



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Zadar

---

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD ZADAR

Zadar, kolovoz 2011.

# SADRŽAJ

stranica

---

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2010.	7
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	7
	Nalaz za 2010.	9
III.	MIŠLJENJE	13



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Zadar

---

KLASA: 041-01/11-02/204  
URBROJ: 613-15-11-6

Zadar, 16. kolovoza 2011.

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI  
GRADA ZADRA ZA 2010.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Grada Zadra (dalje u tekstu: Grad) za 2010.

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

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 2. svibnja do 16. kolovoza 2011.

## I. PODACI O GRADU

### Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10 i 145/10) utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Obuhvaća 15 naselja s ukupno 72 718 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2001.). Prema odredbama Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 86/08 i 57/11), dva naselja pripadaju drugoj skupini područja posebne državne skrbi. Prema odredbi članka 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09), Grad u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada ustrojeno je 11 upravnih odjela i tri ureda. Grad ima 165 zaposlenika. Ima sedam proračunskih korisnika u kojima radi 430 zaposlenika. Statut i drugi opći akti usklađeni su s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07, 125/08 i 36/09). Gradsko vijeće ima 28 članova. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovice i koeficijenta za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika te donošenja odgovarajućih odluka i akata, postupljeno je u skladu s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10) i Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 74/10). Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Zvonimir Vrančić.

### Financijski izvještaji

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

#### a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prihodi i primici su planirani u iznosu 379.531.516,00 kn, a ostvareni su u iznosu 315.032.197,00 kn, što je za 64.499.319,00 kn ili 17,0% manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 33.174.759,00 kn ili 9,5%.

U tablici broj 1 daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima i primicima za 2010.

Tablica broj 1

## Planirani i ostvareni prihodi i primici za 2010.

u kn

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	350.715.978,00	293.333.863,00	83,6	93,1
1.1.	Prihodi od poreza	172.539.443,00	155.937.504,00	90,4	49,5
1.1.1.	Porez na dohodak		134.009.980,00	-	42,5
1.1.2.	Porez na promet nekretnina		15.641.560,00	-	5,0
1.1.3.	Gradski porezi		6.285.964,00	-	2,0
1.2.	Pomoći	42.563.304,00	26.566.504,00	62,4	8,4
1.2.1.	Tekuće pomoći		13.866.504,00	-	4,4
1.2.2.	Kapitalne pomoći		12.700.000,00	-	4,0
1.3.	Prihodi od imovine	37.170.500,00	33.247.474,00	89,4	10,6
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	1.970.000,00	1.610.486,00	81,8	0,5
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	35.200.500,00	31.636.988,00	89,9	10,1
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	95.230.556,00	74.818.060,00	78,6	23,7
1.4.1.	Administrativne pristojbe	6.775.000,00	4.907.320,00	72,4	1,5
1.4.2.	Komunalna naknada i doprinos		65.841.257,00	-	20,9
1.4.3.	Drugi prihodi po posebnim propisima		4.069.483,00	-	1,3
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	3.212.175,00	2.764.321,00	86,1	0,9
1.5.1.	Kazne	150.000,00	10.400,00	6,9	0,0
1.5.2.	Donacije od pravnih i fizičkih osoba	3.062.175,00	2.753.921,00	89,9	0,9
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	28.303.650,00	21.186.187,00	74,9	6,7
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	20.085.000,00	14.685.910,00	73,1	4,7
2.2.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	8.218.650,00	6.500.277,00	79,1	2,0
3.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	511.888,00	512.147,00	100,1	0,2
3.1.	Primljene otplate (povrati) danih zajmova	511.888,00	512.147,00	100,1	0,2
	Ukupno	379.531.516,00	315.032.197,00	83,0	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza na dohodak u iznosu 134.009.980,00 kn ili 42,5%, prihodi od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 65.841.257,00 kn ili 20,9% i prihodi od nefinancijske imovine u iznosu 31.636.988,00 kn ili 10,1% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Svi drugi prihodi i primici iznose 83.543.972,00 kn ili 26,5% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Prerez porezu na dohodak nije uveden. Kao gradski porezi uvedeni su porez na potrošnju, porez na kuće za odmor i porez na tvrtku ili naziv.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije osnovnog školstva i vatrogastva, prihode od pomoći, naknade za koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru, spomeničku rentu, boravišnu pristojbu, naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, naknadu za razvoj, vodni doprinos, kapitalne donacije i prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 145.552.898,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 46,2%.

