



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2013. GODINU

Zagreb, svibanj 2014.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2013. GODINU	2
Državni proračun za 2013.	2
Izvršenje državnog proračuna za 2013.	7
II. REVIZIJA ZA 2013.	16
Ciljevi i područja revizije	16
Metode i postupci revizije	16
Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2012.	16
Nalaz za 2013.	19
III. MIŠLJENJE	50

SAŽETAK

Odredbama Zakona o proračunu propisana je obveza izrade godišnjeg 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 6. 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 s ciljem da pruži razumno uvjerenje je li Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima, te jesu li dosljedno primijenjene odredbe zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila.

Za Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu izraženo je **uvjetno mišljenje**.

Revizijom je utvrđeno:

Podaci u Glavnoj knjizi državnog proračuna na temelju koje se sastavljaju propisani financijski izvještaji, te izvještaj o izvršenju državnog proračuna nisu potpuni jer nisu iskazani podaci o potraživanjima za vrijednosno najznačajnije prihode državnog proračuna (porezi, doprinosi, posebni porezi) te podaci o vrijednosti državne imovine. Također, pojedina potraživanja za poreze i druga javna davanja, primjenom odredbi pojedinih zakona i drugih propisa su otpisana, reprogramirana te naplaćena nekretninama, udjelima i dionicama ili prijebom međusobnih potraživanja, što također nije evidentirano u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, a imale su utjecaj na prihode, rashode i imovinu državnog proračuna.

U Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu manjak prihoda opće države nije točno iskazan, jer proračunski i izvanproračunski korisnici u priznavanju prihoda i rashoda primjenjuju različita računovodstvena načela. Osim toga, Ministarstvo financija različito postupa pri iskazivanju podataka o refinanciranju kredita u Računu financiranja. Refinancirani krediti preuzeti od brodogradilišta iskazani su u Računu financiranja u iznosu 4.473.219.042,00 kn, a refinancirani sindicirani krediti u iznosu 848.065.638 EUR (protuvrijednost 6.373.440.600,00 kn) nisu iskazani.

- a) Pojedina područja su nedovoljno jasno ili nedostatno normativno regulirana. Izostanak normativnog reguliranja u okviru provedbenih dijelova zakona, otvara prostor za neučinkovito operativno upravljanje proračunskim sredstvima i različito tumačenje pojedinih odredbi zakona, što može djelovati na financijsku disciplinu i alokaciju proračunskih sredstava.
- b) Vrijednost novih financijskih jamstava je viša od iznosa propisanog odredbom članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu.
- c) Osim za namjene propisane zakonima, sredstvima proračunske zalihe financirani su rashodi koji su se mogli predvidjeti ili se kontinuirano provode, stoga su mogli biti planirani.

Državni ured za reviziju je dao sljedeće naloge i preporuke:

- a) Proračunskim propisima potrebno je utvrditi obveznike, postupke i način evidentiranja potraživanja za poreze, doprinose i druga javna davanja u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima. Također, u poslovnim knjigama je potrebno evidentirati sve poslovne događaje koji dovode do promjena u iznosima potraživanja, kao što su otpis duga, prijeboji međusobnih potraživanja, naplata potraživanja pretvaranjem potraživanja u udjele i stjecanjem nekretnina. U financijskim izvještajima državnog proračuna potrebno je iskazati vrijednost državne imovine.
- b) Predloženo je poduzeti aktivnosti na harmonizaciji nacionalnih računovodstvenih sustava te metodološkom ujednačavanju u smislu obuhvata jedinica sektora opće države prema nacionalnoj metodologiji i metodologiji Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa (ESA), u cilju postizanja veće efikasnosti sveukupnog procesa izvještavanja.
- c) Predloženo je dopuniti sadržaj izvještaja o izvršenju državnog proračuna pokazateljima o omjeru državnog duga i projekcija bruto domaćeg proizvoda, s obzirom da odredbe Zakona o proračunu i godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna propisuju gornju granicu za navedeni omjer. Izraženo je mišljenje da bi se trebali objavljivati i konsolidirani financijski izvještaji, s obzirom da sadrže cjelovitije i šire informacije od izvještaja o izvršenju proračuna. S obzirom da je državna riznica osnovni mehanizam upravljanja javnim financijama, odnosno informacijski sustav koji omogućava učinkovito korištenje javnih resursa, predloženo je donijeti strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravcima budućeg razvoja, te mjerama i aktivnostima potrebnim za postizanje strateških ciljeva.
- d) Predloženo je poduzimati aktivnosti u cilju uspostave kontrola u sveukupnom sustavu upravljanja nad potencijalnim obvezama radi smanjenja rizika na državni proračun.
- e) Državni ured za reviziju naložio je nova financijska jamstva davati do iznosa utvrđenog godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna.
- f) Sredstva proračunske zalihe potrebno je koristiti u skladu s odredbama Zakona o proračunu, za financiranje rashoda koje nije bilo moguće predvidjeti i onih za koje nisu planirana dostatna sredstva.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/13-01/40

URBROJ: 613-02-01-14-7

Zagreb, 20. svibnja 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2013. GODINU

Na temelju odredbi članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu.

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

Postupci revizije provedeni su od 7. siječnja do 20. svibnja 2014.

I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2013. GODINU

Obveza izrade Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna je propisana odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12). Navedenim Zakonom su definirani sadržaj, rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima, te objava u službenom glasilu Republike Hrvatske. Prema odredbi članka 108. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži:

- 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 te deficit općeg proračuna.

Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13), sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna, između ostalog, dopunjen je podacima o stanju obveza za vrijednosne papire, kredite i zajmove državnog proračuna te stanju obveza po danim državnim jamstvima, iskazanih u izvanbilančnoj evidenciji.

Državni proračun za 2013.

Aktivnosti u okviru procesa planiranja državnog proračuna započinju donošenjem uputa Ministarstva financija za izradu trogodišnjih strateških planova ministarstava i drugih državnih tijela. Na temelju strateških planova, Ministarstvo financija izrađuje strategiju vladinih programa za trogodišnje razdoblje koju predlaže Vladi Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada), a koja je temelj za izradu smjernica ekonomske i fiskalne politike. Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, koji predlaže Vladi na donošenje. Daljnje aktivnosti u okviru procesa planiranja državnog proračuna se nastavljaju sastavljanjem uputa za izradu prijedloga državnog proračuna koje su u nadležnosti Ministarstva financija. U skladu s uputama, proračunski korisnici sastavljaju prijedloge financijskih planova, koje dostavljaju nadležnim ministarstvima i drugim državnim tijelima. Usklađeni prijedlozi financijskih planova se dostavljaju Ministarstvu financija, koje izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine te ih dostavlja Vladi. Vlada utvrđuje prijedlog proračuna s projekcijama za sljedeće dvije godine te ih upućuje Hrvatskom saboru na donošenje.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcije za 2014. i 2015. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove za 2013. s projekcijama za 2014. i 2015., za Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Agenciju za upravljanje državnom imovinom, donio je Hrvatski sabor u prosincu 2012. (Narodne novine 139/12).

Tijekom 2013. (svibanj i lipanj), donesene su izmjene i dopune Državnog proračuna za 2013. godinu.

U tablici broj 1 se daju podaci iz plana Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2013., s projekcijama za 2014. i 2015. te izmjene i dopune državnog proračuna.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2013., s projekcijama proračuna za 2014. i 2015.

u kn, bez lipa

Opis	Državni proračun (prosinac 2012.)	Projekcija proračuna za 2014.	Projekcija proračuna za 2015.	Prve izmjene i dopune proračuna (svibanj 2013.)	Druge izmjene i dopune proračuna (prosinac 2013.)	Tekući plan s preraspodjelama po odlukama ministra financija
1	2	3	4	5	6	7
A. Račun prihoda i rashoda						
Prihodi poslovanja	113.363.708.045	118.041.124.975	123.543.636.390	113.109.794.160	110.250.754.134	110.250.754.134
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	289.758.148	266.520.000	278.522.000	289.758.148	268.252.713	268.252.713
Ukupno prihodi	113.653.466.193	118.307.644.975	123.822.158.390	113.399.552.308	110.519.006.847	110.519.006.847
Rashodi poslovanja	122.625.367.263	126.496.678.348	131.767.379.127	121.451.511.537	125.029.343.973	125.029.364.079
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.895.110.548	1.944.234.633	1.730.679.441	2.194.966.274	1.775.732.152	1.775.712.046
Ukupno rashodi	124.520.477.811	128.440.912.981	133.498.058.568	123.646.477.811	126.805.076.125	126.805.076.125
Razlika-manjak	10.867.011.618	10.133.268.006	9.675.900.178	10.246.925.503	16.286.069.278	16.286.069.278
B. Račun financiranja						
Primici od financijske imovine i zaduživanja	29.744.151.480	28.830.061.439	28.291.718.337	29.364.065.365	34.148.685.096	34.148.685.096
Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	18.877.139.862	18.696.793.433	18.615.818.159	19.117.139.862	17.862.615.818	17.862.615.818
Neto financiranje	10.867.011.618	10.133.268.006	9.675.900.178	10.246.925.503	16.286.069.278	16.286.069.278
C. Sveukupno proračunska sredstva						
Ukupno prihodi i primici	143.397.617.673	147.137.706.414	152.113.876.727	142.763.617.673	144.667.691.943	144.667.691.943
Ukupno rashodi i izdaci	143.397.617.673	147.137.706.414	152.113.876.727	142.763.617.673	144.667.691.943	144.667.691.943

Temeljna polazišta za planirane prihode državnog proračuna za 2013. bile su projekcije rasta bruto domaćeg proizvoda u visini 1,8 %, nastavak procesa fiskalne konsolidacije, posebno naglašen zbog očekivanog rasta troškova financiranja javnog duga te ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju (dalje u tekstu: EU). Na prihodnoj strani proračuna planirani su pozitivni efekti od ukidanja nulte stope poreza na dodanu vrijednost, te od poreza na nekretnine od imovine koja nije u funkciji. Uz navedeno planirane su reforme na području tržišta rada i socijalnih naknada, kao i stavljanje državne imovine u funkciju te intenziviranje privatizacijskih procesa.

Ukupni prihodi državnog proračuna za 2013. su planirani u iznosu 113.653.466.193,00 kn, što je u odnosu na planirane prihode za 2012. u iznosu 110.342.588.221,00 kn, više za 3.310.877.972,00 kn ili 3,0 %. Rashodi su planirani u iznosu 124.520.477.811,00 kn, što je u odnosu na planirane rashode za 2012. u iznosu 120.328.045.202,00 kn, više za 4.192.432.609,00 kn ili 3,5 %. Manjak prihoda nad rashodima u iznosu 10.867.011.618,00 kn, planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka.

Porezni prihodi uz očekivane pozitivne efekte kretanja gospodarskih aktivnosti, te izmjena u poreznom sustavu (porez na dodanu vrijednost i posebni porezi i trošarine), za 2013. su planirani u iznosu 67.167.864.320,00 kn. Projekcije poreznih prihoda za 2014. iznose 69.167.001.412,00 kn, a za 2015. iznose 71.303.624.529,00 kn. Zbog smanjene gospodarske aktivnosti u 2012. te neoporezivanja reinvestirane dobiti, prihodi od poreza na dobit su planirani na razini nižoj od prethodne godine. Prihodi od poreza na dodanu vrijednost su planirani na višoj razini od prethodne godine, zbog pozitivnih učinaka koji se očekuju od zakonskih izmjena u sustavu poreza na dodanu vrijednost (primjena 1. siječnja 2013.) kojim se ukida nulta porezna stopa kao posljedica usklađivanja s poreznim propisima EU. Pozitivni učinci se također očekuju od primjene mjera veće porezne discipline uvođenjem fiskalnih blagajni. Očekivani ukupni efekti navedenih izmjena u sustavu poreza na dodanu vrijednost na godišnjoj razini iznose 1,2 milijardi kuna. Prihodi od doprinosa u najužoj su vezi s razinom ekonomske aktivnosti na tržištu rada, odnosno stupnjem zaposlenosti i bruto plaćom zaposlenih. Pri planiranju prihoda od doprinosa uzete su u obzir i izmjene propisa o doprinosima (stupile na snagu 1. svibnja 2012.), prema kojima je stopa doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje koju poslodavci plaćaju na bruto plaću zaposlenika, smanjena za dva postotna boda (s 15,0 % na 13,0 %). Od svibnja 2012., u primjeni je i uredba prema kojoj je onemogućena isplata plaća bez doprinosa. Prihodi od pomoći najvećim dijelom se odnose na pomoći od institucija i tijela EU (95,0 %). Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi su smanjeni najvećim dijelom zbog ukidanja naknade za pružanje usluga pokretnih elektronskih i telekomunikacijskih mreža od 1. srpnja 2012.

Više planirani rashodi za 2013. u odnosu na planirane za 2012., posljedica su povećanih rashoda za kamate, doprinosa Republike Hrvatske proračunu EU, državnih potpora za restrukturiranje brodogradnje u skladu s planovima restrukturiranja, uračunavanja namjenskih sredstava iz cijene goriva u trošarine, povećanog izdvajanja za mirovine kao posljedica očekivanog broja umirovljenika, te usklađenja mirovina ostvarenih iz radnog odnosa.

Vrijednosno najznačajnija stavka na rashodima poslovanja odnosi se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade koji u rashodima poslovanja sudjeluju u visini 52,3 % (mirovine, naknada utvrđene propisima o zdravstvenom osiguranju i drugo).

Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcije za 2014. i 2015. godinu (Narodne novine 53/13), donesene su u svibnju 2013.

Prema obrazloženju, izmjenama i dopunama državnog proračuna se pristupilo zbog intenziviranja negativnih gospodarskih kretanja, kako u domaćem gospodarstvu, tako i u međunarodnom okruženju, zbog čega su smanjene ocjene kreditnog rejtinga države i pojedinih institucija javnog sektora. Kao posljedica navedenog, projicirani rast bruto domaćeg proizvoda za 2013. s 1,8 % na 0,7 %. U okviru izmjena i dopuna državnog proračuna planirano je jednokratno povećanje prihoda od imovine te nastavak procesa fiskalne konsolidacije.

Izmjenama i dopunama državnog proračuna ukupni prihodi su planirani u iznosu 113.399.552.308,00 kn, što je u odnosu na prihode planirane državnim proračunom manje za 253.913.885,00 kn ili 0,2 %.

Rashodi su planirani u iznosu 123.646.477.811,00 kn, što je u odnosu na rashode planirane državnim proračunom manje za 874.000.000,00 kn ili 0,7 %. Manjak prihoda nad rashodima u iznosu 10.246.925.503,00 kn manji je za 620.086.115,00 kn ili 5,7 %.

Ukupni prihodi od poreza su smanjeni za 950.894.462,00 kn ili 1,4 % u odnosu na planirane državnim proračunom. Vrijednosno najznačajnije je smanjenje na prihodima od poreza na dodanu vrijednost i prihodima od posebnih poreza i doprinosa, kao rezultat smanjenja ekonomske aktivnosti. Prihodi od doprinosa su smanjeni za 438.649.000,00 kn na temelju očekivanja kretanja na tržištu rada uz učinke smanjenja stope doprinosa za zdravstveno osiguranje. Povećanje prihoda od imovine je rezultat naplate prihoda od dividendi i prihoda od dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija. Planirana je uplata prihoda od dobiti HNB-a u iznosu 380.000.000,00 kn i dividendi INA-e u iznosu 250.000.000,00 kn. Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i po posebnim propisima u odnosu na državni proračun su povećani za 523.054.203,00 kn, najvećim dijelom zbog planirane uplate namjenskih sredstava iz goriva (odnose se na prethodno razdoblje) Hrvatske agencije za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata (dalje u tekstu: HANDA) koja je dobila status proračunskog korisnika.

Izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2013. godinu, ukupni rashodi su planirani u iznosu 123.646.477.811,00 kn, što je smanjenje za 874.000.000,00 kn u odnosu na državni proračun. Rashodi poslovanja su smanjeni za 1.173.855.726,00 kn ili 1,0 %, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine su povećani za 299.855.726,00 kn ili 15,8 % u odnosu na državni proračun. Značajnije su smanjeni rashodi za subvencije u visini 1,1 %, pomoći 2,8 %, te ostali rashodi 14,2 % (najvećim dijelom zbog reklasifikacije rashoda u okviru aktivnosti HANDA-e).

Druge Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcije za 2014. i 2015. godinu (Narodne novine 145A/13) donesene su u prosincu 2013. Izmjene i dopune državnog proračuna su uslijedile zbog nepovoljnih gospodarskih kretanja, sporije dinamike investicija javnog sektora te nužnosti daljnjih proračunskih ušteda. Projekcija ekonomskog rasta je smanjena s 0,7 % na 0,2 %.

Ukupni prihodi su planirani u iznosu 110.519.006.847,00 kn, što je u odnosu na prihode planirane prvim izmjenama proračuna manje za 2.880.545.461,00 kn ili 2,5 %. Rashodi su planirani u iznosu 126.805.076.125,00 kn, što je u odnosu na rashode planirane prvim izmjenama proračuna više za 3.158.598.314,00 kn ili 2,6 %.

Manjak prihoda nad rashodima u iznosu 16.286.069.278,00 kn veći je 6.039.143.775,00 kn ili 58,9 %.

Porezni prihodi su u odnosu na prve izmjene i dopune državnog proračuna smanjeni za 2.442.721.546,00 kn ili 3,7 %. Vrijednosno najznačajnije je smanjenje na prihodima od poreza na dodanu vrijednost i prihodima od poreza na dobit. Također su značajno smanjeni prihodi od pomoći. Zbog ulaska Republike Hrvatske u EU jednokratno su smanjeni prihodi od poreza na dodanu vrijednost zbog izmijenjenog obračuna navedenog poreza (ne obračunava se pri uvozu).

Negativan efekt koji djeluje na prihode od poreza na dodanu vrijednost je i smanjenje potrošnje koji se dijelom nadoknađuje pojačanim mjerama fiskalne discipline. Jedan od razloga smanjenja prihoda od poreza na dobit je smanjenje osnovice oporezivanja zbog reinvestirane dobiti. Prihodi od pomoći najvećim se dijelom odnose na pomoći EU, a smanjeni su na temelju očekivanja proračunskih korisnika o mogućnosti ostvarenja.

Drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna ukupni rashodi su povećani za 3.158.598.314,00 kn u odnosu na prve izmjene i dopune državnog proračuna. Rashodi poslovanja su veći za 3.577.832.436,00 kn, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine su manji za 419.234.122,00 kn. Rashodi za zaposlene su veći za 5,1 %, uglavnom zbog potrebe osiguranja dodatnih sredstava za isplatu plaća zaposlenima u sustavu znanosti i obrazovanja te Ministarstvu unutarnjih poslova. Najznačajniji udjel u rashodima poslovanja su naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja koje su u odnosu na prve izmjene i dopune državnog proračuna veće za 5,7 %, najvećim dijelom zbog podmirenja obveza zdravstvenih ustanova u sanaciji i HZZO-a.

U prosincu 2013., kada su donesene druge izmjene i dopune državnog proračuna, rashodi HZZO-a su planirani u iznosu 23.527.343.920,00 kn, što je u odnosu na planirane prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna (svibanj 2013.), više za 2.869.505.420,00 kn.

Tijekom 2013. preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu 548.389.335,00 kn. Preraspodjele su obavljene na temelju odredbi članka 46. Zakona o proračunu, odnosno najviše do 5,0 % rashoda i izdataka na proračunskoj stavci koja se umanjuje, donesenoj od strane Hrvatskog sabora.

U skladu s odredbama članka 39. Zakona o proračunu, donesene su projekcije državnog proračuna za sljedeće dvije godine. Prema spomenutim projekcijama planirani su rashodi i izdaci za 2014. u iznosu 128.440.912.981,00 kn i za 2015. u iznosu 133.498.058.568,00 kn.

Izvršenje državnog proračuna za 2013.

a) Račun prihoda i rashoda

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2013.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
1	2	3	4	5
I.	Prihodi poslovanja	110.250.754.134,00	108.585.049.413,97	98,5
1.	Prihodi od poreza	63.774.248.312,00	62.713.258.493,54	98,3
1.1.	Porez i prizrez na dohodak	1.348.959.070,00	1.372.697.530,78	101,8
1.2.	Porez na dobit	6.393.856.801,00	6.365.443.105,80	99,6
1.3.	Porezi na imovinu	445.102.885,00	462.314.591,49	103,9
1.4.	Porezi na robu i usluge	54.413.406.133,00	53.349.543.537,09	98,0
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	41.357.894.755,00	40.253.060.694,51	97,3
1.4.2.	Porez na promet	133.928.501,00	135.318.518,66	101,0
1.4.3.	Posebni porezi i trošarine	11.663.689.646,00	11.682.936.030,42	100,2
1.4.4.	Porezi i naknade od igara na sreću	742.050.286,00	769.795.933,57	103,7
1.4.5.	Ostali porezi na robu i usluge	515.842.945,00	508.432.359,93	98,6
1.5.	Carine i carinske pristojbe	1.169.523.423,00	1.159.371.094,86	99,1
1.6.	Ostali prihodi od poreza koje plaćaju fizičke osobe	3.400.000,00	3.888.633,52	114,4
2.	Doprinosi	37.458.424.140,00	37.149.262.849,27	99,2
2.1.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	15.959.674.341,00	15.888.729.695,44	99,6
2.2.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	19.599.133.138,00	19.407.865.060,80	99,0
2.3.	Doprinosi za zapošljavanje	1.899.616.661,00	1.852.668.093,03	97,5
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna	2.237.451.861,00	1.826.619.402,28	81,6
4.	Prihodi od imovine	1.950.519.074,00	1.906.626.190,02	97,7
4.1.	Kamate i tečajne razlike	93.779.032,00	88.630.867,84	94,5
4.2.	Dividende	175.618.086,00	181.616.960,21	103,4
4.3.	Dobiti trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija	495.727.341,00	395.731.171,68	79,8
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	3.400.000,00	3.254.620,28	95,7
4.5.	Naknade za koncesije	752.151.017,00	800.569.367,41	106,4
4.6.	Zakup i iznajmljivanje imovine	51.791.726,00	45.154.410,24	87,2
4.7.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	346.624.437,00	356.396.248,93	102,8
4.8.	Prihodi od kamata na dane zajmove	31.427.435,00	35.272.543,43	112,2
5.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	4.202.402.011,00	4.302.364.690,64	102,4
5.1.	Upravne i administrativne pristojbe	575.249.497,00	577.249.421,86	100,3
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	3.627.152.514,00	3.725.115.268,78	102,7
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	74.898.620,00	85.392.279,83	114,0
7.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	552.810.116,00	601.525.508,39	108,8
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	268.252.713,00	259.493.687,89	96,7
8.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	17.708.265,00	16.918.178,50	95,5
9.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	249.744.448,00	242.040.052,44	96,9
10.	Prihodi od proizvedene kratkotrajne imovine	800.000,00	535.456,95	66,9
Ukupno prihodi (I.+II.)		110.519.006.847,00	108.844.543.101,86	98,5

Naplata i prikupljanje prihoda državnog proračuna su propisani 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 su ostvareni u iznosu 108.844.543.101,86 kn, što je za 1.674.463.745,14 kn ili 1,5 % manje od planiranih. U odnosu na 2012., kada su prihodi iznosili 109.837.283.951,72 kn, ostvareni prihodi u 2013. su manji za 992.740.849,86 kn ili 0,9 %. Prihodi od poreza su manji za 1.618.799.211,24 kn ili 2,5 %, a doprinosi su manji za 696.607.771,00 kn ili 1,8 % od ostvarenih u 2012. U okviru prihoda od doprinosa, manje su ostvareni doprinosi za zdravstveno osiguranje, a drugi doprinosi neznatno veći od ostvarenih u 2012. Prihodi od pomoći iz inozemstva i iz proračuna su veći za 780.409.792,88 kn ili 74,6 %, a prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima za 634.297.002,54 kn ili 17,3 % u odnosu na 2012.

