



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Pazin

KLASA: 041-01/21-02/16
URBROJ: 613-20-21-11
Pazin, 16. studenoga 2021.

Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji

**Grad Novigrad –
Cittanova
za 2020.**

S A D R Ź A J

stranica

I.	MIŠLJENJE	1
II.	PODACI O GRADU	6
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	6
	Planiranje i izvršenje proračuna	7
	Financijski izvještaji	8
III.	REVIZIJA ZA 2020.	18
	Ciljevi i područja revizije	18
	Kriteriji za izražavanje mišljenja	18
	Metode i postupci revizije	19
	Nalaz za 2020.	20
	Provedba naloga i preporuka	40

I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je financijska revizija Grada Novigrada – Cittanova (dalje u tekstu: Grad) za 2020.

Predmet revizije bili su godišnji financijski izvještaji, i to: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o obvezama te Bilješke uz financijske izvještaje.

Osim godišnjih financijskih izvještaja, predmet revizije bila je i usklađenost poslovanja Grada sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje. Revizijom usklađenosti poslovanja obuhvaćena su sljedeća područja: djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i izvršenje proračuna, prihodi i primici, rashodi i izdaci, imovina, obveze i vlastiti izvori te javna nabava.

Revizija je planirana i obavljena u cilju izražavanja mišljenja jesu li financijski izvještaji u svim značajnim odrednicama sastavljeni u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, a poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima.

O financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja izražena su uvjetna mišljenja.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

A) UVJETNO MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Grada za 2020. sastavljeni su u svim značajnim odrednicama u skladu s odredbama Zakona o proračunu, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o financijskim izvještajima.

Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o financijskim izvještajima

Mišljenje o financijskim izvještajima izraženo je u skladu s ISSAI 200 Načelima financijske revizije i pripadajućim revizijskim standardima.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja opisane su u nastavku.

- Grad vodi analitičku evidenciju potraživanja i analitičku evidenciju dugotrajne imovine u računalnom obliku, ali programski nisu povezane s glavnom knjigom. Usklađenje podataka o vrijednosti dugotrajne nefinancijske imovine i o stanju potraživanja iz analitičkih evidencija s podacima u glavnoj knjizi nije provedeno iako se podaci u njima razlikuju.

Poslovne promjene vezane za nabavu i prodaju zemljišta nisu u poslovnim knjigama evidentirane u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu. Iz navedenog razloga, u glavnoj knjizi na računu nefinancijske imovine te vlastitih izvora nije evidentirana i u financijskim izvještajima nije iskazana vrijednost stečene imovine (zemljište) u iznosu od 1.232.906,00 kn. Također, u glavnoj knjizi na računu nefinancijske imovine te vlastitih izvora nije umanjena vrijednost nefinancijske imovine za prodano zemljište u vrijednosti od 105.487,00 kn.

Dani i primljeni instrumenti osiguranja plaćanja i potencijalne obveze po osnovi sudskih postupaka u tijeku nisu evidentirani u glavnoj knjizi ni iskazani u Bilanci, u okviru izvanbilančnih zapisa, niti su obrazloženi u Bilješkama uz Bilancu. Prema evidenciji, vrijednost izdanih i danih instrumenata osiguranja plaćanja iznosi 27.747.641,00 kn, ali evidencija nije potpuna jer ne sadrži sva primljena i dana jamstva. Grad je tijekom 2020. vodio 36 sudskih postupaka, a evidencija potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka nije ustrojena. Nadalje, u okviru izvanbilančnih zapisa manje je evidentirana i iskazana vrijednost ulaganja pružatelja energetske usluge na javnoj rasvjeti za 1.415.016,00 kn.

U poslovnim knjigama nisu evidentirana i u financijskim izvještajima iskazana potraživanja za porez na promet nekretnina koja prema podacima Porezne uprave koncem 2020. iznose 4.047.145,00 kn. Nadalje, na računima potraživanja evidentirane su uplate jamčevina u iznosu od 128.573,00 kn, a trebale su biti evidentirane na računima obveza za primljene jamčevine. Dani predujam u iznosu od 93.750,00 kn evidentiran je u okviru rashoda za usluge, umjesto na računu potraživanja za predujmove. Navedeno je utjecalo na točnost iskazanih potraživanja.

U poslovnim knjigama nisu evidentirane i u financijskim izvještajima iskazane preuzete obveze na temelju ugovora zaključenih s Istarskom županijom za financiranje dijela kredita za izgradnju Opće bolnice i Županijskog centra za gospodarenje otpadom. Obveze po zaključenim ugovorima koncem 2020. (a koje dospijevaju do 2036. odnosno 2038.) iznose 3.261.558,00 kn.

Prihodi u ukupnom iznosu od 626.280,00 kn i rashodi u ukupnom iznosu od 3.685.724,00 kn nisu evidentirani na propisanim računima Računskog plana, što je utjecalo na strukturu iskazanih prihoda i rashoda u financijskim izvještajima. Dio navedenih rashoda koji nisu evidentirani na propisanim računima Računskog plana u iznosu od 2.544.022,00 kn odnosi se na ulaganja u projektnu dokumentaciju i nefinancijsku imovinu. Za navedena ulaganja nije povećana vrijednost nefinancijske imovine Grada, zbog čega su u financijskim izvještajima nefinancijska imovina i vlastiti izvori iskazani manje za navedeni iznos. Također, vrijednost stambene zgrade nije procijenjena ni evidentirana u poslovnim knjigama.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, vrijednost udjela u temeljnom kapitalu trgovačkih društava evidentirana je i iskazana u iznosu od 37.411.300,00 kn, umjesto u iznosu od 37.330.200,00 kn, odnosno više za 81.100,00 kn od vrijednosti udjela prema podacima iz sudskog registra.

Popis imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca 2020. je obavljen, ali nije cjelovit. Popisom nisu obuhvaćeni udjeli u temeljnom kapitalu trgovačkih društava, a za dugotrajnu imovinu u pripremi nije utvrđen stupanj dovršenosti. Potraživanja i obveze nisu popisane pojedinačno po subjektima, iznosima i rokovima dospijeca, nego prema računima Računskog plana proračuna. Dugotrajna nefinancijska imovina, potraživanja i obveze popisani su prema podacima iz glavne knjige. Prije popisa podaci o vrijednosti imovine u glavnoj knjizi i pomoćnim knjigama nisu usklađeni, iako se razlikuju. Nakon popisa nije obavljeno usklađenje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem imovine i obveza. (točka 2. Nalaza)

B) UVJETNO MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI POSLOVANJA

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, poslovanje Grada za 2020. u svim značajnim odrednicama obavljano je u skladu sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2020. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o usklađenosti poslovanja.

Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o usklađenosti poslovanja

Mišljenje o usklađenosti poslovanja izraženo je u skladu s ISSAI 400 Načelima revizije usklađenosti i pripadajućim revizijskim standardima.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja opisane su u nastavku.

- Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2020. usvojen je u kolovozu 2021. Izvještaj ne sadrži stanje nenaplaćenih potraživanja proračunskih korisnika, stanje nepodmirenih dospjelih obveza Grada i proračunskih korisnika te stanje potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka. Također, ne sadrži izvještaj o provedbi Plana razvojnih programa. (točka 1. Nalaza)
- Grad se 2017. uknjižio na zemljište, u naravi parkiralište, površine 4 073 m² kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada. Katastarska čestica na kojoj se nalazi parkiralište nastala je od čestica koje su bile u vlasništvu dva trgovačka društva. S jednim trgovačkim društvom Grad je postigao dogovor o isplati naknade za dio zemljišta koje predstavlja parkiralište površine 1 282 m², dok drugo trgovačko društvo (koje je u siječnju 2021. brisano iz sudskog registra, a kao stranka u postupku javlja se najveći vjerovnik društva) nije prihvatilo ponudu Grada te je u vrijeme obavljanja revizije (lipanj 2021.) u tijeku sudski postupak na Trgovačkom sudu radi uspostavljanja prijašnjeg zemljišnoknjižnog stanja. Gradsko vijeće je u prosincu 2018. donijelo Odluku o isplati naknade za dio katastarske čestice (parkiralište) površine 1 282 m² na način da se na ime naknade trgovačkom društvu prenese u vlasništvo zemljište površine 1 059 m², koje prema Detaljnom planu uređenja predstavlja dio planske parcele turističke namjene za gradnju hotela. Sporazum o isplati naknade zaključen je u rujnu 2020.

Vrijednost zemljišta na kojem se nalazi parkiralište utvrdio je ovlašteni sudski vještak građevinske struke u studenome 2018. u iznosu od 926.998,00 kn, a u veljači 2020. izvršio je reviziju procjemenog elaborata zbog promjena kretanja cijena na tržištu nekretnina te procijenjena vrijednost iznosi 969.192,00 kn. Vrijednost zemljišta koje je Grad prenio (na temelju nagodbe) trgovačkom društvu u iznosu od 954.644,00 kn utvrđena je u visini početne cijene zemljišta koje je Grad u siječnju 2018. putem javnog natječaja prodao trgovačkom društvu za turističku namjenu. Sporazumom o isplati naknade, trgovačko društvo postalo je vlasnik 59,3 % građevinske površine turističke namjene za gradnju hotela.

Na temelju zahtjeva trgovačkog društva za kupnju preostalog dijela građevinske površine turističke namjene, bez provedbe javnog natječaja, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, Gradsko vijeće je koncem listopada 2020. donijelo Odluku o prodaji zemljišta radi formiranja planske parcele u skladu s Detaljnim planom uređenja područja. U obrazloženju uz Odluku, navedeno je da vrijednost zemljišta iznosi 766.241,00 kn, a vrijednost je utvrđena u visini početne cijene zemljišta koje je Grad u siječnju 2018. putem javnog natječaja prodao trgovačkom društvu za turističku namjenu. Prije zaključivanja Sporazuma o isplati naknade, Grad nije izradio analizu opravdanosti odabranog oblika raspolaganja nekretninama (zamjena) odnosno nije utvrdio bi li se prodajom postigla veća kupoprodajna cijena zemljišta. Isto tako, s obzirom na promjene cijena i trendove tržišta nekretnina, Grad je za utvrđivanje vrijednosti zemljišta koje je mijenjao na temelju Sporazuma te zemljišta prodanog bez javnog natječaja u 2020. trebao izraditi procjembene elaborate kojima bi se utvrdila vrijednost zemljišta u vrijeme zamjene odnosno prodaje, što nije učinio. (točka 4. Nalaza)

- Planom nabave, nabava roba, radova i usluga planirana je u vrijednosti od 7.090.600,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a nije planirana nabava roba, radova i usluga za koje su rashodi ostvareni u iznosu od 2.484.865,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Za pojedine nabave u Planu nabave predmet nabave nije opisan na jasan način, a s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave nisu planirani odgovarajući postupci nabave. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nije redovito ažuriran i ne sadrži sve ugovore i narudžbenice vrijednosti veće od 20.000,00 kn.
Poštanske usluge za koje su rashodi ostvareni u iznosu od 243.202,00 kn s porezom na dodanu vrijednost nabavljene su izravno, a trebalo je uputiti poziv na adrese najmanje tri gospodarska subjekta.
Za nabave pojedinačne vrijednosti jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 100.000,00 kn za koje su rashodi ostvareni u iznosu od 496.603,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, gospodarskim subjektima nisu upućeni pozivi za dostavu ponuda, što je bila obveza propisana Pravilnikom o postupku nabave robe, radova i usluga. (točka 5. Nalaza)

Obveze Grada

Grad je obvezan pripremiti, sastaviti i objaviti financijske izvještaje u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvještavanja, uspostaviti unutarnje kontrole u cilju sastavljanja financijskih izvještaja bez pogrešnog iskazivanja zbog prijevare ili pogreške te namjenski i svrhovito koristiti sredstva i voditi poslovanje usklađeno sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima.

Obveze Državnog ureda za reviziju

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), cilj revizije je steći razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji kao cjelina sastavljeni bez značajno pogrešnog iskazivanja podataka zbog prijevare ili pogreške, provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima te sastaviti izvješće o obavljenoj reviziji. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije jamstvo da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) uvijek otkriti značajno pogrešno iskazivanje kada ono postoji, jer se revizija obavlja na temelju uzorka.

Obavljanjem revizije, državni revizori procjenjuju rizike značajno pogrešnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima te rizike da se poslovanje ne vodi u skladu sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima. Na temelju procjene rizika određuju revizijski pristup i postupke te pribavljaju dostatne i primjerene revizijske dokaze koji osiguravaju osnovu za izražavanje mišljenja. Također, provjeravaju unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu financijskih izvještaja te unutarnje kontrole koje osiguravaju usklađenost poslovanja.

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o financijskim izvještajima i mišljenje o usklađenosti poslovanja sa zakonima, drugim propisima i unutarnjim aktima, navedenim u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2020. pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

II. PODACI O GRADU

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 – ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15), utvrđen je Grad kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Istarske županije. Prema Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 132/17), Grad je razvrstan u VIII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave. Grad obuhvaća pet naselja s 4 345 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2011.).

Prema odredbama članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17, 98/19 i 144/20), gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojena su tri upravna odjela (Upravni odjel za poslove ureda gradonačelnika, opće poslove i društvene djelatnosti, Upravni odjel za komunalni sustav, prostorno uređenje i zaštitu okoliša i Upravni odjel za proračun i gospodarstvo), u kojima je koncem 2020. bilo 30 zaposlenika, od čega jedna osoba na određeno vrijeme. Za četiri zaposlenice dio plaće financiran je iz sredstava Europske unije (za projekt Urbact – Playful Paradigm i projekt Wonder).

Gradsko vijeće ima 13 članova. Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna u 2020. i u vrijeme obavljanja revizije (lipanj 2021.) je gradonačelnik Anteo Milos, koji dužnost na koju je izabran obavlja profesionalno. Zamjenica gradonačelnika u 2020. dužnost na koju je bila izabrana obavljala je bez zasnivanja radnog odnosa (volonterski).

Grad je uskladio Statut s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 144/20). Usklađenjem Statuta, Gradsko vijeće ima i dalje 13 članova. Nakon održanih lokalnih izbora, imenovana je zamjenica gradonačelnika, pripadnica talijanske nacionalne manjine, koja dužnost na koju je izabrana obavlja bez zasnivanja radnog odnosa (volonterski).

Grad ima četiri proračunska korisnika (dva dječja vrtića, muzej i gradsku knjižnicu), u kojima je koncem 2020. bio 51 zaposlenik. Također, iz decentraliziranih sredstava Grad financira rashode za Javnu vatrogasnu postrojbu Grada Umaga – Umago, koja djeluje na području Grada. Ima udjele u temeljnom kapitalu osam trgovačkih društava. Osnivač je i ima 100,0 % udjela u dva trgovačka društva (društvu za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti te društvu za graditeljstvo). Također, ima 21,52 % udjela u temeljnom kapitalu dva trgovačka društva (društvu za obavljanje komunalnih djelatnosti i društvu za javnu odvodnju). U svakom od preostalih trgovačkih društava Grad ima manje od 5,0 % udjela u vlasništvu. Osnivač je ustanove Centar za manifestacije i kulturu Novigrad, a suosnivač Dnevnog centra za rehabilitaciju Veruda.

