



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD ZAGREB

Zagreb, srpanj 2011.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
II.	REVIZIJA ZA 2010.	11
	Ciljevi i područja revizije	11
	Metode i postupci revizije	11
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	11
	Nalaz za 2010.	13
III.	MIŠLJENJE	40



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/11-02/164

URBROJ: 613-01-01-11-6

Zagreb, 28. srpnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA ZAGREBA ZA 2010.

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 2010.

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

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 30. ožujka do 28. srpnja 2011.

I. PODACI O GRADU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Grad je ustrojen na temelju odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09) i Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06). Položaj i ustrojstvo Grada, koji je jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, uređeni su odredbama Zakona o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08 i 36/09). Obuhvaća 70 naselja i prema popisu stanovništva iz 2001. ima 779 145 stanovnika. Grad kao glavni grad Republike Hrvatske jedinica je lokalne samouprave koja ujedno ima i položaj jedinice područne (regionalne) samouprave.

Grad u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, te ostale poslove u skladu s posebnim zakonima. Poslovi iz područnog (regionalnog) značaja odnose se na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreža obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije, te ostale poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih, stručnih, te pomoćno-tehničkih poslova iz djelokruga Grada, ustrojeno je 18 upravnih tijela. Grad je koncem 2010. imao 2 744 zaposlenika. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovica i koeficijenta za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika, te donošenja odgovarajućih odluka i akata postupljeno je u skladu s odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 28/10), koji je stupio na snagu 11. ožujka 2010. i Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 74/10). Broj zaposlenih kod proračunskih korisnika je 7 888. Doneseni su Statut, Poslovnik gradske skupštine, Poslovnik gradonačelnika Grada, Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela i drugi akti. Grad je u srpnju 2009. uskladio Statut s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 109/07). Statutom je utvrđeno da Gradska skupština ima 51 zastupnika. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Milan Bandić.

Financijski izvještaji

Grad vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, bilanca, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o novčanim tijekovima, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o obvezama i Bilješke.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prihodi i primici planirani su u iznosu 6.680.000.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 6.510.542.935,00 kn, što je za 169.457.065,00 kn ili 2,5% manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu ostvareni su u manjem iznosu za 390.908.584,00 kn ili 6,0%. Odnose se na prihode poslovanja u iznosu 6.185.537.103,00 kn, prihode od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 122.481.625,00 kn i primitke od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 202.524.207,00 kn. Znatno ispod plana ostvareni su prihodi od prodaje nefinancijske imovine za 32.818.375,00 kn ili 21,1%.

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

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi i primici za 2010.

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi poslovanja	6.322.300.000,00	6.185.537.103,00	97,8	95,0
1.1.	Prihodi od poreza	4.496.100.000,00	4.410.893.500,00	98,1	67,8
1.1.1.	Porez i prirez na dohodak		4.101.453.695,00	-	63,0
1.1.2.	Porez na promet nekretnina		168.892.000,00	-	2,6
1.1.3.	Županijski porezi		106.051.273,00	-	1,6
1.1.4.	Gradski porezi		34.496.532,00	-	0,5
1.2.	Pomoći	40.400.000,00	39.009.843,00	96,6	0,6
1.2.1.	Tekuće pomoći		39.009.843,00	-	0,6
1.3.	Prihodi od imovine	438.400.000,00	436.629.562,00	99,6	6,7
1.3.1.	Prihodi od financijske imovine	12.000.000,00	14.932.408,00	124,4	0,2
1.3.2.	Prihodi od nefinancijske imovine	426.400.000,00	421.697.154,00	98,9	6,5
1.4.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	1.336.400.000,00	1.288.467.363,00	96,4	19,8
1.4.1.	Administrativne pristojbe	63.400.000,00	62.140.968,00	98,0	1,0
1.4.2.	Prihodi po posebnim propisima	1.273.000.000,00	1.226.326.395,00	96,3	18,9
1.4.2.1.	Komunalna naknada i doprinos		1.060.135.054,00	-	16,3
1.4.2.2.	Drugi prihodi po posebnim propisima		166.191.341,00	-	2,6
1.5.	Drugi prihodi poslovanja	11.000.000,00	10.536.835,00	95,8	0,2
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	155.300.000,00	122.481.625,00	78,9	1,9
2.1.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	111.200.000,00	90.904.501,00	81,7	1,4
2.2.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	44.100.000,00	31.577.124,00	71,6	0,5
3.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	202.400.000,00	202.524.207,00	100,1	3,1
3.1.	Primici (povrati) danih zajmova	1.400.000,00	1.579.282,00	112,8	-
3.2.	Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	1.000.000,00	944.925,00	94,5	-
3.3.	Primici od zaduživanja	200.000.000,00	200.000.000,00	100,0	3,1
	Ukupno	6.680.000.000,00	6.510.542.935,00	97,5	100,0

Najznačajniji udjel imaju prihodi od poreza i prireza na dohodak u iznosu 4.101.453.695,00 kn ili 63,0% i prihodi od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 1.060.135.054,00 kn ili 16,3%. Svi drugi prihodi i primici iznose 1.348.954.186,00 kn i imaju udjel 20,7%. Uvedeni su svi gradski i županijski porezi. Prirez porezu na dohodak plaća se po stopi 18,0%.

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

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2010.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi poslovanja	5.546.440.016,00	5.421.752.973,00	97,8	85,0
1.1.	Rashodi za zaposlene	1.499.831.667,00	1.482.009.954,00	98,8	23,2
1.2.	Materijalni rashodi	1.973.371.545,00	1.911.581.005,00	96,9	29,9
1.2.1.	Naknade troškova zaposlenima	72.818.458,00	69.668.673,00	95,7	1,1
1.2.2.	Rashodi za materijal i energiju	403.057.632,00	403.342.671,00	100,1	6,3
1.2.3.	Rashodi za usluge	1.367.272.908,00	1.321.362.234,00	96,6	20,7
1.2.4.	Drugi nespomenuti rashodi poslovanja	130.222.547,00	117.207.427,00	90,0	1,8
1.3.	Financijski rashodi	59.338.123,00	51.423.675,00	86,7	0,8
1.4.	Subvencije	938.572.832,00	933.995.309,00	99,5	14,6
1.5.	Pomoći	59.964.900,00	59.074.469,00	98,5	1,0
1.5.1.	Tekuće pomoći	50.025.000,00	49.315.268,00	98,6	0,8
1.5.2.	Kapitalne pomoći	9.939.900,00	9.759.201,00	98,2	0,2
1.6.	Naknade građanima i kućanstvima	269.664.713,00	263.860.244,00	97,8	4,1
1.7.	Drugi rashodi poslovanja	745.696.236,00	719.808.317,00	96,5	11,4
1.7.1.	Tekuće donacije	462.388.915,00	457.613.211,00	99,0	7,2
1.7.2.	Kapitalne donacije	87.426.021,00	88.213.048,00	100,9	1,4
1.7.3.	Kapitalne pomoći	142.000.000,00	134.637.614,00	94,8	2,1
1.7.4.	Kazne, penali i naknade štete	34.311.300,00	22.963.364,00	66,9	0,4
1.7.5.	Drugi rashodi	19.570.000,00	16.381.080,00	83,7	0,3
2.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	960.081.261,00	782.437.962,00	81,5	12,3
2.1.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	56.829.972,00	52.522.430,00	92,4	0,8
2.2.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	868.877.396,00	699.023.444,00	80,5	11,0
2.3.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	34.373.893,00	30.892.088,00	89,9	0,5
3.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	173.478.723,00	174.749.852,00	100,7	2,7
3.1.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	172.458.723,00	169.109.874,00	98,1	2,6
3.2.	Izdaci za dane zajmove	1.000.000,00	639.978,00	64,0	0,0
3.3.	Izdaci za vrijednosne papire	0,00	5.000.000,00	-	0,1
3.4.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	20.000,00	0,00	-	0,0
Ukupno		6.680.000.000,00	6.378.940.787,00	95,5	100,0
Višak prihoda i primitaka			131.602.148,00		

Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 6.680.000.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 6.378.940.787,00 kn, što je za 301.059.213,00 kn ili 4,5% manje od plana. Višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iskazan je u iznosu 131.602.148,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodne godine iznosi 788.641.551,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 657.039.403,00 kn ili 10,1% u odnosu na ostvarene prihode i primitke.

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci izvršeni su za materijalne rashode u iznosu 1.911.581.005,00 kn ili 29,9%, rashode za zaposlene 1.482.009.954,00 kn ili 23,2%, subvencije 933.995.309,00 kn ili 14,6% i rashode za nabavu nefinancijske imovine 782.437.962,00 kn ili 12,3% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 1.268.916.557,00 kn i imaju udjel 19,9%.

Rashodi za zaposlene su izvršeni u iznosu 1.482.009.954,00,00 kn, a odnose se na zaposlene u proračunskim korisnicima u iznosu 1.040.309.754,00 kn, te za zaposlenike Grada 441.700.200,00 kn. Rashodi za zaposlene u Gradu se odnose na plaće u iznosu 367.883.713,00 kn i doprinose na plaće 63.275.999,00 kn, te druge rashode za zaposlene 10.540.488,00 kn. Osnovica za obračun plaća gradonačelnika i njegovih zamjenika za 2010. utvrđena je prema Odluci o plaći i drugim pravima iz radnog odnosa gradonačelnika i dva zamjenika gradonačelnika Grada od 18. svibnja 2010. kojim je utvrđena osnovica u iznosu 4.132,40 kn. Navedena osnovica primjenjuje se na obračun plaće gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika u radnom odnosu. Koeficijent je utvrđen u visini 8,0 za gradonačelnika na utvrđenu osnovicu, dok je zamjenicima utvrđen koeficijent 6,8. Na ovaj način je osnovica za izračun plaće gradonačelnika utvrđena u zakonski maksimalno dopuštenoj visini u bruto iznosu 33.059,20 kn. Spomenuta osnovica je u skladu s odredbom članka 4. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prema kojoj plaća gradonačelnika Grada ne može biti veća od umnoška koeficijenta 7,14 i osnovice za izračun plaće državnih dužnosnika koja je u 2010. iznosila 4.630,14 kn (što iznosi 33.059,20 kn). Odluka o plaćama i drugim pravima dužnosnika koje bira ili imenuje Gradska skupština Grada koja je donesena 23. rujna 2010., utvrđeni su koeficijenti za izračun plaće predsjednika, potpredsjednika, tajnika i zamjenika tajnika gradske skupštine. Utvrđeni su koeficijenti 8,0 za predsjednika, 6,8 za potpredsjednika, 6,7 za tajnika, te 5,35 za zamjenika tajnika gradske skupštine. Za izračun plaće se koristi osnovica koja se primjenjuje za izračun plaće gradonačelnika Grada. Na ovaj način je plaća predsjednika skupštine te njegovih zamjenika utvrđena u jednakom iznosu kao plaća gradonačelnika Grada i njegovih zamjenika koja je prema spomenutom Zakonu o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi utvrđena kao maksimalna plaća.

U tablici broj 3 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima u posebnom dijelu proračuna u 2010.

Tablica broj 3

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci
u posebnom dijelu proračuna u 2010.

u kn

Redni broj	Gradsko upravno tijelo	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %		
					3	4	5
1.	Stručna služba gradonačelnika	78.170.650,00	73.697.334,00	94,3			1,2
2.	Ured gradonačelnika	65.391.660,00	61.912.974,00	94,7			1,0
3.	Gradski kontrolni ured	4.740.500,00	4.496.795,00	94,9			0,1
4.	Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada	34.620.000,00	22.044.912,00	63,7			0,3
5.	Gradski ured za opću upravu	59.101.000,00	55.495.469,00	93,9			0,9
6.	Gradski ured za financije	236.067.520,00	213.912.209,00	90,6			3,3
7.	Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo	918.842.000,00	906.573.144,00	98,7			14,2
8.	Gradski ured za obrazovanje, kulturu i šport	2.177.900.000,00	2.136.468.131,00	98,1			33,5
9.	Gradski ured za zdravstvo i branitelje	273.480.771,00	260.668.584,00	95,3			4,1
10.	Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom	328.964.940,00	322.266.108,00	98,0			5,0
11.	Gradski ured za poljoprivredu i šumarstvo	80.413.000,00	78.538.521,00	97,7			1,2
12.	Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet	1.551.114.028,00	1.541.548.004,00	99,3			24,2
13.	Gradski ured za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada	412.459.623,00	395.123.542,00	95,8			6,2
14.	Gradski ured za katastar i geodetske poslove	39.223.000,00	36.463.633,00	93,0			0,6
15.	Ured za upravljanje hitnim situacijama	101.490.000,00	100.552.686,00	99,1			1,6
16.	Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode	6.665.000,00	6.423.530,00	96,3			0,1
17.	Stručna služba Gradske skupštine Grada Zagreba	33.629.000,00	31.411.169,00	93,4			0,5
18.	Služba za mjesnu samoupravu	222.090.420,00	105.272.830,00	47,4			1,6
19.	Gradski ured za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj	55.636.888,00	26.071.212,00	46,8			0,4
	Ukupno	6.680.000.000,00	6.378.940.787,00	95,5			100,0

Prema funkcijskoj klasifikaciji najznačajniji dio proračunskih sredstava odnosi se na Gradski ured za obrazovanje, kulturu i šport u iznosu 2.136.468.131,00 kn ili 33,5% Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet u iznosu 1.541.548.004,00 kn ili 24,2% i Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo u iznosu 906.573.144,00 kn ili 14,2%, a na druga gradska upravna tijela odnosi se 1.794.351.508,00 kn ili 28,1%. Služba za mjesnu samoupravu i Gradski ured za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj izvršili su rashode u iznosima znatno manje od planiranih. Manje izvršeni rashodi najvećim se dijelom odnose na rashode za nabavu građevinskih objekata, intelektualne usluge i usluge tekućeg i investicijskog održavanja.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge u iznosu 1.321.362.234,00 kn i čine 69,1% materijalnih rashoda. Unutar rashoda za usluge, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge održavanja komunalne infrastrukture u iznosu 428.549.620,29 kn s udjelom 32,4%, rashodi za održavanje javnih cesta 190.313.553,04 kn s udjelom 14,4%, te zakupnine i najamnine 283.392.448,00 kn s udjelom 21,4%. Vrijednosno značajniji rashodi za zakupnine i najamnine u iznosu 261.691.040,00 kn odnose se na plaćanje zakupa pet škola, pet dječjih vrtića, ustanove za hitnu medicinsku pomoć, najma stanova i četiri poslovna prostora. Sredstva su prenesena trgovačkom društvu u vlasništvu Grada s kojim su u ranijim godinama zaključeni ugovori o prijenosu prava građenja.

Rashodi za subvencije izvršeni su u iznosu 933.995.309,00 kn. Vrijednosno najznačajnije subvencije odnose se na subvencije podružnici trgovačkog društva u vlasništvu Grada u iznosu 710.000.000,00 kn ili 76,0% (sufinanciranje javnog prijevoza - cijena karata u iznosu 606.356.898,09 kn i otplate rate lizinga za tramvaje u iznosu 103.643.102,91 kn), trgovačkom društvu za obavljanje željezničkog prijevoza u vlasništvu države u iznosu 81.046.832,00 kn ili 8,7% za javni prijevoz putnika, te za zakup športske dvorane u iznosu 54.928.125,00 kn ili 5,9% (koje je trebalo iskazati u okviru materijalnih rashoda - zakupnine i najamnine).

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima izvršeni su u iznosu 263.860.244,00 kn. Odnose se na naknade u novcu (za dodatke uz mirovine, učenički i studentski standard, te za potpore djeci poginulih i nestalih branitelja, naknade kućanstvima za troškove stanovanja, pomoć za novorođenčad i pomoć korisnicima za uzdržavanje) u ukupnom iznosu 226.301.797,00 kn i sredstva za naknade u naravi (prehranu socijalno ugroženog pučanstva, za programe u svrhu neovisnog življenja invalida i stradalnika Domovinskog rata, za medicinsku rehabilitaciju vojnih invalida Domovinskog rata, te za fizikalnu terapiju i rehabilitaciju osoba s invaliditetom i zdravstvenu skrb o bolesnicima u kući) u ukupnom iznosu 37.558.447,00 kn.

Drugi rashodi poslovanja izvršeni su u iznosu 719.808.317,00 kn. Vrijednosno su najznačajnije tekuće donacije u iznosu 457.613.211,00 kn ili 63,6% i kapitalne pomoći u iznosu 134.637.614,00 kn ili 18,7%. Najznačajnije tekuće donacije odnose se na sufinanciranje programa športa, potpore vrhunskom športu, športske priredbe i korištenje športskih objekata u iznosu 241.224.070,00 kn, financiranje nezavisne produkcije u iznosu 49.926.242,07 kn, vjerskim i privatnim vrtićima i školama u iznosu 46.097.704,00 kn i za područje zdravstva i socijalne zaštite u iznosu 4.634.391,00 kn. Rashodi za kapitalne pomoći izvršeni su u iznosu 134.637.614,00 kn. Kapitalne pomoći doznačene su poslovnoj banci za otplate zaduženja podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada (za obnovu i rekonstrukciju voznog parka) u iznosu 127.980.390,00 kn i za podmirenje obveza Grada iz prethodnih godina prema koncesionaru za naknadu za pročišćavanje otpadnih voda u iznosu 6.657.224,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su u iznosu 782.437.962,00 kn. Odnose se na nabavu građevinskih objekata u iznosu 638.691.975,00 kn, dodatna ulaganja na građevinskim objektima 30.892.088,00 kn, nabavu zemljišta 43.201.903,00 kn, medicinske i laboratorijske opreme 14.916.049,00 kn, uredske opreme i namještaja 12.353.812,00 kn, nabavu nematerijalne proizvedene imovine (računalni programi i drugo) 11.422.415,00 kn, nabavu knjiga i drugih umjetničkih djela 9.224.104,00 kn, prijevoznih sredstava 3.188.691,00 kn i druge imovine 18.546.925,00 kn. Značajna kapitalna ulaganja izvršena su na objektima društvenih djelatnosti - ustanovama kulture, predškolskim ustanovama, školskim, zdravstvenim i objektima socijalne skrbi, športskim objektima i spomenicima kulture u iznosu 98.690.833,46 kn, za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture - plinovoda, vodovoda, kanalizacije, javne površine, nerazvrstane ceste, javne rasvjete, groblja i krematorij 343.288.402,63 kn, za gradnju javnih cesta 78.859.165,61 kn i uređenje Grada izvan redovnih programa 19.417.002,54 kn ili ukupno 540.255.404,24 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2010., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 16.905.533.829,00 kn.

