

DRŽAVNI PRORAČUN REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2006.

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija Državnog proračuna Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Državni proračun) za 2006., o čemu je izraženo uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije provedeni su u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.
3. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Državnog proračuna za 2006. u svim značajnim aspektima iskazuju objektivni i istinit prikaz poslovanja tijekom godine i stanja na koncu godine. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Glavna knjiga ne daje cjelovitu informaciju o imovini, obvezama i izvorima vlasništva. Podaci se vode u više organizacijskih jedinica, te ih treba objediniti.
 - Sastavljeni su propisani financijski izvještaji, osim konsolidiranih financijskih izvještaja središnje i opće države za 2006. Bilanca je sastavljena na temelju podataka iz Glavne knjige, koja podržana postojećim informacijskim tehnologijama evidentira poslovne događaje prema načelu novčanog tijeka. Stoga su podaci na pojedinim bilančnim računima koji trebaju odražavati stanja koncem godine, nepotpuni ili nisu iskazani.
 - Stanje duga bez obveza po jamstvima, prema evidencijama izvještajnog sustava nadležnih organizacijskih jedinica za praćenje javnog duga, koncem 2006. iznosilo je 88.038.638.476,35 kn, a u poslovnim knjigama, odnosno Bilanci na dan 31. prosinca 2006. iskazano je u iznosu 60.017.782.212,30 kn.
 - Nisu doneseni svi provedbeni propisi koji su propisani odredbama Zakona o proračunu.
 - Na temelju preraspodjela sredstava državnog proračuna po Odlukama Vlade Republike Hrvatske iz studenoga i prosinca 2006., smanjeni su planirani izdaci u okviru Računa financiranja u ukupnom iznosu 68.165.000,00 kn, a za isti iznos povećani su rashodi u okviru Računa prihoda i rashoda. Preraspodjela između Računa financiranja i Računa prihoda i rashoda ne mijenja rezultat poslovanja države. S obzirom da Zakonom o proračunu ovakva preraspodjela nije predviđena, upućuje se na potrebu preispitivanja odredbi Zakona o proračunu.
 - U računu financiranja i Glavnoj knjizi nisu evidentirani primici od zaduživanja po kreditima Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa u iznosu 255.023.750,91 kn i Ministarstva unutarnjih poslova u iznosu 83.046.428,09 kn, ukupno 338.070.179,00 kn. Krediti se vode u poslovnim knjigama navedenih ministarstava.

II. OSNOVNI PODACI

Podaci iz financijskih izvještaja za 2006.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno Izvršeno	% ostvarenja izvršenja
1.	Prihodi i primici	110.100.197.618,00	107.751.198.112,83	97,9
2.	Rashodi i izdaci	110.100.197.618,00	109.200.868.250,58	99,2
3.	Manjak prihoda	0,00	-1.449.670.137,75	
Stanje 31. prosinca				
4.	Financijska imovina		5.091.836.156,00	
5.	Obveze		60.908.800.319,00	

Financijska imovina se odnosi na novčana sredstva u iznosu 380.290.716,00 kn, depozite, jamčevne pologe i potraživanja od zaposlenih za više plaćene poreze u iznosu 25.816.490,00 kn, dane zajmove u iznosu 4.052.942.621,00 kn, vrijednosne papire u iznosu 19.396.443,00 kn, dionice i udjele u glavnici u iznosu 310.535.318,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 171.295.960,00 kn, te rashode budućeg razdoblja i nedospjelu naplatu prihoda u iznosu 131.558.608,00 kn. Rashodi budućih razdoblja se odnose na preračunani iznos deviza prema tečaju na dan ispostavljanja deviznog zahtjeva za plaćanje i naloga za isplatu u iznosu 74.908.608,00 kn te diskont na obveznice koji će se postupno priznavati u narednom razdoblju isplate kamata na obveznice u iznosu 56.650.000,00 kn.

Obveze se odnose na obveze za rashode poslovanja u iznosu 669.586.475,00 kn, obveze za vrijednosne papire u iznosu 55.124.145.260,00 kn, obveze za zajmove u iznosu 4.893.636.950,00 kn, odgođeno plaćanje rashoda u iznosu 15.620.221,00 kn, te naplaćene prihode budućih razdoblja u iznosu 205.811.413,00 kn. Odgođeno plaćanje rashoda se odnosi na ispravke pogrešno evidentiranih rashoda po deviznim računima koji se nisu odnosili na račune državnog proračuna. Naplaćeni prihodi budućih razdoblja se odnose na ostvarene premije na izdane obveznice koje će se postupno priznavati kao prihodi u razdoblju isplate obveznica.

Podaci o iskazanim ukupnim potraživanjima i obvezama u financijskim izvještajima nisu cjeloviti, jer sadrže samo dio stvarnih potraživanja i obveza.

III. NALAZ

Osvrt na naloge i preporuke revizije za 2005.

Državni ured za reviziju obavio je reviziju Državnog proračuna za 2005., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

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

Revizijom za 2006. je utvrđeno u kojim slučajevima je postupljeno i u kojima nije postupljeno prema danim nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

1. Sastavljen je Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji.
2. U Glavnoj knjizi i financijskim izvještajima evidentirane su obveze države na temelju izdanih mjenica ranijih godina za plaćanje članskog kapitala Republike Hrvatske u međunarodnim financijskim institucijama, te je stanje ovih obveza koncem 2006. iznosilo 29.179.547,35 kn.
3. U poslovnim knjigama su u točnim iznosima i na odgovarajućim računima evidentirani izdaci za dionice i udjele u glavnici inozemnih banaka i ostalih financijskih institucija, koji su u 2006. izvršeni u iznosu 16.680.633,71 kn.
4. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, na odgovarajućim računima imovine evidentirani su udjeli države u glavnici inozemnih banaka i ostalih financijskih institucija, čija vrijednost je koncem 2006. iznosila 310.535.318,24 kn.
5. U državnom proračunu za 2006., te u Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, planirani su prihodi od poreza i naknada od igara na sreću.
6. Uprava za gospodarstvo je tijekom obavljanja revizije za 2006. pribavila od Hrvatskog fonda za privatizaciju dokument pod nazivom Registar društava s udjelima države u vlasništvu.
7. Na temelju preuzetih ugovornih obveza, pojedina ministarstva i tijela državne uprave planirali su rashode za obveze po sudskim sporovima u okviru svojih razdjela, a dio spomenutih rashoda planiran je u razdjelu Ministarstva financija – Ostali izdaci države.
8. Predložena analitika primitaka i izdataka za zajmove i obveznice prilog je dokumentu – Godišnji obračun državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. godinu, koji je upućen na Vladu, odnosno na donošenje Hrvatskom saboru.
9. U Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu, u dijelu koji se odnosi na postupke izdavanja jamstava, propisana je obveza nadležnih ministarstava za tražitelje jamstva, da uz prijedlog i mišljenje za odobravanje jamstva trebaju dostaviti i mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

1. Glavna knjiga i pomoćne knjige te financijski izvještaji ne daju cjelovitu informaciju o ukupnom javnom dugu, imovini, obvezama, potraživanjima i izvorima vlasništva. Vrijednosno su značajnija potraživanja Porezne uprave i Carinske uprave.
2. Nisu doneseni svi provedbeni propisi koji su kao obveza utvrđeni odredbama Zakona o proračunu.
3. Nisu sastavljeni konsolidirani financijski izvještaji središnje države i konsolidirani financijski izvještaji opće države.
4. U Glavnoj knjizi nije evidentirana imovina koja se odnosi na udjele i dionice u društvima kojih je imatelj Republika Hrvatska.
5. Poslovi na uspostavi potpunog Registra koncesija nisu okončani.
6. U računu financiranja, poslovnim knjigama i godišnjim financijskim izvještajima državnog proračuna nisu evidentirani primici koji se odnose na kredite Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa i Ministarstva unutarnjih poslova. Krediti se vode u poslovnim knjigama navedenih ministarstava.

7. U poslovnim knjigama nisu u cijelosti evidentirana povučena sredstva od darovnica u 2006.
8. Ministarstvo financija nije pribavilo konsolidirana izvješća o korištenju sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija, koja su ministarstvima i drugim nadležnim tijelima državne uprave trebale dostaviti županije, gradovi i općine.
9. U poslovnim knjigama i Računu financiranja za 2006. nije evidentiran iznos povučenih sredstva po zajmu 73600 HR za Projekt pravnog i institucionalnog usklađivanja u području poljoprivrede s pravnom stečevinom Europske unije.

Ministarstvo financija je i nadalje u obvezi postupiti prema danim nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Revizija Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006.

Računovodstvo državnog proračuna

- 1.1. Računovodstvo državnog proračuna određeno je Zakonom o proračunu i svim drugim propisima koji uređuju računovodstvo proračuna. Vođenje dijela knjigovodstva, Ministarstvo financija povjerilo je Financijskoj agenciji (FINA) na temelju ugovora. FINA evidentira prihode i primitke u kunama iskazane prema namjenama, a u SAP sustavu Državne riznice evidentiraju se rashodi i izdaci. Vode se sve propisane poslovne knjige.

Preduvjet za učinkovito upravljanje i nadzor nad državnim financijama podrazumijeva primjenu obračunskog koncepta u financijskom izvještavanju. SAP sustav Državne riznice je transakcijski sustav koji ne omogućava praćenje rashoda prema obračunskom konceptu, kako je određeno propisima o vođenju proračunskog računovodstva.

Evidentiranje poslovnih događaja prema načelu nastanka ne primjenjuje se u računovodstvu Državne riznice, s obzirom da područne riznice proračunskih korisnika nisu povezane sa SAP sustavom Državne riznice. To su razlozi da jedinstveni izvještajno-analitički sustav ne postoji. Navedena okolnost razlogom je i što su podaci na pojedinim računima koji trebaju odražavati financijske pokazatelje o stanjima koncem godine, nepotpuni ili nisu iskazani. Tijekom 2005. i 2006., poduzete su određene radnje usmjerene stvaranju preduvjeta za povezivanje informacijskih tehnologija područnih riznica proračunskih korisnika sa SAP sustavom Državne riznice. U 2006. je izrađena natječajna dokumentacija za nastavak ranije započetog Projekta za podršku projektu informacijskog sustava za upravljanje javnim financijama u cilju povezivanja poslovno-informacijskih sustava područnih riznica sa SAP sustavom Državne riznice. Izrada natječajne dokumentacije je financirana sredstvima zajma IBRD 44600-HR (TAL 2) i proračunskim sredstvima u sveukupnom iznosu 1.750.527,59 kn. Za daljnje financiranje provedbe Projekta predviđena su sredstva iz predpristupnog programa pomoći Europske unije - PHARE.