Planiranje i izvršenje proračuna

Proračun za 2020., Odluka o izvršavanju proračuna Grada te Izmjene i dopune proračuna doneseni su u skladu s propisima. Proračunom za 2020., prihodi i primici planirani su u iznosu od 69.337.928,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu od 76.337.928,00 kn te je planirano korištenje viška prihoda iz prethodnih godina u iznosu od 7.000.000,00 kn.

U prosincu 2020. donesene su Izmjene i dopune proračuna, kojima su prihodi i primici planirani u iznosu od 54.240.802,00 kn, što je 15.097.126,00 kn ili 21,8 % manje u odnosu na proračun, a rashodi i izdaci u iznosu od 64.810.112,00 kn, što je 11.527.816,00 kn ili 15,1 % manje u odnosu na proračun. Planirano je korištenje viška prihoda iz prethodnih godina u iznosu od 10.569.310,00 kn. U odnosu na proračun značajno su smanjeni planirani prihodi od poreza za 5.091.919,00 kn ili 23,9 %, prihodi od prodaje građevinskih objekata za 3.000.000,00 kn ili 85,0 %, prihodi od komunalnog doprinosa i naknade za 2.000.000,00 kn ili 14,8 % te prihodi od pomoći iz drugih proračuna za 1.677.150,00 kn ili 64,7 %. Vrijednosno značajnije smanjenje planiranih rashoda u odnosu na proračun odnosi se na rashode za usluge koji su smanjeni za 3.743.920,00 kn ili 17,6 %, rashode za ulaganja u građevinske objekte koji su smanjeni za 2.567.436,00 kn ili 10,6 % te rashode za zaposlene koji su smanjeni za 984.626,00 kn ili 8,3 %. Do značajnog odstupanja planiranih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u odnosu na proračun došlo je zbog pandemije bolesti COVID-19, što je utjecalo na pad gospodarskih aktivnosti te smanjenje proračunskih prihoda i rashoda.

Proračun, Izmjene i dopune proračuna i Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrže prihode i primitke te rashode i izdatke Grada i proračunskih korisnika. Grad nema uspostavljeno izvršenje proračuna preko jedinstvenog računa riznice. Prema Odluci o izvršavanju proračuna za 2020., prihodi koje ostvaruju proračunski korisnici uplaćuju se na njihove račune te se mogu koristiti za namjene utvrđene financijskim planom. Proračunski korisnici dostavljaju izvještaj o izvršenju financijskog plana. Odlukom o izvršavanju proračuna za 2020. utvrđeno je da očekivani ukupni dug s osnova zaduživanja na kraju proračunske godine iznosi 16.875.000,00 kn. Proračunska zaliha utvrđena je u iznosu od 50.000,00 kn, a utrošena je u iznosu od 39.311,00 kn.

Uz proračun za 2020. donesene su projekcije za 2021. i 2022. Prema projekcijama, prihodi i primici te rashodi i izdaci za 2021. planirani su u iznosu od 52.473.109,00 kn, a za 2022. u iznosu od 49.295.976,00 kn.

Grad je koncem 2014. donio Program ukupnog razvoja Grada 2015. – 2020. Spomenutim Programom utvrđena su četiri strateška cilja koja se odnose na jačanje lokalnog gospodarstva, i to: ribarstva, poljoprivrede, turizma, proizvodnje i uslužnih djelatnosti; očuvanje okoliša, prirodnih resursa i kulturne baštine; unaprjeđenje lokalne zajednice jačanjem društvenih djelatnosti i ljudskih kapaciteta te poboljšanje kvalitete života, kvalitete destinacije ulaganjem u javnu infrastrukturu.

Uz proračun i Izmjene i dopune proračuna za 2020., donesen je Plan razvojnih programa i izmjene Plana, koji sadrže ciljeve i prioritete razvoja Grada od 2020. do 2022. povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Izmjenama Plana razvojnih programa iz prosinca 2020., planirani su projekti i aktivnosti za 2020. u vrijednosti od 25.068.483,00 kn.

Vrijednosno značajniji odnose se na adaptaciju građevine (kinodvorane) u vrijednosti od 14.655.000,00 kn (ostvareno u vrijednosti od 12.569.853,00 kn), nabavu zemljišta i građevinskih objekata u vrijednosti od 4.290.100,00 kn (ostvareno u vrijednosti od 4.363.714,00 kn), izgradnju javne rasvjete u vrijednosti od 2.394.125,00 kn (ostvareno u vrijednosti od 2.381.983,00 kn) te izgradnju površina javne namjene u vrijednosti od 1.184.786,00 kn (ostvareno u vrijednosti od 925.663,00 kn).

Prema Godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna za 2020., prihodi i primici ostvareni su u iznosu od 50.281.302,00 kn, rashodi i izdaci u iznosu od 60.740.238,00 kn te je ostvaren manjak prihoda u iznosu od 10.458.936,00 kn. Preneseni višak prihoda i primitaka iz prethodnih godina iznosi 10.569.310,00 kn te višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 110.374,00 kn.

Financijski izvještaji

Grad vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji, i to: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o obvezama te Bilješke uz financijske izvještaje. Financijski izvještaji dostavljeni su nadležnim institucijama u propisanom roku i objavljeni su na mrežnim stranicama Grada.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

U Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2020. iskazani su prihodi i primici te rashodi i izdaci Grada i proračunskih korisnika u dijelu u kojem ih Grad financira iz svojih prihoda. Prema podacima iz navedenog Izvještaja, ukupni prihodi i primici ostvareni su u iznosu od 48.775.609,00 kn, što je 4.699.307,00 kn ili 8,8 % manje u odnosu na prethodnu godinu.

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

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2019.	Ostvareno za 2020.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi od poreza	22.218.647,00	16.979.010,00	76,4
2.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	2.502.667,00	1.714.742,00	68,5
3.	Prihodi od imovine	3.737.842,00	2.233.202,00	59,7
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	22.990.852,00	12.794.747,00	55,7
5.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	151.242,00	1.247.323,00	824,7
6.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	25.584,00	7.932,00	31,0
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.848.082,00	2.472.524,00	133,8
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	0,00	11.326.129,00	-
Ukupni prihodi i primici		53.474.916,00	48.775.609,00	91,2

Značajniji udjel u ukupno ostvarenim prihodima i primicima imaju prihodi od poreza u iznosu od 16.979.010,00 kn ili 34,8 %, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi te pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu od 12.794.747,00 kn ili 26,2 % te primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu od 11.326.129,00 kn ili 23,2 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Svi drugi prihodi iznose 7.675.723,00 kn i čine 15,8 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

U odnosu na prethodnu godinu smanjeni su svi prihodi osim prihoda od pruženih usluga i donacija te prihoda od prodaje nefinancijske imovine. Vrijednosno značajnije smanjeni su prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi te pristojbi po posebnim propisima i naknada za 10.196.105,00 kn ili 44,3 % jer su manje ostvareni prihodi od komunalnog doprinosa te prihodi od poreza za 5.239.637,00 kn ili 23,6 % zbog znatno manje ostvarenih prihoda od poreza na dohodak od nesamostalnog rada te poreza na imovinu. U odnosu na prethodnu godinu povećani su prihodi od pruženih usluga i donacija za 1.096.081,00 kn ili 724,7 % te su ostvareni primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu od 11.326.129,00 kn.

Prihodi i primici koji imaju propisanu namjenu odnose se na prihode od dodatnog udjela u porezu na dohodak za financiranje decentralizirane funkcije vatrogastva, pomoći, naknade za koncesije, spomeničke rente, zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, turističke (boravišne) pristojbe, komunalne naknade, komunalnog i vodnog doprinosa, naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, donacija, prihode od prodaje građevinskog zemljišta, poslovnih i stambenih objekata te primitke od zaduživanja. Ostvareni su u iznosu od 24.940.141,00 kn i čine 51,1 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

Prihodi od poreza ostvareni su u iznosu od 16.979.010,00 kn, a odnose se na porez na dohodak u iznosu od 7.763.314,00 kn, porez na promet nekretnina u iznosu od 5.078.453,00 kn, gradske poreze (porez na kuće za odmor 2.704.036,00 kn, korištenje javnih površina 787.531,00 kn, porez na potrošnju 510.573,00 kn i porez na tvrtku 5.718,00 kn) u iznosu od 4.007.858,00 kn te dodatni udio poreza na dohodak za financiranje decentralizirane funkcije vatrogastva u iznosu od 129.385,00 kn.

Prerez porezu na dohodak nije uveden. U 2020. Grad nije ostvario sredstva fiskalnog izravnjanja iz poreznih prihoda.

Prihodi od pomoći ostvareni su u iznosu od 1.714.742,00 kn, a odnose se na tekuće pomoći u iznosu od 1.071.057,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu od 643.685,00 kn.

Tekuće pomoći odnose se na pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije javne vatrogasne postrojbe u iznosu od 615.947,00 kn, pomoći ostvarene od Ministarstva financija u visini procijenjenog gubitka prihoda na temelju povećanja osobnog odbitka u skladu s odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. (Narodne novine 117/19, 32/20, 42/20, 58/20 i 124/20) u iznosu od 332.197,00 kn, pomoći iz državnog proračuna na temelju prijenosa sredstava Europske unije za projekt Izdvoji s(v)e Fai la diferenza (provedba izobrazno-informativnih aktivnosti o održivom gospodarenju otpadom na području gradova Novigrada i Buja te općina Brtonigla, Grožnjan i Oprtalj) u iznosu od 82.251,00 kn te pomoći od institucija i tijela Europske unije za projekt Urbact – Playful Paradigm (cilj projekta je širenje dobre prakse na europskoj razini kako bi se poticalo uključivanje marginaliziranih skupina u društvo kroz igru te zdrav i održiv način života) u iznosu od 40.662,00 kn.

Kapitalne pomoći odnose se na ostvarena sredstva iz državnog proračuna na temelju prijenosa sredstava Europske unije, i to od Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju za izgradnju prometnice u industrijskoj zoni sufinancirane sredstvima Europske unije iz Programa ruralnog razvoja, Mjere 7.2.2. – Ulaganja u građenje nerazvrstanih cesta u iznosu od 381.146,00 kn te od Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost za izgradnju reciklažnog dvorišta financiranog (85,0 %) sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda u sklopu Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. u iznosu od 45.539,00 kn. Također, doznačena su sredstva Ministarstva turizma i sporta za uređenje dijela plaže u iznosu od 217.000,00 kn.

Sredstva pomoći od institucija i tijela Europske unije i pomoći iz državnog proračuna na temelju prijenosa sredstava Europske unije (tekuće i kapitalne) kojima su financirani programi i projekti tijekom 2020. priznaju se u cijelosti u prihode izvještajnog razdoblja u kojemu su postali raspoloživi te su u istom razdoblju i utrošeni.

Prihodi od imovine ostvareni su u iznosu od 2.233.202,00 kn, a vrijednosno značajniji odnose se na prihode od zakupa i iznajmljivanja imovine (zakup poslovnih prostora, zakup građevinskog zemljišta, zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države te najam stambenih objekata) u iznosu od 1.607.237,00 kn, naknade za koncesije u iznosu od 593.220,00 kn te naknade za eksploataciju mineralnih sirovina u iznosu od 32.090,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostvareni su u iznosu od 12.794.747,00 kn, a vrijednosno značajniji odnose se na prihode od komunalne naknade u iznosu od 7.980.815,00 kn, komunalnog doprinosa u iznosu od 3.217.912,00 kn, turističke (boravišne) pristojbe u iznosu od 668.061,00 kn, naknade za pravo puta u iznosu od 512.059,00 kn te spomeničke rente u iznosu od 96.049,00 kn. Prihodi od telekom operatera za pravo puta ostvareni su na temelju rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti iz travnja 2019., kojim je utvrđeno da Grad ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta na nekretninama od 29. prosinca 2018. odnosno od dana uknjižbe vlasništva na nekretninama.

Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija ostvareni su u iznosu od 1.247.323,00 kn, a vrijednosno značajniji ostvareni su od Hrvatskih voda za uslugu naplate naknade za uređenje voda i nadoknadu dijela materijalnih troškova vezanih za naplatu navedene naknade u iznosu od 572.706,00 kn, uplatu po sudskoj nagodbi u iznosu od 300.000,00 kn, financiranje izrade III. izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja naselja u iznosu od 109.046,00 kn te donaciju trgovačkog društva za stipendiranje studenata i učenika u iznosu od 36.000,00 kn.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu od 2.472.524,00 kn, a odnose se na prodaju građevinskog zemljišta u iznosu od 2.254.913,00 kn, prodaju građevinskih objekata u iznosu od 200.000,00 kn te obročnu prodaju stanova sa stanarskim pravom u iznosu od 17.611,00 kn. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine u iznosu od 1.177.279,00 kn ostvareni su prodajom imovine na temelju kupoprodajnih ugovora zaključenih u 2020., a prihodi u iznosu od 1.295.245,00 kn prema kupoprodajnim ugovorima zaključenim prethodnih godina kojima je ugovoreno obročno plaćanje kupoprodajne cijene.

Prihodi od prodaje zemljišta najvećim dijelom odnose se na prihode od zamjene građevinskog zemljišta na temelju Sporazuma o isplati naknade u iznosu od 954.644,00 kn, prodaje građevinskog zemljišta u radnoj zoni u iznosu od 831.312,00 kn te prodaje građevinskog zemljišta za stambenu izgradnju u skladu s Prostornim planom u iznosu od 214.274,00 kn. Građevinsko zemljište u radnoj zoni prodano je na temelju provedenih javnih natječaja, u skladu s Odlukom o uvjetima prodaje nekretnina i mjerama poticanja poduzetništva na području radne zone Sveti Vidal (srpanj 2014.), kojom su utvrđeni uvjeti prodaje putem javnog natječaja i mjerila te kriteriji za izbor najpovoljnije ponude. Odlukom je definirano da poduzetnik koji podnese ponudu za kupnju zemljišta na području radne zone može ostvariti pravo na umanjenje postignute kupoprodajne cijene, u određenom postotku, ovisno o djelatnostima koje planira obavljati, u skladu s Prostornim planom. Vrijednost zemljišta u radnoj zoni utvrđena je na temelju procjena sudskih vještaka građevinske struke. Prodaja građevinskog zemljišta za stambenu izgradnju ostvarena je na temelju Odluke o uvjetima, načinu i postupku raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada (studenj 2009.) putem javnog natječaja, a početna vrijednost zemljišta utvrđena je na temelju procjena sudskih vještaka.

Primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su u iznosu od 11.326.129,00 kn, a odnose se na primitke od zaduživanja kod poslovnih banaka u iznosu od 7.926.129,00 kn za izgradnju kinodvorane i javne rasvjete te beskamatni zajam iz državnog proračuna u iznosu od 3.400.000,00 kn na temelju odredaba Naputka o isplati sredstava beskamatnog zajma jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uslijed pada prihoda (Narodne novine 130/20).