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su ostvareni u iznosu 62.713.258.493,54 kn i čine 57,6 % ukupnih prihoda u 2013. U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (64,2 %), zatim slijede posebni porezi i trošarine (18,6 %), porez na dobit (10,2 %), porez na dohodak (2,2 %), carine i carinske pristojbe (1,8 %), porezi i naknade od igara na sreću (1,2 %) te drugi porezi (1,8 %).

Prihodi od doprinosa su ostvareni u iznosu 37.149.262.849,27 i čine 34,2 % ukupnih prihoda. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 19.407.865.060,80 kn, zdravstveno osiguranje u iznosu 15.888.729.695,44 kn, te doprinose za zapošljavanje u iznosu 1.852.668.093,03 kn.

Prihodi od poreza i doprinosa iznose ukupno 99.862.521.342,81 kn i čine 91,8 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 8.982.021.759,05 kn i čine 8,2 % ukupnih prihoda državnog proračuna, a vrijednosno su značajniji prihodi po posebnim propisima u iznosu 3.725.115.268,78 kn, pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna u iznosu 1.826.619.402,28 kn, naknade za koncesije u iznosu 800.569.367,41 kn, te kazne, upravne mjere i ostali prihodi u iznosu 601.525.508,39 kn. U okviru prihoda po posebnim propisima iskazani su prihodi od dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 794.241.215,00 kn i prihodi od sudjelovanja u pokriću cijene zdravstvene usluge (participacija) u iznosu 708.594.254,00 kn.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2013.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
1	2	3	4	5
I.	Rashodi poslovanja	125.029.364.079,00	123.505.882.577,35	98,8
1.	Rashodi za zaposlene	21.736.530.189,00	21.667.926.573,85	99,7
1.1.	Plaće	18.294.343.064,00	18.263.840.852,24	99,8
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	317.560.982,00	295.850.794,46	93,2
1.3.	Doprinosi na plaće	3.124.626.143,00	3.108.234.927,15	99,5
2.	Materijalni rashodi	8.395.413.247,00	8.010.955.889,37	95,4
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.093.116.921,00	1.056.686.236,05	96,7
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	1.833.782.275,00	1.780.146.195,14	97,1
2.3.	Rashodi za usluge	4.816.551.892,00	4.541.039.978,80	94,3
2.4.	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	16.439.331,00	19.617.914,42	119,3
2.5.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	635.522.828,00	613.465.564,96	96,5
3.	Financijski rashodi	9.994.331.898,00	9.883.139.633,09	98,9
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	7.527.980.081,00	7.467.585.194,49	99,2
3.2.	Kamate za primljene zajmove	1.870.021.569,00	1.791.610.611,74	95,8
3.3.	Ostali financijski rashodi	596.330.248,00	623.943.826,86	104,6
4.	Subvencije	5.616.023.188,00	5.537.844.447,50	98,6
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	1.475.089.597,00	1.443.413.477,42	97,9
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora	4.140.933.591,00	4.094.430.970,08	98,9
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	6.656.447.986,00	6.492.454.868,22	97,5
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	9.710.555,00	9.436.406,25	97,18
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama	1.806.224.343,00	1.806.842.739,04	100,3
5.3.	Pomoći unutar opće države	4.840.513.088,00	4.676.175.722,93	96,6
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i duge naknade	67.628.757.851,00	67.244.173.176,78	99,4
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	53.850.886.175,00	53.502.675.822,73	99,4
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	13.777.871.676,00	13.741.497.354,05	99,7
7.	Ostali rashodi	5.001.859.720,00	4.669.387.988,54	93,4
7.1.	Tekuće donacije	1.697.512.480,00	1.683.214.897,51	99,2
7.2.	Kapitalne donacije	513.489.176,00	502.875.073,97	97,9
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	59.349.808,00	115.910.159,73	195,3
7.4.	Izvanredni rashodi	200.000.000,00	0,00	0,0
7.5.	Kapitalne pomoći	2.531.508.256,00	2.367.387.857,33	93,5
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.775.712.046,00	1.564.011.355,34	88,1
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	70.488.878,00	58.017.517,73	82,3
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	1.398.669.523,00	1.205.187.127,22	86,2
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	4.781.000,00	1.332.800,74	27,9
11.	Strateške zalihe	223.738.664,00	226.012.195,81	101,0
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	78.033.981,00	73.461.713,84	94,1
Ukupno (I.+II.)		126.805.076.125,00	125.069.893.932,69	98,6

Ukupni rashodi su izvršeni u iznosu 125.069.893.932,69 kn, što je za 1.735.182.192,31 kn ili 1,4 % manje od planiranih.

U odnosu na 2012., ukupni rashodi su veći za 5.231.920.674,18 kn ili 4,4 %. Rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade veći su za 2.870.523.938,25 kn ili 4,5 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države za 1.737.176.311,72 kn ili 36,5 %, financijski rashodi za 1.061.560.613,78 kn ili 12,0 %, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine za 456.029.743,43 kn ili 41,2 %. U odnosu na 2012., rashodi za zaposlene su manji za 726.867.785,06 kn ili 3,2 %, materijalni rashodi za 230.044.430,86 kn ili 2,8 %, a rashodi za subvencije za 224.476.416,94 ili 3,9 %.

U strukturi izvršenih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 67.244.173.176,78 kn i čine 53,8 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 17,3 %, financijski rashodi 7,9 %, materijalni rashodi 6,4 %, a svi drugi rashodi (pomoći, subvencije, ostali rashodi i rashodi za nabavu nefinancijske imovine) 14,6 % ukupnih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 67.244.173.176,78 kn, vrijednosno su najznačajniji rashodi za mirovine i mirovinska primanja te naknade u sustavu zdravstva i socijalne skrbi. Mirovine i mirovinska primanja korisnicima se isplaćuju na temelju prava koja su utvrđena propisima o mirovinskom osiguranju te posebnim propisima, a iskazane su u okviru Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje u tekstu: HZMO) u iznosu 36.065.139.922,01 kn. Naknade u sustavu zdravstva iskazane su u okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) u iznosu 22.806.178.424,08 kn. U okviru Ministarstva socijalne politike i mladih iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 3.193.262.242,38 kn, od čega se vrijednosno najznačajnije odnose na aktivnosti Doplatak za djecu u iznosu 1.690.566.617,81 kn te Dodatni porođiljni dopust i oprema za novorođenčce u iznosu 1.193.165.040,61 kn. U okviru proračunske glave Proračunski korisnici u socijalnoj skrbi, vrijednosno značajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima se odnose na aktivnosti Pomoć za uzdržavanje u iznosu 615.238.881,55 kn, Doplatak za pomoć i njegu u iznosu 420.435.232,13 kn, Osobna invalidnina u iznosu 332.989.727,72 kn i Naknada za smještaj u udomiteljsku obitelj u iznosu 163.442.050,98 kn.

Financijski rashodi koji su izvršeni u iznosu 9.883.139.633,09 kn, odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 9.259.195.806,23 kn i druge financijske rashode u iznosu 623.943.826,86 kn. U odnosu na 2012., financijski rashodi su veći za 1.061.560.613,78 kn ili 16,1 %. Kamate na zaduživanje su veće za 923.539.409,32 kn ili 11,1 %, a drugi financijski rashodi za 138.021.204,46 kn ili 28,4 %. Kamate na zaduživanje se odnose na kamate na izdane vrijednosne papire u iznosu 7.467.585.194,49 kn te kredite i zajmove u iznosu 1.791.610.611,74 kn.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge koji su izvršeni u iznosu 4.541.039.978,80 kn ili 56,7 % materijalnih rashoda. U strukturi rashoda za usluge, najviši udjel imaju intelektualne i osobne usluge 15,2 %, računalne usluge 13,9 %, zakupnine i najamnine 13,8 %, te usluge tekućeg i investicijskog održavanja 12,6 %.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države su izvršeni u iznosu 6.492.454.868,00 kn. U odnosu na 2012., veći su za 36,5 %. Vrijednosno značajniji rashodi za pomoći se odnose na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU u iznosu 1.805.135.213,00 kn, dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.269.731.130,00 kn, naknadu u cijeni goriva za društvo Hrvatske ceste d.o.o. u iznosu 1.388.202.407,79 kn, javni međumjesni prijevoz za učenike u iznosu 270.753.323,45 kn, te tekuće pomoći područjima od posebnog državnog interesa u iznosu 225.434.596,12 kn.

Rashodi za subvencije su izvršeni u iznosu 5.537.844.447,50 kn i čine 4,4 % ukupnih rashoda. Putem Ministarstva poljoprivrede isplaćene su subvencije u iznosu 2.272.385.597,16 kn, a vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Izravna plaćanja u poljoprivredi u iznosu 1.709.451.517,56 kn, Intervencije na tržištu proizvoda ribarstva u iznosu 137.222.383,94 kn te Mjere intervencije na tržištu poljoprivredno prehrambenih proizvoda u iznosu 134.143.655,47 kn. Putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, subvencije su isplaćene u iznosu 1.463.152.534,17 kn, od kojih se vrijednosno značajnije odnose na aktivnost Održavanje željezničke infrastrukture i regulacija prometa u iznosu 515.809.490,00 kn, više aktivnosti vezanih uz provedbe ugovora o koncesijama u iznosu 390.361.051,84 kn, te aktivnosti Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 355.000.000,00 kn i Očuvanje prometne povezanosti regija - domaći linijski zračni prijevoz u iznosu 194.856.885,39 kn. Putem Ministarstva gospodarstva subvencije su isplaćene u iznosu 784.380.516,73 kn, a vrijednosno najznačajnije se odnose na aktivnost Restrukturiranje brodogradilišta u iznosu 622.259.639,00 kn.

Rashodi za tekuće donacije su izvršeni u iznosu 1.683.214.897,51 kn, a vrijednosno značajnije doznačene su putem Ministarstva financija, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, proračunska glava Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj, Ministarstva kulture, Ministarstva pomorstva prometa i infrastrukture te Ministarstva turizma. Vrijednosno značajnije tekuće donacije izvršene putem Ministarstva financija se odnose na aktivnosti Međunarodni sporazum Sveta stolica i Republika Hrvatska u iznosu 358.888.576,00 kn i Potpore političkim strankama u iznosu 44.553.683,62 kn. Putem proračunske glave Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj, vrijednosno značajnije tekuće donacije se odnose na aktivnosti vezane uz sufinanciranje smještaja i prehrane studenata u studentskim centrima u iznosu 169.735.201,46 kn i aktivnost Program poboljšanja studentskog standarda u iznosu 58.250.853,42 kn. Vrijednosno značajnije donacije dane putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, odnose se na aktivnosti Poticanje programa javnih potreba sporta (HOO) u iznosu 100.364.354,00 kn i Programi hrvatske zaklade za znanost 40.000.000,00 kn. Vrijednosno značajnije tekuće donacije dane putem Ministarstva kulture se odnose na aktivnosti Programi kazališne i glazbeno scenske djelatnosti u iznosu 30.476.989,06 kn, Književno izdavaštvo u iznosu 15.174.363,39 kn i Međunarodna kulturna suradnja u iznosu 11.698.639,99 kn. U okviru tekućih donacija izvršenih putem Ministarstva pomorstva prometa i infrastrukture, vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Potpora lučkoj upravi Rijeka za realizaciju zajma Svjetske banke (IBRD) – projekt obnove riječkog prometnog pravca u iznosu 40.843.888,55 kn, Izgradnja trajekte luke Gaženica u iznosu 21.778.437,36 kn i Potpora lučkoj upravi Ploče za otplatu zajma Svjetske banke (IBRD) – projekt integracije trgovine i transporta u iznosu 19.999.999,31 kn. Vrijednosno najznačajnija tekuća donacija putem Ministarstva turizma se odnosi na aktivnost Turistička promidžba Republike Hrvatske u iznosu 89.000.000,00 kn.

Rashodi za kapitalne donacije su izvršeni u iznosu 502.875.073,97 kn, od čega su prema vrijednosti značajnije doznačene putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture u iznosu 106.459.443,48 kn, Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije u iznosu 90.096.356,27 kn te Ministarstva gospodarstva u iznosu 40.983.252,38 kn.

Rashodi za kapitalne pomoći su izvršeni u iznosu 2.367.387.857,33 kn. Putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture doznačene su kapitalne pomoći u iznosu 1.852.752.751,62 kn, od čega se vrijednosno najznačajnije odnose na aktivnosti Naknada u cijeni goriva za društvo Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 1.388.202.407,79,00 kn i Poticanje gradnje brodova za hrvatske brodare te izgradnja i rekonstrukcija plovnih objekata u hrvatskim brodogradilištima u iznosu 136.095.764,00 kn. U okviru Ministarstva financija doznačena su sredstva putem aktivnosti Poticanje stambene štednje u iznosu 186.877.006,11 kn te Ministarstva poljoprivrede u iznosu 253.360.775,49 kn putem više aktivnosti.

U okviru rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine, koji su izvršeni u iznosu 1.205.187.127,22 kn, vrijednosno značajniji rashodi se odnose na poslovne objekte u iznosu 423.608.241,55 kn, medicinsku i laboratorijsku opremu u iznosu 242.111.867,93 kn, uredsku opremu i namještaj u iznosu 168.432.529,68 kn, prijevozna sredstva u zračnom, cestovnom, te pomorskom i riječnom prometu u iznosu 122.277.238,28 kn, te stambene objekte u iznosu 103.164.926,96 kn.

b) Račun financiranja

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2013.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno	% izvršenja
1	2	3	4	5
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	34.148.685.096,00	42.873.595.752,00	125,5
1.1.	Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	52.500.000,00	252.506.524,00	481,0
1.2.	Primici od izdanih vrijednosnih papira	20.300.000.000,00	30.141.205.013,00	148,5
1.3.	Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	3.000.000.000,00	45.464.182,00	1,5
1.4.	Primici od zaduživanja	10.796.185.096,00	12.434.420.033,00	115,2
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	17.862.615.818,00	21.822.367.092,00	122,2
2.1.	Izdaci za dane zajmove	1.233.309.256,00	8.811.052.681,00	714,4
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	1.057.404.044,00	875.439.927,00	82,8
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova	11.571.902.518,00	8.135.874.484,00	70,3
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	4.000.000.000,00	4.000.000.000,00	100,0
3.	Promjena u stanju depozita	0,00	4.825.877.829,00	-
4.	Neto financiranje	16.286.069.278,00	16.225.350.831,00	99,6

Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 42.873.595.752,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 21.822.367.092,00 kn. Viškom primitaka nad izdacima, koji je iskazan u iznosu 21.051.228.660,00 kn, pokriven je manjak prihoda nad rashodima u iznosu 16.225.350.831,00 kn.

Ciljevi i svrha zaduživanja su propisani odredbama Zakona o proračunu. Odredbom članka 71. Zakona o proračunu je propisano 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. Također je propisano da se zaduživanje može provesti u zemlji i inozemstvu u opsegu propisanom zakonom, te da se zakonom o izvršavanju državnog proračuna utvrđuje gornji iznos novog zaduživanja, kao i obveza s osnove tekućih otplata državnog duga.

Prema odredbi članka 72. Zakona o proračunu, zaduživanje 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 vezano uz državna jamstva, upravljanja likvidnošću državnog proračuna i drugo.

Odredbama članka 77. navedenog Zakona, propisano je da se, uz suglasnost Vlade, zaduživanjem u tekućoj proračunskoj godini mogu stjecati sredstva potrebna za povrat državnog duga čije je dospijeće u sljedećoj proračunskoj godini, te da to zaduživanje ne ulazi u ograničenje propisano zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Odredbom članka 26. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu (Narodne novine 139/12, 53/13 i 145/13), propisano je da se zaduživanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa od 31.096.185.096,00 kn iskazanog u Računu financiranja Proračuna. Odredbama članka 27. navedenog Zakona je propisano da se ministar financija može dodatno zadužiti do iznosa neostvarenih primitaka od prodaje dionica i udjela u glavnici.

Primici od zaduživanja, koji se odnose na izdane vrijednosne papire te kredite i zajmove, iskazani su u Računu financiranja za 2013. ukupno u iznosu 42.575.625.046,00 kn. (U okviru primitaka od zaduživanja su iskazani primici ostvareni na temelju ugovora i dodataka ugovorima o refinanciranju, odnosno zamjeni starih kredita novima i produženju rokova otplate kredita ugovorenih ranijih godina u iznosu 4.489.775.473,00 kn.) Iskazani primici od zaduživanja su veći za 11.479.439.950,00 kn od iznosa navedenog u odredbi članka 26. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu. S obzirom da se dio zaduženja u iznosu 9.917.440.697,00 kn odnosi na stjecanje sredstava za povrat državnog duga čije je dospijeće u sljedećoj proračunskoj godini, te da se moglo dodatno zadužiti za neostvarene primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici koji iznose 2.954.535.818,00 kn, zaduženje je u obavljeno u okviru propisanog ograničenja. Zaduzivanje se provodilo u svrhe propisane odredbama Zakona o proračunu.

Primici od zaduživanja u iznosu 42.575.625.046,00 kn, odnose se na primitke od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 30.141.205.013,00 kn i primitke od kredita i zajmova u iznosu 12.434.420.033,00 kn. Vrijednosno su najznačajniji primici od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 30.141.205.013,00 kn, a odnose se na obveznice u iznosu 27.151.899.500,00 kn i neto primitke od trezorskih zapisa u iznosu 2.989.305.513,00 kn.

Primici od obveznica su ostvareni na inozemnom tržištu novca i kapitala u iznosu 18.783.420.000,00 kn i na domaćem tržištu novca i kapitala u iznosu 8.368.479.500,00 kn. Kamata na obveznice se isplaćuje polugodišnje, a glavnica u cijelosti po dospelosti.

Na inozemnom tržištu novca i kapitala, obveznice su plasirane u travnju i studenom 2013. U travnju su plasirane euroobveznice u iznosu 1.500.000.000 USD, po cijeni 99,054 % nominalnog iznosa, u svrhu financiranja rashoda državnog proračuna za 2013. Radi zaštite od međuvalutnih tečajnih promjena, konvertirane su u eure prema fiksnom tečaju 1,2849 USD za 1 EUR i kamatni prinos od 5,359 %. Zaduzenje po navedenim euroobveznicama iznosi 1.167.406.024 EUR, u protuvrijednosti 8.865.979.303,00 kn. Dospijeće obveznica je u travnju 2023. U studenom su plasirane euroobveznice u iznosu 1.750.000.000 USD, po cijeni od 98,488 % nominalnog iznosa, u svrhu stjecanja sredstava za vraćanje dijela državnog duga čije je dospijeće u 2014. Radi zaštite od međuvalutnih tečajnih promjena konvertirane su u eure prema fiksnom tečaju 1,3490 USD za 1 EUR te kamatni prinos od 5,668 %. Zaduzenje po navedenim obveznicama iznosi 1.297.257.228 EUR, u protuvrijednosti 9.917.440.697,00 kn. Dospijeće obveznica je u siječnju 2024.

Na domaćem tržištu novca i kapitala, obveznice su plasirane u srpnju 2013. u iznosu 750.000.000 EUR i 2.750.000.000,00 kn. Obveznice u eurima su plasirane po cijeni 99,919 % nominalnog iznosa, uz nepromjenljivi kamatni kupon 5,75 % godišnje i dospijeće u srpnju 2024. Obveznice u kunama plasirane su po cijeni 99,957 % nominalnog iznosa, uz nepromjenljivi kamatni kupon 5,25 % godišnje i dospijeće u srpnju 2018.

Neto primici od izdavanja trezorskih zapisa su ostvareni iznosu 2.989.305.513,00 kn. U 2013. je održano 29 aukcija trezorskih zapisa. Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa su ostvareni u iznosu 35.825.855.663,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa su izvršeni u iznosu 32.836.550.170,00 kn. Kamatne stope na trezorske zapise su se tijekom 2013. smanjivale. U prosincu 2013. kamatna stopa na trezorske zapise u kunama s rokom 91 dan iznosila je 0,75 %, s rokom 182 dana 1,2 %, a s rokom 364 dana 2,45 %. Kamatna stopa na trezorske zapise u eurima s rokom 91 dan iznosila je 0,45 % a s rokom 364 dana 0,70 %.

Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima su ostvareni u iznosu 12.434.420.033,00 kn, od čega se na dugoročne kredite i zajmove odnosi 10.897.699.681,00 kn, a kratkoročne 1.536.720.352,00 kn.

Dugoročni krediti i zajmovi su primljeni od kreditnih institucija iz zemlje i inozemstva u iznosu 10.070.420.008,00 kn i međunarodnih financijskih institucija u iznosu 827.279.673,00 kn.

Primici od kreditnih institucija iz zemlje i inozemstva su ostvareni na temelju novih ugovora o zaduživanju u iznosu 5.580.644.535,00 kn te ugovora i dodataka ugovorima o zamjeni starih kredita novima i produženju rokova otplate kredita ugovorenih ranijih godina u iznosu 4.489.775.473,00 kn. U 2013. zaključeno je šest novih ugovora o dugoročnom zaduživanju, od kojih pet s kreditnim institucijama iz zemlje i jedan s kreditnom institucijom iz inozemstva. Rokovi vraćanja kredita su ugovoreni u obrocima ili jednokratno, u razdoblju od tri do pet godina. Od navedenih kredita, tri kredita ukupno u iznosu 3.300.076.035,00 kn, korištena su za sanaciju zdravstvenih ustanova. Primici ostvareni na temelju ugovora i dodataka ugovorima o zamjeni starih kredita novima i produženju rokova otplate ranije ugovorenih kredita, odnose se na ranije preuzete kredite brodogradilišta u iznosu 4.414.232.219,00 kn i druge kredite u iznosu 75.543.254,00 kn.

Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija u iznosu 827.279.673,00 kn, odnose se na zaduživanje kod Međunarodne banke za obnovu i razvoj (dalje u tekstu: IBRD) u iznosu 290.336.703,00 kn, Europske investicijske banke (dalje u tekstu: EIB) u iznosu 332.940.968,00 kn i Razvojne banke Vijeća Europe (dalje u tekstu: CEB) u iznosu 204.002.002,00 kn. Navedeni primici su ostvareni povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora iz ranijih godina te jednog ugovora zaključenog u 2013. (financiranje Drugog projekta tehnolojskog razvoja).

Primici od kratkoročnih kredita iskazani su po neto načelu u iznosu 1.536.720.352,00 kn. Ukupni primici od kratkoročnih kredita su ostvareni u iznosu 14.694.548.947,00 kn, a krediti su ugovarani s bankama i drugim institucijama iz zemlje u iznosu 13.167.916.947,00 kn i s bankom iz inozemstva u iznosu 1.526.632.000,00 kn. Kratkoročno zaduživanje kod tuzemnih banaka je obavljano prema ponudama na Tržištu novca, uglavnom radi pravodobne isplate mirovina. Kamatna stopa s uračunanom naknadom iznosila je na godišnjoj razini od 0,40 % do 1,45 %. Kratkoročno zaduživanje kod banke iz inozemstva ugovoreno je u prosincu 2013. u iznosu 200.000.000 EUR, u protuvrijednosti 1.526.632.000,00 kn. Kredit je ugovoren bez naknade za povlačenje, uz kamatnu stopu 2,5 %, a rok povrata je 31. ožujak 2014.

Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici su planirani u iznosu 3.000.000.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 45.464.182,00 kn, što je za 2.954.535.818,00 kn manje od planiranih. Planirani su primici od prodaje dionica i udjela u glavnici kreditnih i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru (Hrvatske poštanske banke d.d. i Croatia osiguranja d.d.) koji nisu ostvareni, a ostvareni su primici od prodaje dionica i udjela u glavnici trgovačkih društava u javnom sektoru, koji nisu planirani. Vrijednosno najznačajniji primici od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 45.000.000,00 kn, ostvareni su od društva Hrvatsko mirovinsko osiguranje d.o.o. Sredstva su uplaćena na račun državnog proračuna prema nalogu HZMO-a, a ostvarena su od ukidanja rezervacije za sudske sporove (Izvješće o poslovanju društva Hrvatsko mirovinsko osiguranje d.o.o. za razdoblje siječanj-rujan 2013.).