Prema odredbi članka 7., stavka 1. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, financijski izvještaji državnog proračuna, izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za proračunsku godinu su: Bilanca, Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaj o novčanim tijekovima, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o obvezama i Bilješke uz financijske izvještaje.

Prema odredbama članka 123. Zakona o proračunu, Ministarstvo financija je u obvezi sastaviti konsolidirani financijski izvještaj proračuna države i konsolidirani financijski izvještaj proračuna Republike Hrvatske.

Sastavljeni su svi financijski izvještaji, osim konsolidiranih financijskih izvještaja državnog proračuna i konsolidiranih financijskih izvještaja proračuna Republike Hrvatske (opća država).

Glavna knjiga i pomoćne knjige na daju cjelovitu informaciju o imovini i obvezama države, odnosno izvorima vlasništva. Podaci se vode u više organizacijskih jedinica, te ih treba objediniti.

Unos izlaznih računa u SAP sustav nije moguć, osim ručno izrađenim temeljnicama, radi čega nema podataka o potraživanjima, pri čemu su vrijednosno značajnija potraživanja Porezne uprave i Carinske uprave.

Prema bilanci na dan 31. prosinca 2006., ukupna imovina evidentirana je u iznosu 5.091.836.156,00 kn, a odnosi se na financijsku imovinu i to: tuzemne zajmove u iznosu 4.052.942.621,00 kn, novčana sredstva 380.290.716,00 kn, dionice i udjele u glavnici 310.535.318,00 kn, potraživanja za prihode od imovine 171.295.960,00 kn, rashode budućih razdoblja 131.558.608,00 kn, potraživanja 25.816.490,00 kn i vrijednosne papire u iznosu 19.396.443,00 kn.

Ukupne obveze evidentirane su u iznosu 60.908.800.319,00 kn. Odnose se na obveze za izdane vrijednosne papire u iznosu 55.124.145.260,00 kn (tuzemne obveznice 34.345.873.863,00 kn, inozemne obveznice 20.749.091.850,00 kn i obveze za mjenice 29.179.547,00 kn), obveze po tuzemnim zajmovima 4.893.636.950,00 kn, rashode poslovanja 669.586.475,00 kn, te odgođeno plaćanje rashoda i prihode budućih razdoblja 221.431.634,00 kn (naplaćeni prihodi budućih razdoblja 205.811.413,00 kn i odgođeno plaćanje rashoda 15.620.221,00 kn).

Prema podacima Sektora za upravljanje javnim dugom i Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose Ministarstva financija, ukupni javni dug koncem 2006., bez jamstava i potencijalnih obveza iznosio je 88.038.638.476,35 kn, a prema poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iznosio je 60.017.782.212,30 kn. Nisu evidentirane obveze za trezorske zapise u iznosu 12.210.500.475,70 kn, zajmove međunarodnih financijskih institucija 6.848.598.272,65 kn, Londonski klub 1.740.047.295,73 kn, Pariški klub 1.168.312.912,77 kn te obveze po tuzemnim i inozemnim kreditima u iznosu 6.053.397.307,20 kn, sveukupno 28.020.856.264,05 kn.

Svi podaci o zaduživanju i stanju duga države postoje u izdvojenom izvještajno računovodstvenom sustavu TREMA, čije je automatsko povezivanje sa SAP sustavom Državne riznice u tijeku.

Zakonom o proračunu (primjena od 1. srpnja 2003.) utvrđena je obveza donošenja više od 30 provedbenih propisa, od čega je za većinu nadležno Ministarstvo financija, odnosno ministar financija (pravilnici), dok je za određeni broj nadležna Vlada, odnosno Vladini uredi (uredbe i odluke). Revizijom za 2004. utvrđeno je da je Ministarstvo financija sastavilo plan izrade provedbenih propisa, odredilo timove koji će sudjelovati u izradi pojedinih propisa s rokovima izrade, pri čemu su definirani problemi, od kojih se najčešće navodi potreba donošenja novih propisa, jer su neka od postojećih zakonskih rješenja ograničavajući faktor za donošenje provedbenih propisa.

Koncem siječnja 2006. Ministarstvo financija je Vladi Republike Hrvatske uputilo očitovanje na zahtjev Ustavnog suda Republike Hrvatske vezano za nedonošenje provedbenih propisa iz članka 147. Zakona o proračunu.

U svrhu pripreme zajedničkog prijedloga odgovora, očitovalo se Ministarstvo pravosuđa, Ured za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske te Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, a Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka se nije očitovalo.

U Izvješću o obavljenoj reviziji za 2005., Državni ured za reviziju je upozorio na zakonsku obvezu donošenja svih provedbenih propisa koji su u nadležnosti Ministarstva financija. Ministarstvo je obrazložilo da je pokrenut postupak izmjena i dopuna Zakona o proračunu, u okviru čega se trebaju razmotriti sve odredbe kojima je propisana obveza donošenja nedostajućih propisa, sve u cilju konačne ocjene o potrebi njihova donošenja. S obzirom da izmjene Zakona o proračunu nisu donesene do okončanja revizije državnog proračuna za 2006., i nadalje postoji obveza donošenja provedbenih propisa ili izmjena Zakona o proračunu.

Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je, s obzirom na broj provedbenih propisa koje Ministarstvo financija nije donijelo u propisanim rokovima, potrebna kvalitetnija priprema prije donošenja zakona i propisa, što podrazumijeva ispitivanje postojećih normativnih rješenja u smislu dostatnosti, mogućeg nesuglasja s propisima koji su na snazi te realne ocjene o mogućnosti provedbe.

Državni ured za reviziju je naložio u Glavnoj knjizi evidentirati sveukupne podatke o imovini i obvezama te izvorima vlasništva. Naložio je, uz financijske izvještaje propisane odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, sastavljati i konsolidirane financijske izvještaje propisane odredbama Zakona o proračunu.

- 1.2. *U vezi naloga da, uz financijske izvještaje propisane odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, treba sastavljati i konsolidirane financijske izvještaje proračuna države i proračuna Republike Hrvatske (opća država), Ministarstvo financija je obrazložilo da su se spomenuti izvještaji prvi puta počeli sastavljati u 2006. za 2005. godinu.***

S obzirom na složenost postupaka konsolidacije (potreba da se prije same konsolidacije detaljno pregleda baza podataka, utvrde korisnici koji nisu pravodobno predali izvještaje), konsolidirani financijski izvještaji za 2006. su sastavljeni, ali sa zakašnjenjem u odnosu na rokove propisane odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Ujedno je naglasilo da izmjene i dopune Zakona o proračunu koje trebaju uslijediti, pretpostavljaju i propisivanje kaznenih odredbi za slučajeve nepravodobnog dostavljanja izvještaja, čime će se zasigurno olakšati i proces konsolidacije. Nadalje je obrazložilo da je, u cilju uključivanja svih podataka u Glavnu knjigu Državne riznice bilo potrebno provesti niz aktivnosti na stvaranju potrebnih preduvjeta (navedeno u očitovanju na nalaze i preporuke sadržane u Izvješću o obavljenoj reviziji državnog proračuna za 2005.) koje su nastavljene i u 2006. Najvažnija aktivnost je provedba projekta kojim je predviđeno povezivanje računovodstveno-informacijskih sustava proračunskih korisnika sa sustavom Državne riznice, čime će se upotpuniti podaci o imovini i obvezama u Glavnoj knjizi Državne riznice. Izrađena je tehnička dokumentacija, a za daljnju provedbu projekta predviđena su sredstva predpristupnog programa PHARE. U kolovozu 2007. planirana je objava natječaja u skladu s procedurama Europske unije.

Na primjedbu o nepotpunosti podataka o imovini i obvezama u Glavnoj knjizi Državne riznice i financijskim izvještajima, pri čemu je kao primjer istaknuto nepostojanje podataka o potraživanjima Porezne uprave i Carinske uprave, navedeno je se da su svi detaljni analitički podaci o spomenutim potraživanjima sadržani u informacijskim sustavima Porezne uprave i Carinske uprave. Nadalje je obrazloženo da europski standardi ESA 95, u smislu priznavanja poreznih prihoda, polaze od načela novčanog tijeka, te postojeća razina evidencija i podataka u Glavnoj knjizi koja evidentira prihode prema naplati, u potpunosti zadovoljava i zahtjevne europske standarde.

U vezi utvrđene razlike u podacima o iznosu javnog duga (u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazan u iznosu 60.017.782.212,30 kn, a u evidencijama Sektora za upravljanje javnim dugom i Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose Ministarstva financija u iznosu 88.038.638.476,35 kn), obrazloženo je da je najvažnije da su sve obveze evidentirane i svi podaci u svakom trenutku dostupni. Navedeno je da se u Državnoj riznici informacije izmjenjuju i kvalitetno se upravlja dugom, gotovinom i obvezama općenito, a povezivanje podataka sa sustavom Državne riznice dodatno će olakšati upravljanje. U 2007. učinjen je značajan napredak u započinjanju procesa plasiranja viškova sredstava te kvalitetnog upravljanja privremenim manjkovima proračuna, pri čemu se koriste podaci izdvojenog računovodstveno-informacijskog sustava javnog duga.

Na ponovljenu primjedbu iz ranijih godina, da veći broj provedbenih propisa koji su propisani odredbama Zakona o proračunu iz 2003., nije donesen, obrazloženo je da je pokrenut postupak izmjena i dopuna Zakona o proračunu u okviru kojega se trebaju razmotriti postojeće odredbe Zakona koje propisuju izradu, odnosno donošenje spomenutih propisa iz nadležnosti Ministarstva financija.

Izmjene i dopune Zakona o proračunu uvjetovani su i pregovorima s Europskom unijom u okviru poglavlja 22 kojim se, među ostalim, traži i mogućnost višegodišnjeg planiranja u smislu donošenja financijske strategije za razdoblje tri do pet godina te veća fleksibilnost u izvršavanju proračuna. S obzirom na navedeno, očekuju se značajne izmjene i dopune Zakona o proračunu, što podrazumijeva i izmjene u dijelu koji se odnosi na obvezu donošenja spomenutih propisa.

Početakom 2006. izrađena je prva usporedba (screening lista) naših propisa s financijskom regulativom Europske unije te detaljne analize koje su provedene u cilju usporedbe s najboljom praksom u zemljama Europske unije.

Planiranje i preraspodjele sredstava državnog proračuna

- 2.1. Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2006., koji je Hrvatski sabor donio u studenome 2005., ukupni prihodi planirani su u iznosu 94.548.329.850,00 kn, ukupni rashodi u iznosu 97.910.305.250,00 kn, te manjak sredstava (neto financiranje) u iznosu 3.361.975.400,00 kn. Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2006. (srpanj 2006.), planirani su ukupni prihodi proračuna u iznosu 95.447.405.267,00 kn, ukupni rashodi u iznosu 98.341.439.588,00 kn te neto financiranje u iznosu 2.894.034.321,00 kn. Tijekom godine obavljane su preraspodjele planiranih sredstava prema odlukama Vlade i ministra financija.

