



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2015. GODINU

Zagreb, svibanj 2016.

SAŽETAK	i
I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2015. GODINU	2
Državni proračun za 2015.	2
Izvršenje državnog proračuna za 2015.	9
II. REVIZIJA ZA 2015.	18
Ciljevi i područja revizije	18
Metode i postupci revizije	18
Nalaz za 2015.	19
III. MIŠLJENJE	59

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 2015. 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 2015. godinu izraženo je **uvjetno mišljenje**.

Revizijom je utvrđeno:

- a) Dio nepravilnosti utvrđenih revizijom za ranije godine, ponovljen je i u 2015. Provedbeni propisi čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu, a odnose se na Pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa i Uredbu o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija, nisu doneseni. Na mrežnim stranicama Ministarstva financija nisu objavljeni obrasci koje davatelji državnih potpora trebaju popuniti u svrhu obavijesti, odnosno prijave EK. Dokumentacija priložena uz zahtjeve za izdavanje jamstva je nepotpuna, a propisima nisu jasno regulirani uvjeti i način obračuna provizije za jamstva. U Godišnjem izvještaju za 2015., iskazan je deficit opće države prema nacionalnoj metodologiji, na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih osnova koje proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjuju u priznavanju prihoda i rashoda, stoga iskazani podaci o deficitu opće države nisu pouzdani.
- b) Izvršenje pojedinih prihoda i rashoda te primitaka i izdataka, značajno odstupa od plana. Za proračunske korisnike u socijalnoj skrbi iz nadležnosti Ministarstva socijalne politike i mladih, nisu planirani prihodi izuzeti od uplate na račun državnog proračuna te pripadajući rashodi. Način iskazivanja specifičnih poslovnih događaja pri planiranju i izvršavanju državnog proračuna nije uređen propisima, a pri njihovom iskazivanju u godišnjim izvještajima o izvršenju proračuna, nije ujednačeno postupano. Navedeno se odnosi na naplatu potraživanja za prihode i primitke državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima te na podmirenje rashoda na temelju ugovora o faktoringu. Tečajne razlike nastale pri podmirenju obveza po kreditima, zajmovima i vrijednosnim papirima, najvećim dijelom se iskazuju u okviru izdataka, a prema propisima o proračunskom računovodstvu, realizirana tečajna razlika se evidentira kao prihod ili rashod.
- c) Podaci o prihodima i rashodima u financijskim izvještajima državnog proračuna za 2015., značajno odstupaju od podataka za isto izvještajno razdoblje 2014., a u Bilješkama nisu navedeni razlozi odstupanja. Bilješke također ne sadrže propisane podatke koji se odnose na rokove dospijeca kredita i zajmova.

- d) Rashodi za transfer sredstava HZZO-u u iznosu 2.400.000.000,00 kn, ne mogu se u potpunosti povezati s pojedinim pravima osiguranika koja se prema Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju financiraju iz državnog proračuna. Mjerila za izračunavanje iznosa sredstava koja iz državnog proračuna treba doznačavati HZZO-u za pojedina prava osiguranika nisu utvrđena.
- e) Primici od zaduživanja iskazani u Računu financiranja, umanjeni za iznose koji ne ulaze u propisano ograničenje, veći su od propisanog iznosa za 1.818.474.325,00 kn, a tekuće otplate glavnice, umanjene za prijevremene otplate glavnica, veće su od planiranog i propisanog iznosa za 1.628.756.561,00 kn. U okviru primitaka od zaduživanja su iskazani primici u vezi s podmiranjem rashoda putem ugovora o faktoringu i primici proračunskih korisnika izuzeti od uplate u državni proračun u ukupnom iznosu 307.984.770,00 kn, za koje propisima nije regulirano uključuju li se u propisano ograničenje za zaduživanje. Iskazivanje primitaka od zaduživanja i izdataka za tekuće otplate glavnice u iznosu većem od propisanog, dijelom je posljedica načina planiranja zaduživanja i otplate duga te metodologije koja se koristi pri planiranju i iskazivanju podataka u Računu financiranja.
- f) Na temelju posebnih zakona, dana su četiri državna jamstva, od kojih za jedno jamstvo ugovor s korisnikom jamstava nije zaključen, a za tri jamstva ugovori s korisnicima su zaključeni nakon donošenja zakona o potvrđivanju ugovora o jamstvu, a prema odredbama Zakona o proračunu, trebali su biti zaključeni prije donošenja navedenih zakona. Prema odlukama Vlade RH, u udjele u kapitalu i povećanje kapitala javnog dobra pretvorena su ukupna potraživanja za isplaćena jamstva u iznosu 629.606.136,00 kn, koja se odnose na glavnice i kamate kredita te zatezne kamate, dok su preuzete obveze za neotplaćene kredite iznosu 3.057.873.001,00 kn pretvorene samo u visini glavnice te nije ujednačeno postupano. Zakonom o proračunu nije propisano u kojim slučajevima se mogu preuzimati obveze za kredite po neisplaćenim jamstvima.
- g) Odredbe zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2014. i 2015. kojima je propisano da su određeni prihodi državnog proračuna prihodi CERP-a, koji se koriste za podmirivanje obveza temeljem ugovora koje je CERP zaključio za račun Republike Hrvatske te za podmirivanje obveza CERP-a, pridonijele su neusklađenosti međusobnih potraživanja i obveza Ministarstva financija i CERP-a. Također, pridonijele su i tome da podaci o prihodima od dobiti i dividendi, primicima od prodaje dionica i udjela te rashodima i izdacima za dionice i udjele, u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna nisu potpuni.
- h) Značajan iznos raspoloživih sredstva pomoći Europske unije za financijsko razdoblje 2007.-2013. namijenjen financiranju projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala te programa IPARD, nije utrošen do konca 2015., a sredstva se mogu trošiti do konca 2016. Sredstva odobrena iz ESI fondova kroz višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.-2020., također se sporo koriste.
- i) Odluka Vlade RH u vezi s uplatom dobiti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa u državni proračun, nije pripremljena i donesena pravodobno jer su prije njenog donošenja pojedina društva dobit za 2014. već rasporedila, a mjere za izmjenu donesenih odluka i uplatu dijela dobiti u državni proračun nisu poduzete. Prema odlukama Vlade RH, dobit pravne osobe od posebnog državnog interesa nije uplaćena na račun državnog proračuna nego izravno na račune zdravstvenih ustanova što je utjecalo na cjelovitost i transparentnost iskazanih podataka o prihodima i rashodima državnog proračuna.

Državni ured za reviziju je dao sljedeće naloge i preporuke:

- a) Dati više pozornosti realnosti planiranja državnog proračuna te uspostaviti kontrolne mehanizme s ciljem cjelovitog i realnijeg planiranja namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate u državni proračun.
- b) Donijeti propis kojim će se urediti metodologija planiranja i izvršavanja državnog proračuna, odnosno iskazivanja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka, koji se odnose na specifične poslovne događaje (stjecanje dionica i udjela pretvaranjem potraživanja u udjel u kapitalu i javnom dobru, plaćanje rashoda na temelju ugovora o faktoringu, planiranje i iskazivanja tečajnih razlika).
- c) Donijeti pisane procedure za postupanje s imovinom (nekretninama, dionicama i udjelima) koje je Republika Hrvatska stekla naplatom prihoda i primitaka državnog proračuna, odnosno o postupku predaje stečene imovine s pripadajućom dokumentacijom nadležnim državnim tijelima radi upravljanja i evidentiranja u poslovnim knjigama i Registru državne imovine.
- d) Financijske izvještaje državnog proračuna sastavljati u skladu s propisima o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu te u Bilješkama navoditi razloge za veća odstupanja iskazanih prihoda i rashoda u odnosu na isto izvještajno razdoblje prethodne godine, kao i podatke o rokovima dospijeca kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova. Propisati obvezu objavljivanja financijskih izvještaja državnog proračuna i propisanih konsolidiranih financijskih izvještaja.
- e) Propisati da obvezni podaci u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna sadrže i podatke o nepodmirenim dospjelim obvezama proračunskih korisnika, potencijalnim obvezama po osnovi sudskih sporova i nenaplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna, kao i da se sadržaj podataka o deficitu opće države dopuni opisom metodologije prema kojoj je izračunan i opisom razlika u izračunu između nacionalne metodologije i pravila statističke metodologije EU (ESA 2010).
- f) Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju jasnije propisati prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika koja se financiraju iz državnog proračuna te utvrditi mjerila za izračun sredstava koja za pojedino pravo treba doznačavati HZZO-u iz državnog proračuna.
- g) Preispitati odredbe Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda kojima su propisani postupci odobravanja pomoći iz državnog proračuna za štete od elementarnih nepogoda, s obzirom da zbog dužine trajanja redovitog postupka, odluke o dodjeli sredstva pomoći ne donosi Hrvatski sabor kako je propisano, nego Vlada RH.
- h) Donijeti jedinstveni provedbeni propis kojim bi se jasno i precizno uredilo područje državnih jamstava, odobravati jamstva u visini propisanoj pojedinačnom odlukom Vlade RH i na temelju potpune dokumentacije te se pridržavati propisanih procedura pri davanju jamstava za koje posebnim zakonom ugovore potvrđuje Hrvatski sabor.
- i) Propisati uvjete za preuzimanje obveza po kreditima trgovačkih društava te propisati uključuju li se navedene preuzete obveze u ograničenje za zaduživanje propisano godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna. Odrediti način utvrđivanja vrijednosti stečenih udjela u društvima i vrijednosti povećanja javnog dobra preuzimanjem obveza za kredite.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/15-01/90
URBROJ: 613-02-01-16-6

Zagreb, 19. svibnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2015. 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 2015. 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 19. svibnja 2016.

I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2015. GODINU

Obveza sastavljanja godišnjih izvještaja o izvršenju Državnog proračuna, propisana je odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15). Navedenim Zakonom 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.

Propisano je da godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna sadrži i izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, a navedena odredba stupa na snagu 1. siječnja 2018.

Sadržaj i obveznici izrade godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna detaljnije su propisani Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13). Navedenim Pravilnikom je propisano da sadržaj izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, između ostalog, sadrži i podatke o stanju obveza za vrijednosne papire, kredite i zajmove državnog proračuna na početku i na kraju proračunske godine. Također, propisano je da izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima sadrži i podatke o obvezama po danim državnim jamstvima iskazane u izvanbilančnoj evidenciji te stanje potraživanja po protestiranim državnim jamstvima, na početku i na kraju proračunske godine.

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

Državni proračun za 2015.

Aktivnosti koje su bile propisane Zakonom o proračunu u vezi s procesom planiranja državnog proračuna, do 2015. su započinjale 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 RH, 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 RH na donošenje (u travnju 2015., donesen je Nacionalni program reformi za 2015. i Program konvergencije za razdoblje 2015.-2018., koji je također temelj za izradu nacrta smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje). Daljnje aktivnosti u okviru procesa planiranja državnog proračuna, nastavljaju se sastavljanjem uputa za izradu prijedloga državnog proračuna koje su u nadležnosti Ministarstva financija.

Prema 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 RH.

Vlada RH utvrđuje prijedlog proračuna s projekcijama za sljedeće dvije godine te ih upućuje Hrvatskom saboru na donošenje.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcije za 2016. i 2017. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove za 2015. s projekcijama za 2016. i 2017., za Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Centar za restrukturiranje i prodaju, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (Narodne novine 148/14), donio je Hrvatski sabor u prosincu 2014.

Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcije za 2016. i 2017. godinu (Narodne novine 103A/15), donesene su u rujnu 2015.

U tablici broj 1 daju se podaci iz plana Računa prihoda i rashoda te Računa financiranja za 2015., s projekcijama proračuna za 2016. i 2017. te izmjenama i dopunama državnog proračuna i tekućeg plana s preraspodjelama.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda te Računa financiranja za 2015., s projekcijama proračuna za 2016. i 2017.
te izmjenama i dopunama državnog proračuna i tekućeg plana s preraspodjelama

u kn

Opis	Državni proračun za 2015. (prosinac 2014.)	Projekcija proračuna za 2016.	Projekcija proračuna za 2017.	Izmjene i dopune proračuna (rujan 2015.)	Tekući plan s preraspodjelama
1	2	3	4	5	6
A. Račun prihoda i rashoda					
Prihodi poslovanja	105.265.337.968,00	104.997.665.548,00	108.445.314.389,00	107.740.591.928,00	107.740.591.928,00
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.168.264.500,00	1.157.508.991,00	1.150.427.039,00	450.638.451,00	450.638.451,00
Ukupno prihodi	106.433.602.468,00	106.155.174.539,00	109.595.741.428,00	108.191.230.379,00	108.191.230.379,00
Rashodi poslovanja	115.715.426.171,00	115.712.196.311,00	116.203.006.810,00	117.330.286.314,00	117.306.420.492,00
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.259.614.764,00	2.651.974.453,00	1.769.663.121,00	3.387.041.153,00	3.410.906.975,00
Ukupno rashodi	118.975.040.935,00	118.364.170.764,00	117.972.669.931,00	120.717.327.467,00	120.717.327.467,00
Razlika-manjak	12.541.438.467,00	12.208.996.225,00	8.376.928.503,00	12.526.097.088,00	12.526.097.088,00
B. Račun financiranja					
Primici od financijske imovine i zaduživanja	38.469.652.229,00	28.957.869.840,00	34.320.402.549,00	29.154.951.179,00	29.154.951.179,00
Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	25.128.213.762,00	16.748.873.615,00	25.943.474.046,00	25.734.854.091,00	25.734.854.091,00
Prijenos depozita iz prethodne godine	6.200.000.000,00	0,00	0,00	11.206.000.000,00	11.206.000.000,00
Planirani prijenos depozita u narednu godinu	7.000.000.000,00	0,00	0,00	2.100.000.000,00	2.100.000.000,00
Neto financiranje	12.541.438.467,00	12.208.996.225,00	8.376.928.503,00	12.526.097.088,00	12.526.097.088,00
C. Sveukupno proračunska sredstva					
Ukupno prihodi i primici	144.903.254.697,00	135.113.044.379,00	143.916.143.977,00	137.346.181.558,00	137.346.181.558,00
Ukupno rashodi i izdaci	144.103.254.697,00	135.113.044.379,00	143.916.143.977,00	146.452.181.558,00	146.452.181.558,00
Promjene u stanju depozita	800.000.000,00	0,00	0,00	-9.106.000.000,00	-9.106.000.000,00

Polazišta za planiranje prihoda državnog proračuna za 2015.-2017., bila su blagi oporavak gospodarske aktivnosti i promjene poreznih politika s ciljem poreznog rasterećenja rada radi poticanja gospodarskog rasta. Rast bruto domaćeg proizvoda (dalje u tekstu: BDP) za 2015. projiciran je na razini 0,5 %, za 2016. na razini 1,3 %, a za 2017. na razini 1,5 %. Glavni poticaj gospodarskom rastu, očekivan je od izvoza dobara i usluga, investicija privatnog sektora te od korištenja sredstava iz fondova Europske unije (dalje u tekstu: EU). Planirani proračunski prihodi za 2015. su značajno smanjeni u odnosu na prethodne projekcije zbog slabijeg ostvarenja i nižeg očekivanja budućeg gospodarskog rasta kao i promjena koje su planirane za 2015., a najznačajnija se odnosi na izlazak Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) iz sustava državne riznice.

Planirani prihodi i rashodi za 2015. također značajno odstupaju od planiranih za 2014. Ukupni prihodi državnog proračuna za 2015., planirani su u iznosu 106.433.602.468,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2014. (u iznosu 114.468.519.887,00 kn), manje za 8.034.917.419,00 kn ili 7,0 %. Ukupni rashodi su planirani u iznosu 118.975.040.935,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2014. (u iznosu 130.107.492.303,00 kn), manje za 11.132.451.368,00 kn ili 8,6 %. Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda nad rashodima, koji se planira financirati razlikom primitaka i izdataka, planiran je u iznosu 12.541.438.467,00 kn. U odnosu na 2014., kada je manjak planiran u iznosu 15.638.972.416,00 kn, manjak državnog proračuna za 2015. je planiran u manjem iznosu za 3.097.533.949,00 kn.

Do značajnog odstupanja planiranih prihoda i rashoda državnog proračuna za 2015. u odnosu na planirane za 2014., došlo je zbog više razloga.

Na odstupanje je najznačajnije utjecala primjena odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 80/13 i 137/13), kojima je od 1. siječnja 2015. propisan izlazak HZZO-a iz sustava državne riznice. Prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje, prihodi od participacije i dopunskog zdravstvenog osiguranja te drugi prihodi HZZO-a po posebnim propisima, koji su bili uključeni u državni proračun za 2014., kao i ukupni rashodi HZZO-a, isključeni su iz državnog proračuna za 2015. Državnim proračunom za 2014., ukupni prihodi, odnosno ukupni rashodi HZZO-a su planirani u iznosu 23.161.941.372,00 kn. Prihodi i rashodi HZZO-a se od 2015. planiraju financijskim planom HZZO-a kao izvanproračunskog korisnika državnog proračuna, na koji daje suglasnost Hrvatski sabor. U državnom proračunu za 2015., planiran je transfer sredstava HZZO-u u iznosu 2.400.000.000,00 kn na temelju odredbi članaka 72. i 82. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju.

Značajna promjena u odnosu na 2014. je i to što su u planirane prihode državnog proračuna, po prvi puta uključeni vlastiti i namjenski prihodi proračunskih korisnika, koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate na račun državnog proračuna, a ranijih godina nisu bili planirani državnim proračunom. Navedeno se odnosi na proračunske korisnike u znanosti, visokom obrazovanju, zdravstvene ustanove, pravosuđe, sustav izvršenja sankcija, ustanove kulture, nacionalne parkove, parkove prirode, ustanove socijalne skrbi, Državni zavod za zaštitu prirode i Hidrografski institut. Na temelju toga povećani su planirani rashodi koji se financiraju iz tih prihoda.

Također, izmijenjen je i način iskazivanja povrata poreza na dohodak i dobit za porezne obveznike sa sjedištem na područjima posebne državne skrbi. Umjesto neto principa, prema kojem su prihodi državnog proračuna umanjivani za izvršene povrate, u 2015. se prelazi na bruto princip, prema kojem se iskazuje ukupan iznos prikupljenih poreza, a zatim se putem transfera jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice) iz državnog proračuna osiguravaju sredstva za odgovarajući povrat tih poreza.

Državnim proračunom za 2015., osim prihoda koji se planiraju prikupiti na temelju pozitivnih kretanja gospodarskih aktivnosti i očekivanog rasta BDP-a, planirani su i dodatni prihodi kao posljedica određenih izmjena poreznog sustava, jačanja porezne discipline kao i fiskalnih učinaka po osnovi članstva u EU.

Očekivane porezne promjene obuhvaćaju oporezivanje kamata na štednju i kapitalnih dobitaka te jače oporezivanje dobitaka od igara na sreću. Također, preciznije se propisuje korištenje poreznih olakšica za reinvestiranu dobit. Uvode se i određene porezne olakšice te se malim poduzetnicima omogućava plaćanje poreza na dobit po naplaćenju, umjesto po obračunanoj realizaciji, što će dovesti do pomaka u naplati poreza na dobit. Također, povećava se neoporeziva osnovica i proširuju porezni razredi kod oporezivanja dohotka, što treba dovesti do smanjenja poreznog opterećenja rada. U vezi s porezom na imovinu, očekuju se upola manji prihodi nego za 2014., s obzirom da se udio državnog proračuna u porezu na promet nekretnina smanjuje s 40,0 % na 20,0 %, a povećava udio jedinica lokalne samouprave sa 60,0 % na 80,0 %.

Porezni prihodi (porez na dodanu vrijednost i posebni porezi i trošarine), planirani su u iznosu 64.000.910.285,00 kn. U ukupno planiranim prihodima sudjeluju sa 60,1 % i vrijednosno su najznačajniji. Projekcijama za 2016., porezni prihodi su planirani u iznosu 65.128.002.632,00 kn, a za 2017. u iznosu 66.767.298.288,00 kn.

Doprinosi, koji se odnose na doprinos za mirovinsko osiguranje i doprinos za zapošljavanje, planirani su u iznosu 23.374.531.624,00 kn i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 22,0 %. U 2015. se očekuje jednokratni prihod u iznosu oko 2.200.000.000,00 kn od prijenosa doprinosa iz drugog u prvi mirovinski stup za osobe koje prema propisima ostvaruju mirovinu prema povoljnijim uvjetima ili ostvaruju staž osiguranja s povećanim trajanjem, a nisu bile obuhvaćene u 2014.