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su izvršeni u iznosu 21.822.367.092,00 kn, od čega se na izdatke za dane zajmove odnosi 8.811.052.681,00 kn, otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova 8.135.874.484,00 kn, otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire 4.000.000.000,00 kn te izdatke za dionice i udjele u glavnici 875.439.927,00 kn.

Izdaci za dane zajmove u iznosu 8.811.052.681,00 kn su iskazani u značajno većem iznosu od plana, s obzirom da su u navedenom iznosu iskazana i oročena sredstava u iznosu 7.629.300.000,00 kn. Koncem 2013., oročen je dio sredstava od zaduživanja za podmirenje obveza koje dospijevaju u sljedećoj godini u iznosu 1.000.000.000 EUR, a preostala sredstva od zaduživanja u iznosu 297.257.228 EUR, na dan 31. prosinca 2013. su bila na deviznom računu državnog proračuna u Hrvatskoj narodnoj banci (dalje u tekstu:HNB).

Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova planirani su u iznosu 11.571.902.518,00 kn, a izvršeni u iznosu 8.135.874.484,00 kn, što je za 29,7 % manje od planiranih. U okviru navedenih izdataka, na stvarno otplaćene glavnice kredita i zajmova se odnosi 3.625.170.138,00 kn, dok se 4.510.704.346,00 kn odnosi na produženje rokova otplate dospjelih glavnica preuzetih kredita brodogradilišta i drugih kredita.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire su izvršeni u iznosu 4.000.000.000,00 kn koliko je i planirano.

Izdaci za dionice i udjele u glavnici su izvršeni u iznosu 875.439.927,00 kn. Vrijednosno najznačajniji se odnose na aktivnost Kreditiranje (kroz osnivački kapital HBOR-a) poticanja izvoza, infrastrukture i gospodarskih djelatnosti te malog i srednjeg poduzetništva u iznosu 600.000.000,00 kn i aktivnost Osnivački ulozi u međunarodnim financijskim organizacijama u iznosu 204.930.231,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2013.

Revizijom je obuhvaćen Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2013.).

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola u okviru planiranja i izvršavanja državnog proračuna
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka u skladu s planiranim
- provjeriti zaduživanje i izdavanje jamstava, te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna te
- izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2013.

Područja revizije su definirana u skladu s ciljevima revizije.

Metode i postupci revizije

Revizijom su obuhvaćeni poslovni procesi koji su u okviru Ministarstva financija organizirani u Državnoj riznici, a odnose se na pripremu i izvršavanje proračuna, državno računovodstvo, te upravljanje gotovinom i javnim dugom. Za određena revizijska područja su korištene i informacije pribavljene od drugih ustrojstvenih jedinica Ministarstva financija te podaci i informacije koje su pribavljene u okviru revizijskih postupaka koji su provođeni kod korisnika državnog proračuna.

U pribavljanju revizijskih dokaza su korištene 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. Provjereni su i sustavi unutarnjih kontrola u poslovnim procesima obuhvaćenim revizijom. Revizijski postupci su bili usmjereni na pribavljanje dokaza o točnosti iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2013., te dosljednoj primjeni odredbi zakona i propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka se temeljio na procjeni rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2013. Radi određivanja revizijskog pristupa, kod procjene rizika, uzete su u obzir ocjene unutarnjih kontrola procesa vezanih uz pripremu i izvještavanje o izvršenju proračuna.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2012.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012.

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 2013. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- Ministarstvo financija je odredbom članka 5. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu (Narodne novine 152/13) propisalo način postupanja vezano uz planiranje i evidentiranje prihoda i rashoda koji su ostvareni bez novčanog tijeka.

- Ministarstvo financija je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju te na svojim mrežnim stranicama objavljuje najčešća pitanja i odgovore koji su aktualni za obveznike primjene proračunskih propisa.
- Kriteriji raspodjele sredstava od igara na sreću namijenjenih za aktivnost Pomoć organizacijama u humanitarne svrhe u okviru proračunske glave Ostali izdaci države za 2012. nisu bili utvrđeni, te je Državni ured za reviziju naložio utvrđivanje navedenih kriterija. U 2013. rashodi za navedenu aktivnost nisu planirani ni izvršeni, te nije bilo potrebe za utvrđivanjem kriterija za raspodjelu. Nakon obavljenih analiza, donesena je Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2013. godinu (Narodne novine 144/12) prema kojoj je dijelom izmijenjen način raspodjele navedenih prihoda, te sredstva namijenjena organizacijama koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću nisu raspoređena Ministarstvu financija, nego drugim ministarstvima u čijem je djelokrugu financiranje navedenih organizacija.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- Potencijalne obveze po osnovi pokrenutih sudskih postupaka u izvanbilančnoj evidenciji Glavne knjige državnog proračuna evidentirane su u iznosu 1.173.720.689,98 kn. S obzirom da veći broj obveznika Ministarstvu financija nije dostavio tražene podatke, evidentirani iznos nije potpun, odnosno ne odgovara stvarnom stanju potencijalnih obveza. Vezano uz praćenje naplate prihoda po sudskim pristojbama s ciljem izbjegavanja dvostruke naplate, Ministarstvo financija je u pisanom obrazloženju navelo da je u tijeku izrada nadogradnje sustava evidencija vođenja predmeta na sudovima (e-spis) koja treba biti povezana s platnim prometom te se očekuje da će rizik dvostruke naplate sudskih pristojbi biti sveden na najmanju moguću mjeru. Odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu (Narodne novine 39/14), Ministarstvu pravosuđa je dana ovlast za donošenje rješenja o pogrešno ili više uplaćenim prihodima od sudskih pristojbi, novčanih kazni i troškova postupka iz nadležnosti pravosudnih tijela, umjesto Ministarstva financija, kako je bilo određeno ranijim propisom. Navedenom odredbom je naglašena odgovornost nadležnog ministarstva za uredno praćenje naplate spomenutih prihoda, odnosno izbjegavanja dvostruke naplate.
- Od sistematiziranih 26 radnih mjesta u Sektoru za javni dug, koncem 2012. je bilo popunjeno 13, te je u Izvješću o obavljenoj reviziji za 2012. Državni ured za reviziju naložio poduzeti aktivnosti na organizacijskom unaprjeđenju i kadrovskoj popunjenosti navedenog Sektora u svrhu uspostave što učinkovitijeg sustava upravljanja javnim dugom. Tijekom 2013. je objavljen natječaj za popunjavanje pet radnih mjesta u navedenom Sektoru, koji do travnja 2014. nije okončan.
- Vezano uz financiranje projekata zajmovima međunarodnih financijskih institucija, Državni ured za reviziju je u Izvješću o obavljenoj reviziji za 2012. predložio, prije donošenja odluke o financiranju projekata navedenim zajmovima analizirati opravdanost financiranja projekata i mogućnosti potencijalnih korisnika zajmova da projekte provedu, te realnije utvrditi rokove za završetak projekata, jer zbog nepravodobnog povlačenja sredstava i produljenja rokova korištenja zajmova, nastaju dodatni troškovi za državni proračun. Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da prije zaključivanja ugovora o zajmu treba razmotriti mogućnost financiranja projekata bespovratnim sredstvima EU.

Na temelju Zaključka o pregledu portfelja projekata koji se financiraju zajmovima međunarodnih financijskih institucija, koji je donijela Vlada u travnju 2013., korisnici zajmova su imenovali tijela za nadzor provedbe projekata u čijem radu sudjeluju i predstavnici Ministarstva financija, sa svrhom poticanja dostatnog planiranja i povlačenja sredstava državnog proračuna i zajmova. Predstavnici Ministarstva financija također sudjeluju na sastancima davatelja zajmova i budućih korisnika zajmova te dogovaraju detalje vezano uz pripremu projekata. Na temelju Zaključka Vlade o mjerama za smanjenje deficita iz prosinca 2013., zajmovi se ubuduće namjeravaju ugovarati kao zamjena za nacionalnu komponentu u financijskoj konstrukciji za sufinanciranje projekata iz fondova EU. U 2013. i početkom 2014., otkazano je približno 85.000.000 EUR zajmova za financiranje projekata, s obzirom da se planiraju financirati uz korištenje sredstava EU.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno ili nepravilnosti koje se ponavljaju:

- Revizijom sveukupnog procesa strateškog planiranja utvrđeno je da nisu postignuti očekivani rezultati u dijelu koji se odnosi na povezivanje programa (aktivnosti i projekti) s posebnim ciljevima, analizu izvještaja obveznika o provedbi načina ostvarenja i posebnih ciljeva, što je obveza Ministarstva financija, ažuriranje strateških planova obveznika u slučajevima izmjena i dopuna državnog proračuna te nova organizacijska rješenja na poslovima praćenja i razvoja procesa strateškog planiranja u Ministarstvu financija.
- U Glavnoj knjizi državnog proračuna i financijskim izvještajima (Bilanca) za 2013. nema podataka o državnoj imovini. Potraživanja za prihode državnog proračuna koji se odnose na poreze, doprinose i druga javna davanja, nisu iskazana u financijskim izvještajima nadležnih proračunskih korisnika ni u financijskim izvještajima državnog proračuna. Provedbeni propisi (uredbe) koji se odnose na metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata te oblike, načine i uvjete izobrazbe u području javnih financija, nisu doneseni.
- Nova financijska jamstva u 2013. su dana u iznosu koji je veći od propisanog odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu. Uz zahtjeve za izdavanje jamstava u 2013., u pojedinim slučajevima nije priložena cjelokupna dokumentacija.
I nadalje nije propisan način obračuna provizije za državna jamstva, a u većini slučajeva na nova financijska jamstva provizija nije naplaćena.
- Sredstva proračunske zalihe su u 2013., kao i prethodnih godina, dijelom korištena i za financiranje rashoda koji nisu bili hitni, odnosno koji su bili predvidivi te su mogli biti planirati.

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

Nalaz za 2013.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje, računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje, ostvarenje prihoda, izvršenje rashoda, račun financiranja, državna jamstva i proračunska zaliha.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti u dijelu koji se odnosi na planiranje, računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje, prihode od pomoći, račun financiranja, državna jamstva i proračunsku zalihu.

1. Planiranje

1.1. Planiranje, odnosno izrada i donošenje državnog proračuna, propisani su odredbama Zakona o proračunu te Uputama Ministarstva financija. Državni proračun se sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, odnosno rashoda i izdataka raspoređenih na programe i aktivnosti. Ministarstvo financija izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine, dostavlja ga Vladi koja utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija te ih podnosi Hrvatskom saboru na donošenje (do konca tekuće godine). Državni proračun Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcije za 2014. i 2015. godinu je donesen u prosincu 2012., a tijekom 2013. donesene su dvije izmjene i dopune državnog proračuna (svibanj i prosinac).

- Strateško planiranje

Odredbama članka 23. Zakona o proračunu, propisana je obveza izrade strateških planova za trogodišnje razdoblje za ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije (obveznici). Strateški plan je konsolidirani dokument obveznika u čijoj izradi moraju biti uključeni svi proračunski korisnici niže razine koji pridonose ostvarenju ciljeva. Ministarstvo financija za svaku proračunsku godinu sastavlja Upute za izradu strateških planova (dalje u tekstu: Upute) kojima su propisani obveznici i rokovi izrade, elementi strateškog plana, povezivanje strateškog plana s proračunom, te sustav praćenja i izvještavanja. Prvi strateški planovi sastavljeni su za razdoblje 2010.-2012., nakon čega su uslijedila četiri ciklusa strateškog planiranja, zaključno s razdobljem 2014.-2016. Na temelju strateških planova proračunskih korisnika, Ministarstvo financija izrađuje Strategiju Vladinih programa kojom se utvrđuju opći ciljevi. Posebni ciljevi su očekivani rezultati i pomažu definiranju načina ostvarenja općeg cilja. Pokazatelji uspješnosti se definiraju kao pokazatelji učinka koji se postavljaju na razini posebnih ciljeva, te pokazatelji rezultata koji se pridružuju pojedinom načinu ostvarenja. Obveznici su sastavili strateške planove za 2014.-2016. i dostavili Ministarstvu financija, što je obveza propisana Uputama.

Početak procesa strateškog planiranja započinje izradom strateških planova obveznika, što je polazište za izradu, odnosno donošenje strategije Vladinih programa. Prema Uputama, nakon donošenja strategije Vladinih programa za trogodišnje razdoblje, čelnik obveznika donosi odluku o imenovanju odgovornih osoba za provedbu strateškog plana, koju po proteku 30 dana od donošenja strategije, dostavlja Ministarstvu financija. Za svaki poseban cilj, odnosno način ostvarenja može biti odgovorna samo jedna osoba, koja može biti odgovorna za provođenje više posebnih ciljeva, odnosno načina ostvarenja.

Nadalje, ukoliko za neke od posebnih ciljeva, odnosno načina ostvarenja, odgovornost za izvršenje nije moguće dodijeliti jednoj osobi, potrebno je preispitati postojeću organizacijsku, odnosno programsku klasifikaciju. Od ukupno 38, pet obveznika je dostavilo odluke, a 33 nije dostavilo navedene odluke. Ministarstvo financija nije donijelo odluku o imenovanju odgovornih osoba za provedbu strateškog plana 2014.-2016., a što je trebalo prema Uputama. Također nije uspostavilo komunikaciju s obveznicima dostave odluka radi utvrđenja i analiziranja razloga koji su doveli do navedenih propusta.

Poseban značaj i važnost u procesu planiranja ima povezivanje strateškog i proračunskog planiranja koje podrazumijeva povezivanje ciljeva i načina ostvarenja iz strateškog plana s programima, odnosno aktivnostima i projektima iz financijskih planova. Prema Uputama, svi obveznici dostavljaju navedeni dokument u obliku veznih tablica Ministarstvu financija. U pojedinim slučajevima nije uspostavljena poveznica između sastavnih dijelova financijskih i strateških planova. Smjernicama ekonomske i fiskalne politike koje se donose po okončanju procesa strateškog planiranja, utvrđuju se limiti financijskih sredstava za svakog proračunskog korisnika razine razdjela. Utvrđeni limiti koje korisnici raspoređuju u okviru svojih financijskih planova na programe, odnosno aktivnosti i projekte ne moraju nužno biti dostatni za realizaciju programskih ciljeva utvrđenih strateškim dokumentima. Navedena okolnost dovodi u pitanje i ispunjenje ciljanih vrijednosti, zbog čega je potrebno ažurirati strateške planove u skladu s dodijeljenim financijskim sredstvima. Financijski planovi proračunskih korisnika državnog proračuna se nerijetko mijenjaju kao posljedica izmjena i dopuna državnog proračuna. Uputama nije propisana obveza ažuriranja strateških planova u naprijed navedenim okolnostima.

U proces strateškog planiranja uveden je i proces upravljanja rizicima koji podrazumijeva utvrđivanje i procjenu rizika, postupanje po rizicima te praćenje i izvještavanje o upravljanju rizicima. Rizici se utvrđuju na razini posebnog cilja i načina ostvarenja. Ministarstvo financija je izradilo Smjernice za provedbu procesa upravljanja rizicima kod korisnika proračuna na temelju kojih su obveznici dužni utvrđene rizike i njihovu procjenu iskazati u posebnim tablicama. Pojedini obveznici nisu dostavili Ministarstvu financija navedene tablice, što je obveza navedena u Uputama. U okviru Smjernica nisu sastavljene tablice o postupanju po rizicima, odnosno praćenju i izvještavanju. Smjernice je potrebno upotpuniti s tablicama o praćenju i izvještavanju po rizicima.

Ministarstvo financija ima ključnu ulogu u uspostavi i razvoju procesa strateškog planiranja. Prema aktu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, ustrojstvene jedinice nadležne za pripremu i izvršavanje državnog proračuna, uz obvezu uspostave i razvoja strateškog planiranja, prate i provedbu strateških planova korisnika državnog proračuna. Praćenje i izvještavanje o postignutim strateškim ciljevima propisano je Uputama putem obrazaca izvještavanja. Obveznici izvještavaju Ministarstvo financija o provedbi načina ostvarenja strateškog plana polugodišnje i godišnje, a o provedbi posebnih ciljeva godišnje, u skladu s rokovima za izvještavanje o izvršenju proračuna.

Prema pisanom obrazloženju, Ministarstvo financija nije analiziralo navedene izvještaje. S obzirom da postojeće organizacijsko rješenje u Ministarstvu financija nije dalo očekivane rezultate, posebno u dijelu koji se odnosi na ostvarenu razinu komunikacije i suradnje s proračunskim korisnicima po osnovi analiza navedenih izvještaja, potrebno je razmotriti mogućnost donošenja novih organizacijskih rješenja u cilju veće učinkovitosti uspostave sveukupnog procesa strateškog planiranja. Uvođenje i primjena standardiziranih informacijsko tehnoloških rješenja u sustav strateškog planiranja korištenjem i primjenom najboljih praksi, također može pridonijeti većoj učinkovitosti procesa strateškog planiranja, pri čemu je potrebno razmotriti mogućnosti financiranja takvih rješenja sredstvima EU.

Državni ured za reviziju predlaže analizirati uzroke koji dovode do izostanka imenovanja odgovornih osoba za provedbu strateških programa i aktivnosti, posebno procijeniti utjecaj postojeće programske klasifikacije proračunskih korisnika državnog proračuna koja može biti jedan od razloga nemogućnosti imenovanja odgovornih osoba za provedbu strateških programa i aktivnosti.

Državni ured za reviziju predlaže Uputama propisati obvezu i način ažuriranja strateških planova u slučajevima izmjena i dopuna državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže u okviru Smjernica za provedbu procesa upravljanja rizicima propisati način praćenja i izvještavanja po rizicima.

S obzirom na važnost i značaj strateškog planiranja i na ulogu koju Ministarstvo financija ima u uspostavi i razvoju sveukupnog procesa strateškog planiranja, te s obzirom da postojeća organizacijska rješenja nisu dala očekivane rezultate, Državni ured za reviziju predlaže navedene poslove organizirati na razini posebne ustrojstvene jedinice, čime će nadležnost za učinkovitu uspostavu sveukupnog procesa strateškog planiranja biti jasno i nedvojbeno utvrđena.

- Izmjene i dopune državnog proračuna

Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcije za 2014. i 2015. godinu, donesene su u svibnju 2013. Izmjenama i dopunama državnog proračuna se pristupilo zbog intenziviranja negativnih gospodarskih kretanja, kako u domaćem gospodarstvu, tako i u međunarodnom okruženju. Ukupni prihodi su planirani u iznosu 113.399.552.308,00 kn, što je u odnosu na prihode planirane državnim proračunom manje za 253.913.885,00 kn ili 0,2 %. Rashodi su planirani u iznosu 123.646.477.811,00 kn, što je u odnosu na rashode planirane državnim proračunom manje za 874.000.000,00 kn ili 0,7 %. Druge Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcije za 2014. i 2015. godinu donesene su u prosincu 2013., a uslijedile su zbog nepovoljnih gospodarskih kretanja, sporije dinamike investicija javnog sektora te nužnosti daljnjih proračunskih ušteda. Ukupni prihodi su planirani u iznosu 110.519.006.847,00 kn, što je u odnosu na prihode planirane prvim izmjenama proračuna manje za 2.880.545.461,00 kn ili 2,5 %. Rashodi su planirani u iznosu 126.805.076.125,00 kn, što je u odnosu na rashode planirane prvim izmjenama proračuna više za 3.158.598.314,00 kn ili 2,6 %.

Na temelju Zakona o sanaciji javnih ustanova (Narodne novine 136/12) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013., Vlada je u ožujku 2013. donijela devet odluka o sanaciji zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska (klinički bolnički centri, kliničke bolnice, klinike). U odlukama o sanaciji navedenih zdravstvenih ustanova, navodi se da će HZZO nakon provedenih pregovora s vjerovnicima bolnica dostaviti Ministarstvu financija specifikaciju obveza prema vjerovnicima i rokovima plaćanja. U svibnju 2013., HZZO je dostavio navedenu specifikaciju obveza za lijekove i potrošni medicinski materijal (stanje na dan 28. veljače 2013.) u iznosu 1.362.058.859,00 kn, za koje je od datuma računa proteklo više od 60 dana.

U lipnju 2013. Vlada je donijela Odluku o sanaciji gubitka HZZO-a.

Navedenom Odlukom utvrđene su nepodmirene obveze u provođenju obveznog zdravstvenog osiguranja sa stanjem na dan 31. prosinca 2012. u iznosu 5.660.958.677,00 kn, od čega se 2.534.040.911,00 kn odnosi na sredstva potrebna za ispunjavanje obveza u zakonom utvrđenim rokovima i dospjelih obveza, odnosno gubitka iskazanog u financijskim izvještajima za 2012. Sredstva za sanaciju gubitka HZZO-a pokrit će se iz državnog proračuna, a za provedbu Odluke zaduženo je Ministarstvo financija.

U lipnju 2013., za podmirenje obveza HZZO-a za lijekove na recept, ortopedske uređaje i pomagala, transfuzijsku medicinu i naknade za bolovanja na teret državnog proračuna, izvršeni su rashodi u iznosu 1.938.554.008,00 kn, a za podmirenje obveza devet zdravstvenih ustanova 1.362.058.859,00 kn, sveukupno 3.300.612.867,00 kn. Dio obveza zdravstvenih ustanova prema dobavljačima za lijekove i medicinski materijal starijih od 60 dana su podmirene na temelju ugovora o asignaciji (sredstva doznačena HZZO-u koji je podmirivao obveze zdravstvenih ustanova prema dobavljačima). Naknadno, u srpnju 2013., ministar zdravlja je uputio suglasnost HZZO-u prema kojoj se obveze HZZO-a u iznosu 1.938.554.008,00 kn trebaju podmiriti ubrzanim povlačenjem sredstava s planiranih aktivnosti, a obveze zdravstvenih ustanova u iznosu 1.362.058.859,00 kn preraspodjelom, odnosno na teret aktivnosti Stacionarna zdravstvena zaštita.

Sanacija zdravstvenih ustanova i HZZO-a je financirana kreditnim zaduženjem u tuzemstvu. S obzirom da je dio sredstava planiranih za plaćanje ugovorenih mjesečnih limita zdravstvenim ustanovama utrošen za sanaciju zdravstvenih ustanova, mjesečni limiti nadalje su plaćani u iznosima većim od plana s aktivnosti koje su planirane i koje nisu planirane za navedene namjene.

Odluke o sanaciji zdravstvenih ustanova donesene su u ožujku, a odluka o sanaciji HZZO-a u lipnju 2013. Prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna iz svibnja iste godine, trebalo je predvidjeti, odnosno planirati rashode za sanaciju zdravstvenih ustanova i HZZO-a, umjesto u prosincu 2013., kada je Hrvatski sabor donio odluku o izmjenama i dopunama proračuna, šest mjeseci nakon provedene sanacije. U prosincu 2013., kada su donesene druge izmjene i dopune državnog proračuna, rashodi HZZO-a su planirani u iznosu 23.527.343.920,00 kn, što je u odnosu na planirane prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna (svibanj 2013.), više za 2.869.505.420,00 kn.

Prema odredbi članka 7. stavak 2. Zakona o proračunu, ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti povećaju rashodi i izdaci, odnosno umanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem novih prihoda i primitaka, odnosno smanjenjem predviđenih rashoda i izdataka. Uravnoteženje proračuna provodi se tijekom proračunske godine izmjenama i dopunama proračuna prema postupku za donošenje proračuna.