Prema Odluci o preraspodjeli sredstava planiranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2006., koju je donijela Vlada Republike Hrvatske i koja je objavljena u službenom glasilu 8. studenoga 2006. te Odluci o preraspodjeli od 20. prosinca 2006., evidentirano je smanjenje na izdacima za financijsku imovinu i otplate zajmova u okviru Računa financiranja u iznosu 68.165.000,00 kn. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine smanjeni su za 192.222.702,00 kn, a rashodi poslovanja su povećani za 260.387.702,00 kn. Neto efekt povećanja ukupnih proračunskih rashoda je 68.165.000,00 kn, a za isti iznos je povećan manjak prihoda nad rashodima, odnosno neto financiranje.

Odredbama članka 38. Zakona o proračunu, propisano je da se proračunska sredstva ne mogu preraspodijeliti između Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja, osim pod uvjetima propisanim zakonom, odnosno odlukom o izvršavanju proračuna. Prema odredbi članka 40. a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. godinu, Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva financija donosi odluku o preraspodjeli sredstava za rashode poslovanja i za nabavu nefinancijske imovine u okviru u proračunu planiranih sredstava za rashode.

Tijekom postupka revizije Državnog proračuna za 2006., ukazano je na činjenicu da preraspodjele nisu obavljene u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. godinu, što je utjecalo na povećanje neto financiranja za 68.165.000,00 kn.

Pisanim obrazloženjem nadležne uprave - Državna riznica (veljača 2007.), objašnjene su okolnosti nastanka opisanog slučaja, pri čemu se ukazuje na izračun deficita državnog proračuna prema metodologiji koja proizlazi iz stand-by aranžmana s Međunarodnim monetarnim fondom (MMF).

U spomenutom obrazloženju se navodi, da su preraspodjelama u 2006., planirani izdaci za dane zajmove i izdaci za dionice i udjele u glavnici smanjeni za 68.165.000,00 kn, planirani rashodi za nabavu nefinancijske imovine smanjeni za 192.222.702,00 kn, a rashodi poslovanja povećani za 260.387.702,00 kn.

Preraspodjela je obavljena između rashoda i onih kategorija izdataka koje ulaze u izračun deficita (prema metodologiji MMF), te nemaju karakter otplata koje su temeljni element financiranja. Nadalje se navodi, da je odredbom članka 38. stavka 4. Zakona o proračunu propisano da se proračunska sredstva ne mogu preraspodijeliti između Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja. S obzirom da je za Republiku Hrvatsku stand-by aranžmanom s MMF-om utvrđen izračun deficita (primjenjivao se i za 2006.) na način da se iz Računa prihoda i rashoda isključe prihodi od prodaje nefinancijske imovine, a ukupni rashodi uvećaju za izdatke za dane zajmove (umanjeno za primljene otplate) i za izdatke za dionice i udjele u glavnici, sadržaj Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja prema kojima se prate rezultati poslovanja, odnosno ciljani deficit je izmijenjen u odnosu na sadržaj koji proizlazi iz ekonomske klasifikacije prihoda i rashoda, primitaka i izdataka. Kod objave općeg dijela proračuna, Ministarstvo financija se, radi jednostavnosti praćenja, pridržavalo sadržaja Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja koji proizlaze iz klasifikacije računskog plana proračuna i odredbi članaka 11. i 12. Zakona o proračunu. Uz državni proračun se davalo i obrazloženje vezano uz izračun deficita te time i primijenjeni sadržaj Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja, osobito zato što se navedenim načinom izračuna, deficit iskazivao većim. Nadalje se navodi, da je kod obavljanja preraspodjela, Ministarstvo financija polazilo od, međunarodnim obvezama definiranog sadržaja Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja, uz uvjet da se ciljani deficit ne mijenja.

Činjenica da su obavljenim preraspodjelama državnog proračuna sredstva preraspodijeljena između Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja na način da su povećani rashodi poslovanja na račun smanjenih izdataka u okviru Računa financiranja, pri čemu se izračunani deficit uz primjenu metodologije MMF-a nije povećao, upućuje na potrebu da se preispitaju odredbe Zakona o proračunu kojima nije dopuštena preraspodjela sredstava između Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja.

Državni ured za reviziju je naložio preraspodjele sredstava planiranih državnim proračunom obavljati u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- 2.2. *Na primjedbu da preraspodjele sredstava planiranih državnim proračunom za 2006. nisu obavljene u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Ministarstvo financija je obrazložilo da cilj odredbe članka 38. stavka 4. Zakona o proračunu kojom je propisano da se proračunska sredstva ne mogu preraspodijeliti između Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja, je onemogućiti mijenjanje rezultata (višak, odnosno, manjak proračuna) preraspodjelama. S obzirom da dio kategorija iz Računa financiranja ima obilježje rashoda, a to su: izdaci za dane zajmove i izdaci za dionice i udjele u glavnici, te obilježje prihoda, kao što su primljene otplate danih zajmova, preraspodjela između navedenih kategorija Računa financiranja i Računa prihoda i rashoda, ne mijenja rezultat poslovanja države. Činjenica je da Zakon o proračunu nije suštinski razgraničio kategorije prihoda i rashoda od kategorija financiranja, ali je odredbama članka 38. stavka 2. točke 4. spomenutog Zakona dana mogućnost detaljne razrade ovoga pitanja odredbama godišnjih zakona o izvršavanju proračuna.*

Odredbama članka 40. a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu, propisano je da će Vlada na prijedlog Ministarstva donijeti odluku o preraspodjeli sredstava za rashode poslovanja, nabavu nefinancijske imovine, izdatke za dane zajmove i izdatke za dionice i udjele u glavnici, u okviru u Proračunu planiranih sredstava za navedene rashode i izdatke.

Prihodi od poreza i naknada od igara na sreću

- 3.1. Prihodi od poreza i naknada od igara na sreću te prihodi od mjesečnih koncesijskih naknada za igračnice, planirani su u iznosu 391.435.889,00 kn, a ostvareni su u iznosu 457.827.383,35 kn. Sve igre na sreću razvrstane su u četiri skupine, a to su, lutrijske igre, igre u casinima, kladioničke igre i igre na sreću na automatima. Prema odredbama članka 10. Zakona o priređivanju igara na sreću i lutrijskih igara, 50,0% prihoda od godišnje naknade za priređivanje igara na sreću u casinima, godišnje naknade od kladioničkih igara, godišnje naknade od priređivanja igara na sreću na automatima u automat klubovima te od ostvarene dobiti od lutrijskih igara na sreću, izdvaja se za financiranje programa organizacija koje promiču razvoj sporta, kulture, civilnoga društva, tehničke kulture, izvaninstitucionalne naobrazbe i odgoja djece, socijalnu i humanitarnu djelatnost, borbu protiv droge i svih drugih oblika ovisnosti te zadovoljavanje potreba osoba s invaliditetom. Godišnja raspodjela sredstava određuje se Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću, koju donosi Vlada za svaku proračunsku godinu, i to prema utvrđenim udjelima pojedinih aktivnosti u raspodjeli dijela prihoda od igara na sreću. Prihodi od igara na sreću koji se raspoređuju na više aktivnosti utvrđene spomenutom Uredbom za 2006., državnim proračunom za 2006. planirani su u iznosu 391.435.889,00 kn.

Planirani iznos sredstava koji se treba rasporediti za financiranje programa koji su navedeni u odredbama članka 10. Zakona o priređivanju igara na sreću, je 195.717.944,50 kn (50,0% od 391.435.889,00 kn). Prema evidenciji nadležnog Sektora za pripremu proračuna u Ministarstvu financija, sredstva raspoređena planom proračuna za 2006. na aktivnosti koje su sadržane u spomenutoj Uredbi iznose 117.907.350,00 kn, što je 77.810.594,50 kn manje od iznosa planiranih prihoda koje je trebalo rasporediti.

S obzirom da su Zakonom o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara te Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2006. godinu, točno utvrđeni omjeri i kriteriji rasporeda ostvarenih prihoda na pojedine aktivnosti, navedene kriterije u rasporedu planiranih prihoda na planirane aktivnosti je trebalo primijeniti u planu proračuna za 2006.

Državni ured za reviziju je naložio sredstva od prihoda od igara na sreću, planom proračuna rasporediti na aktivnosti u skladu s omjerima i kriterijima kako je propisano odredbama Zakona o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara i godišnjom Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću.

- 3.2. *Ministarstvo financija je suglasno s nalogom da se prihodi od igara na sreću planom proračuna trebaju rasporediti na aktivnosti u skladu s omjerima i kriterijima koji su propisani odredbama Zakona o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara te godišnjom Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću, uz napomenu da se pri izvršavanju rashoda strogo poštuju odredbe navedenog Zakona i Uredbe. Navelo je da se prihodi od igara na sreću, kao namjenski prihodi izvršavaju u skladu s razinom ostvarenja, a ne plana (odredba članka 35. stavka 3. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. godinu), prema kojoj se uplaćene a manje planirane pomoći, donacije i prihodi za posebne namjene, kao što su prihodi od igara na sreću te prihodi od spomeničke rente mogu izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, a do visine uplaćenih sredstava.*

Ministarstvo je izjavilo da će ubuduće u procesu planiranja detaljnije pratiti visinu ukupno planiranih sredstava i omjer raspodjele po aktivnostima, iako je kod korištenja ovih prihoda daleko značajnija kontrola u procesu izvršavanja. Također je izjavilo da će državnim proračunom za 2008. postupiti prema danom nalogu.

Prihodi od darovnica

- 4.1. U razdoblju od 1995. do konca 2006., Republici Hrvatskoj odobreno je 49 darovnica u ukupnom iznosu 35.176.934 USD, 270.500.000 JPY, 11.330.000 EUR, 352.800 GBP, 23.250.000 SEK, u protuvrijednosti 314.870.481,33 kn po srednjem tečaju HNB na dan 31. prosinca 2006. U sredstvima darovnica koja nisu povučena uključene su kamate na deponirana sredstva za darovnicu Projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastra u skladu s ugovorom u iznosu 106.275,51 EUR u protuvrijednosti 780.602,23 kn. Do konca 2006., od navedenog iznosa povučeno je 14.236.107,33 USD, 199.844.730 JPY, 5.399.864,05 EUR, 349.968,32 GBP, 2.310.242,73 SEK, ukupno 134.158.107,25 kn, odnosno 43,3% ukupno odobrenih darovnica. Otkazan je dio sredstava u iznosu 1.371.207,66 USD, 70.655.270 JPY i 2.831,68 GBP, odnosno 12.568.376,31 kn. Sredstva koja nisu povučena do konca 2006. iznosila su 19.569.618,52 USD, 6.036.411,46 EUR i 20.939.757,27 SEK, odnosno 170.497.807,43 kn.

