



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD ZAGREB

Zagreb, studeni 2013.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	2
	Financijski izvještaji	3
II.	REVIZIJA ZA 2012.	14
	Ciljevi i područja revizije	14
	Metode i postupci revizije	14
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2011.	14
	Nalaz za 2012.	17
III.	MIŠLJENJE	43



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/13-02/46

URBROJ: 613-03-13-7

Zagreb, 14. studenoga 2013.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA ZAGREBA ZA 2012.

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

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

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 15. travnja do 14. studenoga 2013.

I. PODACI O GRADU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Grad je ustrojen na temelju odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13) i Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 95/08-Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13 i 45/13). Položaj i ustrojstvo Grada, koji je jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, uređeni su odredbama Zakona o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08 i 36/09). Obuhvaća 70 naselja i prema popisu stanovništva iz 2011. ima 790 017 stanovnika. Grad kao glavni grad Republike Hrvatske jedinica je lokalne samouprave koja ujedno ima i položaj jedinice područne (regionalne) samouprave.

Grad u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima: 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, te ostale poslove u skladu s posebnim zakonima. Poslovi iz područnog (regionalnog) značaja se odnose na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreža obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije, te ostale poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih, stručnih, te pomoćno-tehničkih poslova iz djelokruga Grada, tijekom 2012. je bilo ustrojeno 19 upravnih tijela. Grad je koncem 2012. imao 2 755 zaposlenika. Proračunski korisnici imaju 7 724 zaposlenika. Doneseni su Statut, Poslovnik gradske skupštine, Poslovnik gradonačelnika Grada, Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela i drugi akti. Statutom je utvrđeno da Gradska skupština ima 51 zastupnika. Tijekom 2012. i u vrijeme obavljanja revizije zakonski predstavnik Grada je gradonačelnik Milan Bandić.

Planiranje

Gradska skupština Grada je u prosincu 2011. donijela proračun i Odluku o izvršavanju proračuna Grada za 2012. Proračunom su prihodi i primici, te rashodi i izdaci planirani u iznosu 6.720.000.000,00 kn. U listopadu 2012. su donesene izmjene i dopune proračuna, kojima su planirani ukupni prihodi i primici smanjeni za 20.000.000,00 kn i iznose 6.700.000.000,00 kn, rashodi i izdaci za 70.000.000,00 kn i iznose 6.650.000.000,00 kn, te je za razliku u iznosu 50.000.000,00 kn planirano pokriće manjka prihoda iz ranijih razdoblja.

Na temelju odredbi Statuta i Odluke o izvršavanju proračuna Grada za 2012., gradonačelnik je tijekom 2012. donio četiri Zaključka o preraspodjeli sredstava planiranih u proračunu Grada za 2012. prema kojima nije mijenjan ukupan iznos proračunskih rashoda i izdataka, nego je izvršena preraspodjela i prenamjena sredstava.

U računu financiranja su planirani primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 150.900.000,00 kn (od čega 150.000.000,00 kn od zaduživanja, 600.000,00 kn od prodaje dionica i udjela, te 300.000,00 kn od povrata glavnice danih zajmova), te izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 150.850.000,00 kn (od čega 144.600.000,00 kn za otplatu primljenih kredita i zajmova, te 6.250.000,00 kn za dane zajmove).

Uz proračun i izmjenu proračuna su doneseni programi koji se odnose na financiranje javnih potreba u različitim područjima.

U skladu s odredbama članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12) i Statuta Grada, u prosincu 2011. je donesena projekcija proračuna Grada za sljedeće dvije godine, odnosno za 2013. i 2014. Prema spomenutoj projekciji, prihodi i primici odnosno rashodi i izdaci su za 2013. planirani u iznosu 6.800.000.000,00 kn, te za 2014. u iznosu 7.050.000.000,00 kn. Grad je donio plan razvojnih programa u kojemu su iskazani rashodi za investicije i kapitalne pomoći planirane u razdoblju od 2012. do 2014. prema programima, godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračun, te prema nositeljima programa.

Financijski izvještaji

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

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2012., ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 6.404.786.876,00 kn, što je za 83.903.798,00 kn ili 1,3% više u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi i primici su za 2012. ostvareni za 295.213.124,00 kn ili 4,4% manje od planiranih.

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

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Prihodi od poreza	4.336.628.074,00	4.594.849.305,00	106,0
2.	Pomoći	57.466.673,00	45.036.107,00	78,4
3.	Prihodi od imovine	414.327.858,00	401.141.291,00	96,8
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	1.160.061.084,00	994.472.966,00	85,7
5.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	38.991.995,00	159.902.719,00	410,1
6.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	152.527.628,00	57.689.330,00	37,8
7.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	160.879.766,00	151.695.158,00	94,3
	Ukupno	6.320.883.078,00	6.404.786.876,00	101,3

Vrijednosno najznačajniji prihodi su ostvareni od poreza u iznosu 4.594.849.305,00 kn ili 71,7%, upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 994.472.966,00 kn ili 15,5%, te imovine u iznosu 401.141.291,00 kn ili 6,3% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Svi drugi prihodi i primici iznose 414.323.314,00 kn i imaju udjel 6,5%.

Prihodi i primici koji imaju zakonom propisanu namjenu, a odnose se na prihode od komunalne naknade, komunalnog doprinosa, naknade za uporabu javnih cesta, sufinanciranja (u cijeni programa predškolskog odgoja i obnove zgrada), pomoći, prihode od prodaje nefinancijske imovine, spomeničke rente, prihode iz dijela cijene komunalnih usluga, naknade za odlaganje otpada, naknade za koncesije za obavljanje javne zdravstvene službe, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, vodni doprinos, naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, naknade za korištenje cestovnog zemljišta, naknade za obavljanje pratećih djelatnosti, doprinosa za šume, naknade za izvanredni prijevoz, lovozakupnine, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, te primitke od zaduživanja su ostvareni u iznosu 1.419.394.221,00 kn ili 22,2% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

U ostvarenim prihodima od poreza u iznosu 4.594.849.305,00 kn je sadržan porez i prirez na dohodak u iznosu 4.301.043.238,00 kn, porez na promet nekretnina u iznosu 156.587.827,00 kn, županijski porezi (porez na cestovna motorna vozila, na nasljedstva i darove, te automate za zabavne igre) u iznosu 101.086.194,00 kn, gradski porezi (porez na tvrtku, na potrošnju, kuće za odmor i reklame) u iznosu 36.132.046,00 kn. Uveden je prirez porezu na dohodak u visini 18,0%.

Prihodi od pomoći su ostvareni u iznosu 45.036.107,00 kn, a odnose se na tekuće pomoći iz državnog proračuna u iznosu 44.155.075,00 kn, tekuće pomoći od međunarodnih organizacija i institucija u iznosu 860.899,00 kn i druge pomoći u iznosu 20.133,00 kn. Vrijednosno značajniji prihodi iz državnog proračuna se odnose na prihode za sufinanciranje troškova najamnine za sportsku arenu u iznosu 28.401.562,00 kn, za financiranje programa u predškolskom odgoju u iznosu 4.495.900,00 kn, te za subvencioniranje kamata za razvoj poduzetništva u iznosu 4.340.868,00 kn. Prihodi od pomoći su ostvareni za 12.430.566,00 kn ili 21,6% manje u odnosu na prethodnu godinu, najvećim dijelom zbog ostvarenih prihoda za troškove provođenje popisa stanovništva u 2011.

Prihodi od imovine u iznosu 401.141.291,00 kn se odnose na prihode od nefinancijske imovine u iznosu 395.407.317,00 kn, prihode od financijske imovine u iznosu 5.036.784,00 kn, te prihode od kamata na dane zajmove u iznosu 697.190,00 kn.

Prihodi od nefinancijske imovine u iznosu 395.407.317,00 kn se odnose na prihode od naknada za ceste u iznosu 200.082.665,00 kn, od zakupa i iznajmljivanja imovine (od zakupa poslovnih prostora, reklamnih panoa i ormarića, terasa, parkirališnih mjesta, pokretnih naprava, kioska, neizgrađenog građevinskog zemljišta, javnih površina za organizaciju gradilišta, najma stanova, te drugi prihodi) u iznosu 141.129.024,00 kn, od naknada za korištenje nefinancijske imovine (od spomeničke rente, za korištenje prostora elektrana, za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, pravo puta za elektroničku komunikaciju, promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, eksploataciju i korištenje mineralnih sirovina i druge naknade) u iznosu 40.913.119,00 kn, te prihode od naknada za koncesije (za obavljanje javnozdravstvene službe, za korištenje voda, distribuciju plina i toplinske energije, korištenje slobodne zone, te za obavljanje pogrebnih usluga) u iznosu 13.282.509,00 kn.

U okviru prihoda od naknada za ceste, vrijednosno značajniji su prihodi od godišnje naknade za uporabu javnih cesta koja se plaća pri registraciji motornih vozila u iznosu 198.220.706,00 kn.

Prihodi od financijske imovine u iznosu 5.036.784,00 kn se odnose na prihode od kamata na oročena sredstva u iznosu 3.155.662,00 kn, zatezних kamata u iznosu 1.311.796,00 kn, od udjela u dobiti trgovačkih društava u iznosu 564.807,00 kn, te od pozitivnih tečajnih razlika i primjene valutne klauzule u iznosu 4.519,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada su ostvareni u iznosu 994.472.966,00 kn. Vrijednosno značajniji se odnose na prihode od komunalne naknade u iznosu 628.182.396,00 kn, komunalnog doprinosa u iznosu 203.669.560,00 kn, sufinanciranja cijene programa predškolskog odgoja u iznosu 87.213.727,00 kn, prodaje državnih biljega u iznosu 27.351.910,00 kn, iz cijene komunalne usluge (vodoopskrba i odvodnja) u iznosu 12.200.074,00 kn, te od naknade za odlaganje otpada u iznosu 10.397.445,00 kn.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 57.689.330,00 kn. Odnose se na prihode od prodaje zemljišta u iznosu 27.475.614,00 kn, stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 24.648.742,00 kn, nadstojničkih stanova u iznosu 4.451.981,00 kn, stambenih objekata za socijalne skupine građana u iznosu 828.843,00 kn, prihode na temelju ugovora o pravu građenja u iznosu 276.640,00 kn, te od prodaje računala i računalne opreme u iznosu 7.510,00 kn. Prihodi od prodaje zemljišta su ostvareni na temelju ugovora o nagodbama, kupoprodaji zemljišta, međusobnim pravima i obvezama, zamjeni nekretnina, pravu služnosti i drugih ugovora. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su ostvareni za 94.838.298,00 kn ili 62,2% manje u odnosu na prethodnu godinu. Značajnije su smanjeni prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo (za 84.453.662,00 kn) i prihodi od prodaje zemljišta (za 9.572.453,00 kn). Prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo su manji u odnosu na prethodnu godinu jer su u 2011. evidentirani prihodi od prodaje obveznica, na temelju zaključenog Sporazuma o podmirenju međusobnih obveza i potraživanja između Grada i Ministarstva financija.

Primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni u iznosu 151.695.158,00 kn. Odnose se na primljeni kredit od poslovne banke u iznosu 150.000.000,00 kn, sredstva od povrata depozita i danih zajmova u iznosu 1.093.195,00 kn, te od prodaje dionica trgovačkog društva u iznosu 601.963,00 kn.

U srpnju 2012. je proveden otvoreni postupak javne nabave za dugoročni kredit za financiranje investicijskih projekata u Gradu u iznosu 150.000.000,00 kn, odnosno u protuvrijednosti EUR prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan slanja poziva na nadmetanje (13. srpnja 2012.). Koncem rujna 2012., Gradska skupština je donijela Zaključak o zaduživanju Grada kod poslovne banke za ostvarivanje kapitalnih ulaganja u izgradnji prometnica na temelju Programa radova na području vodnog gospodarstva, prometa i komunalnog gospodarstva u Gradu u 2012. i za izgradnju objekata iz Programa radova kapitalnih ulaganja u objekte društvenih djelatnosti u Gradu u 2012. Odobreno je zaduživanje u iznosu 150.000.000,00 kn na rok otplate pet godina, uključujući odgodu vraćanja od jedne godine, u osam jednakih polugodišnjih obroka.

Rok korištenja kredita je do konca 2012. Sredinom prosinca 2012., Vlada Republike Hrvatske je dala suglasnost za zaduživanje, te je s poslovnom bankom zaključen ugovor o dugoročnom kreditu u iznosu 150.000.000,00 kn, uz promjenjivu kamatnu stopu, odnosno šestomjesečni EURIBOR uvećan za 6,218% godišnje. Sredstva su na račun Grada doznačena koncem 2012.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2012., ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 6.433.030.859,00 kn, što je za 32.871.406,00 kn ili 0,5% manje u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi i izdaci su za 2012. ostvareni za 216.969.141,00 kn ili 3,3% manje od planiranih.

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

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Rashodi za zaposlene	1.487.644.490,00	1.429.008.707,00	96,1
2.	Materijalni rashodi	2.032.296.473,00	2.157.781.351,00	106,2
3.	Financijski rashodi	53.538.627,00	63.490.382,00	118,6
4.	Subvencije	717.896.701,00	718.167.120,00	100,00
5.	Pomoći	62.533.754,00	46.098.574,00	73,7
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	318.811.716,00	371.232.144,00	116,4
7.	Ostali rashodi	821.387.712,00	929.121.511,00	113,1
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	792.075.599,00	568.183.268,00	71,7
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	179.717.193,00	149.947.802,00	83,4
	Ukupno	6.465.902.265,00	6.433.030.859,00	99,5
	Manjak prihoda i primitaka	145.019.187,00	28.243.983,00	19,5

Manjak prihoda i primitaka u 2012. je iskazan u iznosu 28.243.983,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iznosi 802.058.591,00 kn (od čega se na 2011. odnosi 145.019.187,00 kn), te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 830.302.574,00 kn ili 13,0% u odnosu na ostvarene prihode i primitke za 2012.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su ostvareni za materijalne rashode u iznosu 2.157.781.351,00 kn ili 33,6%, zaposlene u iznosu 1.429.008.707,00 kn ili 22,2%, ostale rashode u iznosu 929.121.511,00 kn ili 14,4%, subvencije u iznosu 718.167.120,00 kn ili 11,2% i nabavu nefinancijske imovine u iznosu 568.183.268,00 kn ili 8,8% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 630.768.902,00 kn i imaju udjel 9,8%.

Rashodi za zaposlene su ostvareni u iznosu 1.429.008.707,00 kn, a odnose se na zaposlene u proračunskim korisnicima u iznosu 991.607.956,00 kn, te zaposlene u gradskim upravnim tijelima 437.400.751,00 kn. Rashodi za zaposlene u gradskim upravnim tijelima Grada se odnose na bruto plaće u iznosu 365.548.115,00 kn, doprinose na plaće u iznosu 58.231.779,00 kn i druge rashode za zaposlene u iznosu 13.620.857,00 kn.

Materijalni rashodi ostvareni u iznosu 2.157.781.351,00 kn se odnose na rashode za usluge u iznosu 1.612.105.751,00 kn, rashode za materijal i energiju u iznosu 383.983.722,00 kn, ostale nespomenute rashode poslovanja u iznosu 83.910.370,00 kn, te naknade troškova zaposlenima i osobama izvan radnog odnosa u iznosu 77.781.508,00 kn. Unutar rashoda za usluge vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge održavanja komunalne infrastrukture u iznosu 634.761.341,00 kn s udjelom 39,4%, te zakupnine i najamnine u iznosu 283.423.167,00 kn s udjelom 17,6%.

Rashodi za subvencije su ostvareni u iznosu 718.167.120,00 kn. Odnose se na subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru u iznosu 700.139.687,00 kn, subvencije poduzetnicima u iznosu 9.221.747,00 kn, te poljoprivrednicima i obrtnicima u iznosu 8.805.686,00 kn. Vrijednosno najznačajnije subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru se odnose na subvencije podružnici trgovačkog društva u vlasništvu Grada u iznosu 607.300.000,00 kn ili 86,7% (sufinanciranje javnog prijevoza u iznosu 483.090.000,00 kn i otplate rate leasinga za tramvaje u iznosu 124.210.000,00 kn), te za zakup sportske dvorane u iznosu 56.779.687,00 kn ili 8,1%.

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade su ostvareni u iznosu 371.232.144,00 kn. Odnose se na naknade građanima i kućanstvima u novcu (za dodatke uz mirovinu, učenički i studentski standard, potpore djeci poginulih branitelja, naknade kućanstvima za troškove stanovanja, pomoć za novorođenčad, pomoć korisnicima za održavanje i druge naknade) u iznosu 191.787.070,00 kn, te u naravi (za prehranu socijalno ugroženih građana), ogrjev, programe u svrhu neovisnog življenja invalida i stradalnika Domovinskog rata, medicinsku rehabilitaciju vojnih invalida Domovinskog rata i fizikalnu terapiju i rehabilitaciju osoba s invaliditetom, prijevoz učenika i studenata, te besplatni prijevoz socijalno ugroženih građana u iznosu 179.445.074,00 kn.

Ostali rashodi su ostvareni u iznosu 929.121.511,00 kn. Vrijednosno su najznačajnije tekuće donacije u iznosu 474.613.254,00 kn ili 51,1% i kapitalne pomoći u iznosu 381.299.096,00 kn ili 41,0%. Najznačajnije tekuće donacije se odnose na sufinanciranje javnih potreba u sportu, sportskih priredbi, korištenja sportskih objekata, te potpore vrhunskom sportu u iznosu 200.649.407,00 kn, donacije vjerskim i privatnim vrtićima i školama u iznosu 65.334.317,00 kn, te financiranje programa kulturnog stvaralaštva (knjižnična, muzejska, kazališna, glazbena, likovna, filmska djelatnost i drugo) u iznosu 47.069.082,00 kn. Kapitalne pomoći su doznačene za otplate zaduženja podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada (za obnovu i rekonstrukciju voznog parka) u iznosu 127.005.049,00 kn i za podmirenje obveza Grada prema koncesionaru za naknadu za pročišćavanje otpadnih voda u iznosu 254.294.047,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 568.183.268,00 kn. Vrijednosno najznačajniji se odnose na rashode za nabavu građevinskih objekata u iznosu 453.493.440,00 kn, dodatna ulaganja na građevinskim objektima u iznosu 43.139.080,00 kn, postrojenja i opremu u iznosu 38.320.963,00 kn, zemljišta u iznosu 15.413.984,00 kn, nematerijalnu imovinu (računalni programi i druga nematerijalna imovina) u iznosu 7.783.001,00 kn, knjige i umjetnička djela u iznosu 6.823.360,00 kn, te licence i ostala prava u iznosu 3.104.318,00 kn.

