



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/20-01/23  
URBROJ: 613-02-26-21-14  
Zagreb, 31. svibnja 2021.

## **Izvješće o obavljenoj reviziji**

**Godišnji izvještaj  
o izvršenju  
Državnog proračuna  
Republike Hrvatske  
za 2020. godinu**

## SADRŽAJ

stranica

---

SAŽETAK	i
I. MIŠLJENJE	1
II. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2020. GODINU	6
Državni proračun za 2020.	6
Izvršenje Državnog proračuna za 2020.	12
III. REVIZIJA ZA 2020.	34
Ciljevi i područja revizije	34
Kriteriji za izražavanje mišljenja	34
Metode i postupci revizije	35
Nalaz za 2020.	36
Provedba naloga i preporuka	72

## SAŽETAK

Odredbama Zakona o proračunu propisana je obveza izrade godišnjih izvještaja o izvršenju proračuna. Zakonom su definirani sadržaj, rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima te objava u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Obveza revizije godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna propisana je odredbom članka 19. Zakona o Državnom uredu za reviziju.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Planirana je i obavljena u cilju da pruži razumno uvjerenje da je Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

Za Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu izraženo je uvjetno mišljenje.

### **Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:**

- Primici od tri zajma primljena od međunarodnih financijskih institucija i zajma primljenog od Europske unije, kojima je ugovorom određena namjena, raspoređeni su prema izvorima financiranja u opće prihode i primitke u iznosu od 4.659.534.288,00 kn, umjesto u namjenske primitke, što je utjecalo na realnost podataka o primicima iskazanim prema izvorima financiranja, ali nije utjecalo na visinu manjka državnog proračuna iskazanog u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2020.
- Za namjenske primitke od povrata danih zajmova nije određena zasebna skupina izvora financiranja, pa ih proračunski korisnici koji ostvaruju te primitke raspoređuju u namjenske primitke od zaduživanja. U namjenske primitke od zaduživanja raspoređeni su namjenski primici od povrata danih zajmova u iznosu od 126.012.452,00 kn, što je utjecalo na realnost podataka o primicima iskazanim prema izvorima financiranja, ali nije utjecalo na visinu manjka državnog proračuna iskazanog u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2020.
- Sredstva za dodjelu financijskih potpora i sredstva za nepovratni dio stambenih kredita planirana su financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja najvećim dijelom u okviru izdataka za dane kredite, umjesto u okviru rashoda. Navedeni način planiranja utjecao je i na podatke u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2020. tako da izdaci za dane kredite dijelom sadrže i sredstva utrošena za financijske potpore i nepovratni dio kredita, a utrošak tih sredstava trebao je biti iskazan u okviru rashoda.
- Odredbom Zakona o proračunu propisano je da se u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna sastavlja zaseban izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, a odredbom Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna propisano je da se o provedbi navedene strategije izvještava kroz izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, pa navedene odredbe nisu usklađene.

- Tečajne razlike proizašle iz transakcija u vezi s otplatom zajmova međunarodnim financijskim institucijama nisu obračunane te nisu evidentirane u okviru rashoda, nego je otplata tih zajmova, koja uključuje i tečajne razlike, u cijelosti evidentirana u okviru izdataka. Zbog navedenog postupanja, u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2020. rashodi su iskazani u manjem iznosu, a izdaci u većem iznosu za iznos neobračunanih tečajnih razlika.
- Potencijalne obveze, nastale na temelju sporazuma o jamstvima, koji su zaključeni s Europskom komisijom i Europskom investicijskom bankom (EIB) u iznosu od 202.439.008,00 EUR, nisu evidentirane u izvanbilančnim evidencijama, pa nisu ni uključene u iznos ukupnih potencijalnih obveza na temelju državnih jamstava iskazan u iznosu od 48.069.428.899,00 kn u okviru Izvještaja o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2020. Zbog toga je u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2020. stanje potencijalnih obveza na temelju danih aktivnih jamstava koncem 2020. iskazano u manjem iznosu za 1.525.762.155,00 kn.

Državni ured za reviziju skrenuo je pozornost i na činjenice koje se odnose na nejasno ili nedovoljno normativno uređenje određenih područja koja uređuju planiranje i izvršavanje proračuna, proračunsko računovodstvo, izvještavanje o izvršenju proračuna te financijsko izvještavanje proračuna i proračunskih korisnika.

Uočene manjkavosti propisa, između ostalog, odnose se na:

- određivanje izvora financiranja za namjenske primitke od povrata glavnica danih zajmova
- propisivanje rokova za dostavljanje izvješća o utrošku sredstava proračunske zalihe i rokova za povrat neutrošenih ili nenamjenski utrošenih sredstava proračunske zalihe
- propisivanje načela koja se primjenjuju pri planiranju i izvršavanju proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova njihovih izvanproračunskih korisnika
- propisivanje kriterija za raspoređivanje prihoda od prodaje nefinancijske imovine u odgovarajuće izvore financiranja
- propisivanje obveze evidentiranja potencijalnih obveza koje na temelju zaključenih ugovora, uz ispunjenje određenih ugovornih uvjeta, postaju stvarne obveze
- propisivanje koja imovina podliježe revalorizaciji i kada
- propisivanje da se u okviru izvještaja o izvršenju državnog proračuna daju i podaci o stanju novčanih sredstava državnog proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna te
- proširenje propisanog sadržaja obveznih bilješki uz bilancu.

Također, Državni ured za reviziju skrenuo je pozornost na činjenice u vezi s korištenjem sredstava pomoći iz Fonda solidarnosti Europske unije za sanaciju šteta od potresa u Zagrebu, Krapinsko-zagorskoj i Zagrebačkoj županiji, kao i na poteškoće zdravstvenog sustava i visinu dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova koje mogu utjecati na buduće rashode državnog proračuna.

Državni ured za reviziju skrenuo je pozornost na promijenjen način planiranja i evidentiranja korištenja sredstava primljenih iz fondova Europske unije kroz financijske instrumente te na evidentiranje obveza prema fondovima Europske unije za ta utrošena sredstva.

Osim izvještaja o izvršenju državnog proračuna, za državni proračun sastavljaju se financijski izvještaj i konsolidirani financijski izvještaj. Pojedini podaci iz financijskih izvještaja razlikuju se od podataka iz izvještaja o izvršenju državnog proračuna jer se, prema propisima, za njihovo sastavljanje primjenjuje drukčija metodologija.

Za sve utvrđene nepravilnosti i propuste Državni ured za reviziju dao je naloge i preporuke, čija bi provedba pridonijela povećanju transparentnosti korištenja proračunskih sredstava.

## I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2020.), koji je izradilo Ministarstvo financija.

Revizija je planirana i obavljena u cilju izražavanja mišljenja je li Godišnji izvještaj za 2020. u svim značajnim odrednicama sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

O Godišnjem izvještaju za 2020. izraženo je **uvjetno mišljenje**.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 31/19 i 17/20) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, Godišnji izvještaj za 2020. sastavljen je u svim značajnim odrednicama u skladu sa Zakonom o proračunu te istinito i vjerodostojno iskazuje izvršenje državnog proračuna, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2020.

### ***Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2020.***

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

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

- Primici od tri zajma primljena od međunarodnih financijskih institucija i zajma primljenog od Europske unije, kojima je ugovorom određena namjena, raspoređeni su u izvor financiranja 11 – Opći prihodi i primici. Prema odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, primici kojima je ugovorom određena namjena raspoređuju se u izvore financiranja u razredu 8 – Namjenski primici. U Računu financiranja prema izvorima financiranja, primici od namjenskih zajmova u iznosu od 4.659.534.288,00 kn iskazani su u okviru izvora financiranja 11 – Opći prihodi i primici, umjesto u okviru odgovarajuće skupine izvora financiranja od zaduživanja u razredu 8 – Namjenski primici. Način raspoređivanja navedenih namjenskih primitaka od zajmova utjecao je na pravilnost i realnost podataka o primicima iskazanim prema izvorima financiranja, ali nije utjecao na visinu manjka državnog proračuna iskazanog u Godišnjem izvještaju za 2020. (točka 1. Nalaza)
- U okviru izvora financiranja u razredu 8 – Namjenski primici određene su tri skupine izvora financiranja za namjenske primitke od zaduživanja (81, 82 i 83), a za namjenske primitke od povrata danih zajmova nije određena zasebna skupina izvora financiranja. Zbog toga, proračunski korisnici koji ostvaruju namjenske primitke od povrata danih zajmova te primitke raspoređuju u izvor financiranja 81 – Namjenski primici od zaduživanja, iako se ti primici ne odnose na zaduživanje.

U Računu financiranja prema izvorima financiranja, primici od povrata glavnice danih zajmova u iznosu od 126.012.452,00 kn iskazani su u okviru izvora financiranja 81 – Namjenski primici od zaduživanja, a ti primici se ne odnose na zaduživanje. Navedeni način raspoređivanja primitaka od povrata danih zajmova utjecao je na realnost podataka o primicima iskazanim prema izvorima financiranja, ali nije utjecao na visinu manjka državnog proračuna iskazanog u Godišnjem izvještaju za 2020. (točka 1. Nalaza)

- Sredstva za dodjelu financijskih potpora i sredstva za nepovratni dio stambenih kredita, financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja, umjesto u okviru rashoda, najvećim dijelom planirana su u okviru izdataka, zajedno s izdacima za dane kredite. Zbog toga su u državnom proračunu ukupni rashodi planirani u manjem iznosu, a ukupni izdaci u većem iznosu za iznos sredstava namijenjen za financijske potpore i nepovratni dio stambenih kredita. Navedeni način planiranja utjecao je na podatke u Godišnjem izvještaju za 2020. tako da izdaci za dane kredite za stambeno zbrinjavanje dijelom sadrže i sredstva utrošena za financijske potpore i nepovratni dio kredita, a utrošak tih sredstava trebao je biti iskazan u okviru rashoda. (točka 1. Nalaza)
- Odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna koje se odnose na izvještavanje o provedbi strategije upravljanja javnim dugom nisu usklađene s odredbama Zakona o proračunu. Zakonom o proračunu predviđen je izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom kao zaseban izvještaj, a navedenim Pravilnikom propisano je da se o provedbi strategije upravljanja javnim dugom izvještava kroz izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala. (točka 2. Nalaza)
- Pri evidentiranju i iskazivanju premija na izdane obveznice nije postupljeno u skladu s Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, jer su premije evidentirane i iskazane u okviru prihoda, umjesto kao umanjenje rashoda. U okviru Godišnjeg izvještaja za 2020. iskazani su prihodi od premija na izdane obveznice u iznosu od 101.141.250,00 kn. Navedeni način evidentiranja i iskazivanja premija na obveznice nije utjecao na izračun razlike prihoda i rashoda, ali je utjecao na visinu prihoda i rashoda iskazanu u Godišnjem izvještaju za 2020., na način da su i prihodi i rashodi iskazani u većem iznosu za iznos premija. (točka 2. Nalaza)
- U Godišnjem izvještaju za 2020., prihodi i rashodi od realiziranih pozitivnih i negativnih tečajnih razlika proizašlih iz transakcija povezanih s javnim dugom iskazani su u brutoiznosu, jer su iskazane i pozitivne i negativne tečajne razlike, umjesto u netoiznosu po istovrsnim kategorijama, kako to određuje Uputa o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Način iskazivanja realiziranih tečajnih razlika nije utjecao na izračun razlike prihoda i rashoda, ali je utjecao na njihovu visinu iskazanu u Godišnjem izvještaju za 2020., tako da su i prihodi i rashodi iskazani u većem iznosu. (točka 2. Nalaza)

- Tečajne razlike proizašle iz transakcija u vezi s otplatom zajmova međunarodnim financijskim institucijama nisu obračunane te evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru rashoda, nego je otplata navedenih zajmova, koja uključuje i tečajne razlike, u cijelosti evidentirana u okviru izdataka. Navedena nepravilnost utjecala je na visinu iskazanih rashoda i izdataka u Godišnjem izvještaju za 2020., tako da su rashodi iskazani u manjem iznosu, a izdaci u većem iznosu za iznos neobračunanih tečajnih razlika. (točka 2. Nalaza)
- U Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2020., potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava koncem 2020. iskazane su ukupno u iznosu od 48.069.428.899,00 kn, a u navedeni iznos nije uključen iznos potencijalnih obveza na temelju sporazuma o jamstvima koje je Republika Hrvatska zaključila s Europskom komisijom u iznosu od 95.693.500,00 EUR i Europskom investicijskom bankom (EIB) u iznosu od 106.745.508,00 EUR, jer te potencijalne obveze nisu evidentirane u izvanbilančnoj evidenciji. Zbog navedenog, u Godišnjem izvještaju za 2020., u okviru Izvještaja o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2020., ukupne potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava koncem 2020. iskazane su u manjem iznosu za 202.439.008,00 EUR, odnosno 1.525.762.155,00 kn. (točka 6. Nalaza)

#### *Isticanje pitanja*

Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 1. Nalaza pod naslovom Normativni okvir koji uređuje planiranje i izvršavanje proračuna te na točku 2. Nalaza pod naslovima Normativni okvir koji uređuje računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika, Normativni okvir koji uređuje izvještavanje o izvršenju proračuna i Normativni okvir koji uređuje financijsko izvještavanje proračuna i proračunskih korisnika, u kojima su opisane činjenice u vezi s nedovoljno jasnim ili nedostatnim odredbama propisa.

Također, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 3. Nalaza, u dijelu pod naslovom Prihodi od pomoći međunarodnih organizacija, u kojem su opisane činjenice u vezi s korištenjem sredstava pomoći iz Fonda solidarnosti Europske unije, namijenjenih za sanaciju šteta od potresa u Zagrebu te Krapinsko-zagorskoj i Zagrebačkoj županiji.

Nadalje, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 4. Nalaza, u dijelu pod naslovom Rashodi za transfer sredstava Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova, u kojem su opisane činjenice u vezi s tim rashodima.

Osim navedenog, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 5. Nalaza, u dijelu pod naslovom Financijski instrumenti Europske unije u kojem su opisane činjenice u vezi s promjenom načina planiranja i evidentiranja korištenja sredstava primljenih iz fondova Europske unije kroz financijske instrumente te evidentiranja obveza prema fondovima Europske unije za ta utrošena sredstva.

Navedene činjenice nisu utjecale na izražavanje mišljenja.

### *Ostale informacije*

Na temelju odredaba Zakona o proračunu, Ministarstvo financija sastavlja konsolidirani financijski izvještaj državnog proračuna. Konsolidirani financijski izvještaj državnog proračuna obuhvaća zbirne podatke iz financijskih izvještaja svih proračunskih korisnika državnog proračuna i financijskog izvještaja državnog proračuna, iz kojih su isključeni njihovi međusobni odnosi.

Podaci u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna nisu istovjetni podacima u izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Osnovni uzroci razlika su ti što su u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna eliminirani međusobni odnosi proračunskih korisnika, a u izvještaju o izvršenju državnog proračuna nisu te što se u financijskim izvještajima proračunskih korisnika poslovni događaji iskazuju na temelju modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, a u izvještaju o izvršenju državnog proračuna na temelju modificiranog novčanog načela.

Primici od zajmova od međunarodnih financijskih institucija iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2020. u ukupnom iznosu od 904.860.746,00 kn, dok su u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna za 2020. iskazani u iznosu od 882.681.959,00 kn, što je 22.178.787,00 kn manje. Podaci o navedenim primicima u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna nisu točni jer pojedini proračunski korisnici koji su ih ostvarili te primitke nisu iskazali u svojim financijskim izvještajima.

Mišljenje Državnog ureda za reviziju o Godišnjem izvještaju za 2020. ne obuhvaća ostale informacije.

### ***Obveze Ministarstva financija***

Ministarstvo financija, prema odredbi članka 110. Zakona o proračunu, izrađuje godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna i dostavlja ga Vladi Republike Hrvatske do 1. svibnja tekuće godine za prethodnu godinu.

Ministarstvo financija obvezno je uspostaviti efikasne unutarnje kontrole značajne za pripremu podataka i izradu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna u skladu s propisanim računovodstvenim okvirom.

### ***Obveze Državnoga ureda za reviziju***

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), cilj revizije je steći razumno uvjerenje je li godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna kao cjelina sastavljen bez značajno pogrešnog iskazivanja podataka zbog prijevare ili pogreške te sastaviti izvješće o obavljenoj reviziji i izraziti mišljenje o godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. 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 kad ono postoji, jer se revizija obavlja na temelju uzorka te postoji mogućnost da pojedine pogreške ostanu neotkrivene.



Obavljanjem revizije, državni revizori procjenjuju rizike značajno pogrešnog iskazivanja podataka u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. 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 podataka i izradu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna.

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna na temelju kriterija navedenih u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2020., pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

## **II. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2020. GODINU**

Obveza sastavljanja godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna propisana je odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15). Navedenim Zakonom propisani su sadržaj, rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima te objava u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Prema odredbama Zakona o proračunu, Ministarstvo financija godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna za prethodnu godinu dostavlja Vladi Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH) do 1. svibnja, a Vlada RH ga podnosi Hrvatskom saboru na donošenje do 1. lipnja tekuće godine.

### **Državni proračun za 2020.**

U skladu s odredbama Zakona o proračunu, proces planiranja državnog proračuna za 2020. započeo je u veljači 2019. donošenjem uputa Ministarstva financija za izradu trogodišnjih strateških planova, danih ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije. Na temelju strateških planova, Ministarstvo financija izradilo je Program konvergencije za razdoblje 2019. – 2022., a ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije (dalje u tekstu: EU) Nacionalni program reformi za 2019. Na temelju spomenutih dokumenata, koje je u propisanom roku usvojila Vlada RH, te na temelju posebnih preporuka Vijeća EU, Ministarstvo financija izradilo je nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje.

Na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2020. – 2022., koje je usvojila Vlada RH, Ministarstvo financija sastavilo je i dostavilo proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2020. – 2022. Pri izradi prijedloga financijskog plana, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna obvezni su pridržavati se navedenih Uputa te izraditi procjenu prihoda i primitaka i prijedlog plana rashoda i izdataka u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu i proračunskim klasifikacijama.

U svrhu izrade fiskalno održivih proračuna u narednom trogodišnjem razdoblju, proračunski korisnici u izradi prijedloga svojih financijskih planova obvezni su rukovoditi se utvrđenim limitima rashoda po razdjelima državnog proračuna koji se financiraju iz onih izvora financiranja koji utječu na iznos manjka proračuna, a to su: Opći prihodi i primici, Doprinosi te Namjenski primici.

Limitima nije obuhvaćena procjena rashoda koji se financiraju iz drugih izvora financiranja koji ne utječu na iznos manjka proračuna, a to su rashodi koji se financiraju iz sljedećih izvora: Vlastiti prihodi, Prihodi za posebne namjene, Pomoći, Donacije i Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja. Rashodi koji se financiraju iz tih izvora ne utječu na iznos manjka s obzirom na to da se mogu izvršavati u visini naplaćenih te prenesenih, a neutrošenih prihoda iz tih izvora.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu i Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu (Narodne novine 117/19) donio je Hrvatski sabor u prosincu 2019. Hrvatski sabor je u svibnju i studenome 2020. donio Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2022. godinu (Narodne novine 58/20 i 124/20). Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu (Narodne novine 32/20, 42/20, 58/20 i 124/20) donesen je u ožujku, travnju, svibnju i studenome 2020.

Tijekom 2020., kao i nakon donošenja Izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2022. godinu u studenome 2020. (dalje u tekstu: Druge Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2020.), obavljane su preraspodjele sredstava na proračunskim stavkama rashoda. Prema odredbama članka 46. Zakona o proračunu, preraspodjela sredstava na proračunskim stavkama kod proračunskih korisnika ili između proračunskih korisnika, može se izvršiti najviše do 5,0 % rashoda i izdataka na proračunskoj stavci koja se umanjuje, a iznimno najviše do 15,0 %, ako se time osigurava povećanje sredstava nacionalnog učešća za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU. Prema odredbama članka 4. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, sredstva za financiranje projekata koji se refundiraju iz pomoći EU i sredstva učešća Republike Hrvatske planirana u proračunu za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU, mogu se preraspodjeljivati samo između tih projekata i to bez ograničenja unutar istog razdjela organizacijske klasifikacije, a najviše do 15,0 % između projekata različitih razdjela organizacijske klasifikacije, uz suglasnost Ministarstva financija. Prema odredbama članka 4.a Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020., sredstva za saniranje posljedica pandemije, ako za to postoji mogućnost, mogu se, u skladu s potrebama, odlukom Vlade RH osiguravati tijekom proračunske godine preraspodjelom bez ograničenja, odnosno u iznosu većem od propisanoga zakonom kojim se uređuje proračun. O navedenim preraspodjelama, ministar financija je dužan svaka dva tjedna izvještavati Odbor Hrvatskog sabora nadležan za poslove financija. Podaci o preraspodjelama rashoda obavljenim nakon donošenja Drugih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. uključeni su u Tekući plan za 2020.

U Tablici broj 1 daju se podaci iz plana Računa prihoda i rashoda te Računa financiranja za 2020., s projekcijama proračuna za 2021. i 2022., prema podacima iz Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2022. godinu (dalje u tekstu: Državni proračun za 2020.), iz prosinca 2019., podacima iz Izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2022. godinu iz svibnja 2020. (dalje u tekstu: Prve Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2020.), podacima iz Drugih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. te podacima iz Tekućeg plana za 2020.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2020., s projekcijama proračuna za 2021. i 2022., prema podacima iz Državnog proračuna za 2020., Prvih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020., Drugih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. i Tekućeg plana za 2020.

u kn

Redni broj	Opis	Državni proračun za 2020.	Projekcija proračuna za 2021.	Projekcija proračuna za 2022.	Prve Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2020.	Druge Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2020.	Tekući plan za 2020.
	1	2	3	4	5	6	7
<b>A) Račun prihoda i rashoda</b>							
1.	Prihodi poslovanja	144.130.275.511,00	147.751.821.186,00	151.495.404.152,00	121.179.882.890,00	130.255.404.075,00	130.255.404.075,00
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.009.323.632,00	1.035.750.396,00	1.037.764.034,00	770.378.781,00	847.353.949,00	847.353.949,00
3.	Ukupno prihodi (1 + 2)	145.139.599.143,00	148.787.571.582,00	152.533.168.186,00	121.950.261.671,00	131.102.758.024,00	131.102.758.024,00
4.	Rashodi poslovanja	141.374.436.695,00	143.609.717.834,00	146.146.168.108,00	141.516.699.726,00	150.162.797.999,00	150.161.659.542,00
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	5.917.622.735,00	5.378.755.112,00	4.598.275.489,00	5.775.359.704,00	5.727.882.972,00	5.729.021.429,00
6.	Ukupno rashodi (4 + 5)	147.292.059.430,00	148.988.472.946,00	150.744.443.597,00	147.292.059.430,00	155.890.680.971,00	155.890.680.971,00
7.	Razlika – manjak ili višak (3 - 6)	-2.152.460.287,00	-200.901.364,00	1.788.724.589,00	-25.341.797.759,00	-24.787.922.947,00	-24.787.922.947,00
<b>B) Račun financiranja</b>							
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	30.543.889.351,00	24.791.518.683,00	31.739.078.067,00	63.412.227.716,00	62.974.806.056,00	62.974.806.056,00
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	30.117.860.385,00	23.004.909.550,00	31.509.165.429,00	38.141.583.548,00	36.086.193.542,00	36.086.193.542,00
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	6.946.308.718,00	5.219.877.397,00	6.805.585.166,00	7.188.287.548,00	7.188.287.547,00	7.188.287.547,00
11.	Planirani prijenos depozita u narednu godinu	5.219.877.397,00	6.805.585.166,00	8.824.222.393,00	7.117.133.957,00	9.288.977.114,00	9.288.977.114,00
12.	Netofinanciranje (8 - 9 + 10 - 11)	2.152.460.287,00	200.901.364,00	-1.788.724.589,00	25.341.797.759,00	24.787.922.947,00	24.787.922.947,00
<b>C) Sveukupno proračunska sredstva</b>							
13.	Ukupno prihodi i primici (3 + 8)	175.683.488.494,00	173.579.090.265,00	184.272.246.253,00	185.362.489.387,00	194.077.564.080,00	194.077.564.080,00
14.	Ukupno rashodi i izdaci (6 + 9)	177.409.919.815,00	171.993.382.496,00	182.253.609.026,00	185.433.642.978,00	191.976.874.513,00	191.976.874.513,00
15.	Promjene u stanju depozita (13 - 14) = (11 - 10)	-1.726.431.321,00	1.585.707.769,00	2.018.637.227,00	-71.153.591,00	2.100.689.567,00	2.100.689.567,00

U posebnom dijelu Državnog proračuna za 2020., osim prema organizacijskoj, programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, rashodi su iskazani i prema izvorima financiranja.

Od 2015. državnim proračunom obuhvaćeni su vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika, koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate na račun državnog proračuna, kao i rashodi koji se njima financiraju. Prema Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, to se u 2020. odnosi na proračunske korisnike u visokom obrazovanju, javne institute, Sveučilišni računski centar (SRCE), Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Nacionalnu i sveučilišnu knjižnicu, Hrvatsku maticu iseljenika, proračunske korisnike u pravosuđu – sustavu izvršenja sankcija, ustanove u socijalnoj skrbi, kulturi i zdravstvu, nacionalne parkove, parkove prirode, Agenciju za elektroničke medije, Hrvatsku agenciju za civilno zrakoplovstvo, Hrvatsku energetska regulatornu agenciju, Hrvatsku regulatornu agenciju za mrežne djelatnosti te na prihode od pruženih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu.

Na mrežnim stranicama Ministarstva financija objavljeno je Obrazloženje Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. i projekcija za 2021. i 2022. (dalje u tekstu: Obrazloženje). Prema Obrazloženju, plan prihoda temeljen je na očekivanom rastu bruto domaćeg proizvoda (dalje u tekstu: BDP) od 2,5 % u 2020. te 2,4 % u 2021. i 2022.

Državnim proračunom za 2020., ukupni prihodi za 2020. planirani su u iznosu od 145.139.599.143,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2019. više za 9.059.370.147,00 kn ili 6,7 %. Porezni prihodi, koji su planirani u iznosu od 84.092.618.229,00 kn, vrijednosno su najznačajniji i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 57,9 %. Doprinosi za mirovinsko osiguranje u ukupno planiranim prihodima sudjeluju sa 17,2 %, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna s 12,9 %, a prihodi od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) na temelju ugovornih obveza s 5,1 %.

Ukupni rashodi za 2020. planirani su u iznosu od 147.292.059.430,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2019. više za 7.023.555.280,00 kn ili 5,0 %. Na rashode koji se financiraju iz izvora koji izravno utječu na iznos manjka državnog proračuna (iz Općih prihoda i primitaka, Doprinosa te Namjenskih primitaka) odnosi se 115.115.722.543,00 kn, a na rashode koji se financiraju iz izvora financiranja koji izravno ne utječu na iznos manjka državnog proračuna (iz Vlastitih prihoda, Prihoda za posebne namjene, Pomoći, Donacija i Prihoda od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja) 32.176.336.887,00 kn. Vrijednosno najznačajniji planirani rashodi u iznosu od 51.380.583.379,00 kn odnose se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji u ukupno planiranim rashodima sudjeluju s 34,9 %. Većinu navedenih rashoda čine rashodi za mirovine i mirovinska primanja koji su planirani u iznosu od 42.619.259.629,00 kn. Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna planirani su u iznosu od 29.825.154.580,00 kn ili 20,2 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene, planirani u iznosu od 22.800.377.580,00 kn, u ukupnim rashodima sudjeluju s 15,5 %. Financijski rashodi koji se uglavnom odnose na troškove servisiranja javnog duga planirani su u iznosu od 8.057.926.522,00 kn i u ukupnim rashodima sudjeluju s 5,5 %.

Državnim proračunom za 2020., deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, planiran je u iznosu od 2.152.460.287,00 kn. U odnosu na 2019., deficit je planiran u manjem iznosu za 2.035.814.867,00 kn.

Primici su planirani u iznosu od 30.543.889.351,00 kn, a izdaci u iznosu od 30.117.860.385,00 kn.

Zbog pojave pandemije i njezina nepovoljnog utjecaja na gospodarske aktivnosti, u travnju je procijenjeno da se očekuje pad BDP-a od 9,4 %, te je bilo potrebno izmijeniti doneseni Državni proračun za 2020. Prve Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2020. donesene su u svibnju 2020. Prema obrazloženju, prihodi državnog proračuna planirani Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. temelje se na očekivanom padu gospodarske aktivnosti uslijed pandemije, na mjerama porezne politike koje je Vlada RH donijela kako bi pružila potporu gospodarstvu i građanima te na fiskalnim učincima provedenog poreznog rasterećenja iz 2019. i učincima poreznih izmjena iz 2020. Također, na pojedinim planiranim stavkama rashoda bilo je potrebno osigurati sredstva za provedbu mjera za očuvanje radnih mjesta kod poslodavaca kojima je zbog posebnih okolnosti uvjetovanih pandemijom narušena gospodarska aktivnost, kao i za financiranje drugih troškova, aktivnosti i projekata koji su povezani uz nastupanje posebnih okolnosti. Osim navedenih, osigurana su i sredstva novčane pomoći za privremenu i nužnu zaštitu te popravak obiteljskih kuća i zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba i okolice. Za financiranje navedenih mjera sredstva su osigurana iz ušteda ministarstava i drugih državnih tijela te nije došlo do povećanja ukupnih rashoda.

Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. prihodi su planirani u iznosu od 121.950.261.671,00 kn, što je u odnosu na planirane Državnim proračunom za 2020. manje za 23.189.337.472,00 kn ili 16,0 %. Prihodi od poreza manje su planirani za 18.067.026.494,00 kn, prihodi od doprinosa za 3.790.979.032,00 kn, pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU za 502.893.050,00 kn, a prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada za 438.508.692,00 kn.

Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. rashodi su planirani u iznosu od 147.292.059.430,00 kn, što je jednako iznosu rashoda planiranih Državnim proračunom za 2020. Manje su planirani rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna za 2.168.687.566,00 kn, rashodi za kapitalne pomoći za 989.453.510,00 kn, financijski rashodi za 683.489.045,00 kn te materijalni rashodi za 588.201.629,00 kn. Više su planirani rashodi za subvencije za 4.990.085.234,00 kn te naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade za 327.902.896,00 kn.

Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, planiran je Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. u iznosu od 25.341.797.759,00 kn, što je 23.189.337.472,00 kn više od planiranog Državnim proračunom za 2020.

Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. primici su više planirani za 32.868.338.365,00 kn, a izdaci za 8.023.723.163,00 kn od planiranih Državnim proračunom za 2020.

Druge Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2020. donesene su u studenome 2020. Prema obrazloženju, turistički rezultati iznad očekivanja te pojačani priljev sredstava iz fondova EU utjecali su na veće ostvarenje prihoda u odnosu na planirane Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. Također, na pojedinim planiranim stavkama rashoda bilo je potrebno osigurati sredstva za nastavak provedbe mjera potpore gospodarstvenicima čija je gospodarska aktivnost smanjena uslijed pandemije.

Osim toga, osigurana su i sredstva za sanaciju sektora zdravstva, povećana su izdvajanja za mirovine i nezaposlene te prava iz sustava socijalne skrbi, osigurana su dodatna sredstva za prvu fazu obnove zgrada oštećenih potresom koji je pogodio Grad Zagreb i okolice te za financiranje prve faze projekta terminala za ukapljeni prirodni plin na Krku.

Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. prihodi su planirani u iznosu od 131.102.758.024,00 kn, što je u odnosu na planirane Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. više za 9.152.496.353,00 kn ili 7,5 %. Prihodi od poreza više su planirani za 5.938.700.000,00 kn, prihodi od doprinosa za 1.500.000.000,00 kn, pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU za 904.003.992,00 kn, a prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza za 662.869.320,00 kn.

Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. rashodi su planirani u iznosu od 155.890.680.971,00 kn, što je u odnosu na planirane Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. više za 8.598.621.541,00 kn ili 5,8 %. Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna više su planirani za 2.480.827.878,00 kn, financijski rashodi za 1.426.574.166,00 kn, subvencije za 1.328.434.692,00 kn, materijalni rashodi za 1.125.028.817,00 kn, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade za 981.237.803,00 kn, a rashodi za zaposlene za 839.264.621,00 kn.

Deficit državnog proračuna planiran je Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. u iznosu od 24.787.922.947,00 kn, što je 553.874.812,00 kn manje od planiranog Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020.

U odnosu na Prve Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2020., Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. primici su manje planirani za 437.421.660,00 kn, a izdaci za 2.055.390.006,00 kn.

Tijekom 2020., prema odlukama Vlade RH, preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama rashoda u ukupnom iznosu od 2.790.635.636,00 kn, a prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu od 1.888.246.991,00 kn. Preraspodjelama rashoda obavljenim nakon donošenja Drugih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. smanjena su planirana sredstva za rashode poslovanja, a povećana planirana sredstva za rashode za nabavu nefinancijske imovine za 1.138.457,00 kn.

Državnim proračunom za 2020. rashodi i izdaci su za 2020. planirani ukupno u iznosu od 177.409.919.815,00 kn, a Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. u iznosu od 191.976.874.513,00 kn.

Prema projekcijama, rashodi i izdaci za 2021. projicirani su u iznosu od 171.993.382.496,00 kn, a za 2022. u iznosu od 182.253.609.026,00 kn.

## Izvršenje Državnog proračuna za 2020.

Prema odredbama članka 108. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna sadrži devet elemenata:

- opći dio proračuna koji čini Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja na razini odjeljka ekonomske klasifikacije
- posebni dio proračuna po organizacijskoj i programskoj klasifikaciji te razini odjeljka ekonomske klasifikacije
- izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala
- izvještaj o korištenju proračunske zalihe
- izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima
- obrazloženje makroekonomskih pokazatelja
- obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka
- deficit općeg proračuna te
- izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom.

Sadržaj svakog od elemenata godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna detaljnije je propisan Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13, 102/17, 1/20 i 147/20). Ministarstvo financija sastavilo je Godišnji izvještaj za 2020. koji sadrži osam elemenata, s obzirom na to da je izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom sastavljen u okviru izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala.

U tablici u nastavku daju se osnovni podaci o izvršenju državnog proračuna za 2020., prema podacima iz Općeg dijela Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2020., iz Sažetka.

Tablica broj 2

### Izvršenje državnog proračuna za 2020.

u kn

Redni broj	Opis	Tekući plan za 2020.	Ostvareno za 2020.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
<b>A) Račun prihoda i rashoda</b>				
1.	Prihodi poslovanja	130.255.404.075,00	131.048.124.894,00	100,6
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	847.353.949,00	530.334.477,00	62,6
3.	Ukupno prihodi (1 + 2)	131.102.758.024,00	131.578.459.371,00	100,4
4.	Rashodi poslovanja	150.161.659.542,00	148.666.526.053,00	99,0
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	5.729.021.429,00	4.893.891.904,00	85,4
6.	Ukupno rashodi (4 + 5)	155.890.680.971,00	153.560.417.957,00	98,5
7.	Razlika prihoda i rashoda (3 - 6)	-24.787.922.947,00	-21.981.958.586,00	88,7
<b>B) Račun financiranja</b>				
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	62.974.806.056,00	64.709.523.412,00	102,8
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	36.086.193.542,00	34.949.397.548,00	96,8
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	7.188.287.547,00	7.188.287.547,00	100,0
11.	Prijenos depozita u narednu godinu	9.288.977.114,00	14.966.454.825,00	161,1
12.	Netofinanciranje (8 - 9 + 10 - 11)	24.787.922.947,00	21.981.958.586,00	88,7
<b>C) Sveukupno proračunska sredstva</b>				
13.	Ukupno prihodi i primici (3 + 8)	194.077.564.080,00	196.287.982.783,00	101,1
14.	Ukupno rashodi i izdaci (6 + 9)	191.976.874.513,00	188.509.815.505,00	98,2
15.	Promjene u stanju depozita (13 - 14) = (11 - 10)	2.100.689.567,00	7.778.167.278,00	370,3



Ukupni prihodi za 2020. iskazani su u iznosu od 131.578.459.371,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu od 153.560.417.957,00 kn te je iskazan manjak prihoda, odnosno deficit državnog proračuna u iznosu od 21.981.958.586,00 kn.

Manjak prihoda državnog proračuna iskazan je u manjem iznosu od plana za 2.805.964.361,00 kn. Na ostvarenje manjka u manjem iznosu od plana utjecalo je ostvarenje prihoda u većem iznosu od plana za 475.701.347,00 kn i izvršenje rashoda u manjem iznosu od plana za 2.330.263.014,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u iznosu od 64.709.523.412,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu od 34.949.397.548,00 kn te je iskazan višak primitaka u iznosu od 29.760.125.864,00 kn.

Prema podacima iz Obrazloženja ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka za 2020., nenaplaćena potraživanja za prihode državnog proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna na koncu 2020. iznose 11.761.797.631,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajnija u iznosu od 6.466.302.464,00 kn odnose na Ministarstvo financija.

Dospjele nepodmirene obveze proračunskih korisnika državnog proračuna koncem 2020. iznose 3.061.038.063,00 kn, a vrijednosno najznačajnije u iznosu od 2.923.361.292,00 kn odnose se na proračunske korisnike iz razdjela Ministarstva zdravstva.

#### a) Račun prihoda i rashoda

U tablici u nastavku daju se podaci o prihodima državnog proračuna za 2020.

Tablica broj 3

#### Prihodi državnog proračuna za 2020.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
<b>I.</b>	<b>Prihodi poslovanja</b>	<b>130.255.404.075,00</b>	<b>131.048.124.894,00</b>	<b>100,6</b>
1.	Prihodi od poreza	71.964.291.735,00	73.148.241.544,00	101,6
1.1.	– Porez na dobit	9.030.890.443,00	9.306.092.983,00	103,0
1.2.	– Porezi na robu i usluge	62.582.310.358,00	63.474.383.219,00	101,4
1.3.	– Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	349.971.826,00	367.303.169,00	105,0
1.4.	– Ostali prihodi od poreza	1.119.108,00	462.173,00	41,3
2.	Doprinosi	22.706.551.955,00	22.760.613.524,00	100,2
2.1.	– Doprinosi za mirovinsko osiguranje	22.699.157.508,00	22.748.953.892,00	100,2
2.2.	– Doprinosi za zapošljavanje	7.394.447,00	11.659.632,00	157,7
3.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	19.157.119.315,00	18.193.028.827,00	95,0
3.1.	– Pomoći od inozemnih vlada	5.859.507,00	8.144.399,00	139,0
3.2.	– Pomoći od međunarodnih organizacija	18.586.110.418,00	17.661.904.983,00	95,0
3.3.	– Pomoći iz proračuna	50.000,00	0,00	0,0
3.4.	– Pomoći od ostalih subjekata unutar općeg proračuna	64.883.249,00	51.972.760,00	80,1

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
3.5.	– Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	225.171.117,00	165.666.526,00	73,6
3.6.	– Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava	13.388.934,00	4.471.498,00	33,4
3.7.	– Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	261.656.090,00	300.868.661,00	115,0
4.	Prihodi od imovine	2.266.074.156,00	3.025.282.007,00	133,5
4.1.	– Prihodi od financijske imovine	1.403.330.368,00	2.167.373.308,00	154,4
4.2.	– Prihodi od nefinancijske imovine	570.423.182,00	562.652.564,00	98,6
4.3.	– Prihodi od kamata na dane zajmove	292.320.606,00	295.256.135,00	101,0
5.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	4.163.396.464,00	3.870.769.754,00	93,0
5.1.	– Upravne i administrativne pristojbe	634.885.085,00	651.466.759,00	102,6
5.2.	– Prihodi po posebnim propisima	3.528.511.379,00	3.219.302.995,00	91,2
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i donacija	1.247.966.383,00	1.245.676.527,00	99,8
6.1.	– Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga	1.058.667.573,00	1.019.930.028,00	96,3
6.2.	– Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna	189.298.810	225.746.499,00	119,3
7.	Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	8.187.838.111,00	8.178.516.736,00	99,9
8.	Kazne i upravne mjere i ostali prihodi	562.165.956,00	625.995.975,00	111,4
<b>II.</b>	<b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>	<b>847.353.949,00</b>	<b>530.334.477,00</b>	<b>62,6</b>
9.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	89.429.789,00	89.783.075,00	100,4
10.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	455.349.160,00	336.382.399,00	73,9
11.	Prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine	302.575.000,00	104.169.003,00	34,4
	<b>Ukupno prihodi (I. + II.)</b>	<b>131.102.758.024,00</b>	<b>131.578.459.371,00</b>	<b>100,4</b>

Naplata i prikupljanje prihoda državnog proračuna propisani su Zakonom o proračunu, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, godišnjim naredbama o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa i prihoda za financiranje drugih javnih potreba te drugim propisima.

Ukupni prihodi iskazani su u iznosu od 131.578.459.371,00 kn, što je 475.701.347,00 kn ili 0,4 % više od planiranih. U iznosu većem od planiranog iskazani su prihodi od poreza za 1.183.949.809,00 kn, prihodi od imovine za 759.207.851,00 kn, prihodi od kazni, upravnih mjera i ostali prihodi za 63.830.019,00 kn te doprinosi za 54.061.569,00 kn.

U iznosu manjem od planiranog iskazane su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna za 964.090.488,00 kn, prihodi od prodaje nefinancijske imovine za 317.019.472,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada za 292.626.710,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza za 9.321.375,00 kn te prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija za 2.289.856,00 kn.

U odnosu na 2019., kada su prihodi iskazani u iznosu od 139.919.657.567,00 kn, iskazani prihodi za 2020. manji su za 8.341.198.196,00 kn ili 6,0 %. Na smanjenje prihoda uglavnom su utjecali prihodi od poreza koji su manji za 9.588.010.638,00 kn, doprinosi koji su manji za 1.374.024.623,00 kn te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada koji su manji za 886.091.952,00 kn. Značajnije povećanje prihoda u odnosu na 2019. odnosi se na pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koji su veći za 3.392.047.827,00 kn.

Smanjenje prihoda od poreza i doprinosa u odnosu na 2019. rezultat je pada gospodarske aktivnosti uslijed pandemije i mjera pomoći gospodarstvu tijekom 2020. U uvjetima pandemije, Vlada RH donijela je dva paketa mjera pomoći gospodarstvu i građanima usmjerenih na ublažavanje negativnih posljedica u pojedinim sektorima. Prvim paketom mjera donesenim 17. ožujka 2020. prihvaćeni su prijedlozi više mjera za pomoć gospodarstvu, u okviru kojih su i odgoda ili obročna otplata javnih davanja. U tom smislu je po hitnom postupku izmijenjeno više zakona.

Na sjednici Vlade RH 2. travnja 2020. donesen je zaključak o utvrđivanju druge skupine mjera za pomoć gospodarstvu čija je provedba u nadležnosti Ministarstva financija i Ministarstva rada i mirovinskog sustava. Između ostalog, zaključeno je da će svi porezni obveznici kojima je rad zabranjen, onemogućen ili znatno otežan biti u cijelosti ili djelomično oslobođeni plaćanja javnih davanja koja dospijevaju tijekom travnja, svibnja i lipnja 2020. Također, zaključeno je da će poslodavci koji koriste potpore Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje u tekstu: HZZ) za očuvanje radnih mjesta u sektorima pogođenim pandemijom biti oslobođeni plaćanja pripadajućih doprinosa te da se plaćanje porezne obveze poreza na dodanu vrijednost može odgoditi sve dok se ne naplate izdani računi.

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su iskazani u iznosu od 73.148.241.544,00 kn i čine 55,6 % ukupnih prihoda u 2020. U odnosu na 2019. manji su za 11,6 %. U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji su porezi na robu i usluge u iznosu od 63.474.383.219,00 kn, koji čine 86,8 % poreznih prihoda. U okviru poreza na robu i usluge, najznačajniji je porez na dodanu vrijednost u iznosu od 47.205.027.484,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluje sa 64,5 %. Posebni porezi i trošarine u iznosu od 14.536.501.071,00 kn u poreznim prihodima sudjeluju s 19,9 %. Zatim slijede porez na dobit u iznosu od 9.306.092.983,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluje s 12,7 %, te porezi i naknade od igara na sreću u iznosu od 1.285.401.652,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluju s 1,8 %.

Prihodi od doprinosa u iznosu od 22.760.613.524,00 kn čine 17,3 % ukupnih prihoda. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu od 22.748.953.892,00 kn i doprinose za zapošljavanje u iznosu od 11.659.632,00 kn. U odnosu na 2019. prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje manji su za 4,9 %. Od početka 2019. ukinuta je obveza plaćanja doprinosa za zapošljavanje, a iskazani prihodi od tog doprinosa odnose se na zakašnjele uplate obveza za prijašnja razdoblja.

Prihodi od poreza i doprinosa iznose ukupno 95.908.855.068,00 kn i čine 72,9 % ukupnih prihoda državnog proračuna. Svi drugi prihodi iznose 35.669.604.303,00 kn i čine 27,1 % ukupnih prihoda državnog proračuna.

U okviru drugih prihoda, vrijednosno su značajniji prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu od 18.193.028.827,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu od 8.178.516.736,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu od 3.870.769.754,00 kn i prihodi od imovine u iznosu od 3.025.282.007,00 kn.

U okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koji su iskazani u iznosu od 18.193.028.827,00 kn vrijednosno najznačajniji u iznosu od 17.661.904.983,00 kn odnose se na pomoći od međunarodnih organizacija.

Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu od 8.178.516.736,00 kn odnose se na prihode državnih zdravstvenih ustanova.

Vrijednosno najznačajniji prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada odnose se na prihode od sufinanciranja cijene usluge, participacije i slično (nacionalni parkovi, ustanove u kulturi i znanosti) u iznosu od 1.197.645.062,00 kn.

Prihodi od imovine iskazani u iznosu od 3.025.282.007,00 kn odnose se na prihode od financijske imovine u iznosu od 2.167.373.308,00 kn, nefinancijske imovine u iznosu od 562.652.564,00 kn te od kamata na dane zajmove u iznosu od 295.256.135,00 kn.

U okviru prihoda od financijske imovine, vrijednosno značajniji su prihodi iz dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija u iznosu od 1.010.720.462,00 kn i prihodi od pozitivnih tečajnih razlika u iznosu od 537.473.525,00 kn. Prihodi iz dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija veći su u odnosu na 2019. za 532.221.587,00 kn ili 111,2 %. Vrijednosno značajnija sredstva s osnove dobiti uplatili su društvo Hrvatska elektroprivreda d.d. u iznosu od 664.384.597,00 kn, Hrvatska narodna banka (dalje u tekstu: HNB) u iznosu od 117.409.039,00 kn, Financijska agencija u iznosu od 40.036.946,00 kn te društvo Odašiljači i veze d.o.o. u iznosu od 31.327.443,00 kn.

U okviru prihoda od nefinancijske imovine, vrijednosno značajniji odnose se na prihode od naknada za koncesije u iznosu od 223.857.747,00 kn, naknada za korištenje nefinancijske imovine u iznosu od 209.274.371,00 kn te prihode od zakupa i iznajmljivanja imovine u iznosu od 98.082.029,00 kn. Prihodi od naknada za koncesije manji su u odnosu na 2019. za 135.272.822,00 kn ili 37,7 %. Najznačajnije smanjenje odnosi se na naknade za koncesije u javnim telekomunikacijama i za uporabu radiofrekvencija, jer se već nekoliko godina unatrag donose podzakonski akti kojima se olakšava poslovanje poduzetnicima koji obavljaju te djelatnosti.

U okviru prihoda od kamata na dane zajmove, vrijednosno najznačajniji prihodi u iznosu od 260.776.993,00 kn odnose se na kamate na zajmove dane društvima Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o. i Autocesta Rijeka-Zagreb d.d.

U okviru prihoda od prodaje nefinancijske imovine, koji su iskazani u iznosu od 530.334.477,00 kn, značajniji su prihodi od prodaje građevinskih objekata u iznosu od 331.350.852,00 kn te od prodaje zaliha u iznosu od 104.169.003,00 kn. U odnosu na 2019., prihodi od prodaje nefinancijske imovine manji su za 317.019.472,00 kn ili 37,4 %.

U tablici u nastavku daju se podaci o rashodima državnog proračuna za 2020.

Tablica broj 4

## Rashodi državnog proračuna za 2020.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
<b>I.</b>	<b>Rashodi poslovanja</b>	<b>150.161.659.542,00</b>	<b>148.666.526.053,00</b>	<b>99,0</b>
1.	Rashodi za zaposlene	23.105.646.665,00	22.927.710.626,00	99,2
1.1.	– Plaće	18.977.926.935,00	18.809.460.367,00	99,1
1.2.	– Ostali rashodi za zaposlene	797.695.414,00	824.587.776,00	103,4
1.3.	– Doprinosi na plaće	3.330.024.316,00	3.293.662.483,00	98,9
2.	Materijalni rashodi	15.300.816.643,00	14.300.733.662,00	93,5
2.1.	– Naknade troškova zaposlenima	1.236.945.557,00	1.092.408.027,00	88,3
2.2.	– Rashodi za materijal i energiju	6.071.761.878,00	5.744.569.114,00	94,6
2.3.	– Rashodi za usluge	7.126.634.618,00	6.692.983.509,00	93,9
2.4.	– Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	69.243.831,00	41.483.056,00	59,9
2.5.	– Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	796.230.759,00	729.289.956,00	91,6
3.	Financijski rashodi	8.583.722.626,00	8.650.565.874,00	100,8
3.1.	– Kamate za izdane vrijednosne papire	7.012.760.687,00	7.012.452.055,00	100,0
3.2.	– Kamate za primljene kredite i zajmove	593.483.223,00	588.357.440,00	99,1
3.3.	– Ostali financijski rashodi	977.478.716,00	1.049.756.379,00	107,4
4.	Subvencije	14.470.798.877,00	14.244.591.194,00	98,4
4.1.	– Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	747.625.233,00	723.401.030,00	96,8
4.2.	– Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	7.030.253.589,00	6.931.386.233,00	98,6
4.3.	– Subvencije trgovačkim društvima, zadrugama, poljoprivrednicima i obrtnicima iz EU sredstava	6.692.920.055,00	6.589.803.931,00	98,5
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	30.561.877.622,00	30.624.045.434,00	100,2
5.1.	– Pomoći inozemnim vladama	85.889.257,00	93.273.618,00	108,6
5.2.	– Pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU	4.025.541.794,00	4.034.690.517,00	100,2
5.3.	– Pomoći unutar općeg proračuna	11.913.970.169,00	11.971.035.504,00	100,5
5.4.	– Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna	9.533.088.857,00	9.527.984.080,00	100,0
5.5.	– Pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	4.677.241.160,00	4.680.582.176,00	100,1
5.6.	– Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	326.146.385,00	316.479.539,00	97,0
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	51.620.842.280,00	51.421.759.019,00	99,6
6.1.	– Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	37.345.818.128,00	37.319.372.855,00	99,9
6.2.	– Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	14.275.024.152,00	14.102.386.164,00	98,8

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
7.	Ostali rashodi	6.517.954.829,00	6.497.120.244,00	99,7
7.1.	– <i>Tekuće donacije</i>	2.992.822.934,00	2.755.021.444,00	92,1
7.2.	– <i>Kapitalne donacije</i>	489.669.035,00	482.605.621,00	98,6
7.3.	– <i>Kazne, penali i naknade štete</i>	218.387.777,00	194.602.529,00	89,1
7.4.	– <i>Izvanredni rashodi (Proračunska zaliha)</i>	142.000.000,00	0,00	0,0
7.5.	– <i>Kapitalne pomoći</i>	2.675.075.083,00	3.064.890.650,00	114,6
<b>II.</b>	<b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>	<b>5.729.021.429,00</b>	<b>4.893.891.904,00</b>	<b>85,4</b>
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	219.394.954,00	235.391.297,00	107,3
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	4.058.632.498,00	3.430.306.563,00	84,5
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	1.221.251,00	1.374.001,00	112,5
11.	Strateške zalihe	755.938.595,00	653.652.002,00	86,5
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	693.834.131,00	573.168.041,00	82,6
<b>Ukupno rashodi (I. + II.)</b>		<b>155.890.680.971,00</b>	<b>153.560.417.957,00</b>	<b>98,5</b>

Rashodi državnog proračuna planiraju se i izvršavaju putem financijskih planova proračunskih korisnika, izvanproračunskog korisnika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje u tekstu: HZMO) te proračunske glave Ministarstva financija 02506 – Ostali izdaci države. Putem proračunske glave 02506 – Ostali izdaci države planiraju se i izvršavaju rashodi za aktivnosti i programe koji u pravilu nisu u djelokrugu drugih proračunskih korisnika. Vrijednosno najznačajniji rashodi navedene proračunske glave odnose se na kamate i naknade u vezi sa zaduživanjem te na doprinos Republike Hrvatske EU proračunu.

Rashodi proračunskih korisnika izvršavaju se putem njihovih zahtjeva za plaćanje te su, prema odredbama Zakona o proračunu, za zakonito i namjensko izvršavanje tih rashoda odgovorni čelnici proračunskih korisnika.

Rashodi za 2020. iskazani su u iznosu od 153.560.417.957,00 kn, što je 2.330.263.014,00 kn ili 1,5 % manje od planiranih. Većina rashoda ostvarena je u okviru planiranih iznosa, a značajnije smanjenje u odnosu na plan odnosi se na materijalne rashode koji su manji za 1.000.082.981,00 kn ili 6,5 % te na rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine (građevinske objekte te postrojenja i opremu) koji su manji za 628.325.935,00 kn ili 15,5 %. Značajnije povećanje u odnosu na plan odnosi se na financijske rashode koji su veći za 66.843.248,00 kn ili 0,8 % te rashode za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna koji su veći za 62.167.812,00 kn ili 0,2 %.

U odnosu na 2019. rashodi su veći za 13.690.354.093,00 kn ili 9,8 %. Na značajno povećanje rashoda utjecala je pandemija. Pojedini rashodi su veći, a pojedini manji u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno značajnija povećanja odnose se na pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna koje su veće za 14.569.041.935,00 kn ili 90,7 % te subvencije koje su veće za 7.051.201.708,00 kn ili 98,0 %.

Značajnija smanjenja u odnosu na prethodnu godinu odnose se na rashode za zaposlene koji su manji za 6.673.703.416,00 kn ili 22,5 % (zbog promjene načina evidentiranja rashoda za zaposlenike osnovnih i srednjih škola) te na financijske rashode koji su manji za 2.231.771.250,00 kn ili 20,5 %.

Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna značajno su veće u odnosu na 2019., najvećim dijelom zbog promjena u načinu iskazivanja pojedinih rashoda. Rashodi za zaposlene osnovnih i srednjih škola prijašnjih godina planirani su i iskazivani u okviru rashoda za zaposlene Ministarstva znanosti i obrazovanja. S obzirom na to da su osnovne i srednje škole najvećim dijelom proračunski korisnici lokalnih proračuna, od 2020. sredstva za financiranje rashoda za zaposlene osnovnih i srednjih škola planiraju se najvećim dijelom u okviru pomoći danih u inozemstvo i unutar općeg proračuna. Zbog toga, istodobno s povećanjem pomoći danih u inozemstvo i unutar općeg proračuna, u 2020. smanjili su se rashodi za zaposlene. Nadalje, do povećanja rashoda za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, između ostalog, došlo je i zbog promjena u načinu planiranja i iskazivanja sredstava koja su prema posebnim propisima namijenjena društvima HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o., Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. i Hrvatske autoceste d.o.o. te su prije planirana u okviru subvencija i ostalih rashoda, a u 2020. u okviru pomoći. Subvencije su u odnosu na prethodnu godinu značajno veće, najvećim dijelom zbog provođenja mjera pomoći gospodarstvu zbog pandemije.

U strukturi rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu od 51.421.759.019,00 kn te čine 33,5 % ukupnih rashoda. Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna čine 19,9 %, rashodi za zaposlene 14,9 %, materijalni rashodi i subvencije po 9,3 %, financijski rashodi 5,6 %, ostali rashodi 4,3 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 3,2 % ukupnih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno su značajniji rashodi za mirovine i mirovinska primanja, naknade u sustavu socijalne skrbi te naknade nezaposlenima.

Rashodi za mirovine i mirovinska primanja iskazane su u okviru HZMO-a u iznosu od 42.163.312.845,00 kn. Od navedenog iznosa, 22.281.599.518,00 kn financirano je iz doprinosa za mirovinsko osiguranje, 19.880.583.869,00 kn iz općih prihoda i primitaka državnog proračuna, a 1.116.948,00 kn iz ostalih prihoda za posebne namjene. U okviru HZMO-a iskazane su i naknade koje se odnose na doplatak za djecu u iznosu od 1.287.362.148,00 kn.

Vrijednosno značajnije naknade u sustavu socijalne skrbi iskazane su u okviru aktivnosti Dodatni roditeljni dopust i oprema za novorođeno dijete u iznosu od 1.759.439.877,00 kn, Osobna invalidnina u iznosu od 671.242.820,00 kn, Trajna prava (osobna invalidnina, obiteljska invalidnina, naknade i drugo) u iznosu od 650.141.848,00 kn te Doplatak za pomoć i njegu u iznosu od 572.901.302,00 kn.

Naknade nezaposlenima iskazane su u okviru HZZ-a u iznosu od 1.157.480.505,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna iskazani su u iznosu od 30.624.045.434,00 kn. Vrijednosno najznačajniji navedeni rashodi iskazani su u okviru Ministarstva znanosti i obrazovanja u iznosu od 10.245.223.351,00 kn, od čega se 8.574.802.452,00 kn odnosi na rashode za plaće zaposlenika osnovnih i srednjih škola. Drugi vrijednosno značajniji rashodi za pomoći iskazani su u okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture u iznosu od 4.960.783.288,00 kn, od čega se 3.794.661.300,00 kn odnosi na pomoći dane društvima iz sektora cestovne i željezničke infrastrukture i željezničkog prijevoza.

U okviru Ministarstva zdravstva pomoći su iskazane u iznosu od 4.879.340.079,00 kn, od čega se 3.769.214.996,00 kn odnosi na transfer proračunskih sredstava HZZO-u na temelju odredaba Zakona o zdravstvenom osiguranju. U okviru proračunske glave Ministarstva financija 02506 – Ostali izdaci države pomoći su iskazane u iznosu od 4.710.477.168,00 kn, od čega se 4.005.091.931,00 kn odnosi na doprinos Republike Hrvatske EU proračunu.

U okviru materijalnih rashoda iskazanih u iznosu od 14.300.733.662,00 kn, vrijednosno značajniji rashodi odnose se na rashode za usluge u iznosu od 6.692.983.509,00 kn te rashode za materijal i energiju u iznosu od 5.744.569.114,00 kn. U okviru rashoda za usluge, vrijednosno značajniji su rashodi za intelektualne i osobne usluge u iznosu od 1.200.497.168,00 kn, usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu od 1.062.197.950,00 kn te zakupnine i najamnine u iznosu od 1.006.757.701,00 kn. U okviru rashoda za materijal i energiju, vrijednosno najznačajniji su rashodi za materijal i sirovine u iznosu od 4.322.920.818,00 kn, koji se najvećim dijelom odnose na lijekove i medicinski potrošni materijal.

Rashodi za subvencije iskazani su u iznosu od 14.244.591.194,00 kn, od čega su iskazani u okviru HZZ-a u iznosu od 7.882.472.777,00 kn te Ministarstva poljoprivrede u iznosu od 4.493.904.945,00 kn. Vrijednosno najznačajnije subvencije iskazane u okviru HZZ-a u iznosu od 7.336.674.283,00 kn odnose se na potpore za očuvanje radnih mjesta, skraćivanje radnog vremena i oporavak od krize izazvane pandemijom. Vrijednosno najznačajnije subvencije iskazane u okviru Ministarstva poljoprivrede odnose se na izravna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima u iznosu od 3.035.315.430,00 kn, od čega je iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EPJF) financirano 2.542.567.378,00 kn, te na mjere ruralnog razvoja u iznosu od 990.981.470,00 kn, od čega je iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) financirano 859.504.945,00 kn.

Financijski rashodi iskazani su u iznosu od 8.650.565.874,00 kn, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu od 7.600.809.495,00 kn i druge financijske rashode u iznosu od 1.049.756.379,00 kn. Kamate na zaduživanje odnose se na kamate za izdane obveznice i trezorske zapise u iznosu od 7.012.452.054,00 kn i kamate za primljene kredite i zajmove u iznosu od 588.357.440,00 kn. Drugi financijski rashodi se najvećim dijelom, u iznosu od 505.684.655,00 kn, odnose na negativne tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule.