U okviru pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, planirane su tekuće i kapitalne pomoći od institucija i tijela EU u iznosu 7.083.670.781,00 kn. U 2015. se očekuje povećanje prihoda od korištenja sredstava EU te su na temelju toga povećani i rashodi, pri čemu je planirano da će nacionalni dio sufinanciranja iz državnog proračuna utjecati na proračunski manjak za približno 700.000.000,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji planirani rashodi u iznosu 45.022.550.586,00 kn, odnose se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji u ukupnim rashodima sudjeluju s 37,8 %. Većinu navedenih rashoda čine mirovine koje su za 2015. planirane u iznosu 36.415.600.000,00 kn. Rashodi za zaposlene, planirani su u iznosu 24.675.970.232,00 kn i u ukupnim rashodima sudjeluju s 20,7 %. Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, planirani su u iznosu 12.374.033.593,00 kn ili 10,4 % ukupnih rashoda, od čega se na pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU odnosi 3.503.837.610,00 kn. Financijski rashodi, koji se uglavnom odnose na troškove servisiranja javnog duga, planirani su u iznosu 11.092.486.168,00 kn i u ukupnim rashodima sudjeluju s 9,3 %.

S obzirom da se Republika Hrvatska od siječnja 2014. nalazi u Proceduri prekomjernog proračunskog manjka s definiranim obvezujućim preporukama za njegovo smanjenje, Vlada RH je u travnju 2015. usvojila paket mjera s ciljem smanjenja proračunskog manjka opće države te stabilizacije i smanjenja javnog duga. Donesena je Odluka o mjerama privremene obustave izvršavanja Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015., kako bi se u cijelosti usvojile preporuke Vijeća EU u svrhu rješavanja prekomjernog deficita. Odlukom je određena dodatna prilagodba prema preporukama Vijeća EU u iznosu 842.234.596,00 kn, od čega se na korisnike državnog proračuna odnosi 435.234.596,00 kn, a na izvanproračunske korisnike državnog proračuna 407.000.000,00 kn.

Mjere privremene obustave za državni proračun, odnosno proračunske korisnike, odnose se na ograničenja iznosa materijalnih rashoda, subvencija i rashoda za nabavu nefinancijske imovine financiranih iz izvora opći prihodi i primici te svih skupina rashoda u okviru izvora financiranja sredstva učešća za pomoći raspoloživih za ugovaranje i isplatu u 2015. Donošenjem navedene Odluke, proračunom utvrđeni limiti ukupnih rashoda državnog proračuna za izvore financiranja opći prihodi i primici, doprinosi i namjenski primici od zaduživanja u iznosu 104.471.065.000,00 kn, smanjeni su za 435.234.596,00 kn ili 0,4 % te iznose 104.035.830.404,00 kn.

Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcije za 2016. i 2017. godinu, donesene su u rujnu 2015. Prema pisanom obrazloženju, odstupanja od prvotno donesenog proračuna, odnose se na bolje ostvarenje prihoda uslijed povoljnijih gospodarskih kretanja u odnosu na prethodno planirane. Također, na rashodnoj strani proračuna zbog provedenih mjera prvenstveno socijalne politike, postojala je potreba za izdvajanjem dodatnih sredstava, a bile su potrebne i određene preraspodjele unutar planiranih rashoda. Očekivano je da će BDP u 2015. porasti za 1,1 %. U Izmjene i dopune proračuna uključene su dodatne mjere fiskalne konsolidacije određene Odlukom Vlade RH iz travnja 2015.

Izmjenama i dopunama državnog proračuna, ukupni prihodi su planirani u iznosu 108.191.230.379,00 kn, što je u odnosu na planirane državnim proračunom iz prosinca 2014., više za 1.757.627.911,00 kn ili 1,7 %. Rashodi su planirani u iznosu 120.717.327.467,00 kn i veći su za 1.742.286.532,00 kn ili 1,5 %. Manjak prihoda državnog proračuna nad rashodima, planiran je u iznosu 12.526.097.088,00 kn ili 3,8 % BDP-a i nije značajnije izmijenjen (manji je za 15.341.379,00 kn ili 0,1 %), a u istom je omjeru prema BDP-u kao i u državnom proračunu iz prosinca 2014.

Porezni prihodi su izmjenama i dopunama proračuna planirani u iznosu 65.802.724.975,00 kn, što je za 1.801.814.690,00 kn ili 2,8 % više od planiranih državnim proračunom, a najznačajnije povećanje se odnosi na porez na dodanu vrijednost, trošarine i porez na dobit. Rast navedenih poreznih prihoda temelji se na procjeni veće gospodarske aktivnosti, veće ostvarene dobiti od očekivane te povećanih trošarina na duhan i energente od travnja 2015. U odnosu na državni proračun, prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima su više planirani za 493.825.519,00 kn ili 23,7 %, a povećanje se odnosi na prihode po posebnim propisima i rezultat je iskazivanja vlastitih i namjenskih prihoda proračunskih korisnika koji do 2015. nisu bili uključeni u državni proračun. Prihodi od imovine su više planirani za 223.956.941,00 kn ili 9,0 %, a povećanje se odnosi na koncesije i dividende.

Značajno manje u odnosu na državni proračun, planirani su prihodi od prodaje nefinancijske imovine za 717.626.049,00 kn ili 61,4 %, tekuće i kapitalne pomoći od institucija i tijela EU za 421.069.419,00 kn ili 5,9 % te doprinosi za 156.422.535,00 kn ili 0,7 %. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine, koji se najvećim dijelom odnose na građevinske objekte, značajno su smanjeni, jer planirana prodaja stanova i drugih građevinskih objekata u vlasništvu države nije realizirana.

Izmjenama i dopunama proračuna, sve skupine rashoda, osim ostalih rashoda, planirane su u većem iznosu u odnosu na državni proračun. Materijalni rashodi su planirani u većem iznosu za 585.669.151,00 kn ili 5,8 %, subvencije za 525.626.930,00 kn ili 8,7 %, rashodi za zaposlene za 447.772.968,00 kn ili 1,8 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države za 351.429.302,00 kn ili 2,8 % te naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade za 311.176.524,00 kn ili 0,7 %.

Prema obrazloženju, rashodi su planirani u većem iznosu za 1.742.286.532,00 kn, od čega se 997.800.000,00 kn odnosi na izvore koji utječu na visinu manjka proračuna opće države (opći prihodi i primici, doprinosi i namjenski primici od zaduživanja), a preostalo povećanje rashoda je planirano iz izvora koji ne utječu na visinu manjka (vlastiti prihodi, prihodi za posebne namjene, pomoći i donacije).

Tijekom 2015. preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu 623.050.097,00 kn. Preraspodjele su obavljene na temelju odredbe članka 46. Zakona o proračunu, odnosno najviše do 5 % rashoda i izdataka na proračunskoj stavci koja se umanjuje. Prema odredbama Zakona o proračunu, iznimno, preraspodjela se može izvršiti najviše do 15 % ako se time osigurava povećanje sredstava nacionalnog učešća planiranih u proračunu za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU.

Na temelju odluke Vlade RH iz svibnja 2015., preraspodijeljena su sredstva u iznosu 2.560.412,00 kn. Preraspodjela je obavljena u skladu s odredbama članka 58. Zakona o proračunu, u vezi s odlukom o spajanju agencija iz 2013. te su u okviru razdjela Ministarstva gospodarstva neutrošena sredstva Agencije za javno privatno partnerstvo raspoređena Agenciji za investicije i konkurentnost.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcijama za 2016. i 2017. godinu, rashodi i izdaci za 2015. su planirani u iznosu 146.452.181.558,00 kn. Prema projekcijama, planirani su rashodi i izdaci za 2016. u iznosu 135.113.044.379,00 kn i za 2017. u iznosu 143.916.143.977,00 kn.

Izvršenje državnog proračuna za 2015.

a) Račun prihoda i rashoda

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	Prihodi poslovanja	107.740.591.928,00	109.110.878.972,00	101,3
1.	Prihodi od poreza	65.802.724.975,00	68.014.776.516,00	103,4
1.1.	Porez na dohodak	1.990.890.799,00	2.068.143.140,00	103,9
1.2.	Porez na dobit	6.043.650.208,00	6.244.055.333,00	103,3
1.3.	Porezi na imovinu	164.459.114,00	172.367.524,00	104,8
1.4.	Porezi na robu i usluge	57.231.553.253,00	59.090.677.810,00	103,3
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	42.220.611.974,00	43.577.753.428,00	103,2
1.4.2.	Porez na promet	161.268.110,00	169.137.640,00	104,9
1.4.3.	Posebni porezi i trošarine	13.464.026.785,00	13.923.204.284,00	103,4
1.4.4.	Ostali porezi na robu i usluge	376.424.744,00	374.587.667,00	99,5
1.4.5.	Porez na dobitke od igara na sreću i ostali porezi od igara na sreću	291.564.236,00	305.311.231,00	104,7
1.4.6.	Naknade za priređivanje igara na sreću	717.657.404,00	740.683.560,00	103,2
1.5.	Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	348.081.171,00	419.113.377,00	120,4
1.6.	Ostali prihodi od poreza	24.090.430,00	20.419.332,00	84,8
2.	Doprinosi	23.218.109.089,00	22.853.390.120,00	98,4
2.1.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	21.285.447.534,00	20.916.546.899,00	98,3
2.2.	Doprinosi za zapošljavanje	1.932.661.555,00	1.936.843.221,00	100,2
3.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	7.087.723.296,00	4.958.317.172,00	70,0
4.	Prihodi od imovine	2.713.803.969,00	2.779.833.209,00	102,4
4.1.	Prihodi od kamata i pozitivnih tečajnih razlika	30.257.641,00	66.285.981,00	219,1
4.2.	Prihodi od dividendi	70.000.000,00	98.418.612,00	140,6
4.3.	Prihodi iz dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija po posebnim propisima	1.000.000.000,00	785.954.308,00	78,6
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	0,00	748.063,00	-
4.5.	Naknade za koncesije	914.389.960,00	1.118.772.080,00	122,4
4.6.	Prihodi od zakupa i iznajmljivanja opreme	78.578.299,00	82.211.989,00	104,6
4.7.	Naknada za korištenje nefinancijske imovine	369.173.124,00	369.987.203,00	100,2
4.8.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	209.128.905,00	218.034.527,00	104,3
4.9.	Prihodi od kamata na dane zajmove	42.276.040,00	39.420.446,00	93,3
5.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	2.575.036.462,00	3.596.964.691,00	139,7
5.1.	Upravne i administrativne pristojbe	485.125.720,00	492.251.045,00	101,5
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	2.089.910.742,00	3.104.713.646,00	148,6
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.405.694.812,00	1.177.858.130,00	83,8
7.	Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	4.338.764.500,00	5.161.396.772,00	119,0
8.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	598.734.825,00	568.342.362,00	94,9
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	450.638.451,00	645.008.948,00	143,1
9.	Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	69.216.668,00	54.303.022,00	78,5
10.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	300.411.783,00	311.300.890,00	103,6
11.	Prihodi od prodaje plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	0,00	715.219,00	-
12.	Prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine	81.010.000,00	278.689.817,00	344,0
	Ukupno prihodi (I.+II.)	108.191.230.379,00	109.755.887.920,00	101,4

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

Ukupni prihodi su iskazani u iznosu 109.755.887.920,00 kn, što je za 1.564.657.541,00 kn ili 1,4 % više od planiranih. Na iskazivanje prihoda u iznosu većem od planiranog, najznačajniji utjecaj su imali prihodi od poreza koji su iskazani u većem iznosu za 2.212.051.541,00 kn i prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, koji su iskazani u većem iznosu za 1.021.928.229,00 kn. Više od planiranih, iskazani su i prihodi od imovine, prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza te prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine, plemenitih metala i drugih pohranjenih vrijednosti i proizvedene kratkotrajne imovine. U manjem iznosu od planiranog, iskazane su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna za 2.129.406.124,00 kn, doprinosi za 364.718.969,00 kn te prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija za 227.836.682,00 kn. Manje od planiranih, također su iskazani prihodi od kazni, upravnih mjera i ostali prihodi te prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine.

U odnosu na 2014., kada su prihodi iskazani u iznosu 114.734.204.612,00 kn, prihodi u 2015. su manji za 4.978.316.692,00 kn. Ukupni iskazani prihodi pokazuju veće negativno odstupanje od iskazanih u 2014., uslijed promjena koje su se u 2015. dogodile u vezi s iskazivanjem prihoda državnog proračuna. Najznačajnija promjena je vezana uz izlazak HZZO-a iz sustava državne riznice, zbog koje iskazani prihodi od doprinosa za 2015. ne sadrže doprinose za zdravstveno osiguranje i druge prihode HZZO-a. Prihodi od doprinosa su manji od iskazanih za 2014. za 18.848.115.337,00 kn. U 2014. su u okviru doprinosa, doprinosi za zdravstveno osiguranje iskazani u iznosu 17.308.518.825,00 kn.

Druga značajna promjena u odnosu na 2014., odnosi se na iskazivanje vlastitih i namjenskih prihoda proračunskih korisnika izuzetih od uplate na račun državnog proračuna. U 2015., u okviru ukupnih prihoda državnog proračuna, navedeni prihodi su iskazani u iznosu 7.968.477.464,00 kn, dok za 2014. ti prihodi nisu iskazani.

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su iskazani u iznosu 68.014.776.516,00 kn i čine 62,0 % ukupnih prihoda u 2015. U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (64,1 %), zatim slijede posebni porezi i trošarine (20,5 %), porez na dobit (9,2 %), porez na dohodak (3,0 %), porezi i naknade od igara na sreću (1,5 %), porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije (0,6 %) te drugi porezi (1,1 %). U odnosu na 2014., prihodi od poreza su veći za 4.940.736.068,00 kn ili 7,8 %, a vrijednosno najznačajnije povećanje se odnosi na porez na dodanu vrijednost u iznosu 2.654.253.805,00 kn.

Posebni porezi i trošarine su veći za 1.076.755.567,00 kn, porez na dohodak za 666.201.415,00 kn, porez na dobit za 586.290.042,00 kn, a porezi i naknade od igara na sreću za 200.308.672,00 kn. Porezi na imovinu su manji za 213.613.412,00 kn od iskazanih za 2014.

Prihodi od doprinosa u iznosu 22.853.390.120,00 kn, čine 20,8 % ukupnih prihoda. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 20.916.546.899,00 kn i doprinose za zapošljavanje u iznosu 1.936.843.221,00 kn. Doprinosi za mirovinsko osiguranje su manji od iskazanih za 2014. za 1.543.559.323,00 kn ili 6,9 %.

Prihodi od poreza i doprinosa iznose ukupno 90.868.166.636,00 kn i čine 82,8 % ukupnih prihoda.

Svi drugi prihodi iznose 18.887.721.284,00 kn i čine 17,2 % ukupnih prihoda državnog proračuna. U okviru drugih prihoda, vrijednosno su značajniji prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 5.161.396.772,00 kn, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 4.958.317.172,00 kn, prihodi po posebnim propisima u iznosu 3.104.713.646,00 kn te naknade za koncesije u iznosu 1.118.772.080,00 kn.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
I.	Rashodi poslovanja	117.306.420.492,00	115.455.805.551,00	98,4
1.	Rashodi za zaposlene	25.051.824.744,00	25.036.504.171,00	99,9
1.1.	Plaće	20.714.308.205,00	20.687.893.838,00	99,9
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	541.997.893,00	543.881.233,00	100,4
1.3.	Doprinosi na plaće	3.795.518.646,00	3.804.729.100,00	100,2
2.	Materijalni rashodi	10.757.520.734,00	11.040.524.655,00	102,6
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.108.926.859,00	1.035.097.146,00	93,3
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	2.720.260.446,00	3.677.797.618,00	135,2
2.3.	Rashodi za usluge	5.787.515.325,00	5.341.764.493,00	92,3
2.4.	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	52.512.239,00	62.209.006,00	118,5
2.5.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.088.305.865,00	923.656.392,00	84,9
3.	Financijski rashodi	11.129.406.443,00	10.966.439.027,00	98,5
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	9.042.937.652,00	8.997.724.518,00	99,5
3.2.	Kamate za primljene kredite i zajmove	1.724.547.202,00	1.623.573.501,00	94,1
3.3.	Ostali financijski rashodi	361.921.589,00	345.141.008,00	95,4
4.	Subvencije	6.592.278.796,00	6.425.995.773,00	97,5
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	1.013.385.392,00	993.635.538,00	98,1
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	5.578.893.404,00	5.432.360.235,00	97,4
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	12.716.350.335,00	11.603.012.348,00	91,2
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	21.302.219,00	19.849.115,00	93,2
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU	3.506.233.629,00	3.017.731.876,00	86,1
5.3.	Pomoći unutar općeg proračuna	8.249.143.822,00	7.927.257.729,00	96,1
5.4.	Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna	2.363.000,00	5.457.882,00	231,0
5.5.	Pomoći na temelju prijenosa EU sredstava	937.307.665,00	632.715.746,00	67,5
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	45.331.488.158,00	45.368.369.701,00	100,1
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	32.210.233.921,00	32.105.397.805,00	99,7
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	13.121.254.237,00	13.262.971.896,00	101,1
7.	Ostali rashodi	5.727.551.282,00	5.014.959.876,00	87,6
7.1.	Tekuće donacije	1.930.000.425,00	1.910.493.835,00	99,0
7.2.	Kapitalne donacije	364.156.200,00	327.786.290,00	90,0
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	338.137.396,00	382.683.166,00	113,2
7.4.	Prijenosi EU sredstava subjektima izvan općeg proračuna	872.638.537,00	689.759.622,00	79,0
7.5.	Izvanredni rashodi	250.000.000,00	0,00	0,0
7.6.	Kapitalne pomoći	1.972.618.724,00	1.704.236.963,00	86,4
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.410.906.975,00	3.152.043.508,00	92,4
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	130.606.408,00	87.858.869,00	67,3
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	2.861.765.257,00	2.592.211.915,00	90,6
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	1.618.891,00	1.080.586,00	66,8
11.	Strateške zalihe	112.553.348,00	288.656.312,00	256,5
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	304.363.071,00	182.235.826,00	59,9
Ukupno rashodi (I.+II.)		120.717.327.467,00	118.607.849.059,00	98,3

Ukupni rashodi su iskazani u iznosu 118.607.849.059,00 kn, što je za 2.109.478.408,00 kn ili 1,7 % manje od planiranih. Pojedini rashodi su iskazani u manjem, a pojedini u većem iznosu od planiranog. Najznačajnija odstupanja od plana se odnose na rashode za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna koji su manji za 1.113.337.987,00 kn i rashode za materijal i energiju koji su veći za 957.537.172,00 kn od planiranih.

U odnosu na 2014., ukupni rashodi su manji za 8.938.645.438,00 kn ili 7,0 %. Najznačajniji utjecaj na odstupanje iskazanih rashoda za 2015. u odnosu na 2014., imao je izlazak HZZO-a iz sustava državne riznice te iskazivanje rashoda proračunskih korisnika, financiranih vlastitim i namjenskim prihodima, koji su prema Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu izuzeti od uplate u državni proračun. Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, manje su za 22.272.596.622,00 kn ili 32,9 % u odnosu na 2014., jer ne sadrže rashode HZZO-a, ali je većina drugih rashoda veća. Rashodi za zaposlene su veći za 3.583.268.893,00 kn ili 16,7 %, materijalni rashodi za 3.445.219.159,00 kn ili 45,4 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna za 2.956.023.181,00 kn ili 34,2 %, rashodi za nabavu nefinancijske imovine za 1.295.047.250,00 kn ili 69,7 %, rashodi za subvencije za 1.251.530.009,00 kn ili 24,2 %, financijski rashodi za 609.076.495,00 kn ili 5,9 %, a ostali rashodi za 193.786.198,00 kn ili 4,0 %. Rashodi za zaposlene, materijalni rashodi te rashodi za nabavu nefinancijske imovine, uglavnom su veći zbog iskazivanja rashoda financiranih vlastitim i namjenskim prihodima proračunskih korisnika, koji su izuzeti od uplate u državni proračun.

U strukturi rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu 45.368.369.701,00 kn i čine 38,3 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 21,1 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna 9,8 %, materijalni rashodi 9,3 %, financijski rashodi 9,2 %, subvencije 5,4 %, ostali rashodi 4,2 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 2,7 % ukupnih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno su najznačajniji rashodi za mirovine i mirovinska primanja te naknade u sustavu socijalne skrbi. Mirovine i mirovinska primanja isplaćuju se korisnicima na temelju prava koja su utvrđena propisima o mirovinskom osiguranju i posebnim propisima, a iskazane su u okviru Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje u tekstu: HZMO) u iznosu 36.507.158.594,00 kn.