U okviru rashoda za nabavu građevinskih objekata, ostvareni su rashodi za izgradnju pješačkog pothodnika i komunalne infrastrukture s fontanama (dalje u tekstu: izgradnja fontana) u iznosu 23.285.583,00 kn, od čega se na rashode za izvedene radove odnosi 22.638.083,00 kn, te izradu projektne dokumentacije i stručni nadzor 647.500,00 kn. Izgradnja fontana je bila planirana u okviru plana nabave za 2011. u vrijednosti 20.325.203,00 kn, te u Programu gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2011. u vrijednosti 15.000.000,00 kn. Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2012., izgradnja fontana nije planirana. Postupak javne nabave za odabir izvoditelja radova na izgradnji fontana je započet u kolovozu 2011. U roku za dostavu ponuda, pristiglo je pet ponuda. Odluka o odabiru je donesena u veljači 2012., a ugovor s odabranim izvoditeljem za radove u vrijednosti 23.103.020,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost je zaključen 20. ožujka 2012. Nakon završetka postupka javne nabave i zaključenja ugovora, odabrani izvoditelj je pristupio pripremnim radovima za otvaranje gradilišta i početak izvođenja radova. U tijeku pripremnih radova (probnih iskopa u zoni zahvata izgradnje fontana), izvoditelj je pribavio podatke kojima je utvrđeno da se način izvođenja radova na izgradnji fontana gotovim betonskim elementima (montažna konstrukcija), kako je bilo predviđeno glavnim projektom, ne može provesti, te je bilo potrebno donijeti odgovarajuće izmjene glavnog projekta, što je i učinjeno u lipnju 2012. Rashodi za izgradnju fontana su ostvareni na temelju obračunskih situacija. Do konca 2012. radovi su izvedeni u vrijednosti 22.638.083,00 kn ili 98,0% vrijednosti ugovorenih radova.

Tijekom srpnja i rujna 2012. Ministarstvo financija, Uprava za financijsko upravljanje, unutarnju reviziju i nadzor je obavilo proračunske nadzore kojima je obuhvaćena i izgradnja fontana. Prema zapisnicima o obavljenim proračunskim nadzorima je utvrđeno da Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2012. nisu bila planirana sredstva za izvođenje radova po zaključenom ugovoru za izgradnju fontana, odnosno da je Grad preuzeo obveze na teret proračuna bez planiranih sredstava za izgradnju fontana, što nije u skladu s odredbama članaka 44. i 95. Zakona o proračunu. Navedenim odredbama je propisano da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu preuzeti obveze na teret proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom, te da je čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovoran za zakonitost, svrhovitost, učinkovitost i ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima.

U tablici broj 3 se daju podaci o ostvarenim rashodima i izdacima u posebnom dijelu proračuna.

Tablica broj 3

Ostvareni rashodi i izdaci u posebnom dijelu proračuna

u kn

Redni broj	Gradsko upravno tijelo	Rashodi i izdaci			
		Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.	Indeks (4/3)	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Ured gradonačelnika	80.691.227,00	97.282.514,00	120,6	1,5
2.	Gradski kontrolni ured	4.617.888,00	4.951.815,00	107,2	0,1
3.	Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada	33.436.706,00	15.509.305,00	46,4	0,2
4.	Služba za mjesnu samoupravu	180.447.141,00	158.391.059,00	87,8	2,5
5.	Gradski ured za opću upravu	53.157.225,00	54.136.711,00	101,8	0,8
6.	Gradski ured za financije	236.849.757,00	242.792.771,00	102,5	3,8
7.	Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo	865.686.978,00	1.180.763.913,00	136,4	18,4
8.	Gradski ured za obrazovanje, kulturu i šport	2.120.895.881,00	2.029.250.270,00	95,7	31,5
9.	Gradski ured za zdravstvo i branitelje	235.181.508,00	246.442.613,00	104,8	3,8
10.	Gradski ured za poljoprivredu i šumarstvo	71.014.699,00	62.686.385,00	88,3	1,0
11.	Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet	1.605.809.892,00	1.453.448.097,00	90,5	22,6
12.	Gradski ured za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada	352.862.270,00	272.448.159,00	77,2	4,2
13.	Gradski ured za katastar i geodetske poslove	32.642.030,00	32.657.236,00	100,0	0,5
14.	Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode	6.341.207,00	6.489.594,00	102,3	0,1
15.	Stručna služba Gradske skupštine Grada	31.729.784,00	22.306.129,00	70,3	0,3
16.	Ured za upravljanje hitnim situacijama	97.566.041,00	93.342.741,00	95,7	1,5
17.	Stručna služba gradonačelnika	72.404.686,00	62.528.259,00	86,4	1,0
18.	Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom	352.867.281,00	377.115.066,00	106,9	5,9
19.	Gradski ured za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj	31.700.064,00	20.488.222,00	64,6	0,3
Ukupno		6.465.902.265,00	6.433.030.859,00	99,5	100,0

Prema funkcijskoj klasifikaciji najznačajniji dio proračunskih sredstava se odnosi na Gradski ured za obrazovanje, kulturu i šport u iznosu 2.029.250.270,00 kn ili 31,5% Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet 1.453.448.097,00 kn ili 22,6% i Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo u iznosu 1.180.763.913,00 ili 18,4%, a na druga gradska upravna tijela se odnosi 1.769.568.579,00 kn ili 27,5%. Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo i Ured gradonačelnika su ostvarili rashode u iznosima znatno većim u odnosu na prethodnu godinu i to za 331.668.222,00 kn ili 35,0%.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2012., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 16.628.941.771,00 kn.

U tablici broj 4 se daju podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2012.

Tablica broj 4

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

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	9.005.680.658,00	9.132.138.162,00	101,4
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	803.575.735,00	846.831.562,00	105,4
1.2.	Građevinski objekti	2.489.650.035,00	2.373.036.241,00	95,3
1.3.	Postrojenja i oprema	25.506.069,00	23.034.163,00	90,3
1.4.	Prijevozna sredstva	20.130.784,00	18.157.559,00	90,2
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	5.585.309.025,00	5.793.935.657,00	103,7
1.6.	Druga nefinancijska imovina	81.509.010,00	77.142.980,00	94,6
2.	Financijska imovina	7.957.013.141,00	7.496.803.609,00	94,2
2.1.	Novčana sredstva	163.340.234,00	49.988.749,00	30,6
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	21.846.273,00	51.623.084,00	236,3
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	30.617.775,00	29.041.804,00	94,9
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	4.763.107.729,00	4.767.676.969,00	100,1
2.5.	Potraživanja za prihode poslovanja	1.603.872.255,00	1.304.220.646,00	81,3
2.6.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	1.083.210.201,00	1.026.175.919,00	94,7
2.7.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	291.018.674,00	268.076.438,00	92,1
	Ukupno imovina	16.962.693.799,00	16.628.941.771,00	98,0
3.	Obveze	2.002.693.879,00	1.895.572.865,00	94,7
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	1.311.968.772,00	1.257.461.755,00	95,8
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	178.112.311,00	117.748.054,00	66,1
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	511.641.185,00	519.592.341,00	101,6
3.4.	Odgodeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja	971.611,00	770.715,00	79,3
4.	Vlastiti izvori	14.959.999.920,00	14.733.368.906,00	98,5
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	16.962.693.799,00	16.628.941.771,00	98,0
	Izvanbilančni zapisi	1.513.844.065,00	1.792.535.212,00	118,4

Vrijednost zemljišta je iskazana u iznosu 846.831.562,00 kn, a odnosi se na vrijednost građevinskog zemljišta u iznosu 696.182.607,00 kn, poljoprivrednog zemljišta u iznosu 752.591,00 kn i ostalog zemljišta u iznosu 149.896.364,00 kn. U odnosu na stanje iskazano početkom 2012., vrijednost zemljišta je na koncu godine veća za 43.255.827,00 kn. Povećanje vrijednosti zemljišta u odnosu na početak 2012. se najvećim dijelom u iznosu 30.943.326,00 kn odnosi na evidentiranje vrijednosti zemljišta stečenog zamjenama zemljišta i nagodbama u razdoblju od 2008. do 2011. Vrijednosti zemljišta su utvrđene u ranijim godinama na temelju Zaključka o utvrđivanju početne cijene građevinskog zemljišta i kriterijima za utvrđivanje tržišne vrijednosti zemljišta Porezne uprave.

Vrijednost građevinskih objekata u iznosu 2.373.036.241,00 kn se odnosi na vrijednost poslovnih objekata (poslovne zgrade i prostori, bolnice, domovi zdravlja, fakulteti, škole, domovi umirovljenika i drugo) u iznosu 1.607.601.120,00 kn, stambenih objekata u iznosu 689.692.807,00 kn i drugih objekata (ceste, plinovod, vodovod i odvodnja, javna rasvjeta i drugo) u iznosu 75.742.314,00 kn. U odnosu na stanje iskazano početkom 2012., vrijednost građevinskih objekata koncem 2012. je manja za 116.613.794,00 kn ili 4,7%. Vrijednosno značajnije smanjenje se odnosi na isknjižavanje poslovnih objekata i stanova nakon obavljenog popisa imovine i djelomičnog usklađenja stvarnog stanja s podacima u poslovnim knjigama. Isknjiženi su poslovni objekti koji su preneseni trgovačkom društvu u vlasništvu Grada ili prodani trećim osobama u ranijim godinama, te stanovi na kojima je postojalo stanarsko pravo i za hrvatske branitelje prodani u ranijim godinama.

Prema evidenciji Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada, Grad raspolaže s 3 235 poslovnih prostora, garaža i zgrada, te 7 924 stana (od čega je 1 305 stanova u najmu u naselju Sopnica-Jelkovac). Od ukupnog broja evidentiranih poslovnih prostora, garaža i zgrada, bez valjane pravne osnove se koristi 560 (od čega su u postupku povrata bivšim vlasnicima 344 prostora), a korisnici su suvlasnici stambenih zgrada, pravne i fizičke osobe brisane iz trgovačkog i obrtnog registra, ustanove, trgovačka društva u vlasništvu Grada, te tijela državne uprave. U skladu s mogućnostima, Grad kontinuirano pokreće postupke radi iseljenja iz prostora, a zbog dugotrajnosti postupaka i čestih odgoda ovrhe radi iseljenja od strane suda, veliki broj postupaka je još u tijeku. Nakon utvrđivanja korištenja prostora, poduzimaju se odgovarajuće mjere za pokretanje sudskih postupaka ili preuzimanje prostora. S određenim brojem korisnika prostora, u svrhu smanjenja troškova sudskih postupaka, u tijeku je pokušaj mirnog rješavanja pitanja korištenja prostora, odnosno zaključivanja ugovora o zakupu ili privremenom korištenju. Za 229 prostora su pokrenuti postupci iseljenja. U svibnju 2012. je imenovano Povjerenstvo za kontrolu korištenja imovine u vlasništvu Grada, koje je do konca 2012. održalo 24 sjednice i sastavilo šest izvješća o radu. Prema izvješćima, obavljena je kontrola 133 poslovna prostora, koja koriste uglavnom udruge građana, samostalni umjetnici ili političke stranke. Tijekom 2012. je donesen zaključak o davanju gradskih prostora na privremeno korištenje, te izmjene zaključka, kojima su utvrđene naknade u iznosu od 5,00 kn/m² do 20,00 kn/m², ovisno o zoni. Od ukupnog broja evidentiranih stanova, bez valjane pravne osnove se koristi 1 776 stanova. U postupku povrata bivšim vlasnicima je 427 stanova. Znatno broj stanova koji se koriste bez valjane pravne osnove, posljedica su dugotrajnosti postupaka iseljenja i odgađanja ovrhe radi iseljenja i predaje stana (zbog pojedinih socijalnih kategorija stanara). Kontinuirano se poduzimaju mjere za rješavanje statusa korištenja stanova bez valjane pravne osnove. Do konca 2012. je pokrenut 2 461 postupak za iseljenje iz stanova, od čega je 1 298 postupaka okončano. Koncem studenoga 2012. gradska skupština je donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o najmu stanova, kojom se, u svrhu rješavanja problematike korištenja stanova, korisnicima stanova omogućuje uređivanje statusa i zaključivanje ugovora o najmu. Također, koncem studenoga 2012. gradska skupština je donijela odluku o prodaji stanova u vlasništvu Grada, kojom se omogućuje prodaja gradskih stanova javnim natječajem, te prodaja stanova pojedinim korisnicima stanova koji stanove koriste bez zaključenih ugovora.

Nefinancijska imovina u pripremi je iskazana u vrijednosti 5.793.935.657,00 kn. Odnosi se na vrijednost cesta i drugih prometnih objekata u pripremi u iznosu 1.183.029.550,00 kn, poslovnih objekata u pripremi u iznosu 519.064.803,00 kn, stambenih objekata u pripremi u iznosu 108.623.087,00 kn, te drugih objekata i nefinancijske imovine u pripremi (vodovod i odvodnja, javna rasvjeta, javne površine i drugo) u iznosu 3.983.218.217,00 kn. Vrijednost nefinancijske imovine koncem 2012. je veća za 208.626.632,00 kn ili 3,7% u odnosu na stanje iskazano početkom 2012., a vrijednosno značajnije povećanje se odnosi na ulaganja u ceste i druge prometne objekte u iznosu 76.952.057,00 kn, u poslovne objekte (školske, zdravstvene i ustanove kulture) u iznosu 80.076.043,00 kn, te stanove u iznosu 11.614.950,00 kn.

Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici su iskazani u iznosu 4.767.676.969,00 kn, a odnose se na udjele u trgovačkom društvu za obavljanje komunalnih i drugih poslova kojemu je Grad osnivač u iznosu 4.208.629.000,00 kn, trgovačkom društvu koje obavlja usluge vezane uz zračni prijevoz (Zračna Luka Zagreb) u visini udjela 35,0% u iznosu 281.550.300,00 kn, trgovačkom društvu za obavljanje informatičkih i drugih poslova s udjelom 49,0% u iznosu 238.789.800,00 kn, dionice i udjele u drugim društvima i financijskim institucijama u iznosu 20.016.539,00 kn, te obveznice (za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo) u iznosu 18.691.330,00 kn.

Potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 1.304.220.646,00 kn se odnose na potraživanja za komunalni doprinos u iznosu 441.412.678,00 kn, komunalnu naknadu u iznosu 422.791.187,00 kn, porez na tvrtku u iznosu 97.945.380,00 kn, zakup i najam nekretnina u iznosu 87.645.781,00 kn, potraživanja od podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada, koja obavlja naplatu naknade za pročišćavanje otpadnih voda od korisnika usluga, za više doznačena sredstva u iznosu 80.695.425,00 kn, zatezne kamate za prodaju nefinancijske imovine u iznosu 79.055.920,00 kn, porez na cestovna motorna vozila u iznosu 52.099.155,00 kn, od sufinanciranja u cijeni programa predškolskog odgoja u iznosu 22.426.304,00 kn, potraživanja za kamate na dane zajmove u iznosu 5.831.486,00 kn, naknade za korištenje nefinancijske imovine (za korištenje tržnice, prostora elektrane i promjene namjene poljoprivrednog zemljišta) u iznosu 4.070.104,00 kn, od povrata režijskih troškova u iznosu 3.751.779,00 kn, naknade za odlaganje otpada u iznosu 1.901.993,00 kn, te ostala potraživanja (porez na reklame, kuće za odmor i na dohodak, naknade za prekomjernu uporabu javnih cesta i korištenje cestovnog zemljišta, za dane koncesije, boravišne pristojbe, od naknada za obavljanje pratećih djelatnosti i za izvanredni prijevoz, te drugo) u iznosu 4.593.454,00 kn.

Potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 1.026.175.919,00 kn se odnose na potraživanja za prihode od prodaje zemljišta u iznosu 676.728.181,00 kn, od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 332.433.582,00 kn, prema ugovorima o pravu građenja u iznosu 16.870.903,00 kn, te od prodaje stambenih objekata u iznosu 143.253,00 kn.

Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda u iznosu 268.076.438,00 kn se odnose na obveze prema koncesionaru za pročišćavanje otpadnih voda u iznosu 256.204.960,00 kn, obveze za preuzeti kredit košarkaškog kluba u iznosu 11.420.032,00 kn, sredstva dobivena od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za isplatu volonterima u iznosu 363.955,00 kn i drugo u iznosu 87.491,00 kn.

Ukupne obveze su iskazane u iznosu 1.895.572.865,00 kn, a odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 1.257.461.755,00 kn, za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 117.748.054,00 kn, za kredite i zajmove u iznosu 519.592.341,00 kn, te odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja u iznosu 770.715,00 kn.

Obveze za kredite i zajmove se odnose na stanje zaduženja kod poslovnih banaka u iznosu 519.592.341,00 kn. Ministarstvu financija je podneseno izvješće o zaduženju u kojemu je iskazano stanje zaduženja kod poslovnih banaka u iznosu 519.592.341,00 kn i robno zaduženje u iznosu 11.420.032,00 kn. Robno zaduženje se odnosi na preostalu obvezu za preuzeti kredit sportskog kluba (evidentirano u okviru rashoda budućih razdoblja).

Izvanbilančni zapisi u iznosu 1.792.535.212,00 kn se odnose na sumnjiva i sporna potraživanja za proračunske prihode u iznosu 1.010.826.293,00 kn (od čega 518.376.811,00 kn za zakupnine, 448.831.586,00 kn za komunalnu naknadu, 33.222.944,00 kn za spomeničku rentu i 10.394.952,00 kn za najam stanova), te dana jamstva trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama kojima je Grad osnivač u iznosu 781.708.919,00 kn. Stanje danih jamstava početkom 2012. je iznosilo 973.197.103,00 kn. U 2012. Grad nije davao jamstva. Tijekom 2012. je otplaćeno 191.488.184,00 kn kredita za koje je Grad dao jamstva u ranijim godinama, te stanje danih jamstava koncem 2012. iznosi 781.708.919,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2012.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

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

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

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza je proučena i analizirana pravna regulativa, te dokumentacija i informacije o poslovanju Grada. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima su uspoređeni s podacima iz prethodnog razdoblja i podacima iz plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika su korištene objave u tisku. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa, te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji Grada vezani uz pojedine aktivnosti. Provjerena je dokumentacija u vezi s ostvarivanjem prihoda i rashoda poslovanja, rashoda za nabavu nefinancijske imovine, primitaka od financijske imovine i zaduživanja, te izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova. Obavljeni su razgovori s odgovornim osobama o pojedinim poslovnim događajima i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2011.