Ostali rashodi iskazani u iznosu od 6.497.120.244,00 kn manji su za 1.715.352.059,00 kn ili 20,9 % u odnosu na prethodnu godinu, najvećim dijelom zbog promjena načina planiranja i iskazivanja sredstava namijenjenih društvima HŽ Infrastruktura d.o.o. i Hrvatske autoceste d.o.o. Vrijednosno najznačajniji ostali rashodi iskazani su u okviru Ministarstva poljoprivrede u iznosu od 1.743.042.191,00 kn te Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, a poslije Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja u ukupnom iznosu od 1.439.890.493,00 kn. U okviru Ministarstva poljoprivrede, vrijednosno značajniji ostali rashodi odnose se na mjere ruralnog razvoja u iznosu od 1.336.829.550,00 kn, od čega je iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) financirano 1.085.345.754,00 kn. U okviru Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, vrijednosno značajniji ostali rashodi iskazani su u okviru kapitalnih projekata OP Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. u ukupnom iznosu od 1.021.625.224,00 kn, od čega je iz fondova EU financirano 653.236.316,00 kn, i Financiranje prve faze projekta Plutajući terminal za ukapljeni prirodni plin na otoku Krku u iznosu od 402.000.000,00 kn.

U okviru ostalih rashoda planirani su izvanredni rashodi u iznosu od 142.000.000,00 kn, koji se odnose na rashode koji se financiraju iz sredstava proračunske zalihe.



Izvanredni rashodi nisu iskazani jer se izvršenje rashoda financiranih iz proračunske zalihe iskazuje u okviru onih skupina rashoda kojima pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji. Iz proračunske zalihe u 2020. financirani su rashodi u iznosu od 125.387.057,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine iskazani su u iznosu od 4.893.891.904,00 kn, a u odnosu na 2019. veći su za 893.423.857,00 kn ili 22,3 %.

Vrijednosno značajniji odnose se na rashode za postrojenja i opremu u iznosu od 1.962.117.345,00 kn i građevinske objekte u iznosu od 1.037.971.833,00 kn. U okviru rashoda za postrojenja i opremu, na rashode za uredsku opremu i namještaj odnosi se 616.505.846,00 kn, vojnu opremu 554.836.130,00 kn te medicinsku i laboratorijsku opremu 490.023.515,00 kn.

– Pomoći od međunarodnih organizacija

Pomoći od međunarodnih organizacija iskazane su u iznosu od 17.661.904.983,00 kn, a u ukupnim приходima za 2020. sudjeluju s 13,4 %. Tekuće pomoći od međunarodnih organizacija iskazane su u iznosu od 9.726.088.029,00 kn, a kapitalne u iznosu od 7.935.816.954,00 kn. Navedene pomoći odnose se na pomoći od institucija i tijela EU te pomoći od drugih međunarodnih organizacija i programa. Vrijednosno najznačajnije pomoći odnose se na pomoći iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (dalje u tekstu: ESI fondovi) u iznosu od 14.380.548.588,00 kn. ESI fondovi uključuju Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), Kohezijski fond (KF) te ribarske fondove – Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) i Europski ribarski fond (ERF).

U godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna prihodi se iskazuju u skladu s načinom na koji su evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Prema propisima, prihodi od pomoći institucija i tijela EU u većini slučajeva priznaju se i evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna u visini plaćenih rashoda koji se financiraju tim sredstvima, odnosno u trenutku isplate sredstava korisnicima. Izuzetak su neki fondovi i programi, kao što je Europski poljoprivredni jamstveni fond (EPJF), Švicarski instrument i neki drugi programi, iz kojih se sredstva refundiraju (nadoknađuju) državnom proračunu naknadno, pa se ta sredstva priznaju kao prihod u trenutku nadoknade, odnosno primljene uplate.

Primljena sredstva pomoći iz ESI fondova i nekih drugih fondova EU evidentiraju se u Glavnoj knjizi državnog proračuna kao obveze za primljeni predujam. U trenutku utroška tih sredstava, odnosno isplate krajnjim korisnicima, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentira se umanjeње obveze za predujmove i prihod od pomoći EU. Tako su u 2020. evidentirani i iskazani prihodi na temelju utroška sredstava koja su primljena prijašnjih godina i tijekom 2020. U određenim slučajevima evidentirani su i iskazani prihodi od pomoći EU, iako sredstva nisu primljena. U slučajevima kad korisnici sredstava prema zaključenim ugovorima o provođenju projekata financiranih sredstvima fondova EU imaju pravo na predujam, a iz tih fondova nisu primljena dostatna sredstva, isplata predujma krajnjim korisnicima sredstava financira se sredstvima državnog proračuna. U tom slučaju u Glavnoj knjizi državnog proračuna ne evidentira se prihod i umanjeње obveze za predujmove jer obveze nisu ni nastale, nego se evidentira prihod od pomoći EU i potraživanja za pomoći od EU. Ovakav način evidentiranja prihoda od pomoći iz fondova EU u trenutku plaćanja rashoda financiranih tim sredstvima odabran je radi toga kako pomoći EU ne bi imale utjecaj na visinu deficita ili suficita državnog proračuna.

Prijašnjom revizijom Državni ured za reviziju skrenuo je pozornost na činjenicu da način na koji je uređeno evidentiranje prihoda i rashoda u vezi sa sredstvima pomoći EU utječe na objektivnost podataka iskazanih u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. U slučajevima kad se sredstva isplaćuju korisnicima prije nego su primljena iz fondova EU, priznaje se i iskazuje prihod od pomoći EU, iako nije naplaćen. U tom slučaju isplata se financira sredstvima državnog proračuna, a rashod se evidentira i iskazuje kao da je financiran sredstvima pomoći.

S obzirom na to da se i isplaćena sredstva predjuma iskazuju kao rashod, u okviru iskazanih rashoda financiranih sredstvima pomoći EU iskazani su dijelom i oni iznosi za koje usluge i radovi još nisu obavljani, odnosno za koje rashodi projekata nisu nastali.

U financijskim izvještajima državnog proračuna, u Bilanci za 2020., potraživanja za pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, koja se uglavnom odnose na potraživanja od fondova EU, iskazana su u iznosu od 7.018.292.323,00 kn.

Obveze za primljena, a neutrošena sredstva iz fondova EU iskazana su u okviru ostalih tekućih obveza, a prema podacima iz Glavne knjige državnog proračuna iznose 5.675.886.849,00 kn. Od navedenih obveza, na obveze za primljena sredstva iz Fonda solidarnosti EU (FSEU) odnosi se 5.204.091.331,00 kn.

S obzirom na to da su iskazana potraživanja od fondova EU veća od iskazanih obveza za sredstva primljena iz fondova EU za 1.342.405.474,00 kn, to upućuje na činjenicu da su rashodi i predjumi ugovorenih projekata u navedenom iznosu financirani sredstvima državnog proračuna.

U sljedećoj tablici daju se podaci o planiranim i iskazanim pomoćima od međunarodnih organizacija, prema izvorima financiranja, odnosno fondovima i programima za 2020.

Tablica broj 5

Podaci o planiranim i iskazanim pomoćima od međunarodnih organizacija, prema izvorima financiranja, odnosno fondovima i programima za 2020.

u kn

Oznaka skupine i podskupine izvora financiranja	Naziv fonda ili programa	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
<b>51</b>	<b>Pomoći EU (IPA, IPARD, refundacije putnih troškova i drugo)</b>	578.848.852,00	463.826.205,00	80,1
<b>52</b>	<b>Ostale pomoći i darovnice</b>	14.237.831,00	14.780.290,00	103,8
<b>53</b>	<b>Inozemne darovnice</b>	5.790.623,00	8.658.355,00	149,5
<b>55</b>	<b>Refundacije iz pomoći EU</b>	2.892.796.916,00	2.564.257.834,00	88,6
551	Europski poljoprivredni jamstveni fond (EPJF)	2.676.846.839,00	2.458.830.032,00	91,9
552	Švicarski instrument	97.284.647,00	52.245.695,00	53,7
559	Ostale refundacije iz pomoći EU	118.665.430,00	53.182.107,00	44,8
<b>56</b>	<b>Fondovi EU – ESI fondovi</b>	14.792.469.585,00	14.380.548.588,00	97,2
561	Europski socijalni fond (ESF)	5.119.561.355,00	4.679.655.460,00	91,4
562	Kohezijski fond (KF)	2.198.451.754,00	2.066.220.182,00	94,0
563	Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)	5.019.183.505,00	4.720.188.009,00	94,0
564	Ribarski fondovi (EFPR i ERF)	185.740.138,00	219.618.659,00	118,2
565	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)	2.269.532.833,00	2.694.866.278,00	118,7

Oznaka skupine i podskupine izvora financiranja	Naziv fonda ili programa	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
<b>57</b>	<b>Ostali programi EU</b>	301.966.611,00	229.833.711,00	76,1
573	Instrumenti europskog gospodarskog prostora	19.406.800,00	13.319.222,00	68,6
575	Fondovi za unutarnje poslove	206.809.811,00	211.586.098,00	102,3
576	Fond solidarnosti	75.750.000,00	4.928.391,00	6,5
<b>UKUPNO</b>		<b>18.586.110.418,00</b>	<b>17.661.904.983,00</b>	<b>95,0</b>

Prihodi koji se odnose na pomoći od međunarodnih organizacija iskazani su u iznosu manjem od planiranog za 5,0 %. Iz pojedinih fondova i programa prihodi od pomoći iskazani su u većem iznosu, a iz pojedinih u manjem iznosu od planiranog.

Vrijednosno najznačajnije pomoći od međunarodnih organizacija odnose se na pomoći iz ESI fondova. Pomoći iz ESI fondova iskazane su u iznosu od 14.380.548.588,00 kn i u ukupnim приходima od pomoći međunarodnih organizacija sudjeluju s 81,4 %.

Pomoći iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EPJF) u iznosu od 2.458.830.032,00 kn u приходima od pomoći međunarodnih organizacija sudjeluju s 13,9 %, a sve druge pomoći u iznosu od 822.526.363,00 kn s 4,7 %.

Za financijsko razdoblje 2014. – 2020. Republici Hrvatskoj odobrena su sredstva pomoći iz ESI fondova u iznosu od 10.731.167.284,00 EUR za financiranje četiri programa – Operativni program Konkurentnost i kohezija, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, Program ruralnog razvoja i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo. Rok korištenja sredstava odobrenih iz ESI fondova za financijsko razdoblje 2014. – 2020. je do konca 2023.

Prema podacima Ministarstva financija, Sektora za poslove Nacionalnog fonda, od 2014. do konca 2020. ugovorena su sredstva iz ESI fondova za financiranje projekata u okviru navedena četiri operativna programa ukupno u iznosu od 12.031.285.826,00 EUR. Za financiranje projekata u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija ugovorena su veća sredstva od raspoloživih, a za ostala tri operativna programa ugovorena su nešto manja sredstva od raspoloživih. Ugovaranje se nastavlja i dalje jer nema propisanog roka za završetak ugovaranja, ali nadležna ministarstva moraju voditi računa o tome da ugovorena sredstva krajnji korisnici stignu utrošiti do konca 2023. Ukupna vrijednost ugovorenih projekata koji se financiraju iz tih fondova je veća, jer se određeni iznos financira nacionalnim sredstvima.

Prema podacima Ministarstva financija, Sektora za poslove Nacionalnog fonda, od 2014. do konca 2020. iz ESI fondova je na ime predujmova i povrata troškova za projekte u okviru navedena četiri operativna programa primljeno 4.785.312.297,00 EUR, što je 44,6 % sredstava raspoloživih za financijsko razdoblje 2014. – 2020. U navedenom razdoblju Europska komisija (dalje u tekstu: EK) je ovjerila (priznala) troškove projekata u iznosu od 4.387.903.156,00 EUR. Korisnicima sredstava koji provode projekte isplaćeno je 4.994.424.490,00 EUR, što je 209.112.193,00 EUR više od iznosa sredstava doznačenog iz ESI fondova u državni proračun. Prema pojedinim ugovorima krajnji korisnici sredstava imaju pravo na predujam, a ako iz ESI fondova nisu primljena dostatna sredstva, isplata krajnjim korisnicima se do primitka tih sredstava financira sredstvima državnog proračuna.

Koncem 2020. u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija, Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali, Programa ruralnog razvoja i Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo raspoloživa sredstva iz ESI fondova za isplatu krajnjim korisnicima iznose 5.736.742.794,00 EUR.

Zbog pojave pandemije tijekom 2020. za financijsko razdoblje 2014. – 2020. odobrena su dodatna sredstva iz ESI fondova za operativne programe Konkurentnost i kohezija i Učinkoviti ljudski potencijali u iznosu od 735.000.000,00 EUR i za Program ruralnog razvoja u iznosu od 182.000.000,00 EUR. U skladu s novonastalim okolnostima i odobrenim dodatnim sredstvima, navedene operativne programe za razdoblje 2014. – 2020. treba izmijeniti i dopuniti te će ukupno raspoloživa sredstva biti veća za 917.000.000.000,00 EUR.

Prema podacima Ministarstva financija, Sektora za poslove Nacionalnog fonda, u razdoblju od ulaska Republike Hrvatske u EU, odnosno od 1. srpnja 2013. pa do konca 2020., iz EU proračuna primljeno je 8.280.354.371,00 EUR, a na ime doprinosa Republike Hrvatske EU proračunu u EU proračun uplaćeno je 3.423.883.894,00 EUR.

U navedenom razdoblju iz EU proračuna primljeno je 4.856.470.477,00 EUR (36.628.860.382,00 kn) više od iznosa uplaćenog u EU proračun.

U 2020. iz EU proračuna primljeno je 2.650.290.341,00 EUR, a na ime doprinosa u EU proračun uplaćeno je 538.349.180,00 EUR te pozitivna razlika iznosi 2.111.941.161,00 EUR (16.084.108.854,31 kn).

## b) Račun financiranja

U tablici u nastavku daju se podaci iz Računa financiranja za 2020.

Tablica broj 6

### Račun financiranja za 2020.

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno/ Izvršeno	u kn
				% ostvarenja/ izvršenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	62.974.806.056,00	64.709.523.412,00	102,8
1.1.	– Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	1.928.695.099,00	3.721.892.770,00	193,0
1.2.	– Primici od izdanih vrijednosnih papira	46.071.510.380,00	46.071.510.380,00	100,0
1.3.	– Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	68.750.000,00	68.838.213,00	100,1
1.4.	– Primici od zaduživanja	14.905.850.577,00	14.847.282.049,00	99,6
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	36.086.193.542,00	34.949.397.548,00	96,8
2.1.	– Izdaci za dane zajmove i depozite	7.204.725.758,00	6.268.428.578,00	87,0
2.2.	– Izdaci za dionice i udjele u glavnici	505.289.451,00	615.413.653,00	121,8
2.3.	– Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova	5.515.272.165,00	5.440.799.223,00	98,6
2.4.	– Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	22.860.906.168,00	22.624.756.094,00	99,0
3.	Promjena u stanju depozita	2.100.689.567,00	7.778.167.278,00	370,3
4.	Netofinanciranje (1 - 2 - 3)	24.787.922.947,00	21.981.958.586,00	88,7

Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u iznosu od 64.709.523.412,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu od 34.949.397.548,00 kn te višak primitaka iznosi 29.760.125.864,00 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u većem iznosu od planiranog, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova te netofinanciranje iskazani su u manjem iznosu od planiranog.

Ciljevi i svrha zaduživanja propisani su odredbama Zakona o proračunu. Odredbama članka 71. Zakona o proračunu, propisano je da je osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom osiguranje financijskih potreba državnog proračuna postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Zaduzivanje se može provesti u zemlji i inozemstvu u opsegu propisanom zakonom, a gornji iznos novog zaduživanja, kao i obveza s osnove tekućih otplata državnog duga, propisuju se godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Prema odredbama članka 72. Zakona o proračunu, zaduzivanje se provodi u svrhu: financiranja deficita državnog proračuna, financiranja investicijskih projekata i posebnih programa prema odobrenju Hrvatskog sabora, tekućih otplata državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u vezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću državnog proračuna te pokrivanja potreba HNB-a za međunarodnom pričuvom.

Prema odredbama članka 77. Zakona o proračunu, uz suglasnost Vlade RH, zaduzivanjem u tekućoj proračunskoj godini mogu se stjecati sredstva potrebna za povrat državnog duga čije je dospjeće u sljedećoj proračunskoj godini, a to zaduzivanje ne ulazi u ograničenje propisano zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Odredbom članka 35., stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, propisano je da se zaduzivanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa od 59.077.806.299,00 kn iskazanog u Računu financiranja proračuna.

Odredbama članka 35.a navedenog Zakona propisano je da se uslijed nastupa izvanrednih okolnosti iz članka 10., stavka 3. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 111/18) ministar financija može zadužiti uz suglasnost Vlade RH i iznad visine zaduzivanja propisane člankom 35., stavkom 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, o čemu je Vlada RH obvezna mjesečno izvještavati odbor Hrvatskog sabora nadležan za poslove financija. Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. primici od zaduzivanja planirani su u ukupnom iznosu od 60.977.360.957,00 kn. U navedeni iznos su, osim iznosa utvrđenog Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, uključeni i primici u iznosu od 1.899.554.658,00 kn planirani iz fondova EU kroz financijske instrumente, koji nisu uključeni u ograničenje za zaduzivanje. Primici od zaduzivanja, koji se odnose na primitke od izdanih vrijednosnih papira te od kredita i zajmova, ostvareni su u iznosu od 60.918.792.429,00 kn, što je 58.568.528,00 kn manje od planiranog iznosa.

Primici od izdanih vrijednosnih papira u iznosu od 46.071.510.380,00 kn odnose se na primitke od obveznica. Šest izdanja obveznica plasirano je na domaćem tržištu novca i kapitala, a jedno izdanje iz lipnja 2020. u iznosu od 2.000.000.000,00 EUR na inozemnom tržištu novca i kapitala.

U tablici u nastavku daju se podaci o izdanjima domaćih obveznica i inozemne obveznice u 2020.

Tablica broj 7

## Obveznice izdane u 2020.

Redni broj	Vrijeme izdavanja	Valuta	Nominalni iznos	Cijena izdanja u %	Naknada u %	Kamatni kupon u %	Dospijeće
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Ožujak	HRK	4.000.000.000,00	98,374	0,340	1,000	2034.
2.	Ožujak	HRK	5.000.000.000,00	99,406	0,150	0,250	2025.
3.	Ožujak	EUR	800.000.000	99,472	0,400	1,250	2040.
4.	Svibanj	EUR	1.445.000.000	100,000	0,035	0,750	2027.
5.	Lipanj	EUR	2.000.000.000	98,572	0,080	1,500	2031.
6.	Srpanj	HRK	2.460.000.000,00	121,307	0,030	4,250	2026.
7.	Srpanj	HRK	2.590.000.000,00	114,163	0,040	2,875	2028.

U 2020. izdana su tri potpuno nova izdanja domaćih obveznica, dok su tri izdanja obveznica koja dopijevaju na naplatu 2026., 2028. i 2034. konsolidirana s izdanjima iz prethodnih godina. Kamata po svim izdanjima obveznica na domaćem tržištu novca i kapitala isplaćuje se polugodišnje, a po inozemnoj obveznici godišnje.

Glavnica se za sva izdanja obveznica isplaćuje u cijelosti po dospelju. Za sva izdanja obveznica plaćena je naknada u visini od 0,03 % do 0,4 % nominalnog iznosa obveznica.

Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima planirani su u iznosu od 14.905.850.577,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 14.847.282.049,00 kn, što je 58.568.528,00 kn ili 0,4 % manje od planiranih. Odnose se na kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija u zemlji u iznosu od 8.278.711.598,00 kn i zajmove od međunarodnih financijskih institucija i EU-a u iznosu od 6.568.570.451,00 kn.

S financijskim institucijama u zemlji Ministarstvo financija zaključilo je devet ugovora o dugoročnim kreditima u ukupnom iznosu od 8.010.000.000,00 kn. Ugovori su zaključivani u siječnju, ožujku, travnju i lipnju 2020.

U tablici u nastavku daju se podaci o zaduživanju Ministarstva financija kod financijskih institucija u zemlji u 2020., putem dugoročnih kredita.

Tablica broj 8

## Dugoročni krediti ugovoreni s financijskim institucijama u zemlji u 2020.

Redni broj	Kreditor	Iznos kredita u kn	Kamatna stopa	Naknada u % glavnice kredita	Godina posljednje otplate
	1	2	3	4	5
1.	ERSTE	1.800.000.000,00	1,35 %	-	2025.
2.	PBZ	1.200.000.000,00	TZ 182 dana* + 1,25 %	0,10	2025.
3.	PBZ	1.140.000.000,00	TZ 182 dana* + 1,2 %	0,10	2023.
4.	OTP	800.000.000,00	0,46 %	-	2025.
5.	ZABA	750.000.000,00	1,00 %	0,05	2023.
6.	ZABA	750.000.000,00	1,30 %	0,08	2025.
7.	OTP	700.000.000,00	0,73 %	-	2023.
8.	HPB	500.000.000,00	0,98 %	0,05	2025.
9.	RBA	370.000.000,00	0,95 %	0,10	2022.

\* prinos na trezorske zapise s rokom od 182 dana

U okviru primitaka od kredita i zajmova od financijskih institucija u zemlji iskazani su i primici na temelju ugovora o kreditima koje su zaključili proračunski korisnici u iznosu od 216.587.482,00 kn te netoprimitci ostvareni na temelju Sporazuma o upravljanju privremenim računom koji su zaključili Ministarstvo financija, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga i Središnji registar osiguranika, u iznosu od 52.124.116,00 kn.

Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija i EU-a iskazani su u iznosu od 6.568.570.451,00 kn, a odnose se na zaduživanje kod EU-a putem Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja bolesti COVID-19 (SURE instrument) u iznosu od 3.859.455.600,00 kn, sredstva primljena iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) kroz financijske instrumente u ukupnom iznosu od 1.804.254.105,00 kn te zaduživanje kod Europske investicijske banke (EIB) u iznosu od 678.792.600,00 kn, Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) u iznosu od 155.585.871,00 kn i Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) u iznosu od 70.482.275,00 kn.

Navedeni primici ostvareni su povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora zaključenih prošlih godina i u 2020.

U 2020. zaključena su četiri nova ugovora o zajmovima s međunarodnim financijskim institucijama i jedan s EU-om (SURE instrument). Povlačenje zajmova od međunarodnih financijskih institucija ugovoreno je do lipnja 2025., kamatna stopa ovisi o kretanju EURIBOR-a (referentna kamatna stopa koja se utvrđuje na europskom međubankarskom tržištu za valutu euro), a rok otplate zajmova je do konca 2034. Kroz SURE instrument Republici Hrvatskoj su do ožujka 2022. dostupna sredstva zajma u ukupnom iznosu od 1.020.600.000,00 EUR. Zajam se povlači u tranšama, uvjeti zaduživanja određuju se pri povlačenju pojedinačnih tranši, a zajam treba otplatiti do konca 2050.

Kroz financijske instrumente financirane iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) te Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) u 2020. ostvareni su primici u ukupnom iznosu od 1.804.254.105,00 kn, od kojih su vrijednosno najznačajniji u iznosu od 1.553.604.105,00 kn iskazani u okviru Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (dalje u tekstu: HAMAG-BICRO). Sredstva iz financijskih instrumenata koriste se za davanje kredita i jamstava malim i srednjim poduzetnicima te davanje kredita jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice).

Primici od kratkoročnih kredita nisu iskazani, jer su svi kratkoročni krediti primljeni u iznosu od 2.770.301.009,00 kn u 2020. i vraćeni. Kratkoročno zaduživanje obavljano je radi pravodobne isplate mirovina i održavanja tekuće likvidnosti državnog proračuna. Krediti su ugovarani u kunama s financijskim institucijama iz zemlje. Kamatna stopa iznosila je od 0,03 % do 0,06 % godišnje, što je u okviru kamatnih stopa ugovaranih za kratkoročne kredite u 2019.

Drugi primici odnose se na primljene otplate (povrate) glavnica danih zajmova u iznosu od 3.721.892.770,00 kn i primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu od 68.838.213,00 kn. Vrijednosno značajnije primljene otplate glavnica danih zajmova odnose se na povrate depozita od kreditnih i ostalih financijskih institucija u iznosu od 2.538.844.295,00 kn, povrate zajmova danih tuzemnim trgovačkim društvima izvan javnog sektora u iznosu od 729.642.833,00 kn (od čega se 502.371.720,00 kn odnosi na naplaćena sredstva od društva Uljanik d.d. u stečaju, za prodaju broda Novogradnja 500) te povrate zajmova danih Hrvatskim vodama u iznosu od 244.113.157,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji primici od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu od 68.304.459,00 kn odnose se na uplate primljene od Centra za restrukturiranje i prodaju ostvarene od prodaje dionica više društava.

Odredbom članka 35., stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, propisano je da tekuće otplate glavnice državnog duga iskazane u Računu financiranja u iznosu od 28.376.178.333,00 kn te pripadajuće kamate imaju u izvršavanju proračuna prednost pred svim drugim rashodima i izdacima. Tekuće otplate glavnice, koje se odnose na izdatke za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire i glavnice primljenih kredita i zajmova, iskazane su u Računu financiranja ukupno u iznosu od 28.065.555.317,00 kn.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire iskazani su u iznosu od 22.624.756.094,00 kn, a odnose se na otplatu dospjelih obveznica u zemlji u iznosu od 12.221.188.200,00 kn, otplatu dospjelih obveznica u inozemstvo u iznosu od 7.172.537.500,00 kn te netoizdatke za trezorske zapise u iznosu od 3.231.030.394,00 kn. Tijekom 2020. održano je 18 aukcija trezorskih zapisa. Trezorski zapisi većinom su izdavani u kunama.

Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa ostvareni su u iznosu od 24.544.406.556,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa u iznosu od 27.775.436.950,00 kn te netoizdaci iznose 3.231.030.394,00 kn.

Koncem 2020. kamatne stope na trezorske zapise u kunama s rokom od 364 dana iznosile su 0,06 % godišnje, a kamatne stope na trezorske zapise s valutnom klauzulom s rokom od 364 dana iznosile su 0,05 % godišnje te su bile jednake kamatnim stopama koncem 2019. Kamatne stope na EURO FX trezorske zapise s rokom od 364 dana iznosile su 0,06 % godišnje.

Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova iskazani su u iznosu od 5.440.799.223,00 kn, a odnose se na kredite kreditnih institucija izvan javnog sektora u iznosu od 2.821.489.877,00 kn, kredite kreditnih institucija u javnom sektoru u iznosu od 1.860.211.356,00 kn, zajmove od međunarodnih financijskih institucija te inozemnih vlada u iznosu od 758.897.990,00 kn i zajmove od trgovačkih društava u javnom sektoru u iznosu od 200.000,00 kn.

Izdaci za dane zajmove iskazani su u iznosu od 6.268.428.578,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na dane zajmove drugim razinama vlasti u iznosu od 2.132.137.694,00 kn, dane zajmove trgovačkim društvima i obrtnicima izvan javnog sektora u iznosu od 1.687.372.747,00 kn te dane zajmove kreditnim institucijama u javnom sektoru u iznosu od 1.538.000.000,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji zajmovi drugim razinama vlasti u iznosu od 2.055.635.725,00 kn odnose se na dane kratkoročne zajmove lokalnim jedinicama i HZZO-u. Izdaci za zajmove dane HZZO-u iskazani su u iznosu od 1.077.577.956,00 kn, a za zajmove dane lokalnim jedinicama u iznosu od 978.057.769,00 kn. Navedeni zajmovi dani su na temelju odredaba članaka 24.a i 24.b Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu. Prema navedenim odredbama, ako se povratom, oslobođenjem od plaćanja i odgodom plaćanja poreza na dohodak, prireza porezu na dohodak i doprinosa, u skladu s posebnim propisima, smanje prihodi lokalnih jedinica te HZZO-a i HZMO-a, Republika Hrvatska će im osigurati sredstva beskamatnog zajma za premošćivanje situacije nastale zbog različite dinamike priljeva sredstava i dospijeća obveza. Zajam se mogao dati do visine oslobođenog i odgođenog iznosa poreza na dohodak, prireza porezu na dohodak i doprinosa, prema raspoloživim sredstvima državnog proračuna. Lokalne jedinice koje su imale pad prihoda u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu, ovisno o padu prihoda, mogle su od Ministarstva financija zatražiti beskamatni zajam s rokom otplate do tri godine.



Način i kriteriji za isplatu sredstava beskamatnog zajma lokalnim jedinicama koje imaju pad prihoda u 2020. u odnosu na 2019., kao i način povrata zajma, uređen je Naputkom o isplati sredstava beskamatnog zajma jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uslijed pada prihoda (Narodne novine 130/20).

Vrijednosno najznačajniji izdaci za zajmove dane trgovačkim društvima i obrtnicima izvan javnog sektora u iznosu od 1.618.255.100,00 kn evidentirani su u okviru proračunskog korisnika HAMAG-BICRO. Navedeni izdaci su najvećim dijelom u iznosu od 1.289.973.771,00 kn financirani sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) kroz financijski instrument „COVID-19 zajam za obrtna sredstva” namijenjen subjektima malog gospodarstva koji su pogođeni pandemijom. Vrijednosno najznačajniji izdaci za dane zajmove kreditnim institucijama u javnom sektoru odnose se na zajam dan Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) za osiguranje dodatne likvidnosti u iznosu od 1.500.000.000,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji izdaci za dionice i udjele u glavnici u iznosu od 350.000.000,00 kn odnose se na ulaganje Republike Hrvatske u temeljni kapital društva Croatia Airlines d.d.

Povećanje temeljnog kapitala ostvareno je na temelju Odluke Vlade RH o odobrenju državne potpore navedenom društvu, u skladu s privremenim okvirom EK, kojim se državama članicama omogućuje dodatna pomoć gospodarstvu zbog pandemije, te u skladu s Ugovorom o ulaganju u društvo Croatia Airlines d.d.

Drugi značajniji izdaci za dionice i udjele u glavnici odnose se na ulaganje Republike Hrvatske u povećanje kapitala međunarodnih financijskih institucija u iznosu od 136.927.219,00 kn, s obzirom na to da je Republika Hrvatska kao članica EU-a obvezna uplaćivati sredstva za povećanje kapitala tih institucija.

Od navedenog iznosa, 117.206.552,00 kn isplaćeno je na temelju Odluke o sudjelovanju Republike Hrvatske u općem povećanju kapitala Međunarodne financijske korporacije (Narodne novine 136/20).

Prema podacima iz Izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala za 2020., dug državnog proračuna koji se odnosi na obveze za vrijednosne papire, kredite i zajmove koje je ugovorilo ili preuzelo Ministarstvo financija koncem 2020. iznosio je 279.533.956.574,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 256.117.431.980,00 kn, a na kratkoročne 23.416.524.594,00 kn. Dugoročne obveze odnose se na obveznice u iznosu od 217.140.207.028,00 kn te dugoročne kredite i zajmove u iznosu od 38.977.224.952,00 kn. Kratkoročne obveze se najvećim dijelom, u iznosu od 23.074.053.455,00 kn, odnose na obveze za trezorske zapise.