U okviru HZMO-a su iskazane i naknade koje se odnose na doplatu za djecu u iznosu 1.588.338.668,00 kn, koje su ranijih godina iskazivane u okviru Ministarstva socijalne politike i mladih.

U okviru razdjela Ministarstva socijalne politike i mladih, iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 3.391.625.787,00 kn, a vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Dodatni porodiljni dopust i oprema za novorođeno dijete u iznosu 1.178.612.249,00 kn, Zajamčena minimalna naknada u iznosu 608.004.986,00 kn, Doplatu za pomoć i njegu u iznosu 384.348.644,00 kn, Osobna invalidnina u iznosu 361.783.974,00 kn i Naknada za smještaj u udomiteljsku obitelj u iznosu 177.239.570,00 kn. U okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zapošljavanje iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 1.833.813.863,00 kn, od čega se na naknade nezaposlenim osobama odnosi 1.532.004.199,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, iskazani su u iznosu 11.603.012.348,00 kn, a vrijednosno značajniji se odnose na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU u iznosu 3.017.731.876,00 kn, transfer sredstava HZZO-u u iznosu 2.400.000.000,00 kn, naknadu u cijeni goriva za društvo Hrvatske ceste d.o.o. u iznosu 1.760.000.000,00 kn, dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.676.938.127,00 kn i tekuće pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u iznosu 674.800.134,00 kn.

U okviru materijalnih rashoda iskazanih u iznosu 11.040.524.655,00 kn, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge u iznosu 5.341.764.493,00 kn, koji čine 48,4 % materijalnih rashoda.

Financijski rashodi su iskazani u iznosu 10.966.439.027,00 kn, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 10.621.298.019,00 kn i druge financijske rashode u iznosu 345.141.008,00 kn. Kamate na zaduživanje su veće za 710.235.313,00 kn ili 7,2 %, a drugi financijski rashodi su manji za 101.158.818,00 kn ili 22,7 % u odnosu na 2014. Kamate na zaduživanje odnose se na kamate na izdane vrijednosne papire u iznosu 8.997.724.518,00 kn i kamate na primljene kredite i zajmove u iznosu 1.623.573.501,00 kn.

Rashodi za subvencije su iskazani u iznosu 6.425.995.773,00 kn, a vrijednosno najznačajnije subvencije se odnose na poljoprivredu, brodogradnju i željeznice. U okviru Ministarstva poljoprivrede iskazane su subvencije u iznosu 3.892.735.277,00 kn koje su financirane iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) u iznosu 2.012.700.348,00 kn, iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 417.730.404,00 kn i iz drugih izvora u iznosu 1.462.304.525,00 kn. U okviru Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, subvencije su iskazane u iznosu 1.045.524.401,00 kn, a vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 498.325.000,00 kn, Provedba ugovora o koncesiji Bina-Istra u iznosu 278.528.990,00 kn te Očuvanje prometne povezanosti regija u iznosu 91.545.073,00 kn. U okviru Agencije za obalni linijski promet, iskazane su subvencije za aktivnost Poticanje redovitih pomorskih putničkih i brzobrodskih linija u iznosu 309.645.585,00 kn. U okviru Ministarstva gospodarstva, subvencije su iskazane u iznosu 725.489.202,00 kn, a vrijednosno najznačajnije se odnose na aktivnost Restrukturiranje brodogradilišta u iznosu 615.352.039,00 kn.

Rashodi za tekuće donacije su iskazani u iznosu 1.910.493.835,00 kn, a vrijednosno značajniji su iskazani u okviru Ministarstva financija, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstva pomorstva prometa i infrastrukture te Ministarstva turizma. Vrijednosno značajnije tekuće donacije Ministarstva financija, odnose se na aktivnosti Međunarodni sporazum Sveta stolica i Republika Hrvatska u iznosu 355.330.800,00 kn i Potpore političkim strankama u iznosu 54.986.434,00 kn.

U okviru razdjela Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, vrijednosno značajnije tekuće donacije se odnose na aktivnosti u vezi sufinanciranja smještaja i prehrane studenata u studentskim centrima u iznosu 139.846.275,00 kn, Program javnih potreba u sportu na državnoj razini u iznosu 128.555.629,00 kn, Razvoj Hrvatske zaklade za znanost u iznosu 79.000.000,00 kn, Programi poboljšanja studentskog standarda u iznosu 50.346.056,00 kn te Sanacija Studentskog centra Zagreb iz ranijih razdoblja u iznosu 35.000.000,00 kn. U okviru tekućih donacija Ministarstva pomorstva prometa i infrastrukture, vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Izgradnja trajektne luke Gaženica u iznosu 157.643.453,00 kn, Potpora Lučkoj upravi Ploče za otplatu zajma Svjetske banke (IBRD) - projekt integracije trgovine i transporta u iznosu 42.248.021,00 kn te Potpora Lučkoj upravi Rijeka za realizaciju zajma Svjetske banke (IBRD) - projekt obnove riječkog prometnog pravca u iznosu 41.569.327,00 kn. Vrijednosno najznačajnija tekuća donacija Ministarstva turizma, odnosi se na aktivnost Turistička promidžba Republike Hrvatske u iznosu 78.000.000,00 kn.

Rashodi za kapitalne donacije iskazani su u iznosu 327.786.290,00 kn, a vrijednosno najznačajniji se odnose na donacije neprofitnim organizacijama, iskazane u okviru Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture u iznosu 105.948.013,00 kn. U okviru navedenih donacija, vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Potpora Lučkoj upravi Rijeka za realizaciju zajma Svjetske banke u iznosu 37.498.646,00 kn, Potpora Lučkoj upravi Ploče - projekt integracija trgovine i transporta u iznosu 25.000.000,00 kn i Sanacija županijskih i lokalnih luka u iznosu 23.000.000,00 kn. U okviru Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje, iskazane su kapitalne donacije građanima i kućanstvima u iznosu 66.864.700,00 kn.

Prijenosi EU sredstava subjektima izvan općeg proračuna iskazani su u iznosu 689.759.622,00 kn, a vrijednosno značajniji su iskazani u okviru Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture (Operativni program Promet) u iznosu 197.806.084,00 kn, Ministarstva poduzetništva i obrta (Operativni program Regionalna konkurentnost) u iznosu 153.484.004,00 kn te Ministarstva poljoprivrede u iznosu 135.986.018,00 kn (projekt IPARD). Prijenosi EU sredstava subjektima izvan općeg proračuna financirani su iz izvora sredstva pomoći EU i sredstva učešća za pomoći.

U okviru izvanrednih rashoda, planiranih u iznosu 250.000.000,00 kn, planirani su rashodi iz proračunske zalihe. Izvanredni rashodi nisu iskazani, jer su rashodi iz proračunske zalihe u iznosu 224.723.048,00 kn iskazani u okviru skupine rashoda kojoj pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji.

Rashodi za kapitalne pomoći su iskazani u iznosu 1.704.236.963,00 kn, od čega u okviru Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture u iznosu 1.547.652.875,00 kn. Vrijednosno značajnije kapitalne pomoći navedenog Ministarstva se odnose na aktivnosti Održavanje željezničke infrastrukture i regulacija prometa u iznosu 516.000.000,00 kn, Naknada u cijeni goriva za društvo Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 446.877.000,00 kn te Naknada u cijeni goriva za društvo HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 440.000.000,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su iskazani u iznosu 3.152.043.508,00 kn. Financirani su iz sredstava pomoći u iznosu 1.013.037.148,00 kn, od čega sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 388.779.353,00 kn, Programa Schengen u iznosu 222.801.478,00 kn te drugih pomoći u iznosu 401.456.317,00 kn. Vrijednosno značajniji se odnose na poslovne objekte u iznosu 668.212.485,00 kn, medicinsku i laboratorijsku opremu u iznosu 465.138.133,00 kn, vojnu opremu u iznosu 445.247.072,00 kn te uredsku opremu i namještaj u iznosu 311.439.512,00 kn.

b) Račun financiranja

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2015.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno/ Izvršeno	% ostvarenja/ izvršenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	29.154.951.179,00	31.609.821.903,00	108,4
1.1.	Primljeni povrati glavnice danih zajmova	177.800.000,00	414.274.704,00	233,0
1.2.	Primici od izdanih vrijednosnih papira	21.072.530.827,00	23.440.665.000,00	111,2
1.3.	Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	50.000.000,00	1.115.619,00	2,2
1.4.	Primici od zaduživanja	7.854.620.352,00	7.753.766.580,00	98,7
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	25.734.854.091,00	27.301.288.317,00	106,1
2.1.	Izdaci za dane zajmove	1.123.334.814,00	969.402.886,00	86,3
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	1.069.588.877,00	761.276.775,00	71,2
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova	9.651.431.200,00	10.028.273.473,00	103,9
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	13.890.499.200,00	15.542.335.183,00	111,9
3.	Promjena u stanju depozita	-9.106.000.000,00	- 4.543.427.553,00	49,9
4.	Neto financiranje	12.526.097.088,00	8.851.961.139,00	70,7

Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 31.609.821.903,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 27.301.288.317,00 kn. Viškom primitaka nad izdacima, koji je iskazan u iznosu 4.308.533.586,00 kn i trošenjem depozita iz prethodne godine u iznosu 4.543.427.553,00 kn, pokriven je manjak prihoda nad rashodima u iznosu 8.851.961.139,00 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja i izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova, iskazani su u većem iznosu od planiranog. Neto financiranje, odnosno promjena u stanju depozita iskazana je u značajno manjem iznosu od planiranog.

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

Prema odredbi članka 72. Zakona o proračunu, zaduzivanje se provodi u svrhu: financiranja deficita državnog proračuna, financiranja investicijskih projekata i posebnih programa prema odobrenju Hrvatskog sabora, tekućih otplate državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u vezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću državnog proračuna i drugo. U skladu s odredbama članka 77. Zakona o proračunu, uz suglasnost Vlade, zaduzivanjem u tekućoj proračunskoj godini mogu se stjecati sredstva potrebna za povrat državnog duga čije je dospeljeće u sljedećoj proračunskoj godini, a to zaduzivanje ne ulazi u ograničenje propisano zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Odredbom članka 27. stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, propisano je da se zaduzivanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa 28.927.151.179,00 kn iskazanog u Računu financiranja proračuna. Primici od zaduzivanja, koji se odnose na primitke od izdanih vrijednosnih papira te kredita i zajmova, iskazani su u Računu financiranja u iznosu 31.194.431.580,00 kn, što je za 2.267.280.401,00 kn više od propisanog iznosa. Prema odredbama članka 28. navedenog Zakona, ministar financija može se, uz suglasnost Vlade, dodatno zaduziti do iznosa neostvarenih primitaka od prodaje dionica i udjela u glavnici. U 2015. primici od prodaje dionica i udjela u glavnici ostvareni su u iznosu manjem od planiranog za 48.884.381,00 kn. U okviru primitaka od zaduzivanja, iskazani su primici od zaduzivanja kojima su prijevremeno otplaćene glavnice nedospjelih obveza za kredite u iznosu 399.921.695,00 kn, koji ne ulaze u propisana ograničenja.

Odredbom članka 27. stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, propisano je da tekuće otplate glavnice državnog duga iskazane u Računu financiranja u iznosu 23.541.930.400,00 kn te pripadajuće kamate imaju u izvršavanju proračuna prednost pred svim drugim rashodima i izdacima. Tekuće otplate glavnice, koje se odnose na izdatke za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova i glavnice za izdane vrijednosne papire, iskazane su u Računu financiranja u iznosu 25.570.608.656,00 kn, što je za 2.028.678.256,00 kn više od navedenog iznosa. Navedene otplate sadrže i prijevremene otplate nedospjelih obveza za glavnice kredita u iznosu 399.921.695,00 kn.

Primici od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 23.440.665.000,00 kn, odnose se na obveznice plasirane na domaćem tržištu novca i kapitala u iznosu 12.000.000.000,00 kn i obveznice plasirane na međunarodnom tržištu novca i kapitala u iznosu 11.440.665.000,00 kn. Na domaćem tržištu novca i kapitala, obveznice su plasirane u srpnju 2015. i prosincu 2015. U srpnju su plasirane obveznice u iznosu 6.000.000.000,00 kn s dospeljećem u 2025., po cijeni 98,497 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 4,50 % godišnje. U prosincu su plasirane obveznice u iznosu 6.000.000.000,00 kn s dospeljećem u 2026., po cijeni 98,703 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 4,25 % godišnje. Kamata po obveznicama plasiranim na domaćem tržištu novca i kapitala se isplaćuje polugodišnje, a glavnica u cijelosti po dospeljeću.

Na međunarodnom tržištu novca i kapitala, u ožujku 2015. su plasirane euroobveznice u iznosu 1.500.000.000 EUR po cijeni 97,845 % nominalnog iznosa, kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 3,0 % godišnje, uz prinosa do dospijeca od 3,256 %. Dospijeca euroobveznica je u ožujku 2025. Kamata po euroobveznicama se isplaćuje jednom godišnje, a glavnica u cijelosti po dospijecu.

Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima u iznosu 7.753.766.580,00 kn, odnose se na kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora i u javnom sektoru u iznosu 7.026.681.636,00 kn te zajmove međunarodnih financijskih institucija u iznosu 727.084.944,00 kn.

S kreditnim institucijama u javnom i izvan javnog sektora, u 2015. je zaključeno pet novih ugovora o dugoročnim kreditima u ukupnom iznosu 5.832.116.085,00 kn. U siječnju je zaključen ugovor o kreditu u iznosu 720.000.000,00 kn, uz kamatnu stopu u visini prinosa na trezorske zapise na 91 dan + 4,10 % godišnje. U srpnju je zaključen ugovor o deviznom sindiciranom kreditu u iznosu 528.500.000 EUR, ugovorena je promjenjiva kamatna stopa u visini 6-mjesečni EURIBOR uvećano za maržu 3,70 % godišnje, jednokratna aranžerska naknada u visini 0,65 % iznosa glavnice te agentska naknada 10.000 EUR godišnje. U rujnu je zaključen ugovor o kreditu u iznosu 600.000.000,00 kn, ugovorena je promjenjiva kamatna stopa u visini 6-mjesečni ZIBOR uvećano za 1,90 % te jednokratna naknada u visini 0,35 % glavnice kredita. U prosincu su zaključena dva ugovora o kreditu u ukupnom iznosu 512.000.000,00 kn, radi prijevremene otplate obveza prema ranije ugovorenim kreditima, a ugovorena je fiksna kamata u visini 4,0 % godišnje i jednokratna naknada u visini 0,15 % na iznos glavnice. Rokovi vraćanja navedenih kredita su ugovoreni u razdoblju do 2020. S navedenim kreditima je namjeravano prijevremeno otplatiti glavnice šest kredita, a otplaćene su glavnice za pet kredita u iznosu 399.921.695,00 kn, s obzirom da za otplatu jednog kredita nije postignut dogovor s bankom.

S kreditnim institucijama u javnom sektoru i izvan javnog sektora, također je ugovoreno i produženje rokova otplate dospjelih glavnica za ranije ugovorene kredite u iznosu 886.580.781,00 kn.

U okviru primitaka od kredita i zajmova od kreditnih i drugih financijskih institucija u javnom sektoru i izvan javnog sektora, iskazani su primici u iznosu 307.984.770,00 kn koji se odnose na plaćanje rashoda za potpore putem ugovora o faktoringu u iznosu 303.797.642,00 kn i primitke od zaduživanja proračunskih korisnika čiji su namjenski prihodi i primici izuzeti od uplate u proračun u iznosu 4.187.128,00 kn.

Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija, iskazani su u iznosu 727.084.944,00 kn, a odnose se na zaduživanje kod Međunarodne banke za obnovu i razvoj (dalje u tekstu: IBRD) u iznosu 197.980.260,00 kn, Europske investicijske banke (dalje u tekstu: EIB) u iznosu 337.020.597,00 kn i Razvojne banke Vijeća Europe (dalje u tekstu: CEB) u iznosu 192.084.087,00 kn. Navedeni primici su ostvareni povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora zaključenih ranijih godina. U 2015. su s međunarodnim financijskim institucijama zaključena tri ugovora o zajmovima kojima će se financirati Projekt nacionalnog sufinanciranja EU fondova od 2014. do 2020. u iznosu 300.000.000 EUR, Projekt zaštite od poplava u iznosu 40.000.000 EUR i Projekt poduzetničkog kapitala za inovacije i poduzetništvo u iznosu 20.000.000 EUR. Sredstva zajmova na temelju ugovora iz 2015. nisu povlačena, a rok za korištenje je do 2023.

Primici od kratkoročnih kredita nisu iskazani, jer su svi kratkoročni krediti primljeni u iznosu 3.792.891.562,00 kn i vraćeni. Kratkoročno zaduživanje je obavljano radi pravodobne isplate mirovina i održavanja tekuće likvidnosti državnog proračuna.

Kreditni su ugovarani u kunama, s bankama i drugim institucijama iz zemlje, prema ponudama na tržištu novca. Kamatna stopa, uključujući naknadu, iznosila je od 0,49 % do 0,70 % godišnje, što je u okviru kamatnih stopa na navedene kredite u 2014.

Izdaci za dane zajmove su iskazani u iznosu 969.402.886,00 kn, a odnose se, između ostalog, na plaćanja iz jamstvene pričuve i podzajmove odobrene iz zajmova međunarodnih financijskih institucija za financiranje određenih projekata.

Izdaci za dionice i udjele u glavnici su planirani u iznosu 1.069.588.877,00 kn, a iskazani u iznosu 761.276.775,00 kn, što je za 308.312.102,00 kn ili 28,8 % manje od planiranih. Navedeni izdaci se odnose na izdatke za dokapitalizaciju Hrvatske poštanske banke d.d. (dalje u tekstu: HPB) u iznosu 244.088.400,00 kn, osnivačke uloge u međunarodnim financijskim institucijama u iznosu 206.169.438,00 kn, izdatke za dionice i udjele stečene u postupku naplate potraživanja pretvaranjem potraživanja u udjele u kapitalu dužnika u iznosu 188.390.808,00 kn, ulaganja u fondove za gospodarsku suradnju u iznosu 89.735.329,00 kn i osnivački kapital Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) u iznosu 32.892.800,00 kn.

U okviru izdataka za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova, koji su iskazani u iznosu 10.028.273.473,00 kn, na stvarno otplaćene glavnice kredita i zajmova se odnosi 9.141.692.691,00 kn, a na produženje rokova otplate dospjelih glavnica ranije primljenih kredita 886.580.782,00 kn. Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova se odnose na kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 6.680.438.774,00 kn, zajmove međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU u iznosu 2.047.046.076,00 kn, kredite i zajmove kreditnih i drugih financijskih institucija u javnom sektoru u iznosu 1.292.015.422,00 kn, zajmove od drugih razina vlasti u iznosu 8.751.814,00 kn te zajmove od trgovačkih društava izvan javnog sektora u iznosu 21.387,00 kn.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 15.542.335.183,00 kn, odnose se na obveznice koje su bile plasirane u zemlji u iznosu 8.148.769.200,00 kn, obveznice koje su bile plasirane u inozemstvu u iznosu 5.770.568.726,00 kn te otplatu glavnice za izdane trezorske zapise u zemlji u iznosu 1.622.997.257,00 kn.

U 2015., zaduživanje je obavljano i izdavanjem trezorskih zapisa te su održane 24 aukcije. Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa iznose 29.886.383.580,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa 31.509.380.837,00 kn te su neto izdaci iskazani u iznosu 1.622.997.257,00 kn. Trezorski zapisi su većinom izdavani u kunama. U odnosu na visinu kamatnih stopa koncem 2014., kamatne stope na trezorske zapise su koncem 2015. bile niže, osim kamatnih stopa na trezorske zapise u kunama s rokom 91 dan, koje su se povećale s 0,28 % na 0,43 % godišnje. Koncem 2015., kamatne stope na trezorske zapise u kunama s rokom od 182 dana su iznosile 0,55 %, a s rokom 364 dana iznosile su 1,47 % godišnje. Kamatne stope na trezorske zapise s valutnom klauzulom s rokom 91 dan iznosile su 0,2 %, s rokom 364 dana 0,40 %, a kamatne stope na FX trezorske zapise s rokom 546 dana 1,95 % godišnje.