U tablici broj 4 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2010.

Tablica broj 4

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

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	8.678.393.444,00	8.779.943.136,00	101,5
2.	Financijska imovina	7.979.259.818,00	8.125.590.693,00	101,8
2.1.	Novčana sredstva	194.122.569,00	79.271.370,00	40,8
2.2.	Depoziti	39.365.162,00	30.894.486,00	78,5
2.3.	Potraživanja	2.943.951.823,00	2.962.285.924,00	100,6
2.4.	Dani zajmovi	25.220.291,00	31.529.624,00	125,0
2.5.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	4.764.538.069,00	4.762.832.356,00	100,0
2.6.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	12.061.904,00	258.776.933,00	2.145,4
Ukupno imovina		16.657.653.262,00	16.905.533.829,00	101,5
3.	Obveze	1.797.331.509,00	1.876.807.009,00	104,4
4.	Vlastiti izvori	14.860.321.753,00	15.028.726.820,00	101,1
Ukupno obveze i vlastiti izvori		16.657.653.262,00	16.905.533.829,00	101,5
Izvanbilančni zapisi		1.670.142.894,00	1.577.019.744,00	94,4

Nefinancijska imovina se odnosi na vrijednost zemljišta u iznosu 643.774.820,00 kn, nematerijalne imovine 58.577.109,00 kn, građevinskih objekata 2.629.516.403,00 kn, opreme 39.481.316,00 kn, prijevoznih sredstava 24.871.158,00 kn, knjiga, umjetničkih djela i drugih vrijednosti 6.666.178,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine (razna projektna dokumentacija, urbanistički plan, računalni programi i drugo) 49.188.733,00 kn, građevinski objekti u pripremi (ceste, predškolski, školski i zdravstveni objekti, ustanove kulture, športske dvorane, stambeni objekti, plin, vodovod, kanalizacija i drugi objekti) 5.323.487.959,00 kn, druga oprema u pripremi 2.544.630,00 kn i zalihe 1.834.830,00 kn.

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 79.271.370,00 kn, depozite u bankama 30.894.486,00 kn, dane zajmove 31.529.624,00 kn, dionice i udjele u glavnici 4.748.982.654,00 kn, obveznice 13.849.702,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 1.670.007.844,00 kn, potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine 1.197.329.247,00 kn, druga potraživanja 94.948.833,00 kn i rashode budućeg razdoblja 258.776.933,00 kn.

Grad je zajedno s Ministarstvom poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, putem kreditne linije u 2002. proveo Program kreditiranja razvitka poljoprivrede. Udružena sredstva deponirana su u poslovnoj banci u iznosu 3.050.000,00 kn od čega se na Ministarstvo odnosi 2.050.000,00 kn, a na Grad 1.000.000,00 kn. Prema izvješću Grada do konca travnja 2011. Ministarstvu je vraćeno 1.843.264,00 kn, a dva kredita su još uvijek u fazi otplate.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 1.236.221.153,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine 99.735.988,00 kn, obveze za primljene zajmove 540.787.799,00 kn i odgođeno plaćanje rashoda i prihoda budućih razdoblja 62.069,00 kn.

U izvanbilančnim zapisima iskazano je stanje koncem godine u iznosu 1.577.019.744,00 kn. Odnosi se na sumnjiva i sporna potraživanja za prihode poslovanja (komunalnu naknadu, zakupninu, najam stanova i spomeničku rentu) u iznosu 495.069.776,00 kn i dana jamstva trgovačkim društvima u vlasništvu Grada (iskorišteni krediti) u iznosu 1.081.949.968,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2010.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su:

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

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

Metode i postupci revizije

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

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

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

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

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti Državni ured za reviziju predložio je i nadalje razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu sa zakonskim odredbama. Naložio je evidentiranje prihoda, rashoda i obveza u poslovnim knjigama u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, te popisom na kraju godine obuhvatiti cjelokupnu imovinu, potraživanja i obveze u skladu sa zakonskim odredbama. Državni ured za reviziju naložio je sredstva za decentralizirane funkcije vratiti u državni proračun u skladu sa zakonskim odredbama, te potpuno i pravodobno prikupljanje proračunskih prihoda.

Predložio je koordinaciju svih tijela u vezi naplate proračunskih prihoda, razradu sustava naplate sumnjivih i spornih potraživanja, izradu operativnog plana naplate svih potraživanja, te izvještavanje o svim promjenama na potraživanjima. Naložio je izvršavanje rashoda do visine planirane proračunom, te kod gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture postupanje u skladu sa zakonskim odredbama.

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

Preporuka prema kojoj je postupljeno:

- Sustav unutarnjih financijskih kontrola razvijan je u skladu s donesenim planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Prihodi, rashodi i obveze u poslovnim knjigama ne evidentiraju se prema kriteriju nastanka poslovnog događaja i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose.
- Popisom imovine nije obuhvaćen dio imovine, potraživanja i obveza.
- Sredstva za decentralizirane funkcije nisu u cijelosti vraćena u državni proračun.
- Potpuno i pravodobno prikupljanje prihoda na račun proračuna, sustavna razrada dospjelih, a nenaplaćenih potraživanja i izrada operativnog plana naplate potraživanja.
- Izvršavanje rashoda do visine planirane proračunom.
- Kod gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture nije postupano u skladu sa zakonskim odredbama.

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

Nalaz za 2010.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na računovodstveno poslovanje, zaduživanje, prihode i primitke, rashode i izdatke, te postupke javne nabave.

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola propisan je odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Pravilnikom o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 35/08) i Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine 35/08). Prema izmijenjenim odredbama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela, iz travnja 2007., te Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela iz srpnja 2009., Gradski kontrolni ured obavlja poslove koji se odnose na sveobuhvatan sustav unutarnje financijske kontrole što obuhvaća: koordinaciju uspostave i ustrojavanja financijskog upravljanja i kontrola, te unutarnju reviziju gradskih upravnih tijela, mjesne samouprave, vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, koordinaciju uspostave i ustrojavanja financijskog upravljanja i kontrola u trgovačkim društvima u vlasništvu Grada i ustanovama čiji je Grad osnivač. Prema odredbama Pravilnika o unutarnjem redu Gradskog kontrolnog ureda iz siječnja 2010. u Gradskom kontrolnom uredu ustrojeni su: Sektor za unutarnju reviziju, Sektor za kontrolu i Odjel za koordinaciju financijskog upravljanja i kontrole. Grad je uspostavio financijsko upravljanje i kontrole u skladu s propisima koji uređuju ovo područje. Imenovan je voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, koordinator za financijsko upravljanje i kontrole, osoba zadužena za nepravilnosti i prijave, osoba za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima na razini Grada i osnovana je radna skupina za financijsko upravljanje i kontrole. Donesene su izmjene i dopune Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, odluke o ustrojavanju registra rizika i imenovanju osoba zaduženih za prikupljanje podataka o utvrđenim rizicima i njihovo evidentiranje u registar rizika, utvrđeni su misija, vizija i ključni ciljevi, popisani su i opisani poslovni procesi, sastavljena je mapa poslovnih procesa i strategija upravljanja rizicima i doneseni su planovi za otklanjanje nedostataka unutarnjih kontrola. U 2010. obavljeno je 47 kontrola u gradskim upravnim tijelima, ustanovama kojima je Grad osnivač i drugim korisnicima proračunskih sredstava. Godišnja izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola, te o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije dostavljena su Ministarstvu financija. Prema odredbama članka 7. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10) čelnik je odgovoran za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, te za učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračuna, o čemu je obveza za 2011. sastaviti izjavu o fiskalnoj odgovornosti i dostaviti je Ministarstvu financija koje provjerava njezin sadržaj.

U 2010. obavljeno je 13 unutarnjih revizija u kojima je dano 39 preporuka od kojih su do travnja 2011. provedene 23 preporuke. Rokovi za provedbu 13 preporuka dopijevaju tijekom 2011., dok je provedba tri preporuke (koje nisu provedene u planiranom roku) u tijeku.

S obzirom na utvrđene nepravilnosti i propuste, sustav unutarnjih kontrola nije u potpunosti učinkovit u pojedinim segmentima poslovanja, te sustavi unutarnjih kontrola ne funkcioniraju u dovoljnoj mjeri i na način kojim bi se spriječili odnosno otklonili nedostaci i nepravilnosti u poslovanju Grada.

Državni ured za reviziju predlaže nadalje razvijati sustav unutarnjih financijskih kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i drugim provedbenim propisima i u skladu s donesenim planom uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, te nalaže uspostaviti učinkovite mehanizme kontrola.

- 1.2. *Grad je prihvatio prijedlog Državnog ureda za reviziju vezano za daljnje razvijanje sustava unutarnjih financijskih kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i drugim provedbenim propisima i u skladu s donesenim planom uspostave razvoja financijskog upravljanja i kontrola, te navodi da će se nastaviti s aktivnostima daljnjeg razvoja i jačanja sustava financijskog upravljanja i kontrola u skladu sa strategijama, smjernicama i uputama Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija, posebnostima i potrebama Grada.*

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. Ustrojena je gradska riznica, ali je zadržan postojeći način vođenja poslovnih knjiga u više odvojenih računovodstvenih sustava. I nadalje se na jednom mjestu ne vode jedinstvene poslovne knjige što u konsolidaciji podataka iziskuje dodatne poslove. Kako su gradskim upravnim tijelima ukinuti žiro računi, a cjelokupno poslovanje se ostvaruje na razini samo računa proračuna proizlazi da, u tom slučaju, nema potrebe vođenja zasebnih poslovnih knjiga, sastavljanja pojedinačnih financijskih izvještaja svakog gradskog upravnog tijela, te objedinjavanja tj. provođenja konsolidacije proračuna na kraju godine. Prema odredbama članka 6. Odluke o izvršavanju proračuna Grada Zagreba za 2010. (Službeni glasnik Grada Zagreba 27/09) proračun se izvršava preko jedinstvenog računa - računa proračuna za sva tijela gradske uprave, a dokumentaciju vezanu za rashode i izdatke ovjerava ovlaštena osoba nadležnog gradskog upravnog tijela uz naznaku razdjela, programa, aktivnosti i oznake ekonomske klasifikacije.

Na dan 31. prosinca 2010. u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirani i iskazani rashodi u iznosu 402.855.933,00 kn (različiti rashodi za radove, robe i usluge 103.391.988,00 kn, za nabavu nefinancijske imovine koji se odnose na zamjene zemljišta - nagodbe i kupnju zemljišta 15.187.353,00 kn i naknada koncesionaru za uslugu pročišćavanja otpadnih voda 284.276.592,00 kn) i prihodi u iznosu 3.187.190,00 kn koji se odnose na prihode od prodaje nefinancijske imovine (zamjene i darovanja zemljišta).

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, te u popisu imovine i obveza nisu evidentirane i iskazane obveze u iznosu 143.803.249,00 kn (rashodi za radove, robe i usluge 103.391.988,00 kn, za nabavu nefinancijske imovine koji se odnose na zamjene zemljišta - nagodbe i kupnju zemljišta 14.806.553,00 kn i naknada koncesionaru za uslugu pročišćavanja otpadnih voda 25.604.708,00 kn). Također, Grad u poslovnim knjigama ne vodi evidenciju o obvezama iz ugovora o nagodbi (zamjeni nekretnina) prema kojima je Grad preuzeo obvezu da će s osnova razlike u vrijednosti zemljišta prenijeti odgovarajuću površinu zemljišta ili platiti utvrđenu vrijednost zemljišta. Prihodi i rashodi s osnova zamjene zemljišta nisu planirani niti iskazani u poslovnim knjigama. Zaključenjem ugovora o nagodbi nastao je poslovni događaj, te je u poslovnim knjigama trebalo iskazati rashode za nabavu zemljišta u vrijednosti koja je iskazana u zaključenim ugovorima. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07), kojima je propisano da se prihodi i rashodi iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, što znači da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, a rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju, te odredbom članka 5. spomenutog Pravilnika propisano je da su proračun i proračunski korisnici obvezni u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora. Odredbom članka 18. Zakona o proračunu propisano je da se račun prihoda i rashoda proračuna, između ostalog, sastoji od prihoda od prodaje nefinancijske imovine i rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Također, odredbom članka 98. spomenutog Zakona propisano je da se proračunsko računovodstvo temelji na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Odredbom članka 3. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 27/05 i 2/07) propisano je da je osnovna svrha financijskih izvještaja dati informacije o financijskom položaju, uspješnosti ispunjavanja postavljenih ciljeva (poslovanja) izvršenja plana i novčanim tijekovima proračuna. Zbog neevidentiranja prihoda u iznosu 3.187.190,00 kn i rashoda u iznosu 402.855.933,00 kn financijski izvještaji ne daju točno, istinito i pouzdano stanje i informacije o financijskom položaju Grada. S obzirom na neevidentiranje pojedinih prihoda i rashoda, ukupni prihodi i primici u 2010. trebali su biti iskazani u iznosu 6.513.730.125,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu 6.781.796.720,00 kn, te manjak prihoda u iznosu 268.066.595,00 kn.

Nefinancijska imovina je u bilanci iskazana u iznosu 8.779.943.136,00 kn. Odnosi se na vrijednost zemljišta u iznosu 643.774.820,00 kn, nematerijalne imovine 58.577.109,00 kn, građevinskih objekata 2.629.516.403,00 kn, opreme 39.481.316,00 kn, prijevoznih sredstava 24.871.158,00 kn, knjiga, umjetničkih djela i drugih vrijednosti 6.666.178,00 kn, nematerijalne proizvedene imovine (razna projektna dokumentacija, urbanistički plan, računalni programi i drugo) 49.188.733,00 kn, građevinski objekti u pripremi 5.323.487.959,00 kn, druga oprema u pripremi 2.544.630,00 kn i zalihe 1.834.830,00 kn. Popisom imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca 2010., osim pokretnih stvari, opreme i sitnog inventara u gradskim upravnim tijelima knjigovodstvene vrijednosti u iznosu 88.495.174,00 kn, nije obuhvaćena ostala nefinancijska imovina u vlasništvu Grada (zemljište, građevinski objekti, zalihe i drugo).

Navedeno nije u skladu s odredbama članka 15., 18. i 19. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojima je propisano da imovina, obveze i vlastiti izvori određuju financijski položaj proračuna odnosno proračunskog korisnika, te da je imovina resurs koji kontrolira proračun odnosno proračunski korisnik kao rezultat prošlih događaja i od kojeg se očekuje buduća korist o obavljanju djelatnosti, a imovina se početno iskazuje po trošku nabave (nabavnoj vrijednosti) odnosno po procijenjenoj vrijednosti. Grad poduzima radnje radi utvrđivanja cjelokupnog stanja imovine o čemu je sastavljeno izvješće o stanju imovine Grada koje sadrži podatke o uknjiženoj i neuknjiženoj, te procijenjenoj i neprocijenjenoj imovini u vlasništvu Grada. U novu aplikaciju Upravljanje imovinom Grada upisano je 11 206 nekretnina, odnosno pojedinih dijelova nekretnina u vlasništvu Grada, te 535 nekretnina kojih je Grad suvlasnik s trećim osobama. Evidentiran je 1 291 stan koje je Grad uzeo u najam od trgovačkog društva u svom vlasništvu. Kontinuirano se provode vještačenja radi utvrđivanja vrijednosti imovine. Do konca 2010. utvrđena je vrijednost za 5 171 nekretninu u ukupnom iznosu 3.145.677.801,00 kn. Grad vodi 17 843 postupka uknjižbe nekretnina, od čega je završenih 2 813 postupaka.

Državni ured za reviziju nalaže evidentiranje prihoda, rashoda i obveza, te provođenje popisa imovine i obveza u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Državni ured za reviziju je mišljenja da vođenje poslovnih knjiga gradskih upravnih tijela treba objediniti i voditi putem jedinstvenog računovodstvenog sustava, što će smanjiti vjerojatnost pogrešaka. Razvoj sustava gradske riznice treba usmjeriti vođenju jedinstvenih poslovnih knjiga na razini računa proračuna, kako bi se u potpunosti ostvarili očekivani učinci primjene sustava gradske riznice.