Državni ured za reviziju nalaže postupke planiranja i izvršavanja državnog proračuna obavljati u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- 1.2. *Ministarstvo financija je prihvatilo nalaz vezan uz planiranje. Navelo je da je u sadašnjim Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima kao i u Uputama za izradu Strategije upravljanja rizicima obrađeno područje praćenja i izvještavanja po rizicima. Također je navelo da će u skladu s preporukama Državnog ureda za reviziju detaljnije razraditi način praćenja i izvještavanja po rizicima vezanim uz ciljeve iz strateškog plana, što će se ugraditi u nove Smjernice za provedbu procesa upravljanja rizicima, te da će se postojeća tablica vezana uz utvrđivanje i procjenu rizika u Uputama za izradu strateških planova za razdoblje 2016. – 2018., proširiti i na praćenje i izvještavanje o poduzetim mjerama. Nadalje je navelo da će obvezu i način ažuriranja strateških planova u slučajevima izmjena i dopuna državnog proračuna propisati Uputom za razdoblje 2015.-2017. Budući da poslovi vezani uz strateško planiranje trenutno nisu organizirani u okviru posebne ustrojstvene jedinice, Ministarstvo financija je obrazložilo da zbog nedovoljnog broja izvršitelja koji bi obavljali poslove isključivo vezane uz strateško planiranje, nije u mogućnosti analizirati uzroke koji dovode do izostanka imenovanja odgovornih osoba za provedbu strateških planova. Također je navelo da će predložiti promjene u organizacijskom ustrojstvu i ojačati kapacitete na poslovima razvoja i praćenja provedbe strateških planova, kako bi se jasno i nedvojbeno utvrdila nadležnost za proces strateškog planiranja unutar Ministarstva financija. Vezano uz izvršavanje rashoda za sanaciju zdravstvenih ustanova, Ministarstvo financija je navelo da se temeljem Zakona o sanaciji javnih ustanova, postupak sanacije odvijao po definiranoj proceduri koja se odnosila na utvrđivanje obveza zdravstvenih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska, imenovanja sanacijskih upravitelja i članova sanacijskog vijeća, izradu i provjeru odgovarajuće dokumentacije i sanacijskog programa, kao i na donošenje odgovarajućih odluka Vlade. Obrazložilo je da je za cijeli proces sanacije sustava zdravstva, koji je izuzetno složen, bilo potrebno vrijeme kako bi se ispunili preduvjeti za plaćanja te se proces odvijao u razdoblju između dva rebalansa jer su u tom razdoblju bili ispunjeni preduvjeti za izvršavanje plaćanja.*

2. Računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje

2.1. Računovodstvo državnog proračuna je propisano odredbama Zakona o proračunu i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11).

Obveza sastavljanja financijskih izvještaja za proračun i proračunske korisnike, te obveza sastavljanja izvještaja o izvršenju proračuna propisana je odredbama Zakona o proračunu. Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11), propisani su oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju, te obveza i rokovi podnošenja. Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, propisani su sadržaj i obveznici izrade. Ministarstvo financija godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna podnosi Vladi do 1. svibnja tekuće godine za prethodnu, a Vlada navedeni izvještaj podnosi Hrvatskom saboru do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu.

- Računovodstveni okvir i izvještavanje

Prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, prihodi i rashodi se iskazuju prema modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, koje između ostalog znači, da se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju, prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi, prihodi i rashodi nastali zbog promjena vrijednosti nefinancijske imovine se ne iskazuju, kao ni rashod amortizacije nefinancijske dugotrajne imovine. Obveznici primjene proračunskog računovodstva u vođenju poslovnih knjiga i sastavljanja financijskih izvještaja su državni proračun, proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te korisnici navedenih proračuna.

Pri evidentiranju prihoda u Glavnoj knjizi državnog proračuna koji se odnose na pomoći iz izvora financiranja Fondovi EU i Ostali programi EU, nije dosljedno primijenjeno modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja propisano odredbama članka 104. Zakona o proračunu, jer se prihodi ne priznaju u trenutku naplate, nego u trenutku trošenja sredstava. Prema opisanom načinu evidentiranja, iskazani prihodi od pomoći iz navedenih izvora, jednaki su rashodima, što se razlikuje od iznosa stvarno naplaćenih sredstava. Sredstva pomoći iz navedenih izvora uplaćena na devizne račune, evidentirana su kao obveza za primljeni predujam. U slučaju da je potrošeno više sredstava po pojedinom izvoru, odnosno priznato više prihoda od primljenih sredstava, u Glavnoj knjizi državnog proračuna se otvara račun potraživanje prema proračunu EU po pojedinom fondu. U slučaju kada sredstva predujma nisu utrošena, stanje na računima obveza za predujmove se prenosi kao pravo trošenja u sljedeću proračunsku godinu. U Glavnoj knjizi državnog proračuna koncem 2013. su evidentirane obveze za primljene predujmove iz izvora Fondovi EU i Ostali programi EU u iznosu 460.500.247,30 kn te potraživanja u iznosu 64.097.331,35 kn.

Prihode je potrebno evidentirati u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu, a u slučaju ocjene da je pri iskazivanju pojedinih prihoda opravdano postupati na drugačiji način od propisanog, potrebno je donijeti izmjene, odnosno dopune propisa.

Izvještaji o izvršenju proračuna su strukturirani na način koji treba dati informacije o planiranim i ostvarenim приходima i rashodima te primicima i izdacima, ostvarenju postavljenih planova i uspješnosti ispunjenja ciljeva. U polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna prihodi i rashodi se iskazuju primjenom novčanog načela, što znači da se poslovni događaji evidentiraju u trenutku primitka, odnosno odljeva novca, stoga je i financijski rezultat iskazan kao razlika između novčanih primitaka i izvršenih plaćanja. Propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo nisu propisana računovodstvena načela koja treba primijeniti pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna.

Ministarstvo financija je u veljači 2013. donijelo Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna čijim je odredbama propisan sadržaj podataka u izvještaju o izvršenju proračuna, koji je značajno proširen u odnosu na raniji, a izvor navedenih podataka su financijski izvještaji državnog proračuna te analitičke evidencije organizacijskih jedinica Ministarstva financija. Navedenim Pravilnikom nije propisano da godišnji izvještaji o izvršenju proračuna trebaju sadržavati i podatke o omjeru državnog duga koncem godine u odnosu na projekciju bruto domaćeg proizvoda. Odredbama članka 74. Zakona o proračunu je propisano da omjer nepodmirenog iznosa državnog duga na kraju godine u odnosu na projekciju bruto domaćeg proizvoda može biti veći od prošlogodišnjeg omjera, s tim da ne bude veći od 60,0 % bruto domaćeg proizvoda.

Odredbama članka 29. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, propisano je da u 2013. ukupan državni dug može iznositi najviše 60,0 % od ukupnog bruto domaćeg proizvoda u 2013. Pod pojmom državni dug podrazumijeva se dug središnjeg proračuna, odnosno državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna trebalo propisati da navedeni izvještaji trebaju sadržavati i podatke o omjeru državnog duga u odnosu na projekciju bruto domaćeg proizvoda.

Odredbama Zakona o proračunu i provedbenim propisima koji se odnose na izvještavanje, propisana je obveza sastavljanja konsolidiranih financijskih izvještaja za državni proračun, središnji proračun, odnosno proračun opće države. Izvor navedenih podataka su financijski izvještaji proračunskih korisnika koji se sastavljaju prema modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja. Konsolidirani financijski izvještaji državnog proračuna, središnje, odnosno opće države za prethodnu godinu, sastavljaju se do 30. travnja tekuće godine i nije propisana javna objava. Kvaliteta, odnosno pouzdanost, cjelovitost i točnost podataka konsolidacije ovisi o uspostavi kontrola koje trebaju biti zadovoljene u procesu konsolidacije. Državni ured za reviziju je mišljenja da bi se konsolidirani financijski izvještaji trebali objavljivati, s obzirom da sadrže cjelovitije i šire informacije od izvještaja o izvršenju proračuna. Konsolidirani financijski izvještaji, osim prihoda (priljeva) na račun državnog proračuna, uključuju i prihode (namjenske i vlastite) koji su prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate na račun državnog proračuna, odnosno uplaćuju se na druge račune proračunskih korisnika. Nadalje, rashodi su iskazani na temelju nastanka događaja, čime se pruža cjelovitija informacija o preuzetim obvezama. Potpunost i točnost iskazanih podataka u konsolidiranim financijskim izvještajima uvjetovana je potpunošću i točnošću podataka iskazanih u financijskim izvještajima proračunskih korisnika.

Državni ured za reviziju je u okviru ranije obavljenih revizija upozoravao na nužnost evidentiranja podataka o potraživanjima za prihode državnog proračuna koji su vrijednosno najznačajniji (porezi, doprinosi, posebni porezi i drugo), s obzirom da navedena potraživanja nisu evidentirana u financijskim izvještajima državnog proračuna ni u financijskim izvještajima proračunskih korisnika. U veljači 2014. Ministarstvo financija je uputilo dopis kojim se nalaže Poreznoj upravi da u glavnoj knjizi evidentira ukupan iznos potraživanja za poreze koji su prihod državnog proračuna. Porezna uprava nije evidentirala potraživanja za poreze u glavnoj knjizi za 2013., stoga nisu iskazana ni u financijskim izvještajima Porezne uprave, odnosno konsolidiranim financijskim izvještajima.

Predmetom navedenog dopisa Ministarstva financija nije bilo rješavanje pitanja evidentiranja potraživanja za doprinose i druga javna davanja koji su također prihodi državnog proračuna, a koji nisu evidentirani u financijskim izvještajima. S obzirom da postojećim proračunskim propisima nije riješeno pitanje evidentiranja potraživanja za poreze, doprinose i druga javna davanja te da Državni ured za reviziju duže vrijeme upozorava na nužnost rješavanja navedenog pitanja, obveznike, postupke i način evidentiranja je potrebno propisati, čime će biti naglašena obvezujuća primjena.

Pojedina potraživanja za poreze i druga javna davanja primjenom odredbi pojedinih zakona i drugih propisa mogu biti otpisana, reprogramirana, podmirena u nekretninama, udjelima, dionicama te prijebom međusobnih potraživanja, što podrazumijeva obvezu evidentiranja u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima. Prema podacima Porezne uprave Ministarstva financija, u 2013. je na temelju primjene odredbi Općeg poreznog zakona (Narodne novine 147/08, 18/11, 78/12, 136/12 i 73/13) otpisan porezni dug s obračunanim kamata u iznosu 5.259.506.405,83 kn, a na temelju Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (Narodne novine 108/12, 144/12 i 81/13), otpisano je 201.028.201,22 kn, sveukupno 5.460.534.607,05 kn. Na temelju Općeg poreznog zakona, prema odlukama Vlade o pretvaranju potraživanja u udjele te odluka o podmirenju duga nekretninama, u 2013. je naplaćen porezni dug u iznosu 377.749.499,85 kn, od čega se 296.650.401,60 kn odnosi na stečene udjele, a 81.099.098,25 kn na nekretnine. Primjenom odredbi Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, naplaćen je porezni dug u ukupnom iznosu 67.350.596,26 kn, od čega stjecanjem nekretnina u iznosu 62.397.549,26 kn i udjela u iznosu 4.953.047,00 kn. Na temelju Pravilnika o uvjetima, načinu i postupku prijeba potraživanja prema državnom proračunu s poreznim dugom (Narodne novine 15/13 i 160/13), u 2013. je obavljen prijebom u iznosu 89.786.514,36 kn.

U 2013. naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate pretvaranjem potraživanja u ulog u iznosu 317.452.229,00 kn i stjecanjem nekretnina dužnika u iznosu 43.881.533,00 kn. Na temelju odluka Vlade i sporazuma o uređenju međusobnih odnosa između Ministarstva financija i dužnika, u predstečajnim nagodbama su otpisana potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 187.263.047,00 kn.

Naprijed opisane poslovne promjene koje, osim na potraživanja imaju utjecaj na prihode, rashode i imovinu, nisu evidentirane u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima.

Podaci o državnoj imovini također nisu iskazani u Glavnoj knjizi, odnosno financijskim izvještajima državnog proračuna. Odredbama članka 106. Zakona o proračunu propisano je da tijelo nadležno za upravljanje državnom imovinom izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija do 15. veljače tekuće proračunske godine popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se podnosi popis. Državni ured za upravljanje državnom imovinom, Ministarstvu financija nije dostavio propisane podatke, stoga u Glavnoj knjizi, odnosno Bilanci državnog proračuna za 2013., nisu iskazni navedeni podaci. Državni ured za reviziju je u okviru ranije obavljenih revizija državnog proračuna, upozoravao na navedeni propust te nužnost njegova otklanjanja.

Postojećim propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo nije dovoljno jasno propisan način evidentiranja određenih poslovnih događaja, što utječe na kvalitetu podataka u konsolidiranim financijskim izvještajima. To je posebno izraženo u knjigovodstvenom tretmanu subvencija i pomoći, pri čemu u uvjetima neostvarenih proračunskih prihoda prevladava stav o neevidentiranju obveza.

Međutim, veći dio obveza koje se odnose na subvencije i pomoći proizlaze iz zakona i drugih propisa, potpisanih ugovora i donesenih odluka nadležnih tijela, stoga predstavljaju preuzete obveze za državni proračun koje treba podmirivati u skladu s rokovima dospjeća. U većini slučajeva, proračunski korisnici navedene rashode evidentiraju u poslovnim knjigama u trenutku plaćanja, pa tako dospjele obveze i rashodi koji nisu plaćeni, nisu ni evidentirani. Pojedini proračunski korisnici rashode evidentiraju u izvještajnom razdoblju u kojem je dospjelo plaćanje, neovisno o plaćanju.

Vežano uz obveze za subvencije i pomoći za koje su potpisani ugovori ili donesene odluke o odobravanju u jednom izvještajnom razdoblju, a plaćanje dospijeva u sljedećim razdobljima, propisima je potrebno jasnije odrediti način njihova evidentiranja u poslovnim knjigama, odnosno definirati što se smatra trenutkom nastanka poslovnog događaja za navedene rashode.

Odredbom članka 4. stavak 1. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, između ostalog sadržaja, propisano je i iskazivanje podataka o deficitu/suficitu općeg proračuna. Prema odredbi članka 3. Zakona o proračunu, opći proračun je središnji proračun i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Središnji proračun je državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

U godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, iskazuje se podatak o manjku/višku opće države s udjelom u bruto domaćem proizvodu. Manjak prihoda opće države u Izvještaju o izvršenju državnog proračuna za 2013. iskazan je na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih načela koja su proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjivali u priznavanju prihoda i rashoda.

To su novčano načelo koje prihode i rashode priznaje na temelju priljeva, odnosno odljeva novca, modificirano načelo nastanka događaja koje prihode priznaje na temelju priljeva novca, a rashode na temelju nastanka poslovnog događaja, te potpuno načelo nastanka događaja koje prihode i rashode priznaje na temelju nastanka poslovnog događaja. Iskazani podaci o deficitu opće države koji su rezultat primjene različitih računovodstvenih načela u priznavanju prihoda i rashoda, nisu pouzdani, stoga je potrebno poduzeti radnje u cilju metodološkog ujednačavanja.

Ulaskom u EU, Republika Hrvatska je, između ostalog, preuzela obvezu primjene proračunskih okvira država članica sadržanih u Direktivi Vijeća Europske unije 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. Navedenim dokumentom je propisano periodično objavljivanje fiskalnih podataka tijekom godine za sektor opće države. Metodološka osnova za sastavljanje godišnjih financijskih računa definirana je Europskim sustavom nacionalnih i regionalnih računa iz 1995. (European System of Accounts-ESA 95) koji definira osnovne odredbe vezano uz sektorizaciju, klasifikaciju financijskih instrumenata, evidentiranje podataka o stanjima i transakcijama te pravila vrednovanja i usklađivanja. Sektorski obuhvat države prema proračunskim propisima se razlikuje od sektorskog obuhvata po metodologiji ESA. Radi potpunog statističkog obuhvata, pojedine jedinice koje su u proračunskom obuhvatu, a nisu u obuhvatu prema metodologiji ESA, potrebno je isključiti i obrnuto. Jedinice koje ulaze u sektor opće države, primjenjuju različite računovodstvene sustave (proračunsko, neprofitno, poduzetničko), što predstavlja rizik koji djeluje na točnost iskazanih podataka, stoga bi harmonizacijom u pogledu primjene računovodstvenih sustava trebalo djelovati na smanjenje rizika.

S obzirom na razlike u obuhvatu jedinica sektora opće države prema nacionalnoj metodologiji u odnosu na metodologiju koja se primjenjuje u izvještavanju prema tijelima EU, Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno djelovati u pravcu metodološkog ujednačavanja, čime će se postići veća efikasnost sveukupnog procesa izvještavanja.

Državni ured za reviziju nalaže prihode državnog proračuna iskazivati u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu. U slučaju ocjene da je pri iskazivanju pojedinih prihoda opravdano postupiti na drugačiji način od propisanog, postojeće propise je potrebno izmijeniti, odnosno dopuniti.

Državni ured za reviziju nalaže propisati računovodstvena načela koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže sadržaj izvještaja o izvršenju državnog proračuna koji je propisan odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, dopuniti pokazateljima o omjeru državnog duga i projekcija bruto domaćeg proizvoda, s obzirom da odredbe Zakona o proračunu i godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna propisuju gornju granicu za navedeni omjer.

Državni ured za reviziju nalaže proračunskim propisima utvrditi obveznike, postupke i način evidentiranja potraživanja za poreze, doprinose i druga javna davanja u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima.

Također nalaže sve poslovne događaje koji dovode do promjena u iznosima potraživanja, kao što su otpis duga, prijebomi međusobnih potraživanja, naplata potraživanja pretvaranjem potraživanja u udjele i stjecanjem nekretnina, evidentirati u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima.

Državni ured za reviziju nalaže evidentirati podatke o imovini u Glavnoj knjizi, odnosno Bilanci državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže u okviru proračunskih propisa jasno odrediti značenje pojma nastanka događaja za subvencije i pomoći radi pravilnog knjigovodstvenog evidentiranja.

Državni ured za reviziju predlaže metodološko ujednačavanje primijenjenih računovodstvenih načela u iskazivanju prihoda i rashoda radi pouzdanosti iskazanih podataka o višku, odnosno manjku opće države u izvještajnom sustavu državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže poduzeti radnje na harmonizaciji računovodstvenih sustava te metodološkom ujednačavanju u smislu obuhvata jedinica sektora opće države prema nacionalnoj metodologiji i metodologiji ESA u cilju postizanja veće efikasnosti sveukupnog procesa izvještavanja.

- Evidentiranje državne imovine

Proteklo razdoblje su obilježila značajna institucionalna i normativna rješenja vezano uz raspolaganje, upravljanje i evidentiranje državne imovine. Pojavni institucionalni oblici u prethodnom razdoblju, kao što su povjerenstva Vlade, uredi i agencije, bavili su se pojedinim oblicima državne imovine, kako u pogledu evidentiranja, tako i u pogledu upravljanja. Posljedice disperziranosti ovlasti u upravljanju i raspolaganju pojedinim oblicima državne imovine, učestale izmjene normativnih rješenja u pogledu nadležnosti pojedinih državnih tijela u evidentiranju državne imovine, odnosno nepostojanje cjelovitog popisa državne imovine, su neučinkovito upravljanje i neracionalno raspolaganje državnom imovinom.

Hrvatski sabor je u lipnju 2013. donio Strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine (Narodne novine 76/13). Strategija sadrži sveobuhvatnu analizu i ocjenu postojećeg modela upravljanja i raspolaganja svim pojavnim oblicima državne imovine (nekretnine, dionice, poslovni udjeli, koncesije i druga imovina) te određuje srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja državnom imovinom.

U srpnju 2013. je donesen Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 94/13) kojim su određeni pojavni oblici i načela upravljanja državnom imovinom, djelokrug i ovlasti Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: DUUDI), te razgraničenje ovlasti u upravljanju i raspolaganju državnom imovinom u odnosu na ministarstava i trgovačka društva kojima su te ovlasti dane posebnim zakonima, uspostava i vođenje Registra državne imovine, upravni i inspekcijski nadzor, te druga pitanja.

Zakonom je uređeno i osnivanje, te ustrojstvo Centra za restrukturiranje i prodaju (dalje u tekstu: CERP), njegov djelokrug i javne ovlasti, prestanak rada Agencije za upravljanje državnom imovinom i drugo. Prema odredbama članka 60. navedenog Zakona, Registar državne imovine je središnji registar koji objedinjuje sve pojavne oblike imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Sveobuhvatni popis, odnosno registar je preduvjet za učinkovito upravljanje i raspolaganje državnom imovinom.

U skladu s Uredbom o Registru državne imovine (Narodne novine 55/11), DUUDI je u siječnju 2014. na svojim mrežnim stranicama objavio Registar državne imovine. Pojavni oblici imovine zastupljeni u Registru su nekretnine, te dionice i udjeli u trgovačkim društvima, dok drugi pojavni oblici državne imovine nisu u Registru.

Prema podacima iz Registra (ožujak 2014.), broj upisanih jedinica koje se odnose na nekretnine je 384 745, broj trgovačkih društava u kojima je država imatelj dionica je 460, a broj upisanih trgovačkih društava u kojima država ima udjele je 240.

Uvidom u Registar, utvrđeno je da su podaci nepotpuni, posebno oni koji se odnose na nekretnine. U pojedinim slučajevima nedostaju podaci o nazivu korisnika nekretnine i površini, a podaci o vrijednosti nekretnine se uglavnom ne navode. Podaci nisu ažurirani, jer su pojedini obveznici dostavili podatke sa stanjem iz 2012.

Podaci o državnoj imovini evidentirani su u bilančnim, izvanbilančnim ili analitičkim evidencijama nadležnih korisnika. U okviru ranije obavljenih revizija, Državni ured za reviziju je upozoravao na nužnost evidentiranja podataka o državnoj imovini u Glavnoj knjizi i financijskim izvještajima državnog proračuna, što nije provedeno ni u 2013. Prema odredbi članka 106. Zakona o proračunu, za potrebe izrade financijskih izvještaja, središnje tijelo državne uprave nadležno za upravljanje državnom imovinom izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija do 15. veljače tekuće proračunske godine popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se podnosi popis. Odredbama članka 63. stavak 2. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, propisano je da je DUUDI dužan na zahtjev ministarstva nadležnog za financije, dostaviti podatke o državnoj imovini u svrhu izrade financijskih izvještaja u smislu propisa koji uređuju državni proračun. Ministarstvo financija je u 2012. provelo projekt Računovodstvo državne imovine, financiran darovnicom Svjetske banke. Ciljevi projekta su bili utvrditi smjernice o načinu i mjestu evidentiranja državne imovine u Registru s fizičkim, financijskim i ekonomskim obilježjima imovine, radi vrijednosnog unosa u Glavnu knjigu državnog proračuna.

Državnim tijelima nadležnim za upravljanje državnom imovinom (DUUDI i CERP), Ministarstvo financija je početkom studenog 2013. dostavilo Naputak o vrsti, načinu prikupljanja i sadržaju podataka i informacija o državnoj imovini za potrebe vođenja Registra državne imovine i sastavljanja bilance državne imovine (dalje u tekstu: Naputak), te Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, koja je objavljena i na mrežnim stranicama Ministarstva financija.

Naputkom je određeno da je DUUDI obavezan nefinancijsku i financijsku imovinu klasificirati prema rasporedu osnovnih računa iz Računskog plana proračuna te navesti oznaku iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (RKP). Uvidom u Registar koji je objavljen na stranicama DUUDI-ja, utvrđeno je da uz podatke o imovini nema oznake računa iz Računskog plana proračuna i RKP potrebnih za unos u Glavnu knjigu, odnosno financijske izvještaje državnog proračuna. Naputkom je utvrđena obveza DUUDI-ja da korisnicima državne imovine dostavi obrazac s proširenim podacima potrebnim za unos u Glavnu knjigu i financijske izvještaje državnog proračuna. Do ožujka 2014. navedeni obrazac s proširenim podacima nije dostavljen proračunskim korisnicima.