Navedenih 49 darovnica odobrene su iz sredstava međunarodnih fondova tehničke pomoći, te iz sredstava donacija Vlade Japana, Velike Britanije i Sjeverne Irske, Nizozemske, Norveške, Švedske, te iz programa CARDS Europske Unije. Darovnice su namijenjene financiranju konzultanata i stručne izobrazbe, izradi studija za pripremu projekata prema kojima Svjetska banka naknadno odobrava zajam, za obuku, opremu i drugo.

Uprava za europske integracije i međunarodne financijske odnose, raspolaže dokumentacijom o zaključenim ugovorima o darovnicama, te izvodima o povučenim sredstvima, otkazanom dijelu sredstava, odnosno neiskorištenim sredstvima.

Utvrđeno je da su u Glavnoj knjizi Državne riznice evidentirani prihodi, odnosno sredstva od sedam darovnica, a sredstva od osam darovnica koja su povučena tijekom 2006. nisu evidentirana, a iznosila su 2.747.690,19 USD, odnosno 15.327.717,71 kn po srednjem tečaju na dan 31. prosinca 2006.

U Glavnoj knjizi povučena sredstva darovnice vezano za financiranje Projekta održivog zdravstvenog sustava evidentirana su u iznosu 273.368,87 USD, dok su prema tabelarnom pregledu mjesečnog povlačenja darovnica Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose evidentirana u iznosu 127.689,33 USD. Pregledom zahtjeva za knjiženje (obrazac ZK-DP) koje je izradila provedbena jedinica, utvrđeno je da je u Glavnoj knjizi evidentiran prihod u iznosu većem za 145.679,54 USD.

Državni ured za reviziju je naložio potpuno evidentiranje darovnica u poslovnim knjigama, koristeći evidencije nadležne uprave Ministarstva financija i provedbenih jedinica.

- 4.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz i obrazlaže da su sastavljene Upute za praćenje projekata financiranih iz inozemnih zajmova, darovnica i donacija.*

Prihodi od dobiti trgovačkih društava i banaka

- 5.1. U državnom proračunu za 2006., prihodi od dobiti trgovačkih društava, banaka i drugih financijskih institucija, planirani su u iznosu 259.366.313,00 kn, a ostvareni su u iznosu 286.670.625,18 kn, što je za 27.304.312,18 kn ili 10,5% više od plana.

Prihodi od dividendi su u državnom proračunu za 2006. planirani u iznosu 421.880.491,00 kn, a ostvareni su u iznosu 17.835.071,66 kn, što je za 404.045.419,34 kn ili 95,8% manje od plana. Planom državnog proračuna za 2006. predviđena je uplata društva HT-Hrvatske telekomunikacije d.d. u iznosu 350.000.000,00 kn, na ime dijela dividende koja se očekivala po odluci Glavne skupštine društva o rasporedu dobiti za 2005. U siječnju 2006. na račun državnog proračuna uplaćen je predujam dividende za 2005. u iznosu 341.524.537,20 kn, koji je u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima državnog proračuna za 2005. evidentiran u korist prihoda. U pisanom obrazloženju Ministarstva financija, vezano za izostanak planirane uplate dividende u 2006. (zatraženo tijekom obavljanja revizije), navedeno je da je u svibnju 2006. predsjednik Skupštine društva HT-Hrvatske telekomunikacije d.d., iznio konačne podatke o poslovanju društva za 2005., prema kojima je neto dobit poslije oporezivanja ostvarena u iznosu 1.720.187.912,70 kn te je nakon isplate ukupnog predujma po osnovi dobiti za 2005. u iznosu 813.153.652,98 kn, za raspored preostao iznos 907.034.259,72 kn. Odlučeno je da se dio neto dobiti u iznosu 86.009.395,64 kn rasporedi u zakonske pričuve, a dio u iznosu 821.024.864,08 kn u zadržanu dobit, u kojemu je i dio u iznosu 350.000.000,00 kn koji je planiran za uplatu u državni proračun u 2006.

Revizijom državnog proračuna za 2004. i 2005., utvrđeno je da nije ustrojen jedinstveni pregled ili evidencija društava u kojima Republika Hrvatska ima udjele (trgovačka društva, banke i druge financijske institucije), kao ni evidencija o dionicama na temelju kojih se ostvaruju prihodi od dividendi.

Uprava za gospodarstvo Ministarstva financija je tijekom obavljanja revizije dostavila na uvid dokument o registru društava iz državnog portfelja, odnosno tabelarni pregled 878 društava s manjinskim, većinskim i 100% udjelom državnog vlasništva koja su u evidenciji Hrvatskog fonda za privatizaciju.

U Glavnoj knjizi Državne riznice, odnosno u bilanci 31. prosinca 2006., nema podataka o vlasničkim udjelima i dionicama u društvima kojih je imatelj Republika Hrvatska.

Odredbom članka 23. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. godinu, propisano je da korisnici proračuna i Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom dostavljaju Glavnoj knjizi Državne riznice podatke, odnosno evidenciju o imovini i vlasničkim dijelovima, u slučajevima kada se sredstva proračuna koriste za sanaciju, dokapitalizaciju ili kao udio u sredstvima pravne osobe. Spomenuti podaci i evidencije trebali bi omogućiti pravodobnu i kontinuiranu dopunu evidencije o imovini, odnosno udjelima i dionicama Republike Hrvatske.

Državni ured za reviziju je naložio, u Glavnoj knjizi Državne riznice evidentirati vlasničke udjele i dionice u društvima, kojih je imatelj Republika Hrvatska.

- 5.2. *Vezano za ponovljeni nalog iz 2004. i 2005. o obvezi evidentiranja u Glavnoj knjizi Državne riznice vlasničkih udjela i dionica u društvima kojih je imatelj Republika Hrvatska, Ministarstvo financija je izjavilo da nakon prikupljenih podataka iz Hrvatskog fonda za privatizaciju i posebno od svakoga društva u kojima država ima dionice ili udjele, se nastavlja s radom na ustrojavanju cjelovite baze podataka o vlasničkim udjelima i dionicama Republike Hrvatske koja će biti podloga za evidentiranje spomenute imovine u Glavnoj knjizi Državne riznice.*

Prihodi od naknada za koncesije

- 6.1. Prihodi od naknada za koncesije u državnom proračunu za 2006. planirani su u iznosu 310.950.136,00 kn, a ostvareni su u iznosu 302.267.832,81 kn, što je 2,8% manje od plana. U strukturi prihoda od koncesija vrijednosno najznačajnije su naknade od koncesija za telekomunikacije i uporabu radio frekvencija u iznosu 229.653.572,24 kn.

Zakonom o koncesijama propisana su prava koja se stječu koncesijom, priprema i donošenje odluka o koncesiji, te ustrojavanje jedinstvenog registra koncesija. Naknada za koncesije prihod su državnog proračuna ili proračuna županija, odnosno, gradova ili općina.

Prema odredbama Zakona o koncesijama, ugovori o koncesijama se upisuju u jedinstveni Registar koncesija koji vodi Ministarstvo financija.

Koncem 2004. ministar financija je donio Pravilnik o ustroju i vođenju Registra koncesija. U srpnju 2005. Ministarstvo financija i FINA ugovorili su obavljanje poslova u ime i za račun Ministarstva financija, među kojima i vođenje Registra koncesija. Poslovi na uspostavi Registra započeli su donošenjem spomenutog Pravilnika, odnosno potpisivanjem ugovora s FINA-om, a za provedbu poslova u Ministarstvu financija nadležna je Uprava za gospodarstvo.

U Izvješću o napretku ustroja Registra koncesija, koje je Ministarstvo financija uputilo na Vladu u studenome 2006., navodi se da je najveći broj nepotpunih ugovora iz djelokruga Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka i Primorsko-goranske županije. Zaključkom od 2. studenoga 2006., Vlada je prihvatila Izvješće Ministarstva financija o rješavanju problematike ustrojavanja Registra koncesija Republike Hrvatske, pri čemu je pozvala sve davatelje koncesija na području Republike Hrvatske da u okviru svoje nadležnosti podupru ustroj Registra, i da u roku 15 dana od objave Zaključka, dostave Ministarstvu financija sve tražene podatke koji se odnose na nepotpune ugovore o koncesijama. Također je zaduženo Državno odvjetništvo Republike Hrvatske na redovito mjesečno izvještavanje Ministarstva financija o stanju svih postupaka i nagodbi na području koncesija.

U ožujku 2007., Samostalni odjel za unutarnju reviziju Ministarstva financija je izradio Izvješće o reviziji procesa vođenja Registra koncesija i kontrole naplate prihoda od naknada za koncesije.

Svrha revizije bila je procijeniti sustav unutarnjih kontrola u procesu vođenja Registra koncesija, kontrole naplate prihoda od naknada za koncesije i davanje preporuka za poboljšanje procesa. Mišljenje unutarnjih revizora je, da sustav unutarnjih kontrola u procesu vođenja Registra koncesija i kontrola naplate prihoda od naknada za koncesije nije dovoljno učinkovit, odnosno da su u određenim dijelovima procesa moguća daljnja poboljšanja. U spomenutom Izvješću nadalje se navodi da radi nedostatne zakonske i podzakonske regulative, kao i nepostojanja pisanih procedura o obavljanju procesa, te 1 353 nepotpuna ugovora koja nisu bila operativna u Registru koncesija u vrijeme obavljanja revizije, unutarnja revizija zaključuje da nema cjelovite informacije o stanju Registra koncesija. Također se zaključuje da će problem postojati sve dok se ne stvore zakonski, organizacijski, kadrovski i proceduralni preduvjeti te ne utvrde jasne ovlasti i odgovornosti u procesu vođenja Registra koncesija i kontrole naplate prihoda od naknada za koncesije.

U Izvješću o obavljenoj reviziji Državnog proračuna za 2005., Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da, s obzirom da je osnovni cilj Registra koncesija uspostava djelotvornog sustava naplate prihoda od koncesija putem kontrole i nadzora podmirenja obveza korisnika, poslove i radnje na uspostavi Registra je potrebno intenzivirati.

Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je, uz radnje koje je potrebno provoditi na izmjeni i prilagodbi normativnih rješenja koja određuju pitanja koncesija, potrebno paralelno djelovati na poboljšanje organizacijskih, kadrovskih i proceduralnih preduvjeta potrebnih za uspostavu učinkovitog sustava Registra koncesija.