Prihodi su korišteni za propisane namjene, osim dijela prihoda od poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije osnovnog školstva u iznosu 6.587.785,00 kn i vatrogastva u iznosu 1.385.264,00 kn, koji je utrošen za tekuće proračunske potrebe.

Vrijednosno najznačajniji prihodi od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 14.685.910,00 kn ostvareni su prodajom građevinskog zemljišta u vlasništvu Grada na temelju provedenih javnih natječaja i uz naknade utvrđene po tržišnoj cijeni, u skladu s odredbom članka 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09 i 153/09).

U tablici broj 2 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2010.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2010.

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	u kn	
				Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	262.633.566,00	256.435.477,00	97,6	70,3
1.1.	Rashodi za zaposlene	69.107.242,00	68.672.049,00	99,4	18,8
1.2.	Materijalni rashodi	96.053.315,00	93.052.175,00	96,9	25,5
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	3.428.966,00	3.350.548,00	97,7	0,9
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	10.432.568,00	9.626.412,00	92,3	2,6
1.2.3.	Rashodi za usluge	74.346.235,00	72.637.019,00	97,7	19,9
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	7.845.546,00	7.438.196,00	94,8	2,1
1.3.	Financijski rashodi	8.010.907,00	7.974.323,00	99,5	2,2
1.4.	Subvencije	14.505.000,00	14.278.938,00	98,4	3,9
1.5.	Pomoći	1.026.000,00	607.054,00	59,2	0,2
1.5.1.	Tekuće pomoći	200.000,00	107.054,00	53,5	0,0
1.5.2.	Kapitalne pomoći	826.000,00	500.000,00	60,5	0,2
1.6.	Naknade građanima i kućanstvima	3.020.000,00	3.018.435,00	99,9	0,8
1.7.	Drugi rashodi poslovanja	70.911.102,00	68.832.503,00	97,1	18,9
1.7.1.	Tekuće donacije	60.595.102,00	58.882.509,00	97,2	16,1
1.7.2.	Kapitalne donacije	7.366.000,00	7.162.327,00	97,2	2,0
1.7.3.	Izvanredni rashodi	150.000,00	0,00	-	-
1.7.4.	Kapitalne pomoći	2.800.000,00	2.787.667,00	99,6	0,8
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	113.899.950,00	105.190.113,00	92,4	28,9
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	27.070.000,00	22.442.384,00	82,9	6,2
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	83.696.450,00	79.635.081,00	95,1	21,8
2.3.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	3.133.500,00	3.112.648,00	99,3	0,9
3.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	2.998.000,00	2.995.050,00	99,9	0,8
3.1.	Izdaci za dane zajmove	2.998.000,00	2.995.050,00	99,9	0,8
	Ukupno	379.531.516,00	364.620.640,00	96,1	100,0
	Manjak prihoda i primitaka		49.588.443,00		

Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 379.531.516,00 kn, a izvršeni su u iznosu 364.620.640,00 kn, što je za 14.910.876,00 kn ili 3,9% manje od plana. Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 49.588.443,00 kn. U financijskim izvještajima koncem 2009. bio je iskazan manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 33.780.609,00 kn.

Zbog dvostrukog knjiženja pojedinih ulaznih računa u prethodnoj godini (tijekom 2010. izvršeni su ispravci, odnosno smanjenje manjka prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju za iznos 200.000,00 kn), te preneseni manjak prihoda i primitaka iz ranijih godina iznosi 33.580.609,00 kn, što s manjkom prihoda i primitaka tekuće godine u iznosu 49.588.443,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 83.169.052,00 kn. Dospjele obveze su koncem godine iskazane u iznosu 86.712.390,00 kn i čine 27,5% ostvarenih prihoda i primitaka u 2010. Stoga se predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba iz nadležnosti Grada.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci odnose se na nabavu nefinancijske imovine u iznosu 105.190.113,00 kn ili 28,9%, materijalne rashode u iznosu 93.052.175,00 kn ili 25,5%, rashode za zaposlene u iznosu 68.672.049,00 kn ili 18,8% i tekuće donacije u iznosu 58.882.509,00 kn ili 16,1% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Drugi rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 38.823.794,00 kn i čine 10,7% ukupno izvršenih rashoda i izdataka.