Prema odredbi članka 61. Zakona o proračunu, imovina države je financijska i nefinancijska imovina. Prema proračunskim propisima, ukupna državna imovina koja se klasificira po ekonomskoj klasifikaciji ima značajno širi obuhvat (proizvedena dugotrajna i kratkotrajna imovina, plemeniti metali i ostale pohranjene vrijednosti, sitni inventar, nefinancijska imovina u pripremi, novac, depoziti, potraživanja i drugo), od one koja je sastavni dio Registra. Prema Naputku, podaci o imovini koja nije u Registru, osigurat će se iz financijskih izvještaja proračunskih korisnika.

Potpunost i točnost svih drugih podataka o imovini koja nije u Registru, a koju je potrebno unijeti u Glavnu knjigu državnog proračuna, odnosno financijske izvještaje, uvjetovana je kvalitetom obavljenog popisa imovine i obveza. Cilj godišnjeg popisa imovine i obveza je usklađivanje knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom.

Rezultati popisa, odnosno podaci o imovini korisnika koji se dobiju popisom, trebaju odražavati stvarno stanje imovine koja je državno vlasništvo, odnosno koju korisnici upotrebljavaju.

Obavljenim revizijama proračunskih korisnika, u većoj ili manjoj mjeri se kontinuirano ponavljaju određeni propusti i nedosljednosti u dijelu koji se odnosi na kvalitetu godišnjeg popisa imovine i obveza. U pojedinim slučajevima popis se ne obavlja ili se obavlja formalno, zbog čega se knjigovodstveno stanje imovine i obveza ne usklađuje sa stvarnim stanjem ili je formalne naravi.

Izmjene propisa kojima se određuje ustrojstvo i djelokrug ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave za posljedicu mogu imati spajanja ili pripajanja, odnosno prestanak rada pojedinih državnih tijela. U pojedinim slučajevima sporazumi o podjeli imovine između proračunskih korisnika se ne zaključuju pravodobno ili se ne primjenjuju dosljedno u dijelu koji se odnosi na evidentiranje u poslovnim knjigama. Za određene vrste imovine vode se sporovi oko utvrđenja vlasništva ili dijela vlasništva. Učinkovito upravljanje imovinom kao i evidentiranje u poslovnim knjigama, u navedenim slučajevima je uvjetovano donošenjem pravomoćnih sudskih rješenja o utvrđenju vlasništva koje može potrajati i duže vrijeme. U pojedinim slučajevima, imovina se evidentira kod jednog proračunskog korisnika, a koristi je drugi. Sve navedene okolnosti predstavljaju rizik koji djeluje na točnost i potpunost podataka o državnoj imovini koje treba evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Registar državne imovine kao projekt čija je uspostava, između ostalog, trebala ponuditi i rješenja vezano uz evidentiranje državne imovine u Glavnoj knjizi i financijskim izvještajima državnog proračuna, ne provodi se na zadovoljavajući način. Obveznici koji dostavljaju podatke u Registar nisu informirani o obvezi dostave svih potrebnih podataka o državnoj imovini koju upotrebljavaju, a koji su potrebni za unos u izvještajni sustav državnog proračuna (RKP i račun Računskog plana proračuna). U Bilanci državnog proračuna sa stanjem na dan 31. prosinca 2013., ukupna imovina je iskazana u iznosu 22.963.029.649,00 kn, a odnosi se samo na financijsku imovinu, odnosno nema iskazanih podataka o nefinancijskoj imovini.

Državni ured za reviziju nalaže poduzeti aktivnosti usmjerene na potpunu uspostavu i učinkovito vođenje projekta Registar državne imovine, posebno u dijelu koji se odnosi na dostavu potrebnih podataka o državnoj imovini radi evidentiranja u izvještajnom sustavu državnog proračuna.

- Upravljanje i izvještavanje o obvezama proračunskih korisnika državnog proračuna

Pravila, postupci i način preuzimanja, odnosno stvaranja obveza proračunskih korisnika te evidentiranje i izvještavanje o obvezama, propisano je odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, te Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Osim stvarnih obveza koje proračunski korisnici preuzimaju radi obavljanja poslova i zadaća iz njihova djelokruga, posebna vrsta obveza su potencijalne obveze, koje su najčešće posljedica pokrenutih sudskih sporova u kojima je Republika Hrvatska tuženik ili tužitelj.

Na temelju pravomoćnih sudskih presuda, nagodbi, arbitraža ili rješenja o ovrsi, s računa državnog proračuna svake godine se isplaćuju značajna sredstva. Dio sredstava tereti proračunsku zalihi, dio planirane aktivnosti korisnika, a dio i aktivnosti proračunskih korisnika koje nisu planirane za navedene namjene. Vrijednosno najveći dio navedenih rashoda isplaćuje se na temelju rješenja o ovrsi, a operativne poslove u ime i za račun države obavlja FINA.

Tijekom 2013., na temelju rješenja o ovrsi, pravomoćnih sudskih presuda, nagodbi, arbitraža i renti isplaćeno je 260.646.787,70 kn, od čega je s računa proračunske zalihe po navedenom osnovu isplaćeno 87.325.623,70 kn. U navedenom iznosu na ovrhe se odnosi 53.897.037,29 kn, a na rente, nagodbe, arbitražne troškove i pravomoćne sudske presude 33.428.586,41 kn. Isplaćene ovrhe iz proračunske zalihe za koje nije prepoznat proračunski korisnik u smislu nadležnosti, iznose 10.797.768,79 kn, što je za 29.751.728,83 kn manje od neprepoznatog iznosa iz 2012.

Dio ovrha isplaćen je i na teret pozicija koje nisu planirane za navedene namjene, a posljedica navedenog postupanja je nerealna struktura izvršenih rashoda u tekućoj godini te nerealno planiranje u narednom razdoblju, s obzirom na još uvijek dominantnu primjenu povijesnog kriterija pri planiranju rashoda.

Najveći dio navedenih rashoda je iz djelokruga Ministarstva obrane, Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva pravosuđa, Ministarstva branitelja te Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje.

U Uputama za izradu prijedloga Državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2013.-2015., između ostalog se navodi da su ministarstva i ostala tijela državne uprave sredstva za sudske sporove i ovrhe dužna planirati u okviru svog financijskog plana.

Isplate ovrha koje su teretile neplanirane pozicije proračunskih korisnika upućuje na zaključak da sveukupni sustav upravljanja i kontrola nad potencijalnim obvezama iz nadležnosti proračunskih korisnika, nije zadovoljavajući.

O sustavu planiranja, izvršavanja, evidentiranja, odnosno upravljanja potencijalnim obvezama, Državni ured za reviziju je u ranije obavljenim revizijama upozoravao na mogući rizik za državni proračun koji proizlazi iz nedovoljno uspostavljenog sustava kontrola u okviru praćenja potencijalnih obveza.

Jedna od mjera, odnosno radnji koje je Ministarstvo financija poduzelo u cilju smanjenja navedenog rizika, je dopis (prosinac 2013.) upućen proračunskim korisnicima razine razdjela, kojim se zahtjeva imenovanje zaposlenika zaduženog za praćenje sporova iz nadležnosti korisnika, ukoliko nije ustrojena organizacijska jedinica, o čemu je potrebno obavijestiti Državnu riznicu Ministarstva financija do 31. prosinca 2013., koja će navedenu obavijest dostaviti nadležnom odjelu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Dopisom se također traži od proračunskih korisnika uspostava izvanbilančne evidencije sudskih sporova u tijeku sa stanjem 31. prosinca 2013. koju su obvezni dostaviti i Državnoj riznici do 31. siječnja 2014., uz napomenu o obvezi polugodišnjeg ažuriranja. Nakon dostave podataka o potencijalnim obvezama proračunskih korisnika, zbrojni podaci trebaju biti iskazani u financijskim izvještajima državnog proračuna.

Do roka za predaju financijskih izvještaja državnog proračuna 15. ožujka 2014., Državnoj riznici, evidencije o iznosima potencijalnih obveza, te osobama imenovanim koordinatorima za suradnju s nadležnim odjelom Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, nisu dostavili pojedini obveznici, stoga iznos potencijalnih obveza proračunskih korisnika državnog proračuna iskazan u izvanbilančnoj evidenciji državnog proračuna u iznosu 1.173.720.689,98 kn, nije potpun.

U cilju racionalnog trošenja sredstava proračuna, izbjegavanja nastanka sporova i rasterećenja sudova u građanskopravnim predmetima, Vlada je donijela Odluku o mjerama za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova u građanskopravnim predmetima u kojima je jedna od stranaka u sporu Republika Hrvatska (Narodne novine 69/12 i 9/14), te Odluku o osnivanju Povjerenstva za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova (Narodne novine 69/12 i 9/14).

Također je donijela Odluku o preporukama za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova u građanskopravnim predmetima u kojima je jedna od stranaka u sporu trgovačko društvo u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravna osoba s javnim ovlastima (Narodne novine 69/12 i 9/14). U veljači 2014., Vlada je donijela Zaključak o prihvaćanju Izvješća o radu navedenog Povjerenstva. Povjerenstvo je na sjednicama, osim davanja mišljenja o načinu rješavanja sporova, donosilo i druge zaključke, preporuke i mišljenja, kao što su razmatranje mogućnosti ponude nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske (stanovi za fizičke osobe, poslovni prostori za pravne osobe i /ili novčana sredstva u predmetima gdje je izvjestan neuspjeh Republike Hrvatske). U Izvješću Povjerenstva se navodi, da unatoč dopisima koje je Ministarstvo pravosuđa u više navrata uputilo obveznicima dostave podataka o predmetima o kojima bi Povjerenstvo moglo raspravljati, pojedini obveznici nisu dostavili tražene podatke.

Prema dopisu nadležnog odjela Ministarstva pravosuđa, Povjerenstvo je na sjednicama razmatralo 51 predmet, od čega je u 31 predmetu ocijenilo opravdanim rješavanje sporova sklapanjem nagodbe.

Prema Protokolu o radu Povjerenstva koji je sastavni dio Odluke o osnivanju Povjerenstva, državno odvjetništvo i tijelo državne uprave iz čijeg djelokruga je nastao spor, treba izvijestiti Povjerenstvo o poduzetim radnjama po odlukama. Do konca ožujka 2014. nisu poznati učinci primjene instituta alternativnog rješavanja sporova, s obzirom da tijela nadležna za izvještavanje po Protokolu nisu izvijestila Povjerenstvo o poduzetim radnjama.

Rizik nastanka potencijalnih obveza proizlazi, između ostalog, uslijed sudskih sporova u kojima je Republika Hrvatska tuženik zbog uskrate isplate određenih materijalnih prava propisanih zakonima ili drugim propisima, pri čemu državni proračun, osim isplate glavnice duga, terete i zatezne kamate.

Skreće se pozornost na odredbe Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, u dijelu koji se odnosi na posebnu naknadu za troškove prouzročene vjerovniku dužnikovim zakašnjenjem s ispunjenjem novčane obveze u poslovnim transakcijama koja iznosi 40 EUR u protuvrijednosti kuna. Uredno i pravodobno ispunjenje obveza državnog proračuna, odnosno proračunskih korisnika, smanjuje rizik koji može nastati za državni proračun zbog moguće nedosljednosti u primjeni odredbi navedenog Zakona.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje poduzimati aktivnosti u cilju uspostave kontrola u sveukupnom sustavu upravljanja nad potencijalnim obvezama radi smanjenja rizika na državni proračun.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje poticati primjenu instituta alternativnog rješavanja sporova u kojima je Republika Hrvatska tuženik, odnosno tužitelj u cilju racionalnog korištenja proračunskih sredstava i rasterećenja sudova.

- Projekti u sustavu državne riznice

Strategijom unapređenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007.-2011., utvrđene su mjere koje treba provesti u cilju reforme upravljanja javnim financijama. Jedna od ključnih mjera zacrtana navedenom Strategijom je bila primjena srednjoročnog programskog proračuna i izgradnja objedinjenog financijsko-upravljačkog informacijskog sustava državne riznice. Srednjoročno programsko planiranje je po prvi put primijenjeno pri donošenju državnog proračuna za 2010., kada su donesene i projekcije proračuna za 2011. i 2012. Tijekom 2013. u Državnoj riznici, koja je ustrojstvena jedinica Ministarstva financija, provodilo se više projekata.

Tehnička rješenja koja su rezultat provedbe pilot projekata realiziranih ranijih godina, dijelom su primijenjena u projektima koji su uslijedili naknadno kao njihov nastavak ili u posve novim projektima, čime su ostvarene značajne uštede proračunskih sredstava zbog minimalnih ulaganja.

Izgradnja objedinjenog financijsko-upravljačkog informacijskog sustava državne riznice započela je 2009. pokretanjem projekta Integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima. Navedeni projekt je financiran pretprijetnim programom pomoći PHARE 2006 i proračunskim sredstvima. U okviru navedenog projekta razvijen je sustav za razmjenu elektroničkih dokumenata (Gateway) i središnji sustav upravljanja matičnim podacima (MDM) koji su ključna tehnička rješenja za nastavak procesa integracije područnih riznica, kao i projekta Izgradnje jedinstvenog deviznog računa i automatizacije deviznog platnog prometa u HNB-u.

Informatičko povezivanje računovodstveno-informacijskih sustava područnih riznica sa SAP sustavom Državne riznice, osigurava dvosmjernu izmjenu podataka, i to prijenos podataka o ulaznim računima (obvezama) iz knjigovodstava proračunskih korisnika u SAP sustav Državne riznice, te prijenos podataka o plaćanju (podmirenju obveza) iz SAP sustava u evidencije proračunskih korisnika.

Integracijom navedenih sustava omogućen je uvid u poslovanje korisnika državnog proračuna, nadzor i kontrola u stvaranju proračunskih obveza, te predviđanje buduće potrošnje. Do veljače 2014. integrirane su područne riznice devet ministarstava i Carinske uprave.

U 2014. nastavlja se integracijski proces novih proračunskih korisnika, a završetak integracijskog procesa prve razine korisnika državnog proračuna planira se tijekom 2016.

Projektom Izgradnje jedinstvenog deviznog računa i automatizacije deviznog platnog prometa u HNB-u, planiran je prijenos poslova platnog prometa s inozemstvom iz poslovnih banaka u HNB. Cilj Projekta koji je započeo u siječnju 2010., je automatizam plaćanja i evidentiranja obveza te automatizam evidentiranja uplaćenih prihoda i primitaka, čime treba biti riješen ključni nedostatak postojećeg procesa u kojem je procedura plaćanja odvojena od procedure evidentiranja (knjiženja) u izvještajnom sustavu državne riznice. U realizaciji navedenog projekta korišteno je naprijed spomenuto tehničko rješenje Gateway. U travnju 2014. Projekt je u funkciji koje prate minimalne intervencije tehničke naravi.

U Državnoj riznici Ministarstva financija je u tijeku provedba dva projekta koji se financiraju darovnicom Svjetske banke.

Vlada i Svjetska banka su u kolovozu 2012. zaključili ugovor o darovnici Zaklade za osnaživanje računovodstvenog i fiducijarnog okoliša (SAFE) za projekt Modernizacija sustava državne riznice (darovnica broj TF01238). Projekt se sastoji od dva projektna zadatka, i to Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje te Razvoj metodologije i alata za upravljanje incidentima i upravljanje promjenama u sustavu državne riznice u 2013. godini. Ukupna vrijednost darovnice je 215.000 USD, od čega se 90.000 USD odnosi na prvi projekt, a 125.000 USD na drugi projekt.

Projektni zadatak Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje uključuje provedbu analize trenutnog stanja informacijskih sustava za financijsko upravljanje proračunskih korisnika državnog proračuna treće razine organizacijske klasifikacije (muzeji, državni arhivi, sveučilišta, sudovi, centri za socijalnu skrb) koji ne posluju preko računa državnog proračuna, te preporuke za njihovo povezivanje sa sustavom državne riznice (tehnička rješenja i procjena sredstava potrebnih za njihovu primjenu). Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda u državni proračun, izuzete su pojedine grupe proračunskih korisnika treće razine organizacijske klasifikacije. Cilj je da svi prihodi, odnosno rashodi proračunskih korisnika državnog proračuna budu obuhvaćeni proračunom, a Projektni zadatak Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje, predstavlja prvi korak u ostvarenju navedenog cilja. Početkom srpnja 2013. ugovorene su savjetodavne usluge za provedbu navedenog projekta. Realizacija projekta je ugovorena za razdoblje listopad 2013.-siječanj 2014. u okviru kojeg ugovorni izvršitelj treba prezentirati izvješće o mogućim tehničkim rješenjima integracije proračunskih korisnika treće razine sa sustavom državne riznice, uz procjenu financijskog učinka ponuđenih rješenja. Provedba projekta je u kašnjenju u odnosu na ugovoreni rok, s obzirom da do konca ožujka 2014. nije okončan.

Provedba projekta Razvoj metodologije i alata za upravljanje incidentima i upravljanje promjenama u sustavu državne riznice u 2013. godini, ugovorena je za razdoblje od srpnja 2013. do ožujka 2014.

Projektne aktivnosti odvijaju se u skladu s predviđenim planom, uz manja odstupanja koja, prema pisanom obrazloženju voditelja projekta, neće ugroziti krajnji rok i zadane ciljeve. Isporučena je sva tražena dokumentacija sustava, izvješća (početno i međuzvješće), te osiguran pristup ključnim korisnicima sustava.

Određeni projekti koji su provedeni ili se provode u Državnoj riznici Ministarstva financija nakon 2011., nastavak su provedbe strateških mjera koje su definirane Strategijom unapređenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007.-2011., a dio pokrenutih projekata predstavljaju nove aktivnosti.

Ministarstvo financija nije donijelo srednjoročni strateški dokument za razdoblje nakon 2011. koji bi trebao definirati buduće pravce razvoja sustava državne riznice, odnosno mjere i aktivnosti (Aksijski plan) s popisom zaposlenika s definiranim ulogama i odgovornostima. Sustav državne riznice potrebno je i nadalje razvijati, posebno s aspekta prilagodbe zahtjevima koji proizlaze iz članstva Republike Hrvatske EU, koja u navedenom smislu podrazumijeva prilagodbu sveukupnog računovodstveno-informacijskog sustava statističkim zahtjevima EU.

Izvori financiranja projekata mogu biti proračunska sredstva, pomoći Europske unije, zajmovi i darovnice međunarodnih financijskih institucija, stranih vlada i slično. U slučajevima kada se projektne aktivnosti financiraju sredstvima koja nisu proračunska, projekte odobravaju i prate isplatelji sredstava na temelju pravila i procedura čiju primjenu kontroliraju. Pravila i procedure u pripremi, odobravanju i praćenju investicijskih projekata (ulaganja u dugotrajnu materijalnu i nematerijalnu imovinu, ulaganja u izobrazbu i osposobljavanje, razvoj novih tehnologija) koji se financiraju proračunskim sredstvima, nisu propisana. Odredbama Zakona o proračunu propisano je donošenje provedbenih akata (pravilnici, uredbe).

Izostanak normativnog reguliranja u okviru provedbenih dijelova zakona, otvara prostor za neučinkovito operativno upravljanje proračunskim sredstvima, različito tumačenje pojedinih odredaba zakona u cjelini, što posljedično može djelovati na financijsku disciplinu i alokaciju proračunskih sredstava.

Odredbom članka 45. Zakona o proračunu propisano je da će Vlada uredbom propisati metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata. Uredba nije donesena (rok donošenja navedene uredbe je 180 dana od dana stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu, odnosno lipanj 2013.). Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija, te Pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa također nisu doneseni, a propisani rokovi donošenja su bili travanj 2009., odnosno travanj 2013.

S obzirom da je državna riznica osnovni mehanizam upravljanja javnim financijama, odnosno informacijski sustav koji omogućava učinkovito korištenje javnih resursa, Državni ured za reviziju predlaže donijeti strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravcima budućeg razvoja, te mjerama i aktivnostima potrebnim za postizanje strateških ciljeva.

Državni ured za reviziju nalaže pripremiti prijedlog Uredbe o metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata, te Uredbe o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija, te uputiti Vladi radi donošenja. Također nalaže donijeti Pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa.

- Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Odredbama članka 3. Zakona o proračunu, propisano je da su proračunski korisnici državna tijela, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu, a izvanproračunski korisnici su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje.

Kriteriji za utvrđivanje statusa proračunskog i izvanproračunskog korisnika, propisani su odredbama Pravilnika 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).

Navedenim Pravilnikom (dalje u tekstu: Pravilnik) je propisano da je Registar popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te da ga ustrojava i vodi Ministarstvo financija za potrebe utvrđivanja obuhvata proračunskih i izvanproračunskih korisnika općeg proračuna.

Odredbama članka 6. Pravilnika je propisano da podatke iz Registra Ministarstvo financija objavljuje u Narodnim novinama svake godine, najkasnije do kraja svibnja tekuće godine za sljedeću proračunsku godinu. Odredbama članka 9. Pravilnika je propisano da se proračunski i izvanproračunski korisnici čiji podaci nisu navedeni i objavljeni u skladu s člankom 6. smatraju brisanima iz Registra. Podaci iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 75/13) koji bi se trebali primjenjivati za 2014., objavljeni su u lipnju 2013. Prema objavljenim podacima, u Popisu proračunskih korisnika državnog proračuna je bilo 746 korisnika, a u Popisu izvanproračunskih korisnika državnog proračuna osam korisnika.

U Registru objavljenom na stranicama Ministarstva financija početkom 2014. je bilo 748 korisnika državnog proračuna i devet izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. U državni proračun za 2014. su uključeni financijski planovi korisnika državnog proračuna koji su navedeni u Registru objavljenom na stranicama Ministarstva financija. U odnosu na podatke objavljene u Narodnim novinama, iz Registra je brisan jedan, a upisana su tri korisnika državnog proračuna (Povjerenik za informiranje, Hrvatski zavod za prostorni razvoj, Fond za naknadu oduzete imovine). Također je u Registru objavljenom na stranicama Ministarstva financija bio jedan izvanproračunski korisnik državnog proračuna više u odnosu na podatke objavljene u Narodnim novinama (Centar za restrukturiranje i prodaju). Financijski planovi za tri izvanproračunska korisnika državnog proračuna upisana u Registar - HZZO, HZMO i Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ), uključeni su u državni proračun za 2014.

Podaci iz Registra se tijekom godine mijenjaju, a ažurirane podatke Ministarstvo financija objavljuje na svojim mrežnim stranicama. Stvarni podaci o proračunskim i izvanproračunskim korisnicima za sljedeću godinu su oni koji su objavljeni na mrežnim stranicama Ministarstva financija, a ne podaci iz Registra objavljeni u Narodnim novinama.

Odredbama članka 5. Pravilnika je propisano da su izvanproračunski korisnici državnog proračuna oni u kojima Republika Hrvatska ima odlučujući utjecaj na upravljanje, kojima su jedan od izvora financiranja doprinosi i/ili namjenski prihodi, te koji su navedeni u Registru. Kriteriji za upis u Registar izvanproračunskih korisnika se ne primjenjuju dosljedno jer su osnovni izvori financiranja HZZO, HZMO i HZZ doprinosi, a financijski planovi navedenih subjekata su uključeni u državni proračun duži niz godina.

Prema Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2012. godinu (Narodne novine 59/11), navedeni subjekti bili su upisani u Registar izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, prema Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu (Narodne novine 60/12), bili su upisani u Registar proračunskih korisnika državnog proračuna, a prema Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 75/13), ponovno su upisani u Registar izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, iako se način njihovog financiranja nije izmijenio.

