



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD ZAGREB

Zagreb, studeni 2017.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje i izvršenje proračuna	3
	Financijski izvještaji	4
II.	REVIZIJA ZA 2016.	11
	Ciljevi i područja revizije	11
	Metode i postupci revizije	11
	Nalaz za 2016.	12
III.	MIŠLJENJE	37



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/17-02/9
URBROJ: 613-02-03-17-7

Zagreb, 24. studenoga 2017.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA ZAGREBA ZA 2016.

Na temelju odredbi članka 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 2016.

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

Postupci revizije provedeni su od 1. veljače do 24. studenoga 2017.

I. PODACI O GRADU

Djelokrug 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 19/13 i 137/15) i Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15). Položaj i ustrojstvo Grada, koji je jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, uređeni su odredbama Zakona o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08, 36/09 i 119/14). 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. U skladu s Odlukom o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 158/13), Grad je razvrstan u IV. skupinu jedinica područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti veća od 125,0 % prosjeka Republike Hrvatske.

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 unaprjeđenje 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 druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih, stručnih i pomoćno - tehničkih poslova iz djelokruga Grada, ustrojena su 22 upravna tijela (19 ureda, dvije službe i zavod). Grad je koncem 2016. imao 2 747 zaposlenika. Prema podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2016. (Narodne novine 50/16), Grad ima 326 proračunskih korisnika (javna vatrogasna postrojba, dječji vrtići, škole, učenički domovi, domovi zdravlja, bolnice, zavodi, domovi za starije i nemoćne, ustanove kulture, ustanove socijalne skrbi i druge ustanove). Tijekom 2016., Grad je u svom proračunu osiguravao sredstva za materijalne rashode i plaće 8 946 zaposlenika (na bazi sati rada) u proračunskim korisnicima. Također, u proračunu Grada se iz decentraliziranih sredstava financiraju rashodi 220 proračunskih korisnika (osnovne, srednje škole i učenički domovi, zdravstvene ustanove, domovi za starije i nemoćne osobe te javna vatrogasna postrojba).

Grad je osnivač tri trgovačka društva (Zagrebački holding, Razvojna agencija Zagreb-TPZ i Zagrebački centar za gospodarenje otpadom), ima udjele u temeljnom kapitalu pet trgovačkih društava (Integrirani promet zagrebačkog područja 60,0 %, Terme Zagreb 50,0 %, Apis IT, Zagreb 49,0 %, Zračna luka Zagreb 35,0 % i Bicro Biocentar, Zagreb 13,0 %) i dionice u tri trgovačka društva (Vodoprivreda Zagreb 37,66 %, Industrogradnja grupa, Zagreb 4,58 % i Magma, Zagreb 2,02 %).

Gradska skupština ima 51 zastupnika. Tijekom 2016. i u vrijeme obavljanja revizije, zakonski predstavnik Grada je gradonačelnik Milan Bandić.

Planiranje i izvršenje proračuna

Proračunom su prihodi i primici, te rashodi i izdaci planirani u iznosu 8.702.170.000,00 kn. U listopadu 2016. je donesena izmjena i dopuna proračuna kojom su ukupni prihodi i primici, te rashodi i izdaci planirani u iznosu 8.847.170.000,00 kn, što je za 145.000.000,00 kn ili 1,7 % više od proračuna. U računu financiranja su planirani primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 249.707.000,00 kn, te izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 254.760.000,00 kn.

Na temelju odredbi Statuta i Odluke o izvršavanju proračuna Grada za 2016., gradonačelnik je tijekom 2016. donio dva Zaključka o preraspodjeli sredstava planiranih u proračunu Grada za 2016., prema kojima je izvršena preraspodjela i prenamjena sredstava.

Prema podacima iz Godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna Grada za 2016., prihodi i primici su ostvareni u iznosu 8.391.051.032,00 kn, što je za 456.118.968,00 kn ili 5,2 % manje od planiranih. Rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 8.451.225.472,00 kn, što je za 395.944.528,00 kn ili 4,5 % manje od planiranih. Vrijednosno značajnije smanjenje prihoda i primitaka se odnosi na prihode od poreza i prireza na dohodak te prihode od prodaje nefinancijske imovine koji su ostvareni za 272.236.010,00 kn ili 3,8 % manje od planiranih. Vrijednosno značajnije smanjenje rashoda i izdataka se odnosi na materijalne rashode, financijske rashode i rashode za nabavu nefinancijske imovine koji su ostvareni za 388.268.155,00 kn ili 11,5 % manje od planiranih. U proračun, izmjene i dopune proračuna te u Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Grada za 2016. su uključeni prihodi i primici Grada, vlastiti i namjenski prihodi proračunskih korisnika te rashodi i izdaci koji se iz njih financiraju.

Odlukom o izvršavanju proračuna Grada Zagreba za 2016. određeno je da proračunski korisnici - ustanove kojima je Grad osnivač imaju pravo zadržati vlastite prihode i koristiti ih isključivo prema kriterijima koje utvrdi gradonačelnik. Prema navedenoj Odluci, prihodi od vlastite djelatnosti korisnika se planiraju u financijskom planu, a iskazuju se u konsolidiranim financijskim izvještajima proračuna polugodišnje i godišnje. O ostvarenim i utrošenim prihodima od vlastite djelatnosti korisnici izvješćuju nadležna gradska upravna tijela.

U skladu s odredbama članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15), u prosincu 2015. je donesena projekcija proračuna Grada za sljedeće dvije godine, odnosno za 2017. i 2018. Prema spomenutoj projekciji, prihodi i primici odnosno rashodi i izdaci su za 2017. planirani u iznosu 8.572.170.000,00 kn, te za 2018. u iznosu 8.582.170.000,00 kn. Grad je donio plan razvojnih programa u kojemu su sadržani ciljevi i prioriteti razvoja Grada povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. U navedenom planu su iskazani rashodi za investicije i kapitalne pomoći planirane od 2016. do 2018. prema programima, godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračun, te prema nositeljima programa. Uz izmjene i dopune proračuna donesene su izmjene i dopune plana razvojnih programa.

Financijski izvještaji

Grad vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji, dostavljeni nadležnim institucijama u propisanom roku i objavljeni na mrežnim stranicama Grada (osim Bilješki uz financijske izvještaje).

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

U izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2016., iskazani su prihodi i primici Grada te rashodi i izdaci Grada i proračunskih korisnika u dijelu u kojem ih Grad financira iz svojih prihoda.

Prema podacima iz navedenog Izvještaja, ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 6.872.763.990,00 kn, što je za 472.089.812,00 kn ili 7,4 % više u odnosu na prethodnu godinu.

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

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2015.	Ostvareno za 2016.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi od poreza	4.543.313.469,00	4.825.405.506,00	106,2
2.	Pomoći	150.593.249,00	102.204.568,00	67,9
3.	Prihodi od imovine	411.420.655,00	395.969.031,00	96,2
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	970.816.678,00	995.429.073,00	102,5
5.	Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija	2.881.877,00	479.627,00	16,6
6.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	81.955.220,00	56.674.177,00	69,2
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	45.291.925,00	50.854.117,00	112,3
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	194.401.105,00	445.747.891,00	229,3
	Ukupno	6.400.674.178,00	6.872.763.990,00	107,4

Vrijednosno značajniji su prihodi od poreza u iznosu 4.825.405.506,00 kn ili 70,2 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 995.429.073,00 kn ili 14,5 %, primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 445.747.891,00 kn ili 6,5 % te prihodi od imovine u iznosu 395.969.031,00 kn ili 5,8 %. Svi drugi prihodi iznose 210.212.489,00 kn i imaju udjel 3,0 %.

U odnosu na prethodnu godinu prihodi od poreza su ostvareni više za 282.092.037,00 kn ili 6,2 % (najvećim dijelom zbog povećanja prihoda od poreza i prireza na dohodak) te primici od financijske imovine i zaduživanja za 251.346.786,00 kn ili 129,3 %, a manje su ostvareni prihodi od pomoći za 48.388.681,00 kn ili 32,1 % (najvećim dijelom zbog manje ostvarenih pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije) i prihodi od imovine za 15.451.624,00 kn ili 3,8 % (zbog manje ostvarene naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru).

Prihodi i primici koji imaju propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 1.812.816.125,00 kn ili 26,4 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

Prihodi od poreza su ostvareni u iznosu 4.825.405.506,00 kn i odnose se na prihode od poreza i prireza na dohodak u iznosu 4.528.494.865,00 kn, poreza na promet nekretnina u iznosu 166.543.827,00 kn, županijske poreze (porez na cestovna motorna vozila, na nasljedstva i darove te automate za zabavne igre) u iznosu 88.550.851,00 kn te gradske poreze (porez na tvrtku, na potrošnju te kuće za odmor) u iznosu 41.815.963,00 kn. Uveden je prirez porezu na dohodak 18,0 %. Razrez i naplatu poreza obavlja Porezna uprava uz naknadu 5,0 % ukupno naplaćenih prihoda.

Prihodi od pomoći ostvareni su u iznosu 102.204.568,00 kn i odnose se na tekuće pomoći u iznosu 80.178.979,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu 22.025.589,00 kn.

U okviru tekućih pomoći iskazane su pomoći iz drugih proračuna u iznosu 64.731.836,00 kn, pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 7.268.532,00 kn, iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava Europske unije (za realizaciju dva projekta) u iznosu 4.450.446,00 kn, od institucija i tijela Europske unije (za realizaciju 13 projekata) u iznosu 2.423.817,00 kn, te od izvanproračunskih korisnika u iznosu 1.304.348,00 kn (najvećim dijelom iz Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za stručno osposobljavanje mladih). Vrijednosno značajniji prihodi od pomoći iz drugih proračuna odnose se na pomoći Ministarstva znanosti obrazovanja i sporta u iznosu 53.932.665,00 kn (za sufinanciranje najamnine za sportsku dvoranu u iznosu 28.453.125,00 kn, javnog međumjesnog prijevoza učenika srednjih škola u iznosu 20.079.060,00 kn i programa u predškolskom odgoju u iznosu 5.400.480,00 kn), pomoći Ministarstva poduzetništva i obrta za subvencioniranje kamata za razvoj poduzetništva u iznosu 4.049.137,00 kn te iz Državnoga izbornog povjerenstva za provođenje parlamentarnih izbora u iznosu 1.289.004,00 kn.

U okviru kapitalnih pomoći iskazane su pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava Europske unije za dva projekta u iznosu 18.411.351,00 kn te sredstva primljena izravno od Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u iznosu 3.614.238,00 kn za financiranje raznih projekata (energetska obnova dječjih vrtića, izgradnja plinskog sustava na odlagalištu Jakuševac).

Prihodi od imovine su ostvareni u iznosu 395.969.031,00 kn i odnose se na prihode od nefinancijske imovine u iznosu 388.807.042,00 kn, financijske imovine (prihodi iz dobiti trgovačkih društava, prihodi od kamata na depozite po viđenju i zateznih kamata te drugi prihodi) u iznosu 6.903.768,00 kn te kamata na dane zajmove u iznosu 258.221,00 kn.

Prihodi od nefinancijske imovine se odnose na prihode od naknada za ceste u iznosu 192.650.634,00 kn (od godišnje naknade za uporabu javnih cesta koja se plaća pri registraciji motornih vozila 191.978.161,00 kn), prihode od zakupa i iznajmljivanja imovine (najvećim dijelom od zakupa poslovnih objekata, najma stanova i naknade za korištenje javnih površina za postavljanje reklamnih panoa) u iznosu 125.162.468,00 kn, naknada za korištenje nefinancijske imovine (spomeničke rente, naknade za korištenje prostora elektrana, naknade za pravo puta za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu, naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta te lovozakupnine) u iznosu 28.911.876,00 kn, naknada za koncesije u iznosu 21.939.753,00 kn (izgradnju i upravljanje zračnom lukom, obavljanje javnozdravstvene službe, distribuciju plina i toplinske energije i druge vrijednosno manje značajne koncesije) te od naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru u iznosu 20.142.311,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada su ostvareni u iznosu 995.429.073,00 kn, a vrijednosno značajniji su prihodi od komunalne naknade u iznosu 703.035.157,00 kn, komunalnog doprinosa u iznosu 127.063.006,00 kn, sufinanciranja u iznosu 94.159.347,00 kn, prodaje državnih biljega u iznosu 24.499.751,00 kn i naknade za odlaganje otpada u iznosu 15.214.099,00 kn. Prihodi od sufinanciranja su najvećim dijelom ostvareni sudjelovanjem roditelja u ekonomskoj cijeni programa predškolskog odgoja u iznosu 85.000.977,00 kn te od suvlasnika zgrada u programu obnove zgrada u iznosu 8.754.729,00 kn.

Prihodi od kazni, upravnih mjera i ostali prihodi su ostvareni u iznosu 56.674.177,00 kn. Vrijednosno značajniji su prihodi od gradskih novčanih kazni i oduzete imovinske koristi u iznosu 20.517.331,00 kn, pripadajućeg dijela sredstava od prodaje stanova iz Programa poticane stanogradnje 11.230.925,00 kn, povrata režijskih troškova 3.595.282,00 kn i povrata troškova postupka po tužbama Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada 3.512.993,00 kn.

Prihodi od sredstva iz Programa poticane stanogradnje se odnose na pripadajući dio sredstava od prodaje stanova koja Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (dalje u tekstu: Agencija) doznaju u proračun Grada jer je za izgradnju stanova osigurao građevinsko zemljište i/ili financirao uređenje komunalne infrastrukture i priključke na infrastrukturu. Odredbama članka 6. Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (Narodne novine 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12, 7/13 i 26/15) je utvrđeno da Agencija od svake kupoprodaje stana jedinicama lokalne samouprave isplaćuje 35,0 % cijene građevinskog zemljišta, odnosno cijene komunalne infrastrukture i priključaka na infrastrukturu, a koja je utvrđena posebnim ugovorom zaključenim između Agencije i jedinice lokalne samouprave.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 50.854.117,00 kn. U okviru navedenih prihoda, vrijednosno značajniji su prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 22.445.091,00 kn i prihodi od prodaje zemljišta u iznosu 21.345.106,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su u iznosu 445.747.891,00 kn i odnose se na primitke od zaduživanja u iznosu 443.895.714,00 kn, primljene povrate glavnice danih zajmova i depozita 1.607.271,00 kn te primitke od prodaje dionica 244.906,00 kn.

Primici od zaduživanja se odnose na kreditno zaduženje kod poslovne banke u iznosu 200.000.000,00 kn, nabavu građevinskog objekta na obročnu otplatu (robni zajam) 117.271.634,00 kn, zaduživanje putem faktoringa 111.530.950,00 kn te primitak preostalih sredstava od Hrvatske banke za obnovu i razvitak 15.093.130,00 kn s osnove zaduživanja prethodne godine (u 2015. je pribavljena suglasnost Vlade Republike Hrvatske i zaključen ugovor s poslovnim bankom o zaduživanju u iznosu 18.000.000,00 kn).