Neto financiranje, odnosno manjak prihoda državnog proračuna nad rashodima, planiran je u iznosu 12.526.097.088,00 kn, a iskazan je u iznosu 8.851.961.139,00 kn, što je za 3.674.135.949,00 kn ili 29,3 % manje od planiranog. Na navedeno iskazivanje je utjecalo iskazivanje prihoda u iznosu većem od planiranog za 1.564.657541,00 kn i rashoda u iznosu manjem od planiranog za 2.109.478.408,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2015.

Revizijom je obuhvaćen Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2015.).

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2015.
- provjeriti funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola nad planiranjem i izvršavanjem državnog proračuna
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u odnosu na planirane
- provjeriti zaduživanje i izdavanje jamstava te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna.

Područja revizije definirana su 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 provedenih kod korisnika državnog proračuna.

U pribavljanju revizijskih dokaza korištene su sljedeće metode: pregled i testiranje dokumentacije metodom slučajnog odabira, analitički postupci te razgovori sa zaposlenicima koji su uključeni u poslovne procese i odgovorni za njihovo pravilno i zakonito izvršavanje. 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 2015. te dosljednoj primjeni odredbi zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka se temeljio na procjeni rizika materijalno značajnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2015. Radi određivanja revizijskog pristupa, kod procjene rizika uzete su u obzir ocjene unutarnjih kontrola procesa u vezi s pripremom i izvještavanjem o izvršenju proračuna.

Nalaz za 2015.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: provjera izvršenja naloga i preporuka danih u ranije obavljenim revizijama, planiranje i izvršavanje državnog proračuna, računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje, prihodi, rashodi, Račun financiranja, državna jamstva i proračunska zaliha.

Obavljenom revizijom za 2015. su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na izvršenje naloga i preporuka danih u ranije obavljenim revizijama, planiranje i izvršavanje državnog proračuna, računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje, prihode, rashode, Račun financiranja i državna jamstva.

1. Izvršenje naloga i preporuka danih u ranije obavljenim revizijama

1.1. Državni ured za reviziju je u ranije obavljenim revizijama godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske, utvrdio određene nepravilnosti i propuste.

U skladu s odredbom članka 14. stavka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, Ministarstvo financija je dostavilo očitovanje s planom izvršenja pojedinih naloga i preporuka koji sadrži aktivnosti, rokove i osobe odgovorne za izvršenje planiranih aktivnosti.

Revizijom za 2015. je utvrđeno prema kojim nalozima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- u vezi s nalogom da se propisima reguliraju računovodstvena načela koja se primjenjuju za sastavljanje izvještaja o izvršenju državnog proračuna, ministar financija je donio Uputu o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna; Prema navedenoj Uputi, u izvještajima o izvršenju državnog proračuna primjenjuje se novčano računovodstveno načelo, odnosno prihodi i primici te rashodi i izdaci iskazuju se na temelju primljenih uplata i izvršenih isplata, što uključuje i obračunska plaćanja, a isto načelo se primjenjuje i u izvještajima o izvršenju financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna; Uputa se prvi put treba primjenjivati pri sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i izvještaja o izvršenju financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za 2016.
- na prijedlog da se podaci o obvezama u Bilanci, dopune podacima o nepodmirenim dospjelim obvezama koncem godine koje se u pravilu podmiruju sredstvima proračuna sljedeće godine, ministar financija je u kolovozu 2015. donio Pravilnik o izmjeni Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 93/15), kojim je propisani obrazac Bilanca izmijenjen na način da su predviđena mjesta za unos podataka o dospjelim i nedospjelim obvezama te potraživanjima
- u skladu s prijedlogom da se donesu upute o obavljanju popisa imovine i obveza, ministar financija je u kolovozu 2015. donio Uputu o obavljanju popisa imovine i obveza, kojom se uređuje metodologija obavljanja popisa te dokumenti, postupci i procedure svih faza provedbe popisa imovine i obveza, a posebno je naglašena obveza potvrđivanja i usklađivanja potraživanja i obveza s dužnicima, odnosno vjerovnicima; Obveznici primjene navedene Upute su državni proračun, lokalne jedinice, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna te proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna lokalnih jedinica, počevši od popisa imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca 2015.

- na mrežnim stranicama Ministarstva financija u rujnu 2015. je objavljen Registar neporeznih davanja; Povjerenstvo za praćenje provedbe smanjenja parafiskalnih nameta, koje je imenovala Vlada RH u travnju 2015. je prikupilo podatke za 161 vrstu različitih neporeznih davanja koji su objavljeni u Registru, a navedeni broj nije konačan i kontinuirano se treba ažurirati; Prema prikupljenim podacima, prihodi od neporeznih davanja navedenih u Registru, u 2014. su iznosili 8.412.922.808,00 kn, od čega je 5.377.874.689,00 kn naplaćeno od poduzetnika, a 3.035.048.119,00 kn od građana
- u vezi s nalogom za poduzimanje aktivnosti u cilju pribavljanja i evidentiranja cjelovitih podataka o potencijalnim obvezama proračunskih korisnika, Ministarstvo financija je u lipnju i prosincu 2015. svim nositeljima razdjela državnog proračuna uputilo dopise kojima podsjeća na obvezu praćenja potencijalnih obveza po osnovi pokrenutih sudskih postupaka u izvanbilančnim zapisima i obvezu dostave navedenih podataka Ministarstvu financija; U veljači 2016., prikupljeni su podaci o iznosu potencijalnih obveza proračunskih korisnika državnog proračuna po osnovi pokrenutih sudskih sporova sa stanjem na dan 31. prosinca 2015. i evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna u izvanbilančnim zapisima te su koncem 2015. navedene obveze iznosile 2.935.718.810,00 kn; Proračunski korisnici su realnije planirali sredstva potrebna za isplate po pravomoćnim sudskim rješenjima, s obzirom da je u 2015. za navedene namjene iz proračunske zalihe isplaćeno značajno manje sredstava nego ranijih godina
- učinci rada Povjerenstva za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova za 2015. su poznati s obzirom da je Povjerenstvo početkom veljače 2016. dostavilo Vladi RH Godišnje izvješće o radu; Povjerenstvo je u 2015. zaprimilo pet prijedloga za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova i održalo dvije sjednice na kojima je razmatralo dva prijedloga; Za jedan razmatrani prijedlog, predložilo je nagodbu prema kojoj bi Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU platilo tužitelju (udruga Hrvatski crveni križ) 2.000.000,00 kn uvećano za kamate prema izračunu banke, najviše do 300.000,00 kn, a za drugi prijedlog je utvrđeno da nije u nadležnosti Povjerenstva
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu (Narodne novine 15/15) iz veljače 2015., rokovi za donošenje pojedinih planskih dokumenata su izmijenjeni, a planski dokumenti za razdoblje 2016.-2018., su doneseni u propisanim rokovima
- s obzirom da je revizijom za 2014. utvrđeno da Porezna uprava nije dostavljala Državnoj riznici podatke o iznosu i vrsti naplaćenih potraživanja za prihode državnog proračuna u nekretninama te dionicama i udjelima u glavnici, Državni ured za reviziju je naložio osigurati cjelovite podatke o navedenoj naplati radi evidentiranja u Glavnoj knjizi državnog proračuna i iskazivanju u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna; Porezna uprava je u 2015. dostavljala Državnoj riznici podatke o naplaćenim prihodima državnog proračuna u nekretninama te dionicama i udjelima u glavnici, prema kojima su stjecanjem navedene imovine prihodi državnog proračuna naplaćeni u iznosu 124.670.390,00 kn
- na temelju ugovora iz 2008., HBOR obavlja poslove osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, a do 2010. godišnja naknada bila je ugovorena u iznosu 3.000.000,00 kn; S obzirom da za razdoblje nakon 2010., iznos godišnje naknade nije bio ugovoren, a za 2013. i 2014. naknada je plaćena u većem iznosu nego za ranije godine, naloženo je iznos naknade HBOR-u za obavljanje navedenih poslova regulirati ugovorom; Naknada HBOR-u za poslove osiguranja izvoza ugovorena je i plaćena u 2015. u iznosu 4.500.000,00 kn

- u okviru Godišnjeg izvještaja za 2015., sastavljen je cjeloviti izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala u koji je uključeno i zaduživanje kod međunarodnih financijskih institucija te preuzimanje obveza po kreditima od drugih pravnih osoba; Osim opisnih informacija, podaci o dugoročnom zaduživanju kod međunarodnih financijskih institucija tijekom godine, prikazani su i u tablicama, prema valutnoj, kamatnoj i ročnoj strukturi.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- u vezi s nalogom da se poduzmu aktivnosti za donošenje Uredbe o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata, čije je donošenje propisano Zakonom o proračunu, početkom 2015. za navedene poslove je zatražena pomoć konzultanata Svjetske banke; Nakon više održanih sastanaka s pojedinim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima, u rujnu 2015. konzultanti su dostavili analizu stanja te su započele pripreme za prijavu projekta za financiranje daljnjih aktivnosti bespovratnim sredstvima u okviru Operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.; U tijeku je izrada Sažetka operacija i uputa za projekt Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u okviru kojeg je jedna od aktivnosti predviđena i izrada spomenute Uredbe (utvrđeno revizijom za 2013.)
- Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje poslije 2013. nije donesena; Donošenje Strategije upravljanja javnim dugom propisano je u veljači 2015. Zakonom o Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu, prema kojem se Strategija upravljanja javnim dugom donosi svake tri godine, najkasnije do 15. studenoga tekuće godine za sljedeće tri proračunske godine, a navedene odredbe treba početi primjenjivati u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna za 2017. i projekcija za 2018. i 2019. (utvrđeno revizijom za 2013.)
- u vezi s prijedlogom da se na mrežnim stranicama Ministarstva financija objavljuje kalendar izdavanja trezorskih zapisa i godišnji plan izdavanja obveznica u svrhu pravodobnog informiranja potencijalnih ulagača te postizanja nižeg troška zaduživanja, Ministarstvo financija navedene dokumente planira izraditi u okviru Strategije upravljanja javnim dugom (utvrđeno revizijom za 2013.)
- u vezi s prijedlogom da se sektorski obuhvat jedinica koje su u okviru opće države prema nacionalnoj metodologiji uskladi sa sektorskim obuhvatom prema metodologiji ESA 2010, Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz veljače 2015., proširena je definicija izvanproračunskih korisnika prema kojoj navedena kategorija obuhvaća izvanproračunske fondove, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje i koji se prema pravilima statističke metodologije EU razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici; Ministarstvo financija je pojedinim subjektima koji ispunjavaju kriterije za upis u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika, utvrđene Pravilnikom 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 i 142/14), dalo upute o upisu u Registar te o obvezi primjene proračunskog računovodstva od 1. siječnja 2016. (utvrđeno revizijom za 2013.)

- u vezi s prijedlogom da se u okviru Smjernica za provedbu procesa upravljanja rizicima propiše način praćenja i izvještavanja po rizicima, Ministarstvo financija je nakon donošenja Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15) koji je stupio na snagu 25. srpnja 2015., izradilo Nacrt smjernica za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora, a u tijeku je pribavljanje mišljenja obveznika primjene na pripremljeni tekst (utvrđeno revizijom za 2013.)
- u vezi s prijedlogom da Ministarstvo financija donese srednjoročni strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravcima razvoja sustava državne riznice te mjerama za uspostavu učinkovitog upravljanja javnim financijama, ministar financija je početkom ožujka 2016. imenovao Stručnu radnu skupinu za izradu prijedloga Strategije unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice za razdoblje 2016.-2020.; Rok za izradu prijedloga Strategije je svibanj 2016. (utvrđeno revizijom za 2013.)
- s obzirom da Porezna uprava Ministarstva financija nije evidentirala u svojoj Glavnoj knjizi i Bilanci sa stanjem na dan 31. prosinca 2014., potraživanja za prihode koje dijele državni proračun i lokalne jedinice, u lipnju 2015. Ministarstvo financija je održalo sastanak s predstavnicima Porezne uprave radi planiranja aktivnosti u cilju raspoloživosti podataka o dijelu zajedničkih prihoda koji pripadaju državnom proračunu; Utvrđeno je da Porezna uprava vodi evidencije o zaduženjima i uplatama obveznika, po OIB-u poreznog obveznika i vrstama prihoda u bruto iznosima, a ne po pripadnosti prihoda određenom proračunu te iz postojećih evidencija nije moguće dobiti tražene podatke; Dogovoreno je da će se utvrditi način njihovog izračuna za što će trebati provesti posebne obrade podataka u koje treba uključiti Agenciju za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama (APIS) i Financijsku agenciju (dalje u tekstu: FINA) zbog raspodjele potraživanja po važećem „ključu“ prema kojem FINA raspoređuje i prihode na pripadajuće proračune (utvrđeno revizijom za 2013.)
- u cilju kadrovskog popunjavanja Sektora za upravljanje javnim dugom (Državna riznica Ministarstva financija), na temelju natječaja iz prosinca 2014., u 2015. su popunjena dva radna mjesta, a početkom 2016. u tijeku je natječaj za popunjavanje još dva radna mjesta (utvrđeno revizijom za 2013.)
- obavljenom revizijom za 2013., naloženo je pravodobno poduzimati mjere za naplatu potraživanja za podzajmove odobrene pojedinim korisnicima iz zajmova IBRD-a; Naplata potraživanja u vezi povrata pojedinih podzajmova još nije regulirana, a za pojedine su pripremljeni dodaci dopunskim financijskim sporazumima koji još nisu potpisani (utvrđeno revizijom za 2013.)
- revizijom za 2014. je predloženo što veći broj davatelja koncesija uključiti u izravni unos podataka u Registar koncesija, uskladiti evidencije o prihodima od koncesija u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Registru koncesija te dogovoriti s FINA-om proširenje aplikacije Registra koncesija za potrebe unosa podataka o upisu koncesijskih ugovora u zemljišne knjige; S obzirom da i nadalje veći broj davatelja koncesija ne unosi samostalno podatke u Registar koncesija te da navedena obveza nije propisana, Ministarstvo financija priprema Nacrt novog Zakona o koncesijama kojim će, između ostalog, biti propisano da su davatelji koncesija obvezni izravno unositi podatke u Registar koncesija; Ministarstvo financija kontinuirano usklađuje podatke o prihodima od koncesija evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Registru koncesija, ali i nadalje postoje razlike;

Ministarstvo financija je uputilo zahtjev FINA-i za dopunu aplikacije Registra koncesija, a izmjenama aplikacije predvidjet će se i mogućnost unosa podataka o upisu koncesijskih ugovora u zemljišne knjige (utvrđeno revizijom za 2014.)

- u tijeku je unaprjeđenje aplikacije računalnog programa (Proračunske klasifikacije), koji se koristi za unos podataka vezanih uz planiranje i izvršavanje državnog proračuna te je u aplikaciji omogućeno označavanje aktivnosti koje se odnose na državne potpore. (utvrđeno revizijom za 2014.)

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

- Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija te Pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu, nisu doneseni (utvrđeno revizijom za 2013.)
- proračunskim propisima nije propisano uključuje li se zaduživanje u tekućoj godini radi povrata državnog duga čije je dospeljeće u sljedećoj proračunskoj godini, u ograničenje za zaduživanje u sljedećoj godini koje propisuju godišnji zakoni o izvršavanju državnog proračuna (utvrđeno revizijom za 2013.)
- u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, iskazan je manjak (deficit) opće države na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih osnova koje proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjuju u priznavanju prihoda i rashoda te je dan prijedlog da se radi pouzdanosti iskazanih podataka poduzmu aktivnosti u cilju metodološkog ujednačavanja računovodstvenih osnova proračunskih i izvanproračunskih korisnika čiji podaci ulaze u izračun deficita opće države (utvrđeno revizijom za 2013.)
- na mrežnim stranicama Ministarstva financija nisu objavljeni obrasci koje davatelji državnih potpora trebaju popuniti u svrhu obavijesti, odnosno prijave Europskoj komisiji (dalje u tekstu: EK); Pojedini davatelji državnih potpora i potpora male vrijednosti u 2015. nisu dostavili podatke o analizama učinkovitosti dodijeljenih potpora (utvrđeno revizijom za 2014.)
- uz zahtjeve za izdavanje jamstava u 2015., nije priložena propisana dokumentacija koja se odnosi na odobrenje prijedloga državne potpore od EK, mišljenje Ministarstva financija ako se radi o državnoj potpori izuzetoj od obveze prijave EK, odnosno odluka EK ili mišljenje Ministarstva financija o nepostojanju državne potpore; Jedinstveni provedbeni propis kojim bi se jasno i precizno uredio postupak dodjele državnih jamstava te način obračuna provizije nije donesen (utvrđeno revizijom za 2014.)
- u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Bilanci sa stanjem na dan 31. prosinca 2015., nisu evidentirani cjeloviti podaci o državnoj imovini, jer Državni ured za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: DUUDI) nije dostavio Ministarstvu financija propisane podatke s obzirom da Registar državne imovine još uvijek nije uspostavljen na odgovarajući način (utvrđeno revizijom za 2013.)

- sredstva proračunske zalihe u 2015., kao i prethodnih godina, dijelom nisu korištena u skladu s odredbama Zakona o proračunu, jer su se navedenim sredstvima financirali rashodi koji su bili predvidivi te ih je bilo moguće planirati. (utvrđeno revizijom za 2013.)

I nadalje je potrebno postupati prema danim nalozima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

1.2. Na ovu točku Nalaza nije dostavljeno očitovanje.

2. Planiranje i izvršavanje državnog proračuna

2.1. Izrada i donošenje državnog proračuna, propisani su odredbama Zakona o proračunu. Državni proračun se sastoji od plana prihoda i primitaka te rashoda i izdataka raspoređenih na programe, aktivnosti i projekte.

- Planiranje

Zakonom o proračunu su propisani rokovi za donošenje pojedinih planskih dokumenata, koji prethode donošenju državnog proračuna. Pojedini propisani planski dokumenti, sastavljeni u 2014. za razdoblje 2015.-2017., nisu bili doneseni u propisanom roku, što je navedeno u Izvješću o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna za 2014.

Izmjenama Zakona o proračunu iz veljače 2015., rokovi za donošenje pojedinih planskih dokumenata su izmijenjeni. Tijekom 2015. su planski dokumenti za naredno trogodišnje razdoblje doneseni u propisanim rokovima. Hrvatski sabor je u rujnu 2015. donio Odluku o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih korisnika državnog proračuna Republike Hrvatske u prvom tromjesečju 2016. godine (Narodne novine 109/15 i 130/15).

Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, po prvi puta je propisano da se namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi svih proračunskih korisnika planiraju u državnom proračunu, a od obveze uplate navedenih prihoda i primitaka u državni proračun i nadalje su izuzeti određeni proračunski korisnici (u znanosti, visokom obrazovanju, pravosuđu, sustavu izvršenja sankcija, socijalnoj skrbi, kulturne ustanove, nacionalni parkovi, parkovi prirode, zdravstvene ustanove, Državni zavod za zaštitu prirode, Hrvatski hidrografski institut). Prema Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2015.-2017., nadležni razdjeli proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate navedenih prihoda i primitaka u državni proračun, obvezni su u skladu s proračunskim klasifikacijama u prijedlogu financijskog plana iskazati sve prihode i primitke proračunskih korisnika te rashode i izdatke koji se iz njih podmiruju. Državnim proračunom za 2015., namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika, izuzeti od uplate u državni proračun te rashodi koji se njima financiraju, planirani su u iznosu 6.743.100.743,00 kn. Navedeni prihodi i rashodi su planirani u okviru nadležnih proračunskih razdjela, osim onih koji se odnose na proračunske korisnike u socijalnoj skrbi koji su u nadležnosti Ministarstva socijalne politike i mladih. Vlastiti prihodi navedenih proračunskih korisnika, koji nisu planirani, iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2015. u iznosu 30.665.773,00 kn.

Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2015.-2017. i Uputama za izradu Državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2015.-2017., proračunskim korisnicima nije dozvoljeno planiranje rashoda za nabavu nefinancijske imovine sredstvima državnog proračuna, ako se ta nabava može financirati iz fondova EU.