- 2.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju vezano za evidentiranje prihoda, rashoda i obveza, te provođenje popisa imovine i obveza u skladu sa zakonskim odredbama. U očitovanju navodi da je Gradski ured za financije nadležnim gradskim upravnim tijelima koncem 2010. uputio naputak za postupanje s dokumentima u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, s ciljem da se svi zaprimljeni dokumenti za isporučena dobra i usluge nastale zaključno 31. prosinca 2010. evidentiraju u knjige ulaznih računa, odnosno u glavnu knjigu za 2010. Također navodi da su računi i knjigovodstveni dokumenti koji su zaprimljeni nakon roka navedenog u dopisu za dostavu dokumenata za 2010. evidentirani na teret rashoda 2011. zbog rokova za izradu financijskih izvještaja za 2010. i predaju nadležnim institucijama. Grad je prihvatio mišljenje vezano za objedinjavanje vođenja poslovnih knjiga gradskih upravnih tijela i navodi se da je od 1. siječnja 2011. ustrojena jedna glavna knjiga za račun proračuna Grada čime će se izbjeći rizici grešaka konsolidacije u narednim razdobljima, te da će i dalje biti omogućeno praćenje rashoda i izdataka po organizacijskim jedinicama.*

3. Raspolaganje imovinom

- 3.1. U okviru rashoda za nabavu neproizvedene imovine iskazani su rashodi za nabavu zemljišta u iznosu 43.201.903,00 kn. Raspolaganje građevinskim zemljištem nije uređeno posebnim aktom Grada. Za utvrđivanje početne cijene građevinskog zemljišta odnosno određivanje tržišne vrijednosti zemljišta Gradsko poglavarstvo je donijelo Zaključak o utvrđivanju početne cijene građevinskog zemljišta (Službeni glasnik Grada 1/98, 11/98 i 17/98) (dalje u tekstu: Zaključak). Ako je za Grad povoljnije, prema odredbama Zaključka, umjesto kriterija iz Zaključka, koriste se kriteriji Ministarstva financija-Porezne uprave, Područnog ureda Zagreb. Jedinična cijena iz Zaključka na temelju koje se utvrđuje početna cijena građevinskog zemljišta, određena prema tečaju 3,56 kn za 1 DEM, nije mijenjana od 1998. iako su cijene od 1998. znatno porasle, a valuta DEM zamijenjena je s EUR.

Vrijednost zemljišta utvrđuje se na sljedeće načine: primjenom osnovne cijene za određeno područje Porezne uprave bez primjene dodatnih kriterija, procjenom sudskog vještaka ili procjenom prema Zaključku o utvrđivanju početne cijene. Nema pisanog pravila niti kriterija koji će se od načina za utvrđivanje vrijednosti zemljišta primijeniti prilikom raspolaganja zemljištem. Odabir pojedinog načina utvrđivanja vrijednosti zemljišta različito utječe na vrijednost zemljišta koje je predmet raspolaganja. Primjera radi, ugovorom o nagodbi izvršena je zamjena zemljišta na istoj lokaciji i prodani dijelovi zemljišnih čestica potrebnih za formiranje parcele. Prema procjeni sudskog vještaka zemljište je procijenjeno 1.851,00 kn/m², a razliku zemljišta koje nije moglo biti zamijenjeno Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet procijenio je prema kriterijima iz Zaključka 7.035,00 kn/m². Nekretnine koje je Grad stjecao 2007. sudski vještak je procijenio 270 EUR po m², a na istom području, odnosno iste čestice zemljišta, za odobrenje prava služnosti u 2010. procijenjene su 100,00 kn/m². Ugovorom o kupoprodaji kojim je ugovorena prodaja stanova za potrebe formiranja parcele, iste čestice zemljišta u trećem području jedan sudski vještak procijenio je 1.400,00 kn/m², drugi sudski vještak 1.232,00 kn/m², a Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet procijenjivao je pripadajuću vrijednost zemljišta prema Zaključku bez procjene vrijednosti stanova sagrađenih na tim parcelama. Usporedba procijenjene vrijednosti samo zemljišta s ukupno procijenjenim vrijednostima sudskih vještaka u kojima su bili uključeni i stanovi, nije bila mjerodavna za odabir najviše procijenjene vrijednosti.

Prilikom zamjene nekretnina Grad ne koristi kriterije iz Zaključka za utvrđivanje vrijednosti građevinskog zemljišta nego koristi osnovnu cijenu iz kriterija Porezne uprave ili procjenu sudskog vještaka. Utvrđivanjem vrijednosti zemljišta primjenom osnovne cijene iz kriterija Porezne uprave ili sudskog vještaka ne primjenjuju se odredbe Zaključka o utvrđivanju početne cijene građevinskog zemljišta prema kojem se početna cijena građevinskog zemljišta obračunava prema bruto razvijenoj površini budućeg objekta ovisno o području. Pri utvrđivanju vrijednosti zemljišta prema kriterijima Porezne uprave Grad koristi samo osnovnu cijenu bez korekcije s dodatnim kriterijima. Korištenjem samo osnovne cijene iz kriterija Porezne uprave za utvrđivanje vrijednosti zemljišta prilikom zamjene izostavljen je najznačajniji kriterij posebni uvjeti (položaj parcele vezano za prometnice i infrastrukturu) prema kojima se osnovna cijena može povećati i do 500,0%.

Kada se vrijednost zemljišta utvrđivala prema kriterijima Porezne uprave tada je trebalo imati u vidu ne samo osnovnu cijenu za određeno područje već i sve druge kriterije koji su predviđeni za utvrđivanje vrijednosti zemljišta konkretne čestice s obzirom da su građevinska područja dosta velika, a zemljišne čestice koje se mijenjaju nisu na istoj lokaciji. Primjenom samo osnovnog kriterija vrijednost m² zemljišta za svaku česticu u istoj zoni je ista što nije u skladu ni s kriterijima Porezne uprave niti sa Zaključkom. U pojedinim slučajevima tržišnu vrijednost zemljišnih čestica koje su predmet zamjene sudski vještak procjenjivao je po nalogu podnositelja zahtjeva, a ne po nalogu Grada. Utvrđena tržišna vrijednost nekretnina od strane sudskih vještaka u znatnom iznosu je niža od vrijednosti utvrđenih od strane Grada primjenom kriterija iz Zaključka, a isto tako uočava se veće odstupanje u procjeni vrijednosti nekretnina ovisno o vlasništvu. Sudski vještak u istom predmetu procijenio je vrijednost stana u višem građevinskom području površine 38,66 m² 19.000,00 kn/m² ili ukupno 734.540,00 kn, a stan u nižem građevinskom području površine 23,13 m² 7.365,00 kn/m² ili ukupno 170.343,00 kn. Iz ugovora o kupoprodaji vidljivo je da su stan u višem građevinskom području vlasnici kupili 1994. za 50.000,00 kn, a da je Porezna uprava utvrdila vrijednost stana u iznosu 68.080,00 kn. Odredbom članka 18. Zakona o izvlaštenju (Narodne novine 9/94, 35/94, 112/00, 114/01 i 79/06), propisano je da je prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje korisnik izvlaštenja dužan putem nadležnog tijela, osigurati dokaze o stanju i vrijednosti nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje (nalaz i mišljenje vještaka). Ukoliko je procjena obavljena po nalogu podnositelja zahtjeva, tada bi Grad trebao po nadležnom gradskom upravnom tijelu provjeriti procijenjenu vrijednost iskazanu u elaboratu. S obzirom da su procjene nekretnina dosta različito utvrđivane, sustav kontrola vezanih za utvrđivanje vrijednosti zemljišta nije uspostavljen.

Uvidom u zaključene ugovore o nagodbi utvrđeno je da Grad ima obvezu s osnova razlike u površini zamijenjenih parcela zemljišta na ime naknade na zahtjev pravne osobe dati u vlasništvo zemljište iste površine i vrijednosti u istom građevinskom području ili odgovarajuće površine u drugom građevinskom području iste vrijednosti ili isplatiti naknadu u novcu beskamatno u roku od dvije godine od dana zaključenja ugovora. U pojedinim ugovorima je navedena obveza izražena u površini zemljišta i u određenoj zoni bez naznake roka za ispunjenje obveze i novčanog iznosa ili s naznakom novčanog iznosa. Ugovorom o nagodbi iz 2007. Grad je ostao u obvezi dati pravnoj osobi 1 571 m² zemljišta u četvrtom građevinskom području. Ugovorom iz 2010. Grad je dijelom ispunio obvezu prema ugovoru iz 2007. te se ponovno obvezao dati društvu 213 m² zemljišta u naselju Vrbani kada se steknu uvjeti za formiranje građevinske parcele. S obzirom da u pojedinim ugovorima nije vrijednosno izražena obveza Grada, da nije određen rok za ispunjenje obveze, da obvezu čini određena površina zemljišta u određenoj zoni neovisno o njevoj vrijednosti, ispunjenje obveze prijenosom zemljišta, Grad nije postupio u skladu s odredbom članka 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/99, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06 i 146/08) kojom je propisano da nekretninu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu otuđiti ili njom na drugi način raspolagati samo na osnovu javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako zakonom nije drugačije određeno. Prema spomenutoj odredbi tržišna cijena je vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja na području jedinice lokalne samouprave.

Ugovorom o nagodbi zaključenim u travnju 2009. radi izgradnje javne infrastrukture Grad mijenja zemljište u svom vlasništvu za zemljište u vlasništvu pravne osobe. Razlika više dobivenog u odnosu na površinu zemljišta koje je Grad predao pravnoj osobi je iznosila 44 790 m². Prema procjeni sudskog vještaka vrijednost zemljišta koncem 2008. utvrđena je u iznosu 180,55 EUR po m². Ugovorom o nagodbi je definirano da se Grad obvezao pravnoj osobi dati u vlasništvo zemljište iste površine i vrijednosti u četvrtom građevinskom području ili odgovarajuće površine i vrijednosti u nekom drugom građevinskom području Grada ili isplatiti naknadu u novcu prema spomenutoj procjeni 180,55 EUR/m² što za 44 790 m² iznosi 59.078.895,00 kn (u kunsjoj protuvrijednosti 8.086.834,50 EUR). Nagodbom je također ugovoreno da u slučaju isplate naknade Grad nije dužan pravnoj osobi isplatiti kamatu na iznos tržišne cijene. Ugovorom o cesiji zaključenim u lipnju 2009. umjesto davanja u vlasništvo zemljišta iste površine i vrijednosti Grad se obvezao isplatiti pravnoj osobi tržišnu naknadu za 44 790 m² zemljišta u vrijednosti 59.078.895,00 kn. Istim ugovorom potraživanje pravne osobe preneseno je na društvo za faktoring. Ugovorom se Grad obvezao podmiriti dugovanje društvu za faktoring u dvije rate od kojih prvu u iznosu 29.539.447,00 kn do 15. ožujka 2010., a drugu u istom iznosu do 15. travnja 2010. Također je ugovoreno da Grad nema nikakvih dodatnih obveza prema društvu za faktoring. Preuzetu obvezu po ugovoru o cesiji Grad nije ispunio, te je u travnju 2010. zaključen dodatak ugovora o cesiji. Dodatkom ugovora o cesiji Grad se obvezao podmiriti dug do 30. rujna 2010., te platiti društvu za faktoring naknadu 0,5% od ukupnog iznosa duga. Isto tako, Grad se obvezao podmiriti društvu za faktoring račune za troškove po ugovoru o ustupu potraživanja zaključenim između pravne osobe i društva za faktoring od 15. ožujka 2010. do dana isplate obveze. Isto tako, dodatkom ugovoru o cesiji potpisnice ugovora su se suglasile da će se dio glavnice (7,60%) u iznosu 4.489.996,00 kn temeljem ugovora o ustupu potraživanja umjesto pravnoj osobi vratiti Gradu. Zaključenjem ugovora o cesiji i dodatka ugovora o cesiji obveze Grada su nepovoljnije u odnosu na ugovor o nagodbi jer prema odredbama ugovora o nagodbi Grad nije bio u obvezi platiti kamate u slučaju ako svoju obvezu podmiruje u novčanom iznosu, niti je osnovnim ugovorom bio određen rok u kojem treba podmiriti obvezu u novčanom iznosu. Nakon zaključenja dodatka ugovora o cesiji Grad, pravna osoba i društvo za faktoring zaključili su 3. svibnja 2010. još jedan ugovor. Ovim ugovorom ugovoreno je da Grad isplati pravnoj osobi 4.489.996,00 kn u roku od 30 dana od potpisa ugovora. Sredstva su uplaćena pravnoj osobi 14. svibnja 2010. Zaključenjem ovoga ugovora Grad je preuzeo novu obvezu, odnosno obvezao se da će osim glavnice duga (uvećano za kamatu ugovorenu od 15. ožujka 2010.) isplatiti pravnoj osobi 4.489.996,00 kn bez kamata, a da će mu sredstva u iznosu 4.489.996,00 kn prema ugovoru biti vraćena kada u cijelosti podmiri glavnice duga. Iako je ugovoreno da će sredstva biti vraćena po otplati glavnice, do konca svibnja 2011., sredstva nisu vraćena, a glavni dug Grad je u cijelosti podmirio 30. rujna 2010. Za razdoblje od 15. ožujka do rujna 2010. Grad je za ugovorenu naknadu od 0,5% i kamate platio 2.167.127,00 kn. Prema zaključenim ugovorima Grad je ukupno platio 65.736.019,00 kn, što je za 6.657.123,00 kn više od vrijednosti utvrđene ugovorom o nagodbi iz travnja 2009. U razdoblju od 15. ožujka do 30. rujna 2010. Grad je plaćao društvu za faktoring kamatu na ukupni iznos duga, a od 14. svibnja 2010. pravna osoba raspolagala je sa 4.489.996,00 kn bez obveze obračuna kamata.

Državni ured za reviziju nalaže pri raspolaganju zemljištem postupati u skladu s odredbama Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i u skladu sa Zaključkom o utvrđivanju početne cijene građevinskog zemljišta utvrđivati vrijednost zemljišta, provjeriti procijenjene vrijednosti iz elaborata izrađene od strane sudskih vještaka. Državni ured za reviziju je mišljenja da Grad treba zasebnim aktom propisati način i uvjete raspolaganja građevinskim zemljištem, a u ugovorima o nagodbi obvezu utvrditi samo u novčanom iznosu. Za izvršena plaćanja po ugovoru o nagodbi radi nabave zemljišta nalaže se poduzimanje mjera za povrat sredstava s pripadajućim kamatama, te se ujedno nalaže voditi brigu o danim sredstvima, odnosno urednom i pravodobnom povratu danih sredstava, te planirati i ugovarati isplate obveza u skladu s ranije zaključenim ugovorom i likvidnošću kako se ne bi plaćale kamate i druge naknade.

- 3.2. *U očitovanju Grad navodi da pri raspolaganju zemljištem u svojem vlasništvu postupa u skladu sa zakonskim odredbama i Zaključkom o utvrđivanju početne cijene građevinskog zemljišta kada prodaje svoje zemljište putem javnog natječaja i u slučajevima formiranja građevinskih parcela. Nadalje navodi da u situaciji kada Grad treba steći u vlasništvo zemljišta za gradnju objekata, odnosno kada nastupa kao investitor (objekti infrastrukture-prometnice, te objekti javne namjene), u skladu s odredbama Zakona o izvlaštenju naknada za izvlaštenu nekretninu u pravilu se određuje davanjem druge odgovarajuće nekretnine koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u istoj općini ili gradu kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći nekretninu. Ukoliko vlasnik ne prihvati drugu odgovarajuću nekretninu ili je Grad nije u mogućnosti osigurati, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se određuje procjenom vještaka i prema mišljenju Porezne uprave, te u navedenim situacijama nije potrebna primjena Zaključka o utvrđivanju početne cijene građevinskog zemljišta. Navodi da je za izradu izračuna na temelju navedenog nadležan Gradski ured za prostorno uređenje, graditeljstvo, izgradnju Grada, komunalne poslove i promet, koji provjerava izračun temeljem bruto razvijene površine s podacima o procjeni dobivenim od Porezne uprave. Grad je prihvatio mišljenje da treba zasebnim aktom propisati način i uvjete raspolaganja građevinskim zemljištem. Vezano za utvrđivanje obveze u ugovorima o nagodbi samo u novčanom iznosu navodi da Grad u pravilu zaključuje kupoprodajne ugovore kojima stječe nekretnine (zemljište), a u situacijama kada vlasnik zemljišta koje je Gradu potrebno zatraži od Grada drugo zemljište na ime naknade, Grad je na temelju odredbi Zakona o izvlaštenju, obvezan dati vlasniku drugu odgovarajuću zemljište, te je novčana naknada moguća samo kao alternativna obaveza. U očitovanju se prihvaća da je potrebno voditi brigu o danim sredstvima, odnosno urednom i pravodobnom povratu danih sredstava, te planiranju i ugovaranju isplate obveza u skladu s ranije zaključenim ugovorom i likvidnošću kako se ne bi plaćale kamate i druge naknade. Vezano za povrat sredstava s pripadajućim kamatama navodi da je društvo za faktoring izvršilo povrat sredstava Gradu u iznosu 513.415,68 kn nakon provedene kompenzacije, a preostali iznos društvo je zadržalo na ime troškova financiranja i kamata koje je bio obvezan podmiriti Grad, te bi povrat sredstava u gradski proračun bio pravno neutemeljen.*

4. Projekt pročišćivača otpadnih voda Grada

- 4.1. Ugovor o koncesiji zaključili su 2000. društvo Zagrebačke otpadne vode d.o.o. Zagreb (dalje u tekstu koncesionar) i Grad. Osnivači koncesionara su dvije inozemne tvrtke iz Njemačke s udjelom 97,0% i Vodoprivreda Zagreb s udjelom 3,0%. Prema ugovoru koncesionar je preuzeo sve obveze investitora tijekom provedbe projekta, te financijske i pravne poslove za vrijeme upravljanja uređajima. Inozemne tvrtke koje imaju većinski udjel u koncesionaru osnovale su društvo s kojim koncesionar kao naručitelj radova zaključuje ugovore o izvođenju radova vezano za izgradnju projekta. Ugovorene poslove izvoditelj dodjeljuje podizvođačima. Osnivači koncesionara osnovali su društvo za tehničko upravljanje uređajem pročišćivača. Ugovorom o koncesiji nije predviđeno osnivanje posebnih društava koja će preuzeti poslove za koje je zadužen koncesionar.

