna i prosinca 2017. odobrena je isplata sredstava Vatrogasnoj zajednici Grada u propisanom iznosu, odnosno 1.268.876,00 kn u 2016. te 1.526.774,00 kn u 2017., što je u poslovnim knjigama evidentirano kao rashod za tekuće donacije. Sredstva s osnove spomenutih zaključaka nisu isplaćena u cijelosti, odnosno u kolovozu i rujnu 2017. isplaćen je dio sredstava u iznosu 229.000,00 kn s osnove zaključka iz studenoga 2016., dok s osnove zaključaka iz rujna i prosinca 2017. nije bilo isplate sredstava do konca 2017. Zbog navedenog, u poslovnim knjigama evidentirane su obveze prema Vatrogasnoj zajednici Grada u iznosu 2.566.650,00 kn.

Na temelju odredbe članka 16. Zakona o Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja, Hrvatska gorska služba spašavanja za obavljanje svoje djelatnosti stječe sredstva iz proračuna lokalnih jedinica u kojima djeluju stanice Hrvatske gorske službe spašavanja. Grad je proračunom za 2016., odnosno 2017. planirao sredstva za tekuće donacije Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja, Stanici Zadar u iznosima po 250.000,00 kn. Zaključcima gradonačelnika iz rujna, kolovoza i prosinca 2016. odobrena je isplata sredstava u 2016. u ukupnom iznosu 250.000,00 kn, što je u poslovnim knjigama evidentirano kao rashod za tekuće donacije.

U 2016. nije zaključen ugovor s Hrvatskom gorskom službom spašavanja, kojim bi se utvrdila međusobna prava i obveze, dok je za sredstva dodijeljena u 2017. zaključen ugovor (u listopadu 2017.), prema kojem je Grad trebao financirati programske aktivnosti Hrvatske gorske službe spašavanja, Stanica Zadar u iznosu 250.000,00 kn, u pet jednakih obroka. Spomenutim ugovorom Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja, između ostalog, utvrđena je obveza dostave godišnjeg izvješća o izvršenju programskih aktivnosti i utrošku sredstava najkasnije do 28. veljače 2018., a u cilju kontrole namjenskog korištenja sredstava. Sredstva s osnove spomenutih zaključaka iz 2016. nisu isplaćena u cijelosti do konca 2016., odnosno tijekom 2016. isplaćena su sredstva u iznosu 100.000,00 kn te su koncem 2016. bile evidentirane obveze prema Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja, Stanici Zadar u iznosu 150.000,00 kn. S osnove ugovora iz listopada 2017. tijekom 2017. isplaćena su tri obroka u ukupnom iznosu 150.000,00 kn.

S obzirom da je Grad proračunom planirao sredstva za financiranje funkcije vatrogastva i sredstva za obavljanje djelatnosti Hrvatske gorske službe spašavanja, Stanica Zadar te da je zaključcima gradonačelnika iz 2016. i 2017., odnosno ugovorom iz listopada 2017. odobrena isplata sredstava za financiranje funkcije vatrogastva u propisanim iznosima i isplata sredstava za financiranje Hrvatske gorske službe spašavanja, Državni ured za reviziju mišljenja je da je Vatrogasnoj zajednici Grada i Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja u cijelosti trebalo isplatiti sredstva tijekom proračunske godine u kojoj su sredstva za financiranje funkcije vatrogastva, odnosno Hrvatske gorske službe spašavanja bila planirana, odnosno osigurana.

Uvidom u dokumentaciju, metodom uzorka, utvrđeno je da Grad tijekom 2016. i 2017. ni pojedinim drugim korisnicima nije u cijelosti isplaćivao sredstva u proračunskoj godini u kojoj su sredstva za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro putem tekućih donacija bila osigurana. Prema podacima Grada, neisplaćena sredstva koncem 2016. iznosila su 3.331.968,00 kn, a koncem 2017. iznosila su 3.888.170,00 kn.