Prema Uputama, proračunski korisnici koji smatraju da nabavu navedene imovine ne mogu financirati iz fondova EU, nego samo na teret državnog proračuna, moraju za takve nabave, ako su i planirane, pribaviti prethodnu suglasnost Ministarstva financija i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU. Opisani način postupanja proračunskih korisnika, određen je u cilju postizanja ušteda u državnom proračunu. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine, financirane sredstvima državnog proračuna iz izvora opći prihodi i primici, planirani su u iznosu 1.627.076.175,00 kn, a izvršeni u iznosu 1.335.420.114,00 kn. Jedan proračunski korisnik je zatražio i dobio suglasnost za financiranje nabave nefinancijske imovine iz izvora opći prihodi i primici u iznosu 7.240.000,00 kn, dok drugi proračunski korisnici čija je nabava nefinancijske imovine u 2015. financirana iz navedenog izvora, suglasnost nisu zatražili, što su prema Uputama trebali učiniti.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je kontrolne postupke i ocjenu opravdanosti nabave nefinancijske imovine iz izvora opći prihodi i primici, potrebno uspostaviti u vrijeme predlaganja financijskih planova proračunskih korisnika, s obzirom da su proračunski korisnici obvezni povezati planirane rashode s izvorima financiranja. Na navedeni način je moguće učinkovitije djelovati na povećanje ušteda u državnom proračunu.

Vlada RH je 23. travnja 2015. donijela Odluku o mjerama privremene obustave izvršavanja Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015., kako bi se primijenile preporuke Vijeća EU u svrhu rješavanja prekomjernog deficita. Mjere vezane uz proračunske korisnike državnog proračuna, odnose se na smanjenje planiranih rashoda za 435.234.596,00 kn. Prema Zakonu o proračunu, privremena obustava izvršavanja rashoda može trajati najduže 45 dana, a ako se za to vrijeme državni proračun ne može uravnotežiti, Vlada RH mora najkasnije 15 dana prije isteka navedenog roka, predložiti izmjene i dopune državnog proračuna. Izmjene i dopune državnog proračuna, u koje je uključeno smanjenje rashoda prema spomenutoj Odluci, predložene su u rujnu 2015., a prema Zakonu o proračunu su trebale biti predložene koncem svibnja 2015.

Pojedini prihodi i rashodi te primici i izdaci, državnim proračunom za 2015. nisu realno planirani, s obzirom da izvršenje značajno odstupa od plana.

Primici od povrata glavnica danih zajmova, planirani su u iznosu 177.800.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 414.274.704,00 kn, što je za 236.474.704,00 kn ili 133,0 % više od planiranih. Izdaci za ulaganja u fondove za gospodarsku suradnju koji su planirani u okviru Ministarstva poduzetništva i obrta u iznosu 271.000.000,00 kn, izvršeni su u iznosu 89.735.329,00 kn, što je za 66,9 % manje od planiranih.

U okviru prihoda, u iznosu većem od planiranog ostvareni su prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine za 244,0 %, prihodi od kamata i pozitivnih tečajnih razlika za 119,1 %, prihodi od dividendi za 40,6 % te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i pristojbi po posebnim propisima za 39,7 %. U manjem iznosu od planiranog, ostvarene su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna za 30,0 %, prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine za 21,5 % te prihodi iz dobiti trgovačkih društava, kreditnih i drugih financijskih institucija po posebnim propisima za 21,4 %.

Ukupni rashodi su ostvareni u iznosu manjem od planiranog za 2.109.478.408,00 kn ili 1,7 %, ali su pojedini rashodi ostvareni u značajno većem iznosu od planiranog. Rashodi za materijal i sirovine su veći za 96,5 %, ugovorne kazne i ostale naknade šteta za 43,9 %, sitni inventar i auto gume za 32,6 %, naknade troškova osobama izvan radnog odnosa za 18,5 % te naknade građanima i kućanstvima u naravi za 14,9 %. Na odstupanje ostvarenih rashoda od planiranih, većim dijelom su utjecali rashodi proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda na račun državnog proračuna. Navedeni proračunski korisnici su planirali rashode financirane sredstvima koja se ne uplaćuju u državni proračun u iznosu 6.743.100.743,00 kn, a izvršili su ih u iznosu 7.868.655.556,00 kn, što je za 1.125.554.813,00 kn ili 16,7 % više od planiranih.

Prema Zakonu o proračunu, uplaćeni a manje planirani vlastiti prihodi, pomoći, donacije i prihodi za posebne namjene, mogu se izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, a do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava.

Državni ured za reviziju nalaže uspostavu kontrolnih mehanizama s ciljem cjelovitog i realnijeg planiranja namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate navedenih prihoda i primitaka u državni proračun.

Državni ured za reviziju predlaže, u cilju postizanja ušteta u državnom proračunu, preciznije odrediti uvjete za nabavu nefinancijske imovine koja se financira sredstvima državnog proračuna iz izvora opći prihodi i primici te kontrole rashoda za navedene namjene uspostaviti u fazi izrade financijskih planova proračunskih korisnika.

Državni ured za reviziju nalaže veću pažnju posvetiti realnijem planiranju državnog proračuna.

- Iskazivanje podataka u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna

Prihodi i primici proračunskih korisnika koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske izuzeti od uplate u državni proračun, do 2015. nisu bili planirani državnim proračunom, stoga nisu niti bili uključeni u godišnje izvještaje o izvršenju državnog proračuna. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, po prvi put je propisana obveza planiranja navedenih prihoda i primitaka državnim proračunom kao i obveza mjesečnog iskazivanja ostvarenja i trošenja prihoda, putem sustava državne riznice. Ministarstvo financija je za proračunske korisnike i nadležna ministarstva sastavilo pojedinačne upute o načinu praćenja ostvarenja i trošenja navedenih prihoda i primitaka, prema kojima su nadležna ministarstva obvezna u sustav državne riznice mjesečno unositi podatke o ostvarenim i utrošenim navedenim prihodima i primicima proračunskih korisnika za koje su nadležna i to prema proračunskim klasifikacijama. Ministarstvo financija provjerava potpunost unosa podataka iz mjesečnih izvještaja za proračunske korisnike koji imaju status proračunske glave, raspored unesenih podataka prema odgovarajućim proračunskim klasifikacijama te unos dodatnih pojašnjenja. Zbog organizacijske složenosti pojedinih razdjela (ukoliko proračunska glava sadrži veći broj korisnika, kao primjerice proračunske glave Muzeji i galerije ili Arhivi) nije moguće u cijelosti provjeriti potpunost unesenih podataka. Unos podataka za pojedine proračunske korisnike, nadležna ministarstva ne obavljaju u određenom roku, nakon obavljenih provjera pojedini uneseni dokumenti se vraćaju na ispravak ili dodatna pojašnjenja, učestalo se događa da pojedini prihodi i rashodi nisu iskazani u okviru pripadajućih računa i izvora financiranja, za pojedine je potrebno otvarati nove izvore i aktivnosti, a u pojedinima su utrošena sredstva iskazana u iznosima većim od raspoloživih sredstava. Također, pri iskazivanju prijenosa sredstava među proračunskim korisnicima, kao i prijenosa sredstava pomoći EU i nacionalnog učešća u financiranju projekata, postoji rizik dvostrukog iskazivanja podataka te neprikladnog izvora financiranja. S obzirom na uočene nedostatke i prepoznate rizike opisanog načina evidentiranja, ručni unos podataka iz mjesečnih izvještaja o naplaćenim i utrošenim namjenskim prihodima i primicima te vlastitim prihodima u izvještajni sustav državnog proračuna nije pouzdan te postoji rizik da mjesečnim izvještajima nisu obuhvaćeni podaci svih proračunskih korisnika te da uneseni podaci nisu cjeloviti i točni. Prema podacima unesenim iz mjesečnih izvještaja, prihodi i primici proračunskih korisnika, izuzeti od obveze uplate u državni proračun iskazani su u okviru Godišnjeg izvještaja za 2015. u iznosu 7.968.500.131,00 kn, a rashodi i izdaci u iznosu 7.873.227.434,00 kn (rashodi 7.868.655.556,00 kn, a izdaci 4.571.878,00 kn).

Državni ured za reviziju je mišljenja da je uključivanjem u sustav državne riznice, namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate u državni proračun, kao i rashoda koji su njima financirani, postignut pozitivni pomak prema cjelovitijem i potpunijem iskazivanju podataka u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, ali primijenjene procedure unosa nisu pouzdane. Potpuni i pouzdani podaci se mogu osigurati na način da se platni promet svih proračunskih korisnika obavlja putem računa državnog proračuna.

Godišnjim zakonima o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. i 2015., propisano je da potraživanja države za javna davanja, naplaćena u financijskoj i nefinancijskoj imovini u skladu s posebnim propisima, istodobno za vrijednost te imovine povećavaju izvršenje prihoda i rashoda iznad visine utvrđene proračunom. Ministarstvo financija je u rujnu 2014. donijelo Uputu kojom je određen način evidentiranja navedenih poslovnih događaja u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Na temelju izvještaja Porezne uprave, u okviru Godišnjeg izvještaja za 2015., iskazani su porezni i drugi prihodi državnog proračuna, naplaćeni u nekretninama, dionicama i udjelima u iznosu 124.670.390,00 kn, a također su iskazani odgovarajući rashodi za nabavu navedene nefinancijske imovine te izdaci za dionice i udjele u glavnici. Osim Porezne uprave, i Sektor za upravljanje javnim dugom Državne riznice je u 2015. stjecanjem dionica i udjela te povećanjem vrijednost kapitala javnog dobra, naplatio potraživanja za dane zajmove u vezi s isplaćenim jamstvima i pripadajuće kamate u iznosu 673.941.867,00 kn. Naplata navedenih potraživanja pretvaranjem potraživanja u udjele i povećanje vrijednosti javnog dobra, obavljena je na temelju odluka Vlade RH od društava HŽ Cargo d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o. i HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 629.606.136,00 kn te na temelju predstečajne nagodbe u iznosu 44.335.731,00 kn. Osim pretvaranja potraživanja za isplaćena jamstva u udjel u kapitalu i povećanje javnog dobra, prema odlukama Vlade RH, udjel u kapitalu navedenih društava i vrijednost javnog dobra povećava se i pretvaranjem potraživanja na ime preuzetih obveza za neotplaćene kredite navedenih društava, u iznosu 3.057.873.001,00 kn. Navedena potraživanja nisu bila evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Za preuzete obveze za neotplaćene kredite povećan je javni dug. Naplata potraživanja za isplaćena jamstva i preuzete obveze za neotplaćene kredite, pretvaranjem potraživanja u udjel i povećanje javnog dobra, nije iskazana u Godišnjem izvještaju za 2015. u okviru primitaka i izdataka. S obzirom da je naplata potraživanja za porezne i druge prihode državnog proračuna u nekretninama te dionicama i udjelima, iskazana u okviru Godišnjeg izvještaja za 2015., a naplata potraživanja za isplaćena jamstva i preuzete kredite nije iskazana, pri iskazivanju istovjetnih poslovnih događaja nije primijenjeno načelo dosljednosti pa podaci o primicima i izdacima u računu financiranja nisu potpuni.

Proračunski korisnici dijelom podmiruju obveze za određene rashode (subvencije i pomoći) na temelju ugovora o faktoringu, a podmirenje obveza za faktoring prenose na sljedeće proračunske godine. Faktoring je financijska usluga otkupa dospjelih ili nedospjelih novčanih tražbina, a ugovori o faktoringu se zaključuju između dužnika, vjerovnika i financijske institucije. U vezi s iskazivanjem poslovnih događaja koji se odnose na zaključivanje ugovora o faktoringu, u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, u proteklom razdoblju nije postupano na jednak način. Rashodi koji su podmireni na temelju ugovora o faktoringu, zaključenima u 2011. u iznosu 236.695.373,00 kn i 2015. u iznosu 303.797.642,00 kn, iskazani su u okviru godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna za navedene godine. Rashodi koji su podmireni ugovorima o faktoringu zaključenima u 2014. u iznosu 304.740.071,00 kn nisu iskazani za 2014. nego za 2015., kada je podmirena obveza po ugovoru o faktoringu. U 2012. i 2013. ugovori o faktoringu nisu zaključivani.

Ugovore o faktoringu proračunski korisnici uglavnom zaključuju za podmirenje značajnijih iznosa obveza te njihovo evidentiranje u izvještajnom sustavu državne riznice izravno utječe na iznos iskazanog deficita i duga državnog proračuna u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. S obzirom na izravan utjecaj na deficit i dug državnog proračuna te radi primjene načela dosljednosti, potrebno je utvrditi pravila koja će odrediti način iskazivanja poslovnih događaja, vezanih uz podmirenje obveza za rashode putem faktoringa, u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna.

U Godišnjem izvještaju za 2015., u okviru rashoda, iskazane su negativne tečajne razlike na temelju porasta tečajeva inozemnih valuta u iznosu 14.746.619,00 kn. S obzirom da se pri podmirenju obveza po kreditima, zajmovima i vrijednosnim papirima, tečajne razlike uglavnom evidentiraju u okviru izdataka, zbog navedenog postupanja nema podataka o iznosu realiziranih tečajnih razlika. Informacijski sustav za vođenje državnog računovodstva, koji koncem godine obavlja vrednovanje potraživanja i obveza na način da se stanje iskazano u inozemnoj valuti preračunava po tečaju na dan 31. prosinca, nema mogućnost izračunavanja stvarno realiziranih tečajnih razlika nastalih između datuma transakcije i datuma podmirenja stavki proizašlih iz transakcije. Povećanje obveza za kredite, zajmove, obveznice i trezorske zapise s osnove vrednovanja, evidentirano je u 2015. u iznosu 674.543.092,00 kn, a u 2014. u iznosu 1.780.515.650,00 kn. Prema odredbama članka 50. stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14 i 115/15), realizirana tečajna razlika nastaje kada dođe do promjene u valutnom tečaju između datuma transakcije i datuma podmirenja stavki proizašlih iz transakcije, razlike zbog promjene valutne klauzule nastaju kada se obveze ugovaraju u tečaju valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti, a realizirana tečajna razlika i razlika zbog promjene valutne klauzule evidentira se kao prihod ili rashod.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno preispitati način postupanja u vezi s iskazivanjem tečajnih razlika, s obzirom da utječe na podatke o rashodima, deficitu državnog proračuna i izdacima, iskazanim u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Računalni program koji obavlja obračun i evidentiranja vezana uz vrednovanje obveza i potraživanja, odnosno izračunavanje pozitivnih i negativnih tečajnih razlika, treba prilagoditi potrebama iskazivanja tečajnih razlika u vrijeme transakcije.

Specifični poslovni događaji vezani uz odluke Vlade RH, zaključene ugovore i druge dokumente, mogu utjecati na prihode i rashode te primitke i izdatke državnog proračuna, iako nisu izravno vezani uz novčane transakcije (pretvaranje potraživanja u udjele). Također, ima i određenih specifičnih poslovnih događaja s novčanim transakcijama, za koje propisima nije uređen način evidentiranja u sustavu državne riznice (podmirivanje obveza za rashode putem faktoringa, iskazivanje tečajnih razlika). S obzirom da način evidentiranja specifičnih poslovnih događaja utječe na planiranje i izvršavanje državnog proračuna, odnosno na iskazivanje podataka u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, planiranje i iskazivanje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka državnog proračuna koja imaju navedena obilježja, treba urediti propisima.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti propis kojim će se urediti metodologija planiranja i izvršavanja državnog proračuna, odnosno iskazivanja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka koji se odnose na specifične poslovne događaje. Navedenim propisom, između ostalog, treba odrediti metodologiju planiranja i iskazivanje stjecanja dionica i udjela pretvaranjem potraživanja u udjel u kapitalu i javnom dobru, plaćanja rashoda na temelju ugovora o faktoringu te planiranja i iskazivanja tečajnih razlika.

2.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s planiranjem i izvršavanjem državnog proračuna. Navodi da je Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2015.-2017. i Uputama za izradu Državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2015.-2017., propisana mjera kojom proračunskim korisnicima nije dopušteno planiranje rashoda za nabavu nefinancijske imovine sredstvima državnog proračuna, ako se nabava može financirati sredstvima iz fondova EU. Prema Uputama, proračunski korisnici su trebali dokazati da nabavu navedene imovine ne mogu financirati iz fondova EU, nego samo na teret državnog proračuna te su za planiranje nabave trebali ishoditi prethodne suglasnosti Ministarstva financija i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU.*

Ministarstvo financija nadalje navodi da procedura izdavanja prethodne suglasnosti nije zaživjela u praksi, ali je imala utjecaj na povećanje odgovornosti čelnika proračunskih korisnika u korištenju sredstava fondova EU. Uspostava sustava planiranja i vrednovanja kapitalnih projekata i donošenje uredbe koja će regulirati procedure, pridonijet će povećanju financiranja iz fondova EU, povećati uštede u državnom proračunu i kao krajnji cilj povećati kvalitetu javne usluge i efikasnost rashoda.

Na temelju odredbi Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, od siječnja 2015. u sustavu državne riznice su po prvi puta iskazani vlastiti i namjenski prihodi i primici te rashodi i izdaci financirani vlastitim i namjenskim prihodima državnih ustanova u zdravstvu, znanosti i visokom obrazovanju, kulturi, pravosuđu - sustavu izvršenja sankcija i socijalnoj skrbi te nacionalnih parkova i parkova prirode. Ministarstvo financija obrazlaže da je evidencijski model praćenja i izvještavanja uvelo isključivo kao prijelazno rješenje, iako je svjesno da nije dovoljno planirati prihode i rashode proračunskih korisnika i evidentirati ih u Glavnoj knjizi državnog proračuna na temelju prikupljenih izvještaja, nego je potrebno pratiti i njihove financijske tijekove, odnosno uključiti ih u platni promet preko jedinstvenog računa državnog proračuna. Objektivni razlozi zbog kojih to nije u potpunosti učinjeno su informatička podrška i tehnički model integracije lokalnih informacijskih sustava za upravljanje financijama proračunskih korisnika s informacijskim sustavom državne riznice, posebice za resore koji u svojoj nadležnosti imaju velik broj proračunskih korisnika. Krajem 2013. i početkom 2014., putem darovnice IBRD-a, financirana je analiza stanja financijsko-informacijskih sustava proračunskih korisnika državnog proračuna treće razine, izuzetih od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka na račun državnog proračuna. Uz analizu su predložena i određena tehnička rješenja integracije informacijskih sustava navedenih korisnika, uz okvirnu procjenu financijskog učinka takvih rješenja, što bi u konačnici omogućilo uključivanje izuzetih prihoda proračunskih korisnika u državni proračun. S obzirom da se ne radi o jednoobraznim rješenjima, pitanje uključivanja novčanih tijekova ovih korisnika na jedinstveni račun državnog proračuna, rješavat će se sukcesivno i na način koji će biti utvrđen kao optimalan i najefikasniji.

Ministarstvo financija navodi da su od siječnja 2016. pojedini proračunski korisnici u nadležnosti Ministarstva zdravstva (Hrvatski zavod za hitnu medicinu, Hrvatski zavod za telemedicinu, Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi i Imunološki zavod), za koje su tijekom 2015. prihodi i rashodi iskazivani na temelju mjesečnih izvještaja, uključeni kao područne riznice u sustav državne riznice i dio su novčanog tijeka jedinstvenog računa državnog proračuna. Istodobno, Ministarstvo zdravstva je oslobođeno mjesečnog evidentiranja njihovih prihoda i primitaka te rashoda izdataka u sustavu državne riznice. Ministarstvo financija je u travnju 2016. poduzelo niz dodatnih aktivnosti i kontakata s ciljem proširenja obuhvata jedinstvenog računa državnog proračuna s novčanim tijekom i za druge proračunske korisnike u sustavu zdravstva. S obzirom da je riječ o velikim zdravstvenim ustanovama s mnogobrojnim financijskim transakcijama, kao što su klinički bolnički centri, do kraja svibnja 2016. će se organizirati sastanak na kojem će se sagledati mogući načini integracije njihovih informacijskih sustava za upravljanje financijama s informacijskim sustavom državne riznice, kako bi se definirali model i dinamika integracije.

U vezi s tečajnim razlikama, Ministarstvo financija navodi da se pri podmirenju obveza po ulaznim računima proračunskih korisnika u informacijskom sustavu državne riznice obračunavaju realizirane tečajne razlike nastale između datuma transakcije i datuma podmirenja stavki proizašlih iz transakcije, dok se tečajne razlike nastale iz transakcija u vezi s javnim dugom, obračunavaju između datuma unosa zahtjeva za plaćanje i datuma plaćanja. Obračunane tečajne razlike evidentiraju se na analitičkim računima negativnih i pozitivnih tečajnih razlika.