Osnovna cijena građenja projekta pročišćivača s popratnim infrastrukturnim objektima, što je obveza koncesionara, utvrđena je ugovorom o koncesiji u iznosu 180.335.696 EUR (ili 352.705.964,- DEM), te je podložna usklađivanju prema kriterijima utvrđenim ugovorom. U navedeni iznos u vrijednosti 1.467.000,- DEM (750.065,19 EUR) nisu uključeni troškovi puštanja u pogon i obuka kadrova. Do konca 2010. odobreni su dodatni radovi u vrijednosti 98.099.289,47 EUR, što čini 54,0% vrijednosti osnovne cijene građenja. Ujedno je kroz pet odobrenih varijacija umanjena vrijednost radova za 1.504.335,77 EUR. Dodatno odobreni radovi u vrijednosti 98.099.289,47 EUR odnose se na 66 odobrenih varijacija u vrijednosti 80.160.941,47 EUR i na proširenje kapaciteta uređaja u vrijednosti 17.938.348 EUR. Ukupno ugovorena vrijednost projekta (osnovna cijena građenja i odobreni dodatni radovi pod nazivom varijacije umanjene za odobreno smanjenje) iznose 276.930.649,70 EUR. Prema Investicijskoj studiji projekta pročišćivača iz 2002. predviđena je ukupna vrijednost investicije u iznosu 210.887.000 EUR (osnovna i obrtna sredstva). Radovi na izgradnji projekta započeli su 2002., a mehaničko pročišćavanje i puštanje uređaja u pogon započelo je u travnju 2004. Završetak projekta planiran je u 2008. Naknadu za uslugu koncesionar je počeo obračunavati od travnja 2004.

Na ime projekta pročišćivača za otkup zemljišta i druge poslove do konca 2010. izvršeni su rashodi u iznosu 156.956.326,00 kn, od čega se na otkup zemljišta za potrebe projekta odnosi 118.203.907,00 kn, ugovore o djelu (djelatnici Grada) 19.731.840,00 kn, ugovore o djelu (općinski sud) 10.618.187,00 kn, konzultantske usluge 5.528.000,00 kn i druge rashode 2.874.391,00 kn. Za otkup zemljišta koncesionar je uplatio 74.997.484,00 kn, te su iz proračuna Grada, na ime projekta pročišćivača, izvršeni rashodi u iznosu 81.958.842,00 kn. Od srpnja 2006. dio rashoda koji se odnosi na otkup zemljišta i intelektualne usluge vezane za projekt pročišćivača, planiraju se i evidentiraju u okviru posebnog dijela proračuna Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i upravljanje imovinom Grada. Gradski ured za gospodarstvo u pomoćnim evidencijama vodi podatke o dosadašnjim ulaganjima koncesionara u projekt pročišćivača, koji prema zaključenom ugovoru ostaju u vlasništvu Grada, međutim Grad ta ulaganja nije iskazao u poslovnim knjigama (osim ulaganja u otkup zemljišta). Koncesija se dodjeljuje u trajanju od 28 godina. Za vrijeme trajanja koncesije uređaji, lokacija uređaja i izgrađeni objekti ostaju u vlasništvu Grada Zagreba. Korisnici usluge (građanstvo i pravne osobe) plaćaju pročišćavanje otpadnih voda mjesečno, po m³ isporučene vode.

Za realizaciju projekta pročišćivača, od strane Grada su formirani Povjerenstvo za vođenje i praćenje ugovorene koncesije, te Pregovarački tim za rješavanje sporova između Grada i koncesionara. Za obavljanje stručnih poslova vezano za provedbu ugovora i građenje objekata Grad je zaključio ugovor s Građevinskim fakultetom. Poslove vezane za otkup zemljišta obavljali su zaposlenici Grada, te druge osobe na temelju ugovora o djelu.

Povrat uložених sredstava koncesionara, utvrđen je 2003. na način da trgovačko društvo u vlasništvu Grada (Zagrebački holding, Podružnica Vodoopskrba i odvodnja: dalje u tekstu beneficijar) putem računa za isporučenu vodu naplaćuje od krajnjih potrošača uslugu pročišćavanja otpadnih voda, a naplaćena sredstva polažu se na depozitni račun koncesionara kod poslovne banke.

Zaključci o prihvaćanju varijacija, doneseni su nakon predlaganja dodatnih radova od strane koncesionara ili Grada ili Zagrebačkog holdinga - podružnice Vodoopskrba i odvodnja, te nakon prethodnog razmatranja Povjerenstva za vođenje i praćenje ugovorene koncesije, uz prethodno mišljenje Konzultantskog tima Građevinskog fakulteta. Za naknadu izvanrednih troškova građenja, koji nastanu za koncesionara odobrenjem varijacija, Grad plaća naknadu koncesionaru. Za odobrene varijacije naknada je obračunavana na dva načina, kao izvanredna kapitalna naknada čija se vrijednost uključuje u cijenu usluga ili izravnim plaćanjem bez uključivanja u cijenu usluga. Izvanredna kapitalna naknada, koja se uključuje i predstavlja sastavni dio mjesečne cijene usluge koncesionara obračunava se nakon završetka izgradnje odobrene varijacije, na način da se iznos naknade rasporedi na razdoblje od početka stavljanja u funkciju pojedinog podprojekta do isteka roka određenog za koncesiju. Naknada od početka stavljanja u funkciju pojedinog podprojekta do završetka izgradnje odobrene varijacije obračunava se i naplaćuje jednokratno, a ostatak naknade mjesečno do isteka roka određenog za koncesiju. Primjera radi, za varijaciju 77 koja je odobrena u 2007. u vrijednosti 7.855.225,90 EUR, a završena u prosincu 2010. koncesionar je utvrdio mjesečnu naknadu u iznosu 100.441,91 EUR za razdoblje od rujna 2005. do konca 2028. Jednokratna naknada za razdoblje od rujna 2005 do siječnja 2011. obračunana je u siječnju 2011. u iznosu 47.700.611,00 kn (6.449.165,95 EUR tečaj 7,3964 kn) što čini 82,0% odobrene vrijednosti varijacije. Od veljače 2011. do konca 2028. na ime naknade osim jednokratne uplate bit će naplaćeno još 21.595.010 EUR. Ukupna izvanredna naknada po ovoj varijaciji bit će naplaćena u iznosu 28.044.176 EUR. S obzirom na financijske uvjete, način obračuna izvanredne kapitalne naknade, te vrijednost jednokratne uplate po završetku varijacije, trebalo bi preispitati opravdanost izvršenja odobrenih varijacija čije izvršenje nije započeto.

Za 49 varijacija čija je vrijednost uključena u cijenu usluga i odobreno povećanje vrijednosti projekta u iznosu 59.452.729,04 EUR, do konca travnja 2011. obračunana je izvanredna kapitalna naknada u iznosu 365.029.171,00 kn (49.731.494 EUR), a za četiri varijacije u vrijednosti 1.443.085,77 EUR kojima je smanjena vrijednost projekta obračunano je smanjenje naknade u iznosu 11.488.835,00 kn (1.565.236,35 EUR). Do travnja 2011. koncesionar je obračunao kapitalnu naknadu u iznosu 2.026.622.072,00 kn (276.106.549 EUR) bez poreza na dodanu vrijednost za izvedene radove u vrijednosti 239.788.425 EUR (osnovni radovi iz ugovora i 49 odobrenih varijacija).

Za jedanaest odobrenih varijacija i dio jedne varijacije koncesionar nije obračunavao izvanrednu kapitalnu naknadu kroz cijenu usluga nego je obračunao cijeli iznos vrijednosti za obavljene radove odnosno usluge. Za navedene varijacije plaćanje je obavljeno u cijelosti bez uključivanja u cijenu usluga putem cesija u iznosu 114.738.836,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prema zapisnicima povjerenstva za ove redove odnosno usluge ponuditelji su odabirani nakon što je koncesionar odnosno treće društvo prikupilo ponude po pozivu.

U 2010. odobrene su četiri varijacije u vrijednosti 20.337.601,79 EUR i godišnja naknada za troškove pogona za prihvrat mulja u iznosu 238.600 EUR. Odobrene varijacije odnose se na: izgradnju dodatnog odlagališta mulja u vrijednosti 8.413.172,27 EUR, izgradnju dodatne stanice i pristupne ceste za prihvrat mulja iz uličnih slivnika i kanala u vrijednosti 908.060 EUR i 238.600 EUR godišnje za pogonske troškove, prilagođavanje sustava glavnog odvodnog kanala nizvodno od pročišćivača u vrijednosti 9.002.642,35 EUR, te izgradnja kišnog preljeva Čulinečka u vrijednosti 2.013.726,79 EUR.

Prema ugovoru odlagalište mulja dužan je osigurati Grad. Privremeno odlagalište mulja ugovoreno je do 2010. na prostoru pročišćivača. S obzirom da Grad nije osigurao odlagalište odobrena je varijacija za izgradnju dodatnog odlagališta mulja za prihvrat 198 300 m³ mulja u vrijednosti 8.413.172,27 EUR do 2013. Obračun naknade započeo je u siječnju 2011. Mjesečna naknada utvrđena je u iznosu 55.515 EUR (7,39 kn za 1 EUR), a jednokratna naknada za razdoblje od lipnja 2006. do siječnja 2011. obračunana je u iznosu 22.701.786,00 kn. Odobrenjem ove varijacije ponovno se privremeno rješava pitanje odlaganja mulja. S obzirom da se radi o značajnoj vrijednosti naknade, velikim količinama mulja, te da će s privremenog odlagališta trebati ukloniti mulj, Grad treba poduzeti radnje kako bi se iznašlo trajno rješenje za odlaganje mulja, te smanjili rashodi vezano za odlaganje mulja.

U dokumentaciji Grada za odobrenje varijacija za prilagodbu sustava glavnog odvodnog kanala nizvodno od sustava pročišćivača i izgradnju kišnog preljeva Čulinečka priložene su po četiri ponude za izgradnju. Ponude za prilagodbu sustava glavnog odvodnog kanala nizvodno od sustava pročišćivača su iz svibnja 2009., a za izgradnju kišnog preljeva Čulinečka iz srpnja 2008. Opcija ponuda je 30 dana. Ponude nisu dostavljene na koncesionara nego na društvo čiji su osnivači dvije inozemne tvrtke. Ponude su prikupljene po pozivu navedenog društva.

Za određenu varijaciju prihvaćena je ponuda s najnižom cijenom. Osim cijene vrijednosti radova iz ponude s najnižom cijenom, u vrijednost varijacije uključena je i vrijednost nadzora u visini 2,0% vrijednosti radova iz ponude i manipulativni troškovi koji čine 5,0% vrijednosti radova. U dokumentaciji nema izračuna kolika će biti jednokratna naknada, te ukupna naknada koja će biti plaćena koncesionaru po odobrenju varijaciji, odnosno je li ponuđena vrijednost varijacije (uključujući financijske uvjete koje je osigurao koncesionar) i najbolja cijena na tržištu. Prikupljanje ponuda po pozivu od strane treće osobe bez provedenog javnog nadmetanja (uz zaračunavanje manipulativnih troškova u visini 5,0% od vrijednosti radova) ne znači da je postignuta najbolja cijena na tržištu. Prikupljanjem ponuda od pojedinih društava po odabiru koncesionara nisu ispunjena osnovna načela tržišnog natjecanja i transparentnosti provedenog postupka.

Osim navedenog koncesionar nema niti interesa postići najbolju cijenu na tržištu jer će vrijednost radova i usluga, te manipulativne troškove kroz kapitalnu naknadu za vrijeme koncesije u cijelosti podmiriti Grad, odnosno krajnji potrošači vode. Odredbom članka 11. Zakona o proračunu propisano je da se proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

Prema odredbama točke 7.4. dodatka ugovoru o koncesiji Grad može naložiti koncesionaru da poduzme varijacije na uređaju ili drugim objektima projekta kroz postupak nadmetanja koji uključuje najmanje tri ponude, te će ponude koje odgovaraju uvjetima biti dostavljene Gradu na konačni odabir. Koncesionar će biti odgovoran za izradu projekta, izradu dokumentacije za odabir ponuditelja, vođenje postupka nadmetanja, tehnički nadzor nad građevinskim radovima, sve u skladu s postupcima koje Grad odredi koncesionaru. Odredbom 7.6. navedenog ugovora propisano je ako Grad smatra da cijena izvanrednih troškova građenja za radove na proširenju (uključujući financijske uvjete koje je osigurao koncesionar) nije najbolja cijena na tržištu, Grad ima pravo nabave radova na proširenju na slobodnom tržištu. Odredbom članka 32. Zakona o koncesijama (Narodne novine 125/08) propisano je da je koncesionar koji je naručitelj u smislu propisa kojima se uređuje javna nabava obvezan poštivati odredbe propisa kojima se uređuje javna nabava koje se odnose na ugovore o javnim radovima u slučaju radova koje će obaviti treće strane. S obzirom da je navedenom odredbom Zakona o koncesijama koncesionar obvezan poštivati odredbe propisa kojima se uređuje javna nabava, te da Grad prema odredbama ugovora može naložiti koncesionaru provedbu postupka nadmetanja, trebalo je provesti javno nadmetanje kako bi se postigla najbolja cijena na tržištu.

Cijena usluge pročišćavanja otpadnih voda, utvrđena je odredbama ugovora o koncesiji i dodatka ugovoru, kao naknada koju koncesionar naplaćuje za sve radove, opskrbu i usluge utvrđene ugovorom, a sastoji se od kapitalne naknade i naknade za upravljanje i rad. Naknada za pročišćavanje otpadnih voda za domaćinstva iznosi 2,83 kn, a za pravne osobe 11,47 kn. Plaćanje cijene usluge koncesionaru za pročišćavanje otpadnih voda, obavlja se na temelju mjesečnih računa što ih koncesionar ispostavlja beneficijaru. Beneficijar putem ispostavljenih uplatnica za vodu krajnjim potrošačima, prikuplja namjenska sredstva naknade za pročišćavanje vode, te naplaćena sredstva doznachava na račun koncesionara. Prema podacima Gradskog ureda za gospodarstvo i podacima koncesionara, koncesionar je za razdoblje od 2004. do 2010. obračunao naknadu za uslugu pročišćavanja otpadnih voda u iznosu 2.787.777.572,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost) ili 379.806.208 EUR (7,34 kn za jedan EUR) od čega je naplaćeno 2.762.172.864,00 kn. Krajnjim korisnicima beneficijar je za navedeno razdoblje obračunao naknadu za pročišćavanje otpadnih voda u iznosu 2.543.966.552,00 kn. Koncesionaru je za usluge od beneficijara doznacheno 2.156.133.128,00 kn. Obračunana naknada za pročišćavanje otpadnih voda po m³ isporučene vode od potrošača vode u navedenom razdoblju bila je za 243.811.020,00 kn manja od obračunane naknade koncesionara za usluge pročišćavanja otpadnih voda. Prema odredbama ugovora o koncesiji, nedostatna sredstva, odnosno razliku između obračunane cijene usluge koncesionara i prikupljenih sredstava od krajnjih potrošača, dužan je podmiriti Grad. Naplaćeni iznos od krajnjih korisnika manji je od obračunanog iznosa za 630.943.204,00 kn, te je navedenu razliku obvezan podmiriti Grad. Za navedeno razdoblje od Grada je naplaćeno 605.338.496,00 kn, te nepodmirene obveze Grada koncem 2010. iznose 25.604.708,00 kn.

Prosječna godišnja obveza Grada zbog nedostatnih sredstava prikupljenih od kućanstava i pravnih osoba iznosila je 90.134.743,00 kn. S obzirom da se i dalje odobravaju varijacije na projekt, da nisu obračunane naknade po svim odobrenim varijacijama, da je koncesija ugovorena do 2028., da su obračunane naknade za pročišćavanje od kućanstava i pravnih osoba manje od obračunane usluge koncesionara, godišnje obveze Grada će se u narednom razdoblju povećati. Obračunana naknada za pročišćavanje do konca 2010. u iznosu 2.298.696.011,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) se sastoji od sljedećih komponenti: kapitalne naknade u iznosu 1.593.151.656,00 kn ili 69,3%, izvanredne kapitalne naknade u iznosu 242.353.452,00 kn s udjelom 10,5%, fiksnog dijela naknade za upravljanje i rad (troškovi održavanja) u iznosu 261.754.318,00 kn s udjelom 11,4% i varijabilni dio naknade za pročišćavanje otpadnih voda u iznosu 201.436.584,00 kn s udjelom 8,8% u ukupnoj cijeni usluge. S obzirom da je obveza koncesionara utvrđena ugovorom o koncesiji (nakon analizirane investicijske studije projekta), da dodatni radovi i usluge koji se uključuju u projekt pročišćivača povećavaju kapitalnu naknadu, da pojedine odobrene varijacije nisu izravno vezane za funkcioniranje pročišćivača, te s obzirom na činjenicu da Gradska skupština u skladu s predvidivim sredstvima i izvorima financiranja donosi svake godine program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, odobravanje novih investicija na komunalnoj infrastrukturi koje nisu izravno vezane za funkcioniranje pročišćivača, putem odobrenih varijacija, nije u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, Zakona o javnoj nabavi, Zakona o proračunu niti sa sredstvima planiranim programom gradnje komunalne infrastrukture.