- 6.2. *Na izraženo mišljeno o potrebi poduzimanja određenih radnji u cilju uspostave učinkovitog sustava Registra koncesija, Ministarstvo financija je dostavilo širi tekst očitovanja. Među ostalim, navodi da su prihodi od naknada za koncesije ostvareni na gotovo istoj razini kao što je i planirano. Unapređenjem zakonske regulative i jačanjem instituta Registra koncesija u suradnji s Financijskom policijom u kratkom vremenskom razdoblju se očekuje daljnji porast prihoda od naknada za koncesije. S obzirom na nesređenost prikupljenih podataka (ugovora) o iskorištavanju prirodnih bogatstava Republike Hrvatske u 2004., u posljednje dvije godine Ministarstvo poduzima niz mjera i aktivnosti radi uvođenja reda u područje koncesija. U razdoblju od listopada do prosinca 2006. poslano je više od 15 000 dopisa te požurnica koncesionarima i davateljima koncesija s ciljem upotpunjavanja podataka Registra koncesija. Davatelji koncesija i koncesionari nisu bili ažurni u dostavi traženih podataka, radi čega je Vlada donijela više zaključaka kojim je naložila davateljima koncesija ispunjavanje obveza u skladu s Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra koncesija. Do konca lipnja 2007. u Registru koncesija je evidentiran 5 181 ugovor o koncesiji, od čega je 400 ugovora u fazi ažuriranja. Od studenoga 2006. davatelji koncesija putem smart kartice imaju uvid u Registar koncesija, čime je omogućen nadzor nad redovitošću uplata po ugovorima.*

Isto tako, navedeno je da će putem internetske stranice uskoro biti omogućen uvid u javne podatke vezano za koncesije. Uspostava javnosti Registra koncesija znači transparentan uvid u cjelokupan sustav koncesija, a Ministarstvo će uspostaviti kontrolu i praćenje ispunjavanja obveza u skladu sa zaključenim ugovorima o koncesijama. Funkcioniranjem Registra koncesija očekuju se pozitivni učinci u smislu redovitog plaćanja naknada za koncesije koje su prihod državnog proračuna, ali i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Javnost Registra koncesija omogućit će potencijalnim investitorima prikupljanje dodatnih saznanja o postojećim vrstama koncesija u Republici Hrvatskoj, što može utjecati na pozitivne gospodarske učinke.

Nadalje je istaknuto, da se uspostavom Registra koncesija očekuje daljnje povećanje transparentnosti javnih financija, povećanje proračunskih prihoda te suzbijanje sive ekonomije u sferi korištenja prirodnih bogatstava Republike Hrvatske.

Navedeno je da s ciljem povećanja prihoda od koncesijskih naknada, Uprava za gospodarstvo Ministarstva financija u suradnji s Financijskom policijom provodi i operativne izvještaje na temelju podataka o dugovanjima. Također je istaknuta i vrlo dobra suradnja s Državnim inspektoratom, uz napomenu da u području eksploatacije mineralnih sirovina mora nužno doći do unapređenja nadzora, jer se u većem dijelu eksploatacija provodi na temelju rješenja i odobrenja, koja se ne unose u Registar koncesija. U tom smislu, na temelju Zaključka Vlade (lipanj 2007.), Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva u obvezi je do konca rujna 2007. revidirati podatke o eksploatacijskim poljima i uočenim nepravilnostima.

Nadalje, na temelju podataka o dugovanjima koncesionara iz Registra koncesija, Ministarstvo financija je uputilo obavijesti davateljima koncesija i koncesionarima, što je mjera koja treba povećati disciplinu u plaćanjima koncesijskih naknada. U cilju veće efikasnosti praćenja i naplate prihoda od koncesija te transparentnosti sustava, nužnim je istaknuto jačanje administrativnih kapaciteta i donošenje novih zakona i provedbenih propisa.

U završnoj je fazi natječaj za popunjavanje radnih mjesta u Upravi za gospodarstvo, a novi propisi iz područja javne nabave trebaju omogućiti veće ovlasti Ministarstvu financija u provedbi mjera koje su u funkciji spomenutih ciljeva.

Na koncu je naglašeno, da uvažavajući iznesene činjenice i radnje koje se planiraju poduzeti, Registar koncesija je operativan te da prikupljeni podaci jamče ostvarenje još većih pozitivnih učinaka na državni proračun, ali i na proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tekuće pomoći županijama, gradovima i općinama

- 7.1. U državnom proračunu za 2006. u okviru Ministarstva financija, tekuće pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave planirane su u iznosu 1.478.325.419,00 kn, koliko je i isplaćeno. Odnose se na sredstva za izravnjanje decentraliziranih funkcija, koja su planirana i isplaćena u iznosu 1.407.000.000,00 kn te tekuće pomoći županijama, gradovima i općinama (pojedinačno evidentirane u okviru 68 aktivnosti) koje su planirane i izvršene u iznosu 71.325.419,00 kn. Od ukupno doznačenih sredstava za izravnjanje decentraliziranih funkcija u 2006. u iznosu 1.407.000.000,00 kn, na 2006. se odnosi 1.216.100.525,36 kn, a 190.899.474,64 kn odnosi se na prosinac 2005., isplaćeno u siječnju 2006. Zbog nedovoljno planiranih sredstava u državnom proračunu za 2006. (za funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi i zdravstva), sredstva za prosinac 2006. u iznosu 178.389.315,54 kn isplaćena su u siječnju 2007., na teret sredstava planiranih u državnom proračunu za 2007.

Decentralizacija u području javnog sektora prijenos je odlučivanja o prihodima i rashodima s razine državnog proračuna na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pod decentraliziranim funkcijama podrazumijevaju se rashodi utvrđeni posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo, te javne vatrogasne postrojbe. Prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osigurava se razlika nedostajućih sredstava iz državnog proračuna iz sredstava pomoći izravnjanja, a prema uvjetima i mjerilima utvrđenim Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2006. (prosinac 2005.).

Iznos pomoći izravnjanja za svaku godinu utvrđuje se na temelju uredbe i osigurava (planira) u državnom proračunu. Vlada je u prosincu 2005. donijela Uredbu o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2006., prema kojoj su utvrđena ukupna minimalna sredstva za decentralizirane funkcije u iznosu 2.332.372.953,00 kn, raspoređena prema županijama i namjenama.

U studenome 2006. su, prema Uredbi o izmjeni Uredbe iz prosinca 2005., izmijenjeni iznosi sredstva za decentralizirane funkcije unutar područja socijalne skrbi (centri za socijalnu skrb i pomoć za ogrjev), na način da su za četiri županije povećana, a za jednu županiju smanjena sredstva.

Odredbom članka 13. spomenute Uredbe iz prosinca 2005., propisano je da se dodatna sredstva izravnjanja za rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini izvršavaju na temelju dostavljene dokumentacije županije, Grada Zagreba i grada, nadležnom ministarstvu ili nadležnom tijelu državne uprave, koji objedinjuju zahtjeve i dostavljaju Ministarstvu financija.

Dodatna sredstva izravnjanja za rashode poslovanja za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, te vatrogastva doznaju se na temelju mjesečnog obračuna za prethodni mjesec.

Prema odredbi članka 14. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2006., propisano je da nadležno ministarstvo ili tijelo državne uprave izrađuje konsolidirano izvješće o korištenju sredstava doznanih za financiranje decentraliziranih funkcija, te ih dostavlja Ministarstvu financija, u rokovima i na način propisan Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. U Ministarstvu financija nema konsolidiranih izvješća o korištenju sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija. Navedena izvješća trebala bi biti temeljni dokument za praćenje izvršenja pojedinih odluka o minimalnim financijskim standardima, na temelju kojih nadležna ministarstva predlažu Vladi eventualnu preraspodjelu ili prenamjenu utvrđenih bilančnih prava.

Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da, s obzirom na značajne iznose pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, Ministarstvo financija treba zatražiti od ministarstava i drugih nadležnih tijela državne uprave, konsolidirana izvješća o korištenju sredstava doznanih za financiranje decentraliziranih funkcija, koja spomenutim tijelima prethodno trebaju dostaviti županije, gradovi i općine.

Konsolidirana izvješća trebaju biti jedan od instrumenata u sveukupnom sustavu kontrola korištenja sredstava za decentralizirane funkcije.

- 7.2. *Ministarstvo financija je na izraženo mišljenje o potrebi provedbe dijela sveukupnog sustava kontrola korištenja sredstava za decentralizirane funkcije koja je bila propisana važećom Uredbom za 2006., obrazložilo da se kontrola korištenja sredstava na razini gradova i županija obavlja u nadležnim ministarstvima čije su funkcije decentralizirane. Navedeno je da su nadležna ministarstva odgovorna za praćenje provedbe tih funkcija na lokalnoj razini te za osiguranje financiranja i donošenje odluka o minimalnim financijskim standardima. Nadalje je navedeno da Ministarstvo financija ne može kontrolirati provođenje i financiranje decentraliziranih funkcija jer nisu dio poslovanja Ministarstva financija, nego nadležnih ministarstava. U Ministarstvu financija se provodi kontrola ostvarenog iznosa prihoda od poreza na dohodak i iznosa koji na temelju odluka o minimalnim financijskim standardima pripadaju gradovima i županijama, kako bi se utvrdio iznos sredstava fondova izravnanja po svakom od gradova, odnosno županija.*

Detaljni izvještaji o rashodima unutar svake od decentraliziranih funkcija potrebni su isključivo na razini nadležnih ministarstava koji na temelju toga definiraju odluke o minimalnim financijskim standardima. Iz navedenih razloga izmijenjen je članak 14. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2007. godinu, na način da je nadležno ministarstvo ili nadležno tijelo državne uprave dužno pratiti izvršenje odluke o minimalnim standardima i izraditi konsolidirana izvješća o korištenju sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija za one funkcije koje se prate na razini nadležnog ministarstva. To je razlog da je ukinuta i obveza dostave spomenutih izvješća Ministarstvu financija. Nadalje je navedeno da je izmjena Uredbe u spomenutom dijelu uslijedila i radi toga što su spomenuta izvješća temeljni dokument za praćenje izvršenja pojedinih odluka o minimalnim financijskim standardima na temelju kojih nadležna ministarstva predlažu Vladi eventualnu preraspodjelu ili prenamjenu sredstava.

Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru

- 8.1. Državnim proračunom za 2006. u proračunskoj glavi Ministarstva financija – Ostali izdaci države, u okviru aktivnosti Temeljni kapital Croatia Airlines, planirani su rashodi za subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru u iznosu 56.000.000,00 kn, koliko je i izvršeno.