Grad je u 2020. donio Paket gospodarskih i socijalnih mjera za pomoć gospodarstvenicima, poduzetnicima i stanovništvu kako bi se ublažile posljedice nastale pojavom bolesti COVID-19. U okviru spomenutog Paketa, donesena je Odluka o odgodi naplate komunalne naknade, obročnom plaćanju komunalnog doprinosa te načinu korištenja naplaćenih sredstava komunalne naknade i komunalnog doprinosa i izmjene navedene Odluke, Odluka o odgodi plaćanja poreza na potrošnju, Odluka o oslobađanju od plaćanja poreza na korištenje javnih površina, Odluka o smanjenju iznosa zakupa građevinskog zemljišta, Odluka o smanjenju zakupnine poslovnih prostora te izmjene i dopune navedene Odluke, Odluka o obustavi plaćanja spomeničke rente i Odluka o oslobađanju od plaćanja naknade za koncesiju za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Također, na temelju Odluke o odgodi plaćanja zakupnine, naknade za dugogodišnji zakup, naknade za dugogodišnji zakup za ribnjake, naknade za koncesiju i naknada za privremeno korištenje za poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 31/20), zakupnicima poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države odgođena je obveza plaćanja ugovorene zakupnine za tri mjeseca, u odnosu na ugovoreni rok plaćanja. Navedeni Paket mjera na snazi je od ožujka 2020. pa do ukidanja mjera zabrane i ograničenja koje je donio Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske i Stožer civilne zaštite Istarske županije.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2020., ukupni rashodi i izdaci ostvareni su u iznosu od 59.218.147,00 kn, što je 9.479.755,00 kn ili 19,1 % više u odnosu na prethodnu godinu.

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

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2019.	Ostvareno za 2020.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	4.495.139,00	4.369.308,00	97,2
2.	Materijalni rashodi	22.528.992,00	19.035.026,00	84,5
3.	Financijski rashodi	76.504,00	131.915,00	172,4
4.	Subvencije	55.789,00	153.133,00	274,5
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	10.119.807,00	9.245.972,00	91,4
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	1.238.189,00	1.125.385,00	90,9
7.	Ostali rashodi	3.778.399,00	4.583.613,00	121,3
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	7.223.147,00	20.474.382,00	283,5
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	222.426,00	99.413,00	44,7
Ukupni rashodi i izdaci		49.738.392,00	59.218.147,00	119,1
Ukupni prihodi i primici (veza Tablica broj 1)		53.474.916,00	48.775.609,00	91,2
Višak prihoda i primitaka		3.736.524,00	0,00	-
Manjak prihoda i primitaka		0,00	10.442.538,00	-

Značajniji udjel imaju rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 20.474.382,00 kn ili 34,6 %, materijalni rashodi u iznosu od 19.035.026,00 kn ili 32,2 %, pomoći u iznosu od 9.245.972,00 kn ili 15,6 % te ostali rashodi u iznosu od 4.583.613,00 kn ili 7,7 % ukupnih rashoda i izdataka. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 5.879.154,00 kn i imaju udjel od 9,9 % u ukupnim rashodima i izdacima.

U odnosu na prethodnu godinu, znatno više ostvareni su rashodi za nabavu nefinancijske imovine za 13.251.235,00 kn ili 183,5 % zbog ulaganja u rekonstrukciju kinodvorane.

Rashodi za zaposlene u iznosu od 4.369.308,00 kn odnose se na brutoplaće u iznosu od 3.533.228,00 kn, doprinose na plaće u iznosu od 596.374,00 kn i druge rashode za zaposlene u iznosu od 239.706,00 kn (troškovi prehrane, jubilarne nagrade, darovi za djecu i pomoći za bolovanje). Rashodi za zaposlene odnose se na plaće zaposlenika u iznosu od 4.141.281,00 kn i gradonačelnika u iznosu od 228.027,00 kn.

Iz sredstava Europske unije financirani su rashodi za plaće zaposlenika koji sudjeluju u projektima u iznosu od 161.745,00 kn. Na temelju Odluke o isplati paušalne naknade za podmirivanje troškova prehrane (siječanj 2020.) zaposlenicima je isplaćen neoporezivi godišnji iznos od 5.000,00 kn odnosno 417,00 kn mjesečno za djelatnike na puno radno vrijeme te 208,00 kn za djelatnike na nepuno radno vrijeme. U 2020. isplaćeno je 150.625,00 kn. Grad u 2020. nije isplaćivao novčane nagrade za radne rezultate te dodatke za uspješnost na radu.

Materijalni rashodi ostvareni su u iznosu od 19.035.026,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na rashode za usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu od 5.396.289,00 kn, komunalne usluge u iznosu od 4.417.767,00 kn, zakupnine i najamnine u iznosu od 3.458.200,00 kn, energiju u iznosu od 559.056,00 kn, intelektualne i osobne usluge u iznosu od 713.935,00 kn, usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu od 359.726,00 kn te rashode za rad predstavničkog tijela i povjerenstava u iznosu od 284.227,00 kn. U okviru materijalnih rashoda ostvareni su rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u 2020. u iznosu od 10.037.379,00 kn, a odnose se na održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu od 2.114.191,00 kn, javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima u iznosu od 859.765,00 kn, javnih zelenih površina u iznosu od 3.383.577,00 kn, građevina, uređaja i predmeta javne namjene u iznosu od 2.033.078,00 kn, čistoće javnih površina u iznosu od 1.055.925,00 kn te održavanje i utrošak javne rasvjete u iznosu od 590.843,00 kn.

Subvencije ostvarene u iznosu od 153.133,00 kn odnose se na subvencije u poljoprivredi u iznosu od 112.141,00 kn i subvencije kamata na kredite i mjere za razvoj obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima u iznosu od 40.992,00 kn.

Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna ostvarene su u iznosu od 9.245.972,00 kn. Vrijednosno značajnije pomoći odnose se na prijenose proračunskim korisnicima Grada u iznosu od 7.009.334,00 kn i pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna (osnovnim školama za sufinanciranje programa u iznosu od 900.231,00 kn, Javnoj vatrogasnoj postrojbi u iznosu od 569.463,00 kn, Vatrogasnoj zajednici Istarske županije u iznosu od 30.000,00 kn i Fondu za razvoj poljoprivrede i agroturizma u iznosu od 20.000,00 kn) u iznosu od 1.519.694,00 kn. Ostatak sredstava odnosi se na pomoći unutar općeg proračuna (pomoći izravnivanja za decentralizirane funkcije vatrogastva doznačene Javnoj vatrogasnoj postrojbi u iznosu od 615.947,00 kn i zdravstvenim ustanovama za provođenje epidemioloških mjera uzrokovanih pojavom bolesti COVID-19 u iznosu od 100.997,00 kn) u iznosu od 716.944,00 kn. U 2020. prenesena su sredstva za četiri proračunska korisnika, od toga za rashode poslovanja (zaposlene, materijalne i financijske rashode) u iznosu od 6.938.604,00 kn i rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 70.730,00 kn.

Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade ostvarene su u iznosu od 1.125.385,00 kn. Vrijednosno značajnije odnose se na stipendije učenicima i studentima u iznosu od 320.500,00 kn, sufinanciranje troškova stanovanja u iznosu od 209.378,00 kn, sufinanciranje cijene prijevoza učenika srednjih škola u iznosu od 129.084,00 kn, pomoći umirovljenicima u iznosu od 84.393,00 kn i jednokratne pomoći obiteljima u iznosu od 79.000,00 kn. Vrste i visina naknada građanima i kućanstvima utvrđene su programom javnih potreba za 2020., Odlukom o socijalnoj skrbi i Odlukom o dodjeli stipendija i nagrada učenicima i studentima te jednokratnih potpora za poslijediplomski studij.

Ostali rashodi ostvareni su u iznosu od 4.583.613,00 kn. Odnose se na tekuće donacije u iznosu od 2.521.085,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu od 1.019.093,00 kn, kazne, penale i naknade šteta u iznosu od 980.218,00 kn te kapitalne donacije u iznosu od 63.217,00 kn. Vrijednosno značajnije tekuće donacije odnose se na prijenose za financiranje javnih potreba u sportu u iznosu od 695.933,00 kn, Područnoj vatrogasnoj zajednici Umag u iznosu od 420.164,00 kn, političkim strankama u iznosu od 304.508,00 kn, zdravstvenim neprofitnim organizacijama u iznosu od 263.304,00 kn, Gradskom društvu Crvenog križa u iznosu od 155.766,00 kn, udrugama nacionalnih manjina u iznosu od 155.000,00 kn, zdravstvenim neprofitnim organizacija za rehabilitaciju u iznosu od 111.796,00 kn i ostalim udrugama u iznosu od 366.614,00 kn.

Vrijednosno značajnije kapitalne pomoći odnose se na sredstva prenesena komunalnom društvu u vlasništvu Grada za uređenje poslovnog prostora u vlasništvu Grada u iznosu od 388.909,00 kn i za održavanje i izgradnju komunalne infrastrukture u iznosu od 537.274,00 kn, Lučkoj upravi za sufinanciranje sanacije obalnog zida u iznosu od 43.000,00 kn te društvu u privatnom vlasništvu za građevinske radove na oborinskoj i fekalnoj odvodnji u iznosu od 39.271,00 kn. Kazne, penali i naknade štete odnose se na isplatu naknade za izvlaštenje zemljišta za parkiralište u iznosu od 969.192,00 kn i naknadu štete na nasadima maslina u iznosu od 11.026,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine ostvareni su u iznosu od 20.474.382,00 kn, a vrijednosno značajniji odnose se na ulaganja u kinodvoranu u iznosu od 12.569.853,00 kn, kupnju građevinskog objekta u iznosu od 4.100.000,00 kn, izgradnju javne rasvjete u iznosu od 2.381.983,00 kn i kupnju zemljišta u iznosu od 263.714,00 kn.

U ožujku 2020. Grad je kupio građevinski objekt u vrijednosti od 4.100.000,00 kn s namjenom preseljenja gradskog muzeja. Vrijednost objekta utvrđena je na temelju procjene nekretnine koju je proveo ovlašteni sudski vještak. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2021.) objekt nije stavljen u funkciju, ali je Programom gradnje komunalne infrastrukture za 2021. planirao ulaganje u iznosu od 400.000,00 kn te je ugovoreno izvođenje građevinskih i obrtničkih radova. Ulaganja u kinodvoranu obuhvaćaju radove na rekonstrukciji u iznosu od 10.277.403,00 kn, nabavu rasvjetne opreme u iznosu od 748.564,00 kn, multimedijske opreme u iznosu od 297.211,00 kn, klimatizaciju u iznosu od 497.528,00 kn, usluge nadzora u iznosu od 222.738,00 kn te projekte i pripremne radove u iznosu od 526.409,00 kn. Ugovor o izvođenju radova na rekonstrukciji kinodvorane zaključen je u veljači 2020. u iznosu od 10.200.022,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost s rokom završetka do 26. kolovoza 2020. Prema očitovanju nadzornog inženjera, tijekom izvođenja radova otkriven je originalni ulaz u dvoranu koji je bio zazidan te se pristupilo izmjeni projekta, što je utjecalo na rok izvođenja radova. Na produženje rokova utjecala je i pandemija bolesti COVID-19 te ograničenja zbog turističke sezone. Zaključena su četiri dodatka ugovoru. Ugovoreni su izvanstroškovnički i zamjenski radovi u vrijednosti od 2.158.625,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost pa ukupna vrijednost ugovorenih radova iznosi 12.358.647,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Izvoditelj je obračunao troškove produljene režije gradilišta u iznosu od 189.940,00 kn. Rok za izvođenje radova produžen je do 31. svibnja 2021. Prema očitovanju nadzornog inženjera, u tijeku je zaključivanje petog dodatka ugovoru zbog zahtjevne izrade zastora za kino.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu od 99.413,00 kn odnose se na doznačena sredstva Istarskoj županiji za otplatu kredita za izgradnju Županijskog centra za gospodarenje otpadom.

Manjak prihoda i primitaka tekuće godine ostvaren je u iznosu od 10.442.538,00 kn, što s prenesenim viškom prihoda i primitaka iz prethodnih godina u iznosu od 10.135.072,00 kn čini manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju u iznosu od 307.466,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2020., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu od 337.668.464,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2020.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2020.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja 2020.	31. prosinca 2020.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	268.141.708,00	281.893.968,00	105,1
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	137.438.345,00	137.328.610,00	99,9
1.2.	Građevinski objekti	125.656.710,00	126.201.534,00	100,4
1.3.	Postrojenja i oprema	824.839,00	1.011.883,00	122,7
1.4.	Prijevozna sredstva	152.846,00	240.293,00	157,2
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	3.674.603,00	16.625.039,00	452,4
1.6.	Druga nefinancijska imovina	394.365,00	486.609,00	123,4
2.	Financijska imovina	65.137.426,00	55.774.496,00	85,6
2.1.	Novčana sredstva	12.954.708,00	7.758.726,00	59,9
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo	49,00	12.067,00	24 626,5
2.3.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	37.411.300,00	37.411.300,00	100,0
2.4.	Potraživanja za prihode poslovanja	12.595.985,00	6.127.690,00	48,6
2.5.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	2.175.384,00	4.464.713,00	205,2
	Ukupno imovina	333.279.134,00	337.668.464,00	101,3
3.	Obveze	3.231.174,00	28.866.865,00	893,4
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	1.985.959,00	2.852.421,00	143,6
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	1.245.215,00	5.739.444,00	460,9
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	0,00	20.275.000,00	-
4.	Vlastiti izvori	330.047.960,00	308.801.599,00	93,6
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	333.279.134,00	337.668.464,00	101,3
	Izvanbilančni zapisi	29.956.848,00	26.381.401,00	88,1

Vrijednost nefinancijske imovine koncem 2020. veća je u odnosu na početak godine za 13.752.260,00 kn ili 5,1 %.

Značajnije povećanje vrijednosti nefinancijske imovine odnosi se na ulaganja u izgradnju građevinskih objekata u pripremi (kinodvorana i javna rasvjeta) u iznosu od 14.951.836,00 kn te kupnju građevinskog objekta u iznosu od 4.100.000,00 kn.

Vrijednosno značajnija nefinancijska imovina odnosi se na zemljište u vrijednosti od 137.328.610,00 kn, poslovne objekte u vrijednosti od 33.977.319,00 kn, ceste u vrijednosti od 19.918.851,00 kn, nefinancijsku imovinu u pripremi u vrijednosti od 16.625.039,00 kn, stambene objekte u vrijednosti od 12.800.101,00 kn, uredske objekte u vrijednosti od 8.108.701,00 kn, nematerijalnu imovinu (planska dokumentacija) u iznosu od 307.961,00 kn te prijevozna sredstva u iznosu od 240.293,00 kn. Grad je u travnju 2020. zaključio ugovor s Ministarstvom državne imovine, kojim je zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske površine 1 590 m² darovano Gradu u svrhu građenja građevine infrastrukturne namjene (prometnice te pripadajuće oborinske odvodnje i javne rasvjete). Tržišna vrijednost nekretnine prema procjeni ovlaštenog sudskog vještaka iznosi 769.000,00 kn i evidentirana je u imovini Grada.

U okviru nefinancijske imovine iskazana je vrijednost komunalnih vodnih građevina u iznosu od 1.975.349,00 kn. Javni isporučitelj vodnih usluga za obavljanje djelatnosti odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda na području Grada je trgovačko društvo u kojem Grad ima 21,52 % udjela u temeljnom kapitalu. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2021.) Gradsko vijeće nije donijelo odluku o prijenosu komunalnih vodnih građevina u vlasništvo javnom isporučitelju vodne usluge, što je prema odredbi članka 146. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama (Narodne novine 56/13) trebalo učiniti do svibnja 2014. U srpnju 2019. stupili su na snagu novi Zakon o vodama (Narodne novine 66/19) i Zakon o vodnim uslugama (Narodne novine 66/19). Prema odredbi članka 89. Zakona o vodnim uslugama, jedinice lokalne samouprave koje su izravni vlasnici komunalnih vodnih građevina i zemljišta pod njima, a nisu postupile po odredbi članka 146. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, dužne su ih prenijeti u vlasništvo društva preuzimatelja u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu uredbe o uslužnim područjima, koju prema odredbi članka 110. Zakona o vodnim uslugama treba donijeti Vlada Republike Hrvatske u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu Zakona o vodnim uslugama. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2021.) navedena uredba još nije donesena.