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

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

Državni ured za reviziju je naložio evidentirati dugotrajnu imovinu na propisanim računima računskog plana i iskazati prema vrsti, trajnosti i funkciji u obavljanju djelatnosti. Također je naložio evidentirati prihode, rashode i obveze u poslovnim knjigama u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, te popisom imovine i obveza koncem godine obuhvatiti cjelokupnu imovinu i obveze u skladu s propisima. Nadalje je naložio poduzimati radnje u cilju pravodobnog i potpunog prikupljanja proračunskih prihoda u skladu s propisima.

Naložio je u poslovnim knjigama, na temelju zaključenih ugovora o zamjeni zemljišta (nagodbi), istodobno evidentirati potraživanja i obveze za nabavu nefinancijske imovine, te nakon zaključivanja ugovora obaviti prijebaj potraživanja i obveza. Državni ured za reviziju je naložio preispitati opravdanost poslova za koje se zaključuju ugovori o djelu i mogućnost preraspodjele poslova na zaposlenike Grada s ciljem smanjenja rashoda. Također je naložio gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture obavljati u skladu s Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, te poduzimati mjere za izgradnju građevinskih objekata u ugovorenim rokovima. Nadalje je naložio poduzeti mjere za upis založnog prava na nekretninama u vlasništvu košarkaškog kluba čiju je otplatu kredita preuzeo Grad. Vezano uz primjenu propisa iz područja javne nabave, Državni ured za reviziju je naložio sastaviti objedinjeni plan nabave roba, radova i usluga na razini Grada, nabavu roba, radova i usluga obavljati u skladu s odredbama zakona, a nakon zaključivanja ugovora, radove obavljati u skladu s ugovorenim uvjetima.

Državni ured za reviziju je predložio i nadalje razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s propisima. Također je predložio evidentirati izgradnju komunalne infrastrukture, koja se gradi na temelju ugovora s osiguravateljima sredstava za izgradnju komunalne infrastrukture u skladu s propisima. Nadalje je predložio donijeti akt o načinu postupanja s materijalnom imovinom nakon završetka gradnje i stavljanja u uporabu. Predložio je vrijednost ulaganja u pročišćivač otpadnih voda s popratnim objektima evidentirati u poslovnim knjigama Grada. Državni ured za reviziju je predložio ustrojiti objedinjenu evidenciju stečenog zemljišta, neovisno za koje namjene, radi praćenja ostvarenih rashoda i potpunog iskazivanja obveza po svim zaključenim ugovorima. Predložio je od podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada koja obavlja naplatu prihoda od komunalne naknade, zakupnine, najamnine i spomeničke rente zatražiti izvješće s podacima o prihodima koji pripadaju samo Gradu.

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

Nalog prema kojem je postupljeno:

- planom nabave za 2013. su objedinjene planirane vrijednosti predmeta nabave roba, radova i usluga koji su zajednički za sve gradske urede.

Naloz i preporuka u postupku izvršenja:

- Grad poduzima mjere za upis založnog prava na nekretninama u vlasništvu košarkaškog kluba čiju je otplatu kredita preuzeo. U ožujku 2011., nadležnom općinskom građanskom sudu je podnesen prijedlog za upis založnog prava na navedenim nekretninama. Prema obrazloženju, navedeni prijedlog je odbijen, te je Grad u travnju 2012. podnio žalbu. Sredinom svibnja 2013., Grad je ponovno podnio prijedlog za uknjižbu založnog prava, a do vremena obavljanja revizije (rujan 2013.) postupak nije okončan,
- sustav unutarnjih financijskih kontrola je ustrojen i razvija se u skladu s propisima, ali s obzirom na utvrđene nepravilnosti u obavljenoj reviziji za 2012. nije u potpunosti učinkovit u pojedinim segmentima poslovanja i ne funkcionira u dovoljnoj mjeri i na način kojim bi se spriječili odnosno otklonili nedostaci i nepravilnosti u poslovanju Grada.

- rashodi za ugovore o djelu su smanjeni u odnosu na prethodnu godinu, ali su i tijekom 2012. zaključivani ugovori o djelu za poslove koji se obavljaju kontinuirano tijekom godine,
- podružnica trgovačkog društva u vlasništvu Grada koja obavlja naplatu prihoda od komunalne naknade, zakupnine, najamnine i spomeničke rente je sastavila izvješće u koje nije uključena naknada za uređenje voda, ali u izvješće je i dalje uključen dio prihoda i potraživanja za prihode od spomeničke rente koji su prihodi državnog proračuna i koji ne pripadaju Gradu.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- dugotrajna imovina u poslovnim knjigama Grada nije evidentirana na propisanim računima računskog plana, te iskazana prema vrsti, trajnosti i funkciji u obavljanju djelatnosti,
- u poslovnim knjigama pojedini rashodi i obveze nisu evidentirani u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, te popisom imovine i obveza koncem godine nije obuhvaćen dio imovine i obveza,
- za potpunu i pravodobnu naplatu potraživanja za prihode nisu poduzimane sve raspoložive mjere,
- na temelju zaključenih ugovora o zamjeni zemljišta (nagodbi), u poslovnim knjigama nisu istodobno evidentirana potraživanja i obveze za nabavu nefinancijske imovine, te nakon zaključivanja ugovora nije obavljan prijeboj potraživanja i obveza,
- gradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture nije obavljena u skladu s Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2012.,
- nabava pojedinih roba, radova i usluga nije obavljena u skladu s propisima o javnoj nabavi,
- pojedini radovi nisu obavljeni u skladu s ugovorenim uvjetima,
- evidentiranje izgradnje komunalne infrastrukture, koja se gradi na temelju ugovora s osiguravateljima sredstava za izgradnju komunalne infrastrukture, nije obavljano u skladu s propisima,
- Grad nije donio akt o načinu postupanja, prema kojemu bi se materijalna imovina nakon završetka gradnje i stavljanja u uporabu evidentirala u poslovnim knjigama na propisanim računima računskog plana, iskazala prema vrstama imovine te se obavljao propisani ispravak vrijednosti te imovine,
- vrijednost ulaganja u pročišćivač otpadnih voda s popratnim objektima nije evidentirana u poslovnim knjigama Grada,
- objedinjena evidencija stečenog zemljišta nije ustrojena.

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

Nalaz za 2012.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, planiranje i 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 računovodstveno poslovanje, prihode i primitke, rashode i izdatke, raspolaganje imovinom, te postupke javne nabave.

1. Računovodstveno poslovanje

1.1. Računovodstveno poslovanje se obavlja uz primjenu propisa koji uređuju proračunsko računovodstvo. Financijske transakcije se obavljaju putem sustava gradske riznice.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2012. vrijednost nefinancijske imovine u pripremi je iskazana u iznosu 5.793.935.657,00 kn. Najvećim se dijelom odnosi na izgrađene objekte javne rasvjete, vodoopskrbne mreže, odvodnju, javne površine, nerazvrstane ceste, groblja, sportske i druge građevinske objekte koji su više godina u uporabi, a za koje se ne obavlja propisani ispravak vrijednosti. Odredbama članaka 19., 20. i 29. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11) je propisano da se na računima dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi evidentiraju ulaganja u tijeku izrade ili nabave proizvedene dugotrajne imovine, a vrijednost dugotrajne materijalne imovine čini cijena nabave i svi drugi troškovi koji se mogu izravno dodati troškovima nabave i osposobljavanja za početak uporabe. Vrijednost dugotrajne imovine se ispravlja po prosječnim godišnjim stopama linearnom metodom. Nakon završetka gradnje i stavljanja u uporabu, nefinancijsku imovinu je trebalo evidentirati u poslovnim knjigama na propisanim računima računskog plana i iskazati prema vrstama, te obaviti ispravak vrijednosti navedene imovine.

U okviru rashoda za nabavu građevinskih objekata su evidentirani rashodi ostvareni u 2012. u iznosu 299.298.004,00 kn koji se odnose na objekte javne rasvjete, vodoopskrbne mreže, odvodnje, javne površine, nerazvrstane ceste, groblja, sportske i druge objekte, koji su evidentirani na jednom računu. Rashodi za nabavu navedenih građevinskih objekata kao i vrijednost građevinskih objekata na računima imovine nisu iskazani prema vrstama, količini i vrijednosti, a analitička evidencija dugotrajne imovine nije ustrojena. Grad je u poslovnim knjigama trebao evidentirati nabavu spomenute imovine zasebno, prema vrstama imovine u skladu s odredbom članka 18. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prema kojoj imovinu čine resursi koje kontrolira proračun kao rezultat prošlih događaja i od kojih se očekuju buduće koristi u obavljanju djelatnosti, a imovina se klasificira po svojoj vrsti, trajnosti i funkciji u obavljanju djelatnosti. U skladu s odredbama članka 5. i 22. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici su obvezni u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora. Osnovni računi iz Računskog plana mogu se raščlanjivati, prema potrebama, na analitičke i podanalitičke račune.

U ranijim godinama i tijekom 2012. su zaključivani ugovori o financiranju uređenja građevinskog zemljišta između Grada i investitora izgradnje stambeno-poslovnih građevina, prema kojima investitor, odnosno osiguravatelj sredstava financira troškove izgradnje komunalne infrastrukture. Prema ugovorima, sredstva u visini stvarnih troškova Grad je obvezan vratiti osiguravatelju sredstava u roku do pet godina. Grad ugovara izvođenje radova i plaća obavljene radove izvoditeljima nakon što osiguravatelj sredstava doznači sredstva na račun Grada. Sredstva koja za navedenu namjenu doznači osiguravatelj sredstava, u poslovnim knjigama Grada se evidentiraju u okviru prihoda od komunalnog doprinosa i drugih prihoda (prihodi iz cijene komunalne usluge), a računi izvoditelja za obavljene radove u okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine i ulaganja u nefinancijsku imovinu (građevinski objekti u pripremi). Povrat sredstava investitorima, odnosno osiguravateljima sredstava se planira u programima gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za godine u kojima se sredstva vraćaju investitorima. U poslovnim knjigama Grada, povrat sredstava se evidentira u okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine i ulaganja u nefinancijsku imovinu. Na taj način se rashodi za nabavu iste nefinancijske imovine, te ulaganja u dugotrajnu imovinu evidentiraju dva puta.

U poslovnim knjigama nisu evidentirane obveze Grada prema osiguravateljima sredstava za izgradnju komunalne infrastrukture koje, prema pregledu Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, koncem 2012. iznose 287.866.757,00 kn, od čega u 2013. dopijevaju obveze u iznosu 105.985.735,00 kn. S obzirom da nabava nefinancijske imovine sredstvima investitora ima obilježje nabave putem robnog zajma, trebalo ju je u poslovnim knjigama evidentirati na način propisan odredbama članka 59. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Navedenim odredbama je propisano da se rashodi za nabavu nefinancijske imovine priznaju u trenutku nabave i evidentiraju na sljedeći način: nabava nefinancijske imovine se evidentira odobrenjem odgovarajućeg računa obveza za nabavu nefinancijske imovine i zaduženjem odgovarajućeg računa rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Istovremeno s evidencijom obveze i rashoda, evidentira se nabavljena imovina zaduženjem odgovarajućeg računa nefinancijske imovine i odobrenjem odgovarajućeg računa vlastitih izvora. Također je propisano da se pri nabavi nefinancijske imovine na robni zajam i financijski najam osim navedenih knjiženja provode i sljedeća knjiženja: zadužuje se račun obveza za nabavu nefinancijske imovine i odobrava odgovarajući račun primljenih zajmova, te se zadužuje odgovarajući račun ispravka vlastitih izvora i odobrava odgovarajući račun obveza za primljene zajmove.

Na dan 31. prosinca 2012., u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirane i iskazane, niti popisom imovine obuhvaćene obveze u iznosu 217.978.327,00 kn (za radove, robe i usluge u iznosu 91.313.501,00 kn, za nabavu nefinancijske imovine, koje se odnose na zamjene zemljišta-nagodbe i kupnju zemljišta u iznosu 39.117.323,00 kn, te naknada koncesionaru za uslugu pročišćavanja otpadnih voda u iznosu 87.547.503,00 kn).

Također, u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirani i iskazani rashodi u iznosu 435.065.964,00 kn (različiti rashodi za radove, robe i usluge koji su ostvareni u razdoblju od 2009. do 2012. u iznosu 91.313.501,00 kn i naknada koncesionaru za uslugu pročišćavanja otpadnih voda u iznosu 343.752.463,00 kn).

Zbog neevidentiranja navedenih rashoda, manje su iskazani ukupni rashodi i izdaci i manjak prihoda za 2012., te financijski izvještaji ne daju točno, istinito i pouzdano stanje i informacije o financijskom položaju Grada. Ukupni rashodi i izdaci su trebali biti iskazani u iznosu 6.868.096.823,00 kn, te manjak prihoda tekuće godine u iznosu 463.309.947,00 kn. Prema odredbama članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prihodi i rashodi se iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, što znači da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, a rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju. Nepravilnosti vezane uz računovodstveno poslovanje utječu na točnost i realnost financijskih izvještaja, jer se na temelju podataka iz poslovnih knjiga, sastavljaju financijski izvještaji, a osnovna svrha financijskih izvještaja je dati informacije o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva. Također, odredbom članka 98. Zakona o proračunu je propisano da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Odredbom članka 3. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11) je propisano da je osnovna svrha financijskih izvještaja dati informacije o financijskom položaju, uspješnosti ispunjavanja postavljenih ciljeva (poslovanja), izvršenja plana i novčanim tijekovima proračuna.

U poslovnim knjigama su koncem 2012. iskazane obveze za povrat sredstava za decentralizirane funkcije u državni proračun u iznosu 519.683.179,00 kn, a odnose se na više ostvarene prihode od minimalnog financijskog standarda javnih potreba za decentralizirane funkcije za razdoblje od 2008. do 2012. Decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva financiraju se iz dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Prema odredbi članka 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08 i 25/12), za 2012. je udio prihoda od poreza na dohodak za decentralizirane funkcije iznosio 12,0%, a udio za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 17,5%. Pomoći izravnjanja su prijenosi sredstava iz državnog proračuna jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za financiranje decentraliziranih funkcija kada prihodi ostvareni iz dodatnog udjela poreza na dohodak nisu dovoljni za financiranje minimalnih financijskih standarda. Prema odredbi članka 45.a Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Vlada Republike Hrvatske uredbom utvrđuje način izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vlada Republike Hrvatske je donosila spomenutu uredbu za svaku godinu. Prema Uredbi o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2012. (Narodne novine 149/11 i 52/12), utvrđena su sredstva za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva Grada u iznosu 349.141.001,00 kn. U skladu s odredbom članka 5. spomenute Uredbe Grad je u proračunu za 2012. planirao prihode i rashode za financiranje decentraliziranih funkcija u iznosu utvrđenom Uredbom, odnosno u iznosu 349.141.001,00 kn.

Grad je za 2012. ostvario prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva u iznosu 531.196.893,00 kn, što je za 182.055.892,00 kn više od minimalnog financijskog standarda utvrđenog spomenutom Uredbom. Odredbom članka 45.a Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je izmijenjen u veljači 2012., te odredbom članka 8. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2012. je propisano da, ako županije, Grad Zagreb, gradovi i općine koji financiraju decentralizirane funkcije, na godišnjoj razini, od dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnjanja ostvare više sredstava nego što je to utvrđeno minimalnim standardom, odnosno ostvare više sredstava nego što je stvoreno obveza po rashodima koji se financiraju na temelju odluka o minimalnim standardima za 2012., višak sredstava su dužni najkasnije do 15. veljače 2013. vratiti na račun državnog proračuna Republike Hrvatske. Do vremena obavljanja revizije (rujan 2013.) Grad nije u državni proračun vratio sredstva ostvarena u većem iznosu od utvrđenog minimalnim standardom.

Grad je i u ranijim godinama ostvarivao više sredstava od utvrđenih minimalnim standardom za financiranje decentraliziranih funkcija, te je Državni ured za reviziju i u izvješćima o obavljenim revizijama za ranije godine nalagao povrat više ostvarenih sredstava u državni proračun. Za razdoblje od 2008. do 2011., Grad je u državni proračun vratio sredstva u iznosu 93.338.512,00 kn. Početkom 2012. su iskazane obveze za povrat sredstava u državni proračun u iznosu 337.627.287,00 kn. Tijekom 2012. Grad nije vraćao sredstva u državni proračun, te je koncem 2012. ukupno iskazana obveza prema državnom proračunu u iznosu 519.683.179,00 kn. Grad je 5. listopada 2012., Ustavnom sudu Republike Hrvatske podnio prijedlog radi pokretanja postupka za ocjenu suglasnosti Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2008., 2009., 2010. i 2011. s Ustavom Republike Hrvatske, Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (Narodne novine, Međunarodni ugovori 1/93, 14/97, 2/07, 4/08 i 5/08). Do vremena obavljanja revizije (rujan 2013.) Ustavni sud nije donio odluku.

Popisom imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca 2012., osim sredstava (nematerijalna imovina i pokretne stvari), opreme i sitnog inventara u gradskim upravnim tijelima knjigovodstvene vrijednosti 123.817.911,00 kn, te dijela stanova i poslovnih objekata knjigovodstvene vrijednosti 1.040.075.538,00 kn, nije obuhvaćena ostala nefinancijska imovina u vlasništvu Grada (zemljište, građevinski objekti i druga imovina), koja je u bilanci na dan 31. prosinca 2012. iskazana u vrijednosti 7.968.244.713,00 kn. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 15. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu kojom je propisano da se popis imovine i obveza mora sastaviti na kraju svake poslovne godine. Osnovna svrha popisa je utvrditi stvarno stanje imovine i obveza, te uskladiti knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem, količinski i vrijednosno.

Državni ured za reviziju nalaže evidentirati dugotrajnu imovinu prema vrsti, trajnosti i funkciji u obavljanju djelatnosti. Također nalaže izgradnju komunalne infrastrukture, koja se gradi na temelju ugovora s osiguravateljima sredstava za izgradnju komunalne infrastrukture, rashode i obveze evidentirati, te godišnjim popisom imovine i obveza obuhvatiti cjelokupnu imovinu i obveze, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Predlaže se izrada akta o načinu postupanja s imovinom u pripremi, prema kojemu bi se sva izgrađena materijalna imovina, nakon završetka gradnje i stavljanja u uporabu, evidentirala u poslovnim knjigama na propisanim računima računskog plana i iskazala po vrstama imovine, te se obavljao propisani ispravak vrijednosti imovine.