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2016., ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 6.934.103.586,00 kn, što je za 562.861.465,00 kn ili 8,8 % više u odnosu na prethodnu godinu.

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

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2015.	Ostvareno za 2016.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	455.008.427,00	466.015.518,00	102,4
2.	Materijalni rashodi	1.607.350.652,00	1.710.806.867,00	106,4
3.	Financijski rashodi	115.731.073,00	98.922.310,00	85,5
4.	Subvencije	632.749.598,00	650.627.019,00	102,8
5.	Pomoći	1.967.457.417,00	2.018.392.784,00	102,6
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	377.773.738,00	369.538.955,00	97,8
7.	Ostali rashodi	679.371.144,00	823.817.708,00	121,3
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	262.989.803,00	542.097.161,00	206,1
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	272.810.269,00	253.885.264,00	93,1
	Ukupno	6.371.242.121,00	6.934.103.586,00	108,8
	Višak prihoda i primitaka	29.432.057,00	0,00	-
	Manjak prihoda i primitaka	0,00	61.339.596,00	-

Vrijednosno značajniji rashodi su pomoći u iznosu 2.018.392.784,00 kn ili 29,1 %, materijalni rashodi u iznosu 1.710.806.867,00 kn ili 24,7 %, ostali rashodi u iznosu 823.817.708,00 kn ili 11,9 %, subvencije u iznosu 650.627.019,00 kn ili 9,4 %, te rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 542.097.161,00 kn ili 7,8 %. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 1.188.362.047,00 kn i imaju udjel 17,1 % u ukupnim rashodima i izdacima.

Rashodi za zaposlene se odnose na bruto plaće u iznosu 379.088.554,00 kn, doprinose na plaće u iznosu 64.667.729,00 kn i druge rashode za zaposlene u iznosu 22.259.235,00 kn. Rashodi za zaposlene su u odnosu na prethodnu godinu ostvareni više za 11.007.091,00 kn ili 2,4 %. Vrijednosno značajnije povećanje u odnosu na prethodnu godinu se odnosi na druge rashode za zaposlene koji su ostvareni više za 8.424.652,00 kn ili 60,9 %.

Materijalni rashodi ostvareni u iznosu 1.710.806.867,00 kn se odnose na rashode za usluge u iznosu 1.551.981.793,00 kn, rashode za materijal i energiju 84.279.821,00 kn, ostale nespomenute rashode poslovanja 55.158.039,00 kn (vrijednosno značajniji se odnose na naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, povjerenstava i slično 33.573.620,00 kn), te naknade troškova zaposlenima i osobama izvan radnog odnosa 19.387.214,00 kn. Vrijednosno značajnije povećanje u odnosu na prethodnu godinu se odnosi na rashode za usluge koji su ostvareni više za 101.826.013,00 kn. U okviru rashoda za usluge vrijednosno značajniji su rashodi za usluge održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture u iznosu 735.200.436,00 kn te zakupnine i najamnine u iznosu 411.378.691,00 kn.

Rashodi za subvencije su ostvareni u iznosu 650.627.019,00 kn. Odnose se na subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru u iznosu 605.271.665,00 kn i subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora u iznosu 45.355.354,00 kn. Vrijednosno značajnije subvencije su dane za sufinanciranje javnog gradskog prijevoza u iznosu 366.077.263,00 kn, otplate rate lizinga za tramvaje u iznosu 132.900.000,00 kn te za zakup sportske dvorane Arena u iznosu 61.535.629,00 kn.

Pomoći su ostvarene u iznosu 2.018.392.784,00 kn od kojih se vrijednosno značajnije odnose na prijenose sredstava proračunskim korisnicima Grada u iznosu 1.965.732.392,00 kn. Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14 i 115/15), u okviru rashoda za pomoći evidentiraju se i iskazuju prijenosi sredstava proračunskim korisnicima Grada uz primjenu novčanog načela priznavanja rashoda.

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade su ostvareni u iznosu 369.538.955,00 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, pomoći za novorođenčad i druge naknade) u iznosu 215.306.450,00 kn te u naravi (za prehranu i prijevoz socijalno ugroženih građana, ogrjev, realizaciju programa u svrhu neovisnog življenja invalida i stradalnika Domovinskog rata, ljetovanja i zimovanja djece, medicinske rehabilitacije i fizikalne terapije vojnih invalida Domovinskog rata i osoba s invaliditetom, prijevoz učenika i studenata, te smještaj beskućnika) u iznosu 154.232.505,00 kn.

Ostali rashodi su ostvareni u iznosu 823.817.708,00 kn, od čega se na rashode za tekuće donacije odnosi 449.535.240,00 kn ili 54,6 %, a na kapitalne pomoći 316.554.154,00 kn ili 38,4 %. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su više za 144.446.564,00 kn ili 21,3 %, jer su povećani rashodi za tekuće donacije i kapitalne pomoći. Vrijednosno značajnije tekuće donacije se odnose na sufinanciranje javnih potreba u sportu, sportskih priredbi, te korištenja sportskih objekata u iznosu 203.723.148,00 kn, donacije vjerskim i privatnim vrtićima i školama u iznosu 91.821.649,00 kn te financiranje programa kulturnog stvaralaštva (knjižnična, muzejska, kazališna, glazbena, likovna, filmska djelatnost i drugo) u iznosu 48.160.333,00 kn.

Kapitalne pomoći su u vrijednosno najznačajnijem iznosu doznačene za otplate rata kredita prema zaduženjima podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada (za obnovu i rekonstrukciju voznog parka) u iznosu 109.101.822,00 kn i za podmirenje obveza Grada za naknadu za pročišćavanje otpadnih voda u iznosu 95.066.112,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 542.097.161,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su više za 279.107.358,00 kn ili 106,1 %, a vrijednosno značajnije povećanje u iznosu 166.218.890,00 kn se odnosi na rashode za poslovne objekte. Vrijednosno najznačajniji rashodi za nabavu nefinancijske imovine se odnose na rashode za nabavu građevinskih objekata u iznosu 446.347.921,00 kn (od čega 233.375.193,00 kn ili 52,3 % za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture), dodatna ulaganja na građevinskim objektima u iznosu 54.539.545,00 kn, postrojenja i opremu u iznosu 16.947.401,00 kn i zemljišta u iznosu 14.576.602,00 kn.

Manjak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 61.339.596,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iznosi 131.699.366,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u narednom razdoblju iznosi 193.038.962,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2016., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 17.175.321.985,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2016.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2016.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	11.060.117.005,00	11.346.133.986,00	102,6
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	944.359.055,00	964.587.060,00	102,1
1.2.	Građevinski objekti	3.518.117.300,00	3.840.876.146,00	109,2
1.3.	Postrojenja i oprema	28.950.393,00	31.043.280,00	107,2
1.4.	Prijevozna sredstva	5.116.386,00	2.028.988,00	39,7
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	6.470.741.531,00	6.398.428.255,00	98,9
1.6.	Druga nefinancijska imovina	92.832.340,00	109.170.257,00	117,6
2.	Financijska imovina	6.032.127.794,00	5.829.187.999,00	96,6
2.1.	Novčana sredstva	170.568.361,00	71.432.906,00	41,9
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	24.949.814,00	23.011.118,00	92,2
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	17.315.918,00	15.561.582,00	89,9
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	4.418.092.401,00	4.416.763.660,00	99,9
2.5.	Potraživanja za prihode poslovanja	1.053.477.316,00	999.645.934,00	94,9
2.6.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	347.640.564,00	302.686.180,00	87,1
2.7.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	83.420,00	86.619,00	103,8
	Ukupno imovina	17.092.244.799,00	17.175.321.985,00	100,5
3.	Obveze	1.898.595.999,00	2.030.415.922,00	106,9
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	404.458.532,00	332.180.192,00	82,1
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	50.391.704,00	65.529.928,00	130,0
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	1.443.713.018,00	1.632.684.898,00	113,1
3.4.	Odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja	32.745,00	20.904,00	63,8
4.	Vlastiti izvori	15.193.648.800,00	15.144.906.063,00	99,7
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	17.092.244.799,00	17.175.321.985,00	100,5
	Izvanbilančni zapisi	1.314.662.331,00	3.040.954.062,00	231,3

Vrijednost zemljišta je iskazana u iznosu 964.587.060,00 kn, a odnosi se na vrijednost građevinskog zemljišta u iznosu 813.938.112,00 kn i drugog zemljišta u iznosu 150.648.948,00 kn. U odnosu na stanje iskazano početkom 2016., vrijednost zemljišta je na koncu godine veća za 20.228.005,00 kn. Vrijednost građevinskih objekata u iznosu 3.840.876.146,00 kn se odnosi na vrijednost poslovnih objekata (poslovne zgrade i prostori, bolnice, domovi zdravlja, fakulteti, škole, domovi umirovljenika i drugo) u iznosu 2.895.102.714,00 kn, stambenih objekata u iznosu 836.655.799,00 kn i drugih objekata (ceste, plinovod, vodovod i odvodnja, javna rasvjeta i drugo) u iznosu 109.117.633,00 kn. U odnosu na stanje početkom godine, vrijednost građevinskih objekata veća je za 322.758.846,00 kn ili 9,2 %, a najvećim dijelom zbog knjigovodstvenog prijenosa završenih objekata s računa imovine u pripremi na račune imovine u uporabi.

Grad vodi evidenciju nekretnina, prema kojoj raspolaže s 2 947 poslovnih prostora, garaža i zgrada, 5 086 stanova, zemljištem površine 1 642 860 m², te s 470 nekretnina kojih je Grad suvlasnik. U bazi nekretnina evidentirane su i nekretnine za koje nije iskazana vrijednost. Kontinuirano se poduzimaju aktivnosti za uknjižbu nekretnina u zemljišne knjige.

Nefinancijska imovina u pripremi je iskazana u vrijednosti 6.398.428.255,00 kn i u odnosu na stanje početkom godine manja je za 72.313.276,00 kn ili 1,1 %. Odnosi se na vrijednost cesta i drugih prometnih objekata u pripremi 1.357.680.042,00 kn, poslovnih objekata u pripremi 814.846.273,00 kn, stambenih objekata u pripremi 27.758.676,00 kn, te drugih objekata i nefinancijske imovine u pripremi (vodovod i odvodnja, javna rasvjeta, javne površine i drugo) 4.198.143.264,00 kn. Tijekom 2016. povećana je vrijednost nefinancijske imovine u pripremi za vrijednost ulaganja u građevinske objekte i opremu u iznosu 436.595.687,00 kn, a knjigovodstveni prijenos u uporabu je do konca 2016. obavljen za građevinske objekte te postrojenja i opremu u vrijednosti 508.908.964,00 kn.

Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici iskazani su u iznosu 4.416.763.660,00 kn, a odnose se na udjele i dionice trgovačkih društava u iznosu 4.399.977.260,00 kn te obveznice (za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo) u iznosu 16.786.400,00 kn.

Potraživanja su koncem 2016. iskazana u iznosu 1.331.075.905,00 kn. U odnosu na stanje početkom godine manja su za 102.384.175,00 kn ili 7,1 %. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 999.645.934,00 kn, od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 302.686.180,00 kn, dane zajmove u iznosu 15.561.582,00 kn, od zaposlenih u iznosu 135.942,00 kn, više plaćene poreze i doprinose u iznosu 11.874,00 kn te druga potraživanja (za dane predujmove, za bolovanje iznad 42 dana, neutrošena sredstva od proračunskih korisnika, pogrešne uplate) u iznosu 13.034.393,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 1.134.329.975,00 kn.

Potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine odnose se na potraživanja za prihode od prodaje zemljišta u iznosu 171.333.858,00 kn, stambenih objekata (stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, nadstojničkih stanova i stanova za socijalne skupine građana) u iznosu 108.483.440,00 kn te prema ugovorima o pravu građenja u iznosu 22.868.882,00 kn.

Obveze koncem godine iznose 2.030.415.922,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su veće za 131.819.923,00 kn ili 6,9 %, a odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 332.180.192,00 kn, za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 65.529.928,00 kn, za kredite i zajmove u iznosu 1.632.684.898,00 kn, te naplaćeni prihod budućeg razdoblja u iznosu 20.904,00 kn. Koncem godine dospjele obveze iznose 14.669.347,00 kn.

Izvanbilančni zapisi u iznosu 3.040.954.062,00 kn se odnose na sumnjiva i sporna potraživanja za proračunske prihode u iznosu 1.078.798.640,00 kn (od čega 658.159.240,00 kn za komunalnu naknadu, 376.034.523,00 kn za zakupnine, 27.291.681,00 kn za spomeničku rentu i 17.313.196,00 kn za najam stanova), te dana jamstva trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama kojima je Grad osnivač u iznosu 1.962.155.422,00 kn. U 2016. Grad je, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, dao jamstvo trgovačkom društvu u vlasništvu Grada za zaduživanje na rok sedam godina u iznosu 2.300.000.000,00 kn (za refinanciranje obveznica izdanih 2007.), od čega je do konca 2016. iskorišteno 1.800.000.000,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2016.

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 planiranim aktivnostima i namjenama
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima koji mogu imati značajan učinak na financijske izvještaje
- provjeriti druge aktivnosti u vezi s poslovanjem 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 unutarnjih akata. Provjereni su podaci objavljeni na mrežnim stranicama Grada. U pribavljanju revizijskih dokaza korištene su metode pregleda i testiranja dokumentacije metodom slučajnog odabira, analitički postupci, te razgovori sa zaposlenicima kako bi se pribavila obrazloženja o pojedinim poslovnim događajima.

Nalaz za 2016.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: izvršenje naloga i preporuka danih u prošlim revizijama, djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i izvršenje proračuna, računovodstveno poslovanje, financijski izvještaji, prihodi i primici, rashodi i izdaci, imovina, obveze te javna nabava.

Obavljenom revizijom za 2016. su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na izvršenje naloga i preporuka danih u prošlim revizijama, računovodstveno poslovanje, prihode i primitke, rashode i izdatke, obveze i zaduživanje te javnu nabavu.

1. Izvršenje naloga i preporuka danih u prošlim revizijama

1.1. Državni ured za reviziju je u prošlim revizijama utvrdio određene nepravilnosti i propuste i Gradu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

U skladu s odredbom članka 14. stavka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, Grad je dostavio očitovanje s planom izvršenja naloga i preporuka koji sadrži aktivnosti, rokove i osobe odgovorne za izvršenje planiranih aktivnosti.