Koncem godine se zatvaraju analitički računi obračunanih tečajnih razlika, a razlika se evidentira na odgovarajućem računu prihoda odnosno rashoda od tečajnih razlika. U financijskim izvještajima se iskazuje razlika između računa pozitivnih i negativnih tečajnih razlika, i to ako je pozitivna, na osnovnom računu prihoda od tečajnih razlika, a ako je negativna, na osnovnom računu rashoda od tečajnih razlika. Nerealizirane tečajne razlike obračunavaju se koncem godine vrednovanjem računa potraživanja i obveza te odgovarajućih računa izvora vlasništva i ispravka izvora vlasništva za obveze. Obračunavaju se u odnosu na srednji tečaj Hrvatske narodne banke i iskazuju na analitičkim računima obračunanih tečajnih razlika. Ministarstvo financija navodi da će preispitati način obračuna tečajnih razlika.

3. Računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje

3.1. Računovodstvo državnog proračuna je propisano odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Obveza sastavljanja financijskih izvještaja za proračun i proračunske korisnike, propisana je odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15 i 135/15). Sadržaj, obveznici i rokovi izrade polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna, propisani su Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Utvrđene nepravilnosti i propusti se odnose na računovodstvo državnog proračuna, stjecanje imovine u ime i za račun Republike Hrvatske, naplatu prihoda i primitaka državnog proračuna na račun Centra za restrukturiranje i prodaju, financijske izvještaje i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna.

- Računovodstvo državnog proračuna

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu definirane su knjigovodstvene isprave, poslovne knjige, organizacija knjigovodstva, sadržaj Računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo. Odredbama članka 2. navedenog Pravilnika, između ostalog je propisano da se odredbe Pravilnika odnose na državni proračun.

Za financiranje aktivnosti Osiguranje izvoza - garantni fond, u 2014. su planirani i izvršeni izdaci u iznosu 100.000.000,00 kn. Sredstva su isplaćena HBOR-u koji obavlja poslove osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, a navedeni poslovi su regulirani Uredbom o osiguranju izvoza (Narodne novine 61/07, 92/08 i 79/10). Odredbama navedene Uredbe, propisano je da sredstva za obavljanje poslova osiguranja služe za isplatu odšteta, pokriće troškova sprječavanja nastanka štete i za pokriće drugih troškova osiguravatelja u provedbi osiguranja izvoza, a ako je ukupni iznos odštete veći od ukupnog iznosa sredstava za obavljanje poslova osiguranja izvoza, Republika Hrvatska je dužna prije dospijeca odštete, razliku iznosa uplatiti HBOR-u. Isplaćena sredstva iz državnog proračuna za navedene namjene u iznosu 100.000.000,00 kn, evidentirana su u Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru izdataka za dane zajmove.

S obzirom na namjenu sredstava, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da navedeni poslovni događaj ne predstavlja izdatak za financijsku imovinu, nego rashod te ga treba planirati i iskazivati u okviru rashoda. Ministarstvo financija je drugačijeg mišljenja i smatra da bi u slučaju zatvaranja Garantnog fonda, sredstva koja bi se u tom trenutku nalazila u Garantnom fondu, HBOR doznačio u državni proračun. U 2015. je postupljeno na isti način te su planirana, odnosno isplaćena sredstva za navedene namjene u iznosu 10.000.000,00 kn, također evidentirana u okviru izdataka za dane zajmove. Do konca 2015., iz državnog proračuna je uplaćeno u Garantni fond 230.000.000,00 kn. Isplaćena sredstva iz državnog proračuna za navedene namjene nisu evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru potraživanja. Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, poslovni događaji u vezi s izdacima za dane zajmove, u poslovnim knjigama se istodobno evidentiraju i u okviru potraživanja te izvora vlasništva.

Državni ured za reviziju je mišljenja, ukoliko Ministarstvo financija smatra da isplaćena sredstva za Garantni fond predstavljaju izdatak, u Glavnoj knjizi državnog proračuna za ukupno isplaćena sredstva za navedene namjene treba evidentirati potraživanje od HBOR-a.

U 2015. su slobodna novčana sredstva proračuna oročavana kod Hrvatske narodne banke (dalje u tekstu: HNB) na temelju zaključnica, a u većini slučajeva oročavanja, HNB je obračunao negativnu kamatnu stopu. Negativna kamatna stopa je također obračunavana i na sredstva na računu po viđenju. Negativna kamata na oročena sredstva, evidentirana je u Glavnoj knjizi državnog proračuna kao umanjenje prihoda od kamata te iz Glavne knjige državnog proračuna nisu vidljivi podaci o iznosu rashoda u vezi s negativnim kamatama na oročena sredstva. Zbog navedenog načina evidentiranja, prihodi i rashodi od kamata nisu realno iskazani. Prema odredbama članka 4. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici su u svom knjigovodstvu obvezni osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora.

Državni ured za reviziju nalaže kamate evidentirati po bruto načelu te negativne kamate evidentirati na računima rashoda, a ne kao umanjenje prihoda.

- Naplata prihoda i primitaka državnog proračuna na račun Centra za restrukturiranje i prodaju

Centar za restrukturiranje i prodaju (dalje u tekstu: CERP), osnovan je Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 94/13), a započeo je s radom u listopadu 2013. nakon prestanka rada Agencije za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: Agencija). Upisan je u Registar izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. U okviru djelatnosti, između ostalih, CERP kao zakonski zastupnik, upravlja dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima čiji je imatelj Republika Hrvatska, a koja nisu od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku te dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima čiji su imatelji HZMO i Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te je zadužen za restrukturiranje trgovačkih društava i drugih pravnih osoba koje nisu od strateškog i posebnog interesa. Prema odredbama Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, CERP se financira iz naknada za prodaju dionica i udjela trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske, naknada prema zaključenim ugovorima o upravljanju dionicama i poslovnim udjelima trgovačkih društava čiji su imatelji pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska te iz drugih izvora.

Sadržaj i visine naknada su određeni Uredbom o visini naknade za obavljanje poslova upravljanja dionicama i poslovnim udjelima (Narodne novine 130/13), prema kojoj CERP-u pripada nadoknada troškova za poslove upravljanja dionicama i udjelima te naknade za isplaćenu dividendu, realiziranu prodaju dionica i udjela, postupak restrukturiranja i druge naknade. Propisano je da je u slučaju naplate kupoprodajne cijene dionica i udjela na račun CERP-a, CERP dužan u roku 15 dana primljeni iznos umanjjen za iznos naknade uplatiti imateljima dionica i udjela.

Odredbama članka 26.a Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu (Narodne novine 141/14), koji je donesen koncem 2014., propisano je da su sredstva ostvarena prodajom dionica i poslovnih udjela trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske kojima upravlja CERP, sredstva ostvarena od dobiti tih društava, kao i sredstva doznačena CERP-u kao pravnom slijedniku Agencije na temelju upravljanja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, prihod CERP-a i uplaćuju se na njegov račun. Isto je propisano odredbama članka 26.a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu (Narodne novine 103A/15), koji je donesen u rujnu 2015., a također je propisano da se navedena sredstva koriste za podmirivanje obveza na temelju ugovora koje je CERP sklopio za račun Republike Hrvatske i za podmirivanje obveza CERP-a.

Državni ured za reviziju je mišljenja da se zakonima, koji su u primjeni jednu godinu, ne bi trebalo uređivati pitanje financiranja državnih tijela. Propisivanje izvora financiranja godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna nije dugoročno rješenje, a osim toga, odredbe o financiranju za 2014. i 2015. su propisane koncem godine. Navedeni način propisivanja izvora financiranja, između ostalog, ima utjecaj na kvalitetu donesenih godišnjih i strateških planova državnih tijela.

Zbog navedenog zakonskog rješavanja financiranja CERP-a, u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna nisu iskazani prihodi i primici državnog proračuna uplaćeni na račun CERP-a u 2014. i 2015., koji se odnose na prihode od dobiti i dividendi te primitke od prodaje dionica i udjela društava koja nisu od strateškog i posebnog interesa. Također, nisu iskazani rashodi i izdaci državnog proračuna koji su navedenim prihodima i primicima financirani te drugi izdaci koje je CERP, na temelju odluka Vlade RH, izvršio u ime i za račun Republike Hrvatske i financirao iz svog zaduženja. U 2014., CERP je u ime i za račun Republike Hrvatske obavio dokapitalizaciju društava Petrokemija Kutina d.d. i Đuro Đaković d.d., ukupno u iznosu 315.000.000,00 kn, što je financirao iz zaduženja. Također, u 2015. u ime i za račun Republike Hrvatske sudjelovao je u dokapitalizaciji društva Podravka d.d. Koprivnica s 42.292.800,00 kn, kojom je vrijednost udjela Republike Hrvatske u navedenom društvu povećana za 31.014.720,00 kn. Dokapitalizacija navedenog društva je financirana sredstvima koja su u 2015. uplaćena na račun CERP-a, za prodane dionice i udjele društava iz portfelja Republike Hrvatske i drugih državnih imatelja, od kojih su vrijednosno najznačajnije prodane dionice društva Hotel Plat d.d.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna koncem 2015., evidentirana su potraživanja od CERP-a za isplaćena jamstva u 2014. i pripadajuće kamate u iznosu 480.974.509,00 kn. Obveze u vezi s dokapitalizacijom društava Petrokemija Kutina d.d. i Đuro Đaković d.d., nisu evidentirane. Nakon osnivanja koncem 2013., CERP je, kao pravni slijednik, iz poslovnih knjiga Agencije preuzeo i evidentirao u svojim poslovnim knjigama značajne iznose obveza i potraživanja iz ranijih godina vezanih uz Ministarstvo financija. Navedene obveze i potraživanja, također nisu evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Međusobne obveze i potraživanja CERP-a i Ministarstva financija, odnosno državnog proračuna nisu usklađeni.

Odredbe zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2014. i 2015., kojima je propisano da su određeni prihodi državnog proračuna prihodi CERP-a koji se koriste za podmirivanje obveza na temelju ugovora koje je CERP zaključio za račun Republike Hrvatske te za podmirivanje obveza CERP-a, pridonijele su neusklađenosti međusobnih potraživanja i obveza Ministarstva financija i CERP-a kao i tome da podaci o prihodima od dobiti i dividendi, primicima od prodaje dionica i udjela te rashodima i izdacima za dionice i udjele u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna nisu potpuni.

Državni ured za reviziju je mišljenja da se radi transparentnosti, ostvareni prihodi državnog proračuna i primici od prodaje državne imovine trebaju u cijelosti iskazivati u okviru godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna. U slučaju da se naplaćuju na račun CERP-a, o naplaćenim prihodima i primicima državnog proračuna te o rashodima i izdacima koji su njima financirani, CERP treba obavještavati Ministarstvo financija radi evidentiranja odgovarajućih poslovnih promjena u izvještajnom sustavu državne riznice. Na isti način bi trebalo postupati i u vezi s izdacima koje CERP izvršava u ime i za račun Republike Hrvatske, a financira ih iz zaduživanja.

Državni ured za reviziju nalaže uskladiti međusobna potraživanja i obveze Ministarstva financija i CERP-a, te usklađeni iznos evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

- Stjecanje imovine u ime i za račun Republike Hrvatske

Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, propisano je da kada se sredstva proračuna koriste za sanaciju, dokapitalizaciju ili kao udio u sredstvima pravne osobe, Republika Hrvatska postaje vlasnikom u tim pravnim osobama razmjerno uloženim sredstvima. Također, propisano je da evidenciju o imovini i vlasničkim dijelovima vode korisnici i tijelo nadležno za upravljanje državnom imovinom, a podatke o tome dostavljaju Ministarstvu financija. Sektor za upravljanje javnim dugom Ministarstva financija, u 2015. je naplaćivao potraživanja za isplaćena jamstva, stjecanjem dionica i udjela u društvima te povećavanjem kapitala javnog dobra (društva Geofizika d.d., HŽ Cargo d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o. i HŽ Infrastruktura d.o.o.). Udjeli su stečeni u društvima kojima upravlja DUUDI i društvu kojim upravlja CERP. Dokumentaciju o stjecanju navedenih udjela Ministarstvo financija nije prosljedilo DUUDI-u i CERP-u.

Porezna uprava, također je naplaćivala porezne i druge prihode na način da su za račun Republike Hrvatske stjecane nekretnine te dionice i udjeli u glavnici društava, kojima upravlja DUUDI i CERP. Ministarstvo financija nije donijelo pisane procedure o načinu postupanja s imovinom i dokumentacijom o imovini stečenoj naplatom potraživanja za prihode i primitke državnog proračuna. Zbog navedenog postoji rizik da se stečena imovina ne evidentira u poslovnim knjigama DUUDI-a i CERP-a te da se ne određuju modeli upravljanja.

Pri naplati prihoda državnog proračuna u nekretninama te dionicama i udjelima u glavnici, Porezna uprava je naplaćivala i prihode državnih tijela koji nisu proračunski korisnici državnog proračuna. Tako su u 2015. stjecanjem nekretnina te dionica i udjela u glavnici u vrijednosti 202.465.417,00 kn, naplaćeni porezni i drugi prihodi državnog proračuna u iznosu 124.670.390,00 kn te prihodi drugih pravnih osoba u iznosu 77.795.027,00 kn, koji su u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirani u okviru obveza. Naplaćeni prihodi drugih pravnih osoba se odnose na doprinose za zdravstveno osiguranje, članarine turističkih zajednica i razne druge prihode lokalnih jedinica. Za slučajeve kada se pri naplati prihoda državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima u glavnici, naplate i prihodi drugih pravnih osoba, nisu donesene pisane procedure kojima bi bili određeni način i rokovi podmirjenja obveza državnog proračuna drugim pravnim osobama na ime stečene imovine te državna tijela u čijoj su nadležnosti navedeni poslovi.

Posebno su složeni slučajevi kada se potraživanja državnog proračuna i drugih pravnih osoba naplate stjecanjem jedne nekretnine ili kada se prodajom stečene imovine ostvare manji prihodi od iznosa ranije naplaćenog potraživanja.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti pisane procedure o načinu postupanja s imovinom, odnosno nekretninama, dionicama i udjelima, koje je Republika Hrvatska stekla naplatom prihoda i primitaka državnog proračuna, odnosno procedure o postupku predaje stečene imovine s pripadajućom dokumentacijom nadležnim državnim tijelima radi upravljanja i evidentiranja u poslovnim knjigama i Registru državne imovine.

Državni ured za reviziju nalaže, za slučajeve kada se pri naplati prihoda državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima, naplaćuju i prihodi drugih pravnih osoba, donijeti pisane procedure kojima će se odrediti način i rokovi za podmirenje obveza prema drugim pravnim osobama na ime naplaćenih prihoda te odrediti državna tijela zadužena za obavljanje navedenih poslova.

- Financijski izvještaji

Odredbama članka 105. Zakona o proračunu, propisano je da proračun i proračunski korisnici moraju sastavljati financijske izvještaje. Za 2015. za državni proračun su sastavljeni propisani financijski izvještaji.

U Bilješkama uz financijske izvještaje državnog proračuna za 2015. nisu navedeni razlozi značajnog smanjenja ukupnih prihoda (za 14.608.427.108,00 kn ili 13,2 %) i ukupnih rashoda (za 17.673.945.243,00 kn ili 14,3 %) u odnosu na 2014. U Bilješkama je navedeno da Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima uključuje prihode i primitke te rashode i izdatke državnog proračuna. Značajna odstupanja su najvećim dijelom posljedica izmijenjene metodologije sastavljanja financijskih izvještaja državnog proračuna i usklađivanja sa zahtjevima državne statistike, te izlaska HZZO-a iz sustava državne riznice. Prema novoj metodologiji, financijski izvještaji ne sadrže određene podatke za proračunske korisnike. Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima ne sadrži vlastite i namjenske prihode koje su isključivo ostvarili proračunski korisnici, bez obzira jesu li oni uplaćeni na račun državnog proračuna ili na račune proračunskih korisnika, pa tako ne sadrži niti rashode financirane navedenim prihodima. Prema odredbi članka 15. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, u Bilješkama je trebalo navesti razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja u iskazivanju prihoda i rashoda. Bilješke također ne sadrže podatke o rokovima dospijuća kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova, a navedeni podaci su kao obvezne bilješke uz Bilancu propisani odredbama članka 14. navedenog Pravilnika.

U Bilanci državnog proračuna nisu iskazani podaci o državnoj imovini, koja se odnosi na nekretnine te dionice i udjele, jer DUUDI nije dostavio Ministarstvu financija propisane podatke, s obzirom da Registar državne imovine još uvijek nije uspostavljen na odgovarajući način. Odredbama članka 106. Zakona o proračunu, propisano je da za potrebe izrade financijskih izvještaja iz članka 105. Zakona, 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 27. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, propisana je obveza objave godišnjih financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunskih i izvanproračunskih korisnika u roku osam dana od dana njihove predaje. Navedenim Pravilnikom nije propisana obveza objave financijskih izvještaja državnog proračuna, konsolidiranih financijskih izvještaja razdjela državnog proračuna, konsolidiranih financijskih izvještaja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te konsolidiranih financijskih izvještaja državnog proračuna, konsolidiranih financijskih izvještaja središnje države i konsolidiranih financijskih izvještaja opće države. Ministarstvo financija objavljuje godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna u okviru kojeg se prihodi i rashodi uglavnom priznaju prema gotovinskom načelu, odnosno na temelju uplata i isplata s računa državnog proračuna. U financijskim izvještajima, u iskazivanju prihoda i rashoda proračuna i proračunskih korisnika primjenjuje se modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja, koje, između ostalog, podrazumijeva priznavanje prihoda u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti. Rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju. S obzirom da se financijski izvještaji sastavljaju uz primjenu propisanih računovodstvenih načela te da se njima prezentiraju podaci o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva (poslovanja), Državni ured za reviziju je mišljenja da bi financijske izvještaje državnog proračuna i konsolidirane financijske izvještaje na propisanim razinama konsolidacije, trebalo objavljivati.

Državni ured za reviziju nalaže Bilješke uz financijske izvještaje državnog proračuna sastavljati u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu te navoditi razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja u iskazivanju prihoda i rashoda, kao i podatke o rokovima dospijea kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova.

Državni ured za reviziju predlaže propisati obvezu objavljivanja financijskih izvještaja državnog proračuna te konsolidiranih financijskih izvještaja na propisanim razinama konsolidacije.

- Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna

Obveza sastavljanja godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna, propisana je odredbama Zakona o proračunu. Navedenim Zakonom su definirani sadržaj te rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima.

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. Propisano je da godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna sadrži i izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, a navedena odredba stupa na snagu 1. siječnja 2018.

S obzirom da nisu bila propisana računovodstvena načela koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna, ministar financija je u prosincu 2015. donio Uputu o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Prema Uputi, u sastavljanju navedenih izvještaja primjenjuje se novčano računovodstveno načelo, što uključuje i obračunska plaćanja.

S obzirom da je donesen Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, kojim je detaljnije propisan sadržaj i obveznici izrade navedenih izvještaja, Državni ured za reviziju je mišljenja da je računovodstvena načela koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna, trebalo propisati navedenim Pravilnikom.

Godišnji izvještaj za 2015. sadrži podatke o nepodmirenim dospjelim obvezama proračunskih korisnika.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna trebalo propisati da godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna sadrži i podatke o nepodmirenim dospjelim obvezama proračunskih korisnika, o potencijalnim obvezama po osnovi pokrenutih sudskih postupaka te o nenaplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna, čime bi se osigurala obveza objave navedenih podataka koji bi dopunili i proširili informacije o izvršenju državnog proračuna.

Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna je propisano da je deficit, odnosno suficit općeg proračuna kao sastavni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, konsolidirani manjak, odnosno višak državnog proračuna, izvanproračunskih korisnika i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a iskazuje se u tablicama posebno za državni proračun, izvanproračunske korisnike, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te opći proračun. Navedenim Pravilnikom nije propisano da izračunanom deficitu, odnosno suficitu opće države, treba priložiti i opis metodologije prema kojoj je izračunan, što bi pridonijelo boljem razumijevanju podataka. S obzirom da se prema pravilima statističke metodologije EU (ESA 2010), deficit opće države izračunava na drugačiji način, pored opisa nacionalne metodologije, trebalo bi navesti i razlike u načinu izračuna deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji i prema pravilima statističke metodologije EU (ESA 2010).

Državni ured za reviziju predlaže propisati da godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna obuhvaća i podatke o nepodmirenim dospjelim obvezama proračunskih korisnika, o potencijalnim obvezama po osnovi pokrenutih sudskih postupaka te o nenaplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna.