Rashodi za kapitalne pomoći u iznosu 2.787.667,00 kn odnose se na pomoć trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu Grada, kojima je povjereno obavljanje komunalnih djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu, te održavanja čistoće i odlaganja komunalnog otpada, za nabavu autobusa u iznosu 2.600.000,00 kn, odnosno za sanaciju odlagališta komunalnog otpada u iznosu 187.667,00 kn.

#### b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 1.010.320.444,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o imovini, obvezama i vlastitim izvorima početkom i koncem 2010.

#### Tablica broj 3

#### Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2010.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	556.115.988,00	615.202.718,00	110,6
2.	Financijska imovina	421.180.058,00	395.117.726,00	93,8
2.1.	Novčana sredstva	21.055.972,00	1.069.711,00	5,1
2.2.	Depoziti	2.639.706,00	2.270.551,00	86,0
2.3.	Potraživanja	168.074.942,00	161.327.074,00	96,0
2.4.	Dani zajmovi	11.073.188,00	12.114.140,00	109,4
2.5.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	218.336.250,00	218.336.250,00	100,0
	Ukupno imovina	977.296.046,00	1.010.320.444,00	103,4
3.	Obveze	196.221.923,00	226.074.171,00	115,2
4.	Vlastiti izvori	781.074.123,00	784.246.273,00	100,4
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	977.296.046,00	1.010.320.444,00	103,4
	Izvanbilančni zapisi	3.134.057.945,00	3.139.303.800,00	100,2

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost zemljišta u iznosu 219.122.522,00 kn, nematerijalne imovine 111.905.046,00 kn (ulaganja na tuđoj imovini radi prava korištenja, geodetske podloge, grafička baza podataka, prostorni planovi, razna projektna dokumentacija), građevinskih objekata 266.224.744,00 kn, opreme 1.548.028,00 kn, prijevoznih sredstava 201.307,00 kn, umjetničkih djela 274.094,00 kn (slike), nematerijalne proizvedene imovine 651.445,00 kn (ulaganja u računalne programe) i građevinskih objekata u pripremi 15.275.532,00 kn (ulaganja u tijeku u projekt poticane stanogradnje, izgradnju ustanove za socijalnu skrb, groblja, gospodarske zone, dječjih vrtića i drugih građevinskih objekata).

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 1.069.711,00 kn, depozite u bankama 2.270.551,00 kn (oročena sredstva od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo), potraživanja za prihode poslovanja 142.402.592,00 kn, potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine 17.519.661,00 kn, druga potraživanja 1.404.821,00 kn, dane zajmove 12.114.140,00 kn i dionice i udjele u glavnici 218.336.250,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 57.464.450,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine 29.247.940,00 kn i obveze za vrijednosne papire 139.361.781,00 kn. Dospjele obveze iznose 86.712.390,00 kn, a nedospjele 139.361.781,00 kn. Vrijednosno najznačajnije dospjele obveze odnose se na obveze za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture u iznosu 15.572.196,00 kn i održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 15.326.374,00 kn, obveze za tekuće donacije namijenjene izvršenju programa javnih potreba u kulturi, tehničkoj kulturi, sportu, socijalnoj skrbi, zdravstvu, predškolskom odgoju, školstvu i drugih javnih potreba na području Grada u 2010. u iznosu 13.227.810,00 kn, obveze prema proračunskim korisnicima (tri dječja vrtića, dvije knjižnice i kazalište) za tekuće poslovanje u iznosu 7.891.399,00 kn, obveze za decentralizirane funkcije osnovnog školstva u iznosu 6.588.682,00 kn i vatrogastva u iznosu 1.547.887,00 kn, obveze prema Hrvatskim vodama za sredstva naknade za uređenje voda u iznosu 2.858.388,00 kn, obveze za subvencije trgovačkim društvima u suvlasništvu Grada u iznosu 2.678.552,00 kn, obveze za naknade za ekspropirano i deposedirano zemljište u iznosu 2.597.352,00 kn, obveze za donaciju Zadarskoj županiji za nabavu opreme za bolnicu u iznosu 1.282.000,00 kn i obveze za podmirenje troškova vezanih za izgradnju stanova iz programa društveno poticane stanogradnje u iznosu 1.063.186,00 kn. Nedospjele obveze se odnose na zaduživanje izdavanjem obveznica radi izgradnje zatvorenog bazenskog plivališta i višenamjenske sportske dvorane. Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2010.) dospjele obveze su podmirene u iznosu 52.875.033,00 kn.