Revizijom za 2016. je utvrđeno prema kojim nalogima je postupljeno, koji nalozi i preporuke su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- kod evidentiranja poslovnih događaja u vezi sa stjecanjem imovine i obvezama za kredite, poštivana su računovodstvena načela priznavanja primitaka, rashoda i obveza
- Grad je kriterije i mjerila za raspodjelu sredstava za materijalne i financijske rashode za financiranje decentraliziranih funkcija osnovnih i srednjih škola te učeničkih domova za 2016. donio u kolovozu 2016., a za 2017. u ožujku 2017.; Također, Grad je u svibnju 2016. donio odluku kojom je utvrdio mjerila i kriterije za investicijsko ulaganje zdravstvenih ustanova u prostor, medicinsku i nemedicinsku opremu i prijevozna sredstva, investicijsko i tekuće održavanje te informatizaciju zdravstvene djelatnosti
- pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave su provedeni u skladu s propisima o javnoj nabavi.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- u prošlim revizijama je utvrđeno da u glavnoj knjizi na računima imovine, građevinski objekti nisu evidentirani prema vrsti, količini i vrijednosti, a analitička evidencija dugotrajne imovine nije ustrojena, te da popis imovine i obveza sa stanjem koncem godine nije bio cjelovit;

Popisom imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca 2016., popisana je dio nefinancijske imovine (nematerijalna imovina, dio građevinskih objekata u upotrebi, oprema, prijevozna sredstva, sitni inventar, druga nefinancijska imovina), financijska imovina i obveze, dok preostali dio nefinancijske imovine u vlasništvu Grada (zemljište, dio građevinskih objekata i druga imovina u upotrebi te imovina u pripremi) nije obuhvaćen popisom; Tijekom 2016. su poduzimane aktivnosti na utvrđivanju stanja stambenih i poslovnih objekata koji se vode u poslovnim knjigama Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada; Prema Izvješću Središnjeg povjerenstva za popis nepokretne imovine, vrijednost popisanih stanova i poslovnih prostora spomenutog Ureda koncem 2016., iznosi 2.340.805.822,00 kn (od čega vrijednost nekretnina u iznosu 52.329.582,00 kn nije usklađena s knjigovodstvenim stanjem), a vrijednost popisanih stanova i poslovnih objekata te drugih građevinskih objekata u pripremi iznosi 75.866.978,00 kn; Informatička aplikacija Upravljanje imovinom - Evidencija imovine je poboljšana u smislu povezivanja nepokretne imovine s postojećim analitičkim evidencijama i glavnom knjigom. U veljači 2016. donesen je Pravilnik o načinu vođenja baze podataka Upravljanje imovinom Grada, kojim se propisuje oblik, sadržaj i način vođenja baze podataka Grada, odnosno imovinskopravne evidencije koja sadrži osnovne identifikatore, radi mogućnosti povezivanja s analitičkim knjigovodstvom dugotrajne imovine; U tijeku je ustrojavanje analitičke evidencije dugotrajne nefinancijske imovine Grada; Akcijskim planom donesenim u kolovozu 2016. za ustroj analitičke evidencije nepokretne imovine Grada, utvrđeno je da će se jednom godišnje donositi izvješće za nepokretnu imovinu koja je usklađena, dok će se za neusklađenu imovinu popis obavljati kontinuirano tijekom cijele godine, a za ustroj analitičke evidencije je predviđen rok pet godina

- revizijom za 2015. je utvrđeno da, iako su poduzimane mjere za naplatu proračunskih prihoda, potraživanja su i nadalje vrijednosno značajna; S obzirom da se značajan dio potraživanja odnosi na prethodne godine, predloženo je potraživanja razraditi prema rokovima dospijeca, utvrditi mogućnost naplate potraživanja te donijeti odluku o postupanju; Na razini proračuna zaduženo je više službi za prikupljanje proračunskih prihoda, jednakim mjerama naplate nisu obuhvaćeni svi prihodi jer aktivnosti oko utvrđivanja i kontinuirane naplate nisu usklađene, te je u cilju pravodobne i potpune naplate proračunskih prihoda predložena koordinacija navedenih službi, izrada operativnog plana naplate s razradom sustava naplate sumnjivih i spornih potraživanja te mjesečno izvještavanje o financijskim rezultatima naplate; U rujnu 2014. gradonačelnik je imenovao Povjerenstvo za praćenje provedbe naplate prihoda Grada, koje od osnivanja nije održalo ni jednu sjednicu; Također, utvrđeno je da su na temelju zaključaka gradonačelnika, otpisivanja potraživanja, ali u svrhu utvrđivanja osnovanosti otpisa nisu doneseni mjerila, kriteriji i procedure za otpis potraživanja; Revizijom za 2016. je utvrđeno da su od 2014. do konca 2016. donesene procedure obračuna i naplate značajnijih prihoda (potraživanja) iz nadležnosti pet gradskih ureda, a tijekom 2016. započete su aktivnosti naplate prihoda prema donesenim procedurama i izrađen je nacrt procedure obračuna i naplate komunalnog doprinosa; Planovi i aktivnosti za poboljšanje procesa naplate većim dijelom nisu utvrđeni, a predviđeni su spomenutim procedurama;

Planom otklanjanja slabosti i nepravilnosti za 2017. utvrđen je akcijski plan u vezi s izradom i donošenjem procedura obračuna i naplate prihoda iz nadležnosti tri gradska ureda (nije navedena vrsta prihoda) te akcijski plan u vezi s poduzimanjem mjera naplate u okviru dva gradska ureda s rokom otklanjanja nepravilnosti do konca 2017.; U vezi s prijedlogom donošenja mjerila, kriterija i procedura za otpis potraživanja, revizijom za 2016. je utvrđeno da je otpis potraživanja proveden u skladu s propisima; Ukupna potraživanja su koncem 2016. iskazana u iznosu 2.409.874.545,00 kn (od čega izvanbilančno 1.078.798.640,00 kn) i manja su za 30.816.893,00 kn ili 1,3 % u odnosu na prethodnu godinu; U obrascu Bilanca – Obvezni analitički podaci, dospjela potraživanja iskazana su u iznosu 2.213.128.615,00 kn i čine 91,8 % ukupnih potraživanja, od čega je do svibnja 2017. naplaćeno 212.422.892,00 kn ili 9,6 %; Vrijednosno značajnija dospjela potraživanja iskazana bilančno odnose se na potraživanja za komunalni doprinos u iznosu 454.327.658,00 kn, komunalnu naknadu 246.388.701,00 kn, prodaju zemljišta 113.454.054,00 kn, porezne prihode 99.543.294,00 kn, zatezne kamate po osnovi prodaje zemljišta 84.167.573,00 kn i zakup nekretnina 34.146.810,00 kn; Izvanbilančno su evidentirana potraživanja za dana jamstva u iznosu 1.962.155.422,00 kn, te sumnjiva i sporna potraživanja 1.078.798.640,00 kn, za komunalnu naknadu, zakupninu, najamninu i spomeničku rentu; Revizijom za 2016. je utvrđeno da aktivnosti naplate proračunskih prihoda nisu usklađene i koordinirane na razini Grada, a nepravodobno poduzimanje svih raspoloživih mjera naplate (naročito za komunalni doprinos i komunalnu naknadu s rokom dospijeca iz ranijih godina) utjecalo je na povećanje starosti potraživanja i neizvjesnost naplate prihoda zbog mogućeg nastupa zastare;

Prema evidenciji nadležnog gradskog ureda, potraživanja za komunalni doprinos obuhvaćaju potraživanja dospjela na naplatu od 1998. do 2016., od čega se potraživanja u iznosu 173.698.424,00 kn ili 38,2 % odnose na obveznike u stečaju i brisane iz sudskog registra (od čega za potraživanja u iznosu 23.560.499,00 kn od jedne pravne osobe u stečaju nisu poduzimane mjere naplate); Za potraživanja u iznosu 77.279.511,00 kn dospjela u razdoblju od travnja 1998. do svibnja 2014. provedena je ovrha putem Financijske agencije, a naplata većim dijelom nije moguća zbog zastare; Nadalje, na temelju rješenja nadležnog ministarstva (rješavajući po žalbama ovršenika), zbog zastare je poništeno 457 rješenja o utvrđivanju obveze komunalnog doprinosa u iznosu 60.484.348,00 kn u razdoblju od 1998. do siječnja 2015.; Prisilna naplata komunalnog doprinosa na pokretninama i nekretninama ovršenika nije obavljena, te u svrhu osiguranja naplate komunalnog doprinosa nije zasnovano založno pravo na nekretninama uz zaključivanje ugovora s ovršnom klauzulom s Gradom, a što je trebalo učiniti u skladu s odredbama Odluke o komunalnom doprinosu;

Odredbama članka 47. Zakona o proračunu, propisano je da su tijela jedinice lokalne samouprave odgovorna za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti na račun proračuna u skladu s odgovarajućim zakonima i drugim propisima, te stoga Grad svoje aktivnosti i nadalje treba usmjeriti prema korištenju svih resursa koji će omogućiti kreiranje i provođenje učinkovite politike utvrđivanja i naplate proračunskih prihoda (potraživanja) Grada; Također je potrebno poduzeti aktivnosti kako bi Povjerenstvo za praćenje provedbe naplate prihoda obavljalo zadaće prema zaključku o osnivanju

- u prošlim revizijama je utvrđeno da je gradsko poglavarstvo u cilju realizacije gradskog programa Zagrebački model stanogradnje u 2009. donijelo zaključak o prijenosu prava vlasništva zemljišta površine 20 666 m² na lokaciji naselja Podbrežje trgovačkom društvu u vlasništvu Grada; S obzirom na to da do konca 2013. nije započela gradnja stanova na navedenoj lokaciji, dana je preporuka da se poduzmu aktivnosti za povrat zemljišta ili utvrde obveze spomenutog društva, odnosno rokovi i dinamika izgradnje stanova u cilju realizacije gradskog programa stanogradnje; Revizijom za 2015. je utvrđeno da je realizacija projekta izgradnje stanova na lokaciji Podbrežje predviđena u dvije faze; U rujnu 2016. započela je realizacija prve faze izgradnje stanova na spomenutoj lokaciji, ugovaranjem izgradnje četiri stambene zgrade sa 608 stanova; Za drugu fazu izgradnje šest objekata sa 900 stanova izrađena su idejna rješenja i idejni projekt; Revizijom za 2016. je utvrđeno da do lipnja 2017. postupak javne nabave izvoditelja radova nije proveden te nisu izabrani izvoditelji za realizaciju druge faze projekta izgradnje šest stambenih objekata; Grad je i nadalje u obvezi poduzimati aktivnosti za realizaciju gradskog programa Zagrebačkog modela stanogradnje.

Nalozi i preporuka prema kojima nije postupljeno:

- revizijom za 2015. je utvrđeno da kod evidentiranja prihoda, rashoda i imovine nisu dosljedno primjenjivana računovodstvena načela; Navedeno se odnosilo na evidentiranje poslovnih promjena u vezi sa zemljištem stečenim darovnim ugovorom, različite rashode za radove, robe i usluge ostvarene od 2012. do 2015., te obveze prema investitorima koji su financirali izgradnju komunalne infrastrukture; Revizijom za 2016. je utvrđeno da u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2016. nisu evidentirani i iskazani rashodi za nabavu različitih radova, roba i usluga ostvareni od 2010. do 2016. u iznosu 46.104.614,00 kn, te obveze prema investitorima koji su financirali izgradnju komunalne infrastrukture u iznosu 6.243.609,00 kn; Prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, rashodi se iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja odnosno na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju; S obzirom da nabava nefinancijske imovine sredstvima investitora ima obilježje nabave putem robnog zajma, za navedena ulaganja, osim evidentiranja u rashodima i obvezama, trebalo je provesti odgovarajuća evidentiranja u okviru primljenih zajmova
- Grad se robno zadužio bez prethodne suglasnosti Vlade Republike Hrvatske, primici s osnove robnog zaduživanja nisu planirani proračunom, te u godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna Grada (opći i posebni dio) nije iskazan primitak od zaduživanja
- sredstva kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole, te učeničke domove raspoređena su prema školama i domovima, a prethodno nisu utvrđeni kriteriji i mjerila, što je trebalo učiniti prema propisima koji utvrđuju minimalne financijske standarde javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva

- u planiranju, računovodstvenom evidentiranju i izvještavanju ne primjenjuje se klasifikacija izvora financiranja, što je obveza prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, a zbog čega je otežano praćenje utroška prihoda i primitaka koji imaju propisanu namjenu odnosno ostvarenje rashoda prema izvorima financiranja; Aktivnosti u vezi uspostavljanja riznice, nisu poduzimane
- na temelju ugovora o djelu obavljani su upravni i stručni poslovi koji su, prema propisima koji uređuju djelokrug i ustrojstvo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u djelokrugu službenika i namještenika Grada
- za pojedine radove, zbog ugovaranja kratkih rokova te dodatnih radova, višekratno su produžavani rokovi izvođenja radova.

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

- 1.2. *Grad prihvaća naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju. U vezi s primjenom klasifikacije izvora financiranja Grad navodi da je u programskoj aplikaciji za planiranje proračuna te u programskoj aplikaciji FINKO za računovodstveno evidentiranje i izvještavanje, ugrađen modul izvora financiranja što će u narednim razdobljima omogućiti praćenje utroška prihoda i primitaka koji imaju propisanu namjenu, kao i ostvarenje rashoda prema izvorima financiranja. U vezi s ustrojavanjem riznice, obrazlaže da Grad predstavlja organizacijski entitet sa velikim brojem ustrojstvenih jedinica i brojem zaposlenih. Grad ima 22 upravna tijela i 326 proračunska korisnika i upravo zbog velikog broja pravnih subjekata iz različitih djelatnosti, na koje se odnose različiti zakoni i drugi propisi, teško je ustrojiti optimalan informatički sustav kojim bi bili obuhvaćeni svi segmenti poslovanja. Pretpostavka za uvođenje riznice, kao jedinstvenog upravljačkog i informacijskog sustava, je dobra organizacija, međusobna koordinacija organizacijskih jedinica, te definirani stupanj horizontalne, vertikalne i prostorne diferencijacije. Osim navedenog, potrebna su stručna znanja na svim razinama uz jaku i permanentnu informatičku podršku. Nadalje navodi da kontinuirano radi na poboljšanju financijskog upravljanja gradskog sustava kroz doradu aplikativnih rješenja, utvrđivanje boljih procedura i instrumenata za planiranje i izvršavanje proračuna što doprinosi pomacima kako u upravljačkom, tako i informatičkom smislu.*

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. Grad je obvezan voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15 i 2/17) i drugim propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo.

Uočene nepravilnosti se odnose na evidentiranje poslovnih događaja i sastavljanje bilješki uz financijske izvještaje.