- 1.2. *Grad prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju. Vezano uz evidentiranje rashoda uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, odnosno u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, u očitovanju navodi da Gradski ured za financije svake godine daje uputu svim gradskim upravnim tijelima za postupanje s dokumentacijom koja pristiže početkom godine, a odnosi se na prethodno obračunsko razdoblje, te da se sva vjerodostojna dokumentacija koja pristigne do zadanog datuma evidentira na način propisan odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Također navodi da, s obzirom na veliki broj dokumenata i suradnika s kojima Grad posluje, kao i veliki broj sudionika u poslovnim procesima u Gradu, postoji mogućnost da se određena dokumentacija pravodobno ne dostavi na knjiženje. Nadalje navodi da se, na temelju navedene dokumentacije, nakon unosa u knjigu ulaznih računa, rashodi evidentiraju u poslovnim knjigama narednog obračunskog razdoblja, u ovom slučaju u poslovnim knjigama za 2013.*

Vezano uz evidentiranje naknade za uslugu pročišćavanja otpadnih voda, navodi da je praksa da se razlika između naplaćene naknade i troškova pročišćavanja evidentira na računu obveza i rashoda budućih razdoblja jer konačni obračun nije poznat u vrijeme zaključnih knjiženja, te da se nakon utvrđivanja stvarnih obveza sredstva za ove namjene planiraju u proračunu i terete rashode tog razdoblja. Također navodi da su s navedenog osnova u proračunu za 2013. planirana sredstva u iznosu 256.205.250,00 kn i evidentirana u okviru rashoda za 2013. Nadalje navodi da obveze za naknadu usluge pročišćavanja otpadnih voda u iznosu 87.547.503,00 kn nisu evidentirane jer Grad ima regresni zahtjev prema Zagrebačkom holdingu u iznosu 116.504.681,88 kn.

Vezano uz popis nefinancijske imovine u vlasništvu Grada, u očitovanju se navodi da se, s ciljem ustrojavanja analitike nepokretne imovine prema vrsti imovine i usklađivanja stvarnog stanja s knjigovodstvenim stanjem na sintetičkim računima glavne knjige, u skladu s odredbama Pravilnika o popisu imovine i obveza, popis obavlja kontinuirano. Također navodi da je, s obzirom da su u 2013. održani lokalni izbori, u skladu s Poslovníkom gradonačelnika istekao mandat svim povjerenstvima za popis nepokretne imovine, te da je u tijeku imenovanje novih povjerenstava.

2. Prihodi i primici

- 2.1. Ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 6.404.786.876,00 kn, što je za 83.903.798,00 kn ili 1,3% više u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od poreza u iznosu 4.594.849.305,00 kn ili 71,7%, upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 994.472.966,00 kn ili 15,5%, te imovine u iznosu 401.141.291,00 kn ili 6,3% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

U poslovnim knjigama su potraživanja za proračunske prihode iskazana u iznosu 3.384.677.171,00 kn (od čega u izvanbilančnoj evidenciji 1.010.826.293,00 kn) i manja su za 137.585.208,00 kn ili 4,2% u odnosu na prethodnu godinu.

Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 1.304.220.646,00 kn, za prihode od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 1.026.175.919,00 kn, sumnjiva i sporna potraživanja u iznosu 1.010.826.293,00 kn i druga potraživanja u iznosu 43.454.313,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 2.851.775.114,00 kn. Potraživanja za prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 328.149.758,00 kn i potraživanja od prodaje građevinskog zemljišta u iznosu 204.752.299,00 kn nisu dospjela.

Potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 1.304.220.646,00 kn se odnose na potraživanja za komunalni doprinos u iznosu 441.412.678,00 kn, komunalnu naknadu u iznosu 422.791.187,00 kn, porez na tvrtku u iznosu 97.945.380,00 kn, zakup i najam nekretnina u iznosu 87.645.781,00 kn, od podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada koja obavlja naplatu naknade za pročišćavanje otpadnih voda od korisnika usluga, za doznačena sredstva koncesionaru u iznosu 80.695.425,00 kn, zatezne kamate za prodaju nefinancijske imovine u iznosu 79.055.920,00 kn, porez na cestovna motorna vozila u iznosu 52.099.155,00 kn, od sufinanciranja u cijeni programa predškolskog odgoja u iznosu 22.426.304,00 kn, potraživanja za kamate na dane zajmove u iznosu 5.831.486,00 kn, za naknade za korištenje nefinancijske imovine u iznosu 4.070.104,00 kn (za korištenje tržnice, prostora elektrane, promjene namjene poljoprivrednog zemljišta i spomenička renta), od povrata režijskih troškova u iznosu 3.751.779,00 kn, naknade za odlaganje otpada u iznosu 1.901.993,00 kn, te ostala potraživanja u iznosu 4.593.454,00 kn (porez na reklame i kuće za odmor, naknade za prekomjernu uporabu javnih cesta i korištenje cestovnog zemljišta, za dane koncesije, od naknada za obavljanje pratećih djelatnosti i za izvanredni prijevoz, boravišne pristojbe, doprinos za šume i drugo). Potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 1.026.175.919,00 kn se odnose na potraživanja za prihode od prodaje zemljišta u iznosu 675.554.997,00 kn, od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 332.433.582,00 kn, prema ugovorima o pravu građenja u iznosu 16.870.904,00 kn i ostala potraživanja u iznosu 1.316.436,00 kn. U izvanbilančnim evidencijama su sadržana sumnjiva i sporna potraživanja za proračunske prihode u iznosu 1.010.826.293,00 kn.

Odnose se na potraživanja za zakupnine u iznosu 518.376.810,00 kn, komunalnu naknadu u iznosu 448.831.587,00 kn, spomeničku rentu u iznosu 33.222.945,00 kn i najam stanova u iznosu 10.394.951,00 kn.

Poslove naplate proračunskih prihoda obavljaju podružnica trgovačkog društva u vlasništvu Grada (prihodi od zakupnine, komunalne naknade, najma stanova i spomeničke rente), Porezna uprava (prihodi od županijskih i gradskih poreza - porez na cestovna motorna vozila, na nasljedstva i darove, na tvrtku, na potrošnju, na kuće za odmor i na reklame) i gradska upravna tijela (drugi proračunski prihodi).

Potraživanja za prihode od komunalne naknade, zakupnina, najamnina i spomeničke rente su koncem 2012. u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazana u iznosu 1.507.826.141,00 kn, od čega je 1.010.826.293,00 kn iskazano u izvanbilančnoj evidenciji. Podružnica trgovačkog društva u vlasništvu Grada koja obavlja naplatu navedenih potraživanja je sastavila Izvješće o obavljanju stručnih poslova naplate u 2012. Prema navedenom izvješću, za potraživanja od zakupnina, komunalne naknade, najma stanova i spomeničke rente u iznosu 636.597.985,00 kn ili 42,2% postupci prisilne naplate su u tijeku, od čega se 44,8% potraživanja (s kamatama) u iznosu 285.292.801,00 kn odnosi na 2005. i ranije godine.

Najveći dio potraživanja u iznosu 356.486.125,00 kn obuhvaćen postupcima prisilne naplate se odnosi na zakupnine. U 2012. je prema provedenim postupcima prisilne naplate naplaćeno 5.235.819,00 kn. U stečajnu masu su prijavljena potraživanja u iznosu 396.376.938,00 kn ili 26,3% potraživanja. U postupku obročne otplate (nagodbe, sporazumi o namirenju) su potraživanja u iznosu 16.101.368,00 kn ili 1,1% ukupnih potraživanja. Također, tijekom 2012. su poduzimane mjere naplate potraživanja opominjanjem dužnika i opominjanjem dužnika pred pokretanje postupaka prisilne naplate (opomene pred tužbu). Dužnicima je poslano 150 314 opomena pred tužbu za dospjela potraživanja do sredine siječnja 2012. u ukupnom iznosu 421.481.583,00 kn, od čega se na potraživanja za komunalnu naknadu odnosi 404.313.255,00 kn ili 95,9%, za spomeničku rentu 12.447.969,00 kn ili 3,0% i za najamnine 4.720.359,00 kn ili 1,1%. U izvješću je navedeno da je, zbog kašnjenja u obradi izvadaka žiro računa, u siječnju, veljači i rujnu 2012., privremeno obustavljeno kontinuirano upućivanje opomena dužnicima. Navodi se da je do kašnjenja u obradi došlo zbog uključivanja svih obveznika fizičkih osoba u sustav jedinstvene uplatnice, velikog broja obveznika, te povećanog broja ručnih uplata.

Prema Izvješću, koncem 2012. potraživanja za komunalnu naknadu iznose 876.825.546,00 kn, od čega se na redovna potraživanja odnosi 420.793.507,00 kn, na utužena potraživanja od pravnih osoba 236.752.586,00 kn, potraživanja prijavljena u stečajnu masu 212.079.001,00 kn, te na potraživanja u postupku obročne otplate 7.200.452,00 kn. Na potraživanja za komunalnu naknadu za 2012. se odnosi 420.793.507,00 kn i manja su za 34.060.031,00 kn ili 7,5% u odnosu na prethodnu godinu. U izvješću je navedeno da postupci prisilne naplate komunalne naknade za dužnike građane, korisnike stambenih i garažnih prostora nisu pokrenuti od 1996. zbog raznih okolnosti na koje u cijelosti nije bilo moguće utjecati.

Postupke prisilne naplate potraživanja za najamninu i zakupninu provode odvjetnici ovlašteni za zastupanje Grada i Sektor za zastupanje Grada ustrojen unutar Stručne službe gradonačelnika, a za naplatu komunalne naknade i spomeničke rente Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet.

Podružnica trgovačkog društva je sastavila i Gradu dostavila izvješće koje obuhvaća potraživanja za prihode od najamnine, zakupnine, komunalne naknade, stanarine i spomeničke rente. U izvješću su navedeni podaci pojedinačno za svaku naknadu, te ukupno za sve naknade. S obzirom da je u okviru prihoda od spomeničke rente i potraživanja za navedene prihode iskazan prihod državnog proračuna u visini 40,0%, otežano je praćenje zaduženja, naplate i stanja potraživanja za pripadajuće prihode Grada za koje poslove naplate obavlja navedena podružnica.

Na zahtjev Grada, sredinom siječnja 2012., podružnica trgovačkog društva koja obavlja naplatu prihoda je sastavila prijedlog za otpis, odnosno isknjižavanje potraživanja za komunalnu naknadu za koja je do konca lipnja 2011. nastupila zastara. Prijedlog je sastavljen za otpis potraživanja u ukupnom iznosu 130.730.464,00 kn, a odnose se na potraživanja od 1996. do 2007., od čega je 54.995.902,00 kn evidentirano u izvanbilančnim evidencijama. Otpis potraživanja prema navedenom prijedlogu nije obavljen.

Tijekom 2012., gradonačelnik je donio osam zaključaka o otpisu i isknjižavanju nenaplaćenih potraživanja od 255 dužnika za zaštićene najamnine, stanarine i komunalne naknade s pripadajućim kamatama i troškovima parničnih postupaka u ukupnom iznosu 1.263.290,00 kn, jer su dužnici (ovršenici) umrli, odselili, s nepoznatim prebivalištem, odnosno boravištem, pogrešno evidentirani ili naplata nije moguća s obzirom na socijalni status, te zbog nemogućnosti korištenja stanova iz opravdanih razloga. Također su donesena četiri zaključka o otpisu i isknjižavanju nenaplaćenih potraživanja od 55 dužnika za naknade za poslovne prostore u ukupnom iznosu 8.483.411,00 kn, zbog izbjegavanja novih troškova u ovršnim postupcima u kojima su ovršenici uputili prigovor zbog zastare potraživanja. Grad nije propisao kriterije i procedure za otpis potraživanja, zbog čega je Državni ured za reviziju mišljenja da je prije donošenja zaključaka o otpisu, a u svrhu utvrđivanja osnovanosti otpisa, trebalo utvrditi mjerila, kriterije i procedure za otpis potraživanja.

Za naplatu drugih proračunskih prihoda, koju obavljaju gradska upravna tijela, poduzimane su mjere naplate upućivanjem opomena i druge mjere naplate. Poslove naplate komunalnog doprinosa, te poduzimanje mjera naplate provodi Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet. Prema izvješću, u 2012. spomenuti Gradski ured je uputio 690 opomena za neplaćeni doprinos u iznosu 166.539.377,00 kn. Također su pokrenuta 452 ovršna postupka za potraživanja od komunalnog doprinosa u iznosu 136.357.928,00 kn, što čini 30,9% ukupnih dospjelih potraživanja za komunalne doprinose koncem godine.

Sektor za zastupanje Grada, ustrojen unutar Stručne službe gradonačelnika, na zahtjev nadležnih gradskih ureda, zavoda i službi, na temelju vjerodostojne isprave zastupa Grad u ovršnim postupcima radi naplate dospjelih nenaplaćenih potraživanja od zakupnina za poslovne prostore i ljetne terase, od neizgrađenog građevinskog zemljišta, javnih površina kojima upravlja Grad, najamnina za stanove, otkupa stanova, naknada za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta i drugih potraživanja. Prema izvješću o pokrenutim postupcima radi naplate spomenutih potraživanja, tijekom 2012. u navedenom Sektoru je zaprimljeno 3 599 ovršnih predmeta u kojima je Grad ovrhovoditelj za potraživanja u iznosu 24.004.608,00 kn.

Potraživanja za prihode od prodaje zemljišta su iskazana u iznosu 675.554.997,00 kn, a odnose se na potraživanja prema ugovorima o nagodbama, zamjeni nekretnina, međusobnim pravima i obvezama, kupoprodaji zemljišta, za gradnju na vlastitom zemljištu, pravu građenja, pravu služnosti i drugim ugovorima.

Vrijednosno značajnija potraživanja u iznosu 374.606.696,00 kn su u pripremi za kompenzaciju, a prema pomoćnoj evidenciji Gradskog ureda za imovinu su iskazana kao potraživanja od Gradskog ureda za graditeljstvo. Također, do konca 2011. za naplatu potraživanja za prihode od prodaje zemljišta je pokrenuto 96 postupka prisilne naplate (utuženja i ovrhe) za potraživanja u iznosu 91.610.032,00 kn (s kamatama), a u stečajnu masu su prijavljena potraživanja od 15 dužnika u iznosu 43.830.355,00 kn.

Potraživanja koja su u pripremi za kompenzaciju u iznosu 374.606.696,00 kn se najvećim dijelom odnose na potraživanja na temelju ugovora o zamjeni zemljišta (nagodbi) iz 2012. i ranijih godina (od čega prema ugovorima zaključenim u razdoblju od 2007. do 2009. u iznosu 370.001.883,00 kn, u 2011. u iznosu 4.064.553,00 kn, te u 2012. u iznosu 540.260,00 kn).

Za navedeni iznos postoje obveze Grada za nabavu nefinancijske imovine koje nisu iskazane u poslovnim knjigama, a koje je trebalo iskazati nakon zaključivanja ugovora i iskazivanja potraživanja. S obzirom da se radi o ugovorima prema kojima je Grad istodobno dužnik i vjerovnik, nakon zaključivanja ugovora je trebalo u poslovnim knjigama evidentirati prihode i rashode, te izvršiti prijebaj obveza i potraživanja. Na navedeno je ukazano i u Izvješćima o obavljenoj reviziji Grada za prethodne godine.

U srpnju 2010. je osnovano Povjerenstvo za utvrđivanje potraživanja Grada radi utvrđivanja svih neutuženih potraživanja i objedinjavanja izvješća o stanju predmeta iz nadležnosti svih gradskih upravnih tijela, te predlaganja načina naplate potraživanja. Tijekom 2011. su održane dvije sjednice Povjerenstva. Na sjednici održanoj sredinom ožujka 2011. se raspravljalo o poduzetim mjerama naplate i drugim radnjama radi poboljšanja naplate potraživanja, te o problemima naplate potraživanja za koje su pokrenuti postupci naplate prije stupanja na snagu Ovršnog zakona (Narodne novine 139/10, 125/11, 150/11, 12/12, 70/12 i 80/12). Navedeno je da će se od nadležnih službi zatražiti da pripreme prijedlog otpisa potraživanja za Gradsku skupštinu. Tijekom 2012. nije održana niti jedna sjednica Povjerenstva.

Potraživanja za proračunske prihode i nadalje su značajna. Jednakim mjerama naplate se ne obuhvaćaju svi prihodi. Postupci prisilne naplate pojedinih proračunskih prihoda se ne provode pravodobno, nego sa zakašnjenjem od nekoliko godina. Na razini proračuna je zaduženo više službi za prikupljanje prihoda, ali aktivnosti oko utvrđivanja i kontinuirane naplate proračunskih prihoda nisu usklađene, te nisu uvijek i pravovremeno poduzimane sve zakonom propisane mjere za naplatu prihoda. Nisu utvrđena mjerila i kriteriji kojima je trebalo utvrditi naplativost, odnosno nenaplativost pojedinih potraživanja, što je trebalo utjecati na smanjenje svih potraživanja, a naročito sumnjivih i spornih.

Prema odredbama članka 47. Zakona o proračunu, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u čijoj je nadležnosti prikupljanje proračunskih prihoda, odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, te za njihovu uplatu u proračun.

U Izvješćima o obavljenim revizijama Grada u ranijim godinama, Državni ured za reviziju je predlagao koordinaciju svih tijela u vezi naplate proračunskih prihoda, razradu sustava naplate sumnjivih i spornih potraživanja, izradu operativnog plana naplate svih potraživanja, te mjesečno izvještavanje o svim promjenama na potraživanjima, odnosno o financijskim rezultatima naplate proračunskih prihoda.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimanje radnji u cilju pravodobnog i potpunog prikupljanja proračunskih prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu i drugim propisima, kako ne bi došlo do zastare i otpisa potraživanja. Također, nalaže u poslovnim knjigama, na temelju zaključenih ugovora, istodobno evidentirati potraživanja i obveze za nabavu nefinancijske imovine, te nakon zaključivanja ugovora izvršiti prijebaj potraživanja i obveza.

Državni ured za reviziju predlaže od podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada koja obavlja naplatu prihoda od komunalne naknade, zakupnina, najamnina i spomeničke rente zatražiti izvješće s podacima o prihodima i potraživanjima za prihode koji pripadaju samo Gradu.