U ožujku 2010. i siječnju 2011. gradonačelnik je donio dva zaključka o podmirenju dospjelih obveza prema koncesionaru za uslugu pročišćavanja otpadnih voda u ukupnom iznosu 258.671.884,00 kn. Obveze prema koncesionaru podmirene su putem cesija s poslovnom bankom, uz obvezu otplate banci spomenutih iznosa, u roku 12 mjeseci od dana zaključivanja ugovora o međusobnim odnosima iz poslova otkupa potraživanja, uvećanog za pripadajuće kamate, naknadu za otkup potraživanja u iznosu 661.670,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost), te naknadu za obradu zahtjeva i administrativnih troškova u iznosu 417.387,00 kn. Iz navedenog proizlazi da se Grad na ime podmirenja obveze prema koncesionaru kratkoročno zadužio kod poslovne banke u iznosu 258.671.884,00 kn. Podmirenje dospjelih obveza prema koncesionaru, otkupom potraživanja koncesionara od Grada, u korist banke, nije bilo planirano u 2010. niti u prethodnim godinama, a iskazano je u okviru rashoda budućih razdoblja i obveza za kapitalne pomoći.

Državni ured za reviziju nalaže nakon podnesenog zahtjeva za odobrenje varijacija utvrditi je li zahtjev za izvođenje radova odnosno usluga po traženoj varijaciji neophodan za funkcioniranje pročišćivača, odnosno uključivanje tražene varijacije u projekt pročišćivača, te utvrditi postoji li ekonomska opravdanost uključivanja varijacije u projekt pročišćivača. Ujedno se nalaže, ako je varijacija opravdana, prije odobrenja varijacije provesti postupak nabave poštivajući odredbe propisa kojima se uređuje javna nabava. Također se nalaže u proračunu planirati sredstva za naknadu za usluge pročišćavanja, te u poslovnim knjigama iskazati rashode i obveze za usluge pročišćavanja.

- 4.2. *Grad u očitovanju navodi da prihvaća nalaze Državnog ureda za reviziju da se nakon podnesenog zahtjeva za odobrenje varijacije utvrdi je li zahtjev za izvođenje radova odnosno usluga neophodan za funkcioniranje pročišćivača, odnosno uključivanje varijacije u Projekt infrastrukturnih objekata za potrebe izgradnje centralnog uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, utvrdi ekonomska opravdanost uključivanja varijacije u projekt pročišćivača, te da se prije odobrenja opravdane varijacije provede postupak nabave u skladu sa zakonskim propisima. Također prihvaća nalaz vezano za planiranje sredstava za naknadu usluge pročišćavanja i obrazlaže da bi naplata po tarifnom modelu prema Ugovoru o koncesiji u cijelosti trebala namirivati troškove pročišćavanja otpadnih voda. Navodi se da su izlazni računi građanima niži od računa koncesionara za troškove pročišćavanja otpadnih voda, te da je drugi razlog nižeg ostvarenja prihoda nemogućnost naplate računa u cijelosti. Nadalje se navodi da je kod proračunskog planiranja teško procijeniti visinu nedostatnih sredstava na godišnjoj razini za podmirenje razlike koncesionaru, te da je osobito otežano osiguranje dodatnih sredstava u uvjetima smanjenja proračuna.*

5. Zaduživanje

- 5.1. Prema vrstama zaduženja, utvrđena su na koncu 2010., sljedeća stanja: primljeni zajmovi Grada 540.787.799,00 kn, dana jamstva trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama kojima je osnivač Grad 1.081.949.968,00 kn i dane suglasnosti za zaduživanje trgovačkom društvu u vlasništvu Grada 3.664.372.940,00 kn.

Početno stanje primljenih zajmova iznosi 508.834.178,00 kn. Tijekom godine primljeni su zajmovi u iznosu 200.000.000,00 kn što ukupno iznosi 708.834.178,00 kn. U 2010. otplaćena je glavnica u iznosu 168.046.380,00 kn, te stanje zaduženja na kraju godine iznosi 540.787.798,00 kn.

Stanje primljenih zajmova odnosi se na stanje zaduženja kod poslovnih banaka u iznosu 486.024.299,00 kn, robno zaduženje iz ranijih godina 6.063.494,00 kn, obveze prema ugovoru o kupoprodaji zemljišta 3.982.283,00 kn (ugovor je zaključen u 2008. i ugovorena je isplata u više obroka) i obveze po ugovoru o raskidu ugovora o kupoprodaji zemljišta iz rujna 1997. u iznosu 44.717.723,00 kn. Ministarstvu financija podneseno je izvješće o zaduženju u kojemu je iskazano stanje zaduženja kod poslovnih banaka u iznosu 486.024.299,00 kn i robna zaduženja u iznosu 50.781.217,00 kn, a nije iskazana obveza po robnom kreditu prema ugovoru o kupoprodaji zemljišta u iznosu 3.982.283,00 kn.

Primljeni zajmovi u 2010. u iznosu 200.000.000,00 kn odnose se na zaduženje po ugovoru o kreditu iz prosinca 2009. u iznosu 50.000.000,00 kn i po ugovoru o kreditu iz prosinca 2010. u iznosu 150.000.000,00 kn. U listopadu 2010., nakon prethodno provedenog postupka javne nabave, Gradska skupština Grada je donijela Zaključak o zaduživanju Grada kod domaće poslovne banke u iznosu 150.000.000,00 kn s rokom korištenja do konca 2010. na rok otplate pet godina uključujući odgodu vraćanja od jedne godine u osam jednakih polugodišnjih obroka i uz kamatnu stopu šestomjesečni EURIBOR uvećano za 4,15% godišnje.

Početak prosinca 2010., Vlada Republike Hrvatske je dala suglasnost za zaduženje kod domaće poslovne banke u iznosu 150.000.000,00 kn, s time da se u 2010. može koristiti 100.000.000,00 kn, a ostatak u iznosu 50.000.000,00 kn odobrava se koristiti najranije od 1. siječnja 2011. Sredstva u iznosu 100.000.000,00 kn doznačena su Gradu 20. prosinca 2010., a u iznosu 50.000.000,00 kn 30. prosinca 2010., što nije u skladu sa suglasnošću Vlade Republike Hrvatske.

Stanje danih jamstava početkom 2010. iznosilo je 1.238.477.734,00 kn. U 2010. Grad nije davao jamstva. Tijekom 2010. otplaćeno je 156.527.766,00 kn kredita za koje je Grad dao jamstva, te stanje danih jamstava koncem 2010. iznosi 1.081.949.968,00 kn.

Stanje danih suglasnosti početkom 2010. iznosilo je 3.805.042.854,00 kn. U 2010. Grad nije davao suglasnosti. Tijekom 2010. otplaćeno je 140.669.914,00 kn kredita za koje je Grad dao suglasnosti, te stanje danih suglasnosti koncem 2010. iznosi 3.664.372.940,00 kn.

S trgovačkim društvom u vlasništvu Grada zaključeni su ugovori o zakupima radi financiranja izgradnje objekata društvenih djelatnosti, zdravstvenih djelatnosti, ugovor o najmu stanova, ugovori o nabavi poslovnih prostora i o plaćanju najma za športsku dvoranu. Financiranje nabave ove nefinancijske imovine ugovoreno je na način da se sredstva za financiranje trebaju osigurati u gradskom proračunu do 2024. S navedenih naslova u 2010. izvršeni su rashodi za zakupnine i najamnine u iznosu 316.619.165,00 kn. Grad je kapitalno financiranje u ranijim godinama prenio na trgovačko društvo u svom vlasništvu, kako bi društvo zaduživanjem osiguralo sredstva za izgradnju i nabavu nefinancijske imovine, a Grad otplaćuje zaduženja trgovačkog društva kroz ugovore o zakupima i najmovima iako su to poslovi u nadležnosti Grada. Obveze s naslova zaključenih ugovora u narednoj godini iznose 313.906.400,00 kn.

U proračunu Grada za 2011. treba osigurati sredstva u iznosu 1.615.490.655,00 kn, od čega za otplatu glavnica i kamata za primljene zajmove Grada 210.955.531,00 kn, za glavnice i kamate po danim jamstvima trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama čiji je Grad osnivač 194.367.735,00 kn, po ugovorima o zakupima i najmovima zaključenima s trgovačkim društvom u vlasništvu Grada 313.906.400,00 kn, po ugovoru zaključenom s podružnicom trgovačkog društva za lizing tramvaja 103.643.103,00 kn, za podmirenje dospjelih obveza iskazanih u 2010. u iznosu 648.814.643,00 kn, te za podmirenje neiskazanih obveza u poslovnim knjigama za 2010. u iznosu 143.803.243,00 kn. Prema navedenom ukupna godišnja obveza iznosi 28,2% ostvarenih prihoda u prethodnoj godini prema odredbama članka 88. stavka 4. Zakona o proračunu. Odredbom članka 88. Zakona o proračunu ukupne godišnje obveze jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može iznositi najviše do 20,0% ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje.

Državni ured za reviziju nalaže korištenje kredita u skladu s Odlukom Vlade Republike Hrvatske o davanju suglasnosti za zaduživanje.

5.2. *U očitovanju Grad navodi da obveza po robnom kreditu prema ugovoru o kupoprodaji zemljišta u iznosu 3.982.283,00 kn greškom nije iskazana u Izvješću Ministarstvu financija, te da će biti iskazana u narednom razdoblju. Vezano za korištenje kredita u skladu s odlukom Vlade Republike Hrvatske o davanju suglasnosti za zaduživanje navodi se da je Vlada Republike Hrvatske izdala suglasnost za zaduživanje koja nije u skladu s provedenim postupkom javne nabave i zaključkom Gradske skupštine Grada, te da su sredstva nakon konzultacija s Ministarstvom financija povučena dva dana ranije nego što je navedeno u Odluci o izdavanju suglasnosti. Također se navodi da stanje danih suglasnosti koncem 2010. u odnosu na ukupno izdane suglasnosti iznosi 3.664.379.940,00 kn, a u odnosu na iskorištene suglasnosti 3.268.101.178,00 kn.*

6. Prihodi i primici

6.1. Prihodi i primici planirani su u iznosu 6.680.000.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 6.510.542.935,00 kn, što je za 169.457.065,00 kn ili 2,5% manje od plana.

Prihodi i primici koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode za decentralizirane funkcije, pomoći, od spomeničke rente, naknade od koncesija, od zakupa poljoprivrednog zemljišta, naknade za odlaganje otpada, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, naknade za ceste, komunalne naknade, komunalni doprinos, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, dio cijene iz komunalnih usluga, prihode od sufinanciranja izgradnje prometnica, obnove zgrada i roditelja u predškolskom odgoju, boravišne pristojbe, doprinos za šume, prihode od prodaje nefinancijske imovine i primitke od zaduživanja. Ostvareni su u iznosu 2.292.723.525,00 kn ili 35,2% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Iz prethodne godine prenesena su sredstva za decentralizirane funkcije u iznosu 211.111.505,00 kn, te ukupni namjenski prihodi iznose 2.503.835.030,00 kn. Od toga je za propisane namjene utrošeno 2.266.506.118,00 kn, dok je na žiro računu proračuna sadržan dio prihoda za decentralizirane funkcije u iznosu 25.333.623,00 kn koji do konca 2010. nije utrošen. Sredstva za decentralizirane funkcije u iznosu 211.995.289,00 kn nisu utrošena u skladu s propisanim namjenama već su utrošena za druge proračunske potrebe. Prihodi od poreza na dohodak za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva, ostvareni su u 2010. u iznosu 500.570.111,00 kn, što je za 53.896.544,00 kn više od sredstava utvrđenih zakonskim odredbama u iznosu 446.673.567,00 kn. Razliku između ostvarenih prihoda za decentralizirane funkcije i utvrđenih sredstava za ove namjene u iznosu 53.896.544,00 kn trebalo je do konca siječnja 2011. vratiti u državni proračun, što nije učinjeno. U poslovnim knjigama koncem godine iskazane su obveze za povrat sredstava za decentralizirane funkcije u iznosu 237.328.912,00 kn, od čega se 53.896.544,00 kn odnosi na više ostvarene prihode za decentralizirane funkcije za 2010., a 183.432.368,00 kn se odnosi na više ostvarene prihode za decentralizirane funkcije za 2008. i 2009. Do konca svibnja 2011. u državni proračun vraćena su sredstva u iznosu 13.959.375,00 kn, te obveza za povrat sredstava iznosi 223.369.537,00 kn.

Prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo ostvareni su, u 2010., u iznosu 27.301.165,00 kn. Koncem 2008. Ministarstvo financija i Grad zaključili su Sporazum o podmirenju međusobnih potraživanja prema kojem su podmirena međusobna potraživanja i obveze Grada i Republike Hrvatske u iznosu 185.589.287,00 kn, a preostala dospjela obveza Grada iznosi 130.838.708,00 kn.

Kako se kompenzirani iznos odnosi samo na iznos glavnice duga za obveznice javnog duga Grad je Ministarstvu financija dostavio prijedlog izračuna kamata za obveznice javnog duga (1,0% godišnje do isplate prvog anuiteta, zakonske zatezne kamate zbog kašnjenja u isplati do kraja 2008. te recipročno tome izračun zakonske kamate do kraja 2008. na svoju obvezu) po kojem Ministarstvo financija ima obvezu prema Gradu u iznosu 111.123.690,00 kn (po tečaju na dan 22. prosinca 2008.). Točan iznos međusobnih potraživanja i obveza, s osnove glavnice i kamata, te način namirenja trebali su biti utvrđeni novim sporazumom. U srpnju 2010. Grad je Ministarstvu financija ponovno dostavio isti prijedlog namirenja preostalih međusobnih obveza i potraživanja i potpisivanja novog sporazuma, na što se Ministarstvo financija do vremena obavljanja revizije nije očitovalo. Državni ured za reviziju predlaže i nadalje poduzimanje radnji odnosno ubrzati postupak podmirenja međusobnih potraživanja i obveza kako bi se sredstva od prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo mogla što prije i efikasnije koristiti.

U poslovnim knjigama potraživanja za proračunske prihode su iskazana u iznosu 3.457.355.700,00 kn (od čega u izvanbilančnoj evidenciji 495.069.776,00 kn) i veća su za 81.738.717,00 kn ili 2,4% u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 1.670.007.844,00 kn, za prihode od prodaje nefinancijske imovine 1.197.329.247,00 kn, sumnjiva i sporna potraživanja 495.069.776,00 kn i druga potraživanja 94.948.833,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 2.796.636.755,00 kn, a nedospjela potraživanja 660.718.945,00 kn, od čega se 460.576.214,00 kn odnosi na potraživanja za prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo i 200.142.731,00 kn na potraživanja od prodaje zemljišta.

Potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 1.670.007.844,00 kn, odnose se na potraživanja za komunalni doprinos 475.014.737,00 kn, komunalnu naknadu 455.901.509,00 kn, zakup i najam nekretnina 361.962.916,00 kn, porez na tvrtku 172.742.267,00 kn, zatezne kamate 79.551.710,00 kn, porez na cestovna motorna vozila 59.246.720,00 kn, prihode iz cijene komunalnih usluga za vodoopskrbu i odvodnju 15.959.216,00 kn, spomeničku rentu 13.718.730,00 kn, sufinanciranja u cijeni programa predškolskog odgoja 8.632.549,00 kn, porez na reklame 5.730.572,00 kn i ostala potraživanja 21.546.918,00 kn. Vrijednosno najznačajnija ostala potraživanja odnose se na potraživanja od povrata režijskih troškova 3.278.300,00 kn, naknade za odlaganje otpada 2.833.661,00 kn, naknade za korištenje prostora elektrana 2.546.795,00 kn, promjenu namjene zemljišta 1.147.111,00 kn, za prekomjernu uporabu javnih cesta 978.982,00 kn i drugo 10.762.069,00 kn. Potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 1.197.329.247,00 kn, odnose se na potraživanja za prihode od prodaje zemljišta 724.393.023,00 kn, od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo 463.648.073,00 kn, po ugovorima o pravu građenja 7.904.986,00 kn i ostala potraživanja 1.383.165,00 kn. U izvanbilančnim evidencijama sadržana su sumnjiva i sporna potraživanja za proračunske prihode u iznosu 495.069.776,00 kn. Odnose se na potraživanja za zakupnine 244.818.914,00 kn, komunalnu naknadu 225.864.921,00 kn, spomeničku rentu 17.711.926,00 kn i najam stanova 6.674.015,00 kn.

Poslove naplate proračunskih prihoda obavljaju: podružnica trgovačkog društva u vlasništvu Grada (prihode od zakupnine, komunalne naknade, najma stanova i spomeničke rente), Porezna uprava (prihode od županijskih i gradskih poreza) i gradska upravna tijela (drugi proračunski prihodi).

Potraživanja za prihode od komunalne naknade, zakupnina, najamnina i spomeničke rente koncem 2010. u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazana su u iznosu 1.312.832.713,00 kn, od čega je 495.069.776,00 kn iskazano u izvanbilančnoj evidenciji. Podružnica trgovačkog društva u vlasništvu Grada koja obavlja naplatu navedenih potraživanja sastavila je izvješće o obavljanju stručnih poslova naplate u 2010. Za potraživanja od zakupnina, komunalne naknade, najma stanova i spomeničke rente u iznosu 512.785.563,00 kn ili 37,7% postupci prisilne naplate su u tijeku, od čega se 57,8% duga (s kamatama u iznosu 297.820.085,00 kn) odnosi na razdoblje 2003. i ranije godine. Najveći dio potraživanja u iznosu 246.374.371,00 kn obuhvaćen postupcima prisilne naplate odnosi se na zakupnine. U 2010. po provedenim postupcima prisilne naplate, naplaćeno je 2.636.724,00 kn. U stečajnu masu su prijavljena potraživanja u iznosu 282.391.672,00 kn ili 20,2% potraživanja. U postupku obročne otplate (nagodbe, sporazumi o namirenju) su potraživanja u iznosu 27.254.055,00 kn ili 1,9% potraživanja.