- Evidentiranje poslovnih događaja

U glavnoj knjizi nisu evidentirana potraživanja koja prema pomoćnim knjigama (analitičkim evidencijama) iznose 39.317.592,00 kn. Odnose se na naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru u iznosu 33.865.099,00 kn (navedena naknada je zajednički prihod Grada i Državnoga proračuna), naknadu za priključak na odvodnju otpadnih i oborinskih voda u iznosu 1.980.005,00 kn, naknadu za priključak na vodovodnu mrežu u iznosu 1.904.139,00 kn te godišnju naknadu od stanica za tehnički pregled vozila i od Ministarstva unutarnjih poslova za ostvarena prava oslobođenja u iznosu 1.568.349,00 kn.

Prema odredbama članka 6. i 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima, a pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički, iz čega proizlazi da podaci u glavnoj knjizi i pomoćnim knjigama trebaju biti usklađeni.

Prihodi od godišnje naknade za uporabu javnih cesta što se plaća pri registraciji motornih vozila su ostvareni u iznosu 191.978.161,00 kn. Odnose se na uplate obveznika godišnje naknade u stanicama za tehnički pregled u iznosu 178.073.395,00 kn, uplate izvan navedenih stanica u iznosu 9.281.167,00 kn te od Ministarstva unutarnjih poslova za ostvarena prava oslobođenja za osobe s invaliditetom na temelju njihovog zahtjeva u iznosu 4.623.599,00 kn.

Prema izvješću Centra za vozila Hrvatske za 2016., uplate izvan stanica za tehnički pregled iskazane su u iznosu 5.308.806,00 kn, što je za 3.972.361,00 kn manje u odnosu na evidentirane u glavnoj knjizi. Razlika se odnosi na uplate obveznika u postupku registracije vozila u Ministarstvu unutarnjih poslova, koje nije povezano u jedinstveni program za naplatu godišnje naknade.

U poslovnim knjigama u okviru izvanbilančnih zapisa nisu evidentirane suglasnosti dane prošlih godina za zaduživanje trgovačkog društva u vlasništvu Grada i podružnica navedenog društva. Koncem 2016. stanje danih suglasnosti iznosi 841.078.092,00 kn. Prema odredbi članka 95. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, račun izvanbilančnih zapisa sadrži stavke koje su vezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije, i to: tuđa imovina dobivena na korištenje, dana jamstva, dana kreditna pisma, instrumenti osiguranja plaćanja te ostali izvanbilančni zapisi. Iako se radi o poslovnim događajima koji nemaju izravan utjecaj na financijski rezultat te na obveze u 2016., postoji mogućnost da u narednim razdobljima utječu na obveze Grada.

Tijekom 2016., na temelju zaključaka gradonačelnika i u skladu s Odlukom o izvršavanju Proračuna Grada za 2016., odobren je otpis i knjigovodstveno isknjiženje nenaplaćenih potraživanja u iznosu 24.768.898,00 kn. Otpisana potraživanja su u glavnoj knjizi proračuna evidentirana kao umanjenje potraživanja, odnosno vlastitih izvora, a nisu evidentirana na računima podskupine 915 - promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza. Promjene u obujmu imovine i obveza jesu događaji koji utječu na imovinu i obveze, a nisu rezultat aktivnosti odnosno transakcija. Promjene u obujmu imovine nastaju, između ostalog, i zbog otpisa potraživanja. Evidentiranje navedenih promjena propisano je odredbom članka 80. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Otpis potraživanja nije iskazan ni u Izvještaju o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2016.

Navedeni poslovni događaji koji u poslovnim knjigama nisu evidentirani prema propisima o proračunskom računovodstvu, utjecali su na visinu potraživanja, imovinu i vlastite izvore, te oni u financijskim izvještajima nisu točno iskazani.

Državni ured za reviziju nalaže u glavnoj knjizi evidentirati potraživanja od naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada, za priključak na vodovodnu mrežu, na odvodnju otpadnih i oborinskih voda, te od godišnje naknade za uporabu javnih cesta, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Također, nalaže otpise potraživanja evidentirati u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te ih iskazati u Izvještaju o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza. Državni ured za reviziju predlaže podatke o danim suglasnostima evidentirati u poslovnim knjigama u okviru izvanbilančnih zapisa.

- Bilješke uz financijske izvještaje

Za 2016. su sastavljeni propisani financijski izvještaji, osim Bilješke uz Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine. Druge bilješke uz financijske izvještaje nisu sveobuhvatne jer ne sadrže određena obrazloženja ili su obrazloženja nedovoljna.

Bilješke uz Bilancu ne sadrže potencijalne obveze vezane na sudske sporove koji, uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina. Pomoćna evidencija sudskih sporova nije ustrojena, već je na temelju uvida u ulazne račune za odvjetničke usluge vidljivo da Grad sudjeluje u sudskim sporovima koji u određenim uvjetima mogu postati obveza ili imovina.

U Bilješkama uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, u većini slučajeva dana obrazloženja ne daju dovoljno informacija o razlozima značajnijih odstupanja ostvarenih rashoda tekuće godine u odnosu na prethodnu godinu, odnosno nisu preciznije opisani razlozi odstupanja, a u pojedinim slučajevima razlozi nisu navedeni.

U Izvještaju o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine je iskazano povećanje vrijednosti imovine u iznosu 10.874.802,00 kn i smanjenje vrijednosti imovine u iznosu 164.549.064,00 kn, a s obzirom da bilješke uz navedeni Izvještaj nisu sastavljene nije vidljivo na što se promjene u vrijednosti i obujmu imovine odnose.

Odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu je utvrđeno, između ostalog, da su obvezne Bilješke uz Bilancu pregled ostalih ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke, sporovi na sudu koji su u tijeku i slično), da je u Bilješkama uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima potrebno navesti razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine, te da se u Bilješkama uz Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza objašnjavaju značajnije promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza.

Bilješke uz financijske izvještaje nisu objavljene na mrežnim stranicama Grada, što nije u skladu s odredbom članka 27. stavak 1. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, prema kojoj jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici objavljuju godišnje financijske izvještaje na svojim mrežnim stranicama najkasnije u roku osam dana od dana njihove predaje.

U okviru izvanbilančnih zapisa, u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirani, odnosno iskazani podaci o vrijednosti sudskih sporova. Prema odredbi članka 85. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, izvanbilančni zapisi sadrže stavke koje su vezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije i to: tuđa imovina dobivena na korištenje, dana jamstva, dana kreditna pisma, instrumenti osiguranja plaćanja i ostali izvanbilančni zapisi.

Prema Okružnici Ministarstva financija o sastavljanju, konsolidaciji i predaji financijskih izvještaja proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2016., jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici su obvezni uspostaviti izvanbilančnu evidenciju potencijalnih obveza po sudskim sporovima u tijeku, koju su dužni ažurirati sa stanjem koncem lipnja i koncem prosinca.

Državni ured za reviziju nalaže u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, sastaviti Bilješke uz Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine, u Bilješkama uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima preciznije opisati razloge značajnijih odstupanja ostvarenih rashoda tekuće godine u odnosu na prethodnu godinu, u Bilješkama uz Bilancu iskazati podatke o sudskim sporovima, te na mrežnim stranicama Grada objaviti Bilješke uz financijske izvještaje. Državni ured za reviziju predlaže ustrojiti pomoćnu evidenciju sudskih sporova te nalaže u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima u okviru izvanbilančnih evidencija evidentirati i iskazati podatke o sudskim sporovima u skladu s odredbama navedenog Pravilnika.

2.2. *U vezi s evidentiranjem poslovnih događaja, Grad u očitovanju navodi da se potraživanja u glavnoj knjizi evidentiraju prema analitičkim evidencijama u gradskim upravnim tijelima u čijoj je nadležnosti naplata pojedinih prihoda. Također, u vezi s danim suglasnostima, obrazlaže da vodi točne i transparentne evidencije o danim suglasnostima za zaduživanje trgovačkih društava i svojih ustanova čiji je osnivač, te da redovito izvještava Ministarstvo financija i predstavničko tijelo o navedenom.*

3. Prihodi i primici

3.1. Prema podacima iz izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2016., ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 6.872.763.990,00 kn. Vrijednosno značajniji su prihodi od poreza u iznosu 4.825.405.506,00 kn ili 70,2 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 995.429.073,00 kn ili 14,5 %, primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 445.747.891,00 kn ili 6,5 % te prihodi od imovine u iznosu 395.969.031,00 kn ili 5,8 %.

Nepravilnosti i propusti su uočene kod prihoda od spomeničke rente i komunalnog doprinosa.

- Prihodi od spomeničke rente

Prihodi od spomeničke rente ostvareni su u iznosu 19.740.573,00 kn, od čega se 10.478.628,00 kn odnosi na spomeničku rentu koju obračunava i naplaćuje Grad prema m² korisne površine poslovnog prostora, a 9.261.945,020 kn na spomeničku rentu, čije je utvrđivanje, evidentiranje, nadzor i naplata u nadležnosti Porezne uprave prema odredbama Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15 i 44/17).

Spomeničku rentu Grad naplaćuje od 2004. Rješenja o spomeničkoj renti (kao i rješenja o komunalnoj naknadi te ugovori o zakupu poslovnog prostora), između ostalih podataka o obvezniku i objektu, sadrže i sistemski, odnosno identifikacijski broj objekta i sistemski broj obveznika. Uočeno je da se u rješenjima o spomeničkoj renti sistemski brojevi objekta, (identifikacijski broj po kojem se neki objekt prepoznaje) razlikuju od broja istog objekta i obveznika za koji se obračunava komunalna naknada i/ili zakupnina, što u analitičkim evidencijama otežava provjeru, odnosno kontrolu evidentiranih podataka s osnove objekta i obveznika. Uspoređivanjem veličine poslovnih prostora iz evidencija o spomeničkoj renti s evidencijama o zakupu, u nekim su slučajevima uočene razlike u površini za isti poslovni prostor (veličina prostora je jedan od elemenata pri utvrđivanju zaduženja obveznika). Također je uočeno da je obveznik istog poslovnog prostora u jednoj evidenciji aktivan, a u drugoj neaktivan (ne posluje) ili su za isti poslovni prostor evidentirana dva različita obveznika, odnosno promjena obveznika nije ažurirana u obje evidencije.

Podaci iz evidencija o obveznicima spomeničke rente (za poslovne prostore koji su u vlasništvu Grada) trebaju se kontinuirano usklađivati s podacima iz evidencija o zakupcima poslovnih prostora u vlasništvu Grada kako bi se osigurala usklađenost podataka na temelju kojih se obračunava spomenička renta i zakupnina.

Prema odredbi članka 114.b Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, prihodi od spomeničke rente koriste se isključivo za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara. Godišnjim programom spomeničke rente za 2016. koji je donesen u travnju 2016. planirana su ulaganja u zaštitu i očuvanje kulturnih dobara u iznosu 25.750.000,00 kn. Od toga su vrijednosno značajnija ulaganja u iznosu 22.850.000,00 kn planirana za sufinanciranje zaštitnih radova na kulturnim dobrima unutar zone prioriteta koja su u vlasništvu pravnih i fizičkih osoba (obnova pročelja), te u iznosu 2.800.000,00 kn planirana za pripremu i obnovu objekata zaštićenih spomenika kulture u vlasništvu ili suvlasništvu Grada.

Za provedbu ulaganja planiranih Godišnjim programom spomeničke rente za 2016. u iznosu 22.850.000,00 kn, Grad je u svibnju 2016. objavio javni poziv prema kojem su se fizičke i pravne osobe vlasnici kulturnog dobra mogle prijaviti za korištenje sredstava spomeničke rente i sufinanciranje obnove vanjskih dijelova (pročelja i krovništa) stambenih i pretežito stambenih uličnih građevina unutar I i II zone prioriteta (Gornji grad i Kaptol i Donji grad), te drugih građevina koje su pojedinačno zaštićeno nepokretno kulturno dobro i ulične građevine unutar središnjeg dijela zone „A“ Povijesne urbane cjeline.

Prema pozivu, bespovratno financiranje iz sredstava spomeničke rente predviđeno je od 25,0 % do 100,0 %, ovisno o vrsti zaštitnih radova i mjera na kulturnom dobru. Također su razrađeni dodatni oblici pomoći za podmirenje troškova radova na vanjskim dijelovima građevine vlasnicima stana (samcu, višečlanom kućanstvu) ovisno o veličini stana i mjesečnim primanjima po članu kućanstva, a mogu se u 100,0 % iznosu financirati svi potrebni radovi sanacije i obnove vanjskih dijelova građevine na području kulturno-povijesne cjeline, uz uvjet povrata sredstava i osnivanja založnog prava u korist Grada za osiguranje naplate uloženi sredstava. Stručno povjerenstvo za korištenje sredstava spomeničke rente za 2016., je od pristiglih prijava za obnovu 45 građevina, u prosincu 2016. izradilo Prijedlog liste prioriteta korištenja sredstava spomeničke rente za 2016. na koju je uvršteno 36 građevina koje su zadovoljile uvjete iz javnog poziva.

Postojećim Pravilnikom o korištenju sredstava spomeničke rente Grada, osim kriterija financiranja, nisu utvrđeni drugi kriteriji za sastavljanje Liste prioriteta. Prema Izvještaju Stručnog povjerenstva iz prosinca 2016., kriteriji za utvrđivanje Liste prioriteta bili su položaj građevine u pojedinim zonama zaštićene jezgre, istaknutost i važnost u općoj slici mjesta, arhitektonska i estetska vrijednost, kulturno-povijesna važnost te stanje građevine (hitnost intervencije). Navedeni kriteriji su opisni i nisu vrednovani na način da budu mjerljivi.

Prema navedenom izvještaju Stručnog povjerenstva, gradonačelnik je u veljači 2017. donio Zaključak o utvrđivanju Liste prioriteta korištenja sredstava spomeničke rente za 2016., prema kojoj procijenjena vrijednost obnove 36 građevina iznosi 22.059.946,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost). Nakon utvrđivanja Liste prioriteta, daljnje aktivnosti Grada povezane s realizacijom programa spomeničke rente su provedba postupka javne nabave i odabir izvoditelja radova te sastavljanje prijedloga ugovora i zaključivanje ugovora o korištenju sredstava spomeničke rente s vlasnicima građevina, što do srpnja 2017. nije obavljeno.

Aktivnosti na obnovi vanjskih dijelova (pročelja i krovšta) će se provoditi u 2017. i u narednim godinama zbog čega spomenička renta ostvarena u 2016. neće biti iskorištena u tekućoj godini. U poslovnim knjigama za 2016. evidentirani su rashodi za kapitalne donacije građanima za gradnju i obnovu građevinskih objekata u iznosu 22.783.939,00 kn, a odnose se na rashode za radove na sanaciji pročelja i krovšta, troškove nadzora i druge vezane rashode za objekte s liste prioriteta korištenja sredstava spomeničke rente prethodnih godina (od 2011. do 2013.). Iz navedenog je vidljivo da je proces realizacije godišnjeg programa spomeničke rente u dijelu koji se odnosi na obnovu pročelja i krovšta dugotrajan (dvije do tri godine). Korištenje prihoda od spomeničke rente, koji se ne utroše u godini u kojoj su ostvareni, ne planira se programima spomeničke rente za iduće godine.