Tijekom 2017. Grad je pojedine aktivnosti udruga iz područja sporta i kulture financirao izravnom dodjelom sredstava, a na temelju odredbe članka 6. Uredbe, kojom je, između ostalog, propisano da se financijska sredstva dodjeljuju izravno u opravdanim i iznimnim slučajevima, kada nepredviđeni događaji obvezuju davatelja financijskih sredstava da u suradnji s udrugama žurno djeluje u rokovima u kojima nije moguće provesti standardni natječajni postupak i problem je moguće riješiti samo izravnom dodjelom sredstava. S navedene osnove dodijeljena su sredstva u iznosu 703.620,00 kn, od čega 660.620,00 kn udrugama iz područja sporta (za pokriće novonastalih administrativnih i organizacijskih troškova kvalifikacija za Premijer ligu, organizaciju finalnih utakmica te druge nepredviđene sportske događaje) i 43.000,00 kn udrugama iz područja kulture (u cilju ostvarenja nepredviđenih kulturnih događaja za realizaciju kojih je bilo potrebno žurno djelovati).

- Dodjeljivanje financijskih sredstava za aktivnosti na koje se ne primjenjuje Uredba

Na temelju odredbi Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, Grad je u svrhu redovitog godišnjeg financiranja političkim strankama i nezavisnim članovima Gradskog vijeća izabranim s liste grupe birača doznačio sredstva u iznosu 525.000,00 kn u 2016. te u istovjetnom iznosu u 2017.

Tijekom 2016. sredstva su raspoređivana prema Odluci o raspoređivanju sredstava za redovito financiranje političkih stranaka i nezavisnih članova Gradskog vijeća Grada Zadra izabranih s liste grupe birača (Glasnik Grada Zadra 17/15), a tijekom 2017. prema Odluci o raspoređivanju sredstava za redovito financiranje političkih stranaka i nezavisnih članova Gradskog vijeća Grada Zadra izabranih s liste grupe birača, koja je bila važeća do 12. kolovoza 2017. (Glasnik Grada Zadra 13/16) te Odluke o raspoređivanju sredstava za redovito financiranje političkih stranaka, koja je važeća od 12. kolovoza 2017. (Glasnik Grada Zadra 7/17).

Spomenutim odlukama utvrđen je iznos sredstava za člana predstavničkog tijela, odnosno člana predstavničkog tijela podzastupljenog spola te iznosi koji pripadaju pojedinoj političkoj stranci razmjerno broju njezinih članova u predstavničkom tijelu. Osim za redovito godišnje financiranje, tijekom 2017. političkim strankama dodijeljena su i sredstva u iznosu 122.185,00 kn za izbornu promidžbu.

Sustav praćenja provedbe programa i projekata, analiza ostvarenih rezultata te javno objavljivanje i izvještavanje

Prema Uredbi, davatelj financijskih sredstava pri financiranju programa i projekta obvezan je primjenjivati osnovne standarde praćenja i vrednovanja financiranja i izvještavanja, koji se odnose na praćenje provedbe aktivnosti odobrenih programa i projekata, namjensko trošenje financijskih sredstava te vrednovanje učinaka natječaja na temelju praćenja provedbe programa ili projekata i podnošenja godišnjeg izvještaja o dodijeljenim financijskim sredstvima, provedenim postupcima i učincima financiranih programa i projekata Uredu za udruge.

Sustav praćenja provedbe programa i projekata, analiza ostvarenih rezultata te javno objavljivanje i izvještavanje obuhvaća korisnike kojima su dodijeljena financijska sredstva putem javnog natječaja te korisnike kojima su dodijeljena financijska sredstva bez objavljivanja javnog natječaja.

- Praćenje provedbe programa i projekata za koje su sredstva dodijeljena putem javnog natječaja

Prema Uredbi, davatelj financijskih sredstava u suradnji s korisnikom financiranja prati provedbu financiranih programa ili projekata udruga, što podrazumijeva programsko i financijsko praćenje te po potrebi uključivanje i kompetentnih vanjskih stručnjaka za pojedina programska područja. Na temelju praćenja i vrednovanja rezultata pojedinačnih programa i projekata vrednuju se rezultati i učinci cjelokupnog javnog natječaja. Rezultate praćenja i vrednovanja financiranih programa ili projekata, odnosno javnih natječaja davatelj financijskih sredstava koristi za planiranje budućih javnih natječaja i razvoj relevantnih programa i strategija i oblikovanje javnih politika. Obujam praćenja i vrednovanja trebaju biti utemeljeni na načelu proporcionalnosti, na način da veća vrijednost programa ili projekta, odnosno javnog natječaja iziskuje veći obujam praćenja, odnosno vrednovanja.