Dug državnog proračuna koncem 2020. veći je za 32.787.964.870,00 kn ili 13,3 % u odnosu na 2019. Povećanju duga državnog proračuna koncem 2020. u odnosu na 2019. najviše je pridonijelo zaduživanje zbog ostvarenja manjih prihoda državnog proračuna i potrebe financiranja većih rashoda uslijed pandemije, kao i smanjenje vrijednosti kune u odnosu na euro.

Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna (koncem 2020. protestirana jamstva iznose 1.583.554.960,00 kn), dug državnog proračuna iznosi 281.117.511.534,00 kn. Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama koje su iskazane u iznosu od 48.069.428.899,00 kn, sveukupni dug iznosi 327.603.385.473,00 kn.

## c) Državna jamstva

Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava u 2020. uređeni su Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, Zakonom o državnim potporama (Narodne novine 47/14 i 69/17), Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava te Smjernicama o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama. Prema odredbama članka 80. Zakona o proračunu, Odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora. U nadležnosti Hrvatskog sabora je potvrđivanje ugovora o jamstvima kojima Republika Hrvatska jamči međunarodnim financijskim institucijama povrat sredstava zajmova koji se odobravaju subjektima za financiranje određenih projekata.

Prema odredbama članka 41. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog nadležnog ministarstva, a godišnja vrijednost novih jamstava iznosi 7.300.000.000,00 kn. Propisano je da se od navedenog iznosa 3.000.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna, iz čega proizlazi da se drugim subjektima mogu dati jamstva u iznosu od 4.300.000.000,00 kn.

Također je propisano da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prošlih godina za koje je bilo dano jamstvo. Državna jamstva su u 2020. dana u okviru propisanog iznosa.

Prema Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima za 2020., u 2020. je dano 15 jamstava u ukupnom iznosu od 4.493.724.530,00 kn. Na temelju odluka Vlade RH dano je 14 državnih jamstava u ukupnom iznosu od 4.079.788.425,00 kn, a jedno dano jamstvo je iz nadležnosti Hrvatskog sabora u iznosu od 413.936.105,00 kn.

Osim navedenih jamstava, na temelju Odluke koju je donijela Vlada RH u lipnju 2020., potpisan je Sporazum o dobrovoljnom jamstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja pandemije. Jamstvo Republike Hrvatske prema tom Sporazumu iznosi 95.693.500,00 EUR, s krajnjim rokom dospijanja do 2053. Također, Republika Hrvatska je s Europskom investicijskom bankom (EIB) u kolovozu 2020. zaključila Sporazum o jamstvu i Sporazum o doprinosu, u sklopu pristupanja Republike Hrvatske Paneuropskom jamstvenom fondu, koji se pokreće u okviru Europske investicijske banke (EIB) kao dio odgovora EU-a na ekonomsku krizu izazvanu pandemijom. Na temelju sporazuma s Europskom investicijskom bankom (EIB) za Republiku Hrvatsku nastaje potencijalna financijska obveza najviše u iznosu od 106.745.508,00 EUR, a odnosi se na razdoblje do konca 2037.

Izvanproračunskim korisnicima dana su nova jamstva u ukupnom iznosu od 1.953.252.736,00 kn, a odnose se na društva Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. u iznosu od 521.284.960,00 kn, HŽ Putnički prijevoz d.o.o. u iznosu od 435.476.928,00 kn, Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu od 396.490.848,00 kn, Hrvatske ceste d.o.o. u iznosu od 300.000.000,00 kn i HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu od 300.000.000,00 kn.

Osim navedenih jamstava, izvanproračunskom korisniku društvu Hrvatske autoceste d.o.o., na temelju odluka Vlade RH, dana su i dva jamstva za refinanciranje postojećih obveza u ukupnom iznosu od 1.253.345.089,00 kn te jedno jamstvo iz nadležnosti Hrvatskog sabora u iznosu od 413.936.105,00 kn (Ugovor o jamstvu između Republike Hrvatske i Europske banke za obnovu i razvoj).

Drugim subjektima dana su jamstva u ukupnom u iznosu od 873.190.600,00 kn, od čega se na činidbena odnosi 481.190.600,00 kn, a financijska 392.000.000,00 kn.

Dva činidbena jamstva u ukupnom iznosu od 238.668.808,00 kn dana su društvu 3. MAJ Brodogradilište d.d., Rijeka, a jedno u iznosu od 242.521.792,00 kn dano je društvu Brodograđevna industrija Split d.d. Dva financijska jamstva u ukupnom iznosu od 300.000.000,00 kn dana su društvu Đuro Đaković Grupa d.d., a dva jamstva u ukupnom iznosu od 92.000.000,00 kn društvu Jadroplov d.d.

Na temelju odluka Vlade RH iz srpnja 2020., usvojena su dva programa jamstava kao pomoć poduzetnicima: Program jamstava za kredite za poduzetnike aktivne u području kulture i kreativnih industrija i Program dodjele državnih potpora sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanim djelatnostima u aktualnoj pandemiji COVID-a 19. U okviru navedenih programa izdano je ukupno 40 jamstava u iznosu od 126.753.957,00 kn, od kojih je 24 jamstva u iznosu od 16.128.766,00 kn izdao HAMAG-BICRO u suradnji s Ministarstvom kulture kao nositeljem Programa, a 16 jamstava u iznosu od 110.625.191,00 kn izdali su HAMAG-BICRO i HBOR u suradnji s Ministarstvom mora, prometa i infrastrukture kao nositeljem Programa.

U Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2020. godini, potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava iskazane su u iznosu od 48.069.428.899,00 kn. U iznosu potencijalnih obveza po jamstvima obuhvaćene su i obveze za kredite HBOR-a u iznosu od 14.031.887.930,00 kn, za koje nisu davana pojedinačna jamstva, jer za te obveze jamči Republika Hrvatska na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine 138/06 i 25/13). U iznos iskazanih potencijalnih obveza na temelju danih aktivnih jamstava koncem 2020. nije uključen iznos potencijalnih obveza na temelju sporazuma o jamstvima koje je Republika Hrvatska zaključila s EK-om i Europskom investicijskom bankom (EIB), ukupno u iznosu od 202.439.008,00 EUR, odnosno 1.525.762.155,00 kn.

U odnosu na stanje iskazano koncem 2019., potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava veće su za 1.719.088.635,00 kn ili 10,3 %. Krajnji rok dospijeća jamstava je 2040. Aktivna jamstva odnose se na jamstva domaćim i inozemnim bankama u iznosu od 25.073.034.087,00 kn i jamstva međunarodnim financijskim institucijama u iznosu od 22.996.394.812,00 kn. Vrijednosno najznačajnija aktivna jamstva u iznosu od 29.516.521.218,00 kn dana su na zahtjev subjekata iz sektora prometa, od čega se na društva Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o. i Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. odnosi 24.892.673.999,00 kn.

Od ukupnih aktivnih jamstava koja su koncem 2020. iskazana u iznosu od 48.069.428.899,00 kn, protestirana jamstva iznose 1.583.554.960,00 kn ili 3,3 %. U odnosu na 2019. protestirana jamstva veća su za 575.619.695,00 kn ili 57,1 %. Protestirana jamstva odnose se na jamstva dana na zahtjev društava HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu od 1.028.570.243,00 kn, HŽ Putnički prijevoz d.o.o. u iznosu od 290.250.756,00 kn, HŽ Cargo d.o.o. u iznosu od 139.583.333,00 kn, Đuro Đaković Specijalna vozila d.d. u iznosu od 77.147.179,00 kn, Hrvatski zavod za transfuzijsku medicinu u iznosu od 27.038.629,00 kn, Brodarski institut d.o.o. u iznosu od 11.132.000,00 kn te Uljanik d.d. u stečaju, Pula u iznosu od 9.832.820,00 kn. Jamstva koja su protestirana davana su od 2010. do 2020., a uskoro bi mogla teretiti sredstva državnog proračuna.

Izdaci iz jamstvene pričuve na ime protestiranih jamstava iskazani su u iznosu od 204.207.223,00 kn, što je 95.792.777,00 kn ili 31,9 % manje u odnosu na planirane. Navedeni izdaci iz jamstvene pričuve odnose se na plaćanje glavnica, kamata, naknada i drugih troškova po kreditima dužnika koji nisu podmirivali obveze.

Vrijednosno najznačajniji izdaci iz jamstvene pričuve u iznosu od 170.826.952,00 kn odnose se na plaćanje kreditnih obveza društva HŽ Infrastruktura d.o.o.

Druga plaćanja iz jamstvene pričuve odnose se na podmirenje kreditnih obveza društava HŽ Cargo d.o.o. u iznosu od 29.040.301,00 kn, Uljanik d.d. u stečaju, Pula u iznosu od 1.730.034,00 kn, 3. MAJ Brodogradilište d.d., Rijeka u iznosu od 1.629.058,00 kn, Brodarski institut d.o.o. u iznosu od 714.114,00 kn, Uljanik Brodogradilište d.d. u stečaju u iznosu od 180.158,00 kn te Đuro Đaković Specijalna vozila d.d. u iznosu od 86.606,00 kn.

U 2020. su naplaćena potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate uplatom novčanih sredstava u državni proračun u iznosu od 506.368.824,00 kn te stjecanjem imovine dužnika u iznosu od 235.036.299,00 kn. Uplaćena novčana sredstva u državni proračun na ime potraživanja za isplaćena jamstva i kamate najvećim se dijelom, u iznosu od 502.371.720,00 kn, odnose na uplatu iz stečajne mase društva Uljanik d.d. u stečaju, Pula, odnosno na naplatu potraživanja iz sredstava od prodaje broda (Nov. 500). Druga sredstva naplaćena su iz stečajnih masa triju društava u stečaju u iznosu od 3.220.022,00 kn te od druga dva društva u iznosu od 777.082,00 kn.

Imovina stečena naplatom potraživanja za isplaćena jamstva odnosi se na brod Nov. 514 u iznosu od 142.141.173,00 kn te zemljište u iznosu od 92.895.126,00 kn. Brod je stečen provođenjem Zaključka Vlade RH iz listopada 2020., a zemljište je stečeno u predstečajnoj nagodbi od društva Apartmani Medena d.d., Seget Donji.

S obzirom na to da je u društvu 3. MAJ Brodogradilište d.d., Rijeka, koje je u vlasništvu društva Uljanik d.d. u stečaju, Pula, postojao određeni broj novogradnji u visokoj fazi gotovosti, Vlada RH se od 2019. uključila u proces deblokade računa, pripreme i pokretanja proizvodnje te završetak i prodaju započetih novogradnji, kako bi umanjila štetu nastalu za državni proračun isplatom državnih jamstava. S tim ciljem su u 2019. i 2020. društvu 3. MAJ Brodogradilište d.d., Rijeka dana četiri državna jamstva (jedno u iznosu od 150.000.000,00 kn, dva u ukupnom iznosu od 55.800.000,00 EUR i jedno u iznosu od 1.859.887,00 USD).

Odluke o davanju jamstava donesene su na temelju rezultata analize koju je izradilo društvo Hrvatska brodogradnja-Jadranbrod d.d., prema kojoj je završetak tih novogradnji (tri) ključan za pozitivan financijski ishod cijelog procesa. Brod Nov. 733 društvo 3. MAJ Brodogradilište d.d., Rijeka dovršilo je i prodalo u rujnu 2020. Brod Nov. 723 je u procesu opremanja, a najznačajniji financijski doprinos očekuje se od broda Nov. 514.

Zaključkom Vlade RH iz listopada 2020., između ostalog, Ministarstvo financija zaduženo je da na javnoj dražbi kupi brod Nov. 514 i preda ga Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine na upravljanje, koje u suradnji s Ministarstvom gospodarstva i održivog razvoja treba poduzeti potrebne aktivnosti da se brod dovrši i proda. Prema obrazloženju iz navedenog Zaključka, brod se nalazi u otpremnoj obali brodogradilišta, a pregovori s kupcem su u završnoj fazi. Kupnja navedenog broda realizirana je u stečajnom postupku nad dužnikom Uljanik d.d. u stečaju, Pula, čime je naplaćen dio potraživanja za isplaćena jamstva.

Koncem 2020. iskazana su potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate u iznosu od 6.381.263.130,00 kn, a u odnosu na stanje koncem 2019. manja su za 481.450.724,00 kn ili 7,0 %. Navedena potraživanja odnose se na potraživanja prijavljena u stečajnim postupcima u iznosu od 4.158.761.487,00 kn, potraživanja od trgovačkih društava u iznosu od 1.848.150.080,00 kn, potraživanja prijavljena u predstečajne postupke u iznosu od 276.148.552,00 kn, potraživanja koja se namiruju u ovršnom postupku u iznosu od 59.553.378,00 kn, potraživanja predložena Vladi RH za otpis u iznosu od 35.064.379,00 kn te potraživanja od lokalnih jedinica u iznosu od 3.585.254,00 kn.

## d) Proračunska zaliha

Korištenje sredstava proračunske zalihe propisano je odredbama Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu. Odredbama članka 56. Zakona o proračunu, propisano je da se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva, ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti.

Sredstva proračunske zalihe koriste se za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i ostalih nepredvidivih nesreća te za druge nepredviđene rashode tijekom godine. Primatelj sredstava dužan je Ministarstvu financija dostaviti izvješće o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku dodijeljenih sredstava proračunske zalihe.

Državnim proračunom za 2020., sredstva proračunske zalihe planirana su u iznosu od 100.000.000,00 kn. Prvim izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020., proračunska zaliha planirana je u iznosu od 50.0000.000,00, a preraspodjelom ministra financija iz prosinca 2020. povećana je za 92.000.000,00 kn te prema Tekućem planu za 2020. iznosi 142.000.000,00 kn.

Prema Izvještaju o korištenju sredstava proračunske zalihe za 2020., iz proračunske zalihe financirani su rashodi u iznosu od 125.387.057,00 kn te je utrošeno 88,3 % planiranih sredstava. U odnosu na 2019., kada su iz proračunske zalihe financirani rashodi u iznosu od 170.881.579,00 kn, u 2020. utrošeno je 45.494.522,00 kn manje. Sredstva proračunske zalihe utrošena su u 2020. na temelju rješenja Vlade RH u iznosu od 124.513.441,00 kn te za podmirenje naknada i troškova po sudskim presudama i isplatu mjesečnih renti u iznosu od 873.616,00 kn.

Najznačajnija sredstva iz proračunske zalihe u iznosu od 100.000.000,00 kn doznačena su Sisačko-moslavačkoj županiji za ublažavanje i djelomično uklanjanje posljedica šteta od potresa. Također, za navedene namjene Zagrebačkoj županiji isplaćeno je 10.000.000,00 kn, a za ublažavanje i djelomično uklanjanje posljedica prirodne nepogode uzrokovane poplavom na području grada Vrgorca, Splitsko-dalmatinskoj županiji isplaćeno je 3.700.000,00 kn.

Klinici za infektivne bolesti Dr. Fran Mihaljević isplaćeno je 2.166.250,00 kn za nabavu devet uređaja za umjetnu ventilaciju (respiratora), kako bi se osigurali nužni preduvjeti za liječenje bolesti uzrokovane virusom COVID-19. Udruzi Klub roditelja nedonoščadi Palčić iz proračunske zalihe isplaćeno je 1.115.281,00 kn, što je u visini poreza na dodanu vrijednost plaćenog za nabavu opreme za rodilišta koja se koristi u liječenju i skrbi o prijevremeno rođenoj djeci. U svrhu globalne borbe protiv bolesti COVID-19 isplaćeno je 7.531.910,00 kn, odnosno u protuvrijednosti od 1.000.000,00 EUR, od čega je Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji (WHO) isplaćeno 600.000,00 EUR, a UN-ovu COVID-19 fondu (COVID-19 MPTF) 400.000,00 EUR.

### III. REVIZIJA ZA 2020.

Postupci revizije provedeni su od 11. siječnja do 31. svibnja 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 revizije.

Ciljevi revizije bili su:

- provjeriti cjelovitost i točnost iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2020.
- provjeriti procese planiranja i izvršavanja državnog proračuna
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2020.
- provjeriti zaduživanje i izdavanje jamstava te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna.

Područja revizije određena su na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti zbog prijave ili pogreške. Radi procjene rizika, provjerene su unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Cilj je bio provjeriti je li Godišnji izvještaj za 2020. sastavljen u svim značajnijim odrednicama u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

#### Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2020. su:

1. Državni proračun Republike Hrvatske za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu
2. Zakon o proračunu
3. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10, 120/13 i 1/20)
4. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 i 126/19)
5. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna
6. Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 128/09, 142/14 i 23/19)
7. Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava (Narodne novine 48/11 i 126/17)
8. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine 52/13 i 94/14)
9. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu
10. Uputa Izvršavanje državnog proračuna (mrežne stranice Ministarstva financija)
11. Zakon o fiskalnoj odgovornosti.

## **Metode i postupci revizije**

Revizijom su obuhvaćeni poslovni procesi koji su u okviru Ministarstva financija organizirani u Državnoj riznici i drugim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva financija, a koji se odnose na pripremu i izvršavanje državnog proračuna, državno računovodstvo i izvješćivanje, zaduživanje i upravljanje javnim dugom, izdavanje državnih jamstava, proračunsku zalihu te unutarnje kontrole i nadzor nad proračunskim sredstvima.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju pojedinih ustrojstvenih jedinica Ministarstva financija. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u Godišnjem izvještaju za 2020. uspoređeni su s podacima iz prethodnog razdoblja i s podacima iz plana, u cilju utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektroničkim medijima, tisku te na mrežnim stranicama Ministarstva financija. Za određena revizijska područja korišteni su podaci i informacije koje su pribavljene u okviru revizijskih postupaka provedenih kod korisnika državnog proračuna. U pribavljanju revizijskih dokaza korištene su sljedeće metode: pregled i testiranje dokumentacije metodom slučajnog odabira, analitički postupci te razgovori sa zaposlenicima koji su uključeni u poslovne procese i odgovorni za njihovo pravilno i zakonito izvršavanje. Revizijski postupci bili su usmjereni na pribavljanje dokaza o točnosti iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2020. te na dosljednu primjenu odredaba zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka temeljio se na procjeni pojave rizika kod materijalno značajnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2020.

## Nalaz za 2020.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: priprema i izvršavanje državnog proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje, prihodi, rashodi, račun financiranja, državna jamstva i proračunska zaliha.

Obavljenom revizijom za 2020. utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na pripremu i izvršavanje državnog proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje, prihode, rashode, račun financiranja te državna jamstva.

### 1. Priprema i izvršavanje državnog proračuna

1.1. Priprema i donošenje državnog proračuna propisani su Zakonom o proračunu. Načine i uvjete izvršavanja državnog proračuna propisuju godišnji zakoni o izvršavanju državnog proračuna, Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava te Uputa Izvršavanje državnog proračuna.

– Normativni okvir koji uređuje planiranje i izvršavanje proračuna

Priprema prijedloga određenih propisa u nadležnosti je Ministarstva financija. Poslovi u vezi s izradom nacrt prijedloga propisa za pojedina državna tijela utvrđuju se planom zakonodavnih aktivnosti za pojedinu godinu, koji donosi Vlada RH.

Ministarstvo financija je prije više godina započelo s pripremama izmjena i dopuna Zakona o proračunu, a zatim s pripremom Nacrta prijedloga Zakona o proračunu. Planom zakonodavnih aktivnosti za 2019., upućivanje Nacrta prijedloga Zakona o proračunu u proceduru Vlade RH bilo je planirano u prvom tromjesečju 2019. S obzirom na to da navedeni Nacrt nije u tom roku upućen u proceduru Vlade RH, Planom zakonodavnih aktivnosti za 2020. planiran je novi rok – prvo tromjesečje 2020. Planirane aktivnosti nisu realizirane ni u tom roku pa je Planom zakonodavnih aktivnosti za 2021. planiran novi rok – četvrto tromjesečje 2021.

Izradom i donošenjem novog Zakona o proračunu, Ministarstvo financija, između ostalog, planira provesti i potrebna usklađenja s drugim zakonima, kao i usklađenja s EU propisima u vezi sa zahtjevima za proračunske okvire država članica za povećanjem učinkovitosti i transparentnosti proračuna, što uključuje standardizaciju terminologije i poboljšanja u planiranju, izvršavanju, izvještavanju i računovodstvu. Također, planira provesti i određene preporuke Državnog ureda za reviziju dane u prijašnjim revizijama godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna, u vezi s unaprjeđenjem sadržaja izvještaja o izvršenju proračuna i jasnijeg propisivanja određenih područja koje uređuje Zakon o proračunu.

Zakon o proračunu, između ostalog, uređuje područja koja se odnose na planiranje, izradu, donošenje i izvršavanje državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica.

Koncem 2017. donesen je Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine 123/17), kojim je sustav planiranja uređen na drukčiji način nego što to uređuje Zakon o proračunu. Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske propisana je izrada dugoročnih, srednjoročnih i kratkoročnih akata strateškog planiranja.



Navedeni Zakon propisuje da su kratkoročni akti strateškog planiranja program Vlade RH, program konvergencije, nacionalni program reformi, provedbeni programi središnjih tijela državne uprave te provedbeni programi lokalnih jedinica. Odredbe u vezi s izradom provedbenih programa središnjih tijela državne uprave i provedbenih programa lokalnih jedinica primjenjuju se od 2020. Propisano je da provedbeni programi središnjih tijela državne uprave vrijede za vrijeme trajanja mandata Vlade RH, a provedbeni programi lokalnih jedinica za vrijeme trajanja mandata izvršnog tijela lokalne jedinice. Zakon o proračunu propisuje da su kratkoročni planski akti trogodišnji strateški planovi ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela, nacionalni program reformi i program konvergencije, a za lokalne jedinice plan razvojnih programa za trogodišnje razdoblje.

Državna tijela na razini razdjela od 2020. ne sastavljaju strateške planove koji su propisani odredbama Zakona o proračunu koje su još na snazi. S obzirom na to da nije donesen novi Zakon o proračunu, odredbe u vezi s planiranjem propisane Zakonom o proračunu nisu usklađene s odredbama Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske.

***S obzirom na značaj Zakona o proračunu i područja koje uređuje, Državni ured za reviziju mišljenja je da je potrebno ubrzati aktivnosti u vezi s pripremom Nacrta prijedloga Zakona o proračunu, kako bi se sve aktivnosti završile u planiranom roku.***

Odredbom članka 5., stavka 3. Zakona o proračunu, propisano je da prijedlozi uredbi, drugih propisa i akata planiranja koje donosi Vlada RH te prijedlozi zakona i akata planiranja koje donosi Sabor, trebaju sadržavati procjenu fiskalnog učinka na proračun u skladu s posebnim propisima. Postupak procjene učinaka propisa uređuje Zakon o procjeni učinka propisa (Narodne novine 44/17). Prema odredbama članka 2. navedenog Zakona, procjena učinaka propisa je postupak pripreme i izrade nacrta prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera.

Člankom 17. Zakona o procjeni učinka propisa uređena je mogućnost provedbe naknadne procjene učinaka propisa za nacрте prijedloga zakona koji se donose radi zaštite interesa Republike Hrvatske, žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete ili zaštite osobitog gospodarskog odnosno socijalnog interesa. Obveza naknadne procjene učinaka propisa utvrđuje se u prijelaznim i završnim odredbama zakonskih prijedloga, a mora se provesti najkasnije u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu zakona. Način procjene učinka propisa detaljnije uređuje Uredba o provedbi postupka procjene učinka propisa (Narodne novine 52/17), prema kojoj se tim postupkom procjenjuju učinci propisa koji su na snazi i detaljno utvrđuju promjene koje su nastale provedbom toga propisa.

Tijekom 2018. doneseno je osam zakona iz nadležnosti Ministarstva financija, čijim je prijelaznim i završnim odredbama propisana obveza naknadne procjene učinka propisa: Zakon o otpisu dugova fizičkim osobama (Narodne novine 62/18), Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (Narodne novine 68/18), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 106/18), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit (Narodne novine 106/18), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (Narodne novine 106/18), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima (Narodne novine 106/18), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalizaciji u prometu gotovinom (Narodne novine 106/18) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 116/18).

Ministarstvo financija je u 2020., u propisanom roku, provelo naknadnu procjenu učinka propisa za Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima. Procedura naknadne procjene učinka propisa za pet zakona završena je 12. veljače 2021. Za dva od tih zakona trebala je biti obavljena do 8. prosinca 2020., a za tri do 1. siječnja 2021. U vrijeme obavljanja revizije (travanj 2021.), naknadna procjena učinka propisa nije bila završena za dva zakona – Zakon o otpisu dugova fizičkim osobama za koji je procjenu trebalo obaviti do 21. srpnja 2020. i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu za koji je procjenu trebalo obaviti do 29. prosinca 2020. Kašnjenje s procedurom vezanom uz Zakon o računovodstvu Ministarstvo financija obrazložilo je okolnostima izazvanim pandemijom, promijenjenim uvjetima rada i provođenjem neplaniranih zakonodavnih aktivnosti u vezi s uvođenjem eura.

***Državni ured za reviziju nalaže postupke naknadne procjene učinaka propisa provoditi u propisanom roku.***

Sadržaj proračuna propisan je odredbama članaka 16. do 19. Zakona o proračunu. Propisano je da se proračun sastoji od općeg i posebnog dijela, a posebni dio od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika. Unatrag više godina državni proračun sadržava osim planova rashoda i izdataka proračunskih korisnika i planove rashoda i izdataka i određenih izvanproračunskih korisnika, čije se poslovanje najvećim dijelom financira doprinosima. Od 2015. do konca 2018., osim planova proračunskih korisnika, državni proračun obuhvaćao je i planove dva izvanproračunska korisnika – HZMO i HZZ. Državni ured za reviziju je revizijom za 2016. preporučio poduzeti aktivnosti u cilju usklađivanja primijenjene i propisane organizacijske klasifikacije državnog proračuna. Nakon obavljenih analiza, Ministarstvo financija zaključilo je da prednosti od uključenosti HZMO-a i HZZ-a u državni proračun (veća je transparentnost poslovanja, bolje praćenje novčanih tijekova i upravljanje likvidnošću proračuna) značajno nadmašuju nedostatke koji se odnose na neusklađenost s propisima.

Od početka 2019. primjenjuju se novi propisi o financiranju HZZ-a, pa se on više ne financira doprinosima, nego općim prihodima i primicima, čime je stekao uvjete za brisanje iz Popisa izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i upis u Popis proračunskih korisnika državnog proračuna. Prema Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 60/20), HZZ se nalazi u Popisu proračunskih korisnika državnog proračuna, ali se nalazi i u Popisu izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, uz napomenu da se u skladu s odredbom članka 2., stavka 4. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20), za potrebe računovodstvenih i drugih proračunskih evidencija i izvještaja, smatra izvanproračunskim korisnikom.

Tako u 2020. državni proračun obuhvaća financijski plan jednog izvanproračunskog korisnika – HZMO-a. U Godišnjem izvještaju za 2020., rashodi i izdaci HZMO-a iskazani su u iznosu od 44.002.166.689,00 kn i u ukupnim rashodima i izdacima državnog proračuna sudjeluju s 23,3 %. U vrijeme obavljanja revizije (travanj 2021.) u postupku izrade i donošenja je novi Zakon o proračunu koji bi, između ostalog, trebao urediti i status HZMO-a u državnom proračunu.

Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2020. – 2022. iz kolovoza 2019. te uputama donesenim u rujnu 2020. za razdoblje 2022. – 2023., određeno je da izvanproračunski korisnici državnog proračuna izrađuju financijski plan u kojem prihode i rashode iskazuju po gotovinskom načelu jer se i državni proračun donosi i izvršava po gotovinskom načelu. To znači da se prihod planira u trenutku kada se očekuje naplata, a rashod u trenutku kada treba biti plaćen.

Ministarstvo financija je na prijedlog Državnog ureda za reviziju u 2015. donijelo Uputu o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, a u veljači 2019. donijelo je novu Uputu o navedenim načelima. Umjesto navedenih uputa, u prosincu 2019. donijelo je Uputu o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Navedenom Uputom određeno je da se državni proračun te financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna donose i izvršavaju prema modificiranom novčanom načelu, što znači uz određene iznimke od novčanog načela. U Uputi o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna obrazloženo je što to načelo podrazumijeva te je navedeno više specifičnosti pri planiranju i izvršavanju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, koje se odnose na prihode, rashode, primitke i izdatke. To načelo se razlikuje od modificiranog načela nastanka događaja koje se primjenjuje u proračunskom računovodstvu pri evidentiranju podataka u poslovnim knjigama.

U rujnu 2019. Ministarstvo financija sastavilo je Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020. – 2022., a u rujnu 2020. upute za sljedeće plansko razdoblje. U navedenim uputama nije određeno računovodstveno načelo koje se primjenjuje pri sastavljanju proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova njihovih izvanproračunskih korisnika. Koncem siječnja 2021. Ministarstvo financija sastavilo je Prijedlog Upute o primjeni modificiranog načela nastanka događaja u postupku planiranja i izvršavanja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih planova izvanproračunskih korisnika proračuna. Navedenim Prijedlogom određeno je da se proračun lokalnih jedinica i njihovih izvanproračunskih korisnika planira, a time i izvršava, prema načelima koji se primjenjuju u računovodstvenim evidencijama propisanim Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i to: brutonačelo, modificirano načelo nastanka događaja za prihode i rashode te gotovinsko načelo za primitke i izdatke. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2021.), navedena Uputa nije donesena, a prije njezina donošenja Ministarstvo financija planira zatražiti mišljenje lokalnih jedinica.

Načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna određena su Uputom Ministarstva financija, a načela koja treba primjenjivati u postupku planiranja i izvršavanja proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova njihovih izvanproračunskih korisnika nisu određena. Načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja, kako državnog proračuna i financijskih planova njegovih izvanproračunskih korisnika, tako i proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova njihovih izvanproračunskih korisnika, važna su radi transparentnog i ujednačenog postupanja, a ta načela treba primjenjivati i pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna i izvršenju financijskih planova izvanproračunskih korisnika.