2.2. *Grad prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju. Vezano uz poduzimanje radnji u cilju pravodobnog i potpunog prikupljanja proračunskih prihoda u očitovanju navodi da, u skladu s odredbama članka 47. Zakona o proračunu, gradska upravna tijela u čijoj je nadležnosti prikupljanje proračunskih prihoda i koja su odgovorna za njihovu potpunu i pravodobnu naplatu poduzimaju aktivnosti i ulažu napore u naplati potraživanja, tako da uglavnom ne dolazi do zastare potraživanja. Nadalje obrazlaže da je na razini proračuna zaduženo više službi za prikupljanje proračunskih prihoda koje, u cilju potpune i pravodobne naplate, prilagođavaju aktivnosti određenim specifičnostima pojedinih prihoda. Navodi da su propisima utvrđena mjerila, kriteriji i procedure za otpis potraživanja, te da je u 2012. donesena Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga, te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine 76/12 i 52/13).*

Grad u očitovanju navodi da je, na prijedlog Državnog ureda za reviziju, od podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada, koja obavlja naplatu prihoda od komunalne naknade, zakupnine, najamnine i spomeničke rente, zatraženo izvješće s podacima o prihodima i potraživanjima za prihode koji pripadaju samo Gradu.

3. Rashodi i izdaci

3.1. Rashodi i izdaci su u Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima iskazani u iznosu 6.433.030.859,00 kn, što je za 32.871.406,00 kn ili 0,5% manje u odnosu na prethodnu godinu. Manjak prihoda i primitaka tekuće godine je iskazan u iznosu 28.243.983,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodnih godina je iskazan u iznosu 802.058.591,00 kn (od čega je za 2011. iskazan manjak prihoda i primitaka u iznosu 145.019.187,00 kn), te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 830.302.574,00 kn ili 13,0% u odnosu na ostvarene prihode i primitke za 2012. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2012. nisu evidentirani i iskazani rashodi u iznosu 435.065.964,00 kn. Zbog navedenoga, manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 1.265.368.538,00 kn ili 19,8% u odnosu na ostvarene prihode i primitke za 2012. Obveze su koncem godine iskazane u iznosu 1.895.572.865,00 kn, od čega dospjele obveze iznose 447.324.827,00 kn i čine 7,0% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka u 2012. Od ukupno iskazanih obveza koncem 2012., u vrijeme obavljanja revizije (rujan 2012.) nisu podmirene obveze u iznosu 974.502.601,00 kn (od čega se na obveze za povrat sredstava za decentralizirane funkcije u državni proračun odnosi 519.683.179,00 kn, na obveze za primljene kredite 257.738.860,00 kn, te na druge obveze za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine 197.080.562,00 kn). Također, koncem 2012. Grad ima obveze koje nisu iskazane u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2012. u iznosu 505.845.084,00 kn. Zbog navedenoga se predlaže izraditi program mjera kojim će se predvidjeti kriteriji i mjerila, te način pokrića proračunskog manjka. Treba voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje ravnomjerno zadovoljavanje svih javnih potreba u nadležnosti Grada.

- Rashodi za zaposlene

Rashodi za zaposlene u gradskim upravnim tijelima su ostvareni u iznosu 437.400.751,00 kn, a odnose se na bruto plaće u iznosu 365.548.115,00 kn, doprinose na plaće u iznosu 58.231.779,00 kn i druge rashode za zaposlene u iznosu 13.620.857,00 kn.

Drugi rashodi za zaposlene se odnose na isplate na temelju odredbi Kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u gradskim upravnim tijelima Grada (jubilarne nagrade, regres, otpremnine, nagradu za uspješan rad, pomoći, te dar u naravi).

Rashodi za dar u naravi za 2 741 zaposlenika gradskih upravnih tijela su ostvareni u iznosu 1.096.400,00 kn. Dar u naravi je dodijeljen zaposlenicima, na temelju odredbi članka 48. Kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u gradskim upravnim tijelima Grada, te zaključka gradonačelnika iz ožujka 2012. o poklonu u naravi prigodom uskrasnih blagdana, a odnosi se na pisane potvrde dodijeljene zaposlenicima, na temelju kojih su zaposlenici ostvarili pravo na kupnju robe kod jednog trgovačkog društva u vrijednosti 400,00 kn po zaposleniku. Za nabavu navedenog dara u naravi, u ožujku 2012. između Grada-pristupatelja dugu i trgovačkog društva-vjerovnika je zaključen ugovor o pristupanju dugu, kojim se određuje način utvrđivanja duga i iznosa duga kojemu se pristupa, te način ispunjavanja utvrđene novčane obveze Grada. Grad kao pristupatelj dugu, pristupa dugu za 2 748 potvrda, pojedinačne vrijednosti 400,00 kn, što ukupno iznosi 1.099.200,00 kn.

Odredbom članka 48. Kolektivnog ugovora je utvrđeno da će se službenicima i namještenicima za Uskrs dati dar u naravi, vrijednost kojeg ne prelazi iznos na koji se prema propisima ne plaća porez, a prigodom odabira ponuda sudjeluje i sindikalni povjerenik. Iz navedene odredbe Kolektivnog ugovora proizlazi da u postupku odabira ponuditelja za nabavu darova, treba prikupiti ponude ponuditelja, što nije učinjeno. S obzirom da nije proveden postupak prikupljanja ponuda, spomenuto trgovačko društvo je stavljeno u povoljniji položaj u odnosu na druge subjekte na tržištu. Državni ured za reviziju je mišljenja da je Grad svojim aktom trebao utvrditi što je predmet dara u naravi namijenjenog zaposlenicima za Uskrs, te provesti postupak prikupljanja ponuda najpovoljnijeg ponuditelja darova u naravi za zaposlenike.

Državni ured za reviziju nalaže pri ugovaranju nabave darova u naravi, postupanje u skladu s odredbama Kolektivnog ugovora.

- Rashodi za ugovore o djelu

Rashodi za ugovore o djelu i ugovore o autorskom djelu su ostvareni u iznosu 8.491.259,00 kn, što je za 177.081,00 kn ili 2,0% manje u odnosu na prethodnu godinu. Ugovori su zaključivani s vanjskim suradnicima za obavljanje različitih poslova.

Od ukupno ostvarenih rashoda prema ugovorima o djelu, na poslove koji se obavljaju kontinuirano tijekom godine (poslovi domara, komunalni i administrativni poslovi, savjetovanje na području kulture i sporta, poslovi ažuriranja web stranica Grada, pružanje pomoći korisnicima informacijskog sustava (helpdesk), poslovi unosa i obrade podataka, zaprimanja, otpremanja akata i upisivanja propisane evidencije, objedinjavanja postupaka javne nabave, te drugi poslovi) koji su obavljani u deset gradskih ureda se odnosi 7.307.514,00 kn ili 89,7% ostvarenih rashoda po ugovorima o djelu.

U svrhu smanjenja rashoda, Državni ured za reviziju predlaže preispitati mogućnost preraspodjele poslova koji se obavljaju prema ugovorima o djelu na zaposlenike Grada.

- Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture

U okviru rashoda za održavanje komunalne infrastrukture su ostvareni rashodi u iznosu 10.816.250,00 kn, koji se odnose na sanaciju opločenja gradskog trga. Za izbor izvoditelja radova na sanaciji, proveden je postupak javne nabave koji je započeo koncem 2011. S odabranim izvođačem je, u ožujku 2012., zaključen ugovor za radove u vrijednosti 8.663.940,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 10.829.925,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Ugovoren je rok izrade pet mjeseci od dana uvođenja u posao. Za izvedene radove u vrijednosti 10.816.250,00 kn izvođač je ispostavio dvije privremene i okončanu situaciju. Prema zapisniku o okončanom obračunu ugovorenih radova koji je sastavljen koncem listopada 2012., radovi su izvedeni kvalitetno i u ugovorenim rokovima. Prema izvješću o izvršenju Programa radova na području vodnog gospodarstva, prometa i komunalnog gospodarstva u 2012., koje sadrži i Program održavanja komunalne infrastrukture, rashodi za sanaciju opločenja gradskog trga u iznosu 8.653.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost su iskazani u okviru održavanja javnih površina-intervencije u prostoru. U Programu održavanja komunalne infrastrukture za 2012. nije specificirano na što se odnose rashodi za održavanje javnih površina-intervencije u prostoru. Odredbama članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12 i 94/13) je propisano da se Programom održavanja komunalne infrastrukture obvezno utvrđuje opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova, po djelatnostima, te iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja. S obzirom da je postupak nabave radi odabira izvođača pokrenut koncem 2011., a Program održavanja komunalne infrastrukture je donesen u travnju 2012., Državni ured za reviziju je mišljenja da rashodi za sanaciju opločenja gradskog trga nemaju obilježje interventnih radova.

Državni ured za reviziju nalaže Program održavanja komunalne infrastrukture donijeti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, te rashode za održavanje komunalne infrastrukture ostvarivati u skladu s navedenim programom.

- Rashodi za nabavu nefinancijske imovine

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 568.183.268,00 kn. Vrijednosno najznačajniji su rashodi za nabavu građevinskih objekata u iznosu 453.493.440,00 kn i rashodi za dodatna ulaganja na građevinskim objektima u iznosu 43.139.080,00 kn.

U okviru rashoda za nabavu građevinskih objekata su iskazani rashodi za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture u iznosu 193.846.959,00 kn. Grad je donio Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području Grada u 2012. (dalje u tekstu: Program gradnje), kojim su planirana sredstva u iznosu 260.450.000,00 kn, od čega za nerazvrstane ceste u iznosu 159.050.000,00 kn, javne površine u iznosu 62.000.000,00 kn, javnu rasvjetu u iznosu 23.900.000,00 kn, groblja i krematorije u iznosu 12.000.000,00 kn i ostalo u iznosu 3.500.000,00 kn. Programom gradnje su utvrđeni izvori financiranja gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz komunalnog doprinosa, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, ostalih proračunskih prihoda, te prema ugovorima o financiranju. Planirana sredstva za navedene namjene su usklađena s Proračunom Grada za 2012. i izmjenama iz listopada 2012.

Gradonačelnik je, u prosincu 2012. donio zaključak o preraspodjeli sredstava planiranih u proračunu za 2012., prema kojemu su za 12.000.000,00 kn povećana planirana sredstva za izgradnju javnih površina (na 74.000.000,00 kn), što je za 19,4% više u odnosu na sredstva planirana Programom gradnje. Za isti iznos su smanjena planirana sredstva za izgradnju nerazvrstanih cesta (na 147.050.000,00 kn), što je za 7,6% manje od sredstava planiranih Programom gradnje. Prema odredbama Programa gradnje, dopuštena je preraspodjela utvrđenih sredstava između pojedinih rashoda i izdataka radi efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja Programa gradnje i poboljšanja stanja u pojedinim komunalnim djelatnostima. Preraspodjela je dopuštena uz odobrenje gradonačelnika ako se pojedine stavke programa smanjuju do 10,0%, odnosno povećavaju do 15,0% planiranih sredstava. Za prenamjene iznad utvrđenih visina, te dodavanja novih stavki u Program, gradonačelnik predlaže gradskoj skupštini izmjene i/ili dopune Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Nadalje, utvrđena je obveza gradonačelnika da podatke o preraspodjelama dostavi skupštini u roku 60 dana od dana preraspodjele, što nije učinjeno.

U travnju 2013. je sastavljen prijedlog izvješća o izvršenju Programa radova na području vodnog gospodarstva, prometa i komunalnog gospodarstva u 2012., koje je gradska skupština usvojila u srpnju 2013., koje obuhvaća i izvršenje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture planiranih u Programu gradnje. Prema navedenom izvješću, kao planirani su navedeni i radovi na izgradnji komunalne infrastrukture u ukupnom iznosu 12.200.000,00 kn, iako nisu bili planirani Programom gradnje. Odnose se na izvođenje radova na sanacijama klizišta u iznosu 11.000.000,00 kn, izgradnji komunalne infrastrukture na lokacijama gradnje stanova za Hrvatske ratne vojne invalide i iz programa društveno poticane stanogradnje u iznosu 1.100.000,00 kn i drugo 100.000,00 kn. Prema odredbama članka 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, na temelju Programa mjera za unaprjeđenje stanja u prostoru i potrebe uređenja zemljišta, u skladu s postavkama dokumenata prostornog uređenja, te u skladu s Planom razvojnih programa koji se donose na temelju posebnih propisa, donosi Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za svaku kalendarsku godinu. Program obvezno sadrži opis poslova s procjenom troškova za gradnju objekata i uređaja, te za nabavu opreme i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje Programa s naznakom izvora financiranja djelatnosti. Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je do kraja ožujka svake godine podnijeti predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave izvješće o izvršavanju Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu.

Državni ured za reviziju nalaže obavljati prenamjene sredstava i predvidjeti gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture u skladu s donesenim Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Također, nalaže izvješće o izvršavanju navedenog Programa podnositi gradskoj skupštini u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- 3.2. *Vezano uz izradu programa mjera kojim će se predvidjeti kriteriji i mjerila, te način pokrića proračunskog manjka, Grad u očitovanju navodi da bi se jednokratnom ugradnjom gubitka iz ranijih razdoblja u proračun bitno narušila struktura proračunske potrošnje, te bi bilo dovedeno u pitanje izvršavanje obveza za zadovoljavanje javnih potreba, obveza prema Zagrebačkom holdingu, prema kolektivnim ugovorima i za socijalna davanja.*

Također navodi da je Grad pokrenuo sudske sporove kod Ustavnog suda Republike Hrvatske radi ocjene usklađenosti zakonske regulative kojom se definiraju izvori financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te kod Upravnog suda radi preispitivanja zakonitosti rješenja Ministarstva financija kojim se nalaže povrat sredstava u državni proračun s osnove ostvarenih sredstava zakonskog udjela Grada u prihodima od poreza na dohodak za decentralizirane funkcije propisanih minimalnim standardima. Obrazlaže da će, ovisno o ishodu navedenih sporova, ovisiti način na koji će Grad pokriti proračunski manjak. Nadalje navodi da će se izraditi program mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka proračuna Grada u narednim razdobljima, prema dinamici koja neće ugroziti redovito poslovanje, te da je Projekcijom proračuna Grada za razdoblje 2014. do 2015. predloženo djelomično pokriće manjka iz ranijih razdoblja.

Vezano uz nabavu darova u naravi u skladu s odredbama Kolektivnog ugovora, Grad u očitovanju navodi da zaposlenici gradske uprave i sindikalni povjerenik nisu imali primjedbi na način isplate dara, te da prema mišljenju Ministarstva financija iz studenoga 2003., nije bilo potrebno provođenje postupka javne nabave. Nadalje navodi da je Grad u ranijim godinama prikupljao ponude za Uskrsnu košaru, da je usporedbom cijena bio odabran trgovački lanac koji ima dva prodajna mjesta u Zagrebu, što je izazvalo gužve, pritužbe i negodovanje zaposlenika, te da je osnovni razlog odabira trgovačkog društva - vjerovnika razgranata trgovačka mreža sa širokim asortimanom artikala.

Vezano uz donošenje Programa održavanja komunalne infrastrukture u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, prenamjene sredstava i gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture u skladu s donesenim Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, te podnošenje izvješća o izvršavanju navedenog Programa gradskoj skupštini u skladu s odredbama navedenog zakona, Grad prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju i u očitovanju navodi da se izvješće podnosi kada Gradska skupština dostavljeno stavi na dnevni red (obično u ožujku), nakon predavanja financijskih izvještaja.

4. Raspolaganje imovinom

4.1. Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2012., vrijednost nefinancijske imovine je iskazana u iznosu 9.132.138.162,00 kn, od čega se na vrijednost zemljišta i građevinskih objekata odnosi 3.219.867.803,00 kn.

Grad poduzima aktivnosti na utvrđivanju cjelokupnog stanja imovine. Prema izvješću središnjeg povjerenstva za popis nepokretne imovine, osnovanog u srpnju 2012., koncem godine stanje nepokretne imovine u vlasništvu Grada nije u potpunosti utvrđeno, niti usklađeno s knjigovodstvenim stanjem. Popisivani su stanovi i poslovni prostori koji se vode u Gradskom uredu za imovinsko pravne poslove i imovinu Grada. Povjerenstvo je procijenilo da je rok za popis cjelokupne imovine pet godina, te predložilo ustrojavanje zasebne ustrojstvene jedinice za vođenje analitike nepokretne imovine i unaprjeđenje informacijskog sustava evidentiranja imovine. Putem programske aplikacije Upravljanje imovinom, koja sadrži podatke o procijenjenoj i neprocijenjenoj imovini u vlasništvu Grada, te uknjiženoj i neuknjiženoj imovini, evidentirana je 9 951 nekretnina, odnosno pojedinih dijelova nekretnina u vlasništvu Grada, te 559 nekretnina kojih je Grad suvlasnik s trećim osobama.

Na poslovne prostore se odnosi 2 569 jedinica, garažni prostor i garažna mjesta 499 jedinica, stanove 6 619 jedinica, zgrade 167 jedinica, te zemljište površine 516 908 m². Evidentirano je i 1 305 stanova koje je Grad uzeo u najam od trgovačkog društva u svom vlasništvu. Provode se vještačenja radi utvrđivanja vrijednosti imovine. Koncem 2012., procijenjena vrijednost nekretnina unesenih u navedenu aplikaciju iznosi 3.449.545.335,00 kn. Grad vodi 22 748 postupaka za uknjižbu nekretnina, od čega je završeno 5 729 postupaka. U vrijeme obavljanja revizije (rujan 2013.) u tijeku je priprema podataka za izradu Izvješća o stanju imovine za 2012.

- Raspolaganje zemljištem

Rashodi za nabavu zemljišta su iskazani u iznosu 15.413.984,00 kn, od čega se 11.520.738,00 kn odnosi na rashode zemljište stečeno na temelju nagodbi s dva društva o zamjenama zemljišta iz ranijih godina, te dodatka nagodbi iz 2012. Prema podacima Gradskog ureda za imovinsko pravne poslove i imovinu Grada, za proširenje i gradnju cesta, javnih površina i groblja, u 2012. je stečeno 36 166,26 m² zemljišta u vrijednosti 26.248.832,00 kn. Iskazani rashodi za nabavu zemljišta u poslovnim knjigama su manji za 10.834.848,00 kn od podataka navedenog ureda o vrijednosti stečenog zemljišta. Stjecanje zemljišta od strane Grada, na temelju nagodbi i dodatka nagodbama iz ranijih godina, nije bilo iskazano u rashodima za nabavu zemljišta u ranijim godinama. Rashodi za nabavu zemljišta u poslovnim knjigama Grada se evidentiraju i u okviru rashoda za nabavu proizvedene imovine, odnosno rashoda za gradnju cesta i drugih prometnih i građevinskih objekata.