Tijekom 2010. poduzimane su mjere naplate potraživanja opominjanjem dužnika i opominjanjem dužnika pred pokretanje postupka prisilne naplate (opomene pred tužbu). Dužnicima je poslano 113 267 opomena pred tužbu za dospjela potraživanja do konca 2009. za zakupninu, do konca svibnja 2010. za spomeničku rentu, te do sredine siječnja 2009. za ostale naknade u ukupnom iznosu 461.757.563,00 kn, od čega se na potraživanja za komunalnu naknadu odnosi 283.578.205,00 kn ili 61,4%, za zakupnine 138.545.067,00 kn ili 30,0%, za spomeničku rentu 34.178.304,00 kn ili 7,4% i za najmnine 5.455.987,00 kn ili 1,2%.

Postupak prisilne naplate potraživanja za najamninu i zakupninu provode odvjetnici ovlašteni za zastupanje Grada, a za naplatu komunalne naknade i spomeničke rente Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet. U 2010. pokrenuto je 4 899 postupaka prisilne naplate za zakupninu, najamninu, komunalnu naknadu za nenaplaćena potraživanja u iznosu 103.446.978,00 kn.

U izvješću je navedeno da postupci prisilne naplate komunalne naknade za dužnike fizičke osobe, korisnike poslovnih, stambenih i garažnih prostora nisu pokrenuti od 1996. iz razloga što nisu riješena pitanja organizacije obavljanja navedenih poslova s obzirom na mogući predmet ovrhe i dostupnost informacija, te potrebnih kadrova za obavljanje navedenih poslova. Koncem 2010. potraživanja za komunalnu naknadu iznose 708.106.212,00,00 kn, od čega se na utužena potraživanja od pravnih osoba odnosi 225.864.921,00 kn, na potraživanja iz stečaja 109.553.766,00 kn, a na potraživanja u postupku obročne otplate 11.114.919,00 kn. Na potraživanja za komunalnu naknadu u 2010. odnosi se 361.572.606,00 kn i veća su za 2.925.954,00 kn ili 0,8% u odnosu na prethodnu godinu. Za naplatu drugih proračunskih prihoda, koju obavljaju gradska upravna tijela, poduzimane su mjere naplate slanjem opomena i druge mjere naplate. Poslove naplate komunalnog doprinosa, te poduzimanje mjera naplate provodi Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet.

Prema izvješću, u 2010. spomenuti gradski ured uputio je 626 opomena za neplaćeni doprinos u iznosu 128.464.369,00 kn. Također je pokrenut 131 ovršni postupak za potraživanja od komunalnog doprinosa u iznosu 93.160.771,00 kn, što čini 19,6% ukupnih dospjelih potraživanja za komunalne doprinose koncem godine. Vrijednosno značajnija potraživanja od prodaje nefinancijske imovine (zemljišta i drugo) u iznosu 423.938.163,91,00 kn u pripremi su za kompenzaciju.

Također, do konca 2010. za naplatu navedenih potraživanja pokrenuta su 102 postupka prisilne naplate za potraživanja u iznosu 90.781.557,00 kn (s kamatama), a u stečajnu masu su prijavljena potraživanja od 15 dužnika u iznosu 43.301.225,00 kn.

Potraživanja koja su u pripremi za kompenzaciju u iznosu 423.938.164,00 kn najvećim se dijelom odnose na potraživanja na temelju ugovora o zamjeni zemljišta (nagodbi) iz 2010. i ranijih godina, od čega se na ugovore zaključene od 2007. do konca 2009. odnosi 418.776.806,00 kn. Za navedeni iznos postoje obveze Grada za nabavu nefinancijske imovine koje nisu iskazane u poslovnim knjigama, a koje je trebalo iskazati odmah nakon zaključivanja ugovora i iskazivanja potraživanja. S obzirom da se radi o ugovorima o zamjeni nekretnina prema kojima je Grad istovremeno dužnik i vjerovnik, odmah nakon zaključivanja ugovora trebalo je u poslovnim knjigama evidentirati prihode i rashode, te izvršiti prijeboj obveza i potraživanja. Na navedeno je ukazano i u Izvješću o obavljenoj reviziji Grada za 2009.

Sektor za zastupanje Grada, ustrojen unutar Stručne službe gradonačelnika, na zahtjev nadležnih gradskih ureda, zavoda i službi, na temelju vjerodostojne isprave pokreće ovršne postupke radi naplate dospjelih nenaplaćenih potraživanja od zakupnina za poslovne prostore i ljetne terase, od neizgrađenog građevinskog zemljišta, javnih površina i reklama, najamnina, otkupa stanova, naknada za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta i drugih potraživanja. Prema izvješću o poduzetim mjerama naplate spomenutih potraživanja, tijekom 2010. podneseno je 2 217 prijedloga za ovrhu za potraživanja u iznosu 18.868.496,00 kn. U razdoblju od 2005., odnosno od ustrojavanja Sektora za zastupanje i preuzimanja predmeta od nadležnog Državnog odvjetništva do konca 2009. pokrenuto je ukupno 25 748 ovršnih predmeta, od čega je u tom razdoblju riješeno 11 693 predmeta, a koncem 2009. u postupku rješavanja bila su 11 693 predmeta. Tijekom 2010. pokrenuto je 2 217 postupaka za ovrhu, te su koncem 2010. u postupku rješavanja 16 772 predmeta za naplatu potraživanja.

Potraživanja za proračunske prihode i nadalje su značajna. Jednakim mjerama naplate ne obuhvaćaju se svi prihodi. Postupci prisilne naplate pojedinih proračunskih prihoda ne provode se pravodobno, nego sa zakašnjenjem od nekoliko godina. Na razini proračuna zaduženo je više službi za prikupljanje prihoda, ali aktivnosti oko utvrđivanja i kontinuirane naplate proračunskih prihoda nisu usklađene, te nisu uvijek poduzimane sve zakonom propisane mjere naplate. Tijekom godine nisu poduzimane radnje odnosno nisu utvrđena mjerila i kriteriji kojima je trebalo utvrditi naplativost odnosno nenaplativost pojedinih potraživanja, što je trebalo utjecati na smanjenje svih potraživanja, a naročito sumnjivih i spornih. Prema odredbama članka 47. Zakona o proračunu, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u čijoj je nadležnosti prikupljanje proračunskih prihoda, odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, te za njihovu uplatu u proračun.

Prema odredbi članka 241. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05 i 41/08), zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine. Državni ured za reviziju je predlagao koordinaciju svih tijela u vezi naplate proračunskih prihoda, razradu sustava naplate sumnjivih i spornih potraživanja, izradu operativnog plana naplate svih potraživanja, te mjesečno izvještavanje o svim promjenama na potraživanjima tj. o financijskim rezultatima naplate proračunskih prihoda.

Državni ured za reviziju nalaže sredstva za decentralizirane funkcije vratiti u državni proračun u skladu sa zakonskim odredbama. Nadalje nalaže poduzimanje radnji u cilju pravodobnog i potpunog prikupljanja proračunskih prihoda u skladu s odredbama Zakona o proračunu i drugim zakonskim odredbama. Državni ured za reviziju nalaže u poslovnim knjigama na temelju zaključenih ugovora o zamjeni zemljišta (nagodbi) istovremeno evidentirati potraživanja i obveze za nabavu nefinancijske imovine, te odmah nakon zaključivanja ugovora izvršiti prijebot potraživanja i obveza kako bi potraživanja u poslovnim knjigama bila realno iskazana.

- 6.2. *Grad je prihvatio nalaz Državnog ureda za reviziju. Vezano za povrat sredstava za decentralizirane funkcije u državni proračun navodi da se navedena sredstva u suradnji s Ministarstvom financija vraćaju postepeno na način da se jednokratnim vraćanjem ne ugrožava likvidnost Grada. Također navodi da su u cilju pravodobnog i potpunog prikupljanja proračunskih prihoda u skladu sa zakonskim odredbama posljednjih godina intenzivirane aktivnosti za naplatu potraživanja koju obavlja Porezna uprava, podružnica trgovačkog društva u vlasništvu Grada i gradska upravna tijela. U očitovanju se navodi da je znatno povećan postotak naplate novijih potraživanja, a da je problem u naplati potraživanja iz ranijih razdoblja koja se u pokrenutim postupcima prisilne naplate ne uspiju naplatiti i za koja se ne obavlja otpis, te se na njih i dalje obračunavaju kamate. Nadalje se navodi da je jedan od značajnijih problema koji utječe na naplatu potraživanja odnos s Republikom Hrvatskom koja čine značajnu stavku u ukupnim potraživanjima, a za koja se terete tijela Republike Hrvatske. Zbog nepostojanja sudske prakse ili zbog različite sudske prakse, još uvijek nije moguće utvrditi da li tijela Republike Hrvatske prostore koriste kao vlasništvo Republike Hrvatske ili koriste prostore Grada za koje do utvrđivanja vlasništva trebaju plaćati naknadu. U očitovanju Grad također navodi da je od podružnice zatraženo redovito dostavljanje izvješća o potraživanjima Grada i o poduzetim mjerama naplate, izrada prijedloga otpisa nenaplativih potraživanja, isknjižavanje potraživanja koja nisu naplaćena u stečajnom postupku na temelju pravomoćne sudske odluke o zatvaranju stečajnog postupka, te redovito isknjižavanje potraživanja koja su obuhvaćena prisilnim postupcima naplate i prijavom u stečajnu masu iz redovnog knjigovodstva.*

7. Rashodi i izdaci

- 7.1. Rashodi i izdaci proračuna planirani su u iznosu 6.680.000.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 6.378.940.787,00 kn, što je za 301.059.213,00 kn ili 4,5% manje od plana. Višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iskazan je u iznosu 131.602.148,00 kn. S obzirom da u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2010. nisu evidentirani prihodi u iznosu 3.187.190,00 kn i rashodi u iznosu 402.855.933,00 kn manjak prihoda u 2010. iznosi 268.066.595,00 kn.

Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodne godine iznosi 788.641.551,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 1.056.708.146,00 kn ili 16,2% u odnosu na ostvarene prihode i primitke. U proračunu Grada za narednu godinu treba osigurati sredstva za različite namjene u iznosu 1.615.490.655,00 kn. S obzirom na navedeno predlaže se izraditi program mjera za pokriće manjka prihoda i primitaka i voditi računa o preuzimanju daljnjih obveza kako ne bi bilo dovedeno u pitanje ravnomjerno zadovoljavanje svih javnih potreba koje su zakonskim odredbama dane u nadležnost Grada.

Rashodi i izdaci su izvršeni u okviru planiranih iznosa, osim rashoda za kapitalne donacije koji su izvršeni iznad plana za 787.027,00 kn ili 0,9% i rashoda za materijal i energiju za 285.039,00 kn ili 0,1%. Izdaci za vrijednosne papire nisu planirani, a izvršeni su u iznosu 5.000.000,00 kn. Također, proračunom za 2010. nisu planirana sredstva za podmirenje obveza prema koncesionaru za uslugu pročišćavanja otpadnih voda u iznosu 284.276.592,00 kn. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 5. i članka 7. Zakona o proračunu kojima je propisano da se sredstva proračuna koriste za financiranje rashoda, funkcija i programa državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika u visini utvrđenoj proračunom. Ako se tijekom proračunske godine, zbog nepredviđenih okolnosti, povećaju rashodi, proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem prihoda odnosno smanjenjem predviđenih rashoda.

Rashodi po ugovorima o djelu i ugovorima o autorskom djelu izvršeni su u iznosu 16.314.995,00 kn. Navedeni ugovori zaključivani su za obavljane različitih poslova, između ostaloga i za obavljanje poslova koje zaposlenici obavljaju za vrijeme redovnog radnog vremena. U većini slučajeva navedeni ugovori su se zaključivali mjesečno tijekom 2010., a u pojedinim slučajevima u razdoblju od 2008. do konca 2010.

Državni ured za reviziju nalaže ugovore o djelu zaključivati za obavljanje privremenih i povremenih poslova, a za obavljanje stalnih poslova iz djelokruga pojedinog ureda predlaže preispitati opravdanost poslova po ugovorima o djelu s ciljem smanjenja rashoda za navedene poslove.

- Programi i financiranje uređenja građevinskog zemljišta

U oblastima gospodarenja vodama, prometu, komunalnom gospodarstvu, društvenim djelatnostima, prostornom uređenju i zaštiti okoliša izrađeni su programi gradnje objekata i uređaja, te izvješća o izvršenju programa.

U navedenim programima planirani su ukupni prihodi u iznosu 1.907.223.754,00 kn, rashodi u iznosu 1.413.792.584,00 kn i pokriće dospjelih obveza iz 2009. u iznosu 493.431.170,00 kn. U ukupno planiranim rashodima su i prenesene ugovorene obveze iz ranijih godina u vrijednosti 714.874.452,00 kn što čini 50,6% planiranih rashoda. Prihodi su ostvareni u iznosu 1.800.454.028,00 kn, a rashodi su izvršeni u iznosu 1.405.873.232,00 kn. Nakon pokrića dospjelih obveza iz 2009. u iznosu 493.431.170,00 kn (što čini 27,4% ostvarenih prihoda) raspoloživi prihodi za izvršenje rashoda u tekućoj godini iznosili su 1.307.022.858,00 kn. Rashodi su izvršeni u iznosu 1.405.873.232,00 kn što je za 98.850.374,00 kn ili 7,6% više od raspoloživih prihoda za ove namjene. Ugovorene obveze koje nisu realizirane u 2010. u vrijednosti 446.871.103,00 kn prenose se u program za sljedeću godinu.

U programu društvene djelatnosti planirani su prihodi u iznosu 180.050.000,00 kn, rashodi u iznosu 98.266.136,00 kn i pokriće obveza iz 2009. u iznosu 81.783.684,00 kn. Prenesene ugovorene obveze iz 2009. u programu društvene djelatnosti iznose 201.639.420,00 kn i više su za 21.589.420,00 kn od planiranih prihoda. Iako je prema podacima u programu vidljivo da nije moguće raspoloživim sredstvima izvršiti ranije ugovorene poslove, u tekućoj godini ugovoreni su novi poslovi u vrijednosti 39.950.989,00 kn. U narednu godinu prenesene su ugovorene obveze u vrijednosti 112.241.995,00 kn.

Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2010. planirani su prihodi i rashodi u iznosu 521.000.000,00 kn. Programom su predviđeni rashodi u vrijednosti 521.000.000,00 kn od čega se na prenesene ugovorene obveze iz ranijih godina odnosi 261.193.806,00 kn, na nove obveze 116.325.087,00 kn i povrat sredstava investitorima po ugovorima o financiranju uređenja građevinskog zemljišta 143.481.107,00 kn. S obzirom da se u proračunu prema odredbi članka 6. Zakona o proračunu planiraju sredstva za pokriće preuzetih obveza iz prethodnih godina kao i obveza nastalih u tekućoj godini za koju se proračun donosi, te da su nepodmirene obveze iz ranijih godina po ovom programu iznosile 163.110.929,00 kn rashode u tekućoj godini trebalo je planirati u iznosu 357.140.027,00 kn. Prihodi za realizaciju programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture ostvareni su u iznosu 484.224.437,00 kn. Nakon pokrića dospjelih obveza iz 2009. u iznosu 163.110.929,00 kn raspoloživi prihodi za izvršenje rashoda u tekućoj godini iznosili su 321.113.508,00 kn. Rashodi su izvršeni u iznosu 344.723.933,00 kn, što je za 23.610.425,00 kn ili 7,3% više od stvarno raspoloživih prihoda. Odredbom članka 7. Zakona o proračunu propisano je ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih i nepredviđenih okolnosti, povećaju rashodi i izdaci odnosno umanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem novih prihoda i primitaka odnosno umanjenjem predviđenih rashoda i izdataka. Odredbom članka 55. Zakona o proračunu propisano je da se proračun izvršava u skladu s raspoloživim sredstvima i dospjelim obvezama. Proračun i Program izgradnje objekata komunalne infrastrukture donose se za kalendarsku godinu.

U 2010. zaključeno je 26 ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta između investitora i Grada, a na temelju zaključaka gradskog poglavarstva iz 2008. Gradsko poglavarstvo je u travnju 2008. donijelo zaključak o prethodnom financiranju uređenja građevinskog zemljišta. Prema zaključku, vlasnik zemljišta, odnosno investitor, za potrebe gradnje stambeno-poslovnih građevina može prethodno financirati troškove pribavljanja projekta i druge dokumentacije, gradnju javne rasvjete, hortikulturno uređenje, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, sanaciju terena, te ishođenje akata potrebnih za provedbu radova u svrhu uređenja građevinskog zemljišta ukoliko njihova gradnja nije predviđena programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području Grada. Investitor je obavezan svu dokumentaciju koju ishodi o svom trošku ustupiti Gradu bez naknade. Grad ima obvezu vratiti investitoru uložena sredstva za uređenje zemljišta bez kamata kada ih uvrsti u program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a najkasnije u roku pet godina od dana zaključenja ugovora o izvođenju radova i usluga. Na temelju zaključenih ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta u 2010. zaključen je 21 ugovor o građenju između osiguravatelja sredstava, Grada i izvoditelja radova, a vrijednost ugovorenih radova je 90.978.688,00 kn.