Značajnija nefinancijska imovina u pripremi odnosi se na ulaganje u kinodvoranu u vrijednosti od 12.569.853,00 kn, izgradnju javne rasvjete u vrijednosti od 2.381.983,00 kn, izradu planske dokumentacije (projekti, elaborati) u iznosu od 1.071.252,00 kn te izradu prostornih planova u iznosu od 213.395,00 kn. U odnosu na početak godine vrijednost nefinancijske imovine u pripremi veća je za 12.950.436,00 kn ili 352,4 %.

Potraživanja su koncem 2020. iskazana u iznosu od 10.604.470,00 kn. U odnosu na stanje početkom godine manja su za 4.166.948,00 kn ili 28,2 %. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu od 6.127.690,00 kn, potraživanja od prodaje nefinancijske imovine u iznosu od 4.464.713,00 kn i ostala potraživanja (potraživanja od zaposlenih, za više plaćene poreze i doprinose i druga potraživanja) u iznosu od 12.067,00 kn. Do znatnog smanjenja ukupnih potraživanja u odnosu na prethodnu godinu došlo je zbog evidentiranja ispravka vrijednosti potraživanja u skladu s odredbama članka 37.a Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115 /15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20). Obračunani ispravak vrijednosti potraživanja koncem godine iznosi 8.065.874,00 kn i u cijelosti se odnosi na ispravak vrijednosti potraživanja za prihode poslovanja (za kašnjenja od jedne do tri godine u iznosu od 939.248,00 kn, kašnjenja preko tri godine u iznosu od 6.270.043,00 kn te za potraživanja koja su prijavljena u stečajnu masu u iznosu od 856.583,00 kn).

Prema analitičkim podacima iz Bilance dospjela potraživanja za prihode poslovanja i od prodaje nefinancijske imovine iznose 8.789.856,00 kn. Iznos dospjelih potraživanja u Bilanci veći je za 813.483,00 kn od iznosa ukupno dospjelih potraživanja prema podacima iz analitičkih evidencija. Razlika je nastala zbog toga što su u podatke o dospjelim potraživanjima koji se iskazuju u Bilanci uključena dugoročna potraživanja koja nisu dospjela. Za dospjela potraživanja iz prijašnjih godina i u 2020. Grad je upućivao pisane pozive dužnicima (opomene) te pokretao postupke prisilne naplate. Nadalje, u prijašnjim godinama pokrenuti su sudski postupci, zaključeni su ugovori o nagodbi, sporazumi o obročnoj otplati duga te su prijavljena potraživanja u stečajnu masu i predstečajnu nagodbu. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2021.) naplaćena su potraživanja u iznosu od 2.969.035,00 kn.

Koncem 2020. obveze su iskazane u iznosu od 28.866.865,00 kn. Odnose se na obveze za kredite u iznosu od 20.275.000,00 kn, obveze za rashode poslovanja u iznosu od 2.852.421,00 kn i nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 5.739.444,00 kn. Dospjele obveze koncem 2020. iznose 1.291.590,00 kn. Do sredine lipnja 2021. podmirene su obveze u iznosu od 6.382.280,00 kn.

Izvanbilančni zapisi koncem godine iznose 26.381.401,00 kn. Odnose se na suglasnost za zaduživanje danu 2008. trgovačkom društvu u vlasništvu Grada za izgradnju sportske dvorane u iznosu od 24.082.793,00 kn, vrijednost imovine koju Grad koristi, a za koju nisu riješeni imovinskopravni odnosi u iznosu od 1.111.712,00 kn, dio ulaganja na temelju izvršene energetske usluge (iz ušteda utroška električne energije) u iznosu od 1.100.568,00 kn, potraživanja iz prethodnih godina za prihode od naknade za priključak na kanalizacijsku i vodovodnu mrežu (prihod pružatelja javnih usluga) u iznosu od 86.328,00 kn.

III. REVIZIJA ZA 2020.

Postupci revizije provedeni su od 15. veljače do 15. studenoga 2021.

Ciljevi i područja revizije

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, određeni su ciljevi financijske revizije.

Ciljevi revizije bili su:

- provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima koji imaju značajan utjecaj na poslovanje
- provjeriti provedbu naloga i preporuka iz prošlih revizija
- provjeriti druge aktivnosti u vezi s poslovanjem Grada.

Područja revizije određena su na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti zbog prijevare ili pogreške. Radi procjene rizika, provjerene su unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu financijskih izvještaja.

Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o financijskim izvještajima su:

1. Zakon o proračunu, članak 97. – 107. (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15)
2. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu
3. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17, 112/18, 126/19 i 145/20).

Kriteriji za izražavanje mišljenja o usklađenosti poslovanja su:

1. Zakon o proračunu
2. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13, 102/17, 1/20 i 147/20)
3. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10, 120/13 i 1/20)
4. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, članak 34. (Narodne novine 111/18)
5. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15 i 102/19)
6. Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 95/19)
7. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 127/17 i 138/20)
8. Zakon o vodama
9. Zakon o vodnim uslugama
10. Zakon o lokalnim porezima (Narodne novine 115/16 i 101/17)
11. Zakon o obveznim odnosima, članak 241. (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18)
12. Zakon o komunalnom gospodarstvu, članci 33. – 50., 59., 62. i 76. – 102. (Narodne novine 68/18, 110/18 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20)

13. Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora (Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18)
14. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, članak 391. (Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 22/00 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15 – pročišćeni tekst i 94/17 – ispravak)
15. Zakon o cestama, članak 101. (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14 i 110/19)
16. Zakon o prostornom uređenju, članak 176. (Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19)
17. Zakon o udrugama (Narodne novine 74/14, 70/17 i 98/19)
18. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15)
19. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine 78/15)
20. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16)
21. Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17)
22. Pravilnik o radu (siječanj 2015., siječanj 2017., ožujak 2017. i ožujak 2020.)
23. Odluka o isplati paušalne naknade za podmirenje troškova prehrane
24. Odluka o određivanju naknade vijećnicima i članovima radnih tijela Gradskog vijeća (srpanj 2014.)
25. Pravilnik o postupku nabave robe, radova i usluga (studenj 2017.).

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Grada. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz prethodnog razdoblja i s podacima iz proračuna, u cilju utvrđivanja područja rizika. Također, pri utvrđivanju područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektroničkim medijima, tisku te na mrežnim stranicama. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Provjerena je dosljednost primjene zakona, drugih propisa i unutarnjih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke provjerene metodom uzorka. Također, korišteni su izvještaji u vezi s pojedinim aktivnostima Grada. Obavljeni su razgovori sa zaposlenicima i pribavljena su obrazloženja odgovornih osoba u vezi s pojedinim poslovnim događajima.

Nalaz za 2020.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, planiranje i izvršenje proračuna, računovodstveno poslovanje i financijski izvještaji, prihodi i primici, rashodi i izdaci, imovina, obveze i vlastiti izvori te javna nabava.

Obavljenom revizijom za 2020. utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje i izvršenje proračuna, računovodstveno poslovanje i financijske izvještaje, rashode, imovinu te javnu nabavu.

1. Planiranje i izvršenje proračuna

- 1.1. Proračun za 2020., Odluka o izvršavanju proračuna te Izmjene i dopune proračuna doneseni su i objavljeni na mrežnim stranicama Grada i u službenom glasilu. Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2020. Gradsko vijeće usvojilo je u kolovozu 2021.

Prema odredbama članaka 4. i 12. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, polugodišnji i godišnji izvještaji o izvršenju proračuna, između ostalog, sadrže i obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka. Nadalje, obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka sadrži stanje nenaplaćenih potraživanja za prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika, stanje nepodmirenih dospjelih obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika te stanje potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2020. sadrži stanje nenaplaćenih potraživanja Grada, ali ne i njihovih proračunskih korisnika. Nadalje, sadrži stanje obveza Grada i proračunskih korisnika, ali ne sadrži stanje nepodmirenih dospjelih obveza te stanje potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka. Također, spomenuti Izvještaj ne sadrži izvještaj o provedbi Plana razvojnih programa, što nije u skladu s odredbom članka 108. Zakona o proračunu, kojom je, između ostalog, propisano da polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži i izvještaj o provedbi plana razvojnih programa.

Državni ured za reviziju nalaže izraditi godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sa svim elementima propisanim odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i Zakona o proračunu.

- 1.2. *Grad prihvaća nalog Državnog ureda za reviziju te obrazlaže da će u godišnje izvješće o izvršenju proračuna uključiti stanje nenaplaćenih potraživanja gradskih proračunskih korisnika, stanje nepodmirenih dospjelih obveza Grada i proračunskih korisnika, stanje potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka te izvještaj o provedbi plana razvojnih programa.*

2. Računovodstveno poslovanje i financijski izvještaji

- 2.1. Grad je obvezan voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu. Nepravilnosti su utvrđene u dijelu koji se odnosi na vođenje poslovnih knjiga, evidentiranje poslovnih događaja, popis imovine i obveza te sustav unutarnjih kontrola.

– Poslovne knjige

Prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici obvezno vode glavnu knjigu, dnevnik i pomoćne knjige. Grad nije ustrojio neke pomoćne knjige, a neke nisu usklađene s podacima iz glavne knjige.

Grad vodi analitičku evidenciju potraživanja i analitičku evidenciju dugotrajne nefinancijske imovine u računalnom obliku, ali programski nisu povezane s glavnom knjigom. Usklađenje podataka o stanju potraživanja iz analitičkih evidencija s podacima u glavnoj knjizi nije provedeno. Prema podacima iz analitičke evidencije, ukupna potraživanja koncem 2020. iznose 18.914.976,00 kn, a prema podacima iz glavne knjige 18.670.344,00 kn, što je manje za 244.632,00 kn. Neusklađenost podataka u analitičkoj evidenciji u odnosu na glavnu knjigu najvećim dijelom odnosi se na pogrešno evidentiranje uplaćenih jamčevina (umjesto na računima potraživanja, trebale su biti evidentirane na računima obveza za jamčevine) te uplate pojedinih kupaca za koja nisu iskazana potraživanja (zaduženja). Zbroj prometa i stanja svih analitičkih računa u nekoj evidenciji treba biti jednak prometu i stanju sintetičkog računa u glavnoj knjizi.

Poslovne promjene vezane za nabavu i prodaju zemljišta nisu u poslovnim knjigama evidentirane u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Vrijednost zemljišta koje je Grad stekao u 2020. iznosi 2.001.906,00 kn. U analitičkoj evidenciji dugotrajne imovine evidentirano je u vrijednosti od 1.032.714,00 kn (manje za 969.192,00 kn), a u glavnoj knjizi na računu imovine u vrijednosti od 769.000,00 kn (manje za 1.232.906,00 kn). Nadalje, vrijednost zemljišta koje je Grad prodao na temelju zaključenih kupoprodajnih ugovora u 2020. iznosi 1.943.520,00 kn. U analitičkoj evidenciji umanjena je vrijednost dugotrajne imovine za vrijednost prodanog zemljište u iznosu od 984.222,00 kn (prema procjeni iz 2007. po kojoj je uneseno u poslovne knjige), a u glavnoj knjizi u iznosu od 878.735,00 kn odnosno manje za 105.487,00 kn, čime je izjednačena vrijednost zemljišta iz analitičke evidencije dugotrajne imovine i glavne knjige. Zbog netočnog načina evidentiranja, otežano je pregledavanje i usklađivanje podataka iz analitičke evidencije s podacima u glavnoj knjizi te provođenje popisa imovine i obveza.

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu utvrđena su načela iskazivanja imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda i rashoda. Odredbom članka 17. spomenutog Pravilnika, propisano je da se imovina i obveze iskazuju po računovodstvenom načelu nastanka događaja uz primjenu metode povijesnog troška.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazana je vrijednost dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi u iznosu od 16.625.039,00 kn. Grad ne vodi evidenciju imovine u pripremi analitički po vrstama investicija kako bi se po okončanju nabave ili izgradnje imovina prenijela u točnom iznosu na račune imovine u uporabi.

Državni ured za reviziju nalaže uskladiti podatke između analitičkih evidencija i glavne knjige te evidentirati nabavu i prodaju nefinancijske imovine u poslovnim knjigama u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Također, preporučuje dugotrajnu nefinancijsku imovinu u pripremi voditi analitički po vrstama investicija kako bi se po okončanju nabave ili izgradnje imovina prenijela u točnom iznosu na račune imovine u uporabi.

Grad je u 2020. i prijašnjih godina izdavao i primao instrumente osiguranja plaćanja. Prema evidenciji danih i primljenih jamstava i garancija sastavljenoj tijekom obavljanja revizije, izdane su i primljene zadužnice u vrijednosti od 27.747.641,00 kn, ali evidencija nije potpuna jer ne sadrži sva primljena i dana jamstva. Primjerice, evidencija ne sadrži primljena jamstva za uredno ispunjenje ugovora o energetsom učinku, ugovora za rekonstrukciju kinodvorane i ugovora o uklanjanju nepropisno parkiranih vozila. Također, ne sadrži primljena jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku za rekonstrukciju crkve, sanaciju krova i prozora crkve, nabavu rasvjetne opreme za kinodvoranu, usluge oglašavanja, usluge dizajna, grafičke pripreme i tiska te usluge stručnjaka u području održivog gospodarenja otpadom i zaštite okoliša. Grad je izdao jamstvo za uredno ispunjenje ugovora o energetsom učinku (plaćanje naknade), koje također nije iskazano u evidenciji.

Grad je tijekom 2020. putem odvjetničkih ureda vodio 36 sudskih postupaka, a evidencija potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka u tijeku nije ustrojena. Odredbama članka 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da proračun i proračunski korisnici vode, između ostalog, evidenciju danih i primljenih jamstava i garancija te evidenciju potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka u tijeku.

U poslovnim knjigama nisu evidentirani te u financijskim izvještajima iskazani podaci o izvanbilančnim zapisima koji se odnose na primljene i dane instrumente osiguranja plaćanja (zadužnice, jamstva za uredno izvršenje ugovora) te potencijalne obveze po osnovi sudskih postupaka u tijeku. Odredbom članka 85. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da izvanbilančni zapisi sadrže stavke koje su vezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije, i to: tuđa imovina dobivena na korištenje, dana jamstva, dana kreditna pisma, instrumenti osiguranja plaćanja, potencijalne obveze po osnovi sudskih postupaka u tijeku i ostali izvanbilančni zapisi.

Bilješke uz Bilancu nisu potpune, jer ne sadrže podatke o danim i primljenim instrumentima osiguranja plaćanja te popis sudskih postupaka u tijeku. Prema odredbama članka 14. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17, 112/18, 126/19, 145/20 i 32/21), obvezne Bilješke uz Bilancu jesu popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke i slično) te popis sudskih postupaka u tijeku, koji se iskazuju u tablici i obvezno sadrže sažeti opis prirode spora, procjenu financijskog učinka koji može proisteći iz sudskog postupka kao obveza ili imovina te procijenjeno vrijeme odljeva ili priljeva sredstava.