Dopisom od 8. kolovoza 2005., Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja zatražila je od Ministarstva financija dopunu dokumentacije (ranije dostavljen dio dokumentacije) koja se odnosi na društvo Croatia Airlines d.d., Zagreb, s detaljnim obrazloženjem davatelja potpore (Ministarstvo financija), vezano za motive i prirodu investiranja sredstava u temeljni kapital spomenutog društva.

Dopisom od 2. siječnja 2006., Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja upozorila je Ministarstvo na obvezu dostave preostalog dijela dokumentacije, pozivajući se na odredbe članka 10. stavka 1. Zakona o državnim potporama, kojima je propisano da su Ministarstva i druga tijela državne uprave, prije upućivanja nacrta prijedloga zakona koji sadrže državne potpore Vladi Republike Hrvatske, dužna dostaviti prijedlog državne potpore Agenciji na prethodno obvezujuće mišljenje.

Zakonom o državnim potporama (studeni 2005.) uređuju se opći uvjeti i pravila odobravanja, nadzora provedbe i povrata državnih potpora u svrhu provedbe međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske, koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, pri čemu državne potpore u poljoprivredi i ribarstvu nisu predmet Zakona.

Odredbama članka 11. Zakona o državnim potporama, među ostalim je propisano da ministarstva i druga tijela državne uprave, prije upućivanja prijedloga akata koji sadrže državne potpore na usvajanje Vladi Republike Hrvatske, su dužna dostaviti prijedlog državne potpore Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja na odobrenje. Prijedlozi akata koji se dostave u postupak Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskom saboru, bez odobrenja Agencije, vraćaju se predlagatelju na doradu. Državne potpore ne mogu se donijeti bez odobrenja Agencije.

Prema odredbama članka 3. Zakona o proračunu, državni proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu, a donosi ga Hrvatski sabor.

Odredbama spomenutog Zakona, pod pojmom državnih potpora podrazumijevaju se stvarni i potencijalni rashodi ili umanjeni prihodi države dodijeljeni od davatelja državne potpore koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem povlastice na tržištu korisniku državne potpore, bez obzira na oblik državne potpore. Pojam državne potpore na opisani način je određen i Zakonom o državnim potporama.

Prema odredbama članka 30. Zakona o proračunu, Ministarstvo financija razmatra prijedloge i usklađuje financijske planove s procijenjenim приходima i primicima državnog proračuna te izrađuje nacrt državnog proračuna i konsolidiranog proračuna države te ga dostavlja Vladi do 15. listopada tekuće godine. Vlada utvrđuje prijedlog proračuna i konsolidirani proračun te ga dostavlja Hrvatskom saboru na donošenje do 15. studenoga tekuće godine.

Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da, s obzirom da je državni proračun akt u okviru kojega se planiraju i sredstva (rashodi) koji imaju ili bi mogli imati obilježje državnih potpora i s obzirom na značaj i ulogu u postupku predlaganja državnog proračuna koja mu je Zakonom o proračunu propisana, Ministarstvo financija treba prije upućivanja prijedloga državnog proračuna Vladi, upozoriti predlagatelje, odnosno nadležna ministarstva na obvezu pribavljanja obvezujućeg mišljenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Jednako tako, ako je u ulozi nadležnog ministarstva za predlagatelja državne potpore, treba pravodobno dostaviti Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja prijedlog državne potpore na prethodno obvezujuće mišljenje.

- 8.2. *Ministarstvo financija je prihvatilo primjedbnu vezano za potporu koja je isplaćena u 2006. društvu Croatia Airlines d.d., Zagreb bez pribavljenog mišljenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, te istaknulo da će u svim slučajevima planiranja potpora u proračunskoj glavi 06 Ministarstva financija – ostali izdaci države, za koju je nadležno, ubuduće postupati u skladu s odredbama Zakona o državnim potporama koji propisuje navedenu obvezu.***

Na izraženo mišljenje da, s obzirom na značaj i ulogu koju ima u postupku izrade i predlaganja državnog proračuna, bi trebao ubuduće upozoriti nadležna ministarstva na pribavljanje obvezujućeg mišljenja spomenute Agencije, Ministarstvo je navelo odredbu članka 4. stavka 11. Zakona o proračunu, prema kojoj proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom, ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti. S obzirom na odredbu navedenog članka, ako proračunski korisnici (ministarstva) i planiraju potporu za koju u vrijeme planiranja nisu pribavili suglasnost Agencije, neće je moći realizirati prije pribavljanja suglasnosti. Ministarstvo financija je izrazilo mišljenje da kontrola pribavljanja potrebne suglasnosti nije vezana uz donošenje proračuna, već je odgovornost svakog ministra (čelnika) prilikom trošenja proračunom odobrenih sredstava.

U nastavku je obrazloženo da je Ministarstvo financija u Uputama za pripremu državnog proračuna koje se šalju proračunskim korisnicima državnog proračuna ukazalo korisnicima na važnost pribavljanja suglasnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja u vezi potpora koje se namjeravaju dati. Tako je u uputama za izradu državnog proračuna za razdoblje 2007. do 2009. navedeno da su korisnici proračuna – davatelji državnih potpora dužni u skladu s odredbama Zakona o državnim potporama dostaviti Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja prijedlog akata o odobravanju, odnosno davanju pojedinačne državne potpore. Agencija donosi rješenje o davanju ili odbijanju davanja suglasnosti na prijedlog navedenog akta kojim se potvrđuje usklađenost prijedloga sa Zakonom o državnim potporama.

Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova

- 9.1. Rashodi za poticaje članovima dobrovoljnih mirovinskih fondova planirani su u iznosu 28.296.569,00 kn, a izvršeni su u iznosu 28.287.681,05 kn.

Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, među ostalim, utvrđena su načela koja se odnose na dobrovoljne mirovinske fondove i dobrovoljne mirovinske programe.

Dobrovoljni mirovinski fond organizira mirovinski program prikupljanjem doprinosa na osobne račune članova, a iznosima prikupljenih sredstava upravlja dobrovoljno mirovinsko društvo. Prema odredbama članka 116. spomenutog Zakona, za članove dobrovoljnog mirovinskog fonda odobravaju se dobrovoljnom mirovinskom društvu poticajna sredstva iz državnog proračuna na temelju dokumentiranih podataka o prikupljenim doprinosima u prethodnoj kalendarskoj godini. Poticajna sredstva iznose 25,0% od uplaćenog doprinosa pojedinog člana fonda u prethodnoj kalendarskoj godini, ali najviše do uloga 5.000,00 kn po članu fonda tijekom jedne kalendarske godine.

U rujnu tekuće godine dobrovoljna mirovinska društva upućuju zahtjeve za državnim poticajnim sredstvima Upravi za financijski sustav u Ministarstvu financija, koja obrađuje zahtjeve i dostavlja nadležnoj organizacijskoj jedinici Državne riznice koja planira ukupna državna poticajna sredstva za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova. Dobrovoljna mirovinska društva su dužna do 1. ožujka tekuće godine dostaviti Ministarstvu financija za sve članove dobrovoljnog mirovinskog fonda pisani zahtjev za isplatu poticajnih sredstava.

Prema evidenciji Uprave za financijski sustav, u 2006. zahtjeve za isplata poticajnih sredstava uputila su četiri dobrovoljna mirovinska društva koja upravljaju sredstvima 14 dobrovoljnih mirovinskih fondova.

Utvrđena obveza za isplatu poticajnih sredstava u 2006. na temelju uplaćenih doprinosa u 2005. je 26.099.307,39 kn za 38 801 člana dobrovoljnih mirovinskih fondova. Tijekom 2006. iz državnog proračuna ukupno je uplaćeno dobrovoljnim mirovinskim fondovima 28.287.681,05 kn, od čega se na podmirenu obvezu iz prethodne godine odnosi 2.347.214,41 kn. Nepodmirena obveza za uplatu poticajnih sredstava iz 2006. je 158.840,75 kn.

Odredbama članka 111. Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, osoba može istodobno biti član jednog ili više dobrovoljnih mirovinskih fondova, a prema odredbama članka 121. poticajna sredstva se odobravaju za članstvo u samo jednom mirovinskom fondu. S obzirom na odredbe članka 121. spomenutog Zakona, obveza nadležne uprave je uspostaviti bazu podataka koja će omogućiti dosljednu provedbu odredbi članka 121. Zakona, odnosno onemogućiti isplatu poticajnih sredstava jednoj osobi višekratno na temelju članstva u više dobrovoljnih mirovinskih fondova.

Postojeća programska podrška u informacijskom sustavu koji se koristi u nadležnoj upravi Ministarstva financija u kojoj se korigiraju zahtjevi dobrovoljnih mirovinskih društava za one osobe koje su članovi više fondova, nije zadovoljavajuća, s obzirom da nije u potpunosti automatizirana. Moguća su poboljšanja u smislu učinkovitosti postupaka i veće sigurnosti u točnost konačnih podataka.

U Upravi za financijski sustav, za obradu podataka državnih poticajnih sredstava za uplaćena sredstva stambene štednje koristi se tablični program za upravljanje bazom podataka Microsoft Access s funkcijama koje na učinkovit i siguran način daju mogućnost prikaza jedinstvenog matičnog broja člana koji se pojavljuje u više dobrovoljnih mirovinskih fondova.

Državni ured za reviziju je predložio odabir učinkovite programske podrške za upravljanje bazom podataka o uplaćenim doprinosima članova dobrovoljnih mirovinskih fondova, koja će automatizmom ponuditi sigurne i točne rezultate pretraživanja onih osoba koje se pojavljuju u više dobrovoljnih mirovinskih fondova.

- 9.2. *Na prijedlog da se u upravljanju bazom podataka o uplaćenim doprinosima članova dobrovoljnih mirovinskih fondova odabere učinkovita programska podrška, Ministarstvo financija je izjavilo da je u Upravi za financijski sustav pokrenut postupak izrade programske podrške u informacijskom sustavu (za vrijeme obavljanja revizije), koji treba omogućiti učinkovitu i sigurnu pretragu osoba koje se pojavljuju u više dobrovoljnih mirovinskih fondova. U suradnji sa Samostalnom službom za informacijski sustav, izrađena je u lipnju 2007. baza podataka koja daje mogućnost prikaza točnog iznosa poticajnih sredstava po članu, popis članova pojedinog mirovinskog društva, popis članova s nepotpunim osobnim podacima te popis članova za koje je više puta postavljen zahtjev za isplatu poticajnih sredstava (u dva ili više dobrovoljna mirovinska fonda). Također je istaknuto da su u srpnju 2007. podaci o poticajima za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova za 2006. obrađeni u novom programu.*

Nadalje je obrazloženo da dobrovoljna mirovinska društva dostavljaju Upravi za financijski sustav Ministarstva financija tablične podatke o uplaćenim doprinosima za svakog člana fonda (u 2005. utvrđena obveza uplate za 38 801 člana), na temelju kojih se planiraju državna poticajna sredstva.