Ugovorom o financiranju uređenja građevinskog zemljišta investitor (osiguravatelj sredstava) se obvezuje financirati troškove izgradnje komunalne infrastrukture, te platiti vrijednost građevinskog zemljišta potrebnog radi formiranja parcele za izgradnju komunalne infrastrukture. Grad se obvezuje priznati investitoru troškove izgradnje i otkupa građevinskog zemljišta do visine komunalnog doprinosa, te vratiti sredstva investitoru beskamatno najkasnije u roku pet godina od dana zaključenja ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta ili u roku pet godina od zaključenja ugovora o građenju. U slučaju da su troškovi izgradnje i otkupa zemljišta viši od iznosa koji se investitoru priznaje u komunalni doprinos Grad nema obvezu više plaćeni iznos od komunalnog doprinosa vratiti investitoru. Nakon zaključenja ugovora o financiranju Grad je obavezan provesti postupak nabave, a nakon provedenog postupka zaključiti ugovor s odabranim ponuditeljem i osiguravateljem sredstava. Osiguravatelj sredstava prema zaključenom ugovoru o izgradnji obvezuje se osigurati sredstva Gradu kod banke za plaćanje radova prema ispostavljenoj situaciji i s rokom plaćanja 20 dana. Ukupne obveze Grada za povrat sredstava investitorima koji su financirali uređenje građevinskog zemljišta koncem 2010. iznose 537.079.110,00 kn od čega se na obvezu za povrat u 2010. odnosi 145.013.623,00 kn, a 392.065.487,00 kn na sljedeće godine. Programom izgradnje komunalne infrastrukture za 2010. predviđen je povrat sredstava investitorima u iznosu 143.481.111,00 kn, a vraćeno je 117.723.219,00 kn.

U programu gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za 2010. uključeni su investitori za povrat sredstava kojima su sredstva već trebala biti vraćena, jer su ugovori o financiranju bili zaključeni u razdoblju od 1999. do 2004. Prema obrazloženju odgovorne osobe sredstva će se vraćati investitorima nakon što se uvrste u program gradnje uz uvjet da je investitor podnio zahtjev za povrat. U ugovoru o financiranju naveden je okvirni rok tri odnosno pet godina u kojem Grad ima obvezu vratiti sredstva, a nije navedeno da investitor mora podnijeti i zahtjev za povrat sredstava. S obzirom da je u programu naveden ukupno predviđeni iznos za povrat, da ugovorom nije određena godina u kojoj se sredstva trebaju vratiti, a da povrat sredstava ovisi o podnesenom zahtjevu, Grad treba investitora obavijesti o godini povrata sredstava kako bi mogao na vrijeme podnijeti zahtjev za povrat sredstava.

Odredbom članka 33. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09) dana je mogućnost da investitor snosi troškove izgradnje za nerazvrstane ceste, te da mu se ti iznosi priznaju u iznos komunalnog doprinosa. Odredbom članka 37. spomenutog zakona dana je mogućnost da investitori (korisnici) mogu sudjelovati u financiranju izgradnje vodoopskrbe i odvodnje uz povrat uložениh sredstava. Prema odredbi članka 214. Zakona o vodama (Narodne novine 153/09) propisano je da u slučaju kada gradnja određene komunalne građevine nije predviđena planom gradnje komunalnih vodnih građevina, budući korisnici vodnih usluga koji bi se priključili na te građevine mogu sudjelovati u financiranju njihove gradnje, uz povrat uložениh sredstava u određenom roku, pod uvjetima utvrđenim ugovorom s jedinicom lokalne samouprave. Sredstva se uplaćuju na račun jedinice lokalne samouprave, a rok povrata sredstava ne može biti dulji od pet godina od dana zaključenja ugovora.

Zaključak gradskog poglavarstva i ugovori o financiranju uređenja građevinskog zemljišta nisu u skladu s odredbama članka 33. i 37. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te članka 214. Zakona o vodama iz sljedećih razloga: zaključkom i ugovorima je dana mogućnost financiranja projekata, izgradnja javne rasvjete, hortikulturno uređenje, rješavanje imovinsko-pravnih poslova, a Zakonom nije predviđeno njihovo financiranje; zaključkom je predviđen rok za povrat sredstava od dana zaključenja ugovora o izvođenju konkretnih radova, a ugovorima je ovaj rok različito ugovoren (kod jednih pet godina od zaključenja ugovora o financiranju a kod drugih pet godina od zaključenja ugovora o izvođenju radova), a zakonskim odredbama je rok vezan za ugovor o financiranju; prema ugovoru Grad nema obvezu više plaćene troškove od iznosa komunalnog doprinosa vratiti investitoru, a zakonskim odredbama je propisano da se trebaju vratiti investitoru uložena sredstva. Osim što navedeni ugovori nisu u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, ugovori nisu ni gospodarski opravdani iz razloga što investitor plaća i komunalni doprinos i financira izgradnju, a nema pravo na kamate za uložena sredstva, niti pravo na povrat više uložениh sredstava od iznosa koji se investitoru priznaje u komunalni doprinos.

Državni ured za reviziju nalaže zaključivanje ugovora o financiranju gradnje nerazvrstanih cesta i ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o vodama. Ujedno se nalaže na prikladan način obavijestiti investitora o podnošenju zahtjeva za povrat sredstava. Također se nalaže uskladiti Zaključak o prethodnom financiranju uređenja građevinskog zemljišta s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o vodama. Državni ured za reviziju nalaže izvršavanje proračuna odnosno programa u skladu s raspoloživim sredstvima, te realnije planiranje programa s obzirom na ranije ugovorene a nerealizirane obveze i nepodmirene dospelje obveze iz prethodne godine.

- 7.2. *Vezano za zaključivanje ugovora o djelu Grad u očitovanju obrazlaže da je u studenom 2009. raspisan Natječaj za davanje u najam stanova u vlasništvu Grada na koji je podneseno 3 235 zahtjeva čija je obrada trajala do prosinca 2010., te u razdoblju od travnja 2009. do veljače 2011. tri javna natječaja za davanje u najam javno najamnih stanova u kojima je zaprimljeno 1 249 zahtjeva. Nadalje navodi da navedene poslove nije bilo moguće provesti bez popodnevnog rada djelatnika, te da natječaji za davanje u najam javno najamnih i za dodjelu stanova po socijalnoj listi nisu stalni poslovi, već povremenog karaktera, te su na taj način i zaključivani ugovori o djelu. Vezano za neplaniranje izdataka za vrijednosne papire koji su izvršeni u iznosu 5.000.000,00 kn Grad obrazlaže da su navedeni rashodi izvršeni za kupnju nekretnine radi izgradnje i rekonstrukcije zgrade osnovne škole, te da su planirani u Gradskom uredu za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada u okviru izdataka za otplatu glavnice primljenih zajmova od tuzemnih banaka i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora. S obzirom da je obveza po kreditu namirena aktiviranjem mjenice od strane društva za faktoring rashodi nisu evidentirani na računu na kojem su planirani nego na računu izdataka za ostale tuzemne vrijednosne papire. Grad je prihvatio nalaz u vezi zaključivanja ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta u skladu sa zakonskim odredbama i navodi se da je preispitan postojeći način zaključivanja navedenih ugovora, te da sada Gradska skupština Grada donosi zaključke o davanju suglasnosti za zaključivanje ugovora u vrijednosti iznad 1.000.000,00 kn.*

Također se navodi da Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet vodi zasebnu evidenciju i ima projekciju obveza povrata sredstava uplaćenih na temelju navedenih ugovora, te da u skladu s preuzetim obvezama kroz Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture osigurava sredstva za izvršenje navedenih povrata prema godinama nastalih obveza.

8. Postupci javne nabave

- 8.1. Za 2010. Grad je donio plan nabave roba, radova i usluga. Ukupno je planirana vrijednost nabave u iznosu 861.492.266,00 kn, od čega je planirana vrijednost nabave velike vrijednosti (iznad 70.000,00 kn) 816.373.179,00 kn, a vrijednost bagatelne nabave 45.119.087,00 kn.

Prema Izvješću o javnoj nabavi, Grad je tijekom 2010. zaključio 227 ugovora, odnosno ugovorena je nabava roba, radova i usluga u ukupnoj vrijednosti 201.467.642,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Na temelju provedenih otvorenih postupaka nabave roba, radova i usluga zaključeno je 187 ugovora u vrijednosti 175.861.126,00 kn, na temelju pregovaračkih postupaka bez prethodne objave zaključeno je 18 ugovora o nabavi roba, usluga i radova u iznosu 9.624.991,00 kn, te na temelju postupaka nabave radova i usluga prema Dodatku II. B zaključena su 22 ugovora u iznosu 15.981.525,00 kn. Nabava roba, radova i usluga čija je procijenjena vrijednost do 70.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, a koje nisu objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave iznosi 6.505.054,00 kn. Tijekom 2010. Grad je započeo provedbu 521 postupka javne nabave za koje je većina ugovora zaključena u 2011. Rješenjima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, tijekom 2010., od podnesenih 27 žalbi, poništeno je pet postupaka javne nabave.

Nabava pojedinih roba i usluga u ukupnom iznosu 14.323.292,00 kn je obavljena izravnim ugovaranjem, bez provođenja propisanih postupaka nabave. Izravno je nabavljena električna energija u iznosu 6.433.806,00 kn, telefonske usluge u iznosu 2.601.523,00 kn, plin u iznosu 3.900.951,00 kn, osiguranje vozila u iznosu 955.339,00 kn, osiguranje druge imovine u iznosu 431.673,00 kn. Izravno ugovaranje nije u skladu s odredbom članka 3. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08), prema kojoj je Grad obveznik primjene spomenutog Zakona.

Postupak nabave najma 66 automobila putem operativnog lizinga proveden je tijekom 2010., a ugovor je zaključen u srpnju 2010. Prema spomenutom ugovoru, ugovoren je najam 66 automobila na rok 36 mjeseci i cijena u kunsjoj protuvrijednosti u iznosu 1.359.870,72 EUR bez poreza na dodanu vrijednost. Prema spomenutom ugovoru utvrđena je obveza davatelja najma da snosi sve troškove vezano za registriranje vozila, osiguranje, tehničke preglede, poreze i pristojbe, te održavanje vozila. Obveza Grada kao primatelja najma je dati garanciju banke u visini 10,0% ugovorene cijene vozila i plaćanje najma do desetog u mjesecu, te vraćanje vozila davatelju najma nakon isteka 36 mjeseci. Prema ponudbenoj dokumentaciji vrijednost svih vozila je iznosila 1.254.524,66 EUR, dok je ugovorena cijena koju Grad kao primatelj najma treba isplatiti za vrijeme trajanja najma od 36 mjeseci je za 105.346,06 EUR veća od vrijednosti vozila u vrijeme nabave.

Prema obrazloženju Grad se nije odlučio za kupnju vozila ili za nabavu vozila primjenom financijskog lizinga već za najam primjenom operativnog lizinga jer bi za pojedine rashode koji se javljaju svake godine (registracija, tehnički pregledi, osiguranje, servisiranje i održavanje vozila, nabava guma, zamjenskih vozila za vrijeme trajanja popravaka i servisa) bilo potrebno provoditi postupke nabave što bi stvorilo nove troškove. U očitovanju se također navodi da prije nabave spomenutih vozila nije napravljena usporedna analiza financijske isplativosti odabranog načina nabave u odnosu na neke druge načine nabave (financijski lizing ili drugi način nabave).

U razdoblju od lipnja do kolovoza 2010. proveden je postupak za nabavu i postavu opreme za smirivanje i usmjeravanje prometa i održavanje postojeće, postavu taktilnih ploča i linija vodilja za slijepce i slabovidne osobe, elastični stupići. Ugovor je zaključen 11. kolovoza 2010., a ugovorena cijena za nabavu i postavu spomenute opreme iznosi 5.660.586,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno ukupno 6.962.520,00 kn. Ugovoreno je plaćanje spomenute opreme i radova u roku 60 dana od dana ispostavljanja mjesečnih situacija-računa, te okončane situacije koju dobavljač treba ispostaviti nakon obavljenog posla. U ponudbenoj dokumentaciji i ugovoru nije naveden rok isporuke i ugradnje. Dobavljač je 12. kolovoza 2010. ispostavio račun za ukupno ugovorenu vrijednost nabave i postave opreme u vrijednosti 6.962.520,00 kn. Od spomenutog iznosa Grad je 20. kolovoza 2010. platio 6.496.434,00 kn dok je 466.083,00 kn plaćeno početkom siječnja 2011. Iz navedenoga je razvidno da je nabava i postava spomenute opreme obavljena prije provođenja postupka i zaključenja ugovora o nabavi, te da je plaćanje obavljeno neposredno nakon ispostavljanja računa odnosno znatno prije ugovorenog roka.

Nabava opreme i radova za športski centar, obavljena je tijekom 2009., a ugovor je zaključen u kolovozu 2009. Ugovorena je vrijednost radova u iznosu 4.198.472,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno ukupno 5.122.135,00 kn. Rok izvođenja radova je bio 60 kalendarskih dana. Za spomenute radove je u svibnju 2011. ispostavljena okončana situacija prema kojoj je vrijednost izvedenih radova 4.198.365,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno ukupno 5.163.989,00 kn. Prema okončanoj situaciji izvedeno je zamjenskih radova po zahtjevu naručitelja u vrijednosti 706.564,00 kn, te nepredviđenih radova na zahtjev naručitelja u vrijednosti 720.816,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, što je ukupno 1.427.380,00 kn i čini 34,0% ukupno izvedenih radova. Izvođenje zamjenskih radova odnosno nepredviđenih radova na zahtjev naručitelja je izravno ugovaranje bez provođenja propisanih postupaka nabave što nije u skladu s odredbom članka 3. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj je Grad obveznik primjene spomenutog Zakona.

Državni ured za reviziju nalaže nabavu roba, radova i usluga obavljati uz primjenu odredbi Zakona o javnoj nabavi. Također je mišljenja da je Grad trebao izraditi analizu isplativosti nabave vozila pod navedenim uvjetima, odnosno utvrditi je li navedeni način nabave povoljniji u odnosu na druge oblike (kupnja vozila na financijski lizing ili drugi način nabave).

- 8.2. *Grad se očitovao na nalaz Državnog ureda za reviziju samo u dijelu koji se odnosi na izravno ugovaranje telefonskih usluga. U očitovanju obrazlaže da je koncem studenoga 2009. u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljena obavijest o početku pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave za dodatne telekomunikacijske usluge prema odredbi članka 16. stavak 2. točka 4. Zakona o javnoj nabavi. Na temelju podnesene žalbe jednog društva za telekomunikacije, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je sredinom veljače 2010. poništila Obavijest o početku pregovaračkog postupka bez prethodne objave za dodatne telekomunikacijske usluge i pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Grad je sredinom ožujka 2010. objavio poziv na nadmetanje za nabavu telekomunikacijskih usluga u otvorenom postupku javne nabave. Nakon provedenog postupka, početkom srpnja 2010. zaključen je ugovor o javnoj nabavi telekomunikacijskih usluga, a telekomunikacijske usluge u razdoblju od siječnja do lipnja 2010. nabavljane su na temelju ugovora iz 2009. U očitovanju se također navodi da je početkom 2010. u Sektoru za javnu nabavu Ureda gradonačelnika uspostavljen sustav središnje javne nabave za sva gradska upravna tijela za što su stvoreni formalni, pravni, organizacijski, proceduralni i kadrovski preduvjeti, a operativnu i financijsku realizaciju zaključenih ugovora provode pojedina gradska upravna tijela u svom djelokrugu. Nadalje se navodi da Grad na web stranici objavljuje i pozive za dostavu ponuda za nabavu roba, radova i usluga čija je procijenjena vrijednost manja od 70.000,00 kn, te da su provedbom postupaka javne nabave u sustavu središnje nabave za Grad ostvarene značajne financijske uštede, optimalizacija i racionalizacija poslovanja i zabilježeni konkretni pozitivni efekti. Također se navodi da će se putem Sektora za javnu nabavu Ureda gradonačelnika nabava roba, radova i usluga i nadalje obavljati u skladu sa zakonskim odredbama, te da će se nastaviti s aktivnostima daljnjeg razvoja i jačanja sustava središnje nabave započetim u 2010., posebno u planiranju svih predmeta nabave koji podliježu obvezama primjene Zakona o javnoj nabavi za iduću proračunsku godinu.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Grada za 2010. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Revizijom za 2010. utvrđeno je da nije postupljeno prema nalogima i preporukama koje se odnose na evidentiranje prihoda, rashoda i obveza po kriteriju nastanka poslovnog događaja i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, provođenje popisa imovine, potraživanja i obveza, vraćanje dijela sredstava za decentralizirane funkcije u državni proračun, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, izvršavanje rashoda iznad visine planirane proračunom, te gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Revizijom za 2010. je utvrđeno da navedene nepravilnosti nisu otklonjene.
 - S obzirom na utvrđene nepravilnosti i propuste, sustav unutarnjih kontrola nije u potpunosti učinkovit u pojedinim segmentima poslovanja, te sustavi unutarnjih kontrola ne funkcioniraju u dovoljnoj mjeri i na način kojim bi se spriječili odnosno otklonili nedostaci i nepravilnosti u poslovanju Grada. (točka 1. Nalaza)
 - U izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima iskazani su ostvareni prihodi i primici u iznosu 6.510.542.935,00 kn, izvršeni rashodi i izdaci u iznosu 6.378.940.787,00 kn, te višak prihoda i primitaka u iznosu 131.602.148,00 kn. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirani i iskazani rashodi u iznosu 402.855.933,00 kn i prihodi u iznosu 3.187.190,00 kn. Zbog navedenoga ukupni prihodi i primici za 2010. trebali su biti iskazani u iznosu 6.513.730.125,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu 6.781.796.720,00 kn, te manjak prihoda u iznosu 268.066.595,00 kn. Također, u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirane i iskazane, te popisom obuhvaćene obveze u iznosu 143.803.249,00 kn. Grad ne vodi evidenciju o obvezama iz ugovora o nagodbi (zamjeni nekretnina) prema kojima je Grad preuzeo obvezu da će s osnova razlike u vrijednosti zemljišta prenijeti odgovarajuću površinu zemljišta ili platiti utvrđenu vrijednost zemljišta. Prihodi i rashodi s osnova zamjene zemljišta nisu iskazani u poslovnim knjigama. Na dan 31. prosinca 2010. nefinancijska imovina iskazana je u vrijednosti 8.779.943.136,00 kn. Popisom imovine i obveza nije obuhvaćena cjelokupna nefinancijska imovina (zemljište, građevinski objekti, zalihe i drugo). (točka 2. Nalaza)