Također, predlaže propisati da se sadržaj podataka o deficitu opće države u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna dopuni opisom metodologije prema kojoj je deficit izračunan i informacijama o razlici u načinu izračuna deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji i prema pravilima statističke metodologije EU (ESA 2010).

3.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s računovodstvom državnog proračuna i izvještavanjem.*

U vezi s negativnim kamatama koje HNB obračunava na sredstva po viđenju i na oročena sredstva, navodi da će od 2016. negativne kamate iskazivati na računu rashoda za kamate.

Ministarstvo financija navodi da Porezna uprava u postupcima predstečajnih nagodbi i stečaja naplaćuje porezne i druge prihode na način da se za račun Republike Hrvatske stječu nekretnine te dionice i udjeli u glavnici društava. Prema Uputi o evidenciji naplate i otpisa potraživanja u državnom proračunu, Porezna uprava je do desetog u mjesecu dužna za prethodni mjesec dostavljati Državnoj riznici rješenja i drugu dokumentaciju iz koje su vidljivi podaci o iznosu i vrsti potraživanja za prihode državnog proračuna naplaćene u financijskoj i nefinancijskoj imovini, o vrijednosti i vrsti preuzete imovine te podaci o iznosu i vrsti otpisanog potraživanja.

U skladu s Uputom, Porezna uprava redovno dostavlja Državnoj riznici sve relevantne podatke, a podaci se dostavljaju i DUUDI-u ili CERP-u na daljnje nadležno postupanje. Porezna uprava će za postupke iz svoje nadležnosti donijeti pisanu uputu o postupanju u predstečajnim i stečajnim postupcima u kojima se naplatom potraživanja za račun Republike Hrvatske stječu nekretnine te dionice i udjeli u glavnici, kako bi nadležna tijela pravodobno imala sve važne podatke za daljnja postupanja, a sastavljenu uputu će dostaviti na znanje i Državnom uredu za reviziju.

U vezi s financijskim izvještajima, Ministarstvo financija navodi da su do 2015. financijski izvještaji razine 13-državni proračun i financijski izvještaji razine 22-proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sadržavali prihode i primitke te rashode i izdatke proračuna, ali i prihode i primitke proračunskih korisnika koji su zakonom o izvršavanju državnog proračuna odnosno odlukama o izvršavanju proračuna, izuzeti od uplate u proračun te rashode i izdatke koji su iz tih prihoda i primitaka financirani. Takav pristup onemogućavao je proces konsolidacije. Na temelju zahtjeva EUROSTATA (Statistički ured europskih zajednica) i u dogovoru s Državnim zavodom za statistiku i HNB-om, Ministarstvo financija je za 2015. promijenilo način sastavljanja financijskih izvještaja razine 13 i 22. Od 2015., financijski izvještaji razine 13 obuhvaćaju podatke koji se ne odnose na proračunske korisnike, a prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnosti državnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti, na temelju članka 52. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, iskazuju se prema novčanom načelu unutar odjeljka 3671-Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti. U procesu izrade konsolidiranog financijskog izvještaja proračuna, sučeljavaju se i eliminiraju navedeni prijenosi (rashodi) i prihodi koje proračunski korisnici ostvare iz nadležnog proračuna, a koji se evidentiraju prema novčanom načelu. U financijskim izvještajima državnog proračuna (razina 13) i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (razina 22), za iskazivanje prijenosa proračuna prema proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti za financiranje redovne djelatnosti, isključivo se koristi odjeljak 3671, što je omogućilo konsolidaciju propisanu odredbom članka 18. stavka 4. točke 1. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Računi odjeljka 3671 ne koriste se u procesu planiranja. Ministarstvo financija nadalje navodi da je prema Okružnici o predaji i konsolidaciji financijskih izvještaja proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2015. godine, stupac Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine, popunjen tako da se postigne usporedivost s 2015. Navedeno znači da u tom stupcu nisu podaci koji su iskazani u financijskim izvještajima za 2014. Uz financijske izvještaje razine 13, Ministarstvo financija je za potrebe Državnog ureda za reviziju sastavilo financijski izvještaj koji sadrži sve podatke iz Glavne knjige državnog proračuna, uključujući i vlastite prihode i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika te rashode i izdatke financirane iz tih prihoda i primitaka, na način kako je to sastavljano i prethodnih godina.

U vezi sa sadržajem godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna, Ministarstvo financija navodi da su podaci o nepodmirenim dospjelim obvezama proračunskih korisnika uključeni u Godišnji izvještaj za 2015. Nadalje navodi da je u dijelu Godišnjeg izvještaja za 2015., koji se odnosi na Obrazloženje ostvarenja proračuna za 2015. godinu, u poglavlju Ukupni manjak/višk općeg proračuna, dano obrazloženje manjka proračuna opće države koji se iskazuje prema europskoj statističkoj metodologiji ESA 2010 i glavne metodološke razlike u odnosu na nacionalnu metodologiju.

Ministarstvo financija navodi da će razmotriti prijedlog da se navedeno propiše Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.

4. Prihodi

4.1. Ukupni prihodi su iskazani u iznosu 109.755.887.920,00 kn, što je za 1.564.657.541,00 kn ili 1,4 % više od planiranih te za 4.978.316.692,00 kn ili 4,3 % manje od iskazanih za 2014. Prihodi od poreza i doprinosa iskazani su u iznosu 90.868.166.636,00 kn i čine 82,8 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 18.887.721.284,00 kn i čine 17,2 % ukupnih prihoda.

Prihodi od poreza su iskazani u iznosu 68.014.776.516,00 kn, a vrijednosno najznačajniji je porez na dodanu vrijednost u iznosu 43.577.753.428,00 kn. U okviru prihoda od poreza, iskazan je porez na dobitke od igara na sreću i drugi porezi od igara te naknade za priređivanje igara na sreću u iznosu 1.045.994.791,00 kn. Prihodi od doprinosa su iskazani u iznosu 22.853.390.120,00 kn, a odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje i doprinose za zapošljavanje.

U okviru drugih prihoda, iskazani su prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 5.161.396.772,00 kn, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 4.958.317.172,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 3.596.964.691,00 kn i prihodi od imovine u iznosu 2.779.833.209,00 kn. Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza, odnose se na prihode od usluga bolnica u državnom vlasništvu uplaćene na račune bolnica, koji su u izvještajnom sustavu državne riznice evidentirani na temelju mjesečnih izvještaja. U okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, vrijednosno najznačajnije su pomoći od institucija i tijela EU u iznosu 4.631.802.979,00 kn. U okviru prihoda od imovine, iskazani su prihodi od nefinancijske imovine u iznosu 1.789.005.798,00 kn, prihodi od financijske imovine u iznosu 951.406.965,00 kn i prihodi od kamata na dane zajmove u iznosu 39.420.446,00 kn. Utvrđeni propusti se odnose na pomoći od institucija i tijela EU, prihode od financijske imovine i prihode od igara na sreću.

- Pomoći od institucija i tijela EU

Pomoći od institucija i tijela EU su planirane u iznosu 6.662.601.362,00 kn, a iskazane u iznosu 4.631.802.979,00 kn, što je za 2.030.798.383,00 kn ili 30,5 % manje od planiranih. Iz proračuna EU je u 2015. primljeno manje sredstava od iskazanih prihoda, jer se navedeni prihodi priznaju u trenutku trošenja sredstava te su u 2015. priznati i iskazani prihodi utrošeni u 2015., iz sredstava primljenih ranijih godina. Sredstva pomoći od institucija i tijela EU evidentiraju se do trenutka namjenskog trošenja, kao obveze za primljeni predujam. U Glavnoj knjizi državnog proračuna, koncem 2015., evidentirane su obveze za predujmove iz navedenih izvora u iznosu 2.856.250.700,00 kn, koje treba opravdati u narednom razdoblju.

Rashodi programa Doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije iskazani su u iznosu 3.017.731.876,00 kn. Prema podacima Ministarstva financija, iz proračuna EU u 2015. je primljeno 558.380.059 EUR, a uplaćeno na ime doprinosa 394.014.955 EUR, što je za 164.365.104 EUR manje od iznosa primljenih sredstava. Primljena sredstva se odnose na financijsko razdoblje 2007.-2013. i 2014.-2020.

Vrijednosno značajnije iskazane pomoći od institucija i tijela EU, odnose se na europske strukturne fondove u iznosu 1.732.119.346,00 kn, Europski poljoprivredni jamstveni fond (EAGF) u iznosu 1.257.272.615,00 kn, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 498.213.408,00 kn, program IPA u iznosu 302.254.150,00 kn te Program Schengen u iznosu 226.730.277,00 kn. Pomoći iz europskih strukturnih fondova, odnose se na Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 985.129.397,00 kn, Europski socijalni fond (ESF) u iznosu 377.948.047,00 kn i Kohezijski fond (CF) u iznosu 369.041.902,00 kn. Ulaskom u EU, Republika Hrvatska je preuzela Zajedničku poljoprivrednu politiku EU koja je zamijenila dotadašnji nacionalni sustav potpora u poljoprivredi, a temelji se na dva stupa.

Prvi stup sadrži mjere tržišne politike i izravne potpore poljoprivrednicima, a financira se iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF). Drugi stup je namijenjen projektima za ruralni razvoj, a financira se iz Europskog fonda za ruralni razvoj (EAFRD).

Za financijsko razdoblje 2007.-2013., iz programa IPA i strukturnih fondova Republici Hrvatskoj je bilo na raspolaganju 1.290.685.086 EUR, od čega za projekte u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala 858.275.018 EUR, pomoć u tranziciji, prijelazni instrument, prekograničnu suradnju i transnacionalni program 295.566.627 EUR te za program IPARD 136.843.441 EUR. Do konca 2015., ugovoreno je financiranje projekata iz navedenih izvora u iznosu 1.506.371.301 EUR, što je za 16,7 % više od raspoloživih sredstava, jer ugovoreni iznos obuhvaća i nacionalnu komponentu financiranja. Do konca 2015., utrošeno je 738.827.281 EUR ili 57,2 % raspoloživih sredstava te su neutrošena sredstva koncem 2015. iznosila 551.857.805 EUR. Za financiranje projekata u okviru pomoći u tranziciji, prijelaznog instrumenta, prekogranične suradnje i transnacionalnog programa utrošeno je 65,6 % raspoloživih sredstava, a neutrošena sredstva se mogu koristiti do konca 2018. Za financiranje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, utrošeno je 55,3 %, a za financiranje projekata iz programa IPARD, 51,6 % raspoloživih sredstava. Financiranje projekata iz programa IPARD ugovoreno je u visini 89,0 % raspoloživih sredstava, a s obzirom da je ugovaranje završeno, najmanje 11,0 % dodijeljenih sredstava u iznosu 15.008.913 EUR, ostaje neiskorišteno. Raspoloživa sredstva za financiranje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala te programa IPARD, koncem 2015. su iznosila 450.275.790 EUR, a mogu se utrošiti do konca 2016. Naime, do tada treba platiti račune za radove, robe i usluge, odnosno izvršiti plaćanja za sve druge vrste troškova projekta, kako bi se mogla tražiti naknada sredstava iz europskih strukturnih fondova.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je realizaciju projekata, financiranih u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala te programa IPARD, potrebno ubrzati, s obzirom na značajan iznos neutrošenih sredstva koncem 2015. koja se mogu trošiti do konca 2016.

Za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova (dalje u tekstu: ESI fondovi), za rast i radna mjesta za razdoblje 2014.-2020., EK je koncem listopada 2014. potpisala Sporazum o partnerstvu s Republikom Hrvatskom. ESI fondovi, pored strukturnih fondova (ERDF, CF i ESF), uključuju Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i Europski pomorski i ribarski fond (EMFF). Prema Sporazumu, iz ESI fondova, uključujući i Inicijativu za zapošljavanje mladih, kroz višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.-2020., Republici Hrvatskoj je na raspolaganju 10.742.121.414 EUR, za financiranje četiri programa.

Za Operativni program Konkurentnost i kohezija raspoloživo je 6.881.045.559 EUR, za Program ruralnog razvoja 2.026.222.500 EUR, za Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 1.582.210.217 EUR te za Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 252.643.138 EUR. Kako bi mogla početi povlačiti sredstava, Republika Hrvatska je izradila navedene programe koje je odobrila EK. Operativni program Konkurentnost i kohezija i Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, EK je odobrila u prosincu 2014., čime je ostvareno pravo na povlačenje predujma u 2014. te 2015. i 2016., svake godine u visini 1,0 % ukupno raspoloživih sredstava. Predujam za projekte u okviru navedenih programa primljen je u 2015. iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijskog fonda (CF), Europskog socijalnog fonda (ESF) i Inicijative za zapošljavanje mladih ukupno u iznosu 98.825.389 EUR. Program ruralnog razvoja odobren je u svibnju 2015., a Operativni program za pomorstvo i ribarstvo koncem 2015.

Iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD), na ime predujma i refundacija u 2015. primljeno je 94.859.683 EUR, a iz Europskih pomorskih i ribarskih fondova (EMFF) na ime predujma primljeno je 5.670.556 EUR. Od ukupnih sredstava ESI fondova, koja su prema višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014.-2020., bila na raspolaganju za 2015. u iznosu 1.461.765.908 EUR, u 2015. povučeno je 199.355.628 EUR, odnosno 13,6 %.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je korištenje sredstava odobrenih Republici Hrvatskoj iz ESI fondova, kroz višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.-2020., potrebno ubrzati.

Iz Schengenskog instrumenta, koji se uspostavlja pri ulasku država u članstvo EU za financiranje mjera na novim vanjskim granicama EU, na raspolaganju je 120.000.000 EUR. Ukupna raspoloživa sredstva su u cijelosti primljena kao predujam, dijelom u 2013., a dijelom u 2014. Do konca 2015. utrošeno je 31.564.198 EUR ili 26,3 % primljenih sredstava. Sredstva se mogu utrošiti do srpnja 2016., a dio koji neće biti utrošen treba vratiti. S obzirom na kratak rok za trošenje sredstava, potrebno je žurno poduzeti aktivnosti u cilju što većeg iskorištenja primljenih sredstava.

- Prihodi od financijske imovine

Prihodi od financijske imovine su iskazani u iznosu 951.406.964,00 kn, od čega se na prihode od dobiti HNB-a odnosi 516.347.649,00 kn, dividendi i dobiti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba te ostalih prihoda od financijske imovine 368.773.334,00 kn te na kamate i pozitivne tečajne razlike 66.285.981,00 kn. Prihodi od dobiti HNB-a su veći od planiranih za 116.347.649,00 kn ili 29,1 %. Prihodi od dividendi i dobiti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba su manji od planiranih za 301.226.667,00 kn ili 45,0 %.

Planom upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2015., za državni proračun su planirani prihodi od dobiti trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa kojima upravlja DUUDI u iznosu 891.000.000,00 kn. Navedeni prihodi su ostvareni u značajno manjem iznosu, s obzirom da su prihodi od dobiti i dividendi navedenih trgovačkih društava te društava i drugih pravnih osoba iz nadležnosti drugih državnih tijela, ostvareni u iznosu 368.773.334,00 kn. Navedeni prihodi su ostvareni uplatom sredstava na račun državnog proračuna u iznosu 266.577.785,00 kn i izravnim uplatama na račune proračunskih korisnika u iznosu 102.195.549,00 kn.

Prihodi od dividendi i dobiti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, uplaćeni na račun državnog proračuna, odnose se na uplate Agencije Alan d.o.o. u iznosu 79.681.773,00 kn, FINA-e u iznosu 30.169.505,00 kn, Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (HANFA) u iznosu 7.890.413,00 kn, Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka u iznosu 5.244.978,00 kn te društava INA d.d. u iznosu 67.253.280,00 kn, Janaf d.d. u iznosu 27.525.585,00 kn, Hrvatska lutrija d.o.o u iznosu 13.501.061,00 kn, Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o. u iznosu 11.514.355,00 kn, Državne nekretnine d.o.o. u iznosu 9.914.306,00 kn i drugih društava ukupno u iznosu 13.882.529,00 kn.

Vlada RH je u srpnju 2015. donijela Odluku o smjernicama za postupanje članova skupština, nadzornih odbora i uprava trgovačkih društava te pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske u pogledu visine, načina i rokova uplate sredstava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u državni proračun Republike Hrvatske za 2015. godinu (dalje u tekstu: Odluka Vlade RH). Odluka Vlade RH se primjenjuje na trgovačka društva i pravne osobe navedene u Odluci o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 120/13). Predstavnici države u trgovačkim društvima su zaduženi poduzeti mjere za donošenje odgovarajućih odluka o rasporedu i uplati dobiti u državni proračun, a ukoliko donose odluke o pokriću gubitaka i upotrebi dobiti za rezerve, trebaju pribaviti suglasnost DUUDI-a.

Određeno je da trgovačka društva trebaju uplatiti u državni proračun 60,0 % dobiti poslije oporezivanja, ostvarene na temelju udjela Republike Hrvatske u temeljnom kapitalu društva, a društvo Agencija Alan d.o.o. 100,0 % dobiti. Predstavnici države u trgovačkim društvima trebaju obavijestiti DUUDI o poduzetim aktivnostima i dinamici uplata. Od ukupno 59 trgovačkih društava i pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa, Odlukom Vlade RH od obveze uplate dobiti u državni proračun izuzeto je 13. Prijedlog Odluke Vlade RH, sastavio je DUUDI, a provedba je također u nadležnosti DUUDI-a. U pojedinim društvima i drugim pravnim osobama, na koje se odnosi Odluka Vlade RH, Republika Hrvatska ima manjinski udio u vlasništvu te nema odlučujući utjecaj na raspored dobiti.

Odluka Vlade RH je donesena u srpnju 2015., kada su pojedina društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske već donijela odluke o rasporedu dobiti za 2014. prema kojima dobit nije raspoređena za uplatu u državni proračun, nego u zadržanu dobit, rezerve, pokriće gubitaka ili za druge namjene. Primjerice, društvo Hrvatska elektroprivreda d.d. (dalje u tekstu: HEP d.d.) je dobit za 2014. u iznosu 1.218.972.280,00 kn rasporedilo u zadržanu dobit i rezerve, društvo Plinacro d.o.o. je dobit u iznosu 113.810.260,00 kn rasporedilo u rezerve, društvo Podzemno skladište plina d.o.o. (društvo od strateškog interesa čiji je osnivač društvo Plinacro d.o.o.) je dobit u iznosu 59.739.995,00 kn rasporedilo osnivaču, a društvo ACI d.d. je dobit u iznosu 26.294.834,00 kn rasporedilo u zadržanu dobit. Navedena društva su ostvarila dobit za 2014. u ukupnom iznosu 1.418.817.369,00 kn, od čega 60,0 % iznosi 851.290.421,00 kn, a Odlukom Vlade RH nisu izuzeta od obveze uplate dobiti u državni proračun. Ministarstvo financija nema saznanja je li DUUDI poduzimao aktivnosti s ciljem izmjena donesenih odluka o rasporedu dobiti i uplate dijela dobiti u državni proračun. U srpnju 2015., društvo HEP d.d. je zatražilo mišljenje o svom zahtjevu za izuzeće od obveze uplate dijela dobiti za 2013. i 2014. u državni proračun, a Ministarstvo financija je u pisanom obliku dalo mišljenje o obvezujućoj primjeni Odluke Vlade RH za HEP d.d.

Skupština društva Hrvatske šume d.o.o. je donijela odluku o rasporedu dobiti za 2014. u skladu s Odlukom Vlade RH te je 67.104.121,00 kn raspoređeno za uplatu u državni proračun, ali sredstva u 2015. nisu uplaćena. Prema informacijama društva Hrvatske šume d.o.o. iz veljače 2016., u tijeku su pregovori s DUUDI-em da se obveza uplate sredstava u državni proračun podmiri prijebojem, odnosno prodajom nekretnine u vlasništvu društva Hrvatske šume d.o.o. (koju koristi Ministarstvo zdravlja) Republici Hrvatskoj.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Odluka Vlade RH nije pripremljena i donesena pravodobno, s obzirom da su prije njenog donošenja pojedina društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske već donijela odluke kojima su dobit za 2014. rasporedila drugačije. Za navedena društva, koja nisu izuzeta od obveze uplate u državni proračun, trebalo je poduzeti mjere za izmjenu donesenih odluka i uplatu odgovarajućeg dijela dobiti u državni proračun. Također, trebalo je poduzeti mjere za uplatu raspoređene dobiti društva Hrvatske šume d.o.o. u državni proračun. DUUDI je trebao osigurati da predstavnici države u navedenim društvima u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske provode odluke vlasnika, odnosno Vlade RH.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je Odluku Vlade RH trebalo donijeti na temelju analize rezultata poslovanja i financijskog položaja društava od strateškog i posebnog interesa u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. U suradnji s nadležnim državnim tijelima i Ministarstvom financija, za Vladu RH je trebalo pravodobno pripremiti preciznu odluku kojom se određuje iznos dobiti koji je pojedino društvo dužno uplatiti u državni proračun. Republika Hrvatska se nalazi u postupku prekomjernog deficita te je Odluka Vlade RH bila jedna od mjera koja je trebala pridonijeti njegovom smanjenju. Zbog manjkavosti u pripremi i provedbi Odluke Vlade RH, učinak prihoda od dobiti i dividendi trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa na smanjenje deficita, manji je od očekivanog.