***S obzirom na značaj načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika, Državni ured za reviziju mišljenja je da ta načela treba propisati Zakonom o proračunu, a ne određivati ih uputama te da podzakonskim aktom treba pobliže odrediti što ta načela podrazumijevaju.***

***Državni ured za reviziju preporučuje Zakonom o proračunu propisati načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova njegovih izvanproračunskih korisnika, kao i načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova njihovih izvanproračunskih korisnika.***

***Državni ured za reviziju preporučuje Pravilnikom o godišnjem i polugodišnjem izvještaju o izvršenju proračuna detaljno odrediti što podrazumijevaju načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika.***

Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama propisane su vrste, sadržaj i primjena proračunskih klasifikacija, koje čine okvir prema kojem se iskazuju i sustavno prate prihodi i primici te rashodi i izdaci po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji i izvoru financiranja. Odredbama članaka 17., 18. i 19. navedenog Pravilnika propisano je da izvore financiranja čine skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Brojčane oznake izvora financiranja razvrstavaju se u razrede i skupine. Propisani razredi izvora financiranja su: 1 – Opći prihodi i primici, 2 – Doprinosi, 3 – Vlastiti prihodi, 4 – Prihodi za posebne namjene, 5 – Pomoći, 6 – Donacije, 7 – Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja i 8 – Namjenski primici. Brojčane oznake i nazive izvora financiranja unutar razreda u državnom proračunu određuje Ministarstvo financija u uputama za izradu prijedloga državnog proračuna i priložima uputa.

Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama propisano je da se u izvore financiranja u razredu 8 – Namjenski primici uključuju primici od financijske imovine i zaduživanja, čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima ili propisima. Primici od pojedinih zajmova međunarodnih financijskih institucija u 2020. prema izvorima financiranja raspoređeni su u državnom proračunu u izvor 11 – Opći prihodi i primici. Navedeno se odnosi na zajmove za financiranje Programa poboljšanja kvalitete i djelotvornosti pružanja zdravstvenih usluga (IBRD), Projekta nacionalnog sufinanciranja EU fondova u razdoblju od 2014. – 2020. godine (EIB) te na Zajam za razvojnu politiku za odgovor na krizu i podršku oporavku (IBRD). Također, i EU zajam za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja pandemije (SURE) raspoređen je u izvor 11 – Opći prihodi i primici, iako mu je namjena utvrđena ugovorom. S obzirom na to da je svim zajmovima koji su ugovoreni s međunarodnim financijskim institucijama ugovorima utvrđena namjena, te zajmove trebalo bi rasporediti u izvore financiranja u razredu 8 – Namjenski primici.

Za neke od tih zajmova Ministarstvo financija obrazložilo je opravdanost njihova rasporeda u izvor financiranja 11 – Opći prihodi i primici time što su pojedini rashodi za koje su sredstva zajma odobrena najprije financirani općim приходima i primicima državnog proračuna, a tranše zajma povlačene su na temelju rezultata programa ili projekta. Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama nisu određene iznimke, odnosno nije određeno da se pojedini zajmovi kojima je ugovorom određena namjena raspoređuju u izvor financiranja 11 – Opći prihodi i primici. Način raspoređivanja namjenskih primitaka od zajmova ugovorenih s međunarodnim financijskim institucijama te s EU-om utjecao je na pravilnost i realnost podataka o primicima iskazanih prema izvorima financiranja u izvještajima o izvršenju državnog proračuna, ali nije utjecao na visinu iskazanog manjka državnog proračuna. Primici od zajmova kojima je ugovorima utvrđena namjena, a raspoređeni su prema izvorima financiranja u izvor 11 – Opći prihodi i primici, iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2020. u iznosu od 4.659.534.288,00 kn.

***Državni ured za reviziju nalaže namjenske primitke od zaduživanja raspoređivati u propisane izvore financiranja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama.***

***Državni ured za reviziju preporučuje analizirati opravdanost rasporeda određenih primitaka od zajmova kojima je ugovorom utvrđena namjena u izvor financiranja 11 – Opći prihodi i primici te u skladu s rezultatima analize, u slučaju potrebe, dopuniti odredbe Pravilnika o proračunskim klasifikacijama u vezi s raspoređivanjem primitaka od tih zajmova u izvore financiranja.***

U prilogu uputa za izradu prijedloga državnog proračuna izvori financiranja u razredu 8 – Namjenski primici razvrstani su u tri skupine: skupina 81 – Namjenski primici od zaduživanja, skupina 82 – Namjenski primici od zaduživanja kroz refundacije i skupina 83 – Namjenski primici od inozemnog zaduživanja. U okviru tog razreda nije određena zasebna skupina izvora financiranja u koju bi se raspoređivali namjenski primici od povrata glavnica danih zajmova. Prema Veznim tablicama prihoda i primitaka i izvora financiranja, koje su prilog uputama za izradu prijedloga državnog proračuna, namjenski primici od povrata glavnice danih zajmova i depozita povezani su s izvorom financiranja skupine 81 – Namjenski primici od zaduživanja, što nije pravilno jer se tu ne radi o zaduživanju. Zbog toga pojedini proračunski korisnici namjenske primitke od povrata danih zajmova raspoređuju u izvor financiranja 81 – Namjenski primici od zaduživanja, iako se ti primici ne odnose na zaduživanje.

Navedeni način raspoređivanja namjenskih primitaka od povrata danih zajmova utjecao je na realnost podataka o prihodima i primicima te rashodima i izdacima iskazanim prema izvorima financiranja u izvještajima o izvršenju državnog proračuna, ali nije utjecao na visinu iskazanog manjka državnog proračuna. U Godišnjem izvještaju za 2020., u okviru izvora financiranja skupine 81 – Namjenski primici od zaduživanja, iskazani su namjenski primici od povrata glavnice danih zajmova u ukupnom iznosu od 126.012.452,00 kn, a ti se primici ne odnose na zaduživanje. Od navedenih primitaka, na Agenciju za pravni promet i posredovanje nekretninama (dalje u tekstu: APN) odnosi se 80.760.443,00 kn, Ministarstvo hrvatskih branitelja 43.726.575,00 kn, a druge proračunske korisnike 1.525.434,00 kn.

***Državni ured za reviziju nalaže odrediti posebnu brojčanu oznaku skupine izvora financiranja u razredu 8 – Namjenski primici, u koju treba rasporediti namjenske primitke od povrata glavnica danih zajmova te u uputama i prilogima uputa za izradu prijedloga državnog proračuna tim namjenskim primicima dodijeliti odgovarajući novi izvor financiranja.***

Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna, propisuje se da je primatelj sredstava proračunske zalihe dužan Ministarstvu financija dostaviti izvješće o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku dodijeljenih sredstava te da je neutrošena i nenamjenski utrošena sredstva proračunske zalihe dužan vratiti na račun državnog proračuna. Navedeno je propisano odredbama članka 16. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu. Rokovi podnošenja izvješća Ministarstvu financija o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku dodijeljenih sredstava proračunske zalihe, rokovi u kojima se sredstva trebaju utrošiti, kao i rokovi u kojima je primatelj sredstava dužan neutrošena i nenamjenski utrošena sredstva proračunske zalihe vratiti na račun državnog proračuna, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna nisu propisani. U pojedinim slučajevima, korisnici sredstava proračunske zalihe primljena sredstva trošili su i dulje od godinu dana.

**Državni ured za reviziju preporučuje, u cilju unaprjeđenja praćenja korištenja sredstava proračunske zalihe, propisati rokove u kojima primatelji trebaju utrošiti sredstva i dostaviti izvješće o utrošku sredstava, kao i rokove u kojima su primatelji dužni neutrošena i nenamjenski utrošena sredstva proračunske zalihe vratiti na račun državnog proračuna.**

– Priprema državnog proračuna

U financijskom planu APN-a planiraju se sredstva za poticanje stanogradnje, koje propisuje Zakon o društveno poticanoj stanogradnji (Narodne novine 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12, 7/13 – ispravak, 26/15, 57/18 i 66/19). Odredbama članka 4. navedenog Zakona propisano je da se sredstva za navedene namjene osiguravaju u državnom proračunu. Od 2015. propisano je da se dio sredstava za te namjene osigurava i povratima prije danih kredita te prihodima od najma. Od konca lipnja 2018. propisano je da se ta sredstva uplaćuju u državni proračun te da su namjenski prihod APN-a.

Primitke od povrata prije danih kredita APN raspoređuje u izvor financiranja 81 – Namjenski primici od zaduživanja jer za namjenske primitke od povrata danih zajmova u državnom proračunu nije otvoren zaseban izvor financiranja. Prema podacima o prijenosu neutrošenih vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u proračun za sljedeću godinu, već nekoliko godina preneseni neutrošeni namjenski primici APN-a iz prethodne godine uglavnom nisu trošeni u tekućoj godini. Društveno poticana stanogradnja je najvećim dijelom financirana općim prihodima i primicima državnog proračuna, umjesto namjenskim primicima APN-a uplaćenim u državni proračun. Prema podacima Ministarstva financija, neutrošeni primici APN-a namijenjeni za društveno poticanje stanogradnje koncem 2018. iznosili su 265.772.347,00 kn, koncem 2019. iznosili su 344.030.175,00 kn, a koncem 2020. iznosili su 424.790.618,00 kn. Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020., rashodi i izdaci APN-a planirani su u iznosu od 360.930.904,00 kn, od čega je 100.000.000,00 kn planirano financirati namjenskim primicima. Državnim proračunom za 2021., rashodi i izdaci APN-a planirani su u iznosu od 477.239.000,00 kn, od čega je 110.000.000,00 kn planirano financirati namjenskim primicima. S obzirom na to da su primici od povrata prije danih kredita namijenjeni za poticanje stanogradnje, pri sastavljanju financijskog plana APN-a financiranje tih rashoda u prvom redu treba planirati namjenskim primicima, a ako oni nisu dostatni, tek onda planirati korištenje sredstava iz općih prihoda i primitaka državnog proračuna.

**Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu financija, pri sastavljanju državnog proračuna i kontroli financijskih planova proračunskih korisnika, voditi računa o tome da se financijskim planom Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama financiranje rashoda i izdataka za društveno poticanu stanogradnju planira neutrošenim namjenskim primicima iz prijašnjih godina i ostvarenim u tekućoj godini, a u slučaju da ta sredstva nisu dostatna, planirati financiranje tih rashoda i izdataka općim prihodima i primicima državnog proračuna.**

Financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja, u okviru Programa stambenog zbrinjavanja hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji, planiraju se sredstva za stambeno zbrinjavanje invalida iz Domovinskog rata kao zasebna aktivnost. Prema propisima, stambeno zbrinjavanje provodi se na više načina, među kojima su i dodjele stambenih kredita te davanje jednokratnih financijskih potpora.

Prema odredbama članka 89. Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (Narodne novine 121/17 i 98/19), određeni iznos primljenog kredita korisnik kredita ne treba vratiti, ovisno o postotku oštećenja organizma.

Financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja, sredstva za dodjelu financijskih potpora i sredstva koja se odnose na nepovratni dio stambenih kredita prema ekonomskoj klasifikaciji najvećim dijelom su planirana u okviru izdataka zajedno s izdacima za dane kredite.

S obzirom na to da se radi o bespovratnim sredstvima, njihov utrošak predstavlja jednokratni rashod, a ne izdatak za dane kredite. Cjelokupna sredstva namijenjena za jednokratne financijske potpore i nepovratni dio stambenih kredita prema ekonomskoj klasifikaciji trebalo je planirati u okviru rashoda. Zbog toga što su financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja sredstva za navedene namjene planirana u okviru izdataka, ona su tako planirana i državnim proračunom te iskazana u Godišnjem izvještaju za 2020. U državnim proračunu su ukupni rashodi planirani u manjem iznosu, a ukupni izdaci u većem iznosu za iznos sredstava namijenjenih za jednokratne financijske potpore i nepovratni dio stambenih kredita. Tako i izdaci za dane kredite iskazani u Godišnjem izvještaju za 2020. dijelom sadrže i sredstva utrošena za jednokratne financijske potpore i nepovratni dio kredita.

U poslovnim knjigama Ministarstva hrvatskih branitelja, utrošena sredstva za jednokratne financijske potpore i nepovratni dio dodijeljenih stambenih kredita evidentirana su pravilno, na za to propisanim računima rashoda za naknade građanima i kućanstvima. I pri izradi financijskog plana navedenog Ministarstva sredstva namijenjena za financiranje jednokratnih financijskih potpora i nepovratnog dijela stambenih kredita trebalo je prema ekonomskoj klasifikaciji planirati na za to propisanim računima rashoda.

***Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu financija, pri sastavljanju državnog proračuna i kontroli financijskih planova proračunskih korisnika, voditi računa o tome da Ministarstvo hrvatskih branitelja planira sredstva za stambeno zbrinjavanje koje se provodi dodjelom jednokratnih financijskih potpora i stambenih kredita koje dijelom ne treba vratiti prema ekonomskoj klasifikaciji na za to propisanim računima.***

– Izvršavanje državnog proračuna

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prijenosi sredstava koje iznimno proračunski korisnici daju ili primaju od drugih proračunskih korisnika u nadležnosti istog proračuna na temelju propisa ili natječaja, a uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija (za proračunske korisnike državnog proračuna) evidentiraju se u okviru podskupina 369 i 639 – Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna. Proračunski korisnik koji daje sredstva evidentira ih u okviru podskupine rashoda 369, a proračunski korisnik koji prima sredstva u okviru podskupine prihoda 639. Navedene podskupine računa koriste se ako se ne radi o prihodima ostvarenim na tržištu. Ako proračunski korisnici pravilno planiraju i evidentiraju međusobne prijenose sredstava, u proračunu i u izvještaju o izvršenju proračuna ukupni rashodi u okviru podskupine 369 trebaju biti jednaki ukupnim prihodima u okviru podskupine 639. Pravilno evidentiranje i iskazivanje navedenih prihoda i rashoda kako u izvještajima o izvršenju proračuna pa tako i u poslovnim knjigama proračunskih korisnika važno je i radi pravilne konsolidacije financijskih izvještaja proračunskih korisnika kod koje se navedeni međusobni prijenosi sredstava trebaju eliminirati.

S obzirom na to da su se prijašnjih godina i planirani i izvršeni prihodi i rashodi koji se odnose na prijenose sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna značajno razlikovali, Državni ured za reviziju preporučio je Ministarstvu financija poduzimanje određenih aktivnosti u cilju usklađivanja tih podataka.

Iako je Ministarstvo financija poduzimalo, a i nadalje poduzima aktivnosti kako bi proračunski korisnici pravilno planirali i evidentirali međusobne prijenose sredstava, u 2020. i dalje postoje određene razlike između planiranih i iskazanih prihoda i rashoda koji se odnose na prijenose sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna, ali su te razlike značajno manje.

Tekućim planom za 2020. rashodi u okviru podskupine 369 planirani su ukupno u iznosu od 326.146.385,00 kn, a prihodi u okviru podskupine 639 u iznosu od 261.656.090,00 kn, što je 64.490.295,00 kn manje od planiranih rashoda. U Godišnjem izvještaju za 2020., prijenosi sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna iskazani su u okviru rashoda u iznosu od 316.479.539,00 kn, a u okviru prihoda u iznosu od 300.868.661,00 kn, što je 15.610.878,00 kn manje. Nepravilno postupanje proračunskih korisnika pri evidentiranju međusobnih prijenosa sredstava utjecalo je na strukturu iskazanih prihoda i rashoda državnog proračuna u Godišnjem izvještaju za 2020.

U Godišnjem izvještaju za 2020., prihodi od prodaje nefinancijske imovine iskazani su u iznosu od 530.334.477,00 kn, a vrijednosno najznačajniji u iznosu od 331.350.852,00 kn odnose se na prihode od prodaje stanova i drugih građevinskih objekata. Prema izvorima financiranja, prihodi od prodaje nefinancijske imovine raspoređeni su u izvor 11 – Opći prihodi i primici u iznosu od 496.688.550,00 kn i izvor 71 – Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja u iznosu od 33.645.927,00 kn.

Odredbama članka 18. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, propisano je da u izvore financiranja razreda 1 – Opći prihodi i primici, proračun uključuje prihode koji se ostvaruju temeljem posebnih propisa u kojima za prikupljene prihode nije definirana namjena korištenja (prihodi od poreza, od financijske imovine, od nefinancijske imovine, od administrativnih pristojbi i kazni, prihodi državne uprave te primici od financijske imovine i zaduživanja za koje nije definirana namjena korištenja). Također, propisano je da se u izvore financiranja u razredu 7 – Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja, uključuju prihodi koji se ostvaruju prodajom ili zamjenom nefinancijske imovine i od naknade štete s osnove osiguranja. S obzirom na to da navedenim Pravilnikom nije propisano da se određeni prihodi od prodaje nefinancijske imovine raspoređuju u razred 1 – Opći prihodi i primici, proizlazi da sve prihode od prodaje nefinancijske imovine treba rasporediti u izvore financiranja u razredu 7 – Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja.

Svake godine Ministarstvo financija sastavlja upute za izradu prijedloga državnog proračuna za sljedeću godinu koje sadrže i određene priloge za izradu financijskih planova proračunskih korisnika. U jednom od priloga navode se i pojašnjavaju izvori financiranja. Navedeno je da proračunski korisnici državnog proračuna koji svoj financijski plan u cijelosti izvršavaju preko sustava državne riznice ne planiraju izvor financiranja 71 – Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja, osim za one prihode od prodaje nefinancijske imovine za koje je zakonom propisana namjena. Također je navedeno da proračunski korisnici čiji se vlastiti i namjenski prihodi i primici evidencijski iskazuju u sustavu državne riznice, taj izvor financiranja planiraju u svom financijskom planu te da se taj izvor financiranja može koristiti samo za financiranje kapitalnih rashoda.



Iz odredaba Pravilnika o proračunskim klasifikacijama te iz uputa i priloga uputama za izradu prijedloga državnog proračuna nije jasno na temelju kojih bi se kriterija prihodi od prodaje nefinancijske imovine trebali rasporediti u izvor 11 – Opći prihodi i primici, odnosno u izvor financiranja 71 – Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja.

Namjena pojedinih prihoda koji se prema uputama raspoređuju u izvor financiranja 71 – Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja utvrđena je propisima, dok namjena pojedinih nije utvrđena propisima (prihodi od prodaje nefinancijske imovine proračunskih korisnika izuzetih od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun, bolničkih ustanova u državnom vlasništvu, HZMO-a, Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti). Također, pojedini prihodi od prodaje nefinancijske imovine raspoređuju se u državnom proračunu u izvor financiranja 11 – Opći prihodi i primici, a namjena im je utvrđena propisima. Navedeno se uglavnom odnosi na prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, za koje je namjena propisana odredbama članaka 28. i 29. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 43/92 – pročišćeni tekst, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 4/94, 44/94, 47/94, 58/95, 11/96, 11/97, 68/98, 96/99, 120/00 i 78/02). Prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2020. u okviru izvora financiranja 11 – Opći prihodi i primici u iznosu od 107.426.311,00 kn, a namjena im je utvrđena zakonom.

Propisi o raspoređivanju prihoda od prodaje nefinancijske imovine u izvore financiranja su nejasni i neusklađeni, a pravilno raspoređivanje tih prihoda u odgovarajuće izvore financiranja je važno jer o tome ovisi za koje namjene se prihodi mogu koristiti.

***Državni ured za reviziju preporučuje, radi pravilnog raspoređivanja prihoda od prodaje nefinancijske imovine u odgovarajuće izvore financiranja i korištenja tih prihoda za propisane namjene, Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama jasnije propisati u koje se izvore financiranja i prema kojim kriterijima raspoređuju prihodi od prodaje nefinancijske imovine.***

## *1.2. Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s pripremom i izvršavanjem državnog proračuna.*

*Navodi da će u Državnom proračunu za razdoblje 2022. – 2024. za namjenske primitke od povrata danih zajmova otvoriti novi izvor financiranja, izvor 84 – Namjenski primici od povrata danih zajmova.*

*U okviru planiranog donošenja novog Zakona o proračunu, navodi da će propisati načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova njegovih izvanproračunskih korisnika, kao i načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja proračuna lokalnih jedinica i njihovih izvanproračunskih korisnika.*

*Također će propisati rokove u kojima primatelji trebaju utrošiti sredstva i dostaviti izvješće o utrošku sredstava proračunske zalihe, kao i rokove u kojima su primatelji tih sredstava dužni neutrošena i nenamjenski utrošena sredstva vratiti na račun državnog proračuna.*

*Ministarstvo financija navodi da će Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama rashode i izdatke za društveno poticanu stanogradnju u 2021. financirati neutrošenim namjenskim primicima iz prijašnjih godina i ostvarenim u tekućoj godini, a u slučaju da ta sredstva nisu dostatna, financirat će ih općim приходima i primicima državnog proračuna.*

*Osim toga, navodi da će Ministarstvo hrvatskih branitelja u Državnom proračunu za razdoblje 2022. – 2024. planirati sredstva za stambeno zbrinjavanje koje se provodi dodjelom jednokratnih financijskih potpora i stambenih kredita koje dijelom ne treba vratiti, prema ekonomskoj klasifikaciji na za to propisanim računima.*

*Novim Zakonom o proračunu, Ministarstvo financija planira također propisati u koje će se izvore financiranja raspoređivati prihodi od prodaje nefinancijske imovine i prema kojim kriterijima, a u skladu s tim odredbama, nakon donošenja novog Zakona o proračunu, izmijenit će se i Pravilnik o proračunskim klasifikacijama.*

## 2. Računovodstveni okvir i izvještavanje

2.1. Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika propisano je odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i uputama Ministarstva financija. Obveza sastavljanja izvještaja o izvršenju proračuna propisana je odredbama članka 108. Zakona o proračunu. Obveza sastavljanja financijskih izvještaja proračuna i proračunskih korisnika propisana je odredbama članka 105., a obveza sastavljanja konsolidiranih financijskih izvještaja odredbama članka 107. Zakona o proračunu.

Izrada i donošenje podzakonskih propisa kojima se uređuje izvještavanje o izvršenju proračuna, proračunsko računovodstvo i financijsko izvještavanje u proračunskom računovodstvu u nadležnosti je Ministarstva financija.

- Normativni okvir koji uređuje računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu definiraju se knjigovodstvene isprave, poslovne knjige, organizacija knjigovodstva, sadržaj računa Računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo.

Evidentiranje zaduživanja putem izdavanja obveznica i trezorskih zapisa nije bilo uređeno proračunskim propisima te je Državni ured za reviziju prijašnjom revizijom preporučio Ministarstvu financija propisati način evidentiranja poslovnih događaja u vezi s navedenim zaduživanjem. Izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu iz listopada 2020., koje se primjenjuju u knjigovodstvenim evidencijama od siječnja 2021., propisano je na koji se način evidentira zaduživanje izdavanjem dugoročnih vrijednosnih papira te kratkoročnih čije dospjeće prelazi u sljedeću godinu. Propisano je da se kod prodaje uz diskont razlika do nominalne vrijednosti evidentira zaduženjem odgovarajućeg računa u skupini 19 – Aktivna vremenska razgraničenja (rashodi budućih razdoblja), uz odobrenje računa primitaka od izdanih vrijednosnih papira u skupini 82. Također je propisano da se kod prodaje uz premiju, razlika do nominalne vrijednosti evidentira odobrenjem odgovarajućeg računa u skupini 29 – Pasivna vremenska razgraničenja (odgođeno priznavanje prihoda), uz umanjenje računa primitaka od izdanih vrijednosnih papira u skupini 82.

Propisima o proračunskom računovodstvu nije propisano u kojoj visini treba evidentirati obveze za izdane trezorske zapise, treba li u visini nominalne vrijednosti ili u vrijednosti primitaka ostvarenih od izdanih trezorskih zapisa, a pri evidentiranju obveza za izdane trezorske zapise u Glavnoj knjizi državnog proračuna nije ujednačeno postupano.

Kod izdavanja trezorskih zapisa uz negativnu kamatnu stopu, odnosno premiju, obveze su evidentirane u visini nominalnog iznosa izdanih trezorskih zapisa, razlika više primljenih sredstava u odnosu na nominalnu vrijednost evidentirana je na računu u okviru skupine 29 – Pasivna vremenska razgraničenja, a kao prihod priznaje se pri dospjeću i isplati trezorskih zapisa. Pri izdavanju trezorskih zapisa uz pozitivnu kamatnu stopu, odnosno diskont, obveze su evidentirane u visini ostvarenih primitaka od izdanih trezorskih zapisa, odnosno u iznosu manjem od nominalnog iznosa trezorskih zapisa. Diskont na računu u okviru skupine 19 – Aktivna vremenska razgraničenja nije evidentiran, a kamate su evidentirane pri dospjeću i isplati trezorskih zapisa.

***Državni ured za reviziju preporučuje odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu jasno propisati u kojoj se visini evidentiraju i iskazuju obveze za izdane trezorske zapise.***

Financijskim revizijama subjekata koji vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu uočeno je da u pojedinim slučajevima korisnici različito evidentiraju jednake poslovne događaje zbog nedovoljno jasnih ili nedostatnih odredaba propisa o proračunskom računovodstvu.

Rashodi za plaće, koje proračunski korisnici isplaćuju zaposlenicima, obuhvaćaju plaće za redovan rad, za prekovremeni rad, za posebne uvjete rada te plaće u naravi. Odredbom članka 48., stavka 4. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je da su plaće u naravi dobra, usluge, prava i ostala primanja određene novčane vrijednosti koje proračuni i proračunski korisnici daju zaposlenicima za obavljeni rad, a oni ih koriste u slobodno vrijeme i za zadovoljavanje vlastitih potreba. Propisima o proračunskom računovodstvu nije propisano na koji način u poslovnim knjigama treba evidentirati plaće u naravi, pa rashode u vezi s plaćom u naravi proračunski korisnici različito evidentiraju.

Primjerice, rashode koji se odnose na račune za gorivo, korištenje parkirališta, životno osiguranje i slično, koji se smatraju plaćama u naravi, pojedini proračunski korisnici evidentirali su i iskazali po prirodnoj vrsti rashoda uz istodobno evidentiranje obveze za odgovarajuće rashode.

Osim toga, ti su proračunski korisnici evidentirali i rashode za netoplaće u naravi te pripadajuće poreze i doprinose, uz istodobno evidentiranje obveza. Također su evidentirali i ostale prihode, a ti prihodi nisu ostvareni. Zbog takvog postupanja, rashodi u vezi s netoplaćom u naravi i obveze u vezi s tim rashodima evidentirani su i iskazani kod tih proračunskih korisnika u dvostrukom iznosu, jednom u okviru rashoda prema prirodnoj vrsti troška, a drugi put u okviru rashoda za plaće u naravi.

Drugi proračunski korisnici su u okviru rashoda i obveza za plaće u naravi evidentirali i iskazali samo rashode u visini obračunanih poreza i doprinosa za plaće u naravi. Ti proračunski korisnici rashode za plaće u naravi nisu iskazali u stvarnom iznosu, jer su netoplaće u naravi evidentirali i iskazali u okviru drugih računa rashoda prema prirodnoj vrsti (za gorivo, korištenje parkirališta, osiguranje).

***Državni ured za reviziju preporučuje, radi pravilne i dosljedne primjene propisa, jednakog postupanja te realnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima obveznika primjene proračunskog računovodstva, propisima o proračunskom računovodstvu urediti način evidentiranja plaća u naravi.***

Prema odredbama članka 29. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, u okviru nefinancijske imovine, u skupini računa 06 – Proizvedena kratkotrajna imovina, evidentiraju se zalihe za obavljanje djelatnosti, za proizvodnju i proizvode, zalihe vojnih sredstava za jednokratnu upotrebu i roba za daljnju prodaju. Prema odredbama članka 7. navedenog Pravilnika, proračun i proračunski korisnici mogu voditi analitičko knjigovodstvo kratkotrajne nefinancijske imovine po vrsti, količini i vrijednosti, a iznimno u djelatnosti zdravstva te u obavljanju vlastite trgovačke i proizvođačke djelatnosti, obvezno vode analitičko knjigovodstvo te imovine.

S obzirom na to da je navedenim Pravilnikom propisana obveza vođenja analitičkog knjigovodstva zaliha samo za neke obveznike primjene proračunskog računovodstva, drugi u vezi sa zalihama različito postupaju. Navedeni Pravilnik ne propisuje koje zalihe za obavljanje djelatnosti treba evidentirati u okviru kratkotrajne nefinancijske imovine, pa pojedini obveznici primjene proračunskog računovodstva zalihe određene imovine evidentiraju, a pojedini zalihe te imovine ne evidentiraju u poslovnim knjigama (uredski materijal, prehrambeni proizvodi i drugo). Neki, koji te zalihe evidentiraju u poslovnim knjigama, vode analitičko knjigovodstvo zaliha po vrsti, količini i vrijednosti, a drugi ne vode. Navedeni Pravilnik također ne propisuje na koji se način u poslovnim knjigama evidentira smanjenje zaliha i na temelju koje dokumentacije te u kojim razdobljima evidentiranje trošenja zaliha treba obavljati.

***Kako bi proračunski korisnici ujednačeno postupali u vezi s evidentiranjem zaliha i vođenjem analitičkog knjigovodstva zaliha, Državni ured za reviziju preporučuje propisima o proračunskom računovodstvu detaljnije propisati koje zalihe za obavljanje djelatnosti treba evidentirati u poslovnim knjigama u okviru kratkotrajne nefinancijske imovine i za njih voditi analitičko knjigovodstvo.***

***Državni ured za reviziju preporučuje propisati na koji se način u poslovnim knjigama evidentira smanjenje zaliha kratkotrajne imovine, na temelju koje dokumentacije te u kojim razdobljima.***

Financijskim revizijama subjekata koji su obveznici primjene propisa o proračunskom računovodstvu uočeno je da potencijalne obveze na temelju zaključenih ugovora koje u sljedećim razdobljima uz ispunjenje određenih ugovornih uvjeta postaju stvarne obveze (obveze sufinanciranja ili financiranja određenih aktivnosti) neki evidentiraju u poslovnim knjigama u okviru izvanbilančnih zapisa, a neki te obveze ne evidentiraju u poslovnim knjigama.

Odredbama članka 85. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da skupina računa 99 – Izvanbilančni zapisi sadrži stavke koje su vezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije, i to: tuđa imovina dobivena na korištenje, dana jamstva, dana kreditna pisma, instrumenti osiguranja plaćanja, potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku i ostali izvanbilančni zapisi.