Prema podacima Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, u okviru rashoda za gradnju javnih i nerazvrstanih cesta i javnih površina, evidentirani su rashodi za zemljište u iznosu 52.095.293,00 kn. Odnose se na podmirene obveze u 2012., prema ugovorima o stjecanju zemljišta (kupoprodaje i nagodbe) i rješenjima o izvlaštenju iz razdoblja od 2009. do konca 2012. S obzirom da evidencija stečenog zemljišta, neovisno za koje namjene, nije objedinjena, otežano je praćenje ostvarenih rashoda i nepodmirenih obveza prema svim ugovorima zaključenim u vezi stjecanja zemljišta.

Početakom 2012., Grad je na temelju zaključenih nagodbi o zamjenama zemljišta do konca 2011., imao obvezu fizičkim i pravnim osobama dati zemljište ukupne površine 39 633 m², tržišne vrijednosti 55.164.567,00 kn (procjene tržišne vrijednosti su napravljene od 2006. do 2009.).

Tijekom 2012., na temelju dodatka nagodbama iz ranijih godina, te ugovora o uređenju imovinsko pravnih odnosa, isplatama u novcu su ispunjene obveze Grada iz ranijih godina u ukupnom iznosu 16.047.244,00 kn (dug za 15 380 m² zemljišta). Grad koncem 2012. ima obvezu fizičkim i pravnim osobama dati zemljište površine 24 295 m², tržišne vrijednosti 39.117.323,00 kn, što nije iskazano u poslovnim knjigama Grada.

Iz dostavljene dokumentacije je vidljivo da su zaključivani dodaci ugovorima o zamjenama zemljišta iz ranijih godina i ugovori o uređenju međusobnih imovinsko-pravnih odnosa za koje nisu riješeni imovinsko-pravni odnosi, te su neizvjesni ishodi uknjižbe zamijenjenih nekretnina. U pojedinim slučajevima su, nakon zaključivanja nagodbi, pokrenuti sudski sporovi.

Zbog navedenog, dodacima ugovora se povećavaju obveze Grada za nekretnine stečene zamjenom iz ranijih godina ili se obveze za više stečene površine zemljišta u ranijim godinama podmiruju isplatama iz sredstava tekućeg proračuna, što se evidentira na teret rashoda tekuće godine. Proračunom se planiraju rashodi za nabavu zemljišta, a podmiruju se obveze na temelju ugovora o nagodbi iz ranijih godina. Nagodbe o zamjenama zemljišta iz ranijih godina, na temelju kojih se u narednim godinama zaključuju dodaci nagodbama, radi rješavanja imovinsko-pravnih odnosa i podmirenja obveza Grada, u većini slučajeva su zaključene bez prethodne izrade investicijskih projekata i analiza potreba Grada za stjecanjem zemljišta na opisani način.

Državni ured za reviziju predlaže ustrojavanje objedinjene evidencije stečenog zemljišta u svrhu osiguravanja podataka o ostvarenim rashodima i nepodmirenim obvezama. Također predlaže pri zaključivanju ugovora vezanih uz raspolaganje zemljištem voditi računa o riješenim imovinsko-pravnim odnosima, te provesti analizu potreba Grada za stjecanje zemljišta.

- Izgradnja osnovne škole i kombinirane dječje ustanove (vrtić i jaslice) u naselju Vrbani III

Sredinom srpnja 2011., na prijedlog gradonačelnika, gradska skupština je donijela zaključak o objavi poziva za iskazivanje interesa za izgradnju i opremanje osnovne škole i kombinirane dječje ustanove (vrtić i jaslice) po sistemu ključ u ruke u naselju Vrbani III. Početkom kolovoza 2011., gradonačelnik je donio zaključak o osnivanju Povjerenstva za razmatranje prijave za iskazivanje interesa za gradnju i opremanje navedenih objekata, čija je zadaća utvrditi najpovoljnijeg ponuditelja, predložiti donošenje zaključka o prihvaćanju najpovoljnije ponude i zaključivanje ugovora o pravu građenja. Poziv za iskazivanje interesa za gradnju objekata je objavljen u dnevnom tisku i na web stranici Grada, koncem kolovoza 2011. U pozivu je navedeno da Grad traži izvoditelja građevinskih radova i financijera, koji će dati zajedničku ponudu za preuzimanje gradnje i opremanja objekata na pravu građenja (koje će Grad osnovati i prenijeti na najpovoljnijeg ponuditelja), te da će Grad platiti izvoditelju i financijeru cijenu izgradnje i opremanja objekata putem dugoročnog operativnog leasinga. Također je navedeno da zajednička ponuda izvoditelja i financijera treba, između ostaloga, sadržavati cijenu gradnje i opremanja objekata, prikaz obroka najma operativnog leasinga za ročnost od pet do deset godina, te ostatka vrijednosti. U rujnu 2011. u dnevnom tisku je objavljena nadopuna Poziva za iskazivanje interesa za gradnju i opremanje objekata. Koncem rujna 2011., ponude za iskazivanje interesa je dostavilo pet ponuditelja, te su pozvani da podnesu obvezujuću ponudu, koja će biti dopunjena ponudom financijera. Koncem studenoga 2011., četiri društva su dostavila dopunjene ponude za gradnju i opremanje objekata putem dugoročnog zakupa na rok deset godina, uz obročnu otplatu u 120 jednakih mjesečnih obroka. Odabrana je ponuda jednog društva-izvoditelja radova, te je gradskoj skupštini predloženo donošenje zaključka o prihvaćanju ponude i zaključivanju ugovora o uređenju imovinsko pravnih odnosa. Koncem studenoga 2011., Gradska skupština je donijela zaključak o prihvaćanju ponude za gradnju i opremanje objekata po sistemu ključ u ruke, te osnivanju i prijenosu prava građenja na zemljištu u vlasništvu Grada, na rok deset godina.

U navedenom zaključku je, između ostaloga, navedeno da će odabrani ponuditelj osnovati društvo-kćer kao financijera za gradnju i opremanje objekata na osnovanom pravu građenja na zemljištu u vlasništvu Grada, uz obvezu Grada da cijenu gradnje i opremanja u iznosu 161.544.441,00 kn otplati financijeru dugoročnim zakupom u roku deset godina u 120 jednakih mjesečnih obroka. Na temelju navedenog zaključka, koncem veljače 2012. između Grada, Financijera i Izvoditelja radova je zaključen ugovor o uređenju imovinsko-pravnih odnosa. U travnju 2012. je zaključen dodatak navedenom ugovoru, kojim je pravo građenja osnovano na rok jedanaest godina.

Iz dostavljene dokumentacije je vidljivo da je u ponudama pojedinih ponuditelja uključeno upravljanje, održavanje i osiguranje objekata u razdoblju odabrane ročnosti financiranja. Pojedini ponuditelji su dostavili primjedbe u kojima su naveli da ponude nisu u potpunosti usporedive, da operativni leasing mogu ponuditi samo leasing društva i to za izgrađene objekte s uporabnom dozvolom, da je prijedlog trojnog ugovora iz studenoga 2011. u koliziji s ranije ponuđenim konceptom i da nije moguće dati obvezujuću ponudu financijera, te da je pojedinim ponuditeljima, na temelju nove ugovorne dokumentacije ostavljen prekratak rok (dva dana) za dostavu obvezujuće ponude za financiranje, izgradnju i opremanje objekata. Pojedini ponuditelji su predlagali osnivanje novog društva-kćeri izvoditelja, koje bi s bankom zaključilo ugovor o kreditu osiguran upisom založnog prava na pravu građenja, čija bi osnovna djelatnost bila izgradnja, opremanje, financiranje i davanje u zakup objekata. Dva društva su uz ponude dostavila indikativne ponude jednog leasing društva, prema kojima je predloženo osnivanje društva posebne namjene (društvo kćer Izvoditelja), kojemu bi poslovna banka odobrila kredit za izgradnju objekata uz upis založnog prava na pravu građenja u korist banke, te zaključivanje ugovora o zakupu između Grada i novoosnovanog društva posebne namjene (DPN). Iz navedenoga je vidljivo da ponudbena dokumentacija nije pripremljena na odgovarajući način, nisu jasno definirani kriteriji za utvrđivanje i vrednovanje najpovoljnije ponude, da je nakon dostavljanja inicijalnih ponuda, tražena dopuna dokumentacije, da provedba postupka nije bila transparentna, te da jedna od ugovornih strana zaključenog ugovora (društvo Financijer) nije sudjelovalo u postupku podnošenja zajedničke ponude za gradnju, opremanje i financiranje objekata, već je osnovano kao društvo posebne namjene za provedbu navedenog projekta. Društvo Financijer je osnovano na temelju Izjave o osnivanju društva s ograničenom odgovornošću od 19. prosinca 2011., te upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu 21. prosinca 2011., odnosno nakon Odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja i donošenja zaključka gradske skupštine. Iz navedenog proizlazi da obvezujuća ponuda Izvoditelja nije zajednička ponuda Izvoditelja i Financijera.

Agencija za javno privatno partnerstvo (dalje u tekstu: Agencija za JPP) je sredinom ožujka 2012., odnosno nakon zaključivanja Ugovora o uređenju imovinsko-pravnih odnosa, zatražila od Grada dostavu zaključenog Ugovora i popratne dokumentacije radi utvrđivanja radi li se u navedenom projektu o primjeni modela javno privatnog partnerstva. Iz dopisa Gradskog ureda za imovinsko pravne poslove i imovinu Grada je vidljivo da je navedeni ured Agenciji za JPP dostavio tekst Poziva za iskazivanje interesa za odabir izvoditelja i financijera koji preuzimaju gradnju i opremanje objekata, zaključak skupštine o prihvaćanju ponude za gradnju i opremanje objekata po sistemu ključ u ruke i osnivanju i prijenosu prava građenja, te zaključeni ugovor.

Agencija za JPP je početkom travnja 2012. donijela mišljenje kojim je utvrđeno da nisu ispunjena zakonska obilježja modela javno-privatnog partnerstva, te da navedeni projekt nema status projekta javno-privatnog partnerstva u smislu odredbi Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine 129/08 i 55/11). Agencija za JPP je uputila Grad da zatraži mišljenje Ministarstva financija Republike Hrvatske zbog utvrđivanja moguće obveze dobivanja suglasnosti, u skladu s Pravilnikom o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 55/09 i 139/10). Grad nije zatražio navedeno mišljenje.

S obzirom da projekt, prema mišljenju Agencije za JPP nema obilježje javno-privatnog partnerstva, Grad je trebao za izgradnju, opremanje i financiranje objekata provesti postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Prema odredbama zaključenog Ugovora o uređenju imovinsko-pravnih odnosa, ugovoreno je financiranje, izgradnja i opremanje škole i dječje ustanove po sistemu ključ u ruke na osnovanom pravu građenja u korist Financijera koji financira izgradnju objekata, te podmiruje troškove Izvoditelja, u skladu s ponudom Financijera i Izvoditelja (obvezujuća ponuda Izvoditelja od 21. studenoga 2011.). Ukupna cijena projekta, koja se odnosi na izgradnju, opremanje i financiranje objekata putem zakupa, ugovorena je u iznosu 161.544.441,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost u visini 23,0% (dalje u tekstu su sve vrijednosti izražene s porezom na dodanu vrijednost u visini 23,0%, važećim na dan predaje obvezujuće ponude), odnosno 21.578.259 EUR (prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan predaje obvezujuće ponude). U navedenu cijenu je uključen i ostatak vrijednosti objekata u iznosu 7.951.943,00 kn ili 1.062.179 EUR, kojeg će Grad platiti nakon isteka roka zakupa (vrijednost otkupa), odnosno nakon deset godina, te postati punopravni vlasnik objekata. Plaćanje je ugovoreno u kunskoj protuvrijednosti, prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan ispostavljanja računa za pojedini obrok. Prema ugovoru, Grad prenosi na Financijera pravo građenja na zemljištu u svom vlasništvu, površine 12 028 m², na rok jedanaest godina. Za korištenje navedenog zemljišta Financijer je obavezan plaćati mjesečnu zakupninu u iznosu 200.868,00 kn (16,70 kn/m²), odnosno za jedanaest godina ukupno 26.514.576,00 kn. Koncem 2012., u poslovnim knjigama Grada je iskazano potraživanje za navedenu naknadu za 2012. u iznosu 1.807.808,00 kn koje nije naplaćeno, a mjere za naplatu nisu poduzete.

Prema ugovoru, Izvoditelj se obvezao izgraditi i opremiti objekte škole, vrtića i jaslica s pripadajućom opremom, a cijena izgradnje i opremanja je ugovorena u iznosu 72.570.000,00 kn ili 9.693.519 EUR. Rok za izvođenje radova je godina dana od zaključivanja ugovora, odnosno do konca veljače 2013. Također je ugovoreno da će izgradnju navedenih objekata ukupne bruto razvijene površine 9 302,40 m² Financijer financirati na temelju ispostavljenih obračunskih situacija Izvoditelja, te u slučaju zakašnjenja u izvođenju radova, ugovorna kazna u visini 0,1% ugovorene cijene izgradnje. Nadalje je ugovoreno da će Grad Financijeru plaćati zakup objekata tijekom deset godina u ukupnom iznosu 20.516.079 EUR, odnosno u protuvrijednosti 153.592.498,00 kn. Navedena cijena je nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora, a sastoji se od cijene nabave financiranja, izgradnje i opremanja objekata po sistemu ključ u ruke na osnovanom pravu građenja, kamata i drugih troškova, u skladu s obvezujućom ponudom Izvoditelja.

Ugovoreno je mjesečno plaćanje zakupnine, nakon ishođenja uporabne dozvole i predaje objekata na korištenje Gradu, u 120 jednakih obroka, u kunskoj protuvrijednosti EUR. Prema ugovorenoj cijeni, mjesečni obrok zakupa iznosi 170.967 EUR, a godišnja obveza Grada s osnova zakupa iznosi 15.359.244,00 kn ili 2.051.607 EUR, za što će u razdoblju od 2013. do 2023. biti potrebno osigurati sredstva u proračunu. Ugovorena zakupnina uvećana za obvezu plaćanja ostatka vrijednosti nakon deset godina zakupa u ukupnom iznosu 161.544.441,00 kn i umanjena za naknadu Financijera za pravo građenja u iznosu 26.514.576,00 kn, odnosno ukupno 135.029.865,00 kn, veća je za 62.459.865,00 kn ili 86,1% od cijene izgradnje objekata koja iznosi 72.570.000,00 kn.

U listopadu 2012., Financijer je Gradu uputio dopis u kojemu navodi da je kao glavni Izvoditelj radova preuzeo izvedbenu projektnu dokumentaciju i u posao uveden u ožujku 2012., da su se tijekom gradnje pojavili problemi vezani uz projektnu dokumentaciju i dodatni troškovi zbog radova u zimskom razdoblju, da nije moguće očekivati ispunjenje ugovornih obveza u pogledu roka ili u financijskom pogledu, te da traži produženje roka građenja do konca ožujka 2013. U veljači 2013., Izvoditelj radova je uputio Gradu zahtjev za produženje roka izgradnje objekata u kojemu je navedeno da su se tijekom građenja pojavili problemi vezani uz upis prava građenja (zakašnjenje sedam mjeseci), zbog čega je došlo do problema u financiranju projekta, koji su riješeni u veljači 2013., da je projektna izvedbena dokumentacija bila neusklađena i nepotpuna, te da su nepovoljni vremenski uvjeti u prosincu 2012. i siječnju 2013. otežali izvođenje radova prema dinamičkom planu. Zbog navedenih razloga, Izvoditelj je izradio dinamički plan građenja, prema kojemu je planirani rok završetka radova za objekte vrtića do sredine travnja 2013., a osnovne škole do sredine lipnja 2013. U ožujku 2013. je gradskoj skupštini upućen prijedlog za zaključivanje drugog dodatka navedenom ugovoru, koji gradska skupština nije prihvatila.

Prema očitovanju Gradskog ureda za imovinsko pravne poslove i imovinu Grada iz srpnja 2013., objekt kombinirane dječje ustanove je završen, te je u svibnju 2013. izdana uporabna dozvola i potpisan zapisnik o preuzimanju objekata. Za objekt osnovne škole, tehnički pregled je obavljen u srpnju 2013., ali zbog određenih nedostataka nije izdana uporabna dozvola. Primopredajni zapisnik za školu je sastavljen u kolovozu 2013. Grad nije počeo plaćati zakupninu za navedene objekte.

Uvidom u zemljišne knjige je utvrđeno da je u rujnu 2012., u zemljišnim knjigama upisano pravo građenja u korist Financijera na zemljištu u vlasništvu Grada. U veljači 2013., na temelju ugovora o zemljišnoknjižnom zalogu od 31. siječnja 2013., uknjiženo je založno pravo (hipoteka) u korist poslovne banke, radi osiguranja novčane tražbine u iznosu 8.650.000 EUR, uvećano za kamate, naknade i druge troškove.

Koncem kolovoza 2013. gradonačelnik je donio zaključak o zaključivanju ugovora o zakupu osnovne škole i kombinirane dječje ustanove. Prema ugovoru o zakupu od 27. kolovoza 2013., zaključenom između Grada i Financijera kao zakupodavca, ugovoreno je da Grad uzima u zakup navedene objekte za razdoblje deset godina, uz plaćanje mjesečne zakupnine u 120 jednakih mjesečnih obroka u iznosu 138.997,83 EUR, bez poreza na dodanu vrijednost, u kunskoj protuvrijednosti prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke, te ukupna zakupnina iznosi 16.679.739,60 EUR, bez poreza na dodanu vrijednost.

Ugovoreno je da se zakup kombinirane dječje ustanove obračunava od svibnja 2013., a osnovne škole od kolovoza 2013. Grad je dao pristanak na ustup tražbine u korist poslovne banke, koja je financirala izgradnju i opremanje objekata. Prema ugovoru, zakupodavac dopušta Gradu zabilježbu zabrane raspolaganja i opterećivanja objekata, osim mogućeg upisa založnog prava zakupodavca u korist banke, ako zakupodavcu bude potreban kredit za izgradnju, odnosno dovršenje objekata. S obzirom da su zapisnici o primopredaji objekata sastavljeni prije zaključivanja ugovora o zakupu, proizlazi da su radovi na izgradnji objekata u cijelosti završeni, te je upitna opravdanost osnivanja založnog prava u korist banke za moguću izgradnju, odnosno dovršenje objekata. Također je ugovoreno da će Grad snositi troškove redovnog, izvanrednog i investicijskog održavanja, sve druge troškove potrebne za redovito funkcioniranje objekata (režijski troškovi, porezi i drugo), troškove koji terete vlasnika objekata (Financijera), te naknade štete trećim osobama. Financijer će objekte osigurati kod osiguravajućeg društva, te policu osiguranja prenijeti u korist banke. Radi osiguranja plaćanja zakupnine Grad će Financijeru predati bankarsku garanciju u iznosu 3.164.417,43 EUR, prenosivu u korist poslovne banke koja je financirala izgradnju i opremanje objekata. Nadalje je ugovoreno da se ugovor o zakupu smatra ovršnim javnobilježničkim aktom, te da kao dokazno sredstvo za stavljanje klauzule ovršnosti na ugovor o zakupu služi zahtjev zakupodavca s izvodima iz poslovnih knjiga zakupodavca.