Odredbama članka 4. Pravilnika je propisano da su proračunski korisnici državnog proračuna oni korisnici kojih je osnivač Republika Hrvatska, koji ostvaruju prihode iz državnog proračuna i/ili temeljem javnih ovlasti, zakona i drugih propisa, pri čemu ti prihodi iznose 50,0 % ili više od ukupnih prihoda, te oni koji su navedeni u Registru. Kriteriji za utvrđivanje statusa proračunskog i izvanproračunskog korisnika nisu dosljedno primjenjivani, jer više subjekata ispunjava uvjete za upis vezano uz kriterij osnivača i udjel prihoda ostvarenih iz državnog proračuna i temeljem javnih ovlasti, zakona i drugih propisa, a nisu upisani u Registar. Ministarstvo financija je u 2013. analiziralo status i poslovanje devet subjekata-agencija, fondova i zavoda, koji nisu upisani u Registar, a ispunjavaju navedena dva kriterija. Nakon održanih sastanaka s predstavnicima navedenih subjekata i nadležnih ministarstava, Ministarstvo financija im je dostavilo prijedloge izmjena i dopuna propisa vezano uz djelatnost i financiranje, budući da njihovo uključivanje u državni proračun i upis u Registar zahtijeva i promjenu navedenih propisa.

Također je Vlada u rujnu 2013. donijela Zaključak kojim se prihvaćaju mjere za smanjenje deficita, a jedna od mjera je uključivanje u proračun, odnosno u sustav državne riznice, osam od devet subjekata uključenih u navedenu analizu.

Do konca 2013. izmijenjen je propis koji regulira djelatnost i financiranje jednog subjekta (Fond za naknadu oduzete imovine), koji je zatim upisan u Registar i uključen u državni proračun za 2014. Propisi koji reguliraju djelatnost i financiranje drugih osam subjekata nisu izmijenjeni, te nisu upisani u Registar. Za tri od navedenih osam subjekata, za uključivanje u državni proračun i upis u Registar, nije bilo značajnijih primjedbi. Za drugih pet subjekata, upis u Registar su osporavala nadležna ministarstva i sami subjekti, a kao najznačajniji razlog osporavanja, navedeno je da je njihova samostalnost i neovisnost uvjetovana preuzetim obvezama prema EU (Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, Hrvatska energetska regulatorna agencija, Agencija za prostore ugrožene eksplozivnom atmosferom, Agencija za civilno zrakoplovstvo).

Analizirani subjekti ispunjavaju kriterije za upis u Registar koji se odnose na osnivača i udjel prihoda iz državnog proračuna i/ili temeljem javnih ovlasti, zakona i drugih propisa. Potrebno je provjeriti utemeljenost razloga koje su pojedini subjekti naveli za neuključivanje u Registar proračunskih korisnika državnog proračuna. Pravilno određivanje statusa proračunskog i izvanproračunskog korisnika, kako državnog proračuna, tako i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, važno je zbog određivanja obuhvata javnog sektora vezano uz praćenje statističkih pokazatelja konsolidirane opće države.

Državni ured za reviziju nalaže u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika, -upisati sve one subjekte koji ispunjavaju utvrđene kriterije.

S obzirom da prema Pravilniku, proračunske i izvanproračunske korisnike treba upisati u Registar do svibnja tekuće godine, a da na temelju odluka nadležnih tijela korisnici tijekom cijele godine mogu promijeniti status, odnosno uključiti se u proračun, Državni ured za reviziju predlaže preispitati odredbe Pravilnika.

Državni ured za reviziju je mišljenja da uključivanje subjekata u Registar ne ugrožava njihovu samostalnost i neovisnost.

2.2. *Ministarstvo financija je prihvatilo nalaze vezane uz računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje.*

Navelo je da se na temelju odredbi članka 21. stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi.

Obrazložilo je da sredstva koja su doznačena iz fondova EU, nije dopušteno priznavati kao prihod u trenutku naplate jer bi se u tom slučaju njima pokrivaao deficit. Zatim je obrazložilo da se od 1. srpnja 2013., ulaskom Republike Hrvatske u EU, pojavila potreba za uvođenjem posebnog praćenja i iskazivanja prihoda i rashoda iz sredstava kohezijskog i strukturnih fondova te ostalih programa EU. Navelo je da su, sagledavajući sve tehničke i zakonodavne preduvjete i zahtjeve za praćenjem i izvještavanjem nadležnih, za sredstva kohezijskog i strukturnih fondova te ostalih programa EU, utvrđeni postupci kod planiranja proračuna, izvršavanja plaćanja i knjigovodstvenog evidentiranja. Tako se uplate sredstava iz kohezijskog i strukturnih fondova te ostalih programa EU na račune u Hrvatskoj narodnoj banci, evidentiraju kao priljev na račun i primljeni predujam na analitičkom računu obveza 239510 u visini uplaćenih sredstava.

Prihod se priznaje u trenutku trošenja (a ne kod certifikacije) u visini rashoda uz istodobno zaduženje drugog analitičkog računa obveza 239511. Tromjesečno se navedeni računi obveza usklađuju, u slučaju da je potrošeno više sredstava po pojedinom izvoru (fondu), odnosno priznato više prihoda od primljenog predujma, otvaraju se analitički račun potraživanja prema proračunu EU po pojedinom fondu te se u visini potraživanja umanjuju priznati prihodi. U slučaju kada sva sredstva od primljenog predujma nisu utrošena, saldo na računima obveza kao neutrošeni predujam, prenosi se na trošenje u iduću proračunsku godinu.

Ministarstvo financija je nadalje navelo da se pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna primjenjuju ista proračunska načela koja se primjenjuju pri izradi proračuna, te da će se u odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, pri sljedećim izmjenama i dopunama, uključiti i odredbe o pokazatelju omjera državnog duga i projekcija bruto domaćeg proizvoda.

Također je navelo da će pri sljedećim izmjenama i dopunama Zakona o proračunu predložiti propisivanje obveze objave konsolidiranih izvještaja državnog, središnjeg i općeg proračuna. Obrazložilo je da je proces harmonizacije obuhvata jedinica sektora opće države prema nacionalnoj metodologiji u odnosu na metodologiju koja se primjenjuje u izvještavanju prema tijelima EU, kontinuiran proces koji se već duži niz godina provodi.

Vezano uz evidentiranje državne imovine, Ministarstvo financija je navelo da je u skladu s Uredbom o Registru državne imovine, u siječnju 2014. DUUDI na svojim mrežnim stranicama objavio Registar državne imovine. Pojavni oblici državne imovine zastupljeni u Registru su nekretnine, te dionice i udjeli u trgovačkim društvima, dok drugi pojavni oblici imovine nisu u Registru.

Prema podacima iz ožujka 2014., u Registru je bilo upisano 384 745, jedinica koje se odnose na nekretnine, 460 trgovačkih društava u kojima je država imatelj dionica, te 240 trgovačkih društava u kojima država ima udjele. Podaci objavljeni u Registru su prikupljeni od obveznika objave podataka te su ažurni, točni i potpuni u skladu s evidencijama korisnika državne imovine, a pojedine informacije nisu objavljene u skladu s odredbama Zakonu o zaštiti osobnih podataka (Narodne novine, br.103/02, 41/08, 130/11 i 106/12).

Nadalje, Ministarstvo financija je navelo da je u Registru objavljena državna imovina u skladu s Uredbom o Registru državne imovine (Narodne novine 55/11) koja je još uvijek na snazi te su obuhvaćeni samo oni pojavni oblici imovine koji su propisani navedenom Uredbom. U srpnju 2013. je donesen Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, kojim je propisano što treba sadržavati Registar državne imovine.

Zakonom je propisano da se Registrom obuhvate svi pojavni oblici imovine u skladu sa smjernicama iz Strategije upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine (dalje u tekstu Strategija). Članak 64. Zakona propisuje da će se način uspostave, sadržaj, oblik, način vođenja Središnjeg registra te podaci koji se neće javno objavljivati urediti uredbom Vlade. DUUDI je u okviru svojih nadležnosti početkom 2014. osnovao komisiju sa zadatkom izrade prijedloga Uredbe o središnjem registru državne imovine, čija je izrada u tijeku.

Ministarstvo financija je također navelo da je 4. studenoga 2013. svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna, jedinicama lokalne i područne samouprave, proračunskim i izvanproračunskim korisnicima proračuna jedinica lokalne i područne samouprave te drugim korisnicima državne imovine, dostavilo Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. DUUDI je temeljem navedene Upute, Strategije i Zakona izradio te 25. ožujka 2014. dostavio Ministarstvu financija Način prikupljanja i sadržaj podataka i informacija o državnoj imovini za potrebe vođenja Registra i sastavljanja bilance državne imovine, kojim su obuhvaćeni svi pojavni oblici državne imovine definirani Strategijom.

Postojeća baza podataka formirana krajem 2011. za potrebe Registra državne imovine, izrađena je prema Uredbi o Registru državne imovine.

Nadalje je navelo da su za potrebe formiranja Središnjeg registra državne imovine, koji bi obuhvaćao sve pojavne oblike i sadržavao podatke usklađene s Načinom prikupljanja i evidentiranja informacija o državnoj imovini, potrebna značajna sredstva za izradu nove baze podataka i informacijskog sustava za upravljanje državnom imovinom. Navelo da kontinuirano radi na potpunoj uspostavi i učinkovitom vođenju projekta Registar državne imovine.

Ministarstvo financija je također navelo da je završna prezentacija o rezultatima provedene analize i mogućim tehničkim rješenjima za integraciju informacijskih sustava za financijsko upravljanje proračunskih korisnika državnog proračuna treće razine organizacijske klasifikacije sa sustavom državne riznice, održana 28. travnja 2014., čime je završila i provedba projektnog zadatka Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje.

3. Prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna

3.1. Prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna su ostvareni u iznosu 1.826.619.402,00 kn, a vrijednosno najznačajniji se odnose na pomoći od međunarodnih organizacija i inozemnih vlada u iznosu 1.736.507.379,00 kn.

U okviru izvora prihoda Pomoći, u 2013. su otvoreni novi izvori prihoda - Fondovi EU i Ostali programi EU, koji se odnose na pomoći iz fondova čija su sredstva postala dostupna Republici Hrvatskoj nakon pristupanja EU. Izvor prihoda Fondovi EU sadrži Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (CF), Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Ribarske fondove (EMFF i EFF) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD). Izvor prihoda Ostali programi EU sadrži Program Schengen, Fondove za izbjeglice i povratak te Instrumente Europskog gospodarskog prostora. U računovodstvu državnog proračuna prihodi iz izvora Fondovi EU i Ostali programi EU, evidentiraju se u visini izvršenih rashoda. U okviru prihoda od pomoći od međunarodnih organizacija i od inozemnih vlada u iznosu 1.736.507.379,00 kn, iskazani su prihodi od pomoći EU za jačanje novčanog toka u iznosu 585.395.445,00 kn (pomoć za likvidnost koju dobivaju članice u prvoj godini pristupanja EU), pomoći iz izvora Fondovi EU (ESF, CF i ERDF) u iznosu 358.756.719,00 kn, te pomoći iz predpristupnih programa, darovnica i druge pomoći u iznosu 792.355.215,00 kn.

U 2013. primljena su sredstva iz Programa Schengen u iznosu 300.074.400,00 kn i iz Ribarskih fondova u iznosu 16.611.867,00 kn, koja s obzirom na opisani način evidentiranja, nisu iskazana kao prihodi, nego kao obveza za predujmove.

Pristupanjem EU, od srpnja 2013. Republika Hrvatska ima pravo koristiti sredstva pomoći iz novih izvora prihoda - Fondovi EU i Ostali programi EU. Ugovoreni projekti u okviru IPA programa komponente III i IV, u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, od srpnja 2013. financiraju se iz sredstava ESF-a, ERDF-a i CF-a. Za priljev sredstava iz navedenih fondova otvoreni su posebni devizni računi, a praćenje priljeva i odljeva sredstava na navedenim računima i upravljanje dodijeljenim sredstvima, obavlja se u okviru Nacionalnog fonda, koji je ustrojstvena jedinica Ministarstva financija.

U razdoblju od 2007. do konca lipnja 2013., za financiranje projekata u okviru IPA programa-operativni programi Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, bilo je dostupno 420.075.317 EUR, od čega je do konca lipnja 2013. utrošeno 145.088.064 EUR ili 34,5 %.

Nakon pristupanja EU, za razdoblje od srpnja do prosinca 2013., za financiranje projekata u okviru navedenih operativnih programa, postalo je dostupno dodatnih 438.200.000 EUR iz sredstava ESF-a, ERDF-a i CF-a.

Ukupno raspoloživa sredstva za financiranje projekata u okviru navedenih operativnih programa početkom srpnja 2013. su iznosila 713.187.253 EUR. Od srpnja do konca 2013., od navedenih sredstava je utrošeno 48.461.176 EUR, te se iskazani prihodi od pomoći iz Fondova EU odnose na utrošena sredstva IPA programa za financiranje projekata ugovorenih ranijih godina. Raspoloživa sredstva ESF-a, CF-a i ERDF-a za financiranje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, koncem 2013. su iznosila 664.726.077 EUR. Navedena sredstva je potrebno utrošiti u roku tri godine, odnosno do konca 2016. Tijekom 2013. su zaključivani ugovori o provedbi projekata odobrenih u okviru IPA programa, prema natječajima objavljenim prije pristupanja Republike Hrvatske EU. Za nove projekte u okviru navedenih programa, koje je odobrila Europska komisija u lipnju 2013., natječaji su objavljeni nakon pristupanja EU, a u ožujku 2014. su bili u tijeku. U okviru navedenih operativnih programa, većim dijelom se provode projekti koji zahtijevaju višegodišnju realizaciju.

S obzirom da do ožujka 2014. nisu ugovoreni novi projekti za koje je Europska komisija dala odobrenje u lipnju 2013., te da pravo na korištenje odobrenih sredstava prestaje koncem 2016., postoji rizik da veći dio sredstava odobrenih za razdoblje od srpnja do prosinca 2013. ostane neiskorišten.

Prema Ugovoru o pristupanju Republike Hrvatske EU, nakon što Europska komisija prihvati Opis sustava upravljanja i kontrole za pojedini operativni program, iz sredstava ERDF-a, CF-a i ESF-a odobrenih za razdoblje od srpnja do prosinca 2013. mogu se povući sredstva za predfinanciranje, odnosno predujam u iznosu 146.440.000 EUR. U 2013. Europska komisija nije prihvatila Opis sustava upravljanja i kontrole za navedene operativne programe zbog nedovoljno razvijenog informacijskog sustava, zbog čega sredstva predujma nisu povučena. Informacijski sustav je završen u ožujku 2014. te je Opis sustava upravljanja i kontrola za navedene operativne programe ponovno upućen Europskoj komisiji na odobrenje. Mogućnost povlačenja sredstava predujma iz ERDF-a, CF-a i ESF-a u iznosu 146.440.000 EUR u 2013. nije iskorištena.

Za razdoblje od 2014. do 2020., Republika Hrvatska može koristiti tri operativna programa: Konkurentnost i Kohezija, Učinkoviti ljudski resursi i Tehnička pomoć, a prema višegodišnjem financijskom okviru ukupno dostupna sredstva iznose 13.700.000.000 EUR.

Pristupanje Republike Hrvatske EU ima za posljedicu nove rashode i izdatke za državni proračun, s obzirom da je kao članica EU obvezna od srpnja 2013. sudjelovati u financiranju proračuna EU, te uplaćivati sredstva za povećanje kapitala Europske investicijske banke (EIB). Navedeni rashodi i izdaci su u 2013. izvršeni u iznosu 2.010.065.444,00 kn, od čega se na doprinos proračunu EU odnosi 1.805.135.213,00 kn, a na izdatke za udjele u kapitalu međunarodnih financijskih institucija 204.930.231,00 kn. Za 2014. su planirani rashodi za doprinos proračunu EU i udjele u kapitalu međunarodnih financijskih institucija u iznosu 4.224.625.744,00 kn.

S obzirom da članstvo Republike Hrvatske u EU podrazumijeva značajna izdvajanja proračunskih sredstava po osnovi doprinosa proračunu EU, važno je uložiti maksimalne napore da se sredstva iz Fondova EU i Ostalih programa EU iskoriste u najvećoj mogućoj mjeri.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno poduzeti žurne aktivnosti za ugovaranje i provođenje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, s obzirom da aktivnosti vezano uz korištenje sredstava navedenih operativnih programa kasne, a sredstva raspoređena za 2013. treba iskoristiti do konca 2016.

- 3.2. *Ministarstvo financija je navelo da je Europska komisija doznačila 13 milijuna EUR više u odnosu na sredstva koja je Republika Hrvatska uplatila u proračun EU. Vezano za iskorištenost sredstava, navelo je da je primjerenije koristiti podatke o ukupno ugovorenoj vrijednosti projekata, te da je koncem 2013. bilo ugovoreno ukupno 312.510.169,94 EUR ili 36,41% dodijeljenih sredstava. Ministarstvo financija je navelo da je u 2014. ostvaren napredak u ugovaranju projekata te je na dan 2. svibnja 2014. bilo ukupno ugovoreno 445.786.838,48 EUR ili 51,94% sredstava dodijeljenih za razdoblje 2007.-2013., što upućuje da će sredstva biti iskorištena do konca 2016. Također je navelo da za razdoblje 2014.-2020. ukupno raspoloživa sredstva iz strukturnih (ERDF i ESF) i kohezijskog fonda iznose 8.463.252 EUR.*

Ministarstvo financija je naglasilo da je za svaki operativni program imenovano upravljačko tijelo koje je odgovorno za pravodobnu provedbu programa. Ministarstvo financija, odnosno Nacionalni fond kao tijelo za ovjeravanje, odgovorno je za slanje prognoza povlačenja sredstava, pravodobno ovjeravanje troškova i slanje zahtjeva za povrat sredstava Europskoj komisiji, usko surađuje sa svim tijelima uključenim u provedbu te pruža podršku u rješavanju svih pitanja iz svog djelokruga rada. Ministarstvo financija smatra da se preporuka odnosi prije svega na upravljačka tijela i ostale institucije uključene u provedbu navedenih programa.

Navelo je da Koordinacija za EU fondove dvotjedno raspravlja o provedbi EU programa, a na mjesečnoj razini se prati izvršenje rashoda za EU projekte u državnom proračunu, te će Ministarstvo financija informirati članove Koordinacije za EU fondove o preporukama Državnog ureda za reviziju vezanim uz ubrzavanje procesa ugovaranja i provođenja projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala.

4. Račun financiranja

- 4.1. U Računu financiranja za 2013., primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 42.873.595.752,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 21.822.367.092,00 kn. Viškom primitaka nad izdacima, koji je iskazan u iznosu 21.051.228.660,00 kn, pokriven je manjak prihoda nad rashodima u iznosu 16.225.350.831,00 kn.

U okviru primitaka, iskazani su primici od zaduživanja u iznosu 42.575.625.046,00 kn, primici od primljenih otplata glavnica danih zajmova u iznosu 252.506.524,00 kn te od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 45.464.182,00 kn.

Ostvareni manjak prihoda (deficit) u 2013. u iznosu 16.225.350.831,00 kn, veći je u odnosu na 2012. (kada je iznosio 10.000.689.307,00 kn) za 6.224.661.524,00 kn ili 62,2 %.

U razdoblju od 2009. do 2013. ostvaren je manjak prihoda državnog proračuna ukupno u iznosu 63.954.125.248,00 kn. Na ostvarenje manjka utjecale su kamate na zaduživanje (na izdane vrijednosne papire, primljene kredite i zajmove) u iznosu 36.153.825.971,00 kn, te drugi rashodi u iznosu 27.800.299.277,00 kn. Rashodi za kamate za zaduživanje su u 2009. iznosili 5.225.174.439,00 kn, a u 2013. su iznosili 9.259.195.806,00 kn, što je više za 4.034.021.367,00 kn ili 77,2 %.

U razdoblju nakon 2009., promatrano na godišnjoj razini, prihodi imaju trend pada, a rashodi, osim 2012., trend rasta. Ostvareni prihodi u 2013. su za 1.717.408.698,00 kn manji u odnosu na 2009., a izvršeni rashodi su za 4.878.495.982,00 kn veći.

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2013. iznosio 195.480.602.455,00 kn, od čega su dugoročne obveze 166.061.273.088,00 kn, a kratkoročne obveze 29.419.329.367,00 kn. Dugoročne obveze se odnose na obveznice u iznosu 124.868.509.791,00 kn te dugoročne kredite i zajmove u iznosu 41.192.763.297,00 kn.

Kratkoročne obveze se odnose na trezorske zapise u iznosu 27.891.800.767,00 kn i kratkoročne kredite u iznosu 1.527.528.600,00 kn. Dug državnog proračuna je koncem 2009. iznosio 99.828.066.988,00 kn, te je do konca 2013. porastao za 95.652.535.467,00 kn ili 95,8 %. U strukturi duga državnog proračuna koncem 2009., udjel kratkoročnih obveza bio je 20,7 %, a koncem 2013. je smanjen na 15,0 %.

U razdoblju od 2009. do 2013., ukupno je ostvaren manjak prihoda u iznosu 63.953.644.140,00 kn, a dug državnog proračuna je porastao za 95.652.535.467,00 kn, što je više za 31.698.891.327,00 kn. Osim manjka prihoda, na povećanje duga utjecalo je preuzimanje pojedinih kredita, rast tečaja inozemnih valuta i drugo. Javni dug je značajno povećan u 2012. i 2013.

Osim za financiranje deficita, u 2012. dug državnog proračuna je povećan preuzimanjem obveza za kredite brodogradilišta u iznosu 9.067.943.285,00 kn, kredite KBC-a Zagreb u iznosu 1.123.765.903,00 kn, te kredite za otplatu duga umirovljenicima u iznosu 2.335.812.798,00 kn.

U 2013. dug je povećan i izdavanjem obveznica u iznosu 9.917.440.697,00 kn, radi financiranja izdataka državnog proračuna u 2014.

- Zaduzivanje i upravljanje javnim dugom

Ukupni primici od zaduživanja su ostvareni u iznosu 42.575.625.046,00 kn, od čega se na dugoročno zaduživanje odnosi 38.049.599.181,00 kn, a kratkoročno 4.526.025.865,00 kn. U 2013. zaduživanje je obavljeno u okviru iznosa propisanog odredbama članka 26. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu.

Primici od dugoročnog zaduživanja se odnose na obveznice u iznosu 27.151.899.500,00 kn i dugoročne kredite i zajmove u iznosu 10.897.699.681,00 kn. Primici od zaduživanja obveznicama su ostvareni plasiranjem obveznica na inozemnom tržištu novca i kapitala u iznosu 18.783.420.000,00 kn i domaćem tržištu u iznosu 8.368.479.500,00 kn. Na inozemnom tržištu obveznice su plasirane u dolarima, a radi zaštite od međuvalutnih tečajnih promjena, konvertirane su u eure, u travnju 2013. prema fiksnom tečaju 1,2849 USD za 1 EUR, a u studenom 2013. prema fiksnom tečaju 1,3490 USD za 1 EUR. Primici od kratkoročnog zaduživanja u iznosu 4.526.025.865,00 kn, odnose se na trezorske zapise u iznosu 2.989.305.513,00 kn i kratkoročne kredite u iznosu 1.536.720.352,00 kn.

Navedeni primici su iskazani prema neto načelu, kao razlika između ukupnih primitaka od kratkoročnog zaduživanja i izdataka za vraćanje kratkoročnog duga.

Odredbama članka 77. Zakona o proračunu, propisano je da se, uz suglasnost Vlade, zaduživanjem u tekućoj proračunskoj godini mogu stjecati sredstva potrebna za povrat državnog duga čije je dospjeće u sljedećoj proračunskoj godini, te da navedeno zaduživanje ne ulazi u ograničenje propisano zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

U studenome 2013., izdane su obveznice u iznosu 1.750.000.000 USD, odnosno 1.297.257.228 EUR, u protuvrijednosti 9.917.440.697,00 kn, radi stjecanja sredstava za vraćanje dijela državnog duga čije je dospjeće u 2014. Sredstva od dugoročnog zaduživanja obveznicama, namijenjena za vraćanje dijela državnog duga čije je dospjeće u 2014. (umanjena za diskont i naknade) uplaćena su na račun državnog proračuna u studenom 2013. u iznosu 1.276.021.127 EUR. Prema zaključnicama o depozitu u HNB-u, oročeno je 1.276.000.000 EUR od 29. studenoga do 19. prosinca 2013. uz kamatnu stopu 0,078511 % (na godišnjoj razini), a od 19. prosinca 2013. do 20. siječnja 2014. je oročeno 1.000.000.000 EUR uz kamatnu stopu 0,222 %. Preostala sredstva namijenjena za vraćanje dijela državnog duga čije je dospjeće u 2014., koncem 2013. bila su na deviznom računu državnog proračuna. Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, propisan je iznos iskazan u Računu financiranja do kojeg je u 2014. moguće zaduženje na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala.