U cilju provođenja projekta energetske učinkovitosti, Grad je u prosincu 2015. s pružateljem usluge zaključio Ugovor o energetsom učinku rekonstrukcije javne rasvjete. Naknada za energetske usluge u mjesečnom iznosu na temelju otplatnog plana evidentirana je u okviru rashoda za usluge u skladu s propisima.

Vrijednost ukupnih ulaganja na temelju izvršenja energetske usluge u iznosu od 2.515.584,00 kn nije u cijelosti evidentirana u okviru izvanbilančnih zapisa (evidentirano je 1.100.568,00 kn). Prema odredbama članka 7. Uredbe o ugovaranju i provedbi energetske usluge u javnom sektoru (Narodne novine 11/15), vrijednost ukupnih ulaganja na temelju izvršenja energetske usluge vodi se u izvanbilančnoj evidenciji naručitelja kao tuđa imovina na korištenju. Po isteku ugovorenog razdoblja plaćanja usluge, naručitelj provodi procjenu vrijednosti imovine na kojoj se ulagalo kako bi se ona revalorizirala za eventualnu rezidualnu vrijednost ulaganja nakon isteka razdoblja efektuiranja.

Državni ured za reviziju nalaže ažurirati evidenciju primljenih i izdanih jamstava i garancija kako bi evidencija bila točna i potpuna. Nalaže ustrojiti evidenciju potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka u tijeku. Također, nalaže u glavnoj knjizi na računima izvanbilančnih zapisa evidentirati primljene i dane instrumente osiguranja plaćanja te potencijalne obveze po sudskim postupcima u tijeku u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Nadalje, nalaže Bilješke uz Bilancu sastaviti u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu te u poslovnim knjigama evidentirati vrijednost ukupnih ulaganja na temelju izvršenja energetske usluge u skladu s odredbama Uredbe o ugovaranju i provedbi energetske usluge u javnom sektoru.

– Evidentiranje poslovnih događaja

U poslovnim knjigama nisu evidentirana i u financijskim izvještajima iskazana potraživanja za porez na promet nekretnina koja prema podacima Porezne uprave koncem 2020. iznose 4.047.145,00 kn. Prema odredbama članka 36. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, potraživanja za porez na promet nekretnina evidentiraju se u okviru skupine računa 16 – potraživanja za prihode poslovanja, koja, između ostalog, sadrži i potraživanja za poreze.

Grad na temelju ugovora zaključenih s Istarskom županijom o financiranju dijela kreditne obveze za izgradnju Opće bolnice te za izgradnju Županijskog centra za gospodarenje otpadom u proračunu osigurava sredstva za otplatu preuzetih kreditnih obveza. Stanje obveza po zaključenim ugovorima koncem 2020. (a koje dospijevaju do 2036. odnosno 2038.) iznosi 3.261.558,00 kn. Navedene obveze nisu evidentirane u poslovnim knjigama ni iskazane u financijskim izvještajima. Prema odredbi članka 17. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, obveze su neizmirena dugovanja proračuna odnosno proračunskih korisnika proizašle iz prošlih događaja, za čiju se namiru očekuje odljev resursa.

Pojedini poslovni događaji nisu evidentirani na propisanim računima Računskog plana, što je utjecalo na strukturu iskazanih prihoda i rashoda te vrijednost imovine i obveza u financijskim izvještajima.

Na propisanim računima Računskog plana nisu evidentirani prihodi u iznosu od 626.280,00 kn, a odnose se na prihode od zakupa građevinskog zemljišta u iznosu od 549.609,00 kn koji su dijelom evidentirani na prihodima od poreza na korištenje javnih površina, a dijelom na prihodima od zakupa poslovnih objekata; prihodi od prodaje uz obročno plaćanje poslovnih objekata u iznosu od 45.569,00 kn koji su evidentirani na prihodima od prodaje zemljišta te prihodi od financijske imovine (obračunate kamate na obročnu prodaju građevinskog zemljišta) evidentirani na prihodima od prodaje građevinskog zemljišta, a u 2020. iznosili su 31.102,00 kn.

Rashodi u iznosu od 3.685.724,00 kn nisu evidentirani na propisanim računima Računskog plana. Rashodi za uredski materijal u iznosu od 121.844,00 kn evidentirani su u okviru rashoda za ostali materijal za potrebe redovnog poslovanja i ostalih nespomenutih rashoda poslovanja, umjesto na računu uredskog materijala. Rashodi za utrošenu električnu energiju u iznosu od 67.710,00 kn evidentirani su u okviru usluga za tekuće i investicijsko održavanje, umjesto na računu rashoda za energiju. Rashodi za opskrbu vodom u iznosu od 34.095,00 kn evidentirani u okviru usluga za tekuće i investicijsko održavanje i rashodi za postavljanje i čišćenje javnih toaleta u iznosu od 61.518,00 kn evidentirani u okviru usluga najma trebali su biti evidentirani u okviru komunalnih usluga. Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu od 591.433,00 kn i rashodi za adaptaciju poslovnog prostora u vlasništvu Grada u iznosu od 265.102,00 kn evidentirani u okviru ostalih rashoda trebali su biti evidentirani u okviru usluga za tekuće i investicijsko održavanje. Rashodi za izradu geodetske i projektne dokumentacije za dogradnju predškolske ustanove (evidentirani na računima rashoda za tekuće i investicijsko održavanje), rashodi za izradu Programa ukupnog razvoja Grada (evidentirani u okviru ostalih usluga), naknada za izvlaštenje zemljišta i rashodi za opremanje poslovnog prostora u vlasništvu Grada (evidentirani u okviru ostalih rashoda) te rashodi za adaptaciju stambene zgrade u vlasništvu Grada (evidentirani u okviru materijalnih rashoda) ostvareni su u iznosu od 2.544.022,00 kn. Navedeni rashodi trebali su biti evidentirani na skupini rashoda za nabavu nefinancijske imovine.

Dani predujam u iznosu od 93.750,00 kn evidentiran je u okviru rashoda za usluge, a trebao je biti evidentiran na računu potraživanja za predujmove.

Jamčevni polozi u iznosu od 213.549,00 kn evidentirani su na prihodima od prodaje proizvoda i robe u iznosu od 84.976,00 kn i na potraživanjima za prihode poslovanja u iznosu od 128.573,00 kn, a trebali su biti evidentirani na obvezama za primljene jamčevne pologe. Odnose se na jamstva za uredno ispunjenje ugovora.

Prema odredbama članaka 4. i 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici vode knjigovodstvo po načelu dvojnog knjigovodstva, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio navedenog Pravilnika. Računskim planom proračuna utvrđene su broježane oznake i nazivi pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva te prihode i primitke kao i rashode i izdatke.

Grad ima udjele u temeljnom kapitalu osam trgovačkih društava. Prema podacima iz sudskog registra udjeli Grada u temeljnom kapitalu iznose 37.330.200,00 kn. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima vrijednost udjela u temeljnom kapitalu trgovačkih društava iznosi 37.411.300,00 kn, što je više za 81.100,00 kn od podataka iz sudskog registra. Do konca 2020. Grad nije u poslovnim knjigama isknjižio vrijednost udjela u temeljnom kapitalu trgovačkog društva koje je 2017. brisano iz sudskog registra u iznosu od 400.000,00 kn te u temeljnom kapitalu društva za vodne usluge čije je udjele u 2018. prenio javnom isporučitelju vodnih usluga u iznosu od 49.400,00 kn. Nadalje, u trgovačkom društvu za obavljanje komunalnih djelatnosti te trgovačkom društvu za javnu odvodnju koja su u suvlasništvu Grada, udjeli evidentirani u poslovnim knjigama manji su za 368.300,00 kn od podataka iskazanih u sudskom registru.

Državni ured za reviziju nalaže u poslovnim knjigama evidentirati i iskazati potraživanja za porez na promet nekretnina te preuzete kreditne obveze za izgradnju Opće bolnice i Županijskog centra za gospodarenje otpadom.

Nadalje, nalaže evidentiranje prihoda i rashoda na propisanim računima Računskog plana, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Također, nalaže uskladiti podatke o vrijednosti udjela u temeljnom kapitalu evidentirane u poslovnim knjigama s podacima iz sudskog registra.

U 2020. izvršena su dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini u iznosu od 1.237.898,00 kn, a odnose se na adaptaciju stambene zgrade (tri stana) u vlasništvu Grada. Rashodi za navedena ulaganja evidentirani su u okviru materijalnih rashoda. S obzirom na to da vrijednost stambene zgrade nije procijenjena ni evidentirana u poslovnim knjigama, za vrijednost izvršenih ulaganja nije povećana vrijednost nefinancijske imovine (građevinskih objekata). Prema odredbama članaka 4. i 18. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a imovina se početno iskazuje po trošku nabave (nabavnoj vrijednosti), odnosno po procijenjenoj vrijednosti. Ministarstvo financija je u siječnju 2018. donijelo Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Uputom su propisani načini procjene imovine koja nije evidentirana u poslovnim knjigama, a to su interna procjena, procjena ovlaštenog procjenitelja te procjena u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano niti moguće procjenjivati. Prema odredbi članka 58. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, rashodi za dodatna ulaganja jesu ulaganja kojima se produžuje vijek upotrebe, povećava kapacitet, mijenja namjena ili znatno poboljšavaju funkcionalna svojstva nefinancijske imovine kao npr. ulaganja u obnovu, rekonstrukciju ili povećanje nefinancijske imovine koja ne moraju biti uvjetovana stanjem imovine. Za vrijednost dodatnih ulaganja povećava se vrijednost imovine na kojoj je ulaganje izvršeno.

Državni ured za reviziju nalaže procijeniti i evidentirati vrijednost stambene zgrade u poslovnim knjigama i iskazati u financijskim izvještajima u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

– Popis imovine i obveza

Grad je obavio popis imovine i obveza sa stanjem na 31. prosinca 2020. Donesena je Odluka o popisu i imenovanju povjerenstva za popis imovine i obveza te je sastavljen Zapisnik o izvršenom popisu. Popisom je obuhvaćena dugotrajna nefinancijska imovina, sitni inventar, novčana sredstva, potraživanja i obveze. Popisom nije obuhvaćen dio financijske imovine koji se odnosi na udjele u trgovačkim društvima. Nadalje, za popisom obuhvaćenu nefinancijsku imovinu u pripremu (investicije u tijeku) koja prema podacima iz financijskih izvještaja iznosi 16.625.039,00 kn nije naveden, provjeren i procijenjen stupanj dovršenosti za svaku investiciju u tijeku pojedinačno. Dugotrajna nefinancijska imovina, potraživanja i obveze popisani su prema podacima iz glavne knjige. S obzirom na to da iskazani podaci o dugotrajnoj nefinancijskoj imovini i potraživanjima u glavnoj knjizi nisu istovjetni podacima iz analitičkih evidencija, prije popisa trebalo je izvršiti usklađenja, što nije učinjeno. Potraživanja i obveze nisu popisani pojedinačno po subjektima, iznosima i rokovima dospijeca, nego prema računima Računskog plana proračuna. Nakon popisa nije obavljeno usklađenje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem imovine i obveza.

Prema odredbi članka 14. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju popisati cjelokupnu imovinu i obveze te navesti njihove pojedinačne vrijednosti na kraju svake poslovne godine.

Popisom nisu obuhvaćene stavke evidentirane u okviru izvanbilančnih zapisa (suglasnost za zaduživanje, imovina koju Grad koristi, a za koju nisu riješeni imovinskopravni odnosi, ulaganja na temelju izvršene energetske usluge, potraživanja iz prethodnih godina za prihode od naknade za priključak). Također, popisom nisu obuhvaćeni sudski postupci u tijeku i potencijalne obveze na temelju sudskih postupaka te dani i primljeni instrumenti osiguranja plaćanja. Skreće se pozornost da prema odredbi članka 4. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 108/20), koji se u knjigovodstvenim evidencijama primjenjuje od 1. siječnja 2021., popis imovine i obveza obuhvaća i stavke evidentirane u okviru izvanbilančnih zapisa.

Ministarstvo financija je u prosincu 2015. donijelo Uputu o obavljanju popisa imovine i obveza, kojom je uređena metodologija obavljanja popisa imovine i obveza, dokumenti, postupci i procedure svih faza provedbe popisa imovine i obveza. Obveznici primjene Upute su i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uputom je, između ostalog, određeno da u posebne popisne liste treba, između ostalog, popisati investicije u tijeku, provjeriti i procijeniti stupanj dovršenosti i predvidjeti rok završetka ili predložiti drukčiji način rješavanja. Nadalje, Uputom Ministarstva financija propisano je da su proračuni obvezni, pri popisu imovine i obveza koncem godine, provesti usklađenje podataka evidentiranih u pomoćnim knjigama i evidencijama sa stanjem u glavnoj knjizi te provesti postupak međusobnog usklađivanja potraživanja i obveza s dužnicima i vjerovnicima pribavljanjem izvoda otvorenih stavaka. Iz navedenog proizlazi da je popis imovine i obveza obavljen formalno zbog čega nije ostvarena osnovna svrha popisa, a to je utvrđivanje stvarnog stanja imovine i obveza te usklađenje knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom.

Državni ured za reviziju nalaže popisom obuhvatiti cjelokupnu imovinu i obveze, imovinu u pripremi pojedinačno provjeriti, procijeniti i navesti stupanj dovršenosti i predvidjeti rok završetka ili predložiti drukčiji način rješavanja. Nadalje, nalaže prije popisa uskladiti podatke o vrijednosti imovine u glavnoj knjizi i pomoćnim knjigama kako bi se osigurali uvjeti za usklađenje stanja imovine i obveza evidentiranog u poslovnim knjigama sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza Ministarstva financija.

– Sustav unutarnjih kontrola

Utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na računovodstveno poslovanje (evidentiranje poslovnih događaja u poslovnim knjigama i iskazivanja u financijskim izvještajima te obavljanje godišnjeg popisa imovine i obveza), rashode, imovinu te postupke javne nabave posljedica su, između ostalog, i nedovoljno učinkovitog sustava unutarnjih kontrola.

Grad je u 2012. donio Proceduru ovjere isprava, odobravanja i izvršavanja plaćanja, kojom su definirane aktivnosti koje se odnose na zaprimanje računa i druge dokumentacije koja predstavlja temelj za isplatu i dostavljanje nadležnom upravnom odjelu; ovjeru odgovorne osobe čime se jamči da je roba zaprimljena te usluga i radovi obavljeni (suštinska kontrola) nakon čega se izdaje nalog za isplatu upravnom odjelu za proračun i gospodarstvo koje vrši formalnu kontrolu odnosno usklađenost naloga za isplatu s proračunom i planiranom pozicijom u proračunu. Nadalje, nakon izvršene suštinske i formalne kontrole, dokumentacija se dostavlja na odobrenje plaćanja osobi koja ima navedenu ovlast i odgovornost (ovlaštena osoba gradonačelnika) te po odobrenom izvršenju plaćanja isprava se šalje Upravnom odjelu za proračun i gospodarstvo na izvršenje plaćanja. Osim spomenute Procedure, Grad je donio i Proceduru stvaranja obveza na teret Proračuna, kojom je definirana vrsta proračunskih prihoda i njihovo namjensko trošenje. Provjera knjiženja poslovnih događaja te provjera i utvrđivanje usklađenosti stavaka prije sastavljanja financijskih izvještaja nije obavljena. Iako je Grad donio spomenute procedure, nepravilnosti i propusti utvrđeni u računovodstvenom poslovanju, koje se odnose na evidentiranje pojedinih poslovnih promjena na pogrešnim računima Računskog plana proračuna te neevidentiranje pojedinih poslovnih promjena u poslovnim knjigama, ukazuju na to da nisu ustrojene odgovarajuće kontrole čijom bi se primjenom navedene nepravilnosti i propusti sveli na minimum.