Oblici praćenja provedbe aktivnosti i namjenskog trošenja sredstava iz javnih izvora u okviru ugovorenog programa ili projekta obuhvaćaju pregled svih izvještaja (programskih i financijskih) u odnosu na svaki potpisani ugovor na temelju kojih su dodijeljena financijska sredstva te kod korisnika sredstava provjeru provedbe programa i projekata čije je razdoblje provedbe najmanje godinu dana i čija je vrijednost iznad 100.000,00 kn. Prema odredbi članka 34. Uredbe, vrednovanje provedenog programa ili projekta u pravilu provodi korisnik financiranja dodatnim analizama rezultata programa ili projekta, a vrednovanje natječaja provodi davatelj financijskih sredstava samostalno ili uz podršku kompetentnih vanjskih stručnjaka za pojedina programska područja složenijim analizama rezultata na razini više projekata unutar određenog programskog područja. Vrednovanje se obavlja analizom financijskih pokazatelja prema programskim područjima s obzirom na predviđena, dodijeljena i potrošena sredstva, analizom učinkovitosti dodijeljenih javnih sredstava, odnosno omjera utrošenog s obzirom na izravne rezultate.

Praćenje namjenskog korištenja sredstava, analiziranje rezultata po programima te vrednovanje rezultata i učinka cjelokupnog javnog natječaja uređeni su općim aktom, odnosno Pravilnikom o financiranju javnih potreba. Prema spomenutom pravilniku, Grad u suradnji s korisnikom financiranja prati provedbu financiranih programa ili projekata, razvija partnerski odnos s provoditeljima programskih i projektnih aktivnosti te vrednuje rezultate i učinke cjelokupnog javnog natječaja radi utvrđivanja učinkovitosti ulaganja i razine promjena koje su nastale u lokalnoj zajednici i društvu. Praćenje provedbe provodi se na dva načina, odnosno odobravanjem opisnih i financijskih izvješća korisnika sredstava te kontrolom na licu mjesta od strane službenika nadležnog upravnog odjela Grada ili tijela koje on za to ovlasti, u dogovoru s korisnikom sredstava. Korisnik sredstava obavezan je izvijestiti Grad o svom radu podnošenjem opisnog i financijskog izvješća. Uz spomenuta izvješća, korisnik sredstava obavezan je priložiti odgovarajuće dokumente u vezi s izvršavanjem financiranog programa, projekta ili aktivnosti (primjerice: preslike računa, ugovora o djelu ili autorskom honoraru s dokazima o njihovom plaćanju te popratne materijale, kao što su isječci iz novina, videozapisi, fotografije). Računi i troškovi u vezi s programom ili projektom trebaju biti lako prepoznatljivi i provjerljivi. Sredstva se smatraju namjenski utrošenim ako su korištena isključivo za financiranje prihvatljivih i opravdanih troškova u ostvarenju programa utvrđenog ugovorom. Ako korisnik financiranja ne ostvari program, ne utroši sva odobrena sredstva, iz neopravdanih razloga ne podnese izvješće o utrošku sredstava ili nenamjenski koristi dodijeljena sredstva, obavezan je odobrena sredstva vratiti u gradski proračun (zajedno s pripadajućim kamatama). Osim Pravilnikom o financiranju javnih potreba, praćenje provedbe programa i projekata, u dijelu koji se odnosi na područje sporta, odnosno prihvatljivost ili neprihvatljivost troškova u vezi s ostvarenjem programa iz spomenutog područja, od 1. siječnja 2017. detaljnije je uređeno internim aktom nadležnog upravnog odjela, odnosno Normativima za prijevoz, smještaj, organizaciju i kotizaciju službenih natjecanja klubova ekipnih sportova.