Izvješće o izvršenju Godišnjeg programa spomeničke rente za 2016., koji bi, između ostalog, trebao sadržavati podatke o realizaciji programa spomeničke rente odnosno broj obnovljenih građevina s liste prioriteta, vrsta građevinskih radova, iznos utrošenih i neutrošenih sredstava spomeničke rente te broj građevina za koje obnova još nije počela ili je u tijeku, nije sastavljeno.

Državni ured za reviziju predlaže donošenje mjerljivih kriterije za sastavljanje Liste prioriteta korištenja sredstava spomeničke rente. S obzirom da koncem godine ostaju značajna neutrošena sredstva od spomeničke rente, predlaže se poduzimanje aktivnosti kako bi se program spomeničke rente realizirao u što kraćem roku, a neutrošena sredstva planirala za namjene utvrđene programom spomeničke rente za sljedeća razdoblja. Nadalje se predlaže sastaviti izvješće o realizaciji godišnjeg programa kako bi se usporedila planirana i realizirana sredstva spomeničke rente. Državni ured za reviziju također predlaže poduzeti aktivnosti za ustrojavanje jedinstvenog šifarnika (identifikacijski broj) za sve gradske objekte čijim raspolaganjem se ostvaruju prihodi (zakupnina, spomenička renta, komunalna naknada), redovito usklađivanje podataka u analitičkim evidencijama obveznika i objekata te bolju koordinaciju ureda i službi koje sudjeluju u aktivnostima u vezi s korištenjem gradske imovine.

- Prihodi od komunalnog doprinosa

Prihodi od komunalnog doprinosa ostvareni su u iznosu 127.063.006,00 kn. Prema evidenciji donesenih rješenja, tijekom 2016. doneseno je 695 rješenja o komunalnom doprinosu u iznosu 74.772.327,00 kn. Odnosi se na obveze 137 pravnih osoba u iznosu 53.980.608,00 kn (od čega se na jednokratno plaćanje odnosi 22.760.663,00 kn i obročno plaćanje 31.219.945,00 kn) i obveze 558 fizičkih osoba u iznosu 20.791.719,00 kn (od čega se na jednokratno plaćanje odnosi 11.389.382,00 kn i obročno plaćanje 9.402.337,00 kn). Odlukom o komunalnom doprinosu koju je donio Grad, utvrđeno je da se komunalni doprinos plaća odjednom, a iznimno se rješenjem o komunalnom doprinosu, na zahtjev obveznika, može odobriti obročna otplata uz osiguranje naplate potraživanja za pravne i fizičke osobe. Kod obročnog plaćanja komunalnog doprinosa, obveznici pravne i fizičke osobe su u svrhu osiguranja naplate izdali bjanko zadužnice s osobnim jamstvom do milijun kuna, a jedna pravna osoba garanciju poslovne banke. Uz navedeno, a prema odredbama Odluke o komunalnom doprinosu, trebalo je zasnovati i založno pravo na nekretnini koja ne smije imati teret i koja je 50,0 % veće vrijednosti od ukupnog iznosa komunalnog doprinosa uz sklapanje ugovora s ovršnom klauzulom s Gradom za pravne i fizičke osobe, što nije učinjeno.

Iz navedenog proizlazi da kod odobravanja obročnog plaćanja nije postupljeno u skladu s odredbama članka 2. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnom doprinosu iz ožujka 2012. kojima je propisano da će se obročno plaćanje komunalnog doprinosa odobriti pod uvjetom da obveznik plaćanja komunalnog doprinosa priloži dokaze za odgovarajuće osiguranje radi naplate cjelokupne tražbine Grada s osnove komunalnog doprinosa.

Državni ured za reviziju nalaže kod odobravanja obročnog plaćanja komunalnog doprinosa postupanje u skladu s odredbama Odluke o komunalnom doprinosu.

- 3.2. *U vezi s ustrojavanjem jedinstvenog šifarnika (identifikacijski broj) za sve gradske objekte, Grad navodi da je kod izrade aplikativnog rješenja za porez na nekretnine ova preporuka trebala bila ugrađena, međutim zbog odgode primjene poreza na nekretnine, jedinstveni šifarnik nije sastavljen. U vezi s prihodima od komunalnog doprinosa navodi da gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet u načelu zahtjeva instrumente osiguranja plaćanja za obročnu otplatu komunalnog doprinosa te da u slučaju neplaćanja Gradski ured za financije postupa prema instrumentima osiguranja.*

4. Rashodi i izdaci

- 4.1. Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2016., ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 6.934.103.586,00 kn. Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na pomoći u iznosu 2.018.392.784,00 kn ili 29,1 %, materijalne rashode u iznosu 1.710.806.867,00 kn ili 24,7 %, ostale rashode u iznosu 823.817.708,00 kn ili 11,9 %, subvencije u iznosu 650.627.019,00 kn ili 9,4 %, te rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 542.097.161,00 kn ili 7,8 %.

Nepravilnosti su uočene kod rashoda za dodatke za uspješnost na radu, održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture, ugovora o djelu, zakupnina i tekućih donacija.

- Rashodi za dodatke za uspješnost na radu

U okviru rashoda za zaposlene koji su ostvareni u iznosu 466.015.518,00 kn, ostvareni su rashodi za dodatke za uspješnost na radu službenika i namještenika u iznosu 1.836.928,00 kn.

Dodaci za uspješnost na radu obračunani su i isplaćivani prema odredbama Pravilnika o kriterijima za utvrđivanje natprosječnih rezultata na radu i načinu isplate dodatka za uspješnost na radu iz rujna 2010. te izmjena Pravilnika iz ožujka 2016., kojim su utvrđeni kriteriji za utvrđivanje natprosječnih rezultata na radu službenika i namještenika u upravnim tijelima Grada te način obračuna dodataka za uspješnost na radu.

Prema rješenjima koja su donijela upravna tijela Grada, pravo na dodatak za uspješnost na radu su ostvarili službenici i namještenici ocijenjeni ocjenom odličan te koji su ispunili jedan do pet kriterija za utvrđivanje natprosječnih rezultata na radu utvrđenih navedenim Pravilnikom: kvaliteta obavljenih poslova viša od prosjeka, opseg obavljenih poslova veći od prosjeka, odnos prema radu, uspješno i pravodobno rješavanje iznimno složenog predmeta koji je od velikog značenja za Grad, uspješno i pravodobno obavljanja privremeno povećanog opsega poslova u neprekinutom razdoblju od najmanje mjesec dana, uspješno i pravodobno obavljanje poslova odsutnog službenika ili namještenika, uz redovito obavljanje poslova svoga radnog mjesta, u neprekinutom razdoblju od najmanje mjesec dana te djelovanje u službi ili u vezi sa službom koje je pridonijelo ugledu ili afirmaciji Grada.

Kriteriji za utvrđivanje natprosječnih rezultata na radu utvrđeni Pravilnikom su dani opisno i nisu vrednovani na način da budu mjerljivi (primjerice raspon bodova za svaki kriterij, najmanji broj bodova koji je uvjet za ostvarivanje prava na dodatak za uspješnost na radu i slično).

Državni ured za reviziju predlaže donošenje mjerljivih kriterija za utvrđivanje natprosječnih rezultata na radu.

- Rashodi za održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture

Rashodi za održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture evidentirani su u poslovnim knjigama u iznosu 740.200.436,00 kn, od čega su rashodi u iznosu 735.200.436,00 kn evidentirani u okviru materijalnih rashoda, a 5.000.000,00 kn u okviru rashoda za subvencije. Odnose se na održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu 307.667.513,00 kn, javnih površina u iznosu 210.521.871,00 kn, javne rasvjete u iznosu 110.352.500,00 kn, čišćenje javnih površina u iznosu 92.590.566,00 kn, odvodnju atmosferskih voda u iznosu 18.155.306,00 kn, te interventna održavanja u iznosu 912.680,00 kn.

Prema 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, 135/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15), programom održavanja se obvezatno utvrđuje opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova, po djelatnostima te iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja.

Programom održavanja komunalne infrastrukture, izmjenama programa i preraspodjelom sredstava (dalje u tekstu: Program) su predviđena sredstva za usluge održavanja u ukupnom iznosu 796.010.000,00 kn i to za odvodnju atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javne rasvjete te interventna održavanja. Programom su određeni opseg i vrste usluga održavanja.

Sredstva za financiranje Programa iskazana su u ukupnom iznosu s opisom izvora financiranja bez iskazanih pojedinačnih iznosa po svakom izvoru (komunalna naknada, dijela naknade za ceste te druga proračunska sredstva). U Izvješću o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture nisu iskazani ostvareni izvori financiranja po vrstama te nije razvidno iz kojih je izvora i u kojim iznosima financirano održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Poslove održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se odnose na odvodnju atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje javnih zelenih površina te javnih objekata i uređaja (u okviru održavanja javnih površina) i redovno održavanje nerazvrstanih cesta (u okviru održavanja nerazvrstanih cesta) obavljaju trgovačka društva u vlasništvu Grada. Poslove održavanja Botaničkog vrta (u okviru održavanja javnih površina) obavljaju zaposlenici sveučilišta na čijem se području Botanički vrt nalazi.

Poslove održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se odnose na izvanredno održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javne rasvjete, intervencije u prostoru te održavanje javnih površina u zimskim uvjetima (u okviru održavanja javnih površina) obavljaju druge pravne osobe koje su odabrane nakon provedenih postupaka prema propisima o javnoj nabavi.

Za sve poslove održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture Grad s izvoditeljima zaključuje godišnje ugovore. Ugovoreno je da Grad izvoditeljima usluga održavanja doznačuje mjesečno 1/12 ugovorenog godišnjeg iznosa kao predujam na temelju predračuna za obavljanje usluga održavanja prema Programu. Prema zaključenim ugovorima, izvoditelji su obvezni Gradu dostavljati mjesečna te polugodišnja i godišnja izvješća o obavljenim poslovima održavanja koja trebaju sadržati specifikaciju odnosno obračun obavljenih poslova s jediničnim cijenama i količinama radova.

Izvešća se podnose u roku 15 dana po isteku razdoblja na koje se odnosi. Također su obvezni na koncu godine dostaviti Gradu okončani obračun za obavljene usluge održavanja. U skladu s ugovorenim uvjetima, izvođači usluga održavanja dostavljaju Gradu mjesečna, polugodišnja i godišnja izvješća o obavljenim poslovima.

Podaci o rashodima za održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture evidentirani i iskazani u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, izvještaju o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture za 2016. te prema okončanim obračunima dostavljeni od izvođača usluga održavanja, su različiti. Navedene razlike su uočene kod evidentiranja i iskazivanja rashoda za usluge održavanja javnih zelenih površina, čišćenja javnih površina, održavanja Botaničkog vrta, održavanje javnih objekata i uređaja te odvodnje atmosferskih voda. Rashodi za navedene usluge su u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima evidentirani i iskazani u iznosu 276.818.599,00 kn, prema godišnjem izvještaju Grada o izvršenju programa održavanja iznose 275.203.773,00 kn, a prema godišnjim izvještajima izvođača radova, usluge su izvršene u vrijednosti 279.309.316,00 kn.

Vrijednosno značajnija odstupanja su uočena kod evidentiranja rashoda za održavanje Botaničkog vrta. Za usluge održavanja Botaničkog vrta zaključen je, na temelju Programa, u ožujku 2016. ugovor o realizaciji Programa održavanja komunalne infrastrukture na području Grada Zagreba za usluge u vrijednosti 5.000.000,00 kn.

Izvršitelj usluge održavanja je dostavio Gradu izvještaj o primljenim i utrošenim sredstvima proračuna Grada, prema kojem vrijednost obavljene usluge održavanja za 2016. iznosi 1.709.385,00 kn, neutrošena sredstva iz prethodne godine 395.142,00 kn, a primljena su sredstva u iznosu 5.000.000,00 kn (za 3.685.757,00 kn više od vrijednosti obavljene usluge održavanja u 2016.).

Grad je u poslovnim knjigama evidentirao te u Izvještaju o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture iskazao rashode održavanja Botaničkog vrta u ugovorenom iznosu odnosno 5.000.000,00 kn, koliko je i plaćeno, a trebao je u iznosu 1.709.385,00 kn koliko je iznosila vrijednost obavljene usluge održavanja Botaničkog vrta. U navedenom izvještaju izvođača usluga održavanja dano je obrazloženje da će neutrošena sredstva biti iskorištena u 2017. za izgradnju sjenate šetnice te rekonstrukciju izložbenih staklenika za koje radove su s izvođačima radova koncem 2016. zaključeni ugovori.

Zbog navedenog, više doznačena sredstva od vrijednosti obavljene usluge održavanja u iznosu 3.685.757,00 kn nisu trebala biti iskazana u Izvještaju o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture, a u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima je trebalo biti evidentirano i iskazano u okviru danih predujmova.

Za održavanje javnih zelenih površina zaključen je, u skladu s Programom, u veljači 2016. ugovor o realizaciji programa održavanja komunalne infrastrukture na području Grada u 2016. za usluge u vrijednosti 136.700.000,00 kn (s uključenim porezom na dodanu vrijednost).

Grad je 31. prosinca 2016. zaključio dodatak osnovnom ugovoru u iznosu 7.400.000,00 kn (za radove krajobraznog uređenja), te ukupna ugovorena vrijednost radova održavanja javnih zelenih površina iznosi 144.100.000,00 kn. Grad je 30. prosinca 2016. preraspodjelom povećao sredstva planirana programom održavanja u dijelu održavanja javnih zelenih površina te su planirana sredstva povećana za 7.400.000,00 kn.

Izvršitelj usluge održavanja javnih zelenih površina je 31. prosinca 2016. ispostavio račun za izvršene usluge krajobraznog uređenja temeljem zaključenog dodatka ugovora u iznosu 7.400.000,00 kn, a u siječnju 2017. okončanu situaciju koja obuhvaća obračunanu vrijednost usluge održavanja prema osnovnom ugovoru u iznosu 136.700.000,00 kn. Uvidom u građevinsku knjigu, utvrđeno je da je krajobrazno uređenje započeto početkom rujna 2016., a okončano u prvoj polovici prosinca 2016. Iz navedenog proizlazi da za vrijeme izvođenja krajobraznog uređenja, sredstva za njihovu realizaciju nisu bila planirana programom održavanja niti je zaključen dodatak osnovnom ugovoru za njihovo izvođenje.