Odredbama Zakona o proračunu nije propisan tretman zaduživanja u tekućoj godini za povrat državnog duga čije je dospjeće u sljedećoj godini, u smislu propisanog ograničenja za zaduživanje u sljedećoj godini.

Prema podacima na mrežnim stranicama Ministarstva financija, aukcije trezorskih zapisa se organiziraju prema Pravilima i uvjetima aukcije trezorskih zapisa Ministarstva financija, u skladu s objavljenim godišnjim kalendarom izdavanja, a obveznice se izdaju u skladu s godišnjim planom izdanja i donesenom odlukom Vlade.

Kalendar izdavanja trezorskih zapisa i godišnji plan izdavanja obveznica za 2013. nije objavljen na mrežnim stranicama Ministarstva financija. Posljednji kalendar izdavanja trezorskih zapisa je objavljen za 2011., a godišnji plan izdavanja obveznica za 2007. Godišnji plan izdavanja obveznica i kalendar izdavanja trezorskih zapisa trebalo bi objaviti na mrežnim stranicama, jer bi objava omogućila potencijalnim ulagačima bolje upravljanje vlastitom imovinom i obvezama, što bi moglo dodatno smanjiti trošak zaduživanja izdavanjem vrijednosnih papira.

Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011.-2013. (dalje u tekstu: Strategija), donesena je početkom 2011. Prema Strategiji, osnovni cilj zaduživanja i upravljanja javnim dugom je osiguranje financiranja državnog proračuna uz postizanje najnižih srednjoročnih i dugoročnih troškova financiranja te održavanje prihvatljive razine rizika. Osnovni ciljevi Strategije u trogodišnjem razdoblju su doprinos stabilizaciji udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu, produljenje prosječne ročnosti dospjeća i smanjenje udjela kratkoročnog duga u ukupnom dugu, uvođenje mehanizama zaštite od valutnog rizika, razvoj krivulje prinosa na domaćem i inozemnom tržištu, te kontinuirani razvoj domaćeg tržišta državnih vrijednosnih papira koje omogućuje proširenje dužničkog portfelja i smanjenje ovisnosti o inozemnim izvorima financiranja. Strategija upravljanja javnim dugom za naredno trogodišnje razdoblje u okviru koje je trebala biti izrađena analiza realizacije ciljeva iz prethodne strategije, nije donesena.

Za upravljanje portfeljem javnog duga nadležan je Sektor za upravljanje javnim dugom koji je ustrojstvena jedinica u okviru Državne riznice Ministarstva financija. U navedenom Sektoru je Služba za upravljanje javnim dugom koja prema Strategiji treba obavljati tri odvojene funkcije, i to financiranje i doticaji s tržištem; analiza, utvrđivanje strategije i kontrola rizika; te evidentiranje i otplata duga. Zbog nedostatnog broja zaposlenika, pojedini zaposlenici obavljaju poslove u okviru sve tri funkcije, a obavljanje pojedinih poslova koji se odnose na analize, strategiju i rizike je zapostavljeno.

S obzirom da je koncem 2012., od sistematiziranih 26 radnih mjesta u Sektoru za upravljanje javnim dugom bilo popunjeno 13, u okviru obavljene revizije za 2012., Državni ured za reviziju je naložio poduzeti aktivnosti na organizacijskom unaprjeđenju i kadrovskoj popunjenosti Sektora u svrhu uspostave učinkovitijeg sustava upravljanja javnim dugom. Koncem 2013. u Sektoru je bilo popunjeno devet radnih mjesta. Natječaj objavljen 2013. za popunjavanje pet radnih mjesta, do travnja 2014. nije okončan.

Dug državnog proračuna, manjak prihoda državnog proračuna te rashodi za kamate na zaduživanje, u proteklih pet godina su imali trend ubrzanog rasta. S obzirom na negativna kretanja navedenih pokazatelja te višegodišnji pad gospodarskih aktivnosti i bruto domaćeg proizvoda, postoji potreba za sve većim zaduživanjem. Potrebno je uspostaviti što učinkovitiji sustav upravljanja javnim dugom, u cilju postizanja što nižih troškova zaduživanja.

Državni ured za reviziju nalaže odredbama Zakona o proračunu odrediti tretman zaduživanja u tekućoj godini radi povrata državnog duga čije je dospijeće u sljedećoj proračunskoj godini, vezano uz ograničenja za zaduživanje u sljedećoj godini koje propisuju godišnji zakoni o izvršavanju državnog proračuna.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti Strategiju upravljanja javnim dugom za sljedeće razdoblje te poduzeti aktivnosti na kadrovskoj popunjenosti nadležne ustrojstvene jedinice u svrhu uspostave što učinkovitijeg sustava upravljanja javnim dugom.

Državni ured za reviziju predlaže na mrežnim stranicama Ministarstva financija objavljivati kalendar izdavanja trezorskih zapisa i godišnji plan izdanja obveznica radi pravodobnog informiranja potencijalnih ulagača i postizanja nižeg troška zaduživanja.

- Prodaja dionica i udjela u glavnici

Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici planirani su u iznosu 3.000.000.000,00 kn, a ostvareni u iznosu 45.464.182,00 kn. Planirani su primici od prodaje dionica Hrvatske poštanske banke d.d. i društva Croatia osiguranja d.d. Navedeni primici nisu ostvareni. U 2013. su ostvareni rashodi za usluge savjetnika za privatizaciju Hrvatske poštanske banke d.d. u iznosu 1.875.000,00 kn i usluge savjetnika za privatizaciju društva Croatia osiguranje d.d. u iznosu 5.062.500,00 kn.

Odluka o prodaji vlasničkog udjela i dokapitalizaciji Hrvatske poštanske banke d.d., po objavljenom natječaju u 2013., nije donesena. U prosincu 2013., Vlada je donijela Odluku o odabiru ponude za kupnju dijela vlasničkog udjela i dokapitalizaciju društva Croatia osiguranje d.d. Odabrana je ponuda kojom je za 39,05 % redovnih dionica ponuđeno 905.000.000,00 kn te dokapitalizacija društva sa 110.000.000 EUR. Ugovor o prodaji navedenih dionica je potpisan u ožujku 2014.

Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 45.464.182,00 kn, ostvareni su od prodaje dionica i udjela u trgovačkim društvima u javnom sektoru, a vrijednosno najznačajniji u iznosu 45.000.000,00 kn, ostvareni su od društva Hrvatsko mirovinsko osiguranje d.o.o. Navedeni primici nisu planirani.

Na temelju odluke Vlade o kupoprodaji dionica društva Jadranski naftovod d.d., od 23. prosinca 2013., zaključen je ugovor kojim CERP kupuje dionice navedenog društva od Hrvatske agencije za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata (dalje u tekstu: HANDA). Istodobno, Vlada je donijela Odluku o davanju suglasnosti za kreditno zaduženje CERP-a i Odluku o davanju mjeničnog jamstva u iznosu 606.419.480,00 kn. Ugovor o kupoprodaji dionica po cijeni od 606.419.480,00 kn je zaključen 30. prosinca 2013., a plaćanje je ugovoreno u roku dva dana.

Nakon što je CERP realizirao ugovor o kreditu u iznosu 30.000.000 EUR i ugovore o otkupu (eskontu) mjenica u iznosu 379.419.480,00 kn, sredstva su uplaćena HANDA-i. Na račun državnog proračuna HANDA je 31. prosinca 2013. uplatila 603.971.372,00 kn, što je za 2.448.108,00 kn manje od ugovorene cijene, jer su banke ustegnule naknade za kredit i eskont mjenica. Uplata je evidentirana u okviru ostalih nespomenutih prihoda po posebnim propisima. Koncem siječnja 2014., CERP nije bio u mogućnosti podmiriti obveze bankama prema ugovorima o otkupu (eskontu) mjenica, te su navedene obveze ukupno u iznosu 379.419.480,00 kn, na temelju danog mjeničnog jamstva, podmirene iz državnog proračuna. HANDA je proračunski korisnik, CERP izvanproračunski korisnik državnog proračuna, a osnivač im je Republika Hrvatska. Prema odredbama Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, djelatnosti CERP-a su, između ostalog, upravljanje dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima čiji je imatelj Republika Hrvatska, a koja nisu od strateškog i posebnog interesa, kao i upravljanje (na temelju zaključenih ugovora o upravljanju) dionicama i poslovnim udjelima trgovačkih društava čiji su imatelj pravne osobe kojih je osnivač Republika Hrvatska.

Upravljanje dionicama ne podrazumijeva da CERP dionice i udjele od navedenih pravnih osoba treba kupovati, pogotovo ako za to nema osigurana financijska sredstva. Izvanproračunski korisnik državnog proračuna CERP se zadužio za 606.419.480,00 kn za kupnju dionica od proračunskog korisnika državnog proračuna.

Sredstva u iznosu 603.971.372,00 kn su uplaćena u proračun i iskazana u okviru prihoda, što je utjecalo na smanjenje manjka prihoda državnog proračuna za navedeni iznos. Koncem siječnja 2014. iz državnog proračuna je za avalirane mjenice isplaćeno 379.419.480,00 kn, a isplaćeni iznos za mjenice je veći od primljenog, jer su banke za otkup (eskont) mjenica u prosincu 2013. zaračunale naknade i kamate. Kamatne stope banaka za eskont mjenica iznosile su od 5,7 % do 6,5 % godišnje, a naknade za eskont od 0,1 % do 0,2 %.

Prema opisanim poslovnim događajima, vidljivo je da se državni proračun zadužio posredno putem CERP-a, što prema mišljenju Državnog ureda za reviziju nije transparentan način zaduživanja.

- Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova

Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova planirane su u okviru primitaka, u iznosu 52.500.000,00 kn, a ostvarene su u iznosu 252.506.524,00 kn, što je za 200.006.524,00 kn više od planiranih. S obzirom na ostvareni iznos, primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova nisu realno planirane. Primici od primljenih otplata (povrata) glavnica danih zajmova ostvareni su od subjekata izvan javnog sektora u iznosu 126.828.512,00 kn, izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, gradskih i općinskih proračuna u iznosu 66.678.612,00 kn te od neprofitnih organizacija, građana i kućanstava u iznosu 58.999.400,00 kn.

Planirane su otplate (povrati) glavnice danih zajmova neprofitnim organizacijama, građanima i kućanstvima, dok otplate zajmova danih subjektima izvan javnog sektora, te izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna, gradskim i općinskim proračunima nisu planirane, a ostvarene su u iznosu 193.507.124,00 kn. Primljene otplate (povrate) glavnica danih zajmova potrebno je planirati u skladu s ugovorenim rokovima dospjeća odobrenih zajmova.

Iz zajma ugovorenog s IBRD-om u 2005., za financiranje Hrvatskog projekta tehnološkog razvoja, Ministarstvo financija je odobrilo beskamatne zajmove Poslovno inovacijskoj agenciji Republike Hrvatske (dalje u tekstu: agencija BICRO) u iznosu 3.747.552 EUR, Institutu Ruđer Bošković u iznosu 1.536.449 EUR i Brodarskom institutu u iznosu 1.031.840 EUR. Otplata danih zajmova je ugovorena za razdoblje od 2010. do 2020.

Agencija BICRO i Institut Ruđer Bošković su djelomično podmirili dospjele obroke zajma, a Brodarski institut nije podmirio niti jedan dospjeli obrok. Koncem 2013., dospjela potraživanja od navedenih subjekata su iznosila 1.104.870 EUR, od čega se na agenciju BICRO odnosi 770.088 EUR, Brodarski institut 257.960 EUR i Institut Ruđer Bošković 76.822 EUR.

U tijeku su dogovori vezano uz rješavanje naplate navedenih potraživanja. Nedospjela potraživanja od navedenih subjekata su iznosila 4.429.004 EUR. Potraživanja su evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Državni ured za reviziju nalaže planirati primljene otplate (povrate) glavnica danih zajmova u skladu s ugovorenim rokovima dospijea, te pravodobno poduzimati mjere za naplatu dospjelih potraživanja za dane zajmove.

- Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova

Odredbama članka 71. Zakona o proračunu je propisano da se zakonom o izvršavanju državnog proračuna utvrđuje gornji iznos novog zaduženja kao i obveza s osnove tekućih otplata državnog duga. Odredbom članka 26. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu je propisano da tekuće otplate glavnice iskazane u Računu financiranja u iznosu 15.571.902.518,00 kn te pripadajuće kamate, imaju u izvršavanju proračuna prednost pred svim ostalim rashodima i izdacima.

Planirani izdaci za tekuće otplate glavnice se odnose na otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu 11.571.902.518,00 kn i izdanih vrijednosnih papira u iznosu 4.000.000.000,00 kn.

Ukupni izdaci za tekuće otplate glavnice izvršeni su u iznosu 12.135.874.484,00 kn, a odnose se na otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 4.000.000.000,00 kn, te primljene kredite i zajmove u iznosu 8.135.874.484,00 kn.

Ukupni izdaci za tekuće otplate glavnice su izvršeni u iznosu 12.135.874.484,00 kn, što je za 3.436.028.034,00 kn ili 22,1 % manje od propisanog iznosa.

U okviru izdataka za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova, na stvarno otplaćene glavnice kredita i zajmova se odnosi 3.625.170.138,00 kn, dok se 4.510.704.346,00 kn odnosi na refinanciranje, odnosno produženje rokova otplate dospjelih glavnica preuzetih kredita brodogradilišta i drugih kredita. Na refinanciranje preuzetih kredita brodogradilišta se odnosi 4.473.219.042,00 kn, a njihova otplata nije bila planirana za 2013., iako su dospijevali na naplatu. Ugovorima i dodacima ugovorima o kreditima rokovi otplate su produženi za sljedeće četiri godine, što ima za posljedicu dodatne troškove kamata. Iznos navedenih refinanciranih glavnica kredita iskazan je u okviru primitaka od zaduživanja i uključen u propisano ograničenje za zaduživanje, a također je iskazan i u okviru izdataka za otplatu glavnica primljenih kredita i zajmova.

Osim refinanciranih kredita, iskazanih u Računu financiranja u okviru primitaka od zaduživanja i izdataka za otplatu glavnica primljenih kredita i zajmova, refinancirani su i drugi krediti, što nije iskazano u Računu financiranja. Prema dodacima ugovorima, odgođeni su rokovi otplate dijela dospjelih glavnica za tri sindicirana kredita u iznosu 853.089.932 EUR, od čega je u Računu financiranja u okviru primitaka i izdataka evidentirano 5.024.294 EUR (odnosi se na promjenu suaranzera), a nije evidentirano 848.065.638 EUR, što je u protuvrijednosti 6.373.440.600,00 kn. Za 2013. su planirane otplate glavnica navedenih kredita u iznosu 7.528.365.000 kn, a izvršene u iznosu 1.142.795.905,00 kn, što je za 6.385.569.095,00 kn manje od planiranih. Rokovi otplate neotplaćenih dospjelih glavnica sindiciranih kredita su produženi te dospijevaju na naplatu od 2014. do 2016., što ima za posljedicu dodatne troškove kamata i naknada za prolongiranje.

Ministarstvo financija različito postupaju vezano uz iskazivanje podataka u slučajevima refinanciranja kredita, s obzirom da su pojedini iskazani u Računu financiranja, a pojedini nisu. Proračunskim propisima nije jasno određeno na koji način neizvršavanje planiranih izdataka za tekuće otplate glavnica i refinanciranje, odnosno produženje rokova otplate dospjelih glavnica kredita, utječe na Račun financiranja, vezano uz iskazivanje primitaka i izdataka, u smislu propisanih ograničenja za zaduživanje.

Državni ured za reviziju nalaže tekuće otplate glavnica izvršavati u skladu s iznosom utvrđenim godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna te im dati prednost pred svim drugim rashodima i izdacima. Državni ured za reviziju nalaže jasno propisati na koji način neizvršavanje planiranih izdataka za tekuće otplate glavnica, odnosno produženje rokova otplate dospjelih glavnica kredita, utječe na Račun financiranja vezano uz iskazivanje primitaka i izdataka, u smislu propisanih ograničenja za zaduživanje.

4.2. *Ministarstvo financija je prihvatilo nalaze koji se odnose na Račun financiranja. Navelo je da će pri izradi sljedećih izmjena i dopuna Zakona o proračunu, predložiti da se pobliže propiše tretman zaduživanja u tekućoj godini radi povrata državnog duga čije je dospijeće u sljedećoj proračunskoj godini.*

Ministarstvo financija je navelo da je HANDA osnovana 2006. odredbama Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata (NN 57/06, 18/11 i 144/12) te da je od osnivanja do 31. prosinca 2012. imala tretman neprofitne organizacije. U tom razdoblju obvezne zalihe nafte i naftnih derivata su financirane iz naknade za financiranje rada HANDA-e, a iznos naknade je odlukom određivala Vlada za svaku godinu. Naknadu su uplaćivali proizvođači i uvoznici nafte i naftnih derivata. Uredbom o pojedinim pitanjima u vezi djelatnosti Hrvatske agencije za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata (Narodne novine 64/09) regulirano je namjensko trošenje sredstava za formiranje i skladištenje obveznih zaliha nafte i naftnih derivata HANDA-e, kojim se, između ostaloga, smatra i stjecanje dionica i poslovnih udjela u trgovačkim društvima registriranim sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, koja se temeljem dozvole Hrvatske energetske regulatorne agencije bave energetskom djelatnošću skladištenja nafte i naftnih derivata, na način kojim će se osigurati udio HANDA-e u temeljnom kapitalu društva od najmanje 25%, zajedno s upravljačkim pravima razmjernim tom udjelu. Ministarstvo financija je nadalje navelo da je temeljem navedenog, HANDA u 2009. stekla dionice JANAF-a. Od 1. siječnja 2013. HANDA je postala proračunski korisnik državnog proračuna i od tada se njezin rad i obvezne zalihe nafte i naftnih derivata financiraju iz sredstava državnog proračuna. U prosincu 2013. Vlada je donijela Odluku o prodaji dionica JANAF-a CERP-u jer temeljem izmjena Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata, HANDA više ne može biti vlasnik dionica. Sredstva od prodaje dionica uplaćena su na račun državnog proračuna.

Vezano uz nalaz koji se odnosi na primljene otplate glavnica danih zajmova, Ministarstvo financija je navelo da su u 2013. obvezu za otplate (povrate) imali Hrvatske vode, BICRO, Institut Ruđer Bošković i Brodarski institut. Od Hrvatskih voda ukupno je naplaćeno 92.049.272,00 kn, od čega se 66.197.192,00 kn odnosi na potraživanja iz 2013., a 25.852.080,00 kn na potraživanja iz 2012. Obrazložilo je da su potraživanja iz 2012. naplaćena tek u 2013. zbog dugotrajnog postupka izmjene ugovora s Hrvatskim vodama, temeljem kojeg obavljaju otplatu zajma.

Nadalje je navelo da je od Instituta Ruđer Bošković u 2013. naplaćeno jedno od dva potraživanja, da potraživanja od Brodarskog instituta i BICRO-a po osnovi danog zajma nisu naplaćena te da je poduzimanje mjera za naplatu dospjelih potraživanja u tijeku.

5. Državna jamstva

5.1. Propisi koji su određivali postupke i uvjete davanja državnih jamstava u 2013. su Zakon o proračunu i Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu. Do 1. srpnja 2013., u navedenom smislu se primjenjivala i Odluka o objavljivanju pravila o državnoj potpori u obliku jamstava (Narodne novine 39/09) koja je prestala važiti stupanjem na snagu Zakona o državnim potporama (Narodne novine 72/13 i 141/13). Odredbama članka 80. Zakona o proračunu je propisano da Odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora.

Prema evidencijama Ministarstva financija, aktivna jamstva su koncem 2013. iznosila 53.789.516.841,00 kn, s krajnjim rokom dospjeća 2037. Vrijednosno najznačajnija jamstva u iznosu 44.084.090.265,00 kn, dana su na zahtjev subjekata iz sektora prometa. Od ukupnih aktivnih jamstva, protestirana jamstva iznose 2.755.034.359,00 kn ili 5,1 %, od čega se 2.511.121.819,00 kn odnosi se na jamstva dana društvima iz sektora prometa (društva iz grupe HŽ). U odnosu na stanje koncem 2012., iznos protestiranih jamstava je veći za 1.125.228.851,00 kn ili 69,0 %, čime se povećava rizik za državni proračun koji nastaje po osnovi danih jamstava.

Potencijalne obveze na temelju danih jamstava koncem 2013. su evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru izvanbilančne evidencije, u iznosu 59.000.337.544,00 kn, što je za 3.899.283.628,00 kn ili 7,1 % više u odnosu na stanje koncem 2012. U iznos potencijalnih obveza su uključena i jamstva za kredite HBOR-a, za koje na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine 136/06 i 25/13), jamči Republika Hrvatska. Potencijalne obveze prema pojedinim jamstvima za kredite od međunarodnih financijskih institucija su manje od evidentiranih u analitičkim evidencijama o aktivnim jamstvima, jer pojedini krediti za koje su jamstva dana nisu u cijelosti iskorišteni.

Izdaci iz jamstvene zalihe na ime protestiranih jamstava, izvršeni su u iznosu 389.681.567,00 kn, što je za 82.318.433,00 kn ili 17,4 % manje od planiranih, te za 27,1 % manje u odnosu na 2012. Vrijednosno najznačajniji izdaci iz jamstvene zalihe u iznosu 344.963.237,00 kn, odnose se na plaćanja prema protestiranim jamstvima za društva iz sektora prometa (društva iz grupe HŽ i Croatia Airlines d.d.). U 2013. su naplaćena potraživanja za isplaćena jamstva naplatom 35.758.884,00 kn, pretvaranjem potraživanja u ulog u iznosu 317.452.229,00 kn i stjecanjem nekretnina dužnika u iznosu 43.881.533,00 kn. Na temelju odluka Vlade i Sporazuma o uređenju međusobnih odnosa između Ministarstva i dužnika, u predstečajnim nagodbama su otpisana potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 187.263.047,00 kn.

Potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate za isplaćena jamstva, evidentirana su koncem 2013. u iznosu 4.473.427.931,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2012., veća su za 1.266.701.612,00 kn ili 39,5 %. Na značajno povećanje potraživanja utjecalo je evidentiranje potraživanja od Brodogradilišta Kraljevica d.d. u stečaju u iznosu 1.343.887.022,34 kn. Prema Sporazumu o uređenju međusobnih odnosa u postupku provedbe programa restrukturiranja brodogradilišta iz veljače 2012., Ministarstvo financija je preuzelo obveze za kredite brodogradilišta, što je imalo obilježje državne potpore. Budući da su u pitanju radnje vezane uz privatizaciju, sadržane u Programu restrukturiranja brodogradilišta, zadržano je pravo potraživanja po osnovi preuzetih obveza. S obzirom da je nad brodogradilištem pokrenut stečajni postupak, za preuzete obveze su prijavljena potraživanja iz stečajne mase i evidentirana u okviru potraživanja za isplaćena jamstva.

U prosincu 2013. Vlada je donijela odluke o davanju suglasnosti Ministarstvu financija za preuzimanje obveza za kredite društava HŽ Infrastruktura d.o.o. i HŽ Putnički prijevoz d.o.o., za koja su dana jamstva, te o povećanju temeljnog kapitala navedenih društava za iznos preuzetih obveza i iznos potraživanja za isplaćena jamstva.