Prije objave poziva za iskazivanje interesa za gradnju i opremanje objekata, te dostavljanja skupštini prijedloga Zaključka o prihvaćanju ponude za gradnju i opremanje objekata, nije sačinjena analiza svih mogućih načina financiranja izgradnje objekata.

Državni ured za reviziju nalaže prije početka investicija, izraditi analizu različitih načina financiranja, kako bi se odabrao najpovoljniji način financiranja i proračunska sredstva koristila ekonomično, učinkovito i djelotvorno. Državni ured za reviziju nalaže preispitati odredbe zaključenog ugovora o zakupu u vezi mogućeg upisa založnog prava zakupodavca u korist banke, ako zakupodavcu bude potreban kredit za izgradnju, odnosno dovršenje objekata.

- 4.2. *Grad prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju. Vezano uz preispitivanje odredbe Ugovora o zakupu osnovne škole i kombinirane dječje ustanove (vrtić i jaslice) u naselju Vrbanj III, prema kojoj je ugovorena mogućnost upisa založnog prava zakupodavca u korist banke, Grad u očitovanju navodi da će službe nadležnog gradskog ureda hitno pristupiti potpisivanju dodatka spomenutom ugovoru kako bi otklonili uočeni nedostatak.*

5. Postupci javne nabave

- 5.1. Za 2012. je donesen plan nabave roba, radova i usluga, prema kojemu je vrijednost nabave planirana u iznosu 1.116.539.847,00 kn, od čega se 1.060.955.947,00 kn odnosi na nabave velike vrijednosti (iznad 70.000,00 kn), a 55.583.900,00 kn na nabave pojedinačnih vrijednosti do 70.000,00 kn.

Prema Izvještaju o zaključenim ugovorima, koji je objavljen u elektroničkom oglasniku javne nabave, tijekom 2012. (za obavijesti do 28. veljače 2013.) je zaključeno 278 ugovora o javnoj nabavi za nabavu roba, radova i usluga u ukupnoj vrijednosti 300.636.925,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost.

Na temelju provedenih otvorenih postupaka nabave roba, radova i usluga su zaključena 242 ugovora kojima je ugovorena nabava u vrijednosti 271.476.304,00 kn, te 18 okvirnih sporazuma za nabavu u vrijednosti 96.804.034,00 kn. Na temelju pregovaračkih postupaka bez prethodne objave su zaključena 22 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 23.387.587,00 kn, te 14 ugovora u vrijednosti 5.773.034,00 kn na temelju postupaka nabave radova i usluga prema Dodatku II. B.

Nabava roba, radova i usluga čija je procijenjena vrijednost do 70.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, a koje nisu objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave iznosi 30.483.774,00 kn. Na temelju okvirnih sporazuma tijekom 2012. su zaključena 32 godišnja ugovora za nabavu roba i usluga u vrijednosti 86.000.850,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Rješenjima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, tijekom 2012. je poništeno šest postupaka javne nabave. Prema odluci Grada kao naručitelja, poništeno je 99 postupaka.

Nabava električne energije i plina u ukupnoj vrijednosti 15.965.010,00 kn je obavljena izravnim ugovaranjem, bez provođenja propisanih postupaka nabave. Izravno je nabavljena električna energija u vrijednosti 8.457.042,00 kn i plin u vrijednosti 7.507.968,00 kn. Izravno ugovaranje nije u skladu s odredbom članka 5. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11 i 83/13), prema kojoj je Grad obveznik primjene spomenutog Zakona.

Ustrojen je i ažuriran registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji sadrži 612 ugovora, zaključenih u 2012., za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 817.511.036,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost i 23 okvirna sporazuma u iznosu 109.369.594,00 kn. Do vremena obavljanja revizije (srpanj 2013.) je evidentirano konačno izvršenje 176 ugovora prema kojima je ugovorena nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 104.607.557,00 kn ili 12,8% ukupno ugovorene vrijednosti nabave roba, radova i usluga u 2012.

Na web stranici Grada je objavljen pregled zaključenih ugovora o javnoj nabavi i njihovog izvršenja, u kojem su evidentirani ugovori zaključeni u razdoblju od 2008. do 2011. Pregled obuhvaća 1 386 ugovora ukupne ugovorene vrijednosti 1.926.104.672,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost i 1.359.890,72 EUR (u protuvrijednosti 10.261.224,00 kn), odnosno sveukupno 1.936.365.896,00 kn. Datum konačnog izvršenja ugovora i ukupni iznos plaćanja na temelju ugovora, nisu evidentirani za 492 ugovora, čija ugovorena vrijednost bez poreza na dodanu vrijednost iznosi 1.281.669.262,00 kn ili 66,2% vrijednosti ugovorene u razdoblju od 2008. do 2011.

Rashodi za nabavu građevinskih objekata su ostvareni u iznosu 453.493.440,00 kn, a rashodi za dodatna ulaganja na građevinskim objektima u iznosu 43.139.080,00 kn. Radovi izgradnje su obavljani nakon provedenih postupaka javne nabave i zaključenih ugovora. Pojedini radovi i usluge (izrada projektne dokumentacije, uređenje i opremanje osnovnih škola, izgradnja javnih površina i javnih prometnica, izgradnja, rekonstrukcija i uređenje nerazvrstanih cesta i drugi radovi) nisu izvedeni u ugovorenim rokovima. Kod radova na izgradnji nerazvrstanih cesta i javnih površina, pojedini dodatni radovi su ugovarani sedam, devet, odnosno 12 mjeseci nakon isteka ugovorenog roka (radovi na rekonstrukciji prometnice u Ulici Roberta Frangeša Mihanovića, na uređenju Vinkovačke i Biokovske ulice s komunalnom infrastrukturom, te na izgradnji parka s komunalnom infrastrukturom i spomen obilježjem kod islamskog centra).

Za pojedine radove su zaključivani dodaci osnovnom ugovoru i novi ugovori koji se odnose na radove koji nisu obuhvaćeni projektom (radovi na sanaciji pročelja zgrade Tehničkog muzeja, na rekonstrukciji Ulice Roberta Frangeša Mihanovića, na uređenju Vinkovačke i Biokovske ulice s komunalnom infrastrukturom, te na izgradnji parka kod islamskog centra s komunalnom infrastrukturom i spomen obilježjem), a za pojedine radove je višekratno ugovarano produljenje roka (radovi na izgradnji Radničke ceste od Ulice grada Vukovara do Heinzelove ulice), jer prije početka ugovaranja radova projektna dokumentacija nije pripravljena na odgovarajući način.

Uvidom u revizijskim postupcima odabrane ugovore vidljivo je da se projekti grade po fazama kroz više godina (tehnički muzej, Umjetnički paviljon, gradnja i rekonstrukcija Radničke ulice i slično), za svaku fazu se provode otvoreni postupci javne nabave i ugovaraju dodatni radovi na temelju pregovaračkih postupaka bez prethodne objave (u 2012. je zaključeno 77 ugovora za dodatne radove), između ostalog i zbog izmijenjenog stvarnog stanja u odnosu na stanje u vrijeme izrade projektne dokumentacije.

Za obavljanje usluga izrade projektne tehničke dokumentacije za dogradnju i adaptaciju Osnovne škole Ksaver Šandor Đalski, sredinom srpnja 2008., zaključen je ugovor u iznosu 1.865.164,00 kn. Prema ugovoru, rok za obavljanje usluga je 180 dana od zaključivanja ugovora, odnosno do sredine siječnja 2009. Ugovoreno je da, u slučaju izvanrednih događaja koji se nisu mogli predvidjeti u vrijeme ugovaranja, projektant ima pravo produženja roka za obavljanje ugovorenih usluga. U slučaju nastupanja navedenih događaja, projektant je prije isteka ugovorenog roka dužan, pravovremeno i uz obrazloženje pisanim putem tražiti produženje. U slučaju zakašnjenja u isporuci projektne tehničke dokumentacije, ugovorena je kazna. Prema trećoj privremenoj situaciji, zaključno s listopadom 2012., obavljene su usluge u vrijednosti 1.479.830,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Sastavni dio situacije je pregled stanja radova po fazama, prema kojem su izvršene tri od pet faza. Prema pisanom obrazloženju Grada, razlog višegodišnjeg kašnjenja je prilagođavanje projekta novim zakonskim aktima i posebnim uvjetima lokacijske dozvole, uvjetima uređenja građevinske čestice, zelenih i parkirnih površina, posebnih uvjeta Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode i drugo. Nadalje je navedeno da je tijekom projektiranja utvrđena potreba za dodatnom stabilizacijom terena radi izrazitog nagiba, dodatna ispitivanja tla, te izrada elaborata i posebnih projekata zaštite građevnih jama. Obrazloženo je da se nakon navedenih radnji moglo pristupiti izradi glavnih projekata, te reviziji projektne dokumentacije za ishođenje potvrde glavnog projekta, odnosno izvršenja ugovora. Potvrda glavnog projekta je izdana 18. veljače 2013., što je 49 mjeseci nakon isteka ugovorenog roka.

Radovi na sanaciji pročelja zgrade Tehničkog muzeja (1. etapa) u vrijednosti 7.197.250,00 kn su ugovoreni početkom svibnja 2009., a rok za izvođenje radova je 120 kalendarskih dana od uvođenja u posao (21. svibnja 2009.), odnosno do sredine rujna 2009. Radovi u vrijednosti 7.322.685,00 kn su završeni koncem veljače 2013., odnosno 41 mjesec nakon isteka ugovorenog roka. Pri izvođenju radova je utvrđena potreba sanacije osnovne drvene konstrukcije hale A koja je ugovorena početkom srpnja 2009., s istim izvoditeljem odabranim u otvorenom postupku javne nabave u vrijednosti 4.367.155,00 kn i rokom izvođenja 90 kalendarskih dana od uvođenja u posao.

Izvoditelj je uveden u posao sredinom kolovoza 2009., a radovi su završeni sredinom travnja 2013., što je 42 mjeseca nakon ugovorenog roka. Koncem travnja 2013., sastavljen je zapisnik o okončanom obračunu i ispostavljena okončana situacija prema kojima su radovi izvedeni u vrijednosti 4.433.054,00 kn. U završnom izvješću nadzornog inženjera je navedeno da su kod izvođenja radova na osnovnoj drvenoj konstrukciji uočeni nedostaci u projektnoj dokumentaciji zbog kojih je bilo potrebno obaviti dodatne zahvate, te su pojedini radovi obavljani više, a pojedini manje. Navedeno je da, zbog nepredviđenih radova, zahtjeva investitora da se pojedine cjeline izvedu u cijelosti, te zbog financiranja snimke postojećeg stanja i statičkog proračuna drvene konstrukcije u okviru ugovorenih sredstava s izvoditeljem, prema 18 stavki ugovornog troškovnika radovi nisu izvedeni. Zaključeno je da navedene stavke treba obuhvatiti budućim ugovorom o sanaciji drvene konstrukcije, te da je vrijeme završetka u potpunosti opravdano i da nema temelja za obračun ugovorne kazne za zakašnjenje u izvođenju radova.

Radovi na izgradnji parka kod islamskog centra s komunalnom infrastrukturom i spomen obilježjem su ugovoreni sredinom kolovoza 2011. u vrijednosti 3.010.925,00 kn (2.447.906,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost), a rok za izvođenje radova je 120 dana od dana uvođenja u posao (6. rujna 2011.), odnosno do 3. siječnja 2012. Dodatni radovi u vrijednosti 762.396,00 kn ili 24,9% vrijednosti osnovnog ugovora, ugovoreni su sredinom rujna 2012. ili osam mjeseci nakon isteka ugovorenog roka, s istim izvoditeljem, na temelju zahtjeva nadležnog gradskog ureda i nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. U zahtjevu nadležnog gradskog ureda je navedeno da su za dovođenje objekata do funkcionalne cjeline neophodni dodatni radovi koji nisu obuhvaćeni osnovnim ugovorom, te radovi koji su ugovoreni osnovnim troškovnikom, ali su neophodni u većim količinama. Ugovoreni rok izvođenja dodatnih radova je 60 dana od uvođenja u posao (19. rujna 2012.), odnosno do 17. studenoga 2012. Sredinom prosinca 2012. je ispostavljena privremena situacija prema kojoj su radovi ugovoreni osnovnim ugovorom izvedeni u iznosu 2.914.365,00 kn. Prema okončanoj situaciji za dodatne radove koja je ispostavljena početkom studenoga 2012., radovi su izvedeni u vrijednosti 761.987,00 kn. Godinu dana nakon isteka ugovorenog roka, odnosno sredinom siječnja 2013., zaključen je dodatak osnovnom ugovoru iz 2011., prema kojemu je rok izvođenja radova produžen do početka ožujka 2013. Za izvedene radove do konca svibnja 2013. u ukupnoj vrijednosti 2.445.959,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, početkom lipnja 2013. je ispostavljena okončana situacija.

Radovi na rekonstrukciji prometnice u Ulici Roberta Frangeša Mihanovića su ugovoreni sredinom ožujka 2012. u vrijednosti 1.465.124,00 kn, a rok izvođenja radova je 90 dana od dana uvođenja u posao (2. travnja 2012.), odnosno do konca lipnja 2012. Sredinom srpnja 2012. je ispostavljena druga privremena situacija prema kojoj su radovi izvedeni u vrijednosti 1.317.092,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Na temelju zahtjeva nadležnog gradskog ureda i nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, s istim izvoditeljem je sredinom svibnja 2013., odnosno devet mjeseci nakon isteka ugovorenog roka zaključen ugovor za izvođenje dodatnih radova u vrijednosti 248.303,00 kn ili 16,9% vrijednosti osnovnog ugovora. U zahtjevu je obrazloženo da je pri izvođenju radova, nakon snimanja kamerom, utvrđeno da je neophodno rekonstruirati kanal na dijelu prometnice koji nije u funkciji. Izvođenje dodatnih radova je ugovoreno u roku 20 dana od zaključenja ugovora.

Sredinom lipnja 2013. je sastavljen zapisnik o primopredaji izvedenih radova ugovorenih osnovnim ugovorom, prema kojemu su radovi izvedeni u vrijednosti 1.060.297,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost.

Radovi na uređenju Vinkovačke i Biokovske ulice s komunalnom infrastrukturom u vrijednosti 1.450.960,00 kn su ugovoreni koncem ožujka 2012. sa zajednicom ponuditelja odabranom u otvorenom postupku javne nabave. Ugovoreno je izvođenje radova u roku 70 dana od dana uvođenja u posao (26. lipnja 2012.), odnosno do početka rujna 2012. Na temelju zahtjeva nadležnog gradskog ureda i nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, početkom travnja 2012., odnosno sedam mjeseci nakon ugovorenog roka izvođenja radova, s istim izvoditeljem je zaključen ugovor za izvođenje dodatnih radova u vrijednosti 361.913,00 kn ili 24,6% vrijednosti osnovnog ugovora. U zahtjevu nadležnog gradskog ureda je obrazloženo da su se tijekom izvođenja radova pojavili dodatni radovi koji nisu bili predviđeni osnovnim ugovorom niti projektom, kao ni rekonstrukcija prilaza osnovnoj školi koji s Vinkovačkom ulicom čini cjelinu. Ugovoren je rok izvođenja dodatnih radova 20 dana od zaključivanja ugovora. U zapisnicima o primopredaji izvedenih radova povjerenstvo je utvrdilo da su radovi izvedeni u ugovorenoj vrijednosti i ugovorenom roku. Za radove ugovorene osnovnim ugovorom zapisnik o primopredaji je sastavljen 26. travnja 2013., odnosno 10 mjeseci nakon isteka ugovorenog roka, a za dodatne radove zapisnik je sastavljen 29. travnja 2013. Tražena dokumentacija iz koje je vidljivo kada su radovi okončani, nije dostavljena Državnom uredu za reviziju.

Radovi na izgradnji javne prometnice (Radničke ceste od Ulice grada Vukovara do Heinzelove ulice) s oborinskom odvodnjom, građevinske radove za potrebe semaforских instalacija i humusiranje zelenih površina su ugovoreni sredinom lipnja 2012. u vrijednosti 16.016.748,00 kn, a rok izvođenja radova je 75 dana od dana uvođenja u posao (4. srpnja 2012.), odnosno do sredine listopada 2012. U siječnju 2013. je zaključen dodatak osnovnom ugovoru prema kojemu je rok izvođenja radova do sredine ožujka 2013. Na temelju zahtjeva izvoditelja, mišljenja nadzornog inženjera i nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, s izvoditeljem je koncem siječnja 2013. zaključen ugovor za izvođenje naknadnih radova u vrijednosti 1.689.141,00 kn ili 10,6% vrijednosti osnovnog ugovora, s rokom izvođenja 30 dana od uvođenja u posao. U obrazloženju izvantržkovničkih radova je navedeno da su radovi na rekonstrukciji i proširenju navedene ulice započeti 2008., na temelju izrađene projektne dokumentacije i da su se izvodili u fazama. Tijekom 2009. i 2010. su se obavljani radovi na izgradnji kolektora, te magistralne vodovodne i plinovodne instalacije za koje je preduvjet bio premještanje 110 kV kabela iz trase kolnika prometnice u novu trasu, što nije učinjeno. Vodovi su dijelom položeni na visinu ispod samog asfaltnog zastora, a elektroenergetska mreža većim dijelom na visini kolnika nove prometnice. Izvantržkovnički radovi za iskop i izgradnju kolničke konstrukcije se odnose na visinsko prilagođavanje i zaštitu elektroenergetske mreže, te dodatnu zaštitu i prilagođavanje druge izgrađene komunalne infrastrukture (novoizgrađenih objekata), što nije bilo usklađeno s projektnom dokumentacijom za rekonstrukciju i proširenje Radničke ceste. Radovi su okončani koncem travnja 2013., odnosno šest mjeseci nakon ugovorenog roka. Prema okončanim situacijama, radovi su izvedeni u vrijednosti 17.571.577,00 kn, od čega se na vrijednost radova prema osnovnom ugovoru odnosi 15.882.436,00 kn, a na dodatne radove 1.689.141,00 kn.