Primici od zaduživanja

- 10.1. Primici od zaduživanja planirani su u državnom proračunu za 2006. u iznosu 3.225.879.517,00 kn, izmjenama i dopunama državnog proračuna, te preraspodjelama tijekom godine, plan je smanjen na 2.930.964.554,00 kn, a prema podacima iz računa financiranja, evidentirani su u iznosu 3.079.915.013,80 kn, što je za 148.950.459,80 kn, ili 5,1% više od plana. Odnose se na primljene zajmove od međunarodnih financijskih organizacija u iznosu 1.735.814.504,36 kn, banaka i drugih financijskih institucija u javnom sektoru (neto primici) u iznosu 733.936.111,21 kn te banaka i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora (neto primici) u iznosu 482.714.684,07 kn (iskazano kao razlika između ukupno ostvarenih primitaka od kratkoročnog zaduživanja i izvršenih izdataka za otplate) i zajma Kfw banke za osuvremenjivanje i izgradnju pruga i čvorišta za međunarodni promet u iznosu 127.449.714,16 kn.

Revizijom državnog proračuna za 2005. utvrđeno je da u poslovnim knjigama, odnosno Računu financiranja nisu evidentirani primici od zaduživanja po kreditima Ministarstva obrane u iznosu 55.743.128,00 kn i Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa u iznosu 272.603.462,66 kn.

U poslovnim knjigama, odnosno Računu financiranja u 2006., nisu evidentirani primici od zaduživanja po kreditima Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa i Ministarstva unutarnjih poslova. Prema podacima pribavljenim tijekom obavljanja revizija za 2006., u poslovnim knjigama Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa evidentirani su primici od povlačenja sredstava kredita za razvoj hrvatskih sveučilišta u iznosu 255.023.750,91 kn, a u poslovnim knjigama Ministarstva unutarnjih poslova evidentirani su primici od povlačenja kreditnih sredstava za financiranje opreme u iznosu 83.046.428,09 kn.

Primici od zajmova međunarodnih financijskih organizacija planirani su u državnom proračunu za 2006. u iznosu 1.898.283.936,00 kn, a izmjenama i dopunama državnog proračuna te preraspodjelama, plan je smanjen na 1.695.969.973,00 kn. Prema podacima Računa financiranja, ostvareni su primici u iznosu 1.735.814.504,36 kn, što je 39.844.531,36 kn, ili 2,3% više od plana. Odnose se na zajmove Svjetske banke (IBRD), Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) i Europske investicijske banke (EIB).

Primici od zajmova IBRD-a prema podacima iz Računa financiranja evidentirani su u iznosu 1.266.161.270,27 kn. Odnose se na primitke od 12 zajmova u ukupnom iznosu 168.229.029,95 EUR i 4.202.823,31 USD.

Prema podacima Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose Ministarstva financija, u 2006. su povučena sredstva od 14 zajmova IBRD-a u ukupnom iznosu 168.448.141,30 EUR (osam zajmova) i 4.489.651,75 USD (šest zajmova).

U Računu financiranja manje su evidentirani primici od zaduživanja za 219.111,35 EUR i 286.828,44 USD u odnosu na podatke Uprave za europske integracije i međunarodne financijske. U Odjelu za državno računovodstvo i financijsko izvješćivanje primici po zajmovima se evidentiraju na temelju obrazaca koje izrađuju provedbene jedinice i dostavljaju spomenutom Odjelu na evidentiranje.

Utvrđeno je da je dio primitaka koji se pojavljuju kao razlike u podacima između Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose i spomenutog Odjela, proizašao iz činjenice da su provedbene jedinice primitak po određenom zajmu iskazale kao povlačenje u 2005. što je Odjel i evidentirao, a Uprava je isti iznos povlačenja evidentirala u 2006., i obrnuto. Nakon konačne usklade podataka, utvrđeno je da u Glavnoj knjizi Državne riznice, odnosno u Računu financiranja, nisu evidentirani primici u iznosu 63.750 EUR po zajmu 73600-HR za Projekt pravnog i institucionalnog usklađivanja u području poljoprivrede s pravnom stečevinom Europske unije.

Državni ured za reviziju je naložio u Računu financiranja evidentirati sveukupne primitke po zajmovima u cilju objektivnog i istinitog informiranja o iznosima zaduživanja (primicima) iz inozemnih izvora.

- 10.2. Na nalog da se u Računu financiranja trebaju evidentirati sveukupni primici po zajmovima, obrazloženo je da se povlačenje sredstava zajmova i darovnica te trošenje putem specijalnih računa otvorenih u poslovnim bankama, do konca 2006. evidentiralo na temelju posebnih ZK-KP obrazaca koje su dostavljale jedinice za praćenje projekata. Točnost evidencija ovisila je o podacima navedenim u spomenutim obrascima.**

U vezi navoda da su u Računu financiranja manje evidentirani primici od zaduživanja za 219.111,35 EUR i 286.828,44 USD u odnosu na podatke Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose, Ministarstvo financija je potvrdilo da su sredstva u ukupnom iznosu 286.828,44 USD povučena po Zajmu IBRD-a br. 45 130-HR (Projekt zdravstvenog sustava), od čega je 273.925,21 USD povučeno 3. siječnja 2006., a 12.903,23 USD 4. siječnja 2006. Izvješćivanje o tekućim povlačenjima po navedenom zajmu je u nadležnosti Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, odnosno korisnika zajma i provedbene jedinice.

Vezano za primjedbu da u Računu financiranja nisu evidentirani primici u iznosu 63.759 EUR po zajmu 73 600 HR (Projekt pravnog i institucionalnog usklađivanja u području poljoprivrede s pravnom stečevinom Europske unije), obrazloženo je da je IBRD sredstva povukla 21. studenoga 2006. s računa zajma za podmirenje početne naknade (front end fee) koja se kapitalizira u skladu s Ugovorom o zajmu (Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu između Republike Hrvatske i Međunarodne banke za obnovu i razvoj za Projekt pravnog i institucionalnog usklađivanja u području poljoprivrede s pravnom stečevinom Europske unije, NN-MU 10/06 i 1/07). Izvješćivanje o tekućim povlačenjima zajma u nadležnosti je Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, korisnika zajma, odnosno provedbene jedinice.

Nadalje je obrazloženo da je Ministarstvo financija u 2007. pripremlilo materijal pod nazivom Uputa za praćenje projekata financiranih iz inozemnih zajmova, darovnica i donacija, kojim se navedeni problemi rješavaju. S tim u vezi obavljena je edukacija korisnika i organizirano više radnih sastanaka nakon početka primjene spomenute upute, kako bi se omogućila što kvalitetnija primjena i provedba u praksi.

Uputama su detaljno opisani novi načini dostave dokumenata, evidentiranja povučenih i utrošenih sredstava zajmova, donacija i darovnica putem specijalnih računa. Postupanjem proračunskih korisnika prema pravilima sadržanim u uputama, od 2007. u državnom proračunu će biti evidentirana sveukupna povlačenja zajmova, darovnica i donacija, jednako tako i trošenje sredstava sa specijalnih računa u svrhu financiranja projekata proračunskih korisnika.

Izdana jamstva i izdaci po jamstvima

- 11.1. Prema pregledima Ministarstva financija, koji su objavljeni u Narodnim novinama, u 2006. izdano je 41 jamstvo u ukupnom iznosu 10.835.753.843,52 kn, od čega 29 financijskih jamstava u iznosu 9.370.471.337,82 kn i 12 činidbenih jamstava u iznosu 1.465.282.505,70 kn. Prema namjenama odnose se na promet u iznosu 6.250.248.956,90 kn i gospodarstvo u iznosu 3.120.222.380,92 kn.

Uz izdana jamstva u 2006. priložene su odgovarajuće odluke Vlade, mišljenja nadležnih ministarstava i Ministarstva financija, te dokumentacija u vezi osiguranja plaćanja: bjanko potpisane mjenice s naznakom bez protesta s mjeničnim očitovanjem, izjave o zapljeni računa - zadužnice, te izjave ili ugovori o pravu naplate iz založnog prava na opremi i nekretninama.

Jamstva, odnosno izdavanje jamstava u 2006., propisano je odredbama Zakona o proračunu, Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. godinu te Odlukom o kriterijima za davanje državnih jamstava.

- Izdaci po jamstvima za promet

Izdaci po jamstvima za promet u 2006. izvršeni su u iznosu 47.696.445,65 kn ili 8.421.817,69 USD, a odnose se na društvo Croatia Airlines d.d., Zagreb. Izdaci su izvršeni na temelju jamstva izdanog 1998. u korist inozemne banke.

Na temelju odluke Vlade, u siječnju 1998. izdana su jamstva u korist inozemne banke za zaduživanje društva u ukupnom iznosu 313.000.000,- USD, u protuvrijednosti 1.972.870.300,00 kn, uvećano za kamate i troškove financiranja za razdoblje 12 godina (sveukupno procijenjeno na 492.000.000,- USD) i to: činidbeno jamstvo u iznosu 283.000.000,- USD ili 1.783.777.300,00 kn za nabavu šest zrakoplova i rezervnih dijelova, te financijsko jamstvo u iznosu 30.000.000,- USD ili 189.093.000,00 kn za izgradnju tehničko-poslovnog centra. U odluci Vlade o davanju spomenutih jamstava, navedeno je da će Vlada naknadno donijeti odluku o načinu otplate kredita (putem otkupa dionica društva) i reguliranju međusobnih odnosa posebnim ugovorom. Koncem srpnja 1998. Ministarstvo financija je s društvom zaključilo ugovor o preuzimanju otplate dijela duga u zamjenu za dionice društva u protuvrijednosti 250.000.000,00 kn, za podmirenje kreditne obveze u 1998. i 1999. prema otplatnom planu (dodatak 1 ugovoru).

Ugovoreno je da će se, financijske obveze koje nastaju za Republiku Hrvatsku podmirivati u skladu s propisima o izvršavanju državnog proračuna za 1998. i 1999., a nadalje do 2012. prema dodatnim ugovorima o preuzetim obvezama. U studenome 1999. Vlada je donijela Odluku o davanju suglasnosti za potpisivanje ugovora o ulaganju prava u društvo i dodatak 1 ugovora za isplatu dodatnih 250.000.000,00 kn na teret državnog proračuna za 2000. za otplatu spomenutog kredita, a prema priloženom otplatnom planu za 2000.