Gradonačelnik je sastavio Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2019. i 2020. (uz koje su priloženi upitnici o fiskalnoj odgovornosti, planovi otklanjanja slabosti i nepravilnosti te izvješća o otklonjenim slabostima i nepravilnostima iz prethodnih godina). Prema navedenim izjavama, u 2019. i 2020. uočene su iste slabosti i nepravilnosti koje se, između ostalog, odnose na donošenje unutarnje procedure naplate prihoda, sastavljanje obrazloženja godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sa svim propisanim elementima kao što su stanje nenaplaćenih potraživanja za prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika te stanje potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika. Nadalje, slabosti i nepravilnosti odnose se na donošenje strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama i godišnjeg plana za ostvarenje ciljeva utvrđenih strategijom, analizu opravdanosti stjecanja imovine te izradu pisane procedure za poslove upravljanja i raspolaganja imovinom. Planom otklanjanja slabosti i nepravilnosti za 2019. utvrđeni su rokovi za njihovo otklanjanje do konca 2020., ali do navedenog roka nisu otklonjeni te je Planom otklanjanja slabosti i nepravilnosti za 2020. planiran rok otklanjanja do konca 2021.

Uz navedeno, revizijom su uočene nepravilnosti koje se odnose na rashode, imovinu te javnu nabavu. Utvrđene nepravilnosti i propusti u poslovanju Grada ukazuju na to da je više pozornosti potrebno posvetiti uspostavljanju i praćenju sustava unutarnjih kontrola. Sustav unutarnjih kontrola osigurava ekonomično i učinkovito ostvarivanje ciljeva poslovanja, poštovanje zakonske regulative, sprječavanje i otkrivanje pogrešaka, kvalitetu računovodstvenih podataka, pravodobno pružanje financijskih informacija i informacija rukovoditelja te povećava odgovornost osoba uključenih u raspolaganje imovinom. Prema odredbi članka 13. Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, odgovorna osoba institucije treba uspostaviti kontrole koje uključuju pisana pravila, procedure, postupke i druge mjere ili aktivnosti radi smanjenja rizika na prihvatljivu razinu, a u svrhu ostvarenja poslovnih ciljeva.

Državni ured za reviziju nalaže donošenje unutarnjih akata kojima bi se uredila pravila postupanja za poslovne procese koji se odnose na računovodstveno poslovanje (evidentiranje poslovnih promjena u poslovnim knjigama, usklađivanje analitičke evidencije i glavne knjige), upravljanje imovinom te javnu nabavu kako bi se uspostavio učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi osiguranja pravilnosti u poslovanju, sprječavanja i otklanjanja pogrešaka te osiguranja kvalitete financijsko-računovodstvenog poslovanja Grada, u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

2.2. *Grad u cijelosti prihvaća naloge i preporuku Državnog ureda za reviziju koji se odnose na računovodstveno poslovanje i financijske izvještaje.*

3. Rashodi i izdaci

3.1. Rashodi i izdaci ostvareni su u iznosu od 59.218.147,00 kn. Vrijednosno značajniji rashodi odnose se na rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 20.474.382,00 kn ili 34,6 %, materijalne rashode u iznosu od 19.035.026,00 kn ili 32,2 %, pomoći u iznosu od 9.245.972,00 kn ili 15,6 % te ostale rashode u iznosu od 4.583.613,00 kn ili 7,7 % ukupnih rashoda i izdataka.

– Rashodi za zaposlene

Rashodi za zaposlene u iznosu od 4.369.308,00 kn odnose se na brutoplaće u iznosu od 3.533.228,00 kn, doprinose na plaće u iznosu od 596.374,00 kn i druge rashode za zaposlene u iznosu od 239.706,00 kn.

Unutarnje ustrojstvo, nazivi i opis poslova, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, koeficijenti, osnovica za obračun plaća načelnika, službenika i namještenika te isplata stalnog dodatka na plaću (troškovi prehrane) utvrđeni su Pravilnikom o unutarnjem redu upravnih tijela Grada, Pravilnikom o radu, Odlukom o koeficijentima za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim tijelima Grada te Odlukom o isplati paušalne naknade za podmirenje troškova prehrane.

Prema odredbama Pravilnika o radu, plaću čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je zaposlenik raspoređen i osnovice za izračun uvećan za 0,5 % za svaku navršenu godinu radnog staža. Do veljače 2015. obračun plaća i ostala prava zaposlenika bili su utvrđeni odredbama Kolektivnog ugovora za zaposlenike jedinica lokalne samouprave u Istarskoj županiji. Tijekom 2014., na temelju odredaba navedenog Kolektivnog ugovora, za četiri zaposlenika donesena su rješenja o uvećanju koeficijenta složenosti poslova za ostvareni radni staž (za tri zaposlenika 4,0 % i jednog zaposlenika 10,0 %). Navedeni Kolektivni ugovor otkazan je Odlukom gradonačelnika u studenome 2014. (s otkaznim rokom od 3 mjeseca). Od veljače 2015. u primjeni je Pravilnik o radu kojim su uređena prava i obveze službenika i namještenika zaposlenih u upravnim tijelima Grada. Navedenim Pravilnikom nije predviđeno povećanje koeficijenata na temelju radnog staža provedenog u jedinici lokalne samouprave. Zaposlenicima koji su to pravo stekli na temelju Kolektivnog ugovora koeficijenti su uvećavani za 4,0 % odnosno 10,0 % i nakon otkaza Kolektivnog ugovora i primjene odredaba Pravilnika o radu. Pravo na uvećanje koeficijenta složenosti poslova za ostvareni radni staž ovisno o godinama provedenim u jedinici lokalne samouprave prema svojoj naravi nije sastavni dio plaće, nego povlastica koja je ugovorena Kolektivnim ugovorom.

S obzirom na to da je pravo na uvećanje koeficijenata složenosti poslova za ostvareni radni staž prestalo otkazom Kolektivnog ugovora, a nije utvrđeno drugim propisima kojima je uređen način obračuna plaće, Državni ured za reviziju nalaže obračun plaće, u dijelu koji se odnosi na koeficijente složenosti poslova za ostvareni radni staž, obavljati u skladu s propisima.

– Ostali rashodi

Ostali rashodi ostvareni su u iznosu od 4.583.613,00 kn. Odnose se na tekuće donacije u iznosu od 2.521.085,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu od 1.019.093,00 kn, kazne, penale i naknade šteta u iznosu od 980.218,00 kn te kapitalne donacije u iznosu od 63.217,00 kn.

U okviru tekućih donacija ostvareni su rashodi za donacije udrugama u iznosu od 116.423,00 kn isplaćeni izravno, na temelju zaključaka gradonačelnika. U siječnju 2020. objavljen je javni natječaj za financiranje projekata i programa udruga iz proračuna Grada za 2020. Povjerenstvo za ocjenjivanje prijavljenih programa sastavilo je koncem veljače 2020. zapisnik o ocjenjivanju pristiglih prijava. Utvrđeno je da 31 prijava zadovoljava propisane uvjete iz natječaja. Gradonačelnik je koncem svibnja 2020. donio Odluku o poništenju javnog natječaja za financiranje programa i projekata udruga za 2020., zbog promjena u ostvarenju prihoda i rashoda proračuna Grada nastalih uslijed okolnosti izazvanih epidemijom bolesti COVID-19. Tijekom 2020. sredstva su udrugama isplaćivana na temelju podnesenih zahtjeva za izravnu dodjelu financijskih sredstava i zaključaka gradonačelnika. Udrugama (13 udruga) koje su se javile na javni natječaj isplaćena su sredstva u iznosu od 111.423,00 kn, od čega za donacije u iznosu od 61.423,00 kn (u pojedinačnim iznosima od 1.000,00 kn do 9.500,00 kn). S udrugama (12 udruga) nisu zaključeni ugovori, a za donaciju u iznosu od 50.000,00 kn danoj udruzi za financiranje nabave dječjih poklona zaključen je ugovor. Udruga koja se nije prethodno javila na javni natječaj isplaćena su sredstva u iznosu od 5.000,00 kn. Udruge su dostavile izvješća o utrošku sredstava na propisanim obrascima. Na mrežnim stranicama nisu objavljeni pojedini podaci o isplaćenim donacijama.

Odredbama članka 6. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15 i 37/21), propisano je, između ostalog, da se financijska sredstva bez javnog natječaja dodjeljuju udrugama izravno samo u opravdanim i iznimnim slučajevima (žurnost, isključiva nadležnost udruge, udruga na temelju propisa izrijeком navedena kao provoditelj određene aktivnosti i kada se prema mišljenju nadležnog povjerenstva jednokratno dodjeljuju financijska sredstva do 5.000,00 kn za aktivnosti koje iz opravdanih razloga nisu mogle biti planirane u godišnjem planu udruge, a ukupan iznos tako dodijeljenih sredstava iznosi najviše 5,0 % svih sredstava planiranih u proračunu za financiranje svih programa i projekata udruga). Ako se financijska sredstva dodjeljuju bez objavljivanja javnog natječaja, davatelj financijskih sredstava obavezan je s udrugom kao korisnikom financijskih sredstava zaključiti ugovor o izravnoj dodjeli sredstava i poštovati osnovne standarde financiranja vezane za planiranje financijskih sredstava, ugovaranje, praćenje financiranja, javno objavljivanje i izvještavanje.

Nadalje, odredbama članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), između ostalog, propisano je da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objaviti informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa.

Državni ured za reviziju nalaže pri dodjeli financijskih sredstava udrugama, bez objavljivanja javnog natječaja (u opravdanim i iznimnim slučajevima), zaključiti ugovore o izravnoj dodjeli sredstava i poštovati osnovne standarde financiranja, kako je to propisano odredbama Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge. Nadalje, nalaže javno objavljivanje podataka o dodijeljenim bespovratnim sredstvima u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

- 3.2. *Grad prihvaća naloge Državnog ureda za reviziju koji se odnose na rashode. U Očitovanju navodi da će izmjenom Pravilnika o radu propisati odredbe kojima će obuhvatiti službenike koji su Kolektivnim ugovorom stekli pravo na uvećani koeficijent te im priznati stečeno pravo. U vezi s nepravilnosti koja se odnosi na dodjelu financijskih sredstava udrugama, Grad u Očitovanju obrazlaže da je u 2021. proveden javni natječaj za financiranje programa i projekata udruga iz proračuna Grada te da je javni natječaj objavljen na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama Grada. Nadalje, obrazlaže da su sa svim udrugama zaključeni ugovori, a odluka gradonačelnika o dodjeli financijskih sredstava objavljena je na mrežnim stranicama Grada. Također, navodi da u 2021. nije bilo izravnih dodjela sredstava udrugama.*

4. Imovina

- 4.1. Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2020., ukupna vrijednost imovine iskazana je u iznosu od 337.668.464,00 kn, od čega se na nefinancijsku imovinu odnosi 281.893.968,00 kn. Vrijednosno značajnija nefinancijska imovina odnosi se na zemljište u iznosu od 137.328.610,00 kn i građevinske objekte (poslovne, stambene objekte, ceste i druge objekte) u iznosu od 126.201.534,00 kn.

– Dugotrajna nefinancijska imovina

Grad je ustrojio i vodi evidenciju dugotrajne nefinancijske imovine u geografskom informacijskom sustavu (GIS), kojim je obuhvaćena komunalna infrastruktura Grada (javna rasvjeta, javne prometne površine, javne zelene površine te javna odvodnja i vodoopskrba). Grad nije donio strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom, kojom se definiraju srednjoročni ciljevi i smjernice upravljanja i raspolaganja imovinom uvažavajući gospodarske i razvojne interese Grada, te nije donio godišnji plan raspolaganja nekretninama u svom vlasništvu, kojim je potrebno odrediti kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja imovinom i provedbene mjere u svrhu provođenja strategije. Cilj navedenih strateških i provedbenih dokumenata je urediti uvjete i način upravljanja i raspolaganja nekretninama, radi stavljanja nekretnina u funkciju gospodarskog razvoja Grada i njihova korištenja za ostvarivanje ciljeva iz samoupravnog djelokruga.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom, kojom je potrebno odrediti srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja imovinom uvažavajući gospodarske i razvojne interese Grada, te godišnji plan upravljanja i raspolaganja imovinom, kojim je potrebno odrediti kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja imovinom i provedbene mjere u svrhu provođenja strategije.

U travnju 2017. Grad se, na temelju Zakona o cestama te Elaborata o izvedenom stanju nerazvrstane ceste, uknjižio na zemljište, u naravi parkiralište, površine 4 073 m², kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada. Katastarska čestica na kojoj se nalazi parkiralište nastala je od čestica koje su bile u vlasništvu dva trgovačka društva. Na Rješenje Općinskog suda na temelju kojeg je Grad upisao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu spomenuta dva trgovačka društva dala su prigovor, koji je odbijen u srpnju 2018. kao neosnovan nakon čega su podnijela žalbu Županijskom sudu. Županijski sud je u lipnju 2020. također donio Rješenje kojim se odbija žalba spomenutih društava. U kolovozu 2020. jedno trgovačko društvo (nad kojim je pokrenut postupak stečaja) dalo je prijedlog za dopuštenje revizije po službenoj dužnosti na Rješenje spomenutog Županijskog suda, ali je Vrhovni sud Republike Hrvatske u ožujku 2021. taj prijedlog odbio. U vrijeme obavljanja revizije (lipanj 2021.) u tijeku je sudski postupak na Trgovačkom sudu radi uspostavljanja prijašnjeg zemljišnoknjižnog stanja. Tužbu je u svibnju 2019. pokrenulo trgovačko društvo u stečaju koje je u siječnju 2021. brisano iz sudskog registra, a kao stranka u postupku javlja se najveći vjerovnik društva.

Grad je nakon uknjižbe javnog dobra započeo pregovore s predstavnicima trgovačkih društava o načinu obeštećenja na temelju mišljenja Ministarstva pravosuđa iz srpnja 2017. koje je zatražio Grad, a u kojem se navodi da jedinice lokalne samouprave mogu dosadašnjem vlasniku dati neku drugu odgovarajuću nekretninu čija vrijednost odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u istoj općini ili gradu, kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu. Grad je postigao dogovor s jednim od dva spomenuta trgovačka društva oko naknade za dio zemljišta koje predstavlja parkiralište, dok drugo trgovačko društvo nije pristalo na dogovor. Odluku o isplati naknade donijelo je Gradsko vijeće u prosincu 2018., kojom se odobrava isplata naknade za dio katastarske čestice (parkiralište) površine 1 282 m² u vrijednosti od 926.998,00 kn te da se na ime naknade trgovačkom društvu prenese zemljište površine 1 059 m² u vrijednosti od 954.644,00 kn, a koje prema Detaljnom planu uređenja predstavlja dio planske parcele turističke namjene za gradnju hotela.