Izvanbilančni zapisi se odnose na vrijednost zemljišta koje je, odlukom Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija, pripalo Gradu kao pravnom sljedniku nekadašnje općine Zadar, u iznosu 3.045.786.564,00 kn, sredstva ostvarena prodajom stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 48.054.692,00 kn, jamstvo dano trgovačkom društvu u većinskom vlasništvu Grada za zaduživanje radi obnove vodoopskrbne infrastrukture u iznosu 24.462.550,00 kn i na potraživanja za naknade za uređenje voda, koje Grad naplaćuje i doznačuje na račun Hrvatskih voda, u iznosu 20.999.994,00 kn.



## II. REVIZIJA ZA 2010.

### Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su:

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

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

### Metode i postupci revizije

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

### Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Grada za 2009. o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

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

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti Državni ured za reviziju je naložio poduzimanje mjera za naplatu prihoda, korištenje namjenskih prihoda za propisane namjene, te donošenje izvješća o izvršenju programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na propisani način. Predložio je provoditi aktivnosti vezane uz daljnji razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola, te poduzeti mjere za pokriće manjka prihoda i primitaka i voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza.

Revizijom za 2010. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- Izvješće o izvršenju programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture doneseno je na propisani način.
- Provedene su aktivnosti vezane uz daljnji razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Za naplatu dijela prihoda nisu poduzete odgovarajuće mjere naplate.
- Dio namjenskih prihoda nije korišten za propisane namjene.
- Poduzimanje mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te vođenje računa o preuzimanju daljnjih obveza.

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

## **Nalaz za 2010.**

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na prihode i primitke, te rashode i izdatke.

### 1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08) i Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08). U skladu s odredbama članaka 8. i 36. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, donesen je Plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, te su imenovani voditelj za financijsko upravljanje i kontrole i osoba zadužena za nepravilnosti i prijave. Provedba financijskog upravljanja i kontrola obavljena je u skladu s Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, odnosno provedene su aktivnosti potrebne za provedbu financijskog upravljanja i kontrola propisane odredbom članka 7. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, te su financijsko upravljanje i kontrole ustrojene u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Postojeći plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola je izmijenjen i dopunjen tijekom 2010. u skladu s aktivnostima predviđenima Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2011., te su u plan ugrađeni rokovi utvrđeni Akcijskim planom koji je sastavni dio Strategije. Godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola za 2010. dostavljeno je Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija u siječnju 2011. Prema odredbi članka 7. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10), čelnik je odgovoran za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te za učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračuna, o čemu je obavezan za 2011. sastaviti izjavu o fiskalnoj odgovornosti i dostaviti je Ministarstvu financija koje provjerava njezin sadržaj.

Unutarnja revizija je uspostavljena imenovanjem unutarnjeg revizora u studenome 2006. Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija dostavljeni su: strateški plan unutarnje revizije za trogodišnje razdoblje, godišnji plan unutarnje revizije i godišnje izvješće o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije za 2010. Prema spomenutom izvješću, u 2010. je obavljena revizija procesa izgradnje komunalne infrastrukture, revizija procesa javne nabave i revizija procesa upravljanja zemljištem. U revizorskim izvješćima dane su 24 preporuke, od čega je deset preporuka provedeno, dok je provođenje preostalih 14 preporuka u tijeku.