Uvidom u dokumentaciju, metodom uzorka, utvrđeno je da su korisnici kojima su tijekom 2016. i 2017. sredstva dodjeljivana putem javnih natječaja dostavili opisna i financijska izvješća o provedbi programa ili projekata te korištenju dodijeljenih sredstava. Upravni odjeli Grada nadležni za obavljanje poslova i provođenje aktivnosti iz određenog prioritetnog područja, na temelju opisnih i financijskih izvješća korisnika sredstava (s odgovarajućim priložima) te neposrednim uvidom, odnosno kontrolom na licu mjesta prate provedbu financiranog programa i obavljaju nadzor nad korištenjem dodijeljenih sredstava.

Obavljen je uvid u izvješća Sportske zajednice. Prema odredbi članka 76. Zakona o sportu, sportska zajednica izvještava lokalnu jedinicu o izvršenju programa javnih potreba u sportu i utrošku sredstava za njegovo izvršenje, a tijelo lokalne jedinice nadležno za poslove sporta prati i nadzire izvršenje programa te korištenje i utrošak sredstava. Sportska zajednica dostavila je Gradu programske i financijske izvještaje za 2016. i 2017. s opisom aktivnosti za provedbu programa i utroška sredstava za njegovo izvršenje. Izvješća sadrže i prirodne pokazatelje o provedenim programima i aktivnostima. Iz podataka navedenih u izvještajima proizlazi da su sredstva korištena namjenski.

Uz izvještaje korisnika (osim u jednom slučaju) dostavljena je preslika dokumentacije o rashodima izvršenim za provedbu programa i projekata. Prema obrazloženjima odgovornih osoba, Grad je utvrđivao prihvatljivost, odnosno neprihvatljivost troškova korisnika sredstava i o tome usmeno izvješćivao korisnike, dok prijem izvještaja s potrebnom pratećom dokumentacijom i njegovo prihvaćanje nije potvrđivao pisanim putem. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 51. stavak 2. Uredbe, kojom je propisano da je davatelj financijskih sredstava obavezan pisanim putem potvrditi prijem izvještaja s potrebnom pratećom dokumentacijom i njegovo prihvaćanje u roku 60 dana, ako ugovorom nije propisan drugi rok te da prekida rok za prihvaćanje izvještaja obavještavanjem korisnika financiranja da se izvještaj ne može prihvatiti te da smatra da je potrebno poduzeti dodatne provjere. U takvim slučajevima, davatelj financijskih sredstava zatražit će pojašnjenja, izmjene ili dodatne podatke koji se trebaju dostaviti u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva ako ugovorom nije propisan drugi rok. Rok ponovno počinje teći na dan primitka traženih podataka. U Priručniku za postupanje u primjeni Uredbe navedeno je da Pregledom financijskog izvještaja davatelj financijskih sredstava utvrđuje jesu li svi nastali troškovi prihvatljivi i postoji li za njih odgovarajuća dokumentacija. Neprihvatljivi troškovi i troškovi bez odgovarajuće popratne dokumentacije neće biti priznati, o čemu se korisnika obavještava pisanim putem (popis neprihvatljivih troškova sastavni je dio odobrenja izvještaja).

Državni ured za reviziju nalaže pisanim putem potvrditi prijem izvještaja s potrebnom pratećom dokumentacijom i njegovo prihvaćanje u roku 60 dana, u skladu s odredbama Uredbe.

Osim praćenja namjenskog trošenja sredstava (kroz provjeru opisnih i financijskih izvještaja), davatelj sredstava obavezan je, prema odredbi članka 34. Uredbe, kod korisnika sredstava provjeravati provedbu programa i projekata čije je razdoblje provedbe najmanje godinu dana i čija je vrijednost iznad 100.000,00 kn. Prema podacima iz detaljnih izvješća, Grad je financirao 20 programa čija je vrijednost iznad 100.000,00 kn, a razdoblje provedbe je jedna godina. Navedeno se odnosi na deset programa udruga iz područja sporta, socijalne djelatnosti, kulture i tehničke kulture financiranih u 2016. u ukupnom iznosu 11.198.879,00 kn (8.103.300,00 kn sport, 1.780.000,00 kn socijalna djelatnost, 1.000.579,00 kn kultura i 315.000,00 kn tehnička kultura) te deset programa udruga iz područja sporta, socijalne djelatnosti, kulture i tehničke kulture financiranih u 2017. u ukupnom iznosu 12.106.067,00 kn (8.161.000,00 kn sport, 2.395.000,00 kn socijalna djelatnost, 1.230.067,00 kn kultura i 320.000,00 kn tehnička kultura). Prema usmenom obrazloženju odgovornih osoba, Grad je obavljao terenske posjete u vezi s provedbom aktivnosti kod dijela korisnika (iz područja sporta i socijalne djelatnosti), pri čemu najvećim dijelom nisu sastavljeni zapisnici.