Vrijednost zemljišta na kojem se nalazi parkiralište površine 1 282 m² utvrdio je ovlašteni sudski vještak građevinske struke u studenome 2018. Procijenjena vrijednost zemljišta iznosila je 723,09 kn po m² odnosno 926.998,00 kn. U veljači 2020. sudski vještak graditeljske struke izvršio je reviziju procjemenog elaborata utvrđivanja tržišne vrijednosti zemljišta na kojem se nalazi parkiralište te je zbog promjena kretanja cijene na tržištu nekretnina utvrđena nova cijena od 756,00 kn po m² odnosno 969.192,00 kn. Prema pisanom obrazloženju, uz Odluku Vijeća o isplati naknade, navedeno je da vrijednost zemljišta koje se daje na ime naknade površine 1 059 m² iznosi 954.644,00 kn odnosno 901,46 kn po m², a utvrđena je u visini početne cijene zemljišta koje je Grad u siječnju 2018. putem javnog natječaja prodao trgovačkom društvu za turističku namjenu.

Sporazum o isplati naknade spomenutom trgovačkom društvu zaključen je u rujnu 2020., a njime je definirano da Grad za zemljište na kojem se nalazi parkiralište površine 1 282 m² procijenjene vrijednosti od 969.192,00 kn daje, u zamjenu na ime naknade za izvlaštenje, zemljište površine 1 059 m² koje je dio planske parcele turističke namjene za gradnju hotela u vrijednosti od 954.644,00 kn te da će razliku u iznosu od 14.548,00 kn uplatiti u roku od tri dana od zaključenja Sporazuma, što je i učinjeno.

Prema obrazloženju zakonskog predstavnika Grada, zamjenom nekretnina Grad je riješio problematiku parkiranja u užem centru Grada te neometan pristup glavnom kanalizacijskom vodu i crpnoj stanici koje treba redovito održavati i njima upravljati.

S obzirom na to da je u tijeku sudski postupak koji ni u vrijeme obavljanja revizije (lipanj 2021.) nije završen, Državni ured za reviziju mišljenja je da je prije donošenja Odluke i zaključivanja Sporazuma o isplati naknade trebalo pričekati dovršetak sudskog postupka.

Navedenim Sporazumom, trgovačko društvo postalo je vlasnik 59,3 % građevinske površine koja prema Detaljnom planu uređenja područja ima turističku namjenu za gradnju hotela i plansku površinu od 1 785 m². U listopadu 2020. trgovačko društvo uputilo je zahtjev Gradu za kupnju preostalog dijela građevinske površine turističke namjene od 850 m² odnosno 47,6 %, bez provedbe javnog natječaja pozivajući se na odredbe članka 176. Zakona o prostornom uređenju, kojim je propisano da je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna na zahtjev vlasnika zemljišta, odnosno građevine odnosno investitora zgrade, po tržišnoj cijeni prodati bez provedbe javnog natječaja dio neizgrađenog zemljišta potrebnog za formiranje neizgrađene građevne čestice u skladu s urbanističkim planom ili detaljnim planom uređenja, ako taj dio ne prelazi 50,0 % površine planirane građevne čestice. Gradsko vijeće je koncem listopada 2020. donijelo Odluku o prodaji zemljišta radi formiranja planske parcele u skladu s Detaljnim planom uređenja područja. U obrazloženju uz Odluku, navedeno je da vrijednost zemljišta iznosi 766.241,00 kn odnosno 901,46 kn po m², a vrijednost je utvrđena u visini početne cijene zemljišta koje je Grad u siječnju 2018. putem javnog natječaja prodao trgovačkom društvu za turističku namjenu. U studenome 2020. zaključen je kupoprodajni ugovor. Nakon izvršene uplate u siječnju 2021. Grad je izdao tabularnu ispravu odnosno uknjižbenu dozvolu.

Državni ured za reviziju mišljenja je da je Grad prije zaključivanja Sporazuma o isplati naknade u rujnu 2020. trebao izraditi analizu opravdanosti odabranog oblika raspolaganja nekretninama (zamjena), odnosno utvrditi bi li se drugim oblicima raspolaganja (prodajom) postigla veća kupoprodajna cijena zemljišta. S obzirom na promjene cijena i trendove tržišta nekretnina, Državni ured za reviziju mišljenja je da je Grad za zamijenjeno zemljište te zemljište prodano bez javnog natječaja u 2020. trebao pristupiti izradi procjembenog elaborata koji izrađuje ovlašteni sudski vještak.

– Procjena nekretnina

Tijekom 2020. za prodane nekretnine kupoprodajne cijene od 148.575,00 kn te za kupljene nekretnine kupoprodajne cijene od 5.069.192,00 kn izvršena je procjena nekretnina od ovlaštenih sudskih vještaka te su izrađeni procjembeni elaborati. Grad nije procjembene elaborate dostavio nadležnom procjeniteljskom povjerenstvu na mišljenje o usklađenosti s odredbama Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina.

Odredbama članaka 10., 12., 17. i 19. spomenutog Zakona, propisano je da se za područje županije, Grada Zagreba odnosno velikoga grada osniva procjeniteljsko povjerenstvo radi stručne analize i evaluacije podataka te davanja stručnih mišljenja o tržištu nekretnina te se za područje Republike Hrvatske osniva visoko procjeniteljsko povjerenstvo. Imenovano procjeniteljsko povjerenstvo pri županiji, Gradu Zagrebu, odnosno velikom gradu, između ostalog, daje mišljenje o usklađenosti izrađenih procjembenih elaborata s odredbama spomenutog Zakona, na zahtjev jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stručni prijedlozi i mišljenja visokog povjerenstva obvezujući su za povjerenstva pri jedinicama lokalne samouprave u provedbi spomenutog Zakona.

Prema mišljenju Visokog procjeniteljskog povjerenstva Republike Hrvatske iz veljače 2018., jedinice lokalne samouprave i pravne osobe kojima su osnivači jedinice lokalne samouprave dužni su dostaviti izrađene procjembene elaborate nadležnim procjeniteljskim povjerenstvima na mišljenje o njihovoj usklađenosti s odredbama Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina.

Državni ured za reviziju preporučuje prije zaključivanja ugovora kojima se upravlja i raspolaze imovinom dostaviti procjembene elaborate nadležnom procjeniteljskom povjerenstvu na mišljenje, odnosno na ocjenu usklađenosti s odredbama Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina u cilju korištenja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada na transparentan način odnosno pažnjom dobrog gospodara.

– Zakup poslovnih prostora

Grad poslovne prostore daje u zakup na temelju odredaba Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora i Odluke o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora Grada (travanj 2019.), putem javnog natječaja. Odredbom članka 23. Odluke o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora, utvrđeno je da se početna cijena zakupnine određuje prema kriterijima, i to: metru kvadratnom korisne površine poslovnog prostora; zoni u kojoj se poslovni prostor nalazi te djelatnosti koja se u poslovnom prostoru obavlja. Također, spomenutom Odlukom utvrđeno je da početnu cijenu zakupa za pojedini poslovni prostor utvrđuje gradonačelnik kao i djelatnost koja će se obavljati u poslovnom prostoru koji se daje u zakup vodeći računa o uvjetima propisanim prostorno-planskom dokumentacijom, posebnim uvjetima koje prostor mora ispunjavati za obavljanje određenih djelatnosti, razvojnim planovima Grada, iskazanom interesu potencijalnih zakupnika, potrebama građana za određenim djelatnostima na određenom području te djelatnostima koje obavljaju drugi gospodarski subjekti u neposrednoj blizini. Grad nije utvrdio zone unutar Grada u kojima se poslovni prostori nalaze te djelatnosti koje se mogu obavljati unutar određene zone kao ni parametre potrebne za izračun početne cijene zakupa poslovnih prostora. Prema pisanom obrazloženju Grada, početnu cijenu zakupa za pojedini poslovni prostor određuje gradonačelnik prema dosadašnjim cijenama zakupa i dotadašnjom djelatnosti, odnosno cijenama istih ili sličnih poslovnih prostora (prema stanju prostora) ili istih djelatnosti. Početna cijena zakupa poslovnih prostora za pravne i fizičke osobe koje obavljaju određenu djelatnost kreće se od 6,00 do 7,80 EUR po m² prostora.

U slučajevima kada se poslovni prostori daju u zakup udrugama i neprofitnim organizacijama (političkim strankama, turističkoj zajednici, lučkoj upravi) provodi se javni natječaj.

Visina zakupnine za navedene korisnike poslovnih prostora kreće se od 0,51 EUR po m² za udruge do 5,00 EUR po m² za turističku zajednicu. Grad nije utvrdio način određivanja visine zakupa poslovnih prostora koji se daju u zakup udrugama i drugim neprofitnim organizacijama. Prema obrazloženju Grada, utvrđuje se niža početna cijena zakupa kada se u javnom natječaju određuje takva namjena poslovnog prostora.

Državni ured za reviziju preporučuje definirati zone unutar Grada u kojima se nalaze poslovni prostori te djelatnosti koje se mogu obavljati unutar određene zone, kao i parametre potrebne za izračun početne cijene zakupa poslovnih prostora koji se daju u zakup pravnim i fizičkim osobama uzimajući u obzir kriterije utvrđene Odlukom o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora. Također, preporučuje unutarnjim aktima utvrditi način određivanja visine zakupa poslovnih prostora danih u zakup udrugama i drugim neprofitnim organizacijama za provođenje aktivnosti od interesa za opće dobro.

- 4.2. *Grad u cijelosti prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju. U Očitovanju navodi da će pri upravljanju i raspolaganju imovinom, u svakom pojedinom slučaju, procijeniti potrebu i mogućnost provođenja postupka ocjene usklađenosti procjembenog elaborata s odredbama Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina. Nadalje, obrazlaže da će izmjenom Odluke o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora u vlasništvu Grada izmijeniti odredbe koje se odnose na djelatnosti koje se mogu obavljati u poslovnim prostorima, kao i odredbe kojima se definira obračun početne cijene zakupa, ovisno o djelatnostima. Odlukom ili drugim unutarnjim aktom propisat će se uvjeti i postupak određivanja početne cijene zakupa poslovnih prostora udrugama i drugim neprofitnim organizacijama za provođenje aktivnosti od interesa za opće dobro.*

5. Javna nabava

- 5.1. Grad je donio i u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske objavio Plan nabave za 2020. te Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma. Planom nabave, nabava roba, radova i usluga planirana je u vrijednosti od 4.720.800,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Trećim izmjenama i dopunama Plana nabave vrijednost nabave roba, radova i usluga planirana je u iznosu od 7.090.600,00 kn, što je 2.369.800,00 kn ili 50,2 % više u odnosu na Plan nabave.

Prema podacima iz Statističkog izvješća o javnoj nabavi za 2020., na temelju otvorenih postupaka nabave u 2020. zaključena su četiri ugovora, kojima su nabavljeni radovi i robe u vrijednosti od 13.386.913,00 kn (od čega tri ugovora za nabavu roba u vrijednosti od 3.186.891,00 kn i jedan ugovor za izvođenje radova u vrijednosti od 10.200.022,00 kn). Nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn (jednostavna nabava) iznosi 2.896.673,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost (od čega radovi u iznosu od 1.547.898,00 kn, usluge u iznosu od 1.019.557,00 kn i robe u iznosu od 329.218,00 kn).

Postupci jednostavne nabave uređeni su odredbama Pravilnika o postupku nabave robe, radova i usluga. Nabava roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn u pravilu se provodi izdavanjem narudžbenice ili upućivanjem poziva za sklapanje ugovora jednom gospodarskom subjektu po vlastitom izboru. Nabava roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 100.000,00 kn provodi se u pravilu upućivanjem poziva za dostavu ponuda jednom ili više gospodarskih subjekata po vlastitom izboru.

Poziv za dostavu ponuda može se, umjesto upućivanjem na adresu gospodarskog subjekta, objaviti na mrežnim stranicama Grada. Nabava procijenjene vrijednosti veće od 100.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn (za robu i usluge), odnosno manje od 500.000,00 kn (za radove) provodi se upućivanjem poziva na adrese najmanje tri gospodarska subjekta po vlastitom izboru. Poziv za dostavu ponuda može se, umjesto upućivanjem na adrese gospodarskih subjekata, objaviti na mrežnim stranicama Grada. Odredbama navedenog Pravilnika nije utvrđena obveza, nego samo mogućnost slanja poziva za dostavu ponuda na više gospodarskih subjekata za nabavu roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 100.000,00 kn. Grad je za navedene nabave upućivao pozive za dostavu ponuda jednom gospodarskom subjektu. Nadalje, odredbama navedenog Pravilnika nije utvrđena obveza, nego samo mogućnost objave poziva za dostavu ponuda na mrežnim stranicama Grada, zbog čega ponudu u postupcima jednostavne nabave ne mogu dostaviti svi zainteresirani subjekti, nego samo odabrani gospodarski subjekti. Tijekom 2020. na mrežnim stranicama Grada nije bilo objavljenih poziva za dostavu ponuda.

Grad je Pravilnikom o postupku nabave robe, radova i usluga propisao minimalne rokove. Rok za dostavu ponuda, upućenih gospodarskim subjektima za nabavu roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 100.000,00 kn je najmanje pet dana od dana upućivanja odnosno objave poziva. Iznimno, u slučaju žurnosti rok za dostavu ponuda može se utvrditi u trajanju od najmanje tri dana od dana upućivanja odnosno objave poziva. Rok za dostavu ponuda, upućenih gospodarskim subjektima za nabavu procijenjene vrijednosti veće od 100.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn (za robu i usluge), odnosno manje od 500.000,00 kn (za radove) je najmanje osam dana od dana upućivanja odnosno objave poziva. Iznimno, u slučaju žurnosti rok za dostavu ponuda može se utvrditi u trajanju od najmanje pet dana od dana upućivanja odnosno objave poziva. Propisani minimalni rok za dostavu ponuda gospodarskih subjekata od najmanje pet dana od dostave poziva, a u slučaju žurnosti i kraći, može biti prekratak za pripremu ponude. Time se ograničava broj ponuda i utječe se na njihovu kvalitetu, a posljedica toga može biti neuspješan postupak nabave ili ozbiljni problemi u provedbi postupaka nabave. Rokovi za podnošenje ponuda trebaju biti optimalni, a postupke nabave treba pravodobno započeti.

Odredbom članka 15. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da pravila, uvjete i postupke jednostavne nabave utvrđuje naručitelj općim aktom, uzimajući u obzir načela javne nabave te mogućnost primjene elektroničkih sredstava komunikacije. Nadalje, odredbom članka 4. Zakona o javnoj nabavi propisano je da je naručitelj, u primjeni ovoga Zakona, u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, prema načelima javne nabave općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave utvrđivanjem nižih pragova do kojih se nabava roba, radova i usluga može nabaviti izravnim ugovaranjem, propisivanjem obveze objave poziva za dostavu ponuda na mrežnim stranicama te određivanjem optimalnih rokova koji će omogućiti gospodarskim subjektima dovoljno vremena za pripremu i dostavu ponuda.