Državni ured za reviziju predlaže daljnje provođenje aktivnosti vezanih uz razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola u skladu sa zakonskim odredbama i donesenim Planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

1.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju.*

## 2. Prihodi i primici

- 2.1. Prihodi i primici su planirani u iznosu 379.531.516,00 kn, a ostvareni su u iznosu 315.032.197,00 kn što je za 64.499.319,00 kn ili 17,0% manje od plana.

Potraživanja su koncem 2010. iskazana u iznosu 161.327.074,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2009. manja su za 6.747.868,00 kn ili 4,0%. Odnose se na potraživanja za komunalnu naknadu u iznosu 50.625.690,00 kn, zatezne kamate u iznosu 37.745.584,00 kn, zakupnine za poslovne prostore u iznosu 29.424.435,00 kn, gradske poreze u iznosu 10.540.257,00 kn, komunalni doprinos u iznosu 8.835.714,00 kn, spomeničku rentu u iznosu 2.180.266,00 kn, naknade za korištenje javnih površina u iznosu 1.992.670,00 kn, najamnine za stanove u iznosu 699.909,00 kn, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu u iznosu 172.305,00 kn, boravišnu pristojbu u iznosu 169.357,00 kn i naknade za koncesije u iznosu 16.405,00 kn, potraživanja za prodaju stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 13.402.318,00 kn i prodaju zemljišta u iznosu 4.117.343,00 kn i druga potraživanja u iznosu 1.404.821,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 146.211.639,00 kn, a nedospjela 15.115.435,00 kn. Potraživanja starija od jedne godine iznose 60.603.241,00 kn, a potraživanja starosti do jedne godine 85.608.398,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja za komunalnu naknadu, komunalni doprinos, gradske poreze, zakupnine za poslovne prostore i naknade za korištenje javnih površina u iznosu 87.130.130,00 kn pokrenuti su ovršni postupci, podnesene su tužbe nadležnom sudu, a potraživanja od vjerovnika nad kojima je otvoren stečajni postupak prijavljena su u stečajnu masu. U pripremi je izdavanje rješenja o ovrsi za naplatu komunalne naknade u iznosu 17.975.757,00 kn. Za naplatu preostalih potraživanja u iznosu 41.105.752,00 kn dužnicima su dostavljane opomene, dok druge mjere naplate nisu poduzimane. Za naplatu potraživanja za naknade za uređenje voda u iznosu 20.999.994,00 kn, koja Grad naplaćuje i doznačuje na račun Hrvatskih voda te se vode izvanbilančno, mjere naplate također nisu poduzimane. Prema odredbi članka 47. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), tijela jedinice lokalne samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Pozornost valja posvetiti dospelosti potraživanja kako bi se izbjegla njihova zastara. Za prekid zastare nije dovoljna opomena. Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05 i 41/08), zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine.

Prihodi koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode od poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije osnovnog školstva i vatrogastva, prihode od pomoći, naknade za koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru, spomeničku rentu, boravišnu pristojbu, naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, naknadu za razvoj, vodni doprinos, kapitalne donacije i prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ostvareni su u iznosu 145.552.898,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 46,2%.