U vezi s provjerom provedbe programa udruga iz područja kulture, iz nadležnog upravnog odjela dostavljeno je pisano obrazloženje u kojem se navodi da se radi o specifičnim okolnostima rada pojedinih udruga u kulturi (Matica Hrvatska Zadar, Gradska glazba Zadar, Zadarski komorni orkestar, Zadar snova). Pojedininim od spomenutih udruga isplate sredstava obavljaju se isključivo po predočenju računa, zaposlenici nadležnog upravnog odjela Grada redovito prate promocije i kulturne programe, Gradu se dostavljaju knjige kojih je određena udruga izdavač, dio poslova za određene udruge obavlja se izravno u nadležnom upravnim odjelu Grada ili je u sastavu upravljačkog tijela udruge zaposlenik nadležnog upravnog odjela Grada, što omogućuje provjeru provedbe programa i projekata. Stoga se terenski posjet spomenutim udrugama iz područja kulture ne obavlja. Provjere kod drugih korisnika prethodno navedenih financiranja nisu obavljane.

Državni ured za reviziju nalaže za sve financirane programe i projekte čije je razdoblje provedbe najmanje godinu dana i čija je vrijednost iznad 100.000,00 kn kod korisnika sredstava provjeravati njihovu provedbu, u skladu s odredbama Uredbe. Radi dokumentiranja terenskih posjeta i provedenih provjera, predlaže se izraditi izvještaj o provedenom terenskom posjetu, iz kojeg će biti vidljivi podaci o provedbi provjeranih programa i projekata te rezultati postignuti njihovom provedbom, kao i eventualne preporuke za korisnike sredstava. U vezi s obavljanjem terenskog posjeta, skreće se pozornost na upute iz Priručnika za postupanje u primjeni Uredbe, prema kojima je, u slučaju rizika nepravodobnog ispunjavanja i postizanja zadanih rezultata i ciljeva, potrebno predvidjeti mjere za ublažavanje rizika.

Revizijom je utvrđeno da Grad nije ocjenjivao ostvarene rezultate pojedinog projekta, odnosno prioritarnog područja financiranja. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 37. Pravilnika o financiranju javnih potreba, kojom je propisano da će, radi utvrđivanja učinkovitosti ulaganja i razine promjena koje su se u lokalnoj zajednici, odnosno u društvu dogodile zahvaljujući provedbi potpore, Grad na temelju praćenja i vrednovanja rezultata pojedinačnih programa i projekata, vrednovati rezultate i učinke cjelokupnog javnog natječaja i planirati buduće aktivnosti u pojedinom prioritarnom području financiranja.

Odredbom članka 34. Uredbe, između ostalog, propisano je da vrednovanje provedenog programa ili projekta u pravilu provodi korisnik financiranja dodatnim analizama rezultata programa ili projekta, a vrednovanje natječaja provodi davatelj financijskih sredstava samostalno ili uz podršku kompetentnih vanjskih stručnjaka za pojedina programska područja složenijim analizama rezultata na razini više projekata unutar određenog programskog područja, analizom financijskih pokazatelja prema programskim područjima s obzirom na predviđena, dodijeljena i potrošena sredstva, analizom učinkovitosti dodijeljenih javnih sredstava, odnosno omjera utrošenog s obzirom na izravne rezultate. Prema navodima iz Priručnika za postupanje u primjeni Uredbe, praćenje provedbe programa predstavlja trajan i sustavan proces prikupljanja i analize podataka i informacija iz dostavljenih izvještaja i terenskih posjeta. Kroz taj proces korisnik i davatelj financijskih sredstava ostvaruju partnerski odnos i surađuju u ostvarenju krajnjih ciljeva programa ili projekta, odnosno natječaja. Razinu i opseg praćenja i vrednovanja treba temeljiti na načelu proporcionalnosti, na način da veća vrijednost programa ili projekta, odnosno javnog natječaja iziskuje veći opseg praćenja, odnosno vrednovanja, a za dokumentiranje vrednovanja treba izraditi obrazac za stručno vrednovanje izvješća realiziranih programa ili projekata.