Državni ured za reviziju predlaže u programu održavanja i izvješću o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture iskazati planirana i ostvarena financijska sredstva po pojedinim izvorima financiranja. Nadalje nalaže uskladiti podatke o ostvarenim rashodima održavanja komunalne infrastrukture kako bi podaci o njihovom ostvarenju bili jednako iskazani u glavnoj knjizi, izvješću Grada o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture za 2016. te okončanim obračunima izvoditelja usluga održavanja odnosno rashode za održavanje komunalne infrastrukture evidentirati na temelju dokumentacije o obavljenim uslugama održavanja. Državni ured za reviziju također nalaže prije povjeravanja radova na održavanju osigurati sredstva u programu održavanja i zaključiti dodatak osnovnom ugovoru.

- Rashodi za ugovore o djelu

Rashodi za ugovore o djelu su ostvareni u iznosu 11.998.340,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu, ostvareni su više za 5.370.111,00 kn ili 81,0 %.

Pojedini poslovi iz djelokruga upravnih tijela Grada su obavljali vanjski izvršitelji na temelju ugovora o djelu u kraćim vremenskim razdobljima ili kontinuirano tijekom cijele godine.

Ugovori o djelu na temelju kojih su poslovi obavljani od dva do deset mjeseci, odnose se, između ostalog, na administrativno tehničke poslove zaprimanja dokumenata i upisivanja u propisane evidencije, primanja i otpremanja pismena, poslove fotokopiranja, protokola, pripreme javnih natječaja za davanje u zakup i na korištenja poslovnih prostora, stručne poslove u vezi s osiguranjem objekata, opreme, službenika i namještenika, aktivnosti u vezi s izradom Strategije razvoja Urbane aglomeracije Zagreb, prikupljanje i obradu podataka iz vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora, izrade financijskih dokumenata, izvješća i evidencija potrebnih za rad pojedinih upravnih tijela Grada, zaprimanja, obrade i provjere računa za usluge odvjetnika te aktivnosti u vezi s ostvarivanjem prava iz sustava socijalne skrbi.

Kontinuirano, tijekom cijele godine, na temelju ugovora o djelu obavljani su poslovi uredskog poslovanja, analitičke obrade i vrednovanja korištenja raspoloživih ljudskih resursa, poslovi u vezi s isplatom novčane pomoći iz područja populacijske politike Grada, izrade ugovora za zakup poslovnog prostora, u vezi korištenja gradskih stanova, poslovi vrednovanja, izvođenja i ažuriranja podataka nužnih za procjenu nekretnina, poslovi u vezi organizacije događaja od gospodarskog značenja za Grad te obrade statističkih podataka potrebnih za analize u okviru aktivnosti u vezi s izradom Strategije razvoja Urbane aglomeracije Zagreb te savjetovanja iz područja kulture.

Većina navedenih poslova koji su obavljani na temelju zaključenih ugovora o djelu su upravni i stručni poslovi iz djelokruga Grada koje u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju obavljati službenici. Poslovi imaju obilježja radnog odnosa (rad koji organizira poslodavac, poslovi koji se obavljaju u službi poslodavca pod njegovim nadzorom i uputama uz njegovo određivanje vrste, mjesta i vremena rada), te se nisu trebali obavljati na temelju ugovora o djelu.

Obavljanje navedenih poslova na temelju ugovora o djelu nije u skladu s odredbama članka 56. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i članka 2. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 86/08 i 61/11) kojima je propisano da upravne, stručne i ostale poslove u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici.

Uočene su slabosti u sustavu kontrola zaključivanja ugovora o djelu. Ugovori o djelu za obavljanje pojedinih poslova su zaključeni nakon obavljenog posla ili nakon što je obavljanje poslova već započelo.

Državni ured za reviziju nalaže obavljanje upravnih, stručnih i ostalih poslova iz djelokruga Grada u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Državni ured za reviziju predlaže, s obzirom da su rashodi za ugovore o djelu značajno veći u odnosu na prethodnu godinu, izraditi analizu iskorištenosti radnog vremena zaposlenika i preispitati mogućnosti preraspodjele spomenutih poslova na zaposlenike Grada.

- Rashodi za zakupnine

U okviru rashoda za usluge evidentirani su rashodi za zakupnine za građevinske objekte u iznosu 403.363.194,00 kn, od čega su rashodi u iznosu 381.884.109,00 kn ostvareni na temelju ugovora o zakupu zaključenih u prošlim godinama (zakup školskih i predškolskih objekata, te stambenih i poslovnih prostora) te u iznosu 21.479.085,00 kn na temelju ugovora zaključenog u svibnju 2016. za zakup bazenskog kompleksa Svetice.

Tijekom 2008. i 2009. Grad je osnovao i prenio na trgovačko društvo u svom vlasništvu (dalje u tekstu: Društvo), pravo građenja (bez naknade, na rok 12 ili 15 godina), radi izgradnje poslovnih objekata za potrebe odgojno - obrazovnih ustanova, sportskih objekata te stambenih i poslovnih prostora. Društvo je provodilo postupke nabave i zaključivalo ugovore o građenju s odabranim ponuditeljima. Nakon izgradnje objekata, Grad je s Društvom zaključivao ugovore o zakupu na višegodišnje razdoblje odnosno do isteka roka prava građenja.

U svibnju 2016. na temelju odluke Gradske skupštine zaključen je ugovor o zakupu bazenskog kompleksa Svetice na rok sedam godina i sedam mjeseci odnosno do konca 2023. uz mjesečnu zakupninu u iznosu 327.046 EUR uvećano za porez na dodanu vrijednost. Predmet zakupa je izgrađeni objekt, koji u naravi predstavlja bazenski kompleks s pratećim sadržajem (bazeni, plivališta, igrališta, teretane, nenatkrivena terasa i drugo) ukupne površine 11 249,95 m². Navedene građevine izgrađene su na temelju ugovora o pravu građenja, kojega su u 2008. zaključili Grad i Društvo. Ugovorom o pravu građenja Grad je na Društvo prenio pravo građenja bez naknade, na vrijeme 15 godina, a po isteku navedenog roka odnosno nakon prestanka prava građenja, te podmirenjem svih obveza prema Društvo, Grad će steći pravo vlasništva na navedenom objektu.

Ugovorom o pravu građenja je također, između ostalog utvrđeno, da je Grad vlasnik zemljišta (od 1997.) na kojem je predviđena izgradnja bazenskog kompleksa Svetice kao i rekonstrukcija postojeće pristupne prometnice, te da je u lipnju 2008. ishoda pravomoćna građevinska dozvola kojom se Gradu kao investitoru dozvoljava izgradnja spomenute građevine. Rashodi Grada za izradu projektno-tehničke dokumentacije i rashode priključenja na objekte komunalne infrastrukture (komunalni i vodni doprinos) koji su ostvareni u prošlim godinama su iznosili 7.288.700,00 kn. U svibnju 2009. izmijenjena je građevinska dozvola, Društvo je umjesto Grada imenovano kao investitor te mu je odobrena izgradnja bazenskog kompleksa Svetice i rekonstrukcija postojeće pristupne prometnice s izgradnjom parkirališta. Ugovore o izvođenju radova je s izvoditeljima zaključilo Društvo.

Izgradnja bazenskog kompleksa Svetice završena je u svibnju 2016. kada je između Društva i Grada zaključen ugovor o zakupu navedenog objekta. Društvo ispostavlja Gradu mjesečne račune za zakupninu.

Prema podacima (pomoćnoj tablici) Grada, zakupnina uključuje cijenu odnosno vrijednost radova 132.000.000,00 kn (dobavljači, troškovi priključenja na komunalnu infrastrukturu, konzultantske usluge, usluge nadzora i troškovi kamata), predviđene troškove osiguranja, održavanja i administrativne troškove (za vrijeme trajanja zakupa) 46.200.000,00 kn, te se kumulativno uvećava za kamatnu stopu 6,5 % (obračunana kamata za vrijeme trajanja zakupa na ostatak vrijednosti zakupa) 47.984.977,00 kn odnosno ukupno 226.184.977,00 kn što uvećano za porez na dodanu vrijednost iznosi sveukupno 282.731.221,00 kn za razdoblje sedam godina i sedam mjeseci.

Prilog pomoćnoj tablici je plan otplate koji sadržava podatke o dospijeću 91 rate, iznosu anuiteta, kamate i glavnice te ostatku duga. Mjesečni iznos anuiteta prema navedenom otplatnom planu iznosi 2.485.549,00 kn, što je protuvrijednost 327.046 EUR. Ukupne obveze Grada s osnove navedenog ugovora u narednom razdoblju iznose 34.339.830 EUR (s porezom na dodanu vrijednost) što je dvostruko više u odnosu na troškove izgradnje koji su prema pomoćnoj tablici Grada iskazani u iznosu 132.000.000,00 kn odnosno 17.600.000 EUR. Državni ured za reviziju je mišljenja da uključivanje u cijenu zakupnine unaprijed predviđene troškove osiguranja, održavanja i administrativne troškove, uvećano za kamatnu stopu i porez na dodanu vrijednost, nije u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, jer značajno povećava cijenu zakupa.

Zaključivanjem ugovora o prijenosu prava građenja izvršen je prijenos financiranja nabave nefinancijske imovine na Društvo, a Grad uplatama zakupnine sudjeluje u financiranju izvedenih radova odnosno otplaćuje obveze po kreditima Društva kod poslovnih banaka. Zbog navedenog, Grad se posredno zadužio na višegodišnje razdoblje.

Prema odredbama članka 45. Zakona o proračunu, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu preuzeti obveze po investicijskim projektima tek po provedenom stručnom vrednovanju i ocijenjenoj opravdanosti i učinkovitosti investicijskog projekta. Grad nije donio vlastitu metodologiju ocjenjivanja i postupka odobravanja investicijskih projekata (do donošenja Uredbe Vlade Republike Hrvatske prema Zakonu o proračunu), te nije sastavio analizu najpovoljnijeg načina financiranja izgradnje objekata kako bi se proračunska sredstva koristila ekonomično, učinkovito i djelotvorno u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti vlastitu metodologiju ocjenjivanja i postupka odobravanja investicijskih projekata u svrhu primjene načela dobrog financijskog upravljanja, ekonomičnosti i transparentnosti, te prije izgradnje objekata izraditi analizu načina nabave nefinancijske imovine, kako bi se odabrao najpovoljniji način financiranja.

- Rashodi za tekuće donacije

U okviru ostalih rashoda koji su ostvareni u iznosu 823.817.708,00 kn, ostvareni su rashodi za tekuće donacije u iznosu 449.535.240,00 kn.

Vrijednosno značajniji rashodi za tekuće donacije ostvareni u iznosu 399.306.252,00 kn (od čega iz sredstava proračunske zalihe u iznosu 3.274.807,00 kn) odnose se na sredstva koja je Grad doznačio korisnicima za financiranje programskih aktivnosti u području sporta, kulture, tehničke kulture, predškolskog i školskog odgoja u iznosu 362.919.393,00 kn te programa udruga iz područja od interesa za Grad u iznosu 36.386.859,00 kn.

Mjerila i kriteriji za dodjelu i korištenje sredstava su propisani općim aktima Grada, za predlaganje programa odnosno projekata su provedeni javni natječaj i javni poziv, zaključeni su ugovori o financiranju, a Grad je, kroz izvještavanje korisnika i izravnom kontrolom na terenu, pratio namjensko korištenje sredstava.

U okviru rashoda za tekuće donacije evidentirana su sredstva koja je Grad doznačio za subvencioniranje poljoprivredne proizvodnje te trgovačkim društvima (za organiziranje prigodnih manifestacija) u iznosu 16.975.988,00 kn. Popis donacija je objavljen na službenim stranicama Grada kako je propisano odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15).

Iz proračunske zalihe financirane su programske aktivnosti udruga u iznosu 3.274.807,00 kn. Prema odredbama Zakona o proračunu, proračunska zaliha se koristi za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva, jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti.

Proračunska zaliha se koristi za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i ostalih nepredvidivih nesreća, te za druge nepredviđene rashode tijekom godine. S obzirom na navedeno, sredstva proračunske zalihe nisu trebala biti korištena za ostvarivanje programskih aktivnosti udruga.

Rashodi za financiranje programskih aktivnosti udruga iz područja od interesa za Grad ostvareni su u iznosu 36.386.859,00 kn. Odabir udruga čije programske aktivnosti su financirane je proveden nakon objavljenog javnog natječaja i javnog poziva. U 2016. proveden je javni natječaj za različita područja od interesa za Grad (primjerice zaštita potrošača, promicanja ljudskih prava, zaštita zdravlja, mladih ili udruga za mlade, zaštite životinja, poljoprivrede, šumarstva i lovstva, održive energetske politike, zaštita okoliša, održivi razvoj i druga područja).

Javni poziv za financiranje udruga objavljen je za dodjelu jednokratnih financijskih potpora za donacije i sponzorstva, obilježavanje značajnih datuma i važnih obljetnica, organiziranje susreta, natjecanja, priredbi, manifestacija, jačanje kapaciteta udruga, edukacije te podršku institucijskom i organizacijskom razvoju udruga s područja Grada.

Na temelju javnog natječaja prijavljeno je financiranje 1 225 programa. Povjerenstva za ocjenjivanje prijavljenih programa su odobrila financiranje 874 programa (koje su prijavile 765 udruga) u vrijednosti 18.933.825,00 kn. Na temelju javnog poziva, financirano je 597 programa u vrijednosti 16.234.398,00 kn, dok je izravno financirano 16 programa u vrijednosti 1.298.568,00 kn. Također, pojedinim udrugama su u 2016., iako je njihova programska djelatnost financirana na temelju javnih potreba u kulturi i sportu, doznačena sredstva i na temelju javnog poziva. Iz navedenog proizlazi da je kod pojedinih udruga ista programska aktivnost financirana i na temelju programa javnih potreba i na temelju javnog poziva.

Prema odredbama članka 43. Pravilnika o financiranju iz proračuna Grada, financijska sredstva se neće odobriti za aktivnosti koje se već financiraju iz nekog javnog izvora i po posebnim propisima, kada je u pitanju ista aktivnost koja se provodi na istom području, u isto vrijeme i za iste korisnike, osim ako se ne radi o koordiniranom sufinanciranju iz više različitih izvora. Obrazac izjave o nepostojanju dvostrukog financiranja dio je obvezne natječajne dokumentacije. Prema usmenim izjavama zaposlenika gradske uprave, Grad nema informacijski sustav za praćenje prijavljenih udruga i njihovih programa zbog čega Grad nije u mogućnosti provjeriti vjerodostojnost dostavljenih izjava o nepostojanju dvostrukog financiranja.

Grad je unutarnjim aktima utvrdio način kontrole namjenskog utroška sredstava (financijsko izvještavanje na propisanim obrascima, opisno izvještavanje te kontrola na licu mjesta za tekuće donacije iznad 20.000,00 kn). Uz izvještaje o utrošenim sredstvima korisnici sredstava su obvezni detaljno dokumentirati troškove (preslike računa, putni nalozi, ugovori i druga dokumentacija). Unutarnjim aktima su također utvrđena postupanja u slučaju nenamjenskog korištenja sredstava.