Plan nabave za 2020. nije sveobuhvatan jer ne sadrži pojedine nabave. Primjerice, Planom nabave nije planirana nabava radova adaptacije stambene zgrade u vlasništvu Grada, adaptacije i opremanja poslovnog prostora u vlasništvu Grada, nabava tonera, usluga održavanja računalnih programa, održavanja i servisiranja informatičke opreme, knjigovodstvenih usluga, usluga deratizacije, dezinfekcije i dezinsekcije, veterinarsko-higijeničarskih usluga, održavanja javne rasvjete, izrada Programa ukupnog razvoja Grada 2021. – 2027., usluge nadzora te organiziranje dječjeg ljetnog kampa za koje su rashodi ostvareni u iznosu od 2.484.865,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

U Registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nisu navedeni pojedini ugovori i narudžbenice te ostale nabave iznad 20.000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost). Primjerice, nedostaju podaci o nabavi električne energije, usluga poštarine, usluga održavanja mrežnih stranica, usluga informiranja, intelektualnih usluga s područja održivog gospodarenja otpadom i zaštite okoliša, usluga dizajna, grafičke pripreme i tiska, usluga oglašavanja, usluga deratizacije, dezinfekcije i dezinsekcije, usluga održavanja javne rasvjete, usluga nadzora (kinodvorana), knjigovodstvenih usluga, opreme za klimatizaciju kinodvorane, veterinarsko-higijeničarskih usluga, konzervatorsko-restauratorskih radova, uredskog materijala i tonera. Za pojedine ugovore zaključene u 2018. nedostaju podaci o datumu izvršenja i ukupno isplaćenom iznosu s porezom na dodanu vrijednost.

Odredbom članka 28. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da se u planu nabave i registru ugovora navode svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Prema odredbama članka 6. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17 i 144/20), naručitelj je obvezan ažurirati registar ugovora prema potrebi, a najmanje jedanput u šest mjeseci. U slučaju jednostavne nabave, ako naručitelj predmet nabave nabavlja putem narudžbenica, u registar ugovora unosi se ukupni iznos za taj predmet nabave neovisno o broju narudžbenica izdanih tijekom godine.

Državni ured za reviziju nalaže u planu nabave i registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma navesti sve predmete nabave čija je vrijednost bez poreza na dodanu vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Nadalje, nalaže registar ugovora ažurirati prema potrebi, a najmanje jedanput u šest mjeseci u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi.

Planom nabave planirana je izgradnja prometne infrastrukture i parkirališta procijenjene vrijednosti od 2.210.000,00 kn, izgradnja parkova i plaža procijenjene vrijednosti od 660.000,00 kn, projekt Wonder iz programa Interreg Adrion procijenjene vrijednosti od 320.000,00 kn, projektiranje građevina javne namjene procijenjene vrijednosti od 296.000,00 kn, usluge poštarine procijenjene vrijednosti od 200.000,00 kn za koje je predviđeno provođenje postupaka jednostavne nabave. Za izgradnju parkova i plaža procijenjene vrijednosti od 660.000,00 kn i projektiranje građevina javne namjene procijenjene vrijednosti od 296.000,00 kn provedeno je više postupaka jednostavne nabave. S obzirom na procijenjenu vrijednost navedenih nabava, Planom nabave nisu utvrđeni odgovarajući postupci nabave te je trebalo planirati provođenje odgovarajućih postupaka javne nabave utvrđenih odredbama članka 85. Zakona o javnoj nabavi.

Također, u Planu nabave predmet nabave treba biti određen u skladu s odredbama članaka 203. i 205. Zakona o javnoj nabavi, kojima je, između ostalog, utvrđeno da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno odredivu cjelinu. Predmet nabave mora se opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio.

Grad je proveo zajedničku nabavu usluga osiguranja od odgovornosti za Grad, dva trgovačka društva i četiri proračunska korisnika čija je procijenjena vrijednost u pozivu za dostavu ponude utvrđena u iznosu od 90.000,00 kn. Planom nabave planirana je nabava usluga osiguranja od odgovornosti procijenjene vrijednosti od 35.000,00 kn (samo dio koji se odnosi na Grad). Prema odredbama članka 6. Pravilnika o postupku nabave, roba, radova i usluga, u planu nabave Grada procijenjena vrijednost zajedničke nabave označava se kao zbroj procijenjenih vrijednosti nabave svih sudionika zajedničke nabave.

Državni ured za reviziju nalaže valjano utvrditi procijenjenu vrijednost nabave, u planu nabave planirati provođenje odgovarajućih postupaka nabave ovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave te predmet nabave odrediti u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Pravilnika o postupku nabave roba, radova i usluga.

Rashodi za adaptaciju stambene zgrade u vlasništvu Grada ostvareni su u iznosu od 1.237.898,00 kn, a rashodi za adaptaciju i opremanje poslovnog prostora u vlasništvu Grada (dan u zakup Lučkoj kapetaniji) u iznosu od 388.909,00 kn. Rashodi za adaptaciju stambene zgrade evidentirani su u okviru materijalnih rashoda, a rashodi za adaptaciju i opremanje poslovnog prostora u okviru ostalih rashoda. Gradonačelnik je koncem prosinca 2019. donio zaključak na temelju kojeg se društvu za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti u vlasništvu Grada (dalje u tekstu: Društvo) prenose poslovi nabave radova za adaptaciju stambene zgrade u vlasništvu Grada. Procijenjena vrijednost investicije iznosi 1.300.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U zaključku je navedeno da je Društvo obvezno pri nabavi navedenih roba i radova pridržavati se propisa o javnoj nabavi. Za povjeravanje provođenja postupka nabave adaptacije i opremanja poslovnog prostora Društvu nije donesen zaključak.

Nabave radova adaptacije stambene zgrade te adaptacije i opremanja poslovnog prostora nisu planirane Planom nabave Grada, nego Planom nabave Društva. Postupke nabave adaptacije stambene zgrade u vlasništvu Grada te adaptacije i opremanja poslovnog prostora u vlasništvu Grada provelo je Društvo te je s odabranim ponuditeljima zaključilo ugovore o izvođenju radova. Ugovori zaključeni za adaptaciju stambene zgrade i narudžbenice za adaptaciju i opremanje poslovnog prostora nisu navedeni u Registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma Grada. Prema podacima iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma Društva, za nabavu radova adaptacije stambene zgrade Društvo je provelo pet postupaka jednostavne nabave te je s izvoditeljima zaključilo ugovore ukupne vrijednosti od 1.395.585,00 kn. Za adaptaciju i opremanje poslovnog prostora Društvo je provelo osam postupaka jednostavne nabave izdavanjem narudžbenica u ukupnom iznosu od 318.114,00 kn. Društvo je ispostavljalo Gradu račune uz koje su priloženi računi izvoditelja radova.

Iz opisanog načina postupanja proizlazi da se ne radi o prenošenju poslova nabave radova odnosno provođenja postupka nabave, nego o ustupanju izvođenja radova. Prema odredbi članka 33. Zakona o javnoj nabavi, odredbe Zakona ne primjenjuju se na ugovore o javnoj nabavi koje javni naručitelj dodjeljuje drugoj pravnoj osobi ako nad tom pravnom osobom samostalno ili zajedno s drugim javnim naručiteljima obavlja kontrolu sličnu onoj koju provodi nad svojim poslovnim jedinicama, ako pravna osoba pod kontrolom obavlja više od 80,0 % svojih djelatnosti u izvršavanju zadataka koje joj je povjerio jedan ili više javnih naručitelja koji nad njome provode kontrolu ili koje su joj povjerile druge pravne osobe nad kojima jedan ili više tih javnih naručitelja provode kontrolu te ako nema izravnog udjela privatnog kapitala u pravnoj osobi pod kontrolom, osim sudjelovanja privatnog kapitala koje je obvezno na temelju odredaba posebnog zakona, u skladu s osnivačkim Ugovorima, a koji nema značajke kontroliranja i blokiranja i koji ne vrši odlučujući utjecaj na tu pravnu osobu. Nadalje, prema odredbi članka 35. spomenutog Zakona, za utvrđivanje postotnog udjela djelatnosti u obzir se uzima prosjek sveukupnog prometa, ili odgovarajuće alternativno mjerilo vezano uz djelatnosti poput troškova nastalih relevantnoj pravnoj osobi ili javnom naručitelju u odnosu na usluge, robu ili radove tijekom tri godine koje prethode godini u kojoj se dodjeljuje ugovor. Teret dokazivanja posebnih uvjeta i okolnosti koje opravdavaju izuzeće od primjene Zakona je na naručitelju. Dokumentacija iz koje bi bilo razvidno da su ispunjeni uvjeti propisani Zakonom o javnoj nabavi za primjenu izuzeća nije predočena.

Državni ured za reviziju nalaže nabavu radova provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, a u slučaju primjene odredaba o izuzeću pribaviti dokumentaciju iz koje bi bilo razvidno da su ispunjeni uvjeti za primjenu izuzeća u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Poštanske usluge, za koje su rashodi ostvareni u iznosu od 243.202,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, nabavljene su izravnim ugovaranjem bez provođenja postupaka jednostavne nabave. Odredbama članka 28. Pravilnika o postupku nabave robe, radova i usluga određeno je da se nabava procijenjene vrijednosti veće od 100.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn (za robu i usluge), odnosno manje od 500.000,00 kn (za radove) provodi upućivanjem poziva na adrese najmanje tri gospodarska subjekta po vlastitom izboru.

Za nabave pojedinačne vrijednosti jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 100.000,00 kn za koje su rashodi ostvareni u iznosu od 496.603,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, gospodarskim subjektima nisu upućeni pozivi za dostavu ponuda. Za izradu geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstanih cesta za starogradsku jezgru u iznosu od 110.000,00 kn, nabavu tonera u iznosu od 83.341,00 kn, uretskog materijala u iznosu od 79.262,00 kn, izradu projektne dokumentacije za dogradnju vrtića u iznosu od 79.000,00 kn, organiziranje dječjeg ljetnog kampa u iznosu od 75.000,00 kn, knjigovodstvene usluge u iznosu od 70.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, gospodarskim subjektima nisu upućeni pozivi za dostavu ponuda. Za obavljanje knjigovodstvenih usluga nije izdana narudžbenica niti je zaključen ugovor. Ostale nabave obavljene su na temelju narudžbenica odnosno sporazuma. Prema odredbama članka 27. Pravilnika o postupku nabave, nabava robe, radova i usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 100.000,00 kn provodi se u pravilu upućivanjem poziva za dostavu ponuda jednom ili više gospodarskih subjekata po vlastitom izboru. Poziv za dostavu ponuda može se, umjesto upućivanjem na adresu gospodarskog subjekta, objaviti na mrežnim stranicama Grada.

Prema odredbi članka 29., stavka 8. Pravilnika o postupku nabave robe, radova i usluga, istodobno s dostavom obavijesti o odabiru, odabranom ponuditelju može se dostaviti ugovor o nabavi ili izdati narudžbenica.

Državni ured za reviziju nalaže pri nabavi roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn odnosno radova do 500.000,00 kn gospodarskim subjektima uputiti poziv za dostavu ponuda te odabranim ponuditeljima dostaviti ugovor ili izdati narudžbenicu u skladu s odredbama Pravilnika o postupku nabave robe, radova i usluga.

Kod provođenja postupaka jednostavne nabave nisu u potpunosti poštovani postupci utvrđeni odredbama Pravilnika o postupku nabave robe, radova i usluga. Pozivi za dostavu ponuda upućeni gospodarskim subjektima ne sadrže procijenjenu vrijednost nabave te su upućeni putem elektroničke pošte, ali nije zatražena potvrda primitka. U slučajevima kada se, iz razloga propisanih Pravilnikom o postupku nabave roba, radova i usluga ovisno o prirodi predmeta nabave i razini tržišnog natjecanja, poziv za dostavu ponuda (procijenjena vrijednost nabave veća od 100.000,00 kuna, a manja od 200.000,00 kuna za robu i usluge, odnosno manja od 500.000,00 kuna za radove) upućuje najmanje jednom gospodarskom subjektu, nije donesena prethodna suglasnost gradonačelnika na temelju obrazloženog prijedloga pročelnika nadležnog upravnog odjela Grada. Prema odredbama članka 27. Pravilnika o postupku nabave robe, radova i usluga, poziv za dostavu ponuda sadrži sve bitne uvjete nabave i uvjete za izvršenje ugovora, a između ostalog i procijenjenu vrijednost nabave. Nadalje, poziv za dostavu ponuda upućuje se na način koji omogućuje dokazivanje da je gospodarski subjekt zaprimio poziv (dostavnica, povratnica, izvješće o uspješnom slanju telefaksom, potvrda e-poštom). Odredbama članka 28. Pravilnika o postupku nabave roba, radova i usluga, određeno je da se u određenim slučajevima, (za nabave procijenjene vrijednosti od 100.000,00 kn do 200.000,00 kn za robu i usluge, odnosno manje od 500.000,00 kn za radove) ovisno o prirodi predmeta nabave i razini tržišnog natjecanja, poziv za dostavu ponuda može uputiti najmanje jednom gospodarskom subjektu. U tom slučaju prethodnu suglasnost za provedbu postupka daje gradonačelnik, na temelju obrazloženog prijedloga pročelnika nadležnog upravnog odjela Grada.

Državni ured za reviziju nalaže u postupcima jednostavne nabave u pozivu za dostavu ponuda navesti procijenjenu vrijednost nabave, pribavljati dokaze da su potencijalni ponuditelji zaprimili poziv za dostavu te ishoditi potrebne suglasnosti gradonačelnika u skladu s odredbama Pravilnika o postupku nabave robe, radova i usluga.

- 5.2. Grad u cijelosti prihvaća naloge i preporuku Državnog ureda za reviziju koji se odnose na javnu nabavu.

Provedba naloga i preporuka

1.1. Državni ured za reviziju obavio je financijsku reviziju Grada za 2011., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom za 2020. provjereno je je li Grad postupio prema nalogima i preporukama danim u prošloj reviziji.

U tablici u nastavku navode se nalozi i preporuke iz prošle revizije i njihov status.

Tablica broj 4

Provedba naloga i preporuka iz prošle revizije

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka*	Status
	1	2	3	4	5
1.	Planiranje	2011.	Uravnoteženo planirati proračunske prihode i primitke, rashode i izdatke u skladu s odredbama Zakona o proračunu.	-	provedeno
2.	Prihodi i primici	2011.	Poduzimati i nadalje mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda.	-	provedeno
3.	Rashodi i izdaci	2011.	Savjetnike gradonačelnika imenovati u skladu s odredbama Statuta i zakonskim odredbama.	-	nije primjenjivo
4.	Postupci javne nabave	2011.	U planu nabave utvrditi predmet nabave u skladu sa zakonskim odredbama.	-	nije provedeno
5.		2011.	Izraditi kvalitetne troškovnike kojima će se predvidjeti i obuhvatiti radovi koji se stvarno moraju izvesti do potpunog završetka radova kako bi se smanjilo izvođenje dodatnih radova koji su nužni za pravilno funkcioniranje građevine.	-	provedeno

*Grad nije bio obavezan dostaviti Plan provedbe naloga i preporuka nakon obavljene financijske revizije za 2011.

Obrazloženje danog naloga koji nije primjenjiv daje se u nastavku.

- Nalog u vezi s imenovanjem savjetnika gradonačelnika nije primjenjiv jer su savjetnici gradonačelnika razriješeni dužnosti u 2013. nakon čega nisu imenovani novi.

Grad je i nadalje u obvezi postupati prema nalogu Državnog ureda za reviziju, koji nije proveden.

1.2. *Grad je suglasan sa statusom naloga i preporuka iz prošle revizije.*