Prihodi su korišteni za propisane namjene, osim dijela prihoda od poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije osnovnog školstva u iznosu 5.505.546,00 kn i vatrogastva u iznosu 1.341.378,00 kn, koji je utrošen za tekuće proračunske potrebe umjesto za financiranje javnih potreba osnovnog školstva i redovite djelatnosti javne vatrogasne postrojbe, kako je propisano odredbama Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2010. godinu (Narodne novine 19/10), Odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2010. godini (Narodne novine 19/10) i Odluke o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi u 2010. godini (Narodne novine 19/10). Osim navedenih namjenskih prihoda, Grad je u 2009. i u ranijim godinama ostvario prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Stanje ovih sredstava koncem 2010. iznosilo je 48.054.692,00 kn. Dio sredstava ostvarenih prodajom stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 44.884.904,00 kn utrošen je za tekuće proračunske potrebe, umjesto za rješavanje stambenih pitanja socijalno ugroženih osoba odnosno za pribavljanje građevinskog zemljišta, podmirenje troškova komunalne infrastrukture, priključaka i drugih troškova vezanih za izgradnju stanova iz programa društveno poticane stanogradnje, kako je propisano odredbama članka 27. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 43/92, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 4/94, 44/94, 47/94, 58/95, 103/95, 11/96, 11/97, 68/98, 96/99, 120/00 i 78/02) i članka 8. Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (Narodne novine 109/01, 82/04, 76/07 i 38/09). Prema odredbi članka 60. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunska sredstva se koriste za namjene utvrđene posebnim zakonima i odlukama. Grad je Odlukom o izvršavanju proračuna utvrdio da će se rashodi i izdaci, koji se financiraju iz namjenskih prihoda i primitaka te iz prihoda od pomoći, izvršavati do iznosa naplaćenih prihoda i primitaka za te namjene, a eventualne razlike između namjenskih prihoda i rashoda koji se iz njih financiraju mogu se rasporediti u okviru posebnog dijela proračuna uz obvezu namirivanja tih razlika, odnosno povrata tih sredstava u sljedećim proračunskim razdobljima. Proračunom za 2011. i projekcijom proračuna za 2012. i 2013. predviđeno je korištenje sredstava od prodaje stanova u ukupnom iznosu 29.500.000,00 kn, i to za podmirenje troškova komunalne infrastrukture, priključaka i drugih troškova vezanih za izgradnju stanova iz programa društveno poticane stanogradnje u iznosu 17.000.000,00 kn i za rješavanje stambenih pitanja socijalno ugroženih osoba u iznosu 12.500.000,00 kn. S obzirom da će ovi prihodi biti ostvareni i u narednim godinama u znatnom iznosu (u 2010. su ostvareni u iznosu 6.481.627,00 kn, u 2009. u iznosu 6.517.001,00 kn, u 2008. u iznosu 7.684.180,00 kn, u 2007. u iznosu 7.825.859,00 kn, u 2006. u iznosu 7.555.720,36 kn) potrebno je u narednom razdoblju voditi računa o njihovom namjenskom korištenju.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu, te korištenje sredstava za decentralizirane funkcije osnovnog školstva i vatrogastva i sredstava od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo za namjene utvrđene posebnim zakonima i odlukama.

## 2.2. Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju.

### 3. Rashodi i izdaci

- 3.1. Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 379.531.516,00 kn, a izvršeni su u iznosu 364.620.640,00 kn, što je za 14.910.876,00 kn ili 3,9% manje od plana. Ostvaren je manjak prihoda i primitaka tekuće godine u iznosu 49.588.443,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda i primitaka iz prethodne godine u iznosu 33.580.609,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 83.169.052,00 kn. Dospjele obveze su koncem godine iskazane u iznosu 86.712.389,00 kn i čine 27,5% ostvarenih prihoda i primitaka u 2010. Grad se u 2004. zadužio, radi izgradnje zatvorenog bazenskog plivališta i višenamjenske sportske dvorane, izdavanjem municipalnih obveznica u vrijednosti 139.361.781,00 kn, a nije osigurao sredstava za isplatu glavnice koja dopijeva u rujnu 2011., već je u proračunu za 2011. planirao novo zaduživanje u iznosu 138.750.000,00 kn. Stoga se predlaže izraditi prijedlog mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva, u narednim fiskalnim razdobljima, koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba iz nadležnosti Grada.

Rashodi za ugovore o djelu izvršeni su iznosu 458.570,00 kn. U okviru ovih rashoda izvršeni su rashodi za obavljanje poslova organiziranja rada kluba u iznosu 95.528,00 kn (mjesečna naknada 5.500,00 kn neto). Prema zaključenom ugovoru o djelu poslovi se obavljaju tijekom cijele godine, a Grad ima pravo vršiti nadzor i davati izvršitelju upute za rad. S obzirom da se ne radi o povremenim poslovima već se poslovi organiziraju i obavljaju pod nadzorom i uputama Grada cijelu godinu, Državni ured za reviziju nalaže za navedene poslove, umjesto ugovora o djelu, zaključiti ugovor o radu, u skladu s odredbama Zakona o radu (Narodne novine 149/09 i 61/11).