Državni ured za reviziju predlaže obavljati vrednovanje provedenih programa ili projekata i vrednovanje natječaja i zatražiti od korisnika financiranja dodatne analize rezultata programa ili projekta, u skladu s odredbama Uredbe. Predlaže izraditi obrazac za stručno vrednovanje programa ili projekata kako bi provedeni postupci vrednovanja bili dokumentirani.

Odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti uvedena je obveza davanja godišnje Izjave o fiskalnoj odgovornosti za čelnika lokalne jedinice. Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15), propisan je izgled i sadržaj, postupak i rokovi sastavljanja i predaje Izjave te način i rokovi izvještavanja Ministarstva financija o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama. Čelnik Izjavu daje na temelju popunjenog Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, koji su obveznici davanja Izjave dužni prethodno popuniti. Navedeni Upitnik, između ostalog, sadrži podatke o kontroli trošenja sredstava donacija koji se odnose na praćenje i kontrolu namjenskog isplaćivanja donacija, pomoći i subvencija do krajnjeg korisnika te njihovo korištenje, o ugovorima koji su podloga za isplate, o provjerama na licu mjesta na odabranom uzorku kod krajnjih korisnika kojima su na godišnjoj razini izvršene isplate iznad 20.000,00 kn te o izvješćima krajnjih korisnika o utrošku sredstava i realizaciji projekta. Izjavama o fiskalnoj odgovornosti Grada za 2016. i 2017. nisu utvrđene slabosti i nepravilnosti u vezi s kontrolom trošenja sredstava donacija.

Prema Uredbi, postupak dodjele financijskih sredstava udrugama treba biti transparentan i nepristran, što se osigurava sprječavanjem sukoba interesa. Grad kod korištenja sredstava za programe i projekte od interesa za opće dobro nije utvrdio sukob interesa.

Uredbom su utvrđena mjerila koja moraju ispunjavati udruge koje koriste sredstva iz javnih izvora, a jednim od mjerila utvrđeno je da korisnici financiranja moraju imati prikladan način javnog objavljivanja programskog i financijskog izvještaja o radu za proteklu godinu (na mrežnim stranicama udruge ili na drugi odgovarajući način). Pravilnikom o financiranju javnih potreba nije predviđeno da udruge treba dokazati da ima prikladan način javnog objavljivanja programskog i financijskog izvještaja o radu za proteklu godinu. Pojedine udruge su na svojim mrežnim stranicama objavljivale informacije o provedenim aktivnostima ili su te informacije objavljene u lokalnim glasilima. U cilju praćenja provedbe programa i projekata, Grad je, između ostalog, provjeravao službene i društvene mrežne stranice korisnika.

Prema Uredbi, za vrijeme trajanja ugovora mogu se mijenjati i dopunjavati odredbe ugovora kojima se ne utječe na cilj natječaja, odnosno programa ili projekta. Sve izmjene i dopune ugovora za vrijeme trajanja ugovora, uključujući i dodatke ugovoru moraju biti u pisanom obliku. Ako jedna ugovorna strana smatra da se ugovor više ne može provoditi na ugovoreni način u skladu s ciljevima i planiranim aktivnostima, o tome će se savjetovati s drugom stranom. Ukoliko ne dođe do dogovora, bilo koja strana može dva mjeseca unaprijed u pisanom obliku raskinuti ugovor. U pojedinim slučajevima davatelj financijskih sredstava može raskinuti ugovor bez pisane obavijesti i bez plaćanja bilo kakve nadoknade.