Računskim planom proračuna, u okviru izvanbilančnih zapisa u skupini 99, propisani su osnovni računi na kojima se evidentiraju navedene kategorije imovine i obveza. Za potencijalne obveze, koje na temelju zaključenih ugovora uz ispunjenje određenih ugovornih uvjeta u sljedećim razdobljima postaju stvarne obveze, nije propisana obveza evidentiranja u poslovnim knjigama niti su Računskim planom proračuna propisani računi za evidentiranje tih obveza. Odredbama članka 14. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu propisano je da su obvezne bilješke uz bilancu, između ostalog, i popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina, iz čega proizlazi da bi te obveze trebale biti evidentirane u poslovnim knjigama.

***Državni ured za reviziju preporučuje propisati da se u poslovnim knjigama obvezno evidentiraju potencijalne obveze koje na temelju zaključenih ugovora, uz ispunjenje određenih ugovornih uvjeta, u sljedećim razdobljima postaju stvarne obveze. Također, preporučuje u Računskom planu proračuna odrediti račun na kojem se navedene potencijalne obveze trebaju evidentirati.***

Načela iskazivanja imovine propisana su odredbama Zakona o proračunu, prema kojima se procjena imovine obavlja po modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja uz primjenu metode povijesnog troška. Također je propisano da ministar financija Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisuje pojam i značenje modificiranoga računovodstvenog načela nastanka događaja i postupak revalorizacije dugotrajne imovine.

Prema odredbi članka 80., stavka 1. navedenog Pravilnika, promjene u vrijednosti (revalorizacija) imovine i obveza su događaji koji utječu na imovinu i obveze, a nisu rezultat aktivnosti odnosno transakcija. Prema odredbi članka 80., stavka 5. navedenog Pravilnika, promjene u vrijednosti (revalorizacija) odnose se na promjene u kvaliteti koje su najčešće rezultat inflacije ili promjena u tržišnoj vrijednosti imovine odnosno obveza, a druge promjene u vrijednosti imovine nastaju zbog tehnološkog zastarijevanja ili oštećenja imovine.

Navedenim Pravilnikom nije jasno propisano u kojim slučajevima treba obavljati revalorizaciju imovine i obveza te koje vrste imovine podliježu revalorizaciji, odnosno u kojim slučajevima se knjigovodstvena vrijednost imovine u poslovnim knjigama treba svesti na tržišnu vrijednost. Pojedini proračuni (lokalne jedinice) i proračunski korisnici obavljaju revalorizaciju određene nefinancijske imovine (nekretnina), a pojedini ne obavljaju. Također, pojedini proračunski korisnici vrijednost ulaganja u dionice i udjele u glavnici u poslovnim knjigama koncem godine usklađuju s tržišnom ili nominalnom vrijednosti, odnosno iznosom upisanog temeljnog kapitala društva čije dionice i udjele posjeduju, a pojedini ne usklađuju.

***Državni ured za reviziju preporučuje Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati koja imovina podliježe revalorizaciji te kada treba obaviti revalorizaciju imovine i evidentirati u poslovnim knjigama.***

Odredbama članka 80. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, između ostalog, propisano je da su promjene u vrijednosti (revalorizacija) i promjene u obujmu imovine i obveza, događaji koji utječu na imovinu i obveze, a nisu rezultat aktivnosti odnosno transakcija. Evidentiraju se na odgovarajućim računima imovine i obveza, a u korist ili na teret odgovarajućeg računa u podskupini 915 – Promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza. Također, kao promjene u obujmu imovine i obveza iskazuje se reklasifikacija i zamjena jedne vrste imovine/obveza drugom.

Prema odredbi članka 80., stavka 6. navedenog Pravilnika, promjene u obujmu najčešće su rezultat početka ili prestanka priznavanja imovine te drugih promjena u količini već priznate imovine, a između ostalog, nastaju i zbog prijenosa nefinancijske imovine između proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Odredbe navedenog Pravilnika koje se odnose na promjene u vrijednosti i obujmu financijske imovine nisu jasne i cjelovite jer ne propisuju koji se poslovni događaji u vezi s financijskom imovinom evidentiraju na računima u okviru podskupine računa 915.

Uočeno je da pojedini obveznici primjene proračunskog računovodstva određene poslovne događaje koji se odnose na financijsku imovinu nisu evidentirali u svojim poslovnim knjigama u okviru računa u podskupini 915, jer ih nisu prepoznali kao promjene u vrijednosti i obujmu imovine koje nisu rezultat aktivnosti, odnosno transakcija.

Navedeni poslovni događaji odnose se na promjene vrijednosti portfelja dionica, promjene vrijednosti poslovnih udjela nastale promjenom iznosa temeljnog kapitala trgovačkih društava koja čine portfelj, promjene nominalne vrijednosti dionica ili poslovnih udjela, brisanja društava koja su u portfelju iz sudskog registra i slično. Također, pojedini obveznici primjene proračunskog računovodstva su međusobne prijenose financijske imovine (prijenos portfelja dionica i poslovnih udjela) evidentirali u svojim poslovnim knjigama u okviru podskupine 915, a pojedini nisu.

Prema propisima o proračunskom računovodstvu, svaka promjena evidentirana na računima u okviru podskupine 915 prenosi se na odgovarajući račun u razredu 9, pa računi u okviru te podskupine nemaju stanje koncem godine, nego samo promet tijekom godine. Na temelju podataka evidentiranih na računima podskupine 915, u okviru financijskih izvještaja sastavlja se obrazac Promjene u vrijednosti imovine i obveza koji predviđa i promjene u vezi s financijskom imovinom. Radi točnog i objektivnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima, važno je da se promjene na računima podskupine 915 pravilno evidentiraju u poslovnim knjigama.

***Državni ured za reviziju preporučuje propisima o proračunskom računovodstvu jasno propisati koji se poslovni događaji u vezi s financijskom imovinom trebaju evidentirati u poslovnim knjigama u okviru podskupine 915 – Promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza.***

- Normativni okvir koji uređuje izvještavanje o izvršenju proračuna

Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna detaljnije uređuje Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Prema odredbama članka 108. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži devet elemenata.

Odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna u vezi sa sadržajem godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna nisu usklađene s odredbama Zakona o proračunu, s obzirom na to da prema navedenom Pravilniku godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži osam elemenata.

Zakonom o proračunu predviđen je izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom kao zaseban izvještaj, a navedenim Pravilnikom propisano je da se o provedbi strategije upravljanja javnim dugom izvještava kroz izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala. Prijašnjom revizijom, Ministarstvu financija naloženo je uskladiti odredbe Zakona o proračunu i Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna koje se odnose na izvještavanje o provedbi strategije upravljanja javnim dugom. Odredbe navedenih propisa nisu usklađene, a Ministarstvo financija dani nalog planira provesti donošenjem novog Zakona o proračunu, čija je priprema u tijeku.

Prema propisima, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrže, između ostalog, opći dio proračuna koji čini Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja na razini odjeljka ekonomske klasifikacije te posebni dio proračuna po organizacijskoj i programskoj klasifikaciji te razini odjeljka ekonomske klasifikacije. Opći i posebni dio proračuna, između ostalih podataka, sadrže i podatke o izvornom i tekućem planu za proračunsku godinu. Pojam izvorni plan određen je Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna kao proračun, odnosno posljednje izmjene i dopune proračuna, koje je donio Hrvatski sabor. Tekući plan određen je kao proračun, odnosno posljednje izmjene i dopune proračuna koje uključuju i naknadne preraspodjele.

Za proračunsku godinu proračun donosi Hrvatski sabor, odnosno predstavničko tijelo lokalne jedinice, i to prije početka godine na koju se proračun odnosi. Taj proračun predstavlja početni ili osnovni proračun za određenu godinu. Dosadašnja višegodišnja praksa pokazala je da se barem jednom godišnje donose izmjene i dopune državnog proračuna (rebalans), a za neke godine donosi se i više izmjena i dopuna državnog proračuna. Radi boljeg razumijevanja iskazanih podataka, pojmom izvorni plan trebalo bi odrediti početni proračun koji je donesen za određenu godinu, a ne zadnje izmjene i dopune.

***Državni ured za reviziju preporučuje, u cilju boljeg razumijevanja podataka, pojam izvorni plan koristiti za početni proračun, odnosno proračun koji je prvi put donesen za određenu godinu.***

Propisima kojima je uređen sadržaj izvještaja o izvršenju državnog proračuna nije propisano da se u okviru navedenog izvještaja daju i podaci o stanju novčanih sredstava na računu državnog proračuna i računima proračunskih korisnika. Transakcije državnog proračuna obavljaju se putem jedinstvenog računa državne riznice koji je otvoren u HNB-u. Značajan broj proračunskih korisnika državnog proračuna nije uključen u sustav državne riznice te i nadalje posluju putem svojih računa otvorenih u poslovnim bankama. Pojednim računima upravlja Ministarstvo financija, a druge račune koriste proračunski korisnici za svoje poslovanje. U Konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna za 2020, iskazana su novčana sredstva koncem 2020. u iznosu od 20.436.500.909,00 kn, od čega se na novčana sredstva državnog proračuna odnosi 15.830.704.836,00, a na novčana sredstva proračunskih korisnika državnog proračuna 4.605.796.073,00 kn.

***Državni ured za reviziju mišljenja je da bi se, radi veće transparentnosti podataka, u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, u okviru obrazloženja ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, trebali nalaziti i podaci o stanju novčanih sredstava državnog proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna početkom i koncem godine.***

***Državni ured za reviziju preporučuje propisati da izvještaj o izvršenju državnog proračuna, u okviru obrazloženja ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, sadrži i podatke o stanju novčanih sredstava na računima državnog proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna početkom i koncem godine.***

- Normativni okvir koji uređuje financijsko izvještavanje proračuna i proračunskih korisnika

Sastavljanje financijskih izvještaja proračuna i proračunskih korisnika detaljnije je uređeno Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Navedenim Pravilnikom propisani su oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju, obveze i rokovi njihova podnošenja te obveznici njegove primjene. Osnovna svrha financijskih izvještaja jest dati informacije o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva (poslovanja) proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Odredbama članka 14. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu propisano je da su obvezne bilješke uz bilancu popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke i slično) i popis sudskih sporova u tijeku.

Prema navedenim odredbama, obvezne bilješke uz bilancu sadrže jedino podatke o nekim kategorijama potencijalnih obveza koje se prema propisima o proračunskom računovodstvu iskazuju u okviru izvanbilančnih zapisa. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu ne propisuje da se u obveznim bilješkama uz bilancu daju i određeni podaci te obrazloženja o imovini, obvezama i vlastitim izvorima koji su iskazani u okviru bilančnih pozicija, pa ni za slučajeve kada postoje značajna odstupanja u odnosu na prethodnu godinu.

***Državni ured za reviziju mišljenja je da su podaci o vrijednosno značajnijoj imovini i obvezama iskazani u bilanci u okviru bilančnih pozicija, kao i obrazloženja o značajnijim promjenama njihove vrijednosti u odnosu na prethodno razdoblje, značajni za razumijevanje financijskog položaja subjekta.***

***Državni ured za reviziju preporučuje dopuniti propisani sadržaj obveznih bilješki uz bilancu na način da se sadržaj tih bilješki proširi podacima o vrijednosno značajnijoj imovini i obvezama iskazanim u bilanci te objašnjenjima o značajnijim promjenama u odnosu na prethodno razdoblje.***

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisuje da se za dospjela potraživanja obračunava ispravak vrijednosti po stopama propisanim člankom 37.a, ovisno o razdoblju kašnjenja naplate potraživanja, te da se ispravak evidentira u poslovnim knjigama. U financijskim izvještajima, u bilanci, u okviru imovine iskazuju se podaci o brutopotraživanjima, kao i podaci o potraživanjima umanjenim za ispravak vrijednosti, odnosno podaci o netopotraživanjima.

U financijskim izvještajima, u okviru obveznih analitičkih podataka u bilanci, daju se i podaci o dospjelim i nedospjelim potraživanjima, prema kategorijama potraživanja. S obzirom na to da Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu ne propisuje iskazuju li se u okviru tih podataka podaci o dospjelim i nedospjelim potraživanjima u bruto ili netoiznosu, pri popunjavanju navedenih podataka proračunski korisnici različito postupaju te su neki prema dospelosti iskazivali brutopotraživanja, a neki netopotraživanja.

***Državni ured za reviziju preporučuje propisati iskazuju li se u financijskim izvještajima, u okviru obveznih analitičkih podataka u bilanci, podaci o dospjelim i nedospjelim potraživanjima prema pojedinim kategorijama potraživanja u bruto ili netoiznosu, odnosno brutoiznosu umanjenom za ispravak vrijednosti.***

Vlastiti i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika koji posluju putem računa nadležnih proračuna uplaćuju se na račun nadležnog proračuna. Istodobno s naplatom tih prihoda navedeni proračunski korisnici u poslovnim knjigama evidentiraju i potraživanja iz nadležnog proračuna za sredstva proračunskog korisnika uplaćena na račun proračuna. Umanjenje navedenih potraživanja evidentira se u poslovnim knjigama istodobno s trošenjem tih prihoda, odnosno plaćanjem obveza proračunskog korisnika s računa nadležnog proračuna. Navedena potraživanja iskazuju se u financijskim izvještajima, u bilanci, u podskupini računa 167 – Potraživanja za prihode iz proračuna.

Propisima o proračunskom računovodstvu nije propisano kakvim se potraživanjima, u smislu dospelosti, smatraju potraživanja proračunskih korisnika iz nadležnog proračuna za naplaćene vlastite i namjenske prihode, pa proračunski korisnici različito postupaju pri unosu podataka o tim potraživanjima u financijske izvještaje. Neki proračunski korisnici navedena potraživanja u bilanci iskazuju kao dospjela, a neki kao nedospjela.



U Okružnici o sastavljanju, konsolidaciji i predaji financijskih izvještaja proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika za I-XII 2017., koju je donijelo Ministarstvo financija, u okviru uputa o sastavljanju izvještaja o obvezama, navodi se da su obveze nadležnog proračuna za neutrošene vlastite prihode i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene u proračun nedospjele obveze. Iz navedenog proizlazi da su i potraživanja proračunskih korisnika iz nadležnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke nedospjela.

Potraživanja proračunskih korisnika državnog proračuna za prihode uplaćene u proračun iskazana su u Konsolidiranim financijskim izvještajima proračunskih korisnika državnog proračuna za 2020. u iznosu od 3.659.076.123,00 kn.

***Radi ujednačenog postupanja proračunskih korisnika pri iskazivanju podataka o dospelosti potraživanja u financijskim izvještajima, Državni ured za reviziju preporučuje propisati kakvim se potraživanjima u smislu dospelosti smatraju potraživanja proračunskih korisnika za sredstva uplaćena na račun nadležnog proračuna.***

– Računovodstvo državnog proračuna i financijski izvještaji

Na temelju podataka iz Glavne knjige državnog proračuna sastavljaju se izvještaji o izvršenju državnog proračuna i financijski izvještaji državnog proračuna, pa evidentiranje podataka u Glavnoj knjizi državnog proračuna utječe na iskazivanje podataka u navedenim izvještajima.

Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, određeno je da se državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna donose i izvršavaju prema modificiranom novčanom načelu. U točki IV., podtočki 4. navedene Upute određeno je da se diskont i premija na obveznice razgraničavaju te da se u sljedećim godinama diskont priznaje kao rashod, a premija kao umanjenje rashoda.

U okviru Godišnjeg izvještaja za 2020. iskazani su prihodi od premija na izdane obveznice u iznosu od 101.141.250,00 kn. Pri evidentiranju navedenih premija u Glavnoj knjizi državnog proračuna nije postupljeno u skladu s navedenom Uputom, jer je premija evidentirana i iskazana u okviru prihoda, umjesto kao umanjenje rashoda. Navedeni način evidentiranja i iskazivanja premije na obveznice nije utjecao na izračun razlike prihoda i rashoda, ali je utjecao na njihovu visinu iskazanu u Godišnjem izvještaju za 2020., jer su za taj iznos više iskazani i prihodi i rashodi.

Osim prihoda od premija na obveznice, u Godišnjem izvještaju za 2020. iskazani su i prihodi od stečenih kamata u iznosu od 62.232.966,00 kn (javljaju se pri izdavanju obveznica u više tranši, a priznaju se u pravilu u cijelosti pri isplati prvih kamata po obveznicama na koje se odnose). Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna nije određen način priznavanja stečenih kamata na obveznice.

***Državni ured za reviziju nalaže premije na izdane obveznice iskazivati u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna u skladu s Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.***

***Nadalje, preporučuje navedenom Uputom odrediti način na koji se u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna iskazuju stečene kamate na obveznice.***

Rashodi za kamate na primljene kredite i zajmove evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna u iznosu od 588.350.505,00 kn. U okviru navedenih rashoda evidentirani su i rashodi za naknade za zajmove u iznosu od 11.343.089,00 kn, koje se odnose na tri zajma od Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD). Navedeni rashodi trebali su biti evidentirani i iskazani u okviru ostalih financijskih rashoda. Nepravilno evidentiranje navedenih rashoda za naknade za zajmove utjecalo je na strukturu iskazanih rashoda u Godišnjem izvještaju za 2020.

***Državni ured za reviziju nalaže rashode za naknade za primljene kredite i zajmove evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna na propisanim računima Računskog plana.***

Način evidentiranja primitaka od zaduživanja i obveza po zaduživanju propisuje članak 78. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Ministarstvo financija je u prosincu 2020. izradilo novu Uputu za evidentiranje zajmova od međunarodnih financijskih institucija u sustavu državnog proračuna kojom je uređen način evidentiranja poslovnih događaja u vezi s tim zaduživanjem, ovisno o izvoru financiranja. Iako je donesena navedena Uputa, u 2020. je kod nekih proračunskih korisnika ponovljena nepravilnost utvrđena prošlim revizijama u vezi s evidentiranjem poslovnih događaja koji se odnose na povlačenje sredstava zajmova međunarodnih financijskih institucija.

Pojedini proračunski korisnici nisu postupili u skladu s Uputom te povlačenje sredstava zajma nisu evidentirali u poslovnim knjigama i iskazali u financijskim izvještajima u okviru primitaka od zaduživanja. Zbog toga, neki primici od zajmova međunarodnih financijskih institucija nisu iskazani u financijskim izvještajima proračunskih korisnika državnog proračuna ni u financijskom izvještaju državnog proračuna, pa tako ni u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna.

Primici od zajmova od međunarodnih financijskih institucija iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2020. u iznosu od 904.860.746,00 kn, a u Konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna za 2020. u iznosu od 882.681.959,00 kn, što je 22.178.787,00 kn manje. U Godišnjem izvještaju za 2020. ti primici su pravilno iskazani. Zbog nepravilnog postupanja pojedinih proračunskih korisnika u vezi s evidentiranjem i iskazivanjem primitaka od zajmova od međunarodnih financijskih institucija, iskazani podaci o primicima u Konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna za 2020. nisu točni.

Koncem 2020. otplaćen je dio glavnice kredita tuzemnoj financijskoj instituciji u iznosu od 2.106.178,00 EUR, što je 414.580,00 EUR više nego je predviđeno otplatnim planom. Izdaci za otplatu glavnice tog kredita evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna u plaćenom iznosu, a umanjenje obveza po tom kreditu evidentirano je prema otplatnom planu, u iznosu od 1.691.598,00 EUR, što je 414.580,00 EUR manje od iznosa plaćene glavnice. Opisani način evidentiranja navedene otplate kredita nije u skladu s odredbom članka 62., stavka 1. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Prema navedenoj odredbi, otplata glavnice primljenih kredita i zajmova koji se vraćaju u sljedećoj godini evidentira se odobrenjem računa novčanih sredstava i zaduženjem odgovarajućeg računa izdataka, a istovremeno se zadužuje odgovarajući račun obveza za kredite i zajmove i odobrava odgovarajući račun ispravka izvora vlasništva.

Zbog nepravilnog evidentiranja navedene otplate glavnice, obveze po dugoročnim kreditima u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirane su koncem 2020. 414.580,00 EUR, odnosno 3.124.648,00 kn više od stvarnih, pa su i u Godišnjem izvještaju za 2020., u okviru Izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala za 2020., za navedeni iznos iskazane u većem iznosu od stvarnog.

***Državni ured za reviziju nalaže u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirati otplate glavnice kredita u skladu s odredbom Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.***

U Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirani su rashodi za negativne tečajne razlike i negativne razlike iz primjene valutne klauzule u iznosu od 505.684.655,00 kn i prihodi od pozitivnih tečajnih razlika u iznosu od 537.473.525,00 kn.

Prema odredbama članka 50. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, realizirana tečajna razlika nastaje kada dođe do promjene u valutnom tečaju između datuma transakcije i datuma podmirenja stavki proizašlih iz transakcije, a evidentira se kao приход ili rashod. U okviru rashoda, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirane su realizirane tečajne razlike, osim što nisu obračunane i evidentirane one tečajne razlike koje su proizašle iz transakcija u vezi s otplatom zajmova međunarodnim financijskim institucijama. Otplata navedenih zajmova koja uključuje i tečajne razlike u cijelosti je evidentirana u okviru izdataka. Navedena nepravilnost utjecala je na visinu iskazanih rashoda i izdataka u Godišnjem izvještaju za 2020.

***Državni ured za reviziju nalaže obračunavati i evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna realizirane tečajne razlike koje proizlaze iz transakcija u vezi s otplatom zajmova međunarodnim financijskim institucijama.***

Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, određeno je da se realizirane pozitivne i negativne tečajne razlike proizašle iz plaćanja ulaznih računa u inozemnoj valuti i iz transakcija povezanih s javnim dugom planiraju i iskazuju u netoiznosu po istovrsnim kategorijama.

U Godišnjem izvještaju za 2020., prihodi i rashodi od realiziranih pozitivnih i negativnih tečajnih razlika proizašlih iz transakcija povezanih s javnim dugom iskazani su u brutoiznosu, odnosno iskazane su i pozitivne i negativne tečajne razlike, umjesto u netoiznosu kako to određuje Uputa. Način iskazivanja realiziranih tečajnih razlika nije utjecao na izračun razlike prihoda i rashoda, ali je utjecao na njihovu visinu iskazanu u Godišnjem izvještaju za 2020.

***Državni ured za reviziju nalaže realizirane pozitivne i negativne tečajne razlike proizašle iz transakcija povezanih s javnim dugom evidentirati te iskazivati u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna u netoiznosu po istovrsnim kategorijama, u skladu s Uputom.***

Tijekom 2019. i 2020. iz državnog proračuna je društvu Croatia Airlines d.d. (dalje u tekstu: Društvo) na ime zajmova i ulaganja u povećanje temeljnog kapitala isplaćeno 850.000.000,00 kn, od čega se na zajmove odnosi 500.000.000,00 kn, a na ulaganja 350.000.000,00 kn.

Na temelju Odluke o stvaranju prethodno potrebnih uvjeta osiguranja postupka dokapitalizacije društva Croatia Airlines d.d., koju je Vlada RH donijela u 2019., s pozicija Ministarstva mora prometa i infrastrukture Društvu je isplaćeno 250.000.000,00 kn, od čega 100.000.000,00 kn u 2019., a 150.000.000,00 kn početkom 2020.

Koncem siječnja 2020., Vlada RH je navedenu Odluku dopunila i odredila da se isplaćena sredstva smatraju zajmom. Ugovor o dioničarskom zajmu zaključen je u veljači 2020., a otplata je ugovorena jednokratno, u roku od 24 mjeseca od dana korištenja zadnje tranše zajma. U skladu s dopunom Odluke, potraživanje od Društva za dani zajam u iznosu od 250.000.000,00 kn evidentirano je u poslovnim knjigama Ministarstva mora, prometa i infrastrukture.

U skladu s privremenim okvirom EK-a kojim se državama članicama omogućuje davanje dodatne pomoći gospodarstvu zbog pandemije, Vlada RH je u prosincu 2020. donijela Odluku o odobrenju državne potpore društvu Croatia Airlines d.d.. Potpora je odobrena u iznosu od 600.000.000,00 kn, od čega 350.000.000,00 kn u obliku povećanja temeljnog kapitala, a od 250.000.000,00 kn u obliku zajma.

U skladu s Odlukom Vlade RH, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture i Društvo zaključili su u prosincu 2020. Ugovor o ulaganju u društvo Croatia Airlines d.d. i Ugovor o zajmu. Otplata zajma ugovorena je jednokratno u roku od pet godina od korištenja, a može se otplatiti djelomično ili u cijelosti pretvorbom glavnice zajma u kapital Društva. Na temelju navedenih ugovora, s pozicija Ministarstva financija, glave 02506 – Ostali izdaci države, koncem prosinca 2020. Društvu je isplaćeno 600.000.000,00 kn. Povećanje temeljnog kapitala Društva upisano je u sudskom registru u siječnju 2021. Potraživanje za zajam na temelju ugovora iz prosinca 2020. u iznosu od 250.000.000,00 kn evidentirano je u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Navedene ugovore o zajmovima i o ulaganju u povećanje temeljnog kapitala s Društvom je zaključivalo Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. Izdaci za zajam prema ugovoru iz veljače 2020. planirani su i iskazani u okviru tog Ministarstva, a izdaci u vezi s ulaganjem i zajmom prema ugovoru iz prosinca 2020. planirani su i iskazani u okviru Ministarstva financija.

Način planiranja i evidentiranja izdataka za zajmove i udjele u Društvu utjecao je na podatke o izdacima i potraživanjima koji su iskazani u financijskim izvještajima Ministarstva mora, prometa i infrastrukture te u financijskim izvještajima državnog proračuna. Tako su potraživanja od Društva za zajmove dijelom evidentirana u poslovnim knjigama nadležnog ministarstva, a dijelom u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Radi cjelovitog i boljeg praćenja, ta potraživanja trebalo bi evidentirati u poslovnim knjigama jednog subjekta (nadležnog ministarstva), koje treba voditi računa osim o naplati potraživanja za glavnice i o naplati potraživanja za kamate.

***S obzirom na to da je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture nadležno za Društvo te da je s Društvom zaključivalo ugovore o zajmovima i ulaganju, Državni ured za reviziju mišljenja je da je sva sredstva namijenjena Društvu trebalo planirati u okviru pozicija nadležnog ministarstva, pa tako i navedene izvršene izdatke, i iskazati u Godišnjem izvještaju za 2020.***

Na temelju ulaganja izvršenih u 2020., u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentiran je udjel Republike Hrvatske u glavnici Društva u iznosu od 350.000.000,00 kn. Prijašnji iznos udjela u Društvu nije evidentiran u Glavnoj knjizi državnog proračuna kao ni udjeli u drugim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske. Prema Odluci o pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 71/18), Društvo je pravna osoba od posebnog interesa.

Zakonom o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine 52/18) propisano je da dionicama i udjelima u trgovačkim društvima od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku upravlja ministarstvo nadležno za državnu imovinu, a sada je to Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. S obzirom na to da je ministarstvo nadležno za državnu imovinu nadležno i za upravljanje udjelima u društvima od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, ono treba raspolagati i odgovarajućom dokumentacijom o tim udjelima te o njima voditi odgovarajuće evidencije u svojim poslovnim knjigama. Nakon što navedeno ministarstvo udjele evidentira u svojim poslovnim knjigama, vrijednost udjela treba isknjižiti iz Glavne knjige državnog proračuna.

***Državni ured za reviziju nalaže dokumentaciju u vezi s povećanjem udjela u temeljnom kapitalu društva Croatia Airlines d.d. predati ministarstvu nadležnom za državnu imovinu kako bi ono te udjele evidentiralo u svojim poslovnim knjigama.***

Potraživanja za poreze i druga javna davanja te potraživanja za kredite i isplaćena državna jamstva mogu biti naplaćena i preuzimanjem imovine te prijebojem međusobnih potraživanja i obveza. U Glavnoj knjizi državnog proračuna u 2020., između ostalog, evidentirana je naplata potraživanja preuzimanjem imovine u vrijednosti od 237.304.183,00 kn. Preuzimanjem imovine naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstva u iznosu od 235.036.299,00 kn i potraživanja za kredit koji je dao bivši Fond za razvoj i zapošljavanje u iznosu od 2.267.884,00 kn. Preuzetu imovinu čine brod (novogradnja Nov. 514) u vrijednosti od 142.141.173,00 kn i dva zemljišta ukupno u vrijednosti od 95.163.010,00 kn.

S obzirom na to da se u Glavnoj knjizi državnog proračuna ne evidentira stečena nefinancijska imovina, dokumentaciju o stjecanju te imovine Ministarstvo financija treba dostaviti ministarstvu nadležnom za vođenje evidencija i upravljanje tom imovinom, kako bi stečenu imovinu evidentiralo u svojim poslovnim knjigama i iskazalo u financijskim izvještajima. Dokumentacija o navedenoj preuzetoj imovini nije pravodobno dostavljena Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine kako bi tu imovinu evidentiralo u svojim poslovnim knjigama prije sastavljanja financijskih izvještaja za 2020. Zbog toga navedena imovina nije iskazana u financijskim izvještajima navedenog Ministarstva za 2020., odnosno za razdoblje u kojem je stečena pa tako ni u konsolidiranim financijskim izvještajima državnog proračuna za 2020.

***Državni ured za reviziju nalaže dokumentaciju u vezi sa stjecanjem državne imovine s osnove naplate potraživanja za isplaćena jamstva i dane kredite pravodobno dostavljati tijelima nadležnim za vođenje evidencija i upravljanje tom državnom imovinom, kako bi imovinu evidentirali u poslovnim knjigama za razdoblje u kojem je stečena.***

2.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz koji se odnosi na računovodstveni okvir i izvještavanje.*

*Navodi da će nakon donošenja novog Zakona o proračunu, u skladu s nalogima i preporukama dopuniti odredbe Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu te Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.*

*Prije donošenja izmjena i dopuna navedenih pravilnika, čije donošenje propisuje Zakon o proračunu, upute za evidentiranje poslovnih događaja dat će u okružnicama o sastavljanju, konsolidaciji i predaji financijskih izvještaja proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.*

*Također, navodi da će ažurirati Uputu o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.*

*Ministarstvo financija navodi da će Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021. rashode za naknade za primljene zajmove od međunarodnih financijskih institucija planirati u okviru odjeljka 3434 – Ostali nespomenuti financijski rashodi, pa će tako i u izvršenju proračuna ti rashodi biti iskazani na propisanim računima Računskog plana.*

*Nadalje, navodi da će se od 2021. sve realizirane negativne i pozitivne tečajne razlike proizašle iz transakcija povezanih s javnim dugom iskazivati u netoiznosu po istovrsnim kategorijama, u skladu s Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.*

*Ministarstvo financija navodi da je dokumentacija u vezi s povećanjem udjela u temeljnom kapitalu društva Croatia Airlines d.d. predana Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine kako bi ono te udjele evidentiralo u svojim poslovnim knjigama.*

### 3. Prihodi

#### 3.1. Prihodi su iskazani u iznosu od 131.578.459.371,00 kn, što je 8.341.198.196,00 kn manje od iskazanih za 2019.

Na smanjenje prihoda uglavnom su utjecali prihodi od poreza koji su manji za 9.588.010.638,00 kn te doprinosi koji su manji za 1.374.024.623,00 kn. Značajnije povećanje prihoda u odnosu na 2019. odnosi se na prihode od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koji su veći za 3.392.047.827,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su iskazani u iznosu od 73.148.241.544,00 kn i čine 55,6 % ukupnih prihoda. Prihodi od doprinosa u iznosu od 22.760.613.524,00 kn čine 17,3 % ukupnih prihoda, a prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu od 18.193.028.827,00 kn čine 13,8 % ukupnih prihoda.

U okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, vrijednosno najznačajniji u iznosu od 17.661.904.983,00 kn odnose se na pomoći od međunarodnih organizacija.

#### – Prihodi od pomoći međunarodnih organizacija

Pomoći od međunarodnih organizacija iskazane su u iznosu od 17.661.904.983,00 kn, a u ukupnim prihodima za 2020. sudjeluju s 13,4 %. Navedene pomoći odnose se na pomoći od institucija i tijela EU te pomoći od drugih međunarodnih organizacija. U iskazanim prihodima od pomoći međunarodnih organizacija, pomoći iz ESI fondova u iznosu od 14.380.548.588,00 kn sudjeluju s 81,4 %, pomoći iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EFJF) u iznosu od 2.458.830.032,00 kn s 13,9 %, a sve druge pomoći u iznosu od 822.526.363,00 kn s 4,7 %.

U izvještajima o izvršenju državnog proračuna prihodi se iskazuju u skladu s načinom na koji su evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Prema propisima, prihodi od pomoći institucija i tijela EU u većini slučajeva priznaju se i evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna u visini plaćenih rashoda koji se financiraju tim sredstvima, u trenutku isplate sredstava korisnicima. Izuzetak su neki fondovi i programi, iz kojih se sredstva refundiraju (nadoknađuju) državnom proračunu naknadno, pa se ta sredstva priznaju kao prihod u trenutku nadoknade, odnosno primljene uplate.

Za primljena, a neutrošena sredstva iz pojedinih fondova EU, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirane su obveze, a za sredstva isplaćena krajnjim korisnicima prije nego što su primljena iz fondova EU evidentirana su potraživanja.

U financijskim izvještajima državnog proračuna, u Bilanci za 2020., potraživanja za pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, koja se uglavnom odnose na potraživanja od fondova EU, iskazana su u iznosu od 7.018.292.323,00 kn.

Obveze za primljena, a neutrošena sredstva iz fondova EU iskazane su u okviru ostalih tekućih obveza, a prema podacima iz Glavne knjige državnog proračuna iznose 5.675.886.849,00 kn. Od navedenih obveza, na obveze za primljena sredstva iz Fonda solidarnosti EU (FSEU) odnosi se 5.204.091.331,00 kn.

U okviru prihoda od pomoći međunarodnih organizacija, prihodi iz Fonda solidarnosti EU (FSEU) planirani su Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. u iznosu od 75.750.000,00 kn, a u Godišnjem izvještaju za 2020. iskazani su u iznosu od 4.928.391,00 kn, u visini utrošenih sredstava.

Iz Fonda solidarnosti EU (FSEU) dodjeljuju se sredstva za pomoć državama članicama za otklanjanje šteta u slučajevima prirodnih katastrofa velikih razmjera (potresi, poplave, požari) i društvenih nepogoda. Na temelju zahtjeva iz lipnja 2020., EK je odobrio pomoć Republici Hrvatskoj iz Fonda solidarnosti EU (FSEU) za sanaciju štete nastale uslijed potresa u Gradu Zagrebu te u Krapinsko-zagorskoj i Zagrebačkoj županiji u iznosu od 683.740.523,00 EUR. Odobrena sredstva su u cijelosti uplaćena na račun državnog proračuna. Predujam u iznosu od 88.951.877,00 EUR uplaćen je u kolovozu 2020., a preostala sredstva u iznosu od 594.788.646,00 EUR u prosincu 2020. Također, na temelju zahtjeva za pomoć iz Fonda solidarnosti (FSEU) za suzbijanje pandemije, u prosincu 2020. primljen je predujam u iznosu od 8.462.280,00 EUR, a konačni odobreni iznos pomoći za navedenu namjenu ovisit će o zahtjevima drugih država članica koje su tu pomoć zatražile.

U 2020. su iz Fonda solidarnosti EU (FSEU) primljena sredstva pomoći za sanaciju štete nastale uslijed potresa te za suzbijanje pandemije ukupno u iznosu od 692.202.803,00 EUR (u protuvrijednosti od 5.209.019.722,00 kn). Primljena, a neutrošena sredstva u iznosu od 691.549.289,00 EUR, odnosno u protuvrijednosti od 5.204.091.331,00 kn, evidentirana su u okviru obveza za primljene predujmove.

U studenome 2020. Vlada RH donijela je Odluku o načinu raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, imenovanju i određivanju zaduženja nacionalnog koordinacijskog tijela, tijela odgovornih za provedbu financijskog doprinosa i neovisnog revizorskog tijela (Narodne novine 125/20). Odlukom je određeno da je nacionalno koordinacijsko tijelo za provedbu Odluke Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine.

Tijela odgovorna za provedbu su Ministarstvo gospodarstva i održivoga razvoja, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo obrane, Grad Zagreb, Zagrebačka županija, Krapinsko-zagorska županija i Fond za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije. Prema Odluci, sredstva u iznosu od 683.740.523,00 EUR, u skladu s propisima koji se primjenjuju na dodjelu sredstava iz Fonda solidarnosti EU (FSEU), namijenjena su za financiranje hitnih operacija i operacija oporavka od ključne važnosti.

Vrijednosno najznačajnija sredstva u iznosu od 539.265.523,00 EUR namijenjena su za vraćanje u ispravno radno stanje infrastrukture i pogona u područjima obrazovanja, zdravstva, prijevoza, vodoopskrbe, upravljanja otpadnim vodama, telekomunikacija te u energetskom sektoru. Za osiguranje preventivne infrastrukture i mjera zaštite kulturne baštine namijenjeno je 122.500.000,00 EUR, a za sve druge namjene 21.975.000,00 EUR.

Do konca 2020. sredstvima Fonda solidarnosti EU (FSEU) namijenjenima za sanaciju šteta od potresa u Gradu Zagrebu te Krapinsko-zagorskoj i Zagrebačkoj županiji financirani su rashodi za najamnine za stambeno zbrinjavanje osoba čije su nekretnine stradale u potresu u iznosu od 653.514,00 EUR, odnosno u protuvrijednosti od 4.928.391,00 kn. Navedeni rashodi iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2020. u okviru rashoda Ministarstva državne imovine i Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine.

Rok za korištenje primljenih sredstava je do 17. lipnja 2022. Nakon isteka tog roka nadležne institucije u Republici Hrvatskoj moraju pripremiti Izvješće o korištenju sredstava i dostaviti ga EK-u. Kako bi odobrena sredstva iz Fonda solidarnosti EU (FSEU) za sanaciju štete od potresa u Gradu Zagrebu te Krapinsko-zagorskoj i Zagrebačkoj županiji bila iskorištena u roku, tijela odgovorna za korištenje tih sredstava trebaju ulagati maksimalne napore radi što bržeg provođenja aktivnosti iz njihove nadležnosti koje se financiraju tim sredstvima.

#### – Prihodi od koncesija

U Godišnjem izvještaju za 2020., u okviru prihoda od nefinancijske imovine, iskazani su prihodi od naknada za koncesije u iznosu od 223.857.747,00 kn. Vrijednosno značajniji prihodi od naknada za koncesije u iznosu od 148.906.170,00 kn odnose se na naknade za koncesije na pomorskom dobru i eksploataciju mineralnih sirovina.

Zakonom o koncesijama propisano je vođenje Registra koncesija (dalje u tekstu: Registar), koje je u nadležnosti Ministarstva financija. Prema odredbi članka 82., stavka 1., točke 3. Zakona o koncesijama, davatelj koncesije dužan je osigurati pravilan i redovit unos podataka u Registar. Pravilnost i redovitost unosa podataka u Registar treba provjeravati Ministarstvo financija. Pravilnikom o Registru koncesija (Narodne novine 1/18), između ostalog, uređen je oblik i vođenje Registra, subjekti upisa, unos podataka od strane davatelja koncesija, obveznici i podnošenje dokumentacije za unos te plaćanje i evidentiranje naknade za koncesiju. Plaćanje naknade za koncesiju i evidentiranje plaćene naknade u Registru uređeno je člankom 9. navedenog Pravilnika. Svaka uplata naknade za koncesiju treba biti evidentirana u Registru, a također sve uplaćene naknade za koncesiju koje su prihod državnog proračuna trebaju biti evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna.



Da bi plaćena naknada za koncesiju bila pravilno evidentirana u Registru, koncesionar naknadu treba plaćati na propisane brojeve računa, a na nalogu za plaćanje treba obvezno upisati propisani model i poziv na broj odobrenja. Podatke o tim brojevima koncesionar dobiva nakon upisa ugovora u Registar, a oni trebaju biti u skladu s brojevima propisanim naputkom o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba, koji svake godine donosi ministar financija.

Podaci o plaćenim naknadama za koncesije evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna i u Registru prijašnjih godina su se značajno razlikovali te je Državni ured za reviziju dao preporuke Ministarstvu financija za poduzimanje određenih aktivnosti radi usklađivanja tih podataka.

Ministarstvo financija postupalo je prema preporukama te je veći dio podataka o plaćenim naknadama za koncesiju u Registru i Glavnoj knjizi državnog proračuna u 2020. usklađen. Podaci o nekim naknadama za koncesije i dalje se razlikuju, ali su razlike manje. Razlike između podataka u Registru i Glavnoj knjizi državnog proračuna najvećim dijelom, u iznosu od 1.236.989,00 kn, odnose se na prihode od naknada za koncesije koji se dijele između državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna, a davatelji koncesija su nadležna tijela lokalnih jedinica.

Razlike su najvećim dijelom posljedica toga što pojedini koncesionari na nalogu za uplatu nisu naveli pravilan poziv na broj, a davatelj koncesije nakon takve uplate nije poduzeo radnje propisane Pravilnikom o Registru koncesija u cilju pravilnog unosa tih podataka u Registar. U takvim slučajevima dolazi do manje evidentiranog iznosa plaćenih naknada od koncesija u Registru u odnosu na Glavnu knjigu državnog proračuna. O nekim propuštenim radnjama u vezi s vođenjem Registra Ministarstvo financija je povremeno izvještavalo nadležna tijela lokalnih jedinica. Odredbom članka 79., stavka 8. Zakona o koncesijama, propisano je da je obveza Ministarstva financija redovito izvještavati davatelja koncesije o svim njegovim propuštenim radnjama i neispunjenju obveza u vezi s vođenjem Registra.

***Radi usklađenosti podataka o naplaćenim naknadama za koncesije evidentiranim u Registru koncesija i u Glavnoj knjizi državnog proračuna, Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu financija redovito izvještavati davatelje koncesija – nadležna tijela lokalnih jedinica o svim propuštenim radnjama i neispunjenju obveza u vezi s vođenjem Registra, odnosno upućivati ih na obvezu poduzimanja mjera za ispravan unos podataka o naplati naknada u Registar.***

Zakon o koncesijama uređuje i praćenje provedbe ugovora o koncesiji s obilježjima javno-privatnog partnerstva. Prema podacima Ministarstva financija, u 2020. u Registru koncesija je jedan aktivni ugovor o koncesiji s obilježjima javno-privatnog partnerstva, Ugovor o koncesiji za izgradnju i upravljanje Zračnom lukom Zagreb. Ugovor su prijašnjih godina zaključili Republika Hrvatska i Međunarodna Zračna luka Zagreb d.d., a davatelj koncesije je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture.

Odredbe članka 81. Zakona o koncesijama, između ostalog, propisuju da davatelj koncesije izvješćuje ministarstvo nadležno za financije najmanje dva puta godišnje o praćenju izvršavanja obveza koje proizlaze iz ugovora o koncesiji s obilježjima javno-privatnog partnerstva. Ministarstvo nadležno za financije može neovisno o redovitom dostavljanju izvješća zatražiti od davatelja koncesije dodatnu dostavu podataka o provedbi ugovora o koncesiji s obilježjima javno-privatnog partnerstva.

U vrijeme obavljanja revizije, u veljači 2021., na zahtjev Ministarstva financija, davatelj koncesije dostavio je izvještaj o provedbi navedenog Ugovora o koncesiji za izgradnju i upravljanje Zračnom lukom Zagreb za razdoblje od 2016. do 2020.

**Državni ured za reviziju preporučuje redovito pribavljati izvještaje o praćenju izvršavanja obveza koje proizlaze iz ugovora o koncesiji s obilježjem javno-privatnog partnerstva, odnosno u razdobljima propisanim odredbama Zakona o koncesijama.**

3.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalog i preporuku u vezi s prihodima od koncesija.*

#### 4. Rashodi

4.1 Rashodi za 2020. iskazani su u iznosu od 153.560.417.957,00 kn, što je 2.330.263.014,00 kn ili 1,5 % manje od planiranih, a 13.690.354.093,00 kn ili 9,8 % više od iskazanih za 2019. Na značajno povećanje rashoda u odnosu na 2019. utjecala je pojava pandemije.

U strukturi rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu od 51.421.759.019,00 kn te čine 33,5 % rashoda. U okviru navedenih rashoda, vrijednosno najznačajniji rashodi u iznosu od 42.163.300.335,00 kn iskazani su u okviru HZMO-a, a odnose se na mirovine i mirovinska primanja.

Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna iskazane u iznosu od 30.624.045.434,00 kn čine 19,9 % ukupnih rashoda, rashodi za zaposlene u iznosu od 22.927.710.626,00 kn čine 14,9 % ukupnih rashoda, materijalni rashodi u iznosu od 14.300.733.662,00 kn i subvencije u iznosu od 14.244.591.194,00 kn čine po 9,3 % ukupnih rashoda, financijski rashodi u iznosu od 8.650.565.874,00 kn čine 5,6 % ukupnih rashoda, ostali rashodi u iznosu od 6.497.120.244,00 kn čine 4,2 % ukupnih rashoda te rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 4.893.891.904,00 kn čine 3,2 % ukupnih rashoda.

- Rashodi za transfer sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova

U okviru rashoda za pomoći u inozemstvo i unutar općeg proračuna, na pozicijama Ministarstva zdravstva iskazani su rashodi za transfer sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova ukupno u iznosu od 5.110.125.309,00 kn. Osim sredstava koja se na temelju zakona planiraju kao transfer HZZO-u, u državnom proračunu se zbog financijskih poteškoća zdravstvenih ustanova osiguravaju i dodatna sredstva za financiranje njihova poslovanja. Rashodi za transfer sredstava HZZO-u na temelju zakona izvršeni su u 2020. u iznosu od 3.769.214.996,00 kn, a za pomoći bolničkim zdravstvenim ustanovama u iznosu od 1.340.910.313,00 kn.

Rashodi za transfer sredstava HZZO-u planiraju se na temelju odredaba Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 80/13, 137/13 i 98/19) i Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 85/06, 150/08, 71/10 i 53/20). Prema odredbama članaka 72. i 82. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, iz državnog proračuna treba doznačavati sredstva HZZO-u za financiranje prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika kao i 32,0 % sredstava od naplaćenog posebnog poreza na duhanske prerađevine. Prema odredbama članka 14. Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, HZZO-u iz državnog proračuna treba doznačavati sredstva za podmirenje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika.

Državnim proračunom za 2020. planirana su sredstva za transfer HZZO-u za podmirenje svih obveza državnog proračuna utvrđenih propisima u ukupnom iznosu od 2.600.000.000,00 kn. Obrazloženje financijskog plana Ministarstva zdravstva za 2020., kao ni za prošle godine, ne sadrži pokazatelje na kojima se zasniva izračun tih sredstava. Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2020. i preraspodjelama, planirana su dodatna sredstva za transfer HZZO-u u iznosu od 1.169.214.996,00 kn te planirana sredstva iznose 3.769.214.996,00 kn, koliko je i doznačeno HZZO-u. Dodatna sredstva odobrena su za financiranje bolničke zdravstvene zaštite, podmirenje obveza za posebno skupe lijekove i saniranje posljedica pandemije.

Radi rješavanja nepovoljne situacije nastale zbog različite dinamike priljeva sredstava od doprinosa i dospijeća obveza HZZO-a, tijekom 2020., u skladu s propisima, na ime beskamatnog zajma HZZO-u je iz državnog proračuna doznačeno 1.463.309.896,00 kn. Do konca 2020. HZZO je u državni proračun vratio 385.731.940,00 kn te su koncem 2020. obveze HZZO-a s osnova beskamatnog zajma iznosile 1.077.577.956,00 kn.

Prema podacima Ministarstva financija, na temelju Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, za transfer sredstava HZZO-u u 2018. planirano je i doznačeno 3.100.000.000,00 kn, a za 2019. planirano je i doznačeno 2.600.000.000,00 kn. Sredstva planirana i doznačena za 2019. znatno su manja u odnosu na 2018., a propisi na temelju kojih se sredstva trebaju planirati i doznačavati HZZO-u nisu mijenjani. Značajno smanjenje sredstava za 2019. Ministarstvo financija obrazložilo je činjenicom da je izmijenjen propis koji uređuje doprinose, prema kojem je od 2019. povećana stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje s 15,0 % na 16,5 %, čime su osigurani veći prihodi HZZO-a. Također, smanjenje je obrazložilo i činjenicom da je dogovoreno da će Ministarstvo zdravstva uputiti u proceduru izmjene i dopune Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, kojima bi se mijenjale pojedine odredbe koje propisuju obveze državnog proračuna prema HZZO-u, a u okviru tih izmjena bi, između ostalog, trebalo brisati odredbu koja propisuje da je dio trošarina na duhanske prerađevine prihod HZZO-a.

Veća stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje utjecala je na povećanje prihoda HZZO-a, tako da su u 2019. prihodi HZZO-a ostvareni od doprinosa veći za 2.301.668.668,00 kn u odnosu na 2018.

Sredstva koja na temelju zakona treba doznačavati HZZO-u za financiranje pojedinih prava iz obveznog i dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika te sredstva od naplaćenog posebnog poreza na duhanske prerađevine planiraju se u državnom proračunu u ukupnom iznosu. HZZO svake godine izračunava iznos sredstava koja mu na temelju zakona za tu godinu treba doznačavati iz državnog proračuna. Prema navedenim izračunima, obveze državnog proračuna za transfer sredstava HZZO-u za pojedine godine veće su od iznosa doznačenih sredstava. Primjerice, prema izračunu za 2019., obveze državnog proračuna iznose 4.390.871.109,00 kn, a odnose se na prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja u iznosu od 2.451.012.921,00 kn, sredstva od naplaćenog posebnog poreza na duhanske prerađevine u iznosu od 1.419.858.188,00 kn i prava iz dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja u iznosu od 520.000.000,00 kn. Za 2019. iz državnog proračuna doznačeno je HZZO-u 2.600.000.000,00 kn, što je 1.790.871.109,00 kn manje od izračuna HZZO-a. Prema izračunu HZZO-a, obveze državnog proračuna za 2020. iznose 4.688.213.601,00 kn, a HZZO-u je doznačen planirani iznos od 3.769.214.996,00 kn, što je 918.998.605,00 kn manje od izračuna HZZO-a.

U izvještajima o obavljenoj reviziji godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna za prijašnje godine, Državni ured za reviziju skretao je pozornost na nedovoljno jasne odredbe Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju koje propisuju financiranje pojedinih prava osiguranika sredstvima državnog proračuna te na potrebu postojanja jasnih pravila za izračun sredstava transfera koja treba doznačavati HZZO-u. Zbog nejasnih odredaba navedenog Zakona, ne može se potvrditi koliko doznačeni iznos sredstava HZZO-u odstupa od propisanog.

U travnju 2020. Ministarstvo financija uputilo je dopis Ministarstvu zdravstva u kojem se, između ostalog, navodi da u proceduru treba uputiti Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Predložilo je iz Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju brisati odredbe koje propisuju da su prihodi od posebnog poreza na duhanske prerađevine prihod obveznog zdravstvenog osiguranja kao i odredbe prema kojima se iz državnog proračuna financiraju pojedina prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za koja nije moguće utvrditi iznos stvarnog troška, zbog čega se izračun temelji na procijenjenim parametrima.

Ministarstvo zdravstva od 2015. priprema Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Planom zakonodavnih aktivnosti za 2018., upućivanje navedenog Nacrta u proceduru Vlade RH bilo je planirano u drugom tromjesečju 2018. S obzirom na to da u tom roku navedeni Nacrt nije upućen u proceduru Vlade RH, planiran je novi rok Planom zakonodavnih aktivnosti za 2019., a zatim i Planom zakonodavnih aktivnosti za 2020. Planirane aktivnosti nisu realizirane ni u tim novim rokovima, pa je Planom zakonodavnih aktivnosti za 2021. planiran novi rok, treće tromjesečje 2021.

***S obzirom na značaj područja koja uređuje Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, posebice onih područja kojima se uređuje financiranje sustava zdravstva, Državni ured za reviziju mišljenja je da Ministarstvo zdravstva treba što prije Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju uputiti Vladi RH u proceduru donošenja, kako bi se ta područja bolje i jasnije normativno uredila.***

Rashodi za pomoći bolničkim zdravstvenim ustanovama za podmirenje dijela dospjelih obveza prema dobavljačima lijekova i medicinskog materijala izvršeni su u 2020. u iznosu od 1.340.910.313,00 kn. Na bolničke ustanove u vlasništvu Republike Hrvatske odnosi se 868.133.227,00 kn, a na bolničke ustanove u vlasništvu županija 472.777.086,00 kn. Rashodi su izvršeni na temelju odluka Vlade RH iz listopada i studenog 2020., a kriterije za raspodjelu sredstava utvrdilo je Ministarstvo zdravstva.

Prema podacima Ministarstva financija, zbog gubitaka u poslovanju i kašnjenja s podmiranjem dospjelih obveza, tijekom 2013. i 2014. za sanaciju zdravstvenih ustanova utrošena su sredstva državnog proračuna u iznosu od 4.562.058.859,00 kn, a za sanaciju HZZO-a u iznosu od 1.938.554.008,00 kn, što je ukupno 6.500.612.867,00 kn. Od 2017. do 2020. za podmirivanje dijela dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova utrošeno je 3.247.917.883,00 kn (na ustanove u vlasništvu RH odnosi se 2.345.647.464,00 kn, a ustanove u vlasništvu županija 902.270.419,00 kn). Tako su od 2013. do 2020. za saniranje financijskih poteškoća sustava zdravstva ukupno utrošena sredstva državnog proračuna u iznosu od 9.748.530.750,00 kn.

Iako su u 2020. i prijašnjih godina iz državnog proračuna isplaćivane pomoći bolničkim zdravstvenim ustanovama za podmirenje dospjelih obveza, one i dalje nemaju dovoljno financijskih sredstava za poslovanje, a njihove dospjele obveze se ne smanjuju, nego rastu. Na poteškoće u vezi s financiranjem sustava zdravstva i potrebu učinkovitog rješavanja tih poteškoća Državni ured za reviziju je skretao pozornost i u prošlim revizijama.

Prema podacima Ministarstva financija, obveze zdravstvenih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine koncem 2020. iznosile su 5.598.112.918,00 kn, od čega je 2.927.280.625,00 kn dospjelo. U odnosu na stanje koncem 2019. njihove ukupne obveze veće su za 1.939.396.850,00 kn, a dospjele za 1.616.001.756,00 kn.

Obveze za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine zdravstvenih ustanova kojima su osnivači lokalne jedinice koncem 2020. iznosile su 3.756.095.084,00 kn, od čega je 1.741.311.583,00 kn dospjelo. U odnosu na stanje koncem 2019., njihove ukupne obveze su veće za 897.449.106,00 kn, a dospjele za 216.968.165,00 kn.

Ukupne obveze zdravstvenih ustanova za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine koncem 2020. iznosile su 9.354.208.002,00 kn, od čega se 4.668.592.208,00 kn odnosi na dospjele obveze.

U odnosu na 2019. obveze zdravstvenih ustanova veće su za 2.836.845.956,00 kn. Prema podacima HZZO-a, u okviru ukupnih obveza zdravstvenih ustanova koncem 2020. iskazane su i obveze zdravstvenih ustanova prema HZZO-u za neizvršeni rad u iznosu od 2.526.547.249,00 kn, koje su većim dijelom iskazane kao nedospjele. Obveze zdravstvenih ustanova prema HZZO-u za neizvršeni rad odnose se na više primljena sredstva od HZZO-a od iznosa računa koje su zdravstvene ustanove ispostavile HZZO-u za obavljene zdravstvene usluge.

Obveze HZZO-a za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine koncem 2020. iznosile su 3.099.611.872,00 kn, od čega je 657.137.593,00 kn dospjelo. U odnosu na stanje koncem 2019., ukupne obveze HZZO-a veće su za 1.036.844.004,00 kn, a dospjele za 539.404.491,00 kn. U navedene obveze nisu uključene obveze HZZO-a prema državnom proračunu za beskamatni zajam u iznosu od 1.077.577.956,00 kn.

Prema podacima Ministarstva financija, ukupne obveze za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine zdravstvenih ustanova i HZZO-a koncem 2020. iznosile su 12.453.819.874,00 kn, od čega se 5.325.729.801,00 kn odnosi na dospjele, a 7.128.090.073,00 kn na nedospjele obveze. U odnosu na stanje koncem 2019., ukupne obveze veće su za 3.873.689.960,00 kn, a dospjele za 2.372.374.412,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2015. ukupne obveze veće su za 5.516.345.077,00 kn, a dospjele za 2.781.060.956,00 kn.

***S obzirom na to da zdravstvenim ustanovama već duži niz godina nedostaju određena financijska sredstva potrebna za financiranje redovnog poslovanja te da se unatoč pomoćima iz državnog proračuna njihove dospjele obveze ne smanjuju nego rastu, Državni ured za reviziju mišljenja je da Ministarstvo zdravstva što prije treba provesti odgovarajuće reforme zdravstvenog sustava u cilju postizanja racionalizacije poslovanja i financijske održivosti tog sustava.***

- 4.2. *Na činjenice koje se odnose na rashode za transfer proračunskih sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova Ministarstvo financija nije se očitovalo.*

## 5. Račun financiranja

- 5.1. Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u iznosu od 64.709.523.412,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu od 34.949.397.548,00 kn te višak primitaka iznosi 29.760.125.864,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su od izdanih vrijednosnih papira u iznosu od 46.071.510.380,00 kn, kredita i zajmova u iznosu od 14.847.282.049,00 kn, primljenih otplata (povrata) glavnice danih zajmova u iznosu od 3.721.892.770,00 kn te prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu od 68.838.213,00 kn.

U okviru primitaka od kredita i zajmova iskazana su i sredstva primljena iz fondova EU u iznosu od 1.804.254.105,00 kn, kojima nisu financirani rashodi, nego su financirani izdaci. Financiranje izdataka, koji se odnose na dane kredite i jamstva, sredstvima fondova EU je novi način korištenja sredstava fondova EU kroz uspostavljene financijske instrumente. Financijski instrumenti pružaju podršku ulaganjima krajnjih korisnika sredstava.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova odnose se na otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu od 22.624.756.094,00 kn, dane zajmove i depozite u iznosu od 6.268.428.578,00 kn, otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu od 5.440.799.223,00 kn te na izdatke za dionice i udjele u glavnici u iznosu od 615.413.653,00 kn.

### – Financijski instrumenti EU

Republika Hrvatska koristi sredstva iz fondova EU za razdoblje 2014. – 2020. kroz dodjelu bespovratnih sredstava korisnicima ili kroz financijske instrumente, odnosno dodjelu kredita i jamstava. U Republici Hrvatskoj uspostavljeni su financijski instrumenti u okviru operativnih programa koji se financiraju iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). Korisnici sredstava namijenjenih za provođenje financijskih instrumenata, odnosno davatelji kredita i jamstava su HAMAG-BICRO, tri ministarstva i HBOR. Prema podacima Ministarstva financija, sredstva iz fondova EU namijenjena za financijske instrumente koriste se za kreditiranje malih i srednjih poduzetnika, za davanje kredita lokalnim jedinicama, davanje jamstava malim i srednjim poduzetnicima te za ulaganja u vlasnički kapital. Krajnji korisnici kredita financiranih sredstvima iz fondova EU kredit su dužni vratiti davatelju kredita, odnosno u državni proračun. Osim za kredite i jamstva, sredstva namijenjena za financijske instrumente koriste se i za upravljanje financijskim instrumentima, odnosno za financiranje rashoda povezanih s provedbom financijskih instrumenata.

Do konca 2019. korištenje sredstava iz fondova EU kroz financijske instrumente kojima su financirani izdaci evidentirano je u sustavu državne riznice na jednak način kao i kad su krajnjim korisnicima davana bespovratna sredstva, odnosno kao kad su sredstvima fondova EU financirani rashodi. Prema proračunskim propisima, sredstva primljena iz fondova EU u sustavu državne riznice evidentiraju se u okviru obveza za EU predujmove, a jednom mjesečno priznaju se kao prihod na odgovarajućem računu u okviru pomoći od institucija i tijela EU, u visini rashoda plaćenih tim sredstvima. Takav način evidentiranja određen je i uputom Ministarstva financija koja uređuje načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Proračunskim propisima i uputama Ministarstva financija nije zasebno uređen način evidentiranja sredstava primljenih iz fondova EU koja se troše kroz financijske instrumente kojima se financiraju izdaci.

Tako je do konca 2019. korištenje sredstava iz fondova EU kroz financijske instrumente evidentirano kao prihod u okviru pomoći iz inozemstva, u visini plaćenog izdatka, odnosno danog kredita ili isplaćenog jamstva.

S obzirom na to da su tim prihodima financirani izdaci, takav način evidentiranja korištenja sredstava fondova EU kroz financijske instrumente utjecao je na manjak, odnosno višak državnog proračuna iskazan prema nacionalnoj metodologiji.

Za 2020. Ministarstvo financija promijenilo je način planiranja i evidentiranja korištenja sredstava iz fondova EU kroz financijske instrumente. Korištenje sredstava iz fondova EU kroz financijske instrumente kojima se financiraju izdaci od 2020. se više ne planira i evidentira u okviru prihoda od pomoći, nego u okviru primitaka od zaduživanja kod institucija i tijela EU. Na taj način sredstva fondova EU utrošena za financiranje izdataka nemaju utjecaj na iznos manjka ili viška državnog proračuna.