U okviru tekućih donacija iskazane su donacije Hrvatskom crvenom križu u iznosu 380.000,00 kn. Skreće se pozornost da je Pravilnik 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) stupio na snagu 17. veljače 2011. Pravilnikom je utvrđena obveza izdvajanja sredstava iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad ustrojstvenih oblika društva Crvenog križa, osnovica za izračun postotaka izdvajanja i obveza nadzora jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o korištenju sredstava putem polugodišnjih i godišnjih izvješća.

- 3.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju.*

### III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Grada za 2010. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
  - Revizijom obavljenom za 2009. utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na naplatu prihoda, namjensko korištenje prihoda i poduzimanje mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka. Revizijom za 2010. je utvrđeno da navedene nepravilnosti nisu otklonjene.
  - Koncem godine dospjela potraživanja iznose 146.211.639,00 kn. Za naplatu dospjelih potraživanja u iznosu 41.105.752,00 kn, osim upućivanja opomena druge mjere naplate nisu poduzimane. Za naplatu potraživanja za naknade za uređenje voda u iznosu 20.999.994,00 kn, koja Grad naplaćuje i doznačuje na račun Hrvatskih voda te se vode izvanbilančno, mjere naplate također nisu poduzimane. Dio prihoda od poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije osnovnog školstva i vatrogastva u iznosu 6.846.924,00 kn i dio prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 44.884.904,00 kn nije utrošen za propisane namjene, već za podmirenje tekućih proračunskih rashoda. (točka 2. Nalaza)
  - Manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 83.169.052,00 kn, a dospjele obveze koncem godine 86.712.389,00 kn i čine 27,5% ostvarenih prihoda i primitaka u 2010. Grad nije osigurao sredstava za isplatu glavnice po izdanim municipalnim obveznicama u iznosu 139.361.781,00 kn koja dopijeva u rujnu 2011., već je u proračunu za 2011. planirao novo zaduživanje u iznosu 138.750.000,00 kn. Rashodi po ugovoru o djelu za organiziranje rada kluba izvršeni su u iznosu 95.528,00 kn. S obzirom da se ne radi o povremenim poslovima, za njihovo obavljanje je trebalo zaključiti ugovor o radu u skladu sa zakonskim odredbama. (točka 3. Nalaza)
4. Grad obuhvaća 15 naselja s ukupno 72 718 stanovnika. Dva naselja pripadaju drugoj skupini područja posebne državne skrbi. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojeno je 11 upravnih odjela i tri ureda. Grad ima 165 zaposlenika. U revidiranom razdoblju zakonski predstavnik je bio Zvonimir Vrančić. Proračunski dokumenti su doneseni u skladu s propisima. Prihodi i primici su ostvareni u iznosu 315.032.197,00 kn, a rashodi i izdaci su izvršeni u iznosu 364.620.640,00 kn. Manjak prihoda i primitaka tekuće godine iznosi 49.588.443,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz ranijih godina iznosi 33.580.609,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 83.169.052,00 kn. Dospjele obveze iznose 86.712.389,00 kn i čine 27,5% ostvarenih prihoda i primitaka u 2010. U odnosu na prethodnu godinu veće su za 29.852.247,00 kn ili 53,0%.