U skladu s navedenim doznačena su sredstva u korist društva na teret državnog proračuna za određenu godinu, s pozicije izdataka za dionice i udjele u glavnici trgovačkih društava u javnom sektoru, što je i opisano u godišnjim revizijskim izvješćima kod spomenutih izdataka.

Na temelju Odluke Vlade, u prosincu 2006. društvu Croatia Airlines d.d., Zagreb izdano je jamstvo u iznosu 135.000.000 EUR ili 990.028.170,00 kn za kreditno zaduženje u iznosu 168.750.000 EUR u svrhu refinanciranja postojećih kredita za nabavu zrakoplova s državnim jamstvom iz 1998. Time je prestala vrijediti Odluka o izdanom jamstvu u korist inozemne banke. Jamstvo u iznosu 1.783.777.300,00 kn na temelju Odluke Vlade iz 1998., zamijenjeno je novim jamstvom prema Odluci Vlade iz 2006. u iznosu 990.028.170,00 kn.

Pozivom banke iz studenoga 2005., prvi puta je po jamstvu izdanom 1998., na teret državnog proračuna za 2005. banci (kreditoru) plaćeno (prosinac 2005.) za dospjeli obrok glavnice i kamata za otplatu kredita za zrakoplove 24.419.669,00 kn ili 3.313.289,02 EUR. U 2006. izdaci po navedenom jamstvu izvršeni su u iznosu 47.696.445,65 kn ili 8.421.817,69 USD. Ukupni izdaci za 2005. i 2006. iznose 72.116.114,65 kn.

Državni ured za reviziju je tijekom obavljanja revizije za 2005. naložio zatražiti povrat sredstava od društva u iznosu 24.419.669,00 kn zajedno s propisanim kamatama ili da se na temelju ranijih odluka Vlade provede postupak za povećanje udjela Republike Hrvatske u društvu za spomenuti iznos, na način kako je to ranije obavljano. Ministarstvo financija je odlučilo od društva zatražiti povrat sredstava, te je s društvom zaključilo ugovor o reguliranju međusobnih odnosa koje proizlaze iz jamstva. Prema odredbama ugovora društvo treba vratiti dužna sredstva zajedno s obračunanim kamatama u roku mjesec dana od poziva Republike Hrvatske, a najkasnije do konca studenoga 2006. Sredstva u iznosu 24.419.669,00 kn još nisu vraćena, te je Ministarstvo financija ponovno naložilo povrat navedenih sredstva.

U ožujku 2007. društvo Croatia Airlines d.d. obratilo se Ministarstvu financija tražeći odgodu plaćanja zbog smanjenje likvidnosti izazvane poslovanjem u izvansezonskom razdoblju. Tijekom 2006. Ministarstvo financija nije zatražilo povrat sredstava u iznosu 47.696.445,65 kn koji je isplaćen iz državnog proračuna u 2006.

Državni ured za reviziju je naložio zatražiti povrat isplaćenih sredstava u 2005. i 2006. od društva Croatia Airlines d.d. u ukupnom iznosu 72.116.114,65 kn ili predložiti Vladi donošenje Odluke o povećanju udjela Republike Hrvatske u kapitalu društva za iznos nepodmirenih obveza.

- Izdaci po jamstvima (i povratu) za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Za izdana jamstva ranijih godina, iz jamstvene pričuve za 2006. za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave plaćeno je ukupno 30.730.751,91 kn i to za: Virovitičko-podravsku županiju 25.741.893,72 kn (od čega je na račun jamstvene pričuve izvršen povrat sredstava u iznosu 475.519,13 kn), grad Vukovar 3.110.010,80 kn, Imotski 1.200.408,49 kn, Orahovića 943.984,60 kn i općinu Marija Gorica 209.973,43 kn. Izdaci po jamstvima za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2006., u odnosu na 2005. veći su za 25.370.442,47 kn ili 473,3%.

Izdaci po jamstvima u iznosu 25.741.893,72 kn izvršeni su na temelju jamstva izdanog 1998. u korist inozemne banke za Virovitičko – podravsku županiju. Na temelju Zaključka Vlade iz veljače 1998. o prihvaćanju Programa kreditiranja poljoprivredne mehanizacije i Odluke Vlade o izdavanju jamstva iz 1998., Ministarstvo financija je izdalo Virovitičko - podravskoj županiji jamstvo u iznosu 32.538.285,00 kn (65.000.000 ATS) uvećano za pripadajuće kamate i troškove, za zaduženje kod inozemne banke. Jamstvo je izdano na rok od osam godina, s rokom dospjeća u travnju 2006. za otplatu kredita koji je ugovorila Virovitičko – podravska županija za potrebe kreditiranja krajnjih korisnika, odnosno domaćih kupaca, branitelja iz Domovinskog rata i poljoprivrednih domaćinstava, prema popisu koji je odobrila županija i Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva i vodnog gospodarstva (ranije Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva). U cilju realizacije navedenog Programa, Virovitičko - podravska županija zaključila je ugovor o kreditu s inozemnom bankom u studenome 1997., te dva dodatka ugovoru u veljači 1998. i siječnju 2000. U veljači 1998., Odlukom Vlade određena je poslovna banka koja će obaviti komisioni posao obrade i korištenja kredita, te je dana suglasnost na zaključivanje ugovora i dopune ugovora s inozemnom bankom. Ugovor o komisionom poslu s poslovnom bankom zaključen je u travnju 1998., te još osam dodataka osnovnom ugovoru.

Na temelju navedenog ugovora banka u svoje ime i za račun županije odobrava novčana sredstva krajnjim korisnicima za kupovinu traktora i priključne mehanizacije. Nadalje, ugovoreno je da će Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva i vodnog gospodarstva izvršiti regres dijela kamata u visini 3,0% godišnje, a društvo s kojim je ugovorena isporuka traktora, 0,75% od iznosa kredita koji će se uplaćivati po anuitetima, godinu dana nakon prve realizacije kreditne linije u korist županije. U ožujku 1999. na zahtjev Virovitičko - podravske županije, Ministarstvo financija dalo je suglasnost za produljenje roka dospjeća izdanog državnog jamstva do listopada 2006., a inozemna banka za produljenje počeka kredita do listopada 1999.

Pozivom banke iz rujna 2001., prvi puta je po jamstvu izdanom 1998., na teret državnog proračuna za 2001. banci kreditoru plaćeno (u studenome) za dospjeli obrok glavnice i kamata za otplatu kredita za kupnju traktora i priključne mehanizacije 3.963.035,31 kn ili 7.299.483 ATS (530.474,11 EUR). Od 2001. do konca 2003. po navedenom jamstvu, na teret državnog proračuna banci je isplaćeno ukupno 11.538.442,30 kn (7.299.483 ATS i 1.009.270,49 EUR).

Početakom 2002. Virovitičko - podravska županija je Ministarstvu financija dostavila prijavu za pokretanje postupka nagodbe prema Zakonu o naplati dospjelih a nenaplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava iz 2001., s prijedlogom o reprogramiranju potraživanja na rok od sedam godina s počekom od jedne godine i da se otplata izvrši u šest jednakih godišnjih obroka s početkom do listopada 2003. Nagodba nije postignuta.

Županija je također uputila dopis Ministarstvu financija u siječnju 2002. da se izuzme od primjene odredbi članka 36. stavka 15. Zakona o izvršenju državnog proračuna za 2002., kojom je određeno da, ako zbog neizvršenja kreditnih obveza jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, bude aktivirano državno jamstvo, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može izvršavati samo neophodne rashode (minimalne plaće za zaposlene, doprinose, minimalne rashode za materijal i usluge).

Ministarstvo financija je odobrilo takav zahtjev, uz obrazloženje da je županija za utvrđene nepravilnosti u poslovanju u vezi navedenog zaduživanja, na temelju nalaza Državnog ureda za reviziju za 2000., poduzela sve aktivnosti iz svoje nadležnosti (donijela Odluku o poništenju svih spornih odluka o davanju garancija županije za pojedine korisnike kredita, koji nisu udovoljavali kriterijima za dodjelu kredita, pokrenula postupak utvrđivanja ništavosti aneksa ugovora s navedenim korisnicima kredita kod nadležnog suda. Policijska uprava Virovitičko - podravska, također je prema nalazu Državnog ureda za reviziju za 2000. provela istragu te državnom odvjetništvu podnijela kaznene prijave protiv odgovornih osoba). U razdoblju od 2002. do konca 2005., županija je u više navrata izvještavala Ministarstvo financija da nema sredstava namijenjenih za otplatu kredita prema inozemnoj banci, s obzirom da je naplata od strane krajnjih korisnika neuredna. U kolovozu 2005. Vlada je donijela Odluku kojom se korisnicima kredita iz programa kupnje traktora, otpisuje zatezna kamata u cijelosti, te odobrava 40,0% popusta na preostali dug (glavnicu i kamatu), pod uvjetom da korisnik kredita prihvati reprogramiranje, odnosno 60,0% popusta na dio preostalog duga, ukoliko korisnik kredita prihvati otplatiti dug jednokratno.

U 2006. za dospjeli obrok glavnice i kamata (koji se odnosi na razdoblje 2004. do 2006.) na teret državnog proračuna za 2006. plaćeno je 25.741.893,72 kn ili 3.504.141,04 EUR. Od 2001. do konca 2006., po navedenom jamstvu plaćeno je ukupno 37.280.336,02 kn. U 2006., uplaćena su sredstva u iznosu 475.519,13 kn, evidentirana kao povrat na račun jamstvene pričuve, a odnose se na Virovitičko – podravsku županiju.

Državni ured za reviziju je naložio zatražiti ukupan povrat sredstava isplaćenih na teret državnog proračuna od 2001. do 2006. od Virovitičko - podravske županije, koji umanjen za povrat sredstava u 2006., iznosi 36.804.816,89 kn zajedno s kamatama.

- 11.2. *Ministarstvo financija je izjavilo da je suglasno s nalazom te da će poduzeti sve radnje za povrat sredstava isplaćenih po danim jamstvima. Za slučaj društva Croatia Airlines d.d. istaknulo je da je zbog smanjene likvidnosti izazvane poslovanjem u izvansezonskom razdoblju i zahvaljujući povoljnim uvjetima zaduživanja, društvo u 2006. refinanciralo ostatak duga po kreditu za koji je Ministarstvo izvršilo plaćanja u 2005. i 2006. u iznosu 72.116.114,65 kn. Uvažavajući spomenute okolnosti, za sada nisu poduzimane daljnje radnje oko naplate duga.***

Izvješće o obavljenoj reviziji je uručeno zakonskom predstavniku 7. rujna 2007.