Pojedini radovi su izvedeni više, odnosno manje od ugovorenih, a pojedini (izvedba i održavanje travnjaka, te građevinski radovi na semaforizaciji raskrižja Heinzelove ulice) nisu izvedeni. S obzirom da su zaključivani dodaci osnovnom ugovoru, koji se odnose na radove koji nisu obuhvaćeni projektom i višekratno produljenje roka izvođenja, prije početka radova je trebalo uskladiti projektnu dokumentaciju sa stvarnim stanjem.

Radovi na izgradnji prometnica oko kazete A i šetnice u naselju Središće-zapad u vrijednosti 4.706.521,00 kn su ugovoreni sredinom srpnja 2012., a rok za izvođenje radova je 50 dana od dana uvođenja u posao (25. srpnja 2012.), odnosno do sredine rujna 2012. Prema Zapisniku o primopredaji izvedenih radova, radovi u vrijednosti 4.706.122,00 kn su izvedeni u razdoblju od 31. srpnja do 30. studenoga 2012., odnosno 37 dana nakon ugovorenog roka. Dodatak ugovoru nije zaključen, a u zapisniku nisu navedeni razlozi zakašnjenja u izvođenju radova. Ugovorna kazna nije obračunana. U zapisniku o preuzimanju radova je trebalo utvrditi razlog prekoračenja ugovorenog roka posljedica okolnosti koje se nisu mogle predvidjeti, te u slučaju neopravdanog prekoračenja roka obračunati ugovornu kaznu.

Za nabavu usluga opremanja osnovne škole Remete, nakon prethodno provedenog otvorenog postupka javne nabave, početkom rujna 2012. s izvoditeljem je zaključen ugovor u iznosu 1.578.925,00 kn. Prema ugovoru, rok za obavljanje usluga je tri mjeseca od dana potpisa ugovora, odnosno do početka prosinca 2012. Do konca 2012. izvoditelj je isporučio i zaračunao opremu u vrijednosti 763.375,00 kn. U zapisniku o okončanom obračunu, koji je sastavljen koncem svibnja 2013., navedeno je da je opremanje završeno koncem ožujka 2013., odnosno 112 dana nakon ugovorenog roka. Navedeno je da je razlog prekoračenja roka opremanje objekta uz potpun rad škole, te naknadno opremanje prema zahtjevu projektanta i korisnika. Povjerenstvo je zaključilo da nema osnova za obračun ugovorne kazne. Prema okončanoj situaciji, sastavljenoj koncem travnja 2013., ukupna vrijednost opremanja iznosi 1.578.119,00 kn.

Za obavljanje dodatnih radova (na izgradnji parka kod islamskog centra s komunalnom infrastrukturom i spomen obilježjem, rekonstrukciji Ulice Roberta Frangeša Mihanovića, uređenju Vinkovačke i Biokovske ulice s komunalnom infrastrukturom, te na izgradnji Radničke ceste od Ulice grada Vukovara do Heinzelove ulice), tijekom 2012. su provedeni pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave, uz pozivanje na odredbu članka 26. stavak 2. točka 4. Zakona o javnoj nabavi. Prema navedenoj odredbi, ugovor o javnim radovima se može zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave, za dodatne radove čija ukupna vrijednost ne smije prijeći 25,0% vrijednosti osnovnog ugovora, koji nisu bili uključeni u osnovni projekt, niti u osnovni ugovor, ali su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužni za izvođenje radova opisanih u njima. Prema obrazloženjima, potreba za dodatnim radovima je utvrđena tijekom izgradnje i obavljanjem projektantskog nadzora. Navedena obrazloženja vezana uz donošenje odluka o provođenju pregovaračkih postupaka prema odredbi članka 26. stavka 2. točke 4. Zakona, ne predstavljaju nepredviđene okolnosti koje su pretpostavka za provođenje navedenog postupka.

Prema odredbama članka 105. Zakona o javnoj nabavi, koji se primjenjuje od 1. siječnja 2012., propisano je da ugovorne strane izvršavaju ugovor o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom, da je javni naručitelj obavezan kontrolirati je li izvođenje ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom, te da se izmjene ugovora o javnoj nabavi za vrijeme njegova trajanja smatraju novim ugovorom za koji je javni naručitelj obavezan provesti novi postupak javne nabave ako su te izmjene bitne u odnosu na sadržaj osnovnog ugovora i predstavljaju namjeru ugovornih strana da ponovo određuju osnovne elemente tog ugovora.

Državni ured za reviziju nalaže nabavu roba, radova i usluga obavljati, te postupke nabave provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

S obzirom da su zaključivani dodaci osnovnim ugovorima, koji se odnose na radove koji nisu obuhvaćeni projektom, Državni ured za reviziju predlaže prije početka radova više pozornosti posvetiti izradi cjelokupne dokumentacije, osigurati veći stupanj pripremljenosti projekata kako bi se prije provođenja postupka nabave što preciznije utvrdile ukupne vrste, količine i vrijednost radova, te prije pokretanja novih projekata osigurati sredstava za dovršenje započetih. Također nalaže poduzimanje mjera za izgradnju građevinskih objekata u ugovorenim rokovima, te u slučaju neopravdanog zakašnjenja u izvođenju radova obračunati ugovornu kaznu u skladu s odredbama zaključenih ugovora.

- 5.2. *Grad prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju. Vezano uz nabavu električne energije i plina izravnim ugovaranjem, bez provođenja propisanih postupaka nabave, Grad u očitovanju navodi da su, nakon provedenog prikupljanja podataka o obračunskim mjernim mjestima, potrošnji i ostalim potrebnim podacima, početkom 2012. poduzete radnje za provođenje otvorenog postupka javne nabave za opskrbu električnom energijom. Također navodi da je u lipnju 2012. u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljeno javno nadmetanje, a s obzirom da dvije pristigle ponude nisu udovoljavale traženim uvjetima iz dokumentacije za nadmetanje, sredinom rujna 2012. je donesena odluka o poništenju navedenog postupka. Nadalje navodi da je koncem ožujka 2013., nakon provedenog otvorenog postupka nabave, s odabranim ponuditeljem zaključen okvirni sporazum za opskrbu električnom energijom za razdoblje dvije godine, te da je godišnji ugovor zaključen koncem listopada 2013. Također obrazlaže da je u srpnju 2013., nakon provedenog postupka nabave, za nabavu opskrbe plinom zaključen okvirni sporazum za razdoblje dvije godine, te godišnji ugovor. Navodi da je, zbog sezone grijanja te mogućih oštećenja, opskrbu plinom obavljalo društvo od kojega se plin nabavljao prije otvaranja tržišta.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Grada za 2012. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Revizijom obavljenom za 2011., utvrđene nepravilnosti koje se odnose na evidentiranje dugotrajne materijalne imovine u pripremi prema vrsti, trajnosti i funkciji u obavljanju djelatnosti, evidentiranje rashoda i obveza u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, obavljanje popisa imovine i obveza, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, evidentiranje potraživanja i obveza na temelju zaključenih ugovora o zamjeni zemljišta (nagodbi), gradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture, provođenje postupaka javne nabave i obavljanje radova u skladu s ugovorenim uvjetima, evidentiranje izgradnje komunalne infrastrukture na temelju ugovora s osiguravateljima sredstava za izgradnju komunalne infrastrukture, izradu akta o načinu postupanja s materijalnom imovinom nakon završetka gradnje i stavljanja u uporabu, ponovljene su i u 2012.
 - Računovodstveno poslovanje se obavlja uz primjenu propisa koji uređuju proračunsko računovodstvo. Nefinancijska imovina u pripremi je iskazana u vrijednosti 5.793.935.657,00 kn i najvećim dijelom se odnosi na izgrađene objekte javne rasvjete, vodoopskrbne mreže, odvodnju, javne površine, nerazvrstane ceste, groblja, sportske i druge objekte koji su više godina u uporabi. Spomenutu imovinu je, nakon završetka gradnje i stavljanja u uporabu, u poslovnim knjigama trebalo evidentirati na propisanim računima računskog plana i klasificirati prema vrsti, trajnosti i funkciji, te obaviti propisani ispravak vrijednosti. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2012. nisu evidentirani i iskazani rashodi u iznosu 435.065.964,00 kn, te obveze u iznosu 505.845.081,00 kn. Grad je obavio popis imovine i obveza sa stanjem koncem 2012. kojim nije obuhvaćena nefinancijska imovina koja je u bilanci iskazana u vrijednosti 7.968.244.713,00 kn. (točka 1. Nalaza)
 - Ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 6.404.786.876,00 kn. Koncem godine su potraživanja za proračunske prihode iskazana u iznosu 3.384.677.171,00 kn (od čega u izvanbilančnoj evidenciji 1.010.826.293,00 kn) i manja su za 137.585.208,00 kn ili 4,2% u odnosu na prethodnu godinu. Dospjela potraživanja iznose 2.851.775.114,00 kn ili 44,5% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka u 2012. Potraživanja za proračunske prihode i nadalje su značajna.

Poslove utvrđivanja proračunskih prihoda i naplate potraživanja obavljaju gradska upravna tijela, Porezna uprava i podružnica trgovačkog društva u vlasništvu Grada. Na razini proračuna više službi obavlja prikupljanje prihoda, ali aktivnosti oko utvrđivanja i kontinuirane naplate proračunskih prihoda nisu usklađene, te nisu uvijek poduzimane sve zakonom propisane mjere naplate. Jednakim mjerama naplate ne obuhvaćaju se svi prihodi. Postupci prisilne naplate pojedinih proračunskih prihoda se provode sa zakašnjenjem od nekoliko godina. Nisu utvrđena mjerila i kriteriji kojima je trebalo utvrditi naplativost, odnosno nenaplativost pojedinih potraživanja, što je trebalo utjecati na smanjenje potraživanja, a naročito sumnjivih i spornih. U 2010. je osnovano povjerenstvo radi utvrđivanja svih neutuženih potraživanja i objedinjavanja izvješća o stanju predmeta iz nadležnosti svih gradskih upravnih tijela, te predlaganja načina naplate potraživanja, a u 2012. nije održana niti jedna sjednica povjerenstva. Tijekom 2012. su otpisana potraživanja u ukupnom iznosu 9.746.701,00 kn. Prije otpisa potraživanja, a u svrhu utvrđivanja osnovanosti otpisa, mjerila, kriteriji i procedure za otpis potraživanja nisu doneseni. (točka 2. Nalaza)

- Rashodi i izdaci su iskazani u iznosu 6.433.030.859,00 kn, što je za 32.871.406,00 kn manje u odnosu na prethodnu godinu. Manjak prihoda i primitaka je iskazan u iznosu 28.243.983,00 kn, što s prenesenim manjkom iz prethodnih godina u iznosu 802.058.591,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu 830.302.574,00 kn. S obzirom da u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2012. nisu evidentirani i iskazani rashodi u iznosu 435.065.964,00 kn, za navedeni iznos je manje iskazan manjak prihoda i primitaka. Obveze su koncem godine iskazane u iznosu 1.895.572.865,00 kn, od čega dospjele obveze iznose 447.324.827,00 kn. Od ukupno iskazanih obveza koncem 2012., do vremena obavljanja revizije (rujan 2013.) nisu podmirene obveze u iznosu 974.502.601,00 kn (obveze za povrat sredstava za decentralizirane funkcije u državni proračun 519.683.179,00 kn, obveze za kredite 257.738.860,00 kn, te druge obveze 197.080.562,00 kn). Program mjera kojim bi se predvidjeli kriteriji i mjerila, te način pokrića proračunskog manjka nije donesen.

U okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine su iskazani rashodi za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture u iznosu 193.846.959,00 kn. Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u 2012. su planirana sredstva u iznosu 260.450.000,00 kn, od čega za nerazvrstane ceste 159.050.000,00 kn, javne površine 62.000.000,00 kn, te za druge objekte 39.400.000,00 kn. Prema zaključku gradonačelnika, obavljena je preraspodjela sredstava planiranih u proračunu za 2012., na način da su za 12.000.000,00 kn povećana planirana sredstva za izgradnju javnih površina, što je za 19,4% više u odnosu na sredstva planirana Programom gradnje. Za isti iznos su smanjena planirana sredstva za izgradnju nerazvrstanih cesta. Programom gradnje je, uz odobrenje gradonačelnika, moguće povećanje pojedinih stavki programa do 15,0% planiranih sredstava. (točka 3. Nalaza)

- Za izgradnju osnovne škole i kombinirane dječje ustanove je u 2012. zaključen ugovor kojim je ugovorena gradnja, opremanje i financiranje objekata u vrijednosti 161.544.441,00 kn. Prije objave poziva za iskazivanje interesa za gradnju i opremanje objekata, Grad nije sačinio analizu mogućih načina financiranja izgradnje objekata, kako bi odabrao najpovoljniji način financiranja i kako bi se proračunska sredstva koristila ekonomično i učinkovito. U ponudbenoj dokumentaciji na temelju koje je objavljen poziv za iskazivanje interesa za gradnju i opremanje objekata nisu jasno definirani kriteriji za utvrđivanje i vrednovanje najpovoljnije ponude. (točka 4. Nalaza)
- Planom nabave za 2012. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 1.116.539.847,00 kn. Prema registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, u 2012. je zaključeno 612 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 817.511.036,00 kn i 23 okvirna sporazuma za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 109.369.594,00 kn. Nabava električne energije i plina u ukupnoj vrijednosti 15.965.010,00 kn je obavljena izravnim ugovaranjem, bez provođenja propisanih postupaka javne nabave.

Rashodi za nabavu građevinskih objekata, postrojenja i opreme i druge imovine su ostvareni u iznosu 453.493.440,00 kn, a rashodi za dodatna ulaganja na građevinskim objektima u iznosu 43.139.080,00 kn. Za nabavu radova, usluga i opreme su provedeni postupci javne nabave i s odabiranim ponuditeljima su zaključeni ugovori. Pri izgradnji pojedinih objekata, te izradi projektne dokumentacije, radovi i usluge nisu izvedeni u ugovorenim rokovima. Također su za pojedine radove, koji nisu obuhvaćeni projektom, zaključivani dodaci osnovnom ugovoru i novi ugovori, a zbog nepripremljenosti projektne dokumentacije, za pojedine radove je višekratno ugovarano produženje roka. Ugovori za obavljanje dodatnih radova na pojedinim objektima su zaključivani nekoliko mjeseci nakon isteka ugovorenog roka. Za nabavu dodatnih radova u vrijednosti 3.061.753,00 kn su provedeni pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave, iako nisu bile ispunjene pretpostavke za provođenje navedenog postupka. (točka 5. Nalaza)

4. Grad je jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, jedinica je lokalne samouprave koja ujedno ima i položaj područne (regionalne) samouprave. Obuhvaća 70 naselja i prema popisu stanovništva iz 2011. ima 790 017 stanovnika. Za obavljanje poslova iz djelokruga lokalnog i područnog značenja, osnovana su gradska upravna tijela. Grad ima 2 755 zaposlenika. Tijekom 2012. i u vrijeme obavljanja revizije zakonski predstavnik Grada je gradonačelnik Milan Bandić. Proračun je donesen u skladu s propisima. U izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, iskazani su ostvareni prihodi i primici u iznosu 6.404.786.876,00 kn, ostvareni rashodi i izdaci u iznosu 6.433.030.859,00 kn, te manjak prihoda i primitaka u iznosu 28.243.983,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodne godine iznosi 802.058.591,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 830.302.574,00 kn ili 13,0% u odnosu na ostvarene prihode i primitke za 2012. Program mjera kojim će se predvidjeti kriteriji i mjerila, te način pokrića proračunskog manjka nije donesen.

Vrijednosno najznačajniji izvor financiranja javnih potreba su prihodi od poreza u iznosu 4.594.849.305,00 kn ili 71,7%, upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada 994.472.966,00 kn ili 15,5%, te imovine 401.141.291,00 kn ili 6,3%. Prihodi i primici koji imaju zakonom propisanu namjenu su ostvareni u iznosu 1.419.394.221,00 kn ili 22,2% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Potraživanja koncem 2011. iznose 3.384.677.171,00 kn (od čega u izvanbilančnoj evidenciji 1.010.826.293,00 kn) i veća su za 137.585.208,00 kn ili 4,2% u odnosu na prethodnu godinu. Obveze su koncem godine iskazane u iznosu 1.895.572.865,00 kn, a odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 1.257.461.755,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine 117.748.054,00 kn, obveze za kredite i zajmove 519.592.341,00 kn, te odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja 770.715,00 kn. Dospjele obveze koncem godine iznose 447.324.827,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu su manje za 124.804.921,00 kn ili 21,8%. Od ukupno iskazanih obveza koncem 2012., do vremena obavljanja revizije (rujan 2013.) nisu podmirene obveze u iznosu 974.502.601,00 kn. Stanje primljenih kredita i zajmova koncem 2012. iznosi 519.592.341,00 kn. Grad se u 2012. zadužio u iznosu 150.000.000,00 kn. Stanje jamstava iznosi 781.708.919,00 kn, a dana su trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama kojima je Grad osnivač. Stanje danih suglasnosti koncem 2012. iznosi 3.241.083.069,00 kn. Stanje danih zajmova koncem 2012. iznosi 29.041.804,00 kn. Proračunska sredstva su korištena za obavljanje poslova lokalnog i područnog (regionalnog) značaja na području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, kulture, sporta, prometa, prometne infrastrukture i komunalnog gospodarstva. Vrijednosno značajniji rashodi i izdaci su ostvareni za materijalne rashode u iznosu 2.157.781.351,00 kn ili 33,5%, zaposlene 1.429.008.707,00 kn ili 22,2%, ostale rashode (kapitalne pomoći, tekuće donacije i drugo) 929.121.511,00 kn ili 14,4%, subvencije 718.167.120,00 kn ili 11,2% i nabavu nefinancijske imovine 568.183.268,00 kn ili 8,8% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Sustav unutarnjih financijskih kontrola je ustrojen, ali nije u potpunosti učinkovit u pojedinim segmentima poslovanja i ne funkcionira u dovoljnoj mjeri i na način kojim bi se spriječili odnosno otklonili nedostaci i nepravilnosti u poslovanju Grada. Revizijom za 2012. utvrđene nepravilnosti koje se odnose na računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, raspolaganje imovinom, te provođenje postupaka javne nabave, dijelom su posljedica neučinkovitog sustava unutarnjih kontrola i utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.