Prema podacima nadležnih upravnih odjela, u 2016. i 2017. nije bilo izmjena i dopuna zaključenih ugovora niti su ugovori o financiranju programa i projekata od interesa za opće dobro putem tekućih donacija raskidani.

Tijekom 2016. i 2017. sredstva su odobravana do iznosa ukupnog proračuna navedenog u obrascima proračuna programa ili projekta, konačni iznosi financiranja nisu premašivali iznos sredstava navedenih u ugovoru niti je bilo povrata sredstava.

- Praćenje provedbe programa i projekata za koje su sredstva dodijeljena bez objavljivanja javnog natječaja

Grad je sredstva tekućih donacija bez objavljivanja javnog natječaja dodijelio Vatrogasnoj zajednici Grada Zadra i Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja, Stanici Zadar za obavljanje javnih ovlasti povjerenih posebnim zakonima te raznim udrugama iz područja sporta i kulture (za nepredviđene sportske i kulturne događaje radi čega je bilo potrebno žurno djelovati te nije bilo moguće provesti standardni natječajni postupak).

Vatrogasna zajednica Grada Zadra dostavila je izvješća o radu i financijska izvješća za 2016. i 2017. koja sadrže opis aktivnosti te podatke o rashodima i izvorima financiranja. Iz podataka navedenih u izvješćima proizlazi da su sredstva korištena namjenski. S obzirom da je Grad tijekom 2017. isplatio dio sredstava u iznosu 229.000,00 kn s osnove zaključka iz studenoga 2016., dok s osnove zaključaka iz rujna i prosinca 2017. nije bilo isplate sredstava do konca 2017., Vatrogasna zajednica iskazala je potraživanja prema Gradu, koja su, prema podacima iz Bilješki uz financijske izvještaje, iznosila 1.268.876,00 kn za 2016., odnosno 1.696.774,00 kn za 2017. (1.526.774,00 kn s osnove tekućih donacija za financiranje redovite djelatnosti te 170.000,00 kn za druge rashode, odnosno za plan čuvanja).

Prema odredbi članka 18. Zakona o Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja, stanica Hrvatske gorske službe spašavanja dužna je u roku 60 dana od isteka poslovne godine lokalnoj jedinici podnijeti godišnje izvješće o izvršenju programa javnih potreba za obavljanje djelatnosti stanica Hrvatske gorske službe spašavanja te utrošku dobivenih sredstava. Grad je za 2016. i 2017. dobio godišnja izvješća Hrvatske gorske službe spašavanja, Stanice Zadar. Izvješća sadrže opis aktivnosti i kvantitativne podatke o aktivnostima Hrvatske gorske službe spašavanja, Stanica Zadar, dok podaci o rashodima (osim za rashode za gorivo) i izvorima financiranja u spomenutim izvješćima nisu iskazani. Osim spomenutih izvješća, Gradu je za 2016. i 2017. dostavljen i obrazac PROR-POT s priloženom odgovarajućom dokumentacijom kojom se dokazuje namjensko trošenje sredstava, a za 2017. dostavljeni su i financijski izvještaji.

Provjerom revizijskog uzorka, u vezi s dodjeljivanjem sredstava raznim udrugama iz područja sporta i kulture (za nepredviđene sportske i kulturne događaje radi čega je bilo potrebno žurno djelovati te nije bilo moguće provesti standardni natječajni postupak), utvrđeno je da su korisnici dostavljali odgovarajuću dokumentaciju kojom se dokazuje namjensko trošenje sredstava.

OCJENA UČINKOVITOSTI DODJELJIVANJA I KORIŠTENJA TEKUĆIH DONACIJA IZ PRORAČUNA GRADA ZADRA

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti dodjeljivanja i korištenja tekućih donacija iz proračuna Grada Zadra. Ciljevi revizije bili su provjeriti planiranje programa i projekata, dodjeljivanje sredstava korisnicima, praćenje i vrednovanje provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro te javno objavljivanje i izvještavanje.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je dodjeljivanje i korištenje tekućih donacija iz proračuna Grada Zadra **učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, jer su utvrđene slabosti i propusti koji ne utječu bitno na provedbu programa i projekata od interesa za opće dobro.