U pojedinim slučajevima, uočeno je različito postupanje nadležnih gradskih ureda kod prihvaćanja izvješća o utrošenim sredstvima. Uvidom u dokumentaciju pojedinih udruga, koja se odnosi na gotovinske račune koji su priloženi kao dokaz o utrošenim sredstvima uočeno je da priloženi računi ne sadrže neke elemente propisane odredbama Zakona o fiskalizaciji u prometu gotovinom (Narodne novine 133/12 i 115/16), što se odnosi na jedinstveni identifikator računa i zaštitni kod izdavatelja obveznika fiskalizacije.

Odredbama članka 45. Pravilnika o financiranju udruga iz proračuna Grada su, između ostalog, propisani kriteriji koji moraju biti ispunjeni kako bi troškovi bili prihvatljivi, a jedan od kriterija je da troškovi trebaju biti identificirani i provjereni prema važećim računovodstvenim propisima. Kod pojedinih udruga, čiji izvještaji nisu zadovoljile navedeni kriterij, izvještaji nisu prihvaćeni te je zatražen povrat sredstava, kod pojedinih udruga izvještaji nisu prihvaćeni ali nije zatražen povrat sredstava, dok su kod pojedinih udruga izvještaji prihvaćeni odnosno nije utvrđeno da sredstva nisu namjenski utrošena, što nije bilo u skladu s odredbama navedenog Pravilnika.

S obzirom da se kroz veliki broj odobrenih programa izdvajaju značajna proračunska sredstva, da je istim udrugama odobreno financiranje više programskih aktivnosti za čiju provedbu je nadležno više gradskih ureda, da ne postoji informacijski sustav za praćenje prijavljenih udruga i njihovih programa, postojeći sustav kontrola odobravanja i praćenja korištenja proračunskih sredstava nije zadovoljavajući te postoji rizik da Grad preko više gradskih ureda financira istu programsku aktivnost odnosno postoji rizik nepravilnog i nenamjenskog trošenja proračunskih sredstava. Također, uočeno je da se pojedinim udrugama doznaju dodatna sredstva za financiranje na temelju javnog natječaja i javnog poziva, iako se njihova programska djelatnost financira na temelju programa javnih potreba, te različito postupanje kod prihvaćanja izvještavanja o utrošenim sredstvima. Slijedom navedenog, potrebno je unaprijediti sustav kontrole prijave udruga i njihovih programa, te koordinirati aktivnosti svih gradskih ureda koji su nadležni za odabir, ugovaranje, financiranje i izvještavanje o utrošenim sredstvima.

U okviru rashoda za tekuće donacije, 11.692.698,00 kn se odnosi na sredstva koja su doznajena poljoprivrednim poduzetnicima za subvencioniranje poljoprivredne proizvodnje. Sredstva su doznajena za nabavu opreme, mehanizacije, uređenje i nabavu zemljišta, sustava navodnjavanja, podizanje novih nasada i slično.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, donacije su prijenosi proračunskih sredstava neprofitnim organizacijama te se mogu davati u novcu ili u naravi. Donacije u novcu daju se zdravstvenim neprofitnim organizacijama, vjerskim zajednicama, nacionalnim zajednicama i manjinama, udrugama i političkim strankama, sportskim društvima, zakladama i fondacijama, građanima i kućanstvima, humanitarnim organizacijama te drugim neprofitnim organizacijama. Također, prema odredbama navedenog Pravilnika, subvencije su tekući prijenosi sredstava koji se daju proizvođačima za poticanje proizvodnje određenih proizvoda i pružanja usluga.

Trošak subvencije se evidentira u trenutku pravomoćnosti izdanog akta nadležnog tijela temeljem kojeg se dodjeljuje subvencija, pod uvjetom da je iznos subvencije mjerljiv te da se odnosi na izvještajno razdoblje. Evidentiranje subvencija u trenutku plaćanja utjecalo je na visinu rashoda za subvencije i obveza. S obzirom na navedeno, korištenje proračunskih sredstava za navedene namjene nije trebalo biti evidentirano i iskazano u okviru rashoda za tekuće donacije.

Državni ured za reviziju nalaže proračunsku zalihu koristiti za namjene propisane odredbama Zakona o proračunu, a sredstva koja se doznaju poljoprivrednim proizvođačima evidentirati u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Državni ured za reviziju predlaže unaprijediti sustav kontrole prijave udruga i njihovih programa. Također predlaže koordinirane aktivnosti svih gradskih ureda koji su nadležni za odabir, ugovaranje, financiranje i kontrolu namjenskog trošenja sredstava. Nadalje predlaže preispitivanje opravdanosti davanja dodatnih sredstava udrugama čije se programske djelatnosti financiraju na temelju programa javnih potreba.

- 4.2. *U vezi s rashodima za održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture Grad obrazlaže i navodi da je zahtjev za uplatu ugovorenih sredstava za održavanje Botaničkog vrta Prirodoslovnog-matematičkog fakulteta za prosinac 2016. evidentiran 15. prosinca 2016. zbog čega je uključen u izvještaj o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture za 2016. te je ispunjena fakturirana i ugovorena obveza prema Botaničkom vrtu. Izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Botaničkog vrta za 2016., dostavljeno je 27. siječnja 2017. U vezi rashoda za ugovore o djelu, Grad obrazlaže da je Ured gradonačelnika zaključivao ugovore o djelu koji se odnose na upravne stručne i ostale poslove iz njegova djelokruga samo iznimno, kada je to bilo nužno zbog povećanog opsega poslova, koji je bilo potrebno obaviti u određenim rokovima. Također, u vezi rashoda za zakupnine, navodi da Vlada Republike Hrvatske nije sukladno Zakonu o proračunu donijela Uredbu o metodologiji ocjenjivanja i postupaka odobravanja investicijskih projekata.*

5. Obveze za kredite i zajmove

- 5.1. *Koncem 2016. obveze za kredite i zajmove iznose 1.632.684.898,00 kn i u odnosu na stanje početkom godine, veće su za 188.971.880,00 kn ili 13,1 %. Odnose se na obveze prema poslovnim bankama po dugoročnim kreditima za financiranje investicijskih projekata u Gradu (šest kredita zaključeni od 2012. do 2016.) u iznosu 661.169.313,00 kn i za robne zajmove u iznosu 859.984.635,00 kn te na kratkoročno zaduživanje putem faktoringa u iznosu 111.530.950,00 kn (dospijeće obveze je u srpnju 2017.)*

Proračunom Grada za 2016. nisu bili planirani primici od zaduživanja niti je u godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna Grada za 2016. (opći i posebni dio) iskazan primitak od zaduživanja u iznosu 228.802.584,00 kn (za robno zaduživanje u iznosu 117.271.634,00 kn i zaduživanje putem faktoringa u iznosu 111.530.950,00 kn).

Grad je, na temelju kupoprodajnog ugovora zaključenog u travnju 2014. i dodatka navedenom ugovoru zaključenog u ožujku 2016., od izvoditelja radova kupio opremljeni objekt s pripadajućim zemljištem ukupne površine 7 014 m² za smještaj starijih i nemoćnih osoba.

Ugovorena kupoprodajna cijena objekta s porezom na dodanu vrijednost je iznosila 112.068.551,00 kn, uvećana za nepromjenljivu kamatnu stopu 6,8 % godišnje, a otplata je ugovorena u 120 mjesečnih anuiteta, pri čemu prvi dospijeva na naplatu 30 dana po izvršenoj primopredaji objekta.

U svibnju 2014., izvoditelj radova, poslovna banka i Grad su zaključili Ugovor o ustupanju tražbine radi ispunjenja, kojim je izvoditelj radova svoja potraživanja od Grada ustupio poslovnoj banci kao novom vjerovniku. Zapisnikom o primopredaji objekta Grad je u prosincu 2016. od izvoditelja radova preuzeo navedeni objekt, a izvoditelj radova je ispostavio račun u iznosu 117.271.634,00 kn nakon čega je u poslovnim knjigama Grada evidentirana obveza za dugoročni kredit prema poslovnoj banci u iznosu 117.271.634,00 kn. Za zaduživanje kod izvoditelja radova (robno zaduživanje) nije pribavljena suglasnost Vlade Republike Hrvatske.

Grad se u prosincu 2016. dugoročno zadužio kod poslovne banke na temelju ugovora o kreditu u iznosu 200.000.000,00 kn za financiranje investicijskih projekata Grada. Sredstva su na račun Grada doznačena 28. prosinca 2016. u ugovorenom iznosu. Zaduzivanje je obavljeno na temelju odluke Gradske skupštine, pribavljena je suglasnost Vlade Republike Hrvatske i proveden je postupak javne nabave financijskih sredstava.

Odlukom Gradske skupštine je utvrđeno i u suglasnosti Vlade Republike Hrvatske je navedeno da će se kreditna sredstva koristiti za financiranje kapitalnih ulaganja u izgradnju prometnica u Gradu na temelju Programa radova na području prometa i komunalnog gospodarstva u Gradu u 2016., za izgradnju objekata iz Programa radova kapitalnih ulaganja u objekte društvenih djelatnosti u Gradu u 2016., te za financiranje Programa energetske učinkovitosti ZagEE (Zagreb energetske efikasan grad) na temelju Programa energetske obnove objekata i sustava javne rasvjete 2013. - 2017.

Navedenim programima su ulaganja planirana u znatno većim iznosima od iznosa kredita, a iz ugovora o kreditu, kao i iz odluke Gradske skupštine za zaduzivanje i iz suglasnosti Vlade Republike Hrvatske, nije vidljivo za koje pojedinačne investicije će Grad koristiti kreditna sredstva.

S obzirom na višegodišnje zaduzivanje Grada, Državni ured za reviziju predlaže odlukom Gradske skupštine o zaduzivanju i pri traženju suglasnosti za zaduzivanje od Vlade Republike Hrvatske precizirati ulaganja koja će se financirati kreditnim sredstvima kako bi se omogućilo praćenje namjenskog korištenja kredita.

Državni ured za reviziju nalaže za robno zaduzivanje pribaviti prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske u skladu s odredbama Zakona o proračuna. Također, nalaže proračunom planirati sve primitke od zaduzivanja te u godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna iskazati ukupne primitke od zaduzivanja.

- 5.2. *Grad prihvaća naloge Državnog ureda za reviziju. U vezi pribavljanja suglasnosti za robno zaduzivanje od Vlade Republike Hrvatske Grad navodi da je Ministarstvu financija uputio pitanje u kojem trenutku je potrebno kod robnog zaduzivanja zatražiti navedenu suglasnost s obzirom da Pravilnikom o zaduzivanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave to nije propisano. Nadalje, navodi da je račun za izgrađeni Dom za starije i nemoćne na Lašćini ispostavljen u prosincu 2016., zbog čega je poslovni događaj evidentiran u 2016., sukladno odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.*

6. Javna nabava

- 6.1. Planom nabave za 2016. te njegovim izmjenama i dopunama je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 1.790.519.533,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, od čega se 237.386.400,00 kn odnosi na nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn. Plan nabave sadrži podatke propisane odredbom članka 20. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14). Plan nabave te Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, objavljeni su na mrežnim stranicama Grada u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Prema Statističkom izvještaju o javnoj nabavi (sadrži podatke i za provedene postupke javne nabave koje je Grad u svojstvu središnjeg tijela za javnu nabavu proveo za korisnike središnje javne nabave), tijekom 2016. (za obavijesti do 1. travnja 2017.) je zaključeno 867 ugovora o javnoj nabavi za nabavu roba, radova i usluga i okvirnih sporazuma u ukupnoj vrijednosti 7.697.186.614,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, od čega su 544 ugovora o javnoj nabavi za nabavu roba, radova i usluga u ukupnoj vrijednosti 1.272.545.434,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost). Na temelju provedenih otvorenih postupaka nabave roba, radova i usluga je zaključen 481 ugovor kojima je ugovorena nabava roba, usluga i radova u vrijednosti 1.117.090.143,00 kn, te 323 okvirnih sporazuma za nabavu u vrijednosti 6.424.641.181,00 kn.

Na temelju pregovaračkih postupaka bez prethodne objave, zaključena su 32 ugovora o nabavi roba, usluga i radova u vrijednosti 109.132.482,00 kn. Nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn iznosi 159.264.980,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Prema Registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, Grad je u 2016. zaključio 377 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 533.401.598,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i 38 okvirnih sporazuma za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 154.395.678,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Propusti su uočeni kod zaključivanja dodataka ugovora za dodatne radove na energetskej obnovi škola i dječjih vrtića, uređenju prostora uz Ulicu Hrvatske bratske zajednice, izgradnji parka na križanju Selske i Baštijanove ulice, rekonstrukciji fontana na Trgu kralja Tomislava te kod ažuriranja Registra zaključenih ugovora.

U 2015. i 2016. provedeni su otvoreni postupci nabave za energetskej obnovu tri osnovne škole i 24 dječja vrtića, procijenjene nabavne vrijednosti 68.568.400,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Zaključeno je 27 ugovora kojima je ugovorena nabava radova u vrijednosti 65.761.279,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost (od čega su za radove na pet objekata, u vrijednosti 12.825.393,00 kn ugovori zaključeni u 2016.), s rokovima izvođenja većine radova do četiri mjeseca. Tijekom 2016. te do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.), za 14 dječjih vrtića i dvije osnovne škole zaključeno je 19 dodataka ugovora kojima su, uglavnom na temelju članka 105. stavak 6. točka 2. Zakona o javnoj nabavi, ugovarani dodatni radovi. Navedenim odredbama Zakona (koji je bio u primjeni do 1. siječnja 2017.) bilo je, između ostalog, propisano da se izmjene ugovora o javnoj nabavi neće smatrati bitnim izmjenama ugovora, u slučaju da je ukupna vrijednost svih izmjena manja od 10,0 % iznosa osnovnog ugovora o javnoj nabavi, pod uvjetom da to ne mijenja pravnu prirodu ugovora o javnoj nabavi.

Ugovoreni su dodatni radovi u ukupnoj vrijednosti 2.943.754,00 kn, tako da je ukupna vrijednost svih izmjena odnosno dodatnih radova bez poreza na dodanu vrijednost iznosila manje od 10,0 % iznosa osnovnog ugovora bez poreza na dodanu vrijednost. Zaključenim dodacima ugovorima su ugovarani dodatni radovi koji nisu bili planirani osnovnim troškovnikom, stvarno izvedene količine za pojedine stavke troškovnika su bile veće od predviđenih u ugovornom troškovniku, a radovi su bili neophodni za završetak objekata. Do vremena obavljanja revizije radovi su završeni na 18 dječjih vrtića i dvije osnovne škole, a za pojedine objekte radovi su produženi do siječnja 2018.

Iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na dan 31. ožujka 2017., te dostavljene dokumentacije vidljivo je da su i za druge radove (uređenje prostora uz Ulicu Hrvatske bratske zajednice, izgradnja parka na križanju Selske i Baštijanove ulice, rekonstrukcija fontana na Trgu kralja Tomislava) ugovorene u vrijednosti 29.236.902,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2016. ugovarane izmjene osnovnog ugovora tako da je ukupna vrijednost svih izmjena bez poreza na dodanu vrijednost iznosila manje od 10,0 % iznosa osnovnog ugovora o javnoj nabavi bez poreza na dodanu vrijednost. Za navedene radove su ugovoreni dodaci osnovnim ugovorima u iznosu 2.592.564,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Prema obrazloženjima, dodaci ugovorima ugovarani su jer se tijekom izvođenja radova ukazala potreba za dodatnim radovima koji nisu predviđeni ugovornim troškovnikom niti obuhvaćeni osnovnim ugovorom, ali su bili neophodni za nastavak i završetak radova.

Također, iz dostavljene dokumentacije i prema obrazloženju Grada, radovi na energetskej obnovi 14 objekata dječjih vrtića i osnovne škole završeni su do rujna 2016., no u Registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na dan 31. ožujka 2017. te u vrijeme obavljanja revizije (rujan 2017.), nisu ažurirani podaci o konačnom datumu izvođenja radova te konačnom iznosu koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi. Odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da je naručitelj obavezan podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci.

Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži, između ostalih podataka i konačni datum isporuke robe, pružanja usluge ili izvođenja radova, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog.

Državni ured za reviziju nalaže ažuriranje Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma svakih šest mjeseci, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Državni ured za reviziju predlaže utvrditi realne rokove izvođenja radova te osigurati veću pripremljenost projekata i tehničke dokumentacije, kako bi se izbjeglo ugovaranje dodatnih, neplaniranih radova.

- 6.2. *U vezi sa zaključivanjem dodataka ugovora Grad u očitovanju navodi da gradski ured za javnu nabavu, na temelju dostavljenih zahtjeva, obrazloženja i suglasnosti nadležnih gradskih upravnih tijela (u čijoj je nadležnosti kontrola i praćenje svakog pojedinog ugovora o javnoj nabavi), te izvješća (mišljenja) nadzornih inženjera zaključuje dodatke osnovnim ugovorima. Ugovoreni dodatni radovi su u skladu s odredbama članka 105. Zakona o javnoj nabavi.*

Nadalje, navodi da je mišljenje Uprave za sustav javne nabave da kod zaključivanja dodatnih radova u tijeku izvršenja ugovora o izvođenju radova (ugovora o građenju) treba sagledavati i konačan cilj da je u interesu obje ugovorne strane da se građenje završi kvalitetno i u određenom roku i uz što manje neplaniranih i nepredviđenih troškova, imajući u vidu da svako odgađanje radova i/ili zastoj na gradilištu ima za posljedice dodatne troškove i za naručitelja i izvoditelja radova. Grad također navodi da pri ugovaranju dodatnih radova kod ugovora o građenju treba imati u vidu njihovu specifičnost jer je gotovo nemoguće predvidjeti sve moguće situacije i okolnosti do kojih može doći u tijeku građenja odnosno u tijeku izvršenja određenog ugovora o građenju. Pri tome se mogu nametnuti pitanja potrebe i nužnosti, pravne osnovanosti i/ili opravdanosti određenog postupanja, koje se primjerice mogu temeljiti na razlozima sprječavanja štete, ugrožavanja života i zdravlja ljudi, opasnostima izazvanim određenim događajima ili sprječavanju njihovih posljedica ili obvezama koje proizlaze iz posebnih propisa te naredbi mjerodavnih tijela i nekih drugih opravdanih razloga. U pogledu načina izvršenja određenog ugovora o javnoj nabavi, pitanje potrebe izvođenja dodatnih radova, njihove vrste, kvalitete i kvantitete, u konkretnim slučajevima ovisilo je o specifičnostima i okolnostima svakog konkretnog pojedinačnog slučaja, vezano uz aspekte stručne i pravne osnovanosti.

U vezi s vođenjem i ažuriranjem Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, Grad navodi da gradski ured za javnu nabavu navedene poslove obavlja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Grad obrazlaže da spomenuti gradski ured obavlja unos zaključenih i registriranih ugovora i okvirnih sporazuma u Registar za sva gradska upravna tijela. Međutim, navodi da je kontrola i praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u nadležnosti svakog pojedinog gradskog upravnog tijela, te gradski ured za javnu nabavu ne raspolaže podacima o datumu izvršenja ugovora i o konačno isplaćenom iznosu ugovora. Gradski ured za javnu nabavu spomenute podatke pisanim putem pribavlja od nadležnih gradskih upravnih tijela i upisuje ih u Registar. Grad navodi da gradski ured za javnu nabavu, kontinuirano u okviru svojih mogućnosti i ovlaštenja poduzima sve potrebne radnje kako bi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi osigurao ažuriranje podataka u Registru. Spomenuti gradski ured zatražio je od svih nadležnih gradskih upravnih tijela podatke potrebne za ažuriranje Registra dopisima od 29. veljače 2016., 1. rujna 2016., 13. ožujka 2017., 24. srpnja 2017. i 23. listopada 2017. Podatke o konačnom datumu i konačno isplaćenom iznosu za ugovore o energetskej obnovi dječjih vrtića i osnovne škole, gradski ured za javnu nabavu nije zaprimio te ih nije mogao unijeti u Registar na dan 31. ožujka 2017.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Grada za 2016. 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:
 - u 2016. ponovljene su nepravilnosti koje su utvrđene i prošlim revizijama, a odnose se na evidentiranje i iskazivanje pojedinih rashoda i obveza, robno zaduživanje, primjenu klasifikacije izvora financiranja u planiranju, računovodstvenom evidentiranju i izvještavanju, uspostavljanje riznice, kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole te učeničke domove bez kriterija i mjerila, obavljanje upravnih i stručnih poslova na temelju ugovora o djelu te višekratno produžavanje rokova izvođenja pojedinih radova (točka 1. Nalaza)
 - u glavnoj knjizi nisu evidentirana ni u financijskim izvještajima iskazana potraživanja u iznosu 39.317.592,00 kn, koja se odnose na naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, naknadu za priključak na vodovodnu mrežu, na odvodnju otpadnih i oborinskih voda te godišnju naknadu od stanica za tehnički pregled vozila; Tijekom 2016. su otpisana i knjigovodstveno brisana nenaplaćena potraživanja u ukupnom iznosu 24.768.898,00 kn; Otpisana potraživanja nisu iskazana u Izvještaju o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza za 2016. (točka 2. Nalaza)
 - rashodi za održavanje komunalne infrastrukture iskazani su u iznosu 740.200.436,00 kn; Visina ostvarenih rashoda za održavanje pojedine komunalne infrastrukture je različito iskazana te prema poslovnim knjigama iznosi 276.818.599,00 kn, Godišnjem izvještaju o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture iznosi 275.203.773,00 kn, a prema dostavljenim godišnjim izvještajima izvoditelja usluga održavanja 279.309.316,00 kn; Rashodi za održavanje Botaničkog vrta iskazani su u visini ugovorenog iznosa, a ne u vrijednosti obavljenih usluga zbog čega su rashodi i obveze u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima evidentirani i iskazani u većem iznosu za 3.685.757,00 kn; Radovi na krajobraznom uređenju (u okviru održavanja javnih zelenih površina), za koje su rashodi ostvareni u iznosu 7.400.000,00 kn, izvedeni su prije nego što su sredstva za radove planirana programom održavanja te prije zaključenja ugovora o izvođenju radova;

Rashodi za ugovore o djelu ostvareni su u iznosu 11.998.340,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su ostvareni više za 5.370.111,00 kn ili 81,0 %; Tijekom 2016. su zaključeni ugovori o djelu s vanjskim izvršiteljima za razne poslove i usluge koji se obavljaju u kraćim vremenskim razdobljima ili neprekidno tijekom cijele godine, a dijelom se odnose na upravne, stručne i druge poslove koji se obavljaju u gradskim uredima;

Prema propisima koji uređuju djelokrug i ustrojstvo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, upravne, stručne i ostale poslove u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici, iz čega proizlazi da se navedeni poslovi ne obavljaju putem ugovora o djelu;

Rashodi za financiranje programskih aktivnosti udruga iz područja od interesa za Grad ostvareni su u iznosu 36.386.859,00 kn; Uočeno je, da je istim udrugama odobreno financiranje više programskih aktivnosti za čiju provedbu je nadležno više gradskih ureda, da ne postoji informacijski sustav za praćenje prijavljenih udruga i njihovih programa, da se pojedinim udrugama doznaju dodatna sredstva za financiranje na temelju javnog natječaja i javnog poziva, iako se njihova programska djelatnost financira na temelju programa javnih potreba, te različito postupanje kod prihvaćanja izvještavanja o utrošenim sredstvima; Postojeći sustav kontrola odobravanja i praćenja korištenja proračunskih sredstava nije zadovoljavajući te postoji rizik da Grad preko više gradskih ureda financira istu programsku aktivnost odnosno postoji rizik nepravilnog i nenamjenskog trošenja proračunskih sredstava;

Za financiranje programske aktivnosti pojedinih udruga u iznosu 3.274.807,00 kn korištena su sredstva proračunske zalihe; Prema propisima, sredstva zalihe se mogu koristiti za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja, te se nisu trebala koristiti za programske aktivnosti udruga;

U okviru rashoda za tekuće donacije, 11.692.698,00 kn se odnosi na sredstva koja su doznajana poljoprivrednim poduzetnicima za subvencioniranje poljoprivredne proizvodnje; Rashodi za subvencije su evidentirani u trenutku plaćanja umjesto u trenutku pravomoćnosti izdanog akta na temelju kojeg se dodjeljuje subvencija, što je utjecalo na visinu rashoda i obveza;

Rashodi za zakupnine bazenskog kompleksa Svetice ostvareni su u iznosu 21.479.085,00 kn; Tijekom 2008. Grad je osnovao i prenio na trgovačko društvo u svom vlasništvu pravo građenja na spomenutoj nekretnini na rok 15 godina; Trgovačko društvo je s izvođačima zaključilo ugovore o građenju; U svibnju 2016., nakon što su objekti izgrađeni, zaključen je s Gradom ugovor o zakupu bazenskog kompleksa na rok sedam godina i sedam mjeseci uz ugovorenu mjesečnu zakupninu u iznosu 327.046 EUR uvećano za porez na dodanu vrijednost; Zakupnina za ugovoreno razdoblje, između ostalog, sadrži vrijednost izvedenih radova u iznosu 132.000.000,00 kn, te predviđene troškove osiguranja, održavanja i administrativne troškove u iznosu 46.200.000,00 kn; Uključivanje u zakupninu predviđene troškove osiguranja, održavanja i administrativne troškove značajno povećava cijenu zakupa, čime nije postupljeno u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja (točka 4. Nalaza)

- tijekom 2016. Grad se zadužio u iznosu 428.802.584,00 kn, od čega se na dugoročno zaduživanje kod poslovne banke odnosi 200.000.000,00 kn, robno zaduživanje (kupnja objekta za smještaj starijih i nemoćnih osoba) 117.271.634,00 kn, te kratkoročno zaduživanje prema ugovoru o faktoringu u iznosu 111.530.950,00 kn; Proračunom Grada za 2016. nisu bili planirani primitci od zaduživanja, a u godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna Grada za 2016. nije iskazan primitak od robnog i kratkoročnog zaduživanja; Za robno zaduživanje nije pribavljena suglasnost Vlade Republike Hrvatske. (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 je koncem 2016. imao 2 747 zaposlenika. Tijekom 2016. i u vrijeme obavljanja revizije zakonski predstavnik Grada je gradonačelnik Milan Bandić. U izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, iskazani su ostvareni prihodi i primici u iznosu 6.872.763.990,00 kn, ostvareni rashodi i izdaci u iznosu 6.934.103.586,00 kn, te manjak prihoda i primitaka u iznosu 61.339.596,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodne godine iznosi 131.699.366,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 193.038.962,00 kn ili 2,8 % u odnosu na ostvarene prihode i primitke za 2016. Vrijednosno značajniji su prihodi od poreza u iznosu 4.825.405.506,00 kn ili 70,2 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 995.429.073,00 kn ili 14,5 %, primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 445.747.891,00 kn ili 6,5 % te prihodi od imovine u iznosu 395.969.031,00 kn ili 5,8 %. Svi drugi prihodi iznose 210.212.489,00 kn i imaju udjel 3,0 %. Prihodi i primici koji imaju zakonom propisanu namjenu su ostvareni u iznosu 1.812.816.125,00 kn ili 26,4 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Potraživanja su koncem 2016. iskazana u iznosu 2.409.874.545,00 kn (od čega u izvanbilančnim zapisima 1.078.798.640,00 kn) i manja su za 30.816.894,00 kn ili 1,3 % u odnosu na prethodnu godinu. Dospjela potraživanja iznose 2.213.128.615,00 kn ili 91,8 % ukupnih potraživanja. Obveze su koncem godine iskazane u iznosu 2.030.415.922,00 kn, a odnose se na obveze za kredite i zajmove u iznosu 1.632.684.898,00 kn, rashode poslovanja u iznosu 332.180.192,00 kn, nabavu nefinancijske imovine u iznosu 65.529.928,00 kn, te odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja u iznosu 20.904,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu su veće za 131.819.923,00 kn ili 6,9 %. Dospjele obveze koncem godine iznose 14.669.347,00 kn. Stanje primljenih kredita i zajmova koncem 2016. iznosi 1.632.684.898,00 kn. Grad se u 2016. zadužio u iznosu 428.802.584,00 kn. Stanje jamstava iznosi 1.962.155.422,00 kn, a dana su trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama kojima je Grad osnivač. Stanje danih suglasnosti koncem 2016. iznosi 841.078.092,00 kn. Stanje danih zajmova koncem 2016. iznosi 15.561.582,00 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 su ostvareni za pomoći u iznosu 2.018.392.784,00 kn ili 29,1 %, materijalne rashode u iznosu 1.710.806.867,00 kn ili 24,7 %, ostale rashode u iznosu 823.817.708,00 kn ili 11,9 %, subvencije u iznosu 650.627.019,00 kn ili 9,4 %, te rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 542.097.161,00 kn ili 7,8 %. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 1.188.362.047,00 kn i imaju udjel 17,1 % u ukupnim rashodima i izdacima. Nepravilnosti utvrđene prošlim revizijama, koje su ponovljene, te nepravilnosti i propusti utvrđene revizijom za 2016., koje se odnose na računovodstveno poslovanje, rashode te zaduživanje, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.