- Za utvrđivanje početne cijene građevinskog zemljišta odnosno određivanje tržišne vrijednosti zemljišta Gradsko poglavarstvo je donijelo Zaključak o utvrđivanju početne cijene građevinskog zemljišta. Vrijednost zemljišta utvrđuje se na sljedeće načine: primjenom osnovne cijene za određeno područje Porezne uprave bez primjene dodatnih kriterija, procjenom sudskog vještaka ili procjenom prema Zaključku o utvrđivanju početne cijene. Odabir pojedinog načina utvrđivanja vrijednosti zemljišta različito utječe na vrijednost zemljišta koje je predmet raspolaganja. Prilikom zamjene nekretnina Grad ne koristi kriterije iz Zaključka za utvrđivanje vrijednosti građevinskog zemljišta nego koristi osnovnu cijenu iz kriterija Porezne uprave bez korekcije s dodatnim kriterijima ili procjenu sudskog vještaka. Utvrđivanjem vrijednosti zemljišta primjenom osnovne cijene iz kriterija Porezne uprave ili sudskog vještaka ne primjenjuju se odredbe Zaključka o utvrđivanju početne cijene građevinskog zemljišta prema kojem se početna cijena građevinskog zemljišta obračunava prema bruto razvijenoj površini budućeg objekta ovisno o području. U pojedinim ugovorima nije vrijednosno izražena obveza Grada, nije određen rok za ispunjenje obveze, obvezu čini određena površina zemljišta u određenoj zoni neovisno o njenoj vrijednosti, ispunjenje obveze prijenosom zemljišta, te nije postupljeno u skladu s odredbom članka 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Za izvršena plaćanja po ugovoru o nagodbi radi nabave zemljišta nisu poduzimane mjere za povrat sredstava s pripadajućim kamatama, ne vodi se briga o danim sredstvima, odnosno urednom i pravodobnom povratu danih sredstava, te planiranju i ugovaranju isplate obveza u skladu s ranije zaključenim ugovorom i likvidnošću. (točka 3. Nalaza)
- Osnovna cijena građenja projekta pročišćivača s popratnim infrastrukturnim objektima, što je obveza koncesionara, utvrđena je ugovorom o koncesiji u iznosu 180.335.696 EUR (ili 352.705.964,- DEM), te je podložna usklađivanju prema kriterijima utvrđenim ugovorom. Do konca 2010. odobreni su dodatni radovi u vrijednosti 98.099.289,47 EUR, što čini 54,0% vrijednosti osnovne cijene građenja. Ujedno je kroz pet odobrenih varijacija umanjena vrijednost radova za 1.504.335,77 EUR. Ukupno ugovorena vrijednost projekta (osnovna cijena građenja i odobreni dodatni radovi pod nazivom varijacije umanjene za odobreno smanjenje) iznose 276.930.649,70 EUR. Za naknadu izvanrednih troškova građenja, koji nastanu za koncesionara odobrenjem varijacija, Grad plaća naknadu koncesionaru. Osim cijene vrijednosti radova iz ponude s najnižom cijenom, u vrijednost varijacije uključena je i vrijednost nadzora u visini 2,0% vrijednosti radova iz ponude i manipulativni troškovi koji čine 5,0% vrijednosti radova. U dokumentaciji nema izračuna kolika će biti jednokratna naknada, te ukupna naknada koja će biti plaćena koncesionaru po odobrenoj varijaciji, odnosno je li ponuđena vrijednost varijacije (uključujući financijske uvjete koje je osigurao koncesionar) i najbolja cijena na tržištu. Za razdoblje od 2004. do 2010. obračunana je naknada za uslugu pročišćavanja otpadnih voda u iznosu 2.787.777.572,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost) ili 379.806.208 EUR (7,34 kn za jedan EUR). Koncesionaru je od naplaćene naknade za pročišćavanje otpadnih voda od krajnjih korisnika doznačeno 2.156.133.128,00 kn. Naplaćeni iznos od krajnjih korisnika manji je od obračunanog iznosa za 630.943.204,00 kn, te je navedenu razliku obvezan podmiriti Grad. Za navedeno razdoblje od Grada je naplaćeno 605.338.496,00 kn, te nepodmirene obveze Grada koncem 2010. iznose 25.604.708,00 kn. Prosječna godišnja obveza Grada zbog nedostatnih sredstava prikupljenih od kućanstava i pravnih osoba iznosila je 90.134.743,00 kn.

Za odobrene varijacije pročišćavanja u 2010. u vrijednosti 11.924.429,14 EUR, odnosno u protuvrijednosti 88.061.909,00 kn nije proveden postupak nabave u skladu sa Zakonom o javnoj nabava i Zakonom o koncesijama, niti je utvrđeno je li ponuđena cijena i najbolja cijena na tržištu. (točka 4. Nalaza)

- Tijekom 2010. primljeni su zajmovi u iznosu 200.000.000,00 kn. Dio dobivenih sredstava u iznosu 50.000.000,00 kn nije korišten u skladu s Odlukom Vlade Republike Hrvatske o davanju suglasnosti na zaduživanje. U proračunu Grada za 2011. treba osigurati sredstva u iznosu 1.615.490.655,00 kn, od čega za otplatu glavnica i kamata za primljene zajmove Grada 210.955.531,00 kn, za glavnice i kamate po danim jamstvima trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama čiji je Grad osnivač 194.367.735,00 kn, po ugovorima o zakupima i najmovima zaključenima s trgovačkim društvom u vlasništvu Grada 313.906.400,00 kn, po ugovoru zaključenom s podružnicom trgovačkog društva za lizing tramvaja 103.643.103,00 kn, za podmirenje dospjelih obveza iskazanih u 2010. u iznosu 648.814.643,00 kn, te za podmirenje neiskazanih obveza u poslovnim knjigama za 2010. u iznosu 143.803.243,00 kn. (točka 5. Nalaza)
- Prihodi i primici koji imaju zakonom propisanu namjenu ostvareni su u iznosu 2.503.835.030,00 kn. Od toga je za propisane namjene utrošeno 2.266.506.118,00 kn. Na žiro računu proračuna sadržan je dio sredstava za decentralizirane funkcije u iznosu 25.333.623,00 kn, a dio sredstava za decentralizirane funkcije u iznosu 211.995.289,00 kn nije utrošen u skladu s propisanim namjenama već za druge proračunske potrebe. Obveza prema državnom proračunu za povrat sredstava za decentralizirane funkcije koncem 2010. iskazana je u iznosu 237.328.912,00 kn, od čega je do svibnja 2011. vraćeno 13.959.375,00 kn, te preostala obveza za povrat sredstava iznosi 223.369.537,00 kn. Dospjela potraživanja za proračunske prihode iznose 2.796.636.755,00 kn. Proračunski prihodi ne naplaćuju se potpuno i pravodobno. Tijekom 2010. nisu poduzimane radnje odnosno nisu utvrđena mjerila i kriteriji kojima je trebalo utvrditi naplativost odnosno nenaplativost pojedinih potraživanja. Nisu poduzimane sve zakonski raspoložive mjere naplate. (točka 6. Nalaza)
- U programima gospodarenja vodama, prometu, komunalnom gospodarstvu, društvenim djelatnostima, prostornom uređenju i zaštiti okoliša planirani su ukupni prihodi u iznosu 1.907.223.754,00 kn, rashodi u iznosu 1.413.792.584,00 kn i pokriće dospjelih obveza iz 2009. u iznosu 493.431.170,00 kn. U ukupno planiranim rashodima su i prenesene ugovorene obveze iz ranijih godina u iznosu 714.874.452,00 kn što čini 50,6% planiranih rashoda. Prihodi su ostvareni u iznosu 1.800.454.028,00 kn, a rashodi su izvršeni u iznosu 1.405.873.232,00 kn. Nakon pokrića dospjelih obveza iz 2009. u iznosu 493.431.170,00 kn (što čini 27,4% ostvarenih prihoda) raspoloživi prihodi za izvršenje rashoda u tekućoj godini iznosili su 1.307.022.858,00 kn. Rashodi su izvršeni za 98.850.374,00 kn ili 7,6% više od raspoloživih prihoda za ove namjene, što nije u skladu s odredbom članka 55. Zakona o proračunu. Ugovorene obveze koje nisu realizirane u 2010. u vrijednosti 446.871.103,00 kn prenose se u program za sljedeću godinu.

Ukupne obveze Grada za povrat sredstava investitorima koji su financirali uređenje građevinskog zemljišta koncem 2010. iznose 537.079.110,00 kn od čega se na obvezu za povrat u 2010. odnosi 145.013.623,00 kn, a 392.065.487,00 kn na sljedeće godine. Zaključak gradskog poglavarstva i ugovori o financiranju uređenja građevinskog zemljišta nisu u skladu s odredbama članka 33. i 37. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te članka 214. Zakona o vodama iz sljedećih razloga: zaključkom i ugovorima je dana mogućnost financiranja projekata, izgradnja javne rasvjete, hortikulturno uređenje, rješavanje imovinsko-pravnih poslova, a Zakonom nije predviđeno njihovo financiranje; zaključkom je predviđen rok za povrat sredstava od dana zaključenja ugovora o izvođenju konkretnih radova, a ugovorima je ovaj rok različito ugovoren (kod jednih pet godina od zaključenja ugovora o financiranju a kod drugih pet godina od zaključenja ugovora o izvođenju radova), a zakonskim odredbama je rok vezan za ugovor o financiranju; prema ugovoru Grad nema obvezu više plaćene troškove od iznosa komunalnog doprinosa vratiti investitoru, a zakonskim odredbama je propisano da se trebaju vratiti investitoru uložena sredstva. (točka 7. Nalaza)

- Nabava pojedinih roba i usluga u ukupnom iznosu 14.323.292,00 kn je obavljena izravnim ugovaranjem, bez provođenja propisanih postupaka nabave. Izravno je nabavljena električna energija u iznosu 6.433.806,00 kn, telefonske usluge u iznosu 2.601.523,00 kn, plin u iznosu 3.900.951,00 kn, osiguranje vozila u iznosu 955.339,00 kn, osiguranje druge imovine u iznosu 431.673,00 kn. Nabava i ugradnja opreme u vrijednosti 6.962.520,00 kn obavljena je prije provođenja postupka i zaključenja ugovora o nabavi, a plaćanje je obavljeno neposredno nakon ispostavljanja računa i znatno prije ugovorenog roka. (točka 8. 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 ima 779 145 stanovnika. Za obavljanje poslova iz djelokruga lokalnog i područnog značenja, osnovana su gradska upravna tijela. Grad ima 2 744 zaposlenika. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Milan Bandić. Proračun je donesen u skladu sa zakonskim propisima. U izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima iskazani su ostvareni prihodi i primici u iznosu 6.510.542.935,00 kn, izvršeni rashodi i izdaci u iznosu 6.378.940.787,00 kn, te višak prihoda i primitaka u iznosu 131.602.148,00 kn. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima nisu evidentirani i iskazani rashodi u iznosu 402.855.933,00 i prihodi u iznosu 3.187.190,00 kn. Zbog navedenoga ukupni prihodi i primici za 2010. trebali su biti iskazani u iznosu 6.513.730.125,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu 6.781.796.720,00 kn, te manjak prihoda u iznosu 268.066.595,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodne godine iznosi 788.641.551,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 1.056.708.146,00 kn ili 16,2% u odnosu na ostvarene prihode i primitke. U proračunu Grada za narednu godinu treba osigurati sredstva za različite namjene u iznosu 1.615.490.655,00 kn. Vrijednosno najznačajniji izvor financiranja javnih potreba su prihodi od poreza i prirez na dohodak u iznosu 4.101.453.695,00 kn ili 63,0% i prihodi od komunalne naknade i doprinosa u iznosu 1.060.135.054,00 kn ili 16,3% u ukupno ostvarenim prihodima i primicima.

Prihodi i primici koji imaju zakonom propisanu namjenu odnose se na: prihode za decentralizirane funkcije, pomoći, od spomeničke rente, naknade od koncesija, od zakupa poljoprivrednog zemljišta, naknade za odlaganje otpada, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, naknade za ceste, komunalne naknade, komunalni doprinos, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, dio cijene iz komunalnih usluga, prihode od sufinanciranja izgradnje prometnica, obnove zgrada i roditelja u predškolskom odgoju, boravišne pristojbe, doprinos za šume, prihode od prodaje nefinancijske imovine i primitke od zaduživanja i ostvareni su u iznosu 2.292.723.525,00 kn ili 35,2% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Iz prethodne godine prenesena su sredstva za decentralizirane funkcije u iznosu 211.111.505,00 kn, te ukupni namjenski prihodi iznose 2.503.835.030,00 kn. Od toga je za propisane namjene utrošeno 2.266.506.118,00 kn, dok je na žiro računu proračuna sadržan dio prihoda za decentralizirane funkcije u iznosu 25.333.623,00 kn koji do konca 2010. nije utrošen. Sredstva za decentralizirane funkcije u iznosu 211.995.289,00 kn nisu utrošena u skladu s propisanim namjenama već su utrošena za druge proračunske potrebe. Potraživanja koncem 2010. iznose 3.457.355.700,00 kn (od čega u izvanbilančnoj evidenciji 495.069.776,00 kn) i čine 53,1% ostvarenih prihoda i primitaka. U odnosu na 2009. veća su za 81.738.717,00 kn ili 2,4%. Tijekom godine nisu poduzimane radnje, odnosno nisu utvrđena mjerila i kriteriji kojima je trebalo utvrditi naplativost odnosno nenaplativost potraživanja. Boljom naplatom prihoda moglo se postići ostvarivanje više programa i ciljeva iz samoupravnog djelokruga, odnosno financirati više javnih potreba. Stanje primljenih zajmova koncem 2010. iznosi 540.787.799,00 kn. Grad se u 2010. zadužio u iznosu 200.000.000,00 kn. Dio kreditnih sredstava u iznosu 50.000.000,00 kn nije korišten u skladu s Odlukom Vlade Republike Hrvatske. Stanje jamstava iznosi 1.081.949.968,00 kn, a dana su trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama kojima je Grad osnivač. Stanje suglasnosti za zaduživanje iznosi 3.664.372.940,00 kn i dane su trgovačkom društvu u vlasništvu Grada. Stanje danih zajmova koncem 2010. iznosi 31.529.624,00 kn. Obveze su iskazane u iznosu 1.336.019.210,00 kn i veće su za 47.521.879,00 kn ili 3,7% u odnosu na prethodnu godinu. Proračunska sredstva korištena su za obavljanje poslova lokalnog i područnog (regionalnog) značenja na području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, kulture, športa, prometa, prometne infrastrukture i komunalnog gospodarstva. Najznačajniji rashodi izvršeni su za materijalne rashode u iznosu 1.911.581.005,00 kn ili 29,9%, rashode za zaposlene 1.482.009.954,00 kn ili 23,2%, subvencije 933.995.309,00 kn ili 14,6% i rashode za nabavu nefinancijske imovine 782.437.962,00 kn ili 12,3% ukupno izvršenih rashoda i izdataka. Kod utvrđivanja mase sredstava za plaće, osnovica i koeficijentata za izračun plaća dužnosnika, službenika i namještenika, te donošenja odgovarajućih odluka i akata postupljeno je u skladu sa zakonskim odredbama. Rashodi za programe u oblastima gospodarstva, vodama, prometu, komunalnom gospodarstvu, društvenim djelatnostima, prostornom uređenju i zaštiti okoliša izvršeni su u iznosu 1.405.873.232,00 kn što je za 98.850.374,00 kn ili 7,6% više od raspoloživih prihoda koji su iznosili 1.307.022.858,00 kn. Pojedini postupci nabave roba, radova i usluga nisu obavljani u skladu s propisima o javnoj nabavi. Revizijom za 2010. utvrđeno je da nije postupljeno prema nalozima i preporukama koje se odnose na evidentiranje prihoda, rashoda i obveza po kriteriju nastanka poslovnog događaja i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, provođenje popisa cjelokupne imovine, potraživanja i obveza, vraćanje dijela sredstava za decentralizirane funkcije u državni proračun, poduzimanje mjera za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda, izvršavanje rashoda iznad visine planirane proračunom, te postupanje u skladu sa zakonskim odredbama pri gradnji objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Revizijom za 2010. utvrđene su i druge nepravilnosti opisane u nalazu, što je utjecalo na izražavanje uvjetnog mišljenja.