Državni ured za reviziju je Gradu Zadru dao sljedeće naloge i preporuke:

- sustavno izgrađivati sposobnosti, posebna znanja i vještine zaposlenika koji rade na poslovima dodjele financijskih sredstava, ugovaranju i praćenju provedbe programa i projekata od interesa za opće dobro, u skladu s odredbama Uredbe
- u godišnjim planovima raspisivanja javnih natječaja utvrditi raspon sredstava namijenjenih za financiranje pojedinog programa u skladu s odredbama Uredbe i Pravilnika o financiranju javnih potreba
- uskladiti Pravilnik o financiranju javnih potreba s odredbama Uredbe te u cilju osiguravanja transparentnosti, odnosno obavještavanja šire javnosti o svim prioritetnim područjima djelovanja, godišnjim planovima raspisivanja javnih natječaja obuhvatiti sva prioritetna područja financiranja
- sredstva za provedbu programa javnih potreba u sportu koja se osiguravaju u gradskom proračunu, a odnose se na provođenje sportskih aktivnosti djece, mladeži i studenata te opću i posebnu zdravstvenu zaštitu sportaša prenositi u cijelosti na račun Sportske zajednice u skladu s odredbama Zakona o sportu te ugovorom sa Sportskom zajednicom osigurati njihovo korištenje, u skladu s programima javnih potreba u sportu
- donositi program javnih potreba za obavljanje djelatnosti stanice Hrvatske gorske službe spašavanja na području Grada te planirati sredstva za izvršavanje navedenog programa, u skladu s odredbama Zakona o Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja
- opće akte kojima se uređuje financiranje i ugovaranje programa i projekata u području kulture i tehničke kulture uskladiti s odredbama Uredbe
- pisanim putem potvrditi prijem izvještaja s potrebnom pratećom dokumentacijom i njegovo prihvaćanje u roku 60 dana, u skladu s odredbama Uredbe

- za sve financirane programe i projekte čije je razdoblje provedbe najmanje godinu dana i čija je vrijednost iznad 100.000,00 kn kod korisnika sredstava provjeravati njihovu provedbu, u skladu s odredbama Uredbe, a radi dokumentiranja terenskih posjeta i provedenih provjera izraditi izvještaj o provedenom terenskom posjetu, iz kojeg će biti vidljivi podaci o provedbi provjeravanih programa i projekata te rezultati postignuti njihovom provedbom, kao i eventualne preporuke za korisnike sredstava
- obavljati vrednovanje provedenih programa ili projekata i vrednovanje natječaja i zatražiti od korisnika financiranja dodatne analize rezultata programa ili projekta, u skladu s odredbama Uredbe; Predlaže izraditi obrazac za stručno vrednovanje programa ili projekata kako bi provedeni postupci vrednovanja bili dokumentirani.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih naloga i preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta, čime bi se utjecalo na povećanje učinkovitosti dodjeljivanja i korištenja tekućih donacija iz proračuna Grada Zadra.

OČITOVANJE GRADA ZADRA

Grad se očitovao na naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju. U očitovanju je naveo da je edukacija zaposlenika stalna stavka u proračunu Grada te da se primjenjuje najčešće u slučaju izmjena propisa, a po preporuci nadležnog pročelnika i u drugim slučajevima. Naveo je da su u prijedlogu proračuna za 2019. sredstva za provedbu programa javnih potreba u sportu, koja se odnose na provođenje sportskih aktivnosti djece, mladeži i studenata, planirana za prijenos na račun Sportske zajednice te da će se na račun Sportske zajednice u narednom razdoblju prenijeti i sredstva za zdravstvene usluge (posebnu zdravstvenu zaštitu sportaša). Nadalje, naveo je da će donijeti program javnih potreba za obavljanje djelatnosti stanice Hrvatske gorske službe spašavanja na području Grada te planirati sredstva za izvršavanje navedenog programa. Također, naveo je da je suglasan s drugim nalogima i preporukama u vezi s dodjeljivanjem i korištenjem tekućih donacija iz proračuna Grada.