Grad nije osigurao sredstava za isplatu glavnice po izdanim municipalnim obveznicama u iznosu 139.361.781,00 kn koja dopijeva u rujnu 2011., već je u proračunu za 2011. planirao novo zaduživanje u iznosu 138.750.000,00 kn. Stoga se predlaže izraditi program mjera za pokriće manjka te voditi računa o preuzimanju novih obveza, kako bi se proračunska sredstva u narednim fiskalnim razdobljima ravnomjerno koristila za zadovoljavanje svih javnih potreba iz nadležnosti Grada. Vrijednosno najznačajniji prihodi i primici ostvareni su od poreza na dohodak u iznosu 134.009.980,00 kn ili 42,5%, komunalne naknade i doprinosa u iznosu 65.841.257,00 kn ili 20,9% i nefinancijske imovine u iznosu 31.636.988,00 kn ili 10,1% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Prihodi koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 145.552.898,00 kn i njihov udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima iznosi 46,2%. Sredstva osigurana u proračunu korištena su za propisane namjene, osim dijela prihoda od poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije osnovnog školstva i vatrogastva u iznosu 6.846.924,00 kn i dijela prihoda od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 44.884.904,00 kn, koji su utrošeni za tekuće proračunske potrebe umjesto za financiranje javnih potreba osnovnog školstva i redovite djelatnosti javne vatrogasne postrojbe, odnosno za rješavanje stambenih pitanja socijalno ugroženih osoba i pribavljanje građevinskog zemljišta, podmirenje troškova komunalne infrastrukture, priključaka i drugih troškova vezanih za izgradnju stanova iz programa društveno poticane stanogradnje. Potraživanja koncem 2010. iznose 161.327.074,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu manja su za 6.747.868,00 kn ili 4,0%. Dospjela potraživanja iznose 146.211.639,00 kn, a vrijednosno su najznačajnija potraživanja za komunalnu naknadu, zakupnine za poslovne prostore, gradske poreze i zatezne kamate u iznosu 125.320.364,00 kn ili 85,7% dospjelih potraživanja. Za naplatu dospjelih potraživanja u iznosu 41.105.752,00 kn, osim upućivanja opomena druge mjere naplate nisu poduzimane. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba. Za naplatu potraživanja za naknade za uređenje voda u iznosu 20.999.994,00 kn, koja Grad naplaćuje i doznačuje na račun Hrvatskih voda te se vode izvanbilančno, mjere naplate također nisu poduzimane. Grad nije davao suglasnosti za zaduživanje. Prethodnih godina se zadužio, radi izgradnje zatvorenog bazenskog plivališta i višenamjenske sportske dvorane, izdavanjem municipalnih obveznica u vrijednosti 139.361.781,00 kn. Stanje danih jamstava iznosi 24.462.548,00 kn, a odnosi se na jamstvo dano trgovačkom društvu u suvlasništvu Grada za obveze prema javnoj ustanovi za upravljanje vodama, radi obnove vodoopskrbne infrastrukture. Stanje danih zajmova iznosi 12.114.140,00 kn, a odnosi se na zajmove učenicima i studentima u iznosu 8.264.140,00 kn, sredstva deponirana kod poslovne banke radi kreditiranja malog gospodarstva u iznosu 3.350.000,00 kn i zajam trgovačkom društvu u suvlasništvu Grada radi osiguranja jamstvenog potencijala za realizaciju projekta poticanja malog i srednjeg poduzetništva u iznosu 500.000,00 kn. Stanje depozita iznosi 2.270.551,00 kn, a odnosi se na oročena sredstva od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Proračunska sredstva korištena su za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga koji se odnose na održavanje komunalne infrastrukture, nabavu dugotrajne imovine, predškolski odgoj, sport, kulturu, socijalne potrebe i drugo. Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci odnose se na nabavu nefinancijske imovine u iznosu 105.190.113,00 kn ili 28,9% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Slijede materijalni rashodi u iznosu 93.052.175,00 kn ili 25,5%, rashodi za zaposlene u iznosu 68.672.049,00 kn ili 18,8% i tekuće donacije u iznosu 58.882.509,00 kn ili 16,1% ukupno izvršenih rashoda i izdataka.



Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovice i koeficijenta za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika te donošenja odgovarajućih odluka i akata postupljeno je u skladu sa zakonskim odredbama. Komunalne djelatnosti obavljane su u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Nabava roba, radova i usluga obavljena je u skladu s propisima o javnoj nabavi. Grad je uspostavio sustav financijskog upravljanja i kontrola. Revizijom za 2010. utvrđeno je da je postupljeno prema nalogu i prijedlogu koji se odnose na donošenje izvješća o izvršenju programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i provedbu aktivnosti vezanih uz daljnji razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola, dok nije postupljeno prema nalogu i prijedlogu koji se odnose na naplatu prihoda, namjensko korištenje prihoda i poduzimanje mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.