Na temelju odluka, preuzimanjem obveza za kredite u iznosu 1.595.348.060,00 kn i pretvaranjem potraživanja za isplaćena jamstva u udjele u iznosu 101.461.369,00 kn, kapital javnog dobra društva HŽ Infrastruktura d.o.o. treba povećati za 1.418.375.105,00 kn, a udjele u temeljnom kapitalu društva HŽ Putnički prijevoz d.o.o za 278.434.324,00 kn. Početkom 2014. u tijeku je procedura ugovaranja o preuzimanju obveza za kredite navedenih društava te o pretvaranju potraživanja u udjele.

- Dana državna jamstva

Prema popisu danih državnih jamstava, u 2013. je dano jedanaest financijskih jamstava u ukupnom iznosu 6.043.306.573,00 kn. U odnosu na 2012., vrijednost danih jamstava je veća za 452.401.637,00 kn ili 8,1 %. Deset jamstava u iznosu 5.901.120.199,00 kn, dano je na temelju odluka Vlade, a jedno u iznosu 142.186.374,00 kn, na temelju Zakona o potvrđivanju ugovora o jamstvu između Republike Hrvatske i Europske banke za obnovu i razvoj, za financiranje Projekta obnove infrastrukture luke Split (Narodne novine, Međunarodni ugovori 3/13).

Odredbama članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, propisano je da Vlada u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija, te da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2013. godinu iznosi 4.500.000.000,00 kn, od čega se 2.500.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna. Također je propisano da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prethodnih godina za koje je bilo dano jamstvo.

Na temelju odluka Vlade, dano je deset jamstava, od čega izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna tri u iznosu 1.462.274.063,00 kn, a drugim subjektima sedam u iznosu 4.438.846.136,00 kn. Jamstva su dana za kredite kojima se refinanciraju obveze iz ranijih godina za koje su bila dana jamstva te za podmirenje novih obveza.

Izvanproračunskim korisnicima (društvu Hrvatske ceste d.o.o.) jamstva su dana u manjem iznosu od propisanog, a drugim subjektima u većem iznosu od propisanog. Jamstva drugim subjektima su propisana u iznosu 2.000.000.000,00 kn, a dana su u iznosu 4.438.846.136,00 kn. U zahtjevima za izdavanje jamstava nije naznačeno koji iznos se odnosi na refinanciranje obveza, a koji na nove obveze, odnosno novo jamstvo, što također nije moguće precizno odrediti ni iz dokumentacije priložene zahtjevu. Prema priloženoj dokumentaciji, za podmirenje novih obveza navedenim subjektima dana su jamstva najmanje u iznosu 2.135.300.000,00 kn, što je za 135.300.000,00 kn više od propisanog iznosa.

Osim navedenih danih državnih jamstava, jednom izvanproračunskom korisniku su dana četiri mjenična jamstva u iznosu 606.419.480,00 kn, od kojih su tri u iznosu 379.419.480,00 kn isplaćena u siječnju 2014. na teret državnog proračuna. Navedena mjenična jamstva nisu uključena u Izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, što je trebalo učiniti.

U 2013. je za dana jamstva naplaćena provizija u iznosu 3.542.628,00 kn, od čega se 2.828.124,00 kn odnosi na tri jamstva dana ranijih godina i 714.504,00 kn za jedno jamstvo dano u 2013. Za tri jamstva dana izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna iz sektora prometa i sedam jamstava danih drugim subjektima iz sektora prometa, provizija nije naplaćena.

Prema pisanom obrazloženju Ministarstva financija, za jamstva dana subjektima iz sektora prometa provizija nije obračunana i naplaćena jer po mišljenju nadležnog ministarstva (a na temelju mišljenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja), navedena jamstva ne predstavljaju državnu potporu s obzirom da se radi o infrastrukturi koja je u naravi javno dobro. Odredbama članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu je propisano da se na dana nova financijska jamstva zaračunava provizija u skladu s propisima kojima se uređuju državne potpore u obliku jamstava.

Također je u odlukama Vlade o davanju državnog jamstva i u ugovorima o izdavanju jamstva, navedeno da je korisnik kredita prije izdavanja izjave o jamstvu obavezan uplatiti proviziju. S obzirom da su postojeći propisi o jamstvima načelno i općenito uređivali navedeno područje, obavljenom revizijom za 2012., Državni ured za reviziju je naložio jasno i razumljivo propisati način obračuna provizije za sve vrste državnih jamstava. Odredbama članka 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, propisano je da je tražitelj jamstva dužan dostaviti dokumentirani zahtjev nadležnom ministarstvu, koje dokumentirani zahtjev zajedno s provizijom i ostalim potrebnim elementima jamstva koje odredi, treba u roku od 45 dana dostaviti Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja radi davanja mišljenja i prijave Europskoj komisiji, u skladu s odredbama zakona kojima su uređene državne potpore. Međutim, odredbama navedenog zakona nije propisano u kojim se slučajevima provizija ne plaća te način obračuna za slučajeve kada se provizija plaća.

Državni ured za reviziju nalaže nova financijska jamstva davati do iznosa utvrđenog godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Nadalje, nalaže zahtijevati od tražitelja jamstva da u zahtjevu za dobivanje suglasnosti za kreditno zaduženje i izdavanje državnog jamstva, navede podatke o jamstvu za dio kredita kojim se refinanciraju kreditne obveze za koje su ranije dana jamstva, a posebno podatke o jamstvu za nove kreditne obveze.

Državni ured za reviziju nalaže u Izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, uključiti i dana mjenična jamstva, s obzirom da imaju obilježje jamstva. Državni ured za reviziju nalaže propisima jasno definirati slučajeve u kojima se ne obračunava provizija za dana jamstva te vrstu jamstava i način obračuna provizije za jamstva koja podliježu plaćanju provizije.

5.2. *Ministarstvo financija je prihvatilo nalaz.*

6. Proračunska zaliha

6.1. Korištenje sredstava proračunske zalihe je propisano odredbama Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu.

Odredbama članka 56. Zakona o proračunu je propisano 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 se koriste 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.

Odredbama članka 11. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, propisano je da je korisnik sredstava proračunske zalihe dužan Ministarstvu financija dostaviti izvještaj o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku dodijeljenih sredstava proračunske zalihe, te da je neutrošena sredstva proračunske zalihe korisnik dužan vratiti u proračunsku zalihu.

Državnim proračunom za 2013. je planirana proračunska zaliha u iznosu 200.000.000,00 kn, a isplaćeno je 142.347.997,00 kn, što je za 57.652.003,00 kn ili 28,8 % manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu kada su iz proračunske zalihe financirani rashodi u iznosu 139.090.811,00 kn, utrošeno je više 3.257.186,00 kn. Isplaćena sredstva iz proračunske zalihe u iznosu 87.325.623,70 kn se odnose na sudske presude, nagodbe, arbitraže i rente, a 55.022.373,30 kn se odnosi na troškove održavanja referenduma, usluge odvjetnika, servis službenog zrakoplova i drugo.

Revizijom je utvrđeno da su sredstvima proračunske zalihe financirani rashodi koji su se mogli predvidjeti ili se kontinuirano provode, stoga su trebali biti planirani. To se odnosi na rashode u vezi arbitražnog postupka s Republikom Slovenijom u iznosu 11.986.062,00 kn, servis službenog zrakoplova u iznosu 6.192.126,00 kn i članarine prema UNESCO-u u iznosu 2.154.495,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže sredstva proračunske zalihe koristiti u skladu s odredbama Zakona o proračunu, za financiranje rashoda koje nije bilo moguće predvidjeti i onih za koje nisu planirana dostatna sredstva.

- 6.2. *Ministarstvo financija je prihvatilo nalaz i navelo da je odredbom članka 11. stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu propisano da o korištenju sredstava proračunske zalihe odlučuje Vlada. Iako je navedenim člankom predviđeno da predsjednik Vlade može raspolagati sredstvima proračunske zalihe do pojedinačnog iznosa 500.000,00 kuna, a ministar financija do pojedinačnog iznosa 100.000,00 kuna, tijekom 2013. sredstva proračunske zalihe su doznačavana isključivo temeljem rješenja Vlade. Obrazložilo je da su se navedena rješenja donosila na prijedlog nadležnih ministarstava te da je Ministarstvo financija doznačavalo sredstva u skladu sa zaprimljenim rješenjima.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbe članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu i izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje je li Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima, te jesu li dosljedno primijenjene odredbe zakona i propisa koji uređuju proračunska pravila.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Nalozi i preporuke koji su dani u okviru obavljene revizije Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012., a odnose se na strateško planiranje, podatke o potraživanjima za prihode državnog proračuna i vrijednosti državne imovine u Glavnoj knjizi državnog proračuna, provedbene propise, dana nova financijska jamstva i obračun provizije za državna jamstva te sredstva proračunske zalihe, nisu izvršeni.
 - Obveza sastavljanja financijskih izvještaja za proračun, te obveza sastavljanja izvještaja o izvršenju proračuna, propisana je odredbama Zakona o proračunu. Navedeni izvještaji se sastavljaju na temelju podataka iz Glavne knjige državnog proračuna. U Glavnoj knjizi državnog proračuna, pri evidentiranju prihoda koji se odnose na pomoći iz izvora financiranja Fondovi EU i Ostali programi EU, nije dosljedno primijenjeno propisano računovodstveno načelo. Navedeni se prihodi ne priznaju u trenutku naplate kako je propisano, nego u trenutku trošenja sredstava, zbog čega su iskazani prihodi iz navedenih izvora jednaki rashodima.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna i financijskim izvještajima nisu iskazani podaci o potraživanjima za vrijednosno najznačajnije prihode državnog proračuna (porezi, doprinosi, posebni porezi). Pojedina potraživanja za poreze i druga javna davanja, primjenom odredbi pojedinih zakona i drugih propisa mogu biti otpisana, reprogramirana te naplaćena nekretninama, udjelima i dionicama ili prijebojem međusobnih potraživanja, što podrazumijeva obvezu evidentiranja u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima. Na temelju Općeg poreznog zakona i Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, u 2013. su otpisana potraživanja za poreze s obračunanim kamatama u iznosu 5.460.534.607,05 kn. Na temelju navedenih zakona, naplaćena su potraživanja za poreze stjecanjem nekretnina u iznosu 143.496.647,51 kn i stjecanjem udjela u iznosu 301.603.448,60 kn. Na temelju Pravilnika o uvjetima, načinu i postupku prijeboja potraživanja prema državnom proračunu s poreznim dugom, obavljen je prijeboj u iznosu 89.786.514,36 kn. Na temelju odluka Vlade i sporazuma o uređenju međusobnih odnosa između Ministarstva financija i dužnika u predstečajnim nagodbama, otpisana su potraživanja za isplaćena jamstva s pripadajućim kamatama u iznosu 187.263.047,00 kn. Nadalje, potraživanja za isplaćena jamstva s pripadajućim kamatama su naplaćena pretvaranjem potraživanja u ulog u iznosu 317.452.229,00 kn i stjecanjem nekretnina u iznosu 43.881.533,00 kn. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima opisane poslovne promjene nisu evidentirane, a imale su utjecaja na prihode, rashode i imovinu državnog proračuna.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna također nema podataka o državnoj imovini za čiju dostavu je nadležan Državni ured za upravljanje državnom imovinom. Registar državne imovine kao projekt čija je uspostava, između ostalog trebala ponuditi i rješenja vezano uz evidentiranje državne imovine u Glavnoj knjizi i financijskim izvještajima državnog proračuna, ne provodi se na zadovoljavajući način.

Prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, prihodi i rashodi se iskazuju prema modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, koje između ostalog znači, da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi, a rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnosi, neovisno o plaćanju. U polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna prihodi i rashodi se iskazuju primjenom novčanog načela, što znači da se poslovni događaji evidentiraju u trenutku primitka, odnosno odljeva novca, stoga je i financijski rezultat iskazan kao razlika između novčanih primitaka i izvršenih plaćanja. Propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo nisu propisana računovodstvena načela koja treba primijeniti pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna. Manjak prihoda opće države u Godišnjem izvještaju za 2013., iskazan je na temelju podataka koji proizlaze iz primjene različitih računovodstvenih načela koje proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjuju u priznavanju prihoda i rashoda, stoga podaci o manjku prihoda na razinama opće države, nisu pouzdani.

Propisani kriteriji za utvrđivanje statusa proračunskog i izvanproračunskog korisnika, ne primjenjuju se dosljedno, jer više subjekata ispunjava uvjete za upis u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika, a nisu upisani u Registar. Pravilno određivanje statusa proračunskog i izvanproračunskog korisnika je važno je zbog određivanja obuhvata subjekata vezano uz praćenje statističkih pokazatelja konsolidirane opće države.

Pravila i procedure u pripremi, odobravanju i praćenju investicijskih projekata (ulaganja u dugotrajnu materijalnu i nematerijalnu imovinu, ulaganja u izobrazbu i osposobljavanje, razvoj novih tehnologija) koji se financiraju proračunskim sredstvima, nisu normativno regulirana. Izostanak normativnog reguliranja u okviru provedbenih dijelova zakona, otvara prostor za neučinkovito operativno upravljanje proračunskim sredstvima, različito tumačenje pojedinih odredaba zakona u cjelini, što posljedično može djelovati na financijsku disciplinu i alokaciju proračunskih sredstava. (točka 2. Nalaza)

- Odredbama članka 77. Zakona o proračunu, propisano je da se, uz suglasnost Vlade, zaduživanjem u tekućoj proračunskoj godini mogu stjecati sredstva potrebna za povrat državnog duga čije je dospijeće u sljedećoj proračunskoj godini, te da navedeno zaduživanje ne ulazi u ograničenje propisano zakonima o izvršavanju državnog proračuna. Tretman zaduživanja u tekućoj godini za povrat državnog duga u sljedećoj proračunskoj godini u smislu propisanog ograničenja za zaduživanje u sljedećoj godini, nije propisan.

Početakom 2011. je donesena Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011.-2013. Za naredno trogodišnje razdoblje, nije donesena Strategija upravljanja javnim dugom. Dug državnog proračuna, manjak prihoda državnog proračuna te rashodi za kamate na zaduživanje, u proteklih pet godina su imali trend ubrzanog rasta. S obzirom na negativna kretanja navedenih pokazatelja te višegodišnji pad gospodarskih aktivnosti i bruto domaćeg proizvoda, postoji potreba za sve većim zaduživanjem. Sustav upravljanja javnim dugom nije dovoljno učinkovit zbog nedovoljnog broja zaposlenika u organizacijskoj jedinici Ministarstva financija u čijoj nadležnosti su poslovi upravljanja portfeljem javnog duga. Pojedini zaposlenici obavljaju poslove u okviru više funkcija, a obavljanje pojedinih poslova je zapostavljeno.

Na temelju odluke Vlade, CERP je od HANDA-e kupio dionice društva Jadranski naftovod d.d., a sredstva za plaćanje dionica je pribavio zaduživanjem. Sredstva od prodaje dionica u iznosu 603.971.372,00 kn HANDA je uplatila u državni proračun što je iskazano u okviru prihoda i utjecalo na smanjenje manjka prihoda državnog proračuna za navedeni iznos. S obzirom da CERP nije bio u mogućnosti podmiriti obveze vezane uz zaduživanje koje su dospjele u siječnju 2014. u iznosu 379.419.480,00 kn, navedene obveze su podmirene iz državnog proračuna. Za navedenu kupoprodaju dionica državni proračun se zadužio posredno putem CERP-a, što nije transparentan način zaduživanja. Ukupni izdaci za tekuće otplate glavnice su izvršeni u iznosu 12.135.874.484,00 kn, što je za 3.436.028.034,00 kn manje od propisanog iznosa. Ministarstvo financija različito postupa vezano uz iskazivanje podataka u slučajevima refinanciranja kredita.

Refinancirani krediti preuzeti od brodogradilišta iskazani su u Računu financiranja u iznosu 4.473.219.042,00 kn, a refinancirani sindicirani krediti u iznosu 848.065.638 EUR (protuvrijednost 6.373.440.600,00 kn) nisu iskazani u Računu financiranja.

Odredbama Zakona o proračunu nije jasno propisano na koji način neizvršavanje planiranih izdataka za tekuće otplate glavnica i refinanciranje, odnosno produženje rokova otplate dospjelih glavnica kredita, utječe na Račun financiranja, vezano uz iskazivanje primitaka i izdataka, u smislu propisanih ograničenja za zaduživanje. (točka 4. Nalaza)

- Odredbama članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, propisano je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2013. godinu iznosi 4.500.000.000,00 kn, od čega se 2.500.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

Također je propisano da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prethodnih godina za koje je bilo dano jamstvo. Na temelju odluka Vlade, dano je deset jamstava, od čega izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna 1.462.274.063,00 kn, a drugim subjektima 4.438.846.136,00 kn. Jamstva drugim subjektima su propisana u iznosu 2.000.000.000,00 kn, a dana su u iznosu 4.438.846.136,00 kn. U zahtjevima za izdavanje jamstava nije naznačeno koji iznos se odnosi na refinanciranje obveza, a koji na nove obveze, odnosno novo jamstvo, što također nije moguće precizno odrediti ni iz dokumentacije priložene zahtjevu.

Prema priloženoj dokumentaciji, za podmirenje novih obveza navedenim subjektima su dana jamstva najmanje u iznosu 2.135.300.000,00 kn, što je za 135.300.000,00 kn više od propisanog iznosa. Osim navedenih jamstava, jednom izvanproračunskom korisniku su dana četiri mjenična jamstva u iznosu 606.419.480,00 kn, od kojih su tri u iznosu 379.419.480,00 kn isplaćena u siječnju 2014. na teret državnog proračuna. Navedena mjenična jamstva nisu uključena u Izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima.

Za tri jamstva dana izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna iz sektora prometa i sedam jamstava danih drugim subjektima iz sektora prometa, provizija nije naplaćena jer prema mišljenju nadležnog ministarstva, navedena jamstva ne predstavljaju državnu potporu s obzirom da se radi o infrastrukturi koja je u naravi javno dobro. Zakonskim odredbama nije propisano u kojim se slučajevima provizija ne plaća te način obračuna za slučajeve kada se provizija plaća. (točka 5. Nalaza)

- Korištenje sredstava proračunske zalihe je propisano odredbama Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu. Osim za namjene propisane zakonima, sredstvima proračunske zalihe su financirani rashodi koji su se mogli predvidjeti ili se kontinuirano provode, stoga su mogli biti planirani. (točka 6. Nalaza).

4. Sustav financijskog izvještavanja za državni proračun je određen Zakonom o proračunu i provedenim propisima. Prema navedenom Zakonu, Ministarstvo financija sastavlja godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna i dostavlja ga Vladi do 1. svibnja tekuće godine za proteklu godinu.

Vlada podnosi Hrvatskom saboru godišnji izvještaj do 1. lipnja, koji se nakon donošenja objavljuje u Narodnim novinama. Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna su propisani sadržaj i obveznici izrade navedenog izvještaja.

Poseban značaj i važnost u procesu planiranja ima povezivanje strateškog i proračunskog planiranja koje podrazumijeva povezivanje ciljeva i načina ostvarenja iz strateškog plana s programima, odnosno aktivnostima i projektima u financijskim planovima. Limiti utvrđeni Smjernicama ekonomske i fiskalne politike, koje korisnici raspoređuju na planirane programe, odnosno aktivnosti i projekte, često nisu dostatni za realizaciju programskih ciljeva utvrđenih strateškim dokumentima. Osim toga, financijski planovi korisnika državnog proračuna se nerijetko mijenjaju tijekom proračunske godine kao posljedica izmjena i dopuna državnog proračuna. Navedene okolnosti dovode u pitanje i ispunjenje ciljanih vrijednosti. U proces strateškog planiranja uveden je i proces upravljanja rizicima koji podrazumijeva utvrđivanje i procjenu rizika, postupanje po rizicima te praćenje i izvještavanje o upravljanju rizicima.

U cilju unaprjeđenja i modernizacije proračunskih procesa, realizirane su i određene aktivnosti vezano uz izvršavanje proračuna, pri čemu je potrebno posebno naglasiti integraciju informacijskih sustava područnih riznica s informacijskim sustavom Državne riznice.

Nastavkom realizacije spomenutog procesa osigurava se cjelovitost i točnost podataka o obvezama u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Nadalje, projektom izgradnje jedinstvenog deviznog računa i automatizacije deviznog platnog prometa u HNB-u, planiran je prijenos poslova platnog prometa s inozemstvom iz poslovnih banaka u HNB. U travnju 2013., projekt je bio spreman za produkcijski rad, čime je riješen ključni nedostatak postojećeg procesa u kojem je procedura plaćanja odvojena od procedura evidentiranja podmirenih obveza u izvještajnom sustavu Državne riznice. Također, u tijeku je provedba projektnog zadatka Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje koja uključuje analizu trenutnog stanja informacijskih sustava za financijsko upravljanje proračunskih korisnika državnog proračuna treće razine organizacijske klasifikacije (muzeji, državni arhivi, sveučilišta, sudovi, centri za socijalnu skrb) koji ne posluju preko računa državnog proračuna, te preporuke za njihovo povezivanje sa sustavom državne riznice (tehnička rješenja i procjena sredstava potrebnih za njihovu primjenu). Cilj je da svi prihodi i rashodi proračunskih korisnika državnog proračuna budu obuhvaćeni državnim proračunom, a ovaj projektni zadatak je prvi korak u ostvarenju navedenog cilja. Navedeni su projekti nastavak provedbe strateških mjera koje su definirane Strategijom unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007.-2011., a dio pokrenutih projekata predstavljaju nove aktivnosti. Sustav državne riznice potrebno je i nadalje razvijati, posebno s aspekta prilagodbe zahtjevima koji proizlaze iz članstva Republike Hrvatske EU, koja u navedenom smislu podrazumijeva prilagodbu sveukupnog računovodstveno-informacijskog sustava statističkim zahtjevima EU.

Uspostavom Registra zaposlenih u javnom sektoru, ispunjeni su preduvjeti za dogradnju sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru (dalje u tekstu: COP). Cilj uspostave COP-a je izgradnja sustava koji će, osim obračuna plaća za zaposlenike svih institucija javnog sektora po jedinstvenim pravilima, omogućiti kvalitetno izvješćivanje o isplaćenim plaćama na razini cijelog sustava, institucija i pojedinačno zaposlenika.

U veljači 2013. putem COP-a je izvršen prvi obračun plaće (za siječanj 2013.) za pojedina tijela državne uprave. Do ožujka 2014., putem COP-a su isplaćene plaće za 78 152 zaposlenika u 473 institucije. U sljedećoj fazi, do isplate plaće za lipanj 2014., planirano je uključivanje u sustav COP-a 133 026 zaposlenika iz sustava zdravstva, obrazovanja i znanosti, kojim će se obuhvatiti 1 617 institucija. Posljednja faza predviđa uključivanje 9 892 zaposlenika u 122 institucije.

Nadzor nad cijelim informacijskim sustavom za elektroničko vođenje podataka o zaposlenicima u javnom sektoru i upravljanje ljudskim potencijalima te centralni obračun plaća za sve zaposlenike u obuhvatu Registra zaposlenih u javnom sektoru, obavljaju Ministarstvo financija i Ministarstvo uprave u ime Vlade. U provedbi navedenog projekta prisutne su poteškoće, koje su dijelom posljedica nedovoljne pripremljenosti te nejasno utvrđenih nadležnosti između navedenih ministarstava.

Okončanjem navedenih projekata te primjenom njihovih rezultata, očekuju se značajna poboljšanja proračunskih procesa u cjelini. U svrhu smanjenja rizika upravljanja pojedinim proračunskim procesima, potrebno je osigurati dodatne organizacijske i administrativne kapacitete.

Nepravilnosti i propusti utvrđeni revizijama prethodnih godina koji nisu otklonjeni, te nepravilnosti i propusti utvrđeni revizijom za 2013., dijelom su posljedica nezadovoljavajućeg funkcioniranja sustava unutarnjih financijskih kontrola, te su utjecali na izražavanje uvjetnog mišljenja.