Prema obrazloženju Ministarstva financija, Statistički ured Europskih zajednica (EUROSTAT) je u 2019. u Priručniku o državnom deficitu i dugu naveo da se do donošenja odluke o konačnoj raspodjeli sredstava sredstva fondova EU utrošena kroz financijske instrumente evidentiraju kao obveza prema EU-u, a ne kao prihod države.

Ministarstvo financija promijenilo je način planiranja i evidentiranja korištenja sredstava iz fondova EU kroz financijske instrumente, tako da se za korištenje tih sredstava više ne planiraju i evidentiraju prihodi, nego se planiraju i evidentiraju primici, a nije izmijenilo i dopunilo uputu koja uređuje načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, pa ona ne uređuje to područje.

***Državni ured za reviziju preporučuje način planiranja i evidentiranja korištenja sredstava primljenih iz fondova EU kroz financijske instrumente urediti uputom.***

U Godišnjem izvještaju za 2020., u Glavnoj knjizi državnog proračuna i financijskim izvještajima četiri proračunska korisnika državnog proračuna koji su korisnici sredstava namijenjenih za provođenje financijskih instrumenata, iskazani su primici od zaduživanja na temelju korištenja sredstava fondova EU kroz financijske instrumente u ukupnom iznosu od 1.804.254.105,00 kn. Da nije promijenjen način planiranja i evidentiranja korištenja tih sredstava, prihodi državnog proračuna bili bi iskazani u većem iznosu, a manjak u manjem iznosu za 1.804.254.105,00 kn. Primici od zaduživanja na temelju financijskih instrumenata odnose se na HAMAG-BICRO u iznosu od 1.553.604.105,00 kn, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine u iznosu od 153.900.000,00 kn, Ministarstvo poljoprivrede u iznosu od 58.750.000,00 kn te Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja u iznosu od 38.000.000,00 kn.

Navedeni proračunski korisnici su, prema uputi Ministarstva financija, u svojim financijskim izvještajima koncem 2020. iskazali dugoročne obveze za zajmove od institucija i tijela EU u iznosu u kojem su u 2020. iskazali primitke iz fondova EU kroz financijske instrumente. Obveze za sredstva iz fondova EU, koja su prijašnjih godina utrošili kroz financijske instrumente, navedeni proračunski korisnici nisu iskazali. Navedene evidentirane obveze bit će zatvorene kad se iz državnog proračuna sredstva vrate fondovima EU ili će biti isknjižene ako se od EU-a dobije dokument da sredstva ne treba vratiti.

***S obzirom na to da je Ministarstvo financija zauzelo stajalište da se sredstva primljena iz fondova EU koja su utrošena kroz financijske instrumente smatraju obvezom, Državni ured za reviziju mišljenja je da je potrebno dati uputu korisnicima sredstava namijenjenih za provođenje financijskih instrumenta da i sredstva utrošena prijašnjih godina kroz financijske instrumente evidentiraju u poslovnim knjigama i iskažu u financijskim izvještajima u okviru obveza.***

Krajnji korisnici kredita financiranih sredstvima iz fondova EU kroz financijske instrumente kredit su dužni vratiti davatelju kredita, odnosno u državni proračun. Namjena sredstava od povrata navedenih kredita još nije određena. Ministarstvo financija u vrijeme obavljanja revizije (travanj 2021.) nije raspolagalo službenim mišljenjima i odlukama nadležnih tijela i institucija EU o tome postoji li za Republiku Hrvatsku obveza vraćanja sredstava primljenih iz fondova EU i utrošenih kroz financijske instrumente. O navedenim odlukama, odnosno odluci o konačnoj raspodjeli sredstava, ovisi postoji li obveza povrata tih sredstava ili su ta sredstva bespovratna, odnosno treba li evidentirati i iskazivati obveze prema fondovima EU za vraćanje tih sredstava ili ne.

***Državni ured za reviziju mišljenja je da Ministarstvo financija treba poduzeti aktivnosti kako bi od nadležnih tijela i institucija EU pribavilo dokumente iz kojih bi se moglo utvrditi jesu li sredstva primljena iz fondova EU i utrošena kroz financijske instrumente bespovratna ili postoji obveza vraćanja tih sredstava.***

– Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala

Na temelju podataka iz Računa financiranja, podataka iz evidencija Ministarstva financija o obvezama i potraživanjima u vezi sa zaduživanjem i davanjem kredita i zajmova te na temelju podataka iz financijskih izvještaja proračunskih korisnika državnog proračuna, Ministarstvo financija sastavilo je Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala u 2020. Sadržaj navedenog Izvještaja propisan je Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.

U Izvještaju o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala u 2020. iskazan je dug državnog proračuna koncem 2020., koji se odnosi na obveze za vrijednosne papire, kredite i zajmove koje je ugovorilo ili preuzelo Ministarstvo financija, u iznosu od 279.533.956.574,00 kn. Na dugoročne obveze odnosi se 256.117.431.980,00 kn, a na kratkoročne 23.416.524.594,00 kn. Vrijednosno najznačajnije dugoročne obveze odnose se na obveznice u iznosu od 217.140.207.028,00 kn, dok se kratkoročne obveze najvećim dijelom odnose na obveze za izdane trezorske zapise u iznosu od 23.074.053.455,00 kn.

U Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala u 2020., prema preporuci Državnog ureda za reviziju iz prijašnjih godina, prvi put su uključeni i određeni podaci o zaduživanju proračunskih korisnika državnog proračuna i podaci o obvezama za kredite i zajmove koje su ugovorili proračunski korisnici državnog proračuna. Navedeni podaci dani su u tablicama koje je sastavilo Ministarstvo financija, na temelju podataka o primicima od zaduživanja, iskazanih u financijskim izvještajima proračunskih korisnika državnog proračuna.



Prema podacima navedenim u okviru Izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala u 2020., obveze za kredite i zajmove koje su ugovorili proračunski korisnici državnog proračuna koncem 2020. iznosile su 2.629.374.820,00 kn. S obzirom na to da se obveze proračunskih korisnika državnog proračuna ne evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna, nego u poslovnim knjigama proračunskih korisnika državnog proračuna, Ministarstvo financija ne raspolaže dokumentacijom koja bi potvrdila točnost tih podataka.

***Državni ured za reviziju mišljenja je da bi Ministarstvo financija trebalo uspostaviti odgovarajuće kontrole u cilju potvrđivanja točnosti podataka o obvezama za kredite i zajmove proračunskih korisnika državnog proračuna, iskazanih u okviru izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala.***

Podaci navedeni u pregledu zaduživanja proračunskih korisnika državnog proračuna u 2020. su nepotpuni jer ne sadrže pojedine elemente propisane odredbom članka 7., stavka 1. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Podaci ne sadrže vrstu zaduživanja i valutu u kojoj je ugovoreno zaduživanje, visinu kamatne stope i rok dospijeca otplate duga.

***Državni ured za reviziju nalaže pregled zaduživanja proračunskih korisnika državnog proračuna, u okviru izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, sastavljati u skladu s odredbom Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.***

- 5.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz koji se odnosi na Račun financiranja. Navodi da će uputom urediti način planiranja i evidentiranja korištenja sredstava primljenih iz fondova EU kroz financijske instrumente. U cilju provođenja naloga koji se odnosi na sastavljanje pregleda zaduživanja proračunskih korisnika državnog proračuna u okviru izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, Ministarstvo financija navodi da će u skladu s odredbom Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, u okružnici o sastavljanju, konsolidaciji i predaji financijskih izvještaja proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna lokalnih jedinica za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2021. odrediti sadržaj, način i rok dostavljanja potrebnih podataka, kako za proračunske korisnike državnog proračuna tako i za proračunske korisnike proračuna lokalnih jedinica.*

## 6. Državna jamstva

- 6.1. Prema odredbama članka 80. Zakona o proračunu, odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora. Način davanja državnih jamstava propisuje se godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Prema podacima iz Izvještaja o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima za 2020., u 2020. dano je 15 državnih jamstava u ukupnom iznosu od 4.493.724.530,00 kn.

Osim navedenih jamstava, na temelju odluke Vlade RH potpisan je Sporazum o dobrovoljnom jamstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja pandemije.

Jamstvo prema tom Sporazumu iznosi 95.693.500,00 EUR, a odnosi se na razdoblje do 2053. Također, Republika Hrvatska je s Europskom investicijskom bankom (EIB) u kolovozu 2020. zaključila Sporazum o jamstvu i Sporazum o doprinosu, u sklopu pristupanja Republike Hrvatske Paneuropskom jamstvenom fondu, koji se pokreće u okviru Europske investicijske banke (EIB) kao dio odgovora EU-a na ekonomsku krizu izazvanu pandemijom. Na temelju sporazuma zaključenih s Europskom investicijskom bankom (EIB), za Republiku Hrvatsku nastaje potencijalna financijska obveza najviše u iznosu od 106.745.508,00 EUR, a odnosi se na razdoblje do konca 2037.

U okviru Godišnjeg izvještaja za 2020. sastavljen je Izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2020. Odredbama članka 9. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, propisano je da se u okviru izvještaja o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, između ostalog, daju i podaci o stanju obveza po danim državnim jamstvima, iskazani u izvanbilančnoj evidenciji, na početku i na kraju proračunske godine.

U Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2020. stanje potencijalnih obveza na temelju danih jamstava koncem 2020. iskazano je u iznosu od 48.069.428.899,00 kn, što je 1.719.088.635,00 kn ili 10,3 % više u odnosu na stanje koncem 2019.

U Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2020., u okviru popisa zajmova uz državno jamstvo, navedena su i jamstva dana na temelju sporazuma zaključenih s EK-om i Europskom investicijskom bankom (EIB). Međutim, u iskazani iznos ukupnih potencijalnih obveza na temelju danih aktivnih jamstava koncem 2020. nije uključen iznos potencijalnih obveza na temelju tih sporazuma jer nisu bile evidentirane u izvanbilančnoj evidenciji.

Navedeni propust utjecao je na to da je u Godišnjem izvještaju za 2020., u okviru Izvještaja o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2020., stanje ukupnih potencijalnih obveza na temelju danih aktivnih jamstava koncem 2020. iskazano u manjem iznosu za 202.439.008,00 EUR, odnosno 1.525.762.155,00 kn.

U vrijeme obavljanja revizije u 2021. potencijalne obveze na temelju zaključenih sporazuma o jamstvima s EK-om i Europskom investicijskom bankom (EIB) evidentirane su u izvanbilančnoj evidenciji.

Odredbama članka 41. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, između ostalog, propisano da Vlada RH može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog nadležnog ministarstva. Nadležno ministarstvo, u skladu s odredbama zakona kojim su uređene državne potpore, dostavlja Ministarstvu financija dokumentirani zahtjev tražitelja jamstva, zajedno s provizijom i ostalim potrebnim elementima jamstva. Za državna jamstva se plaća provizija kako jamstvo ne bi predstavljalo državnu potporu. Prema odluci Ministarstva financija, provizija se obračunava godišnje u visini 0,1 %, 0,4 % ili 0,5 % od iznosa za koji se daje jamstvo, ovisno o tome je li tražitelj jamstva izvanproračunski korisnik ili nije te radi li se o financijskom ili činidbenom jamstvu. Za poduzetnike koji imaju zakonski monopol državno jamstvo ne predstavlja državnu potporu te se provizija ne plaća. Odredbe o obvezi plaćanja i visini provizije ugrađuju se u ugovore o davanju jamstva, koje s tražiteljima jamstva zaključuje Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija ima ustrojenu evidenciju plaćenih provizija (naknada) za dana jamstva po godinama, a također vodi i analitičku evidenciju dužnika koji nisu platili proviziju u roku ili je nisu platili jer nije dospjela.

S obzirom na to da se pojedina jamstva daju na rok dulji i od deset godina, ovisno o dinamici povlačenja i korištenja kredita, tako je i različito ugovorena dinamika plaćanja provizije (polugodišnje, kvartalno, jednokratno i slično), pa postoje dužnici za koje je potrebno pratiti plaćanje provizije kroz više godina. Iz evidencije dužnika po osnovi plaćanja provizije za državna jamstva vidljivo je da pojedini dužnici ne plaćaju proviziju, a pojedini je ne plaćaju redovito. Navedena evidencija ne sadrži podatke o ukupnom iznosu provizije koju dužnik treba platiti po određenom jamstvu kao ni krajnji rok dospjeća plaćanja. Iz evidencije plaćenih provizija također nije vidljivo je li određena uplata ujedno i konačna, odnosno prestaje li tom uplatom provizije obveza daljnjih uplata provizije po tom jamstvu.

Analitička evidencija dužnika po osnovi plaćanja provizije za izdana državna jamstva je pomoćna analitička evidencija koja se koristi za interne potrebe i ne daje podatke o ukupnim potraživanjima za provizije. Potraživanja za provizije za izdana jamstva nisu evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna. S obzirom na to da iz pomoćnih evidencija proizlazi da postoje potraživanja za provizije za dana državna jamstva, ta potraživanja trebala bi biti evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna i iskazana u financijskim izvještajima državnog proračuna.

Prema odredbama članka 7., stavka 1. i 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja, a proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitička knjigovodstva u okviru kojih su i potraživanja i to prema subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospelosti, zateznim kamatama i drugo.

***Državni ured za reviziju nalaže na temelju podataka iz analitičkih evidencija o dužnicima po osnovi plaćanja provizije za dana državna jamstva ustrojiti analitičku evidenciju potraživanja za provizije koja će sadržavati sve elemente propisane odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i ta potraživanja evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna.***

- 6.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalog u vezi s državnim jamstvima uz napomenu da su u Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2020., u dijelu Zajmovi uz državno jamstvo uključena i jamstva na temelju sporazuma o jamstvima koje je Republika Hrvatska zaključila s EK-om u iznosu od 95.693.500,00 EUR i Europskom investicijskom bankom (EIB) u iznosu od 106.745.508,00 EUR, iako te potencijalne obveze nisu bile evidentirane u izvanbilančnoj evidenciji, te da su navedeni iznosi uključeni i u tablicu Zajmovi uz državno jamstvo u 2020. Također, navodi da su te potencijalne obveze evidentirane u izvanbilančnoj evidenciji u 2021.*

## Provedba naloga i preporuka

- 1.1. Državni ured za reviziju obavio je reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2019., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom za 2020. provjereno je je li Ministarstvo financija postupilo prema nalogima i preporukama danim u prošloj reviziji, u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka.

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

Tablica broj 9

### 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 i izvršavanje državnog proračuna	2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018. 2019.	Naloženo je donijeti uredbu o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu.	prosinac 2021.	u postupku provedbe
2.		2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018. 2019.	Preporučeno je sektorski obuhvat jedinica opće države prema nacionalnoj metodologiji približiti sektorskom obuhvatu prema metodologiji ESA 2010.	siječanj 2021.	provedeno
3.		2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018. 2019.	Naloženo je donijeti uredbu o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija te pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
4.		2016. 2017. 2018. 2019.	Preporučeno je poduzeti aktivnosti za usklađenje postojeće, odnosno primijenjene organizacijske klasifikacije državnog proračuna i organizacijske klasifikacije koja je propisana Zakonom o proračunu.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
5.		2017. 2018. 2019.	Preporučeno je, u cilju veće transparentnosti i otvorenosti državnog proračuna, u prijedlog državnog proračuna uključiti informacije o poreznim rashodima, odnosno procijenjenom iznosu izgubljenih prihoda za proračunsku godinu, uz obrazloženje osnovnih ciljeva pojedinog poreznog rashoda.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
6.		2017. 2018. 2019.	S obzirom na to da se prema ugovorima plaćanja po danim jamstvima ne smatraju zajmovima, preporučeno je izmijeniti Računski plan i navedena plaćanja rasporediti u okviru rashoda, a ne u okviru izdataka.	kolovoz 2020.	provedeno

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
7.	Planiranje i izvršavanje državnog proračuna	2018. 2019.	Preporučeno je, u cilju veće transparentnosti državnog proračuna, propisati da opći dio državnog proračuna sadrži i podatke o ukupno planiranim rashodima raspoređenim, osim prema ekonomskoj klasifikaciji, i prema izvorima financiranja te funkcijskoj klasifikaciji.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
8.		2018. 2019.	Preporučeno je poduzeti aktivnosti kako bi se normativno na jedinstven način uredile ovlasti čelnika proračunskih korisnika u vezi s raspolaganjem, odnosno otuđivanjem nefinancijske imovine.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
9.		2018. 2019.	Preporučeno je Zakonom o proračunu detaljnije urediti aktivnosti koje se odnose na sastavljanje, donošenje i objavu financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih korisnika proračuna lokalnih jedinica te na praćenje izvršenja financijskih planova.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
10.		2018. 2019.	Preporučeno je ojačati sustave kontrola u pripremi državnog proračuna u vezi s planiranjem međusobnih prijenosa sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna.	prosinac 2020.	provedeno
11.		2019.	Naloženo je u Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika uvrstiti Hrvatski zavod za zapošljavanje na popis proračunskih korisnika državnog proračuna.	kolovoz 2020.	provedeno
12.		2019.	Preporučeno je, u cilju jednostavnijeg pregleda i transparentnosti, u posebnom dijelu proračuna za svakog proračunskog korisnika iskazati ukupne rashode i izdatke prema izvorima financiranja.	prosinac 2020.	provedeno
13.		2019.	Preporučeno je da se, s obzirom na dodijeljeni izvor financiranja, namjena prihoda od konzularnih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništvima utvrdi u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, odnosno namjenu utvrditi posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada RH.	prosinac 2020.	djelomično provedeno
14.		2019.	Preporučeno je Ministarstvu financija provesti analizu kojom će utvrditi proračunske korisnike koji su najvećim dijelom pridonijeli nepravilnostima pri planiranju i evidentiranju prijenosa sredstava između proračunskih korisnika na podskupinama 369 i 639 te nakon provedene analize poduzeti daljnje radnje prema tim proračunskim korisnicima u cilju uklanjanja nepravilnosti.	prosinac 2020.	provedeno
15.		2019.	Naloženo je donijeti upute za diplomatsko-konzularna predstavništva u vezi s mjesečnim iskazivanjem ostvarenja i trošenja namjenskih prihoda od konzularnih usluga, kojima bi se odredilo da se ti prihodi u sustavu državne riznice iskazuju u visini stvarno ostvarenih prihoda.	prosinac 2020.	provedeno

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
16.		2019.	Preporučeno je uspostaviti sustav izvještavanja koji će omogućiti praćenje povrata na temelju odredaba godišnjih zakona o izvršenju državnog proračuna u kojim je propisana obveza povrata sredstava na račun državnog proračuna za doznačena sredstva iz proračuna za koja koncem godine u Bilanci nisu iskazane obveze.	prosinac 2020.	provedeno
17.		2019.	Preporučeno je uspostaviti sustav izvještavanja o novčanim sredstvima na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama.	prosinac 2020.	provedeno
18.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2016. 2017. 2018. 2019.	Naloženo je tečajne razlike nastale iz transakcija u vezi s javnim dugom evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	siječanj 2021.	provedeno
19.		2016. 2017. 2018. 2019.	Preporučeno je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati način evidentiranja poslovnih događaja vezanih uz zaduživanje putem izdavanja obveznica i trezorskih zapisa	kolovoz 2020.	provedeno
20.		2017. 2018. 2019.	Preporučeno je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu jasno propisati u kojim se slučajevima i na koji način evidentiraju razlike proizašle iz primjene valutne klauzule.	kolovoz 2020.	provedeno
21.		2017. 2018. 2019.	Naloženo je obveze državnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene na račun državnog proračuna iskazivati u financijskim izvještajima državnog proračuna.	veljača 2021.	provedeno
22.		2017. 2018. 2019.	Preporučeno je prilagoditi računalni sustav Državne riznice, koji se koristi za vođenje Glavne knjige državnog proračuna, potrebama financijskog izvještavanja.	lipanj 2020.	provedeno
23.		2018. 2019.	Naloženo je uskladiti odredbe Zakona o proračunu u vezi s primjenom računovodstvenih načela u proračunskom računovodstvu.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
24.		2018. 2019.	Preporučeno je propisati obvezu sastavljanja Izjave o prijeboju na kojoj svi sudionici prijeboja trebaju potvrditi iznos prijeboja i na temelju kojeg se prijeboj treba evidentirati u poslovnim knjigama.	kolovoz 2020.	provedeno
25.		2018. 2019.	Preporučeno je, radi transparentnosti izvještavanja, propisati računovodstvena načela koja se primjenjuju pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica.	prosinac 2020.	djelomično provedeno
26.	2018. 2019.	Naloženo je uskladiti odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna koje se odnose na izvještavanje o provedbi strategije upravljanja javnim dugom s odredbama Zakona o proračunu.	prosinac 2020.	u postupku provedbe	

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
27.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2018. 2019.	Naloženo je u financijskom izvještaju državnog proračuna pravilno iskazivati primitke od zajmova međunarodnih financijskih institucija za financiranje projekata koje provode proračunski korisnici.	veljača 2021.	provedeno
28.		2019.	Preporučeno je dopuniti odredbe Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu u dijelu koji se odnosi na evidentiranje promjena u vrijednosti i obujmu imovine i obveza.	prosinač 2020.	provedeno
29.		2019.	Preporučeno je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati način evidentiranja otpisa potraživanja i obveza te način iskazivanja financijske imovine koja se odnosi na dionice i udjele u glavnici te vrijednosne papire.	prosinač 2020.	provedeno
30.		2019.	Preporučeno je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati obvezu i način usklađivanja imovine i obveza denominiranih u stranoj valuti ili na koje se primjenjuje valutna klauzula na dan sastavljanja Bilance.	prosinač 2020.	provedeno
31.		2019.	Preporučeno je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu jasno propisati obvezu popisa imovine i obveza evidentiranih u okviru izvanbilančnih zapisa.	prosinač 2020.	provedeno
32.		2019.	Preporučeno je uskladiti odredbe Upute za evidentiranje zajmova od međunarodnih financijskih institucija i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	prosinač 2020.	provedeno
33.		2019.	Naloženo je prihode i rashode od realiziranih tečajnih razlika te razlika proizašlih iz primjene valutne klauzule nastalih iz transakcija u vezi s javnim dugom evidentirati u skladu s Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	veljača 2021.	provedeno
34.		2019.	Preporučeno je uputom koja uređuje način planiranja i izvršavanja državnog proračuna odrediti način planiranja i iskazivanja razlika zbog primjene valutne klauzule.	kolovoz 2020.	u postupku provedbe
35.	Prihodi	2018. 2019.	Preporučeno je poduzeti aktivnosti u cilju da se u propisane elemente godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna uključi i izvještaj o korištenju europskih sredstava i fondova te da se propiše sadržaj navedenog izvještaja i metodologija za njegovo sastavljanje.	prosinač 2020.	u postupku provedbe
36.	Račun financiranja	2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018. 2019.	Naloženo je poduzeti aktivnosti u vezi s kadrovskom popunjenosti Sektora za upravljanje javnim dugom.	prosinač 2020.	provedeno

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
37.		2018. 2019.	Preporučeno je pojam državni dug i obuhvat podataka o državnom dugu koji se navode u Strategiji upravljanja javnim dugom uskladiti s pojmom državni dug koji propisuju odredbe Zakona o proračunu.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
38.		2018. 2019.	Preporučeno je odredbama Zakona o proračunu propisati u kojim se iznimnim slučajevima proračunski korisnici mogu zaduživati i za koje namjene.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
39.		2019.	Preporučeno je u Strategiju upravljanja javnim dugom uključiti i pregled zaduživanja i dijela drugih subjekata koji utječu na visinu javnog duga, osim Ministarstva financija, s detaljnijim prikazom vrijednosno značajnijih zaduživanja.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
40.		2019.	Preporučeno je odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna propisati da Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala uz pregled zaduživanja u izvještajnom razdoblju i stanja obveza na početku i na kraju proračunske godine za vrijednosne papire, kredite i zajmove koje je u ime Republike Hrvatske ugovorilo ili preuzelo Ministarstvo financija sadrži i pregled zaduživanja u izvještajnom razdoblju te stanje kredita i zajmova na početku i na kraju proračunske godine koje su ugovorili proračunski korisnici državnog proračuna.	prosinac 2020.	provedeno
41.	Državna jamstva	2018. 2019.	S obzirom na postojanje rizika za isplate sredstava iz državnog proračuna na temelju danih jamstava, preporučeno je područje dodjeljivanja državnih jamstava detaljno urediti posebnim propisom.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
42.		2018. 2019.	Preporučeno je propisati način vrednovanja elemenata koji utječu na prihvaćanje, odnosno odbijanje zahtjeva za davanje državnog jamstva.	lipanj 2021.	u postupku provedbe
43.		2019.	Preporučeno je radi transparentnog, objektivnog i dosljednog prikaza potencijalnih obveza po danih jamstvima propisom urediti način iskazivanja potencijalnih obveza na temelju danih jamstava.	prosinac 2020.	u postupku provedbe
44.	Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima	2017. 2018. 2019.	Naloženo je donijeti pravilnik koji propisuje kriterije za imenovanje osoba za nepravilnosti, obveze i način postupanja osobe za nepravilnosti te način i rokove izvještavanja o nepravilnostima, čije donošenje propisuje Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15).	lipanj 2020.	provedeno
45.		2017. 2018. 2019.	Preporučeno je propisati kriterije za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, u koje, između ostalog, treba uključiti namjene za koje se obveze mogu preuzeti, maksimalan godišnji iznos preuzetih obveza u odnosu na ukupne planirane rashode proračunskog korisnika, najduže razdoblje na koje se obveze mogu preuzeti te druge potrebne elemente.	prosinac 2020.	u postupku provedbe



Obrazloženje danih naloga i preporuka koji su u postupku provedbe ili su djelomično provedeni, a rok za provedbu je prošao, daje se u nastavku.

- Više preporuka Ministarstvo financija planira provesti donošenjem novog Zakona o proračunu. Priprema na izradi navedenog Zakona započela je prijašnjih godina. Rok za upućivanje Nacrta prijedloga Zakona o proračunu u proceduru Vlade RH je više puta odgađan, a Planom zakonodavnih aktivnosti za 2021. planiran je za treće tromjesečje 2021.  
Preporuke koje se planiraju provesti donošenjem novog Zakona o proračunu odnose se na:
  - donošenje uredbe o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija i pravilnika o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa
  - usklađenje postojeće, odnosno primijenjene organizacijske klasifikacije državnog proračuna s propisanom
  - uključivanje informacija o poreznim rashodima u prijedlog državnog proračuna, uz obrazloženje osnovnih ciljeva pojedinog poreznog rashoda
  - propisivanje šireg sadržaja općeg dijela državnog proračuna koji će uključivati i podatke o ukupno planiranim rashodima raspoređenim, osim prema ekonomskoj klasifikaciji, i prema izvorima financiranja te funkcijskoj klasifikaciji
  - poduzimanje aktivnosti kako bi se normativno na jedinstven način uredile ovlasti čelnika proračunskih korisnika u vezi s raspolaganjem nefinancijskom imovinom
  - normativno uređenje aktivnosti koje se odnose na sastavljanje, donošenje i objavu financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih korisnika proračuna lokalnih jedinica te na praćenje izvršenja financijskih planova
  - usklađivanje odredaba Zakona o proračunu koje se odnose na primjenu računovodstvenih načela u proračunskom računovodstvu
  - usklađivanje odredaba Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i odredaba Zakona o proračunu koje se odnose na izvještavanje o provedbi strategije upravljanja javnim dugom
  - usklađivanje pojma državni dug koji se navodi u Strategiji upravljanja javnim dugom s pojmom državni dug koji propisuju odredbe Zakona o proračunu
  - propisivanje u kojim se slučajevima i za koje namjene mogu zaduživati proračunski korisnici
  - uključivanje u Strategiju upravljanja javnim dugom, osim podataka o zaduživanju Ministarstva financija, i podataka o zaduživanju drugih subjekata koje utječe na visinu javnog duga
  - uređenje dodjeljivanja državnih jamstava posebnim propisom
  - propisivanje kriterija za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama. (redni brojevi 3., 4., 5., 7., 8., 9., 23., 26., 37., 38., 39., 41. i 45.)
  
- U vezi s utvrđivanjem namjene prihoda od konzularnih usluga, Ministarstvo financija je u siječnju 2021. izradilo Analizu prihoda ostvarenih od konzularnih usluga u diplomatskim misijama i konzularnim uredima. Prema navedenoj Analizi, prihodi ostvareni obavljanjem konzularnih poslova nisu namjenski prihodi niti to mogu biti po svojoj prirodi pa ih treba raspoređivati u izvor financiranja 11 – Opći prihodi i primici. U Državnom proračunu za 2021. prihodi od konzularnih usluga raspoređeni su u izvor financiranja 43 – Ostali prihodi za posebne namjene s obzirom na to da je Državni proračun za 2021. donesen prije završetka spomenute Analize. (redni broj 13.)

- U vezi s preporukom da se radi transparentnosti izvještavanja propišu računovodstvena načela koja se primjenjuju pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica, koncem siječnja 2021. Ministarstvo financija sastavilo je Prijedlog Upute o primjeni modificiranog načela nastanka događaja u postupku planiranja i izvršavanja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih planova izvanproračunskih korisnika. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2021.) navedena Uputa nije donesena, a prije njezina donošenja Ministarstvo financija planira zatražiti mišljenje lokalnih jedinica. (redni broj 25.)
- U vezi s preporukom da se uputom koja uređuje način planiranja i izvršavanja državnog proračuna odredi način planiranja i iskazivanja razlika zbog primjene valutne klauzule, Ministarstvo financija priprema dopune spomenute upute kojima će biti uređen način planiranja i iskazivanja realiziranih razlika zbog primjene valutne klauzule. (redni broj 34.)
- Ministarstvo financija započelo je aktivnosti kako bi tijekom 2021. propisalo metodologiju za sastavljanje izvještaja o korištenju europskih sredstava i fondova. (redni broj 35.)
- U vezi s preporukom da se propisom uredi način iskazivanja potencijalnih obveza na temelju danih jamstava, sastavljen je tekst koji Ministarstvo financija planira uključiti u dopune Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. (redni broj 43.)

***Ministarstvo financija je i nadalje u obvezi postupati prema nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju, koji nisu u cijelosti provedeni.***

1.2. *Ministarstvo financija je suglasno s utvrđenim činjenicama i navedenim statusom naloga i preporuka.*