Na račune proračunskih korisnika, izravno su uplaćeni prihodi od dobiti i dividendi u iznosu 102.195.549,00 kn, a vrijednosno najznačajniji u iznosu 99.559.909,00 kn, odnose se na dobit Agencije za lijekove i medicinske proizvode (dalje u tekstu: HALMED). Osnivač HALMED-a je Republika Hrvatska, a HALMED se nalazi na popisu iz Odluke o popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa (Narodne novine 144/10, 16/14, 55/15 i 105/15). Prema Statutu HALMED-a, dobit se usmjerava za obavljanje i razvoj djelatnosti, a osnivač može odlučiti da dobit upotrijebi za razvoj i obavljanje djelatnosti druge zdravstvene ustanove. Prema odlukama Vlade RH iz lipnja i rujna 2015., donesenima na temelju prijedloga Ministarstva zdravlja, zadržana dobit HALMED-a u iznosu 129.201.636,00 kn, uplaćena je na račune određenih zdravstvenih ustanova za financiranje razvoja i obavljanja zdravstvene djelatnosti. Zdravstvenim ustanovama u državnom vlasništvu uplaćeno je 99.559.909,00 kn, a zdravstvenim ustanovama u vlasništvu lokalnih jedinica 29.641.727,00 kn. Sredstva dobiti uplaćena na račune zdravstvenih ustanova u državnom vlasništvu iskazana su u Godišnjem izvještaju za 2015. u okviru prihoda (na temelju mjesečnih izvještaja), a dobit uplaćena drugim zdravstvenim ustanovama nije iskazana. Prema podacima Ministarstva zdravlja, do početka veljače 2016. zdravstvene ustanove su opravdale namjensko korištenje primljenih sredstava iz dobiti HALMED-a u iznosu 16.519.266,00 kn ili 12,8 %. S obzirom da koncem 2015. najveći dio navedenih sredstava nije iskorišten, uplata dobiti HALMED-a na račun državnog proračuna, pridonijela bi likvidnosti državnog proračuna.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je u cilju cjelovitog i transparentnog iskazivanja prihoda i rashoda državnog proračuna, prihode od dobiti pravnih osoba od posebnog državnog interesa, potrebno uplaćivati na račun državnog proračuna, a zatim sredstva iz proračuna doznačavati korisnicima u skladu s odlukama Vlade RH.

- Prihodi od igara na sreću

Prihodi od igara na sreću se ostvaruju na temelju odredbi Zakona o igrama na sreću (Narodne novine 87/09, 35/13, 158/13, 41/14 i 143/14), kojima je propisano plaćanje naknada za priređivanje igara na sreću i poreza na dobitke od igara na sreću. Odredbama navedenog Zakona, propisano je da se 50,0 % godišnjih i mjesečnih naknada od priređivanja igara na sreću u casinima, igara klađenja i igara na sreću na automatima, 50,0 % mjesečnih naknada od priređivanja lutrijskih igara te 50,0 % dobiti društva Hrvatska lutrija d.o.o., izdvaja za financiranje programa organizacija koje promiču razvoj sporta, pridonose borbi protiv zlouporabe droga i drugih ovisnosti, bave se socijalnom i humanitarnom djelatnošću, tehničkom kulturom, kulturom, izvaninstitucionalnom naobrazbom, odgojem djece i mladih, problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom, te pridonose razvoju civilnog društva (dalje u tekstu: udruge). Način raspodjele namjenskih sredstava udrugama, propisuje se godišnjim uredbama, koje predlaže Ministarstvo financija, a donosi Vlada RH. Propisani dio navedenih prihoda od igara na sreću u iznosu 375.635.737,00 kn, raspoređen je prema Uredbi o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2015. godinu (Narodne novine 17/15, 78/15 i 119/15), za financiranje programa udruga, putem više nadležnih proračunskih korisnika. Vrijednosno značajnija sredstva raspoređena su Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta u iznosu 152.808.897,00 kn, Ministarstvu socijalne politike i mladih u iznosu 89.548.301,00 kn, Uredu za udruge u iznosu 52.418.588,00 kn i Ministarstvu kulture u iznosu 36.006.314,00 kn. Nadležni proračunski korisnici, sredstva trebaju dodjeljivati udrugama na temelju utvrđenih kriterija za raspored i putem javnih poziva za dodjelu sredstava, a tijekom veljače 2016. Ministarstvu financija su dostavili izvještaje o utrošku sredstava u 2015. Za sastavljanje navedenih izvještaja nije propisana struktura te dostavljeni izvještaji imaju različit sadržaj. U pojedinima su navedeni načini dodjele sredstava i popisi organizacija s iznosima dodijeljenih sredstava, dok u pojedinima ti podaci nisu navedeni.

U izvještajima nema podataka o uspostavljenim kontrolama namjenskog korištenja sredstava te o praćenju učinaka koji se ostvaruju sredstvima dodijeljenim udrugama. Prema izvještajima, sredstva su koristile udruge i pojedinci, a također su doznačavana zakladama i veleposlanstvima Republike Hrvatske u svijetu, koja su ih dalje raspoređivala.

Neutrošeni namjenski prihodi od igara na sreću su koncem 2014. iznosili 117.887.243,00 kn, u 2015. je raspoređeno 375.635.737,00 kn te su raspoloživa sredstva iznosila 493.522.980,00 kn. U 2015. je utrošeno 386.035.027,00 kn, a neutrošena sredstva su koncem 2015. iznosila 107.487.953,00 kn. Vrijednosno značajnija neutrošena sredstva odnose se na Ministarstvo socijalne politike i mladih u iznosu 31.485.806,00 kn, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta u iznosu 27.573.044,00 kn, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova u iznosu 16.167.543,00 kn i Ured za udruge u iznosu 14.953.801,00 kn. Prema odredbama Zakona o proračunu, namjenski prihodi koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini, prenose se u proračun za tekuću godinu, a rashodi se mogu izvršavati iznad planiranih iznosa, do iznosa uplaćenih sredstava.

Državni ured za reviziju predlaže propisati obveznu strukturu, odnosno sadržaj godišnjih izvještaja nadležnih proračunskih korisnika o utrošku namjenskih prihoda od igara na sreću. Između ostalih, izvještaji trebaju sadržavati i podatke o učincima, odnosno ciljevima koji su ostvareni sredstvima dodijeljenim udrugama.

Državni ured za reviziju također predlaže preispitati način financiranja udruga sredstvima državnog proračuna, odnosno način određivanja iznosa koji se namjenjuje za te svrhe. Prema postojećem zakonskom uređenju navedenog područja, godišnji iznos sredstava koji je na raspolaganju za financiranje udruga ovisi o ostvarenim prihodima od igara na sreću, te nije unaprijed poznat, stoga se koncem godine značajan iznos neutrošenih sredstava prenosi za trošenje u sljedećoj godini.

- 4.2. *Na mišljenje u vezi s prihodima od financijske imovine koji se odnose na uplatu dobiti trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa u državni proračun, očitovao se DUUDI. Što se tiče uplate dobiti prema Odluci o smjernicama za postupanje članova skupština, nadzornih odbora i uprava trgovačkih društava te pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske u pogledu visine, načina i rokova uplate sredstava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u Državni proračun Republike Hrvatske za 2015. godinu, DUUDI navodi da ne upravlja poslovanjem navedenih trgovačkih društava nego imovinom Republike Hrvatske koju čine dionice i poslovni udjeli te nema zakonske mogućnosti za izravnu primjenu Odluke. Slijedom toga trgovačka društva su samostalne pravne osobe, a također su samostalne i neovisne skupštine, nadzorni odbori i uprave u pogledu rasporeda dobiti. Konačnu odluku o uporabi dobiti može jedino, na temelju odredbi Zakona o trgovačkim društvima donijeti skupština društva. U navedenom smislu i sama Odluka ima naziv Odluka o smjernicama za postupanje. DUUDI navodi da je u smislu točke IX. Odluke, poduzeo aktivnosti za prikupljanje obavijesti o svim poduzetim radnjama i mjerama u svrhu provedbe Odluke kao i obavijesti vezanih uz dinamiku izvršenja uplata. DUUDI navodi da je 6. kolovoza 2015. pozvao sva društva koja su postupila prema Odluci da dostave obavijesti o poduzetim radnjama i mjerama u svrhu provedbe Odluke. Također je upućivao dopise društvima i resornim ministarstvima, održao sastanke te pozvao društva koja nisu postupila prema Odluci da po njoj postupe i da se očituju. DUUDI navodi da je 4. svibnja 2016. provedena posljednja komunikacija s društvima koja nisu postupila prema Odluci te da je u vezi s izvršenjem njihove obveze u tijeku proces s neizvjesnim ishodom.*

U vezi s korištenjem prihoda od igara na sreću, Ministarstvo financija prihvaća prijedlog da se propiše obvezni sadržaj godišnjih izvještaja nadležnih proračunskih korisnika o utrošku namjenskih prihoda od igara na sreću, kao i da se preispita način financiranja udruga sredstvima državnog proračuna, odnosno način određivanja iznosa koji se raspoređuje za te svrhe.

5. Rashodi

Rashodi su iskazani u iznosu 118.607.849.059,00 kn, što je za 2.109.478.408,00 kn ili 1,7 % manje od planiranih, a za 8.938.645.438,00 kn ili 7,0 % manje od iskazanih za 2014. Najznačajniji utjecaj na odstupanje iskazanih rashoda za 2015. u odnosu na 2014., imao je izlazak HZZO-a iz sustava državne riznice te uključivanje rashoda koji su financirani vlastitim i namjenskim prihodima proračunskih korisnika izuzetima od uplate u državni proračun.

Vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu 45.368.369.701,00 kn i čine 38,3 % ukupnih rashoda. Od navedenih rashoda, na mirovine i mirovinska primanja se odnosi 36.507.158.594,00 kn.

Rashodi za zaposlene u iznosu 25.036.504.171,00 kn čine 21,1 % ukupnih rashoda. Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna u iznosu 11.603.012.348,00 kn čine 9,8 % ukupnih rashoda, a vrijednosno značajniji se odnose na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU u iznosu 3.017.731.876,00 kn, transfer sredstava HZZO-u u iznosu 2.400.000.000,00 kn, naknadu u cijeni goriva za društvo Hrvatske ceste d.o.o. u iznosu 1.760.000.000,00 kn te dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.676.938.127,00 kn. Materijalni rashodi u iznosu 11.040.524.655,00 kn čine 9,3 % ukupnih rashoda, a vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge u iznosu 5.341.764.493,00 kn. Financijski rashodi u iznosu 10.966.439.027,00 kn čine 9,2 % ukupnih rashoda, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 10.621.298.019,00 kn i druge financijske rashode u iznosu 345.141.008,00 kn. Rashodi za subvencije u iznosu 6.425.995.773,00 kn čine 5,4 % ukupnih rashoda, a vrijednosno najznačajnije subvencije se odnose na poljoprivredu, brodogradnju i željeznice.

Ostali rashodi u iznosu 5.014.959.876,00 kn čine 4,2 %, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.152.043.508,00 kn čine 2,7 % ukupnih rashoda.

Utvrđene nepravilnosti i propusti se odnose na transfere sredstava HZZO-u, dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije i otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda.

- Transferi sredstava HZZO-u

HZZO je koncem 2014. izašao iz sustava državne riznice te za 2015. njegovi prihodi i rashodi nisu planirani u okviru državnog proračuna, nego financijskim planom HZZO-a, koji je izvanproračunski korisnik. Tijekom 2015., s računa državnog proračuna HZZO-u su isplaćena sredstva neutrošenih namjenskih prihoda preostalih koncem 2014. u iznosu 490.114.014,00 kn (od sufinanciranja cijene zdravstvenih usluga, dopunskog zdravstvenog osiguranja, vlastitih prihoda i pomoći EU), a isplata je u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirana kao povećanje manjka prihoda iz ranijih godina.

Odredbama članka 72. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, između ostalog je propisano, da su prihodi obveznog zdravstvenog osiguranja prihodi iz državnog proračuna, prihodi od posebnog poreza na duhanske prerađevine u visini 32,0 %, doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje određenih kategorija nezaposlenih osoba te doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje osiguranih osoba kojima je odlukom nadležnog suda oduzeta sloboda.

Odredbama članka 82. Istog Zakona, propisane su obveze Republike Hrvatske u vezi s osiguravanjem posebnih sredstava u državnom proračunu iz obveznog zdravstvenog osiguranja, koje se, između ostalog, odnose na: sredstva za naknadu plaće za vrijeme privremene nesposobnosti zbog rane, ozljede ili bolesti koja je neposredna posljedica sudjelovanja u Domovinskom ratu; troškove zdravstvene zaštite određenih kategorija osoba iz članka 7. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju; sredstva za osigurane osobe s prebivalištem, odnosno odobrenim stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj koje su nesposobne za samostalan život i rad i nemaju sredstava za uzdržavanje; poljoprivrednike s navršenih 65 godina života ako ispunjavaju propisane uvjete; preventivnu zdravstvenu zaštitu školske djece, studenata, osoba starijih od 65 godina i osoba s invaliditetom te druge obveze. Pojedine obveze državnog proračuna u vezi s uplatom sredstava HZZO-a na ime prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika, nisu jasno propisane.

Na temelju odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, državnim proračunom za 2015. su u okviru Ministarstva zdravlja planirani rashodi za transfer sredstava HZZO-u u iznosu 2.400.000.000,00 kn. Sredstva su doznačena HZZO-u u planiranom iznosu (200.000.000,00 kn mjesečno), od čega na ime posebnog poreza na duhanske prerađevine 1.190.338.696,00 kn, doprinosa za nezaposlene osobe 481.231.849,00 kn, dopunskog zdravstvenog osiguranja 365.776.983,00 kn, dodatnog doprinosa za osiguranike korisnike mirovina po propisima o mirovinskom osiguranju 292.941.768,00 kn, doprinosa za osiguranike korisnike mirovina prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine 174/04, 92/05, 2/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 33/13, 148/13 i 92/14) 68.061.369,00 kn te doprinosa za osobe kojima je odlukom nadležnog suda oduzeta sloboda 1.649.335,00 kn. Za posebni porez na duhanske prerađevine, propisano je da se sredstva doznačuju iz državnog proračuna HZZO-u u visini 32,0 % ostvarenog prihoda od navedenog poreza, do petog dana u mjesecu za prethodni mjesec, a sredstva su doznačavana HZZO-u prema planu, odnosno u okviru ukupnog planiranog mjesečnog iznosa 200.000.000,00 kn. Doznačena sredstva iz državnog proračuna za pojedine druge namjene, ne mogu se u potpunosti povezati s pojedinim pravima koja se prema Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju financiraju iz državnog proračuna. Iz dokumentacije nije vidljiv broj osiguranika, iznos prava po osiguraniku i pravni temelj za pojedinu vrstu isplate (odredbe Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju), odnosno nisu utvrđena mjerila na temelju kojih će se izračunavati iznos koji iz državnog proračuna treba doznačavati HZZO-u za pojedinu propisanu namjenu.

Državni ured za reviziju predlaže, Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju jasnije propisati prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika koja se financiraju iz državnog proračuna.

Radi provedbe odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i planiranja potrebnih sredstava u državnom proračunu za prava vezana uz obvezno zdravstveno osiguranje koja se financiraju iz državnog proračuna, Državni ured za reviziju nalaže utvrditi mjerila za izračun sredstava koja za pojedino pravo treba iz državnog proračuna doznačavati HZZO-u.

- Dodatna sredstva izravnanja za decentralizirane funkcije

Rashodi za dodatna sredstva izravnanja za decentralizirane funkcije su iskazani u iznosu 1.676.938.127,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu, veći su za 406.938.127,00 kn ili 32,0 %, zbog izmjena propisa prema kojima je smanjen udjel poreza na dohodak namijenjen za financiranje decentraliziranih funkcija.

Program financiranja decentraliziranih funkcija se provodi na temelju Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14 i 100/15), godišnjih uredbi o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pojedinačnih odluka Vlade RH o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.

Posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo, financiranje navedenih decentraliziranih funkcija je preneseno na lokalne jedinice (županije, Grad Zagreb, gradove i općine). Decentralizirane funkcije se financiraju iz dodatnog udjela poreza na dohodak kao i iz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna u slučaju kada lokalnim jedinicama prihodi iz dodatnog udjela poreza na dohodak nisu dostatni za financiranje minimalnih financijskih standarda određenih odlukama Vlade RH.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: Zakon), u vezi s financiranjem decentraliziranih funkcija, proteklih godina je više puta mijenjan. Od 2007. do konca 2014., dodatni udjel poreza na dohodak namijenjen za financiranje decentraliziranih funkcija bio je 12,0 %, a udjel pomoći za izravnjanja za decentralizirane funkcije kretao se između 15,5 % i 21,0 %. Ranije donesenim godišnjim uredbama o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, propisana je obveza lokalnih jedinica koje financiraju decentralizirane funkcije, ako na godišnjoj razini, od dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnjanja, ostvare više sredstava nego što je to utvrđeno minimalnim standardom, odnosno više sredstava nego što je stvoreno obveza po rashodima koji se financiraju na temelju odluka o minimalnim standardima, da su višak sredstava dužne vratiti u državni proračun. Navedena obveza je početkom 2012. propisana i Zakonom.

Početkom 2015. propisani udjel poreza na dohodak namijenjen za financiranje decentraliziranih funkcija je smanjen na 6,0 % (za osnovno školstvo 1,9 %, srednje školstvo 1,3 %, centre za socijalnu skrb 0,2 %, domove za starije i nemoćne osobe 0,6 %, zdravstvo 1,0 % te javne vatrogasne postrojbe 1,0 %), a udjel za pomoći izravnjanja iznosi 16,0 %. S obzirom da je udjel poreza na dohodak namijenjen za financiranje decentraliziranih funkcija smanjen s 12,0 % na 6,0 %, od 2015. veći broj lokalnih jedinica ima pravo na dodatna sredstva iz pomoći izravnjanja, pa tako i Grad Zagreb koji do tada navedena sredstva nije koristio. Od 2015., prema odredbi članka 45.a stavka 6. Zakona, sredstva ostvarena od dodatnog udjela poreza na dohodak u iznosu većem nego je to utvrđeno minimalnim financijskim standardom, prihod su državnog proračuna.

Vlada RH je u veljači 2015. donijela pojedinačne odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda za decentralizirane funkcije za 2015. Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2015. (Narodne novine 15/15), utvrđena su potrebna ukupna sredstva za decentralizirane funkcije u iznosu 2.204.690.084,00 kn, koja su raspoređena prema lokalnim jedinicama i namjenama. Iznos pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u 2015. po korisnicima, izračunavalo je Ministarstvo financija u suradnji s resornim ministarstvom ili nadležnim tijelom državne uprave. Izračun se obavlja na način da se mjesečni iznos bilančnih prava umanjuje za iznos ostvarenog poreza na dohodak iz dodatnog udjela za određenu decentraliziranu funkciju za prethodni mjesec, a nedostajući iznos se isplaćuje iz pomoći izravnjanja. Sredstva se doznačuju lokalnim jedinicama prema vrstama rashoda.

Za rashode poslovanja za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva te vatrogastva, pomoć izravnanja se doznajuje kao predujam, na temelju mjesečnog obračuna za prethodni mjesec, usklađenog s predujmom za tekući mjesec.

Sredstva za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini, isplaćuju se na temelju dokumentacije lokalne jedinice o provedenom postupku javne nabave te na temelju ovjerenih računa i situacija o nabavi imovine i obavljenim radovima, koji su dospjeli ili dospijevaju u mjesecu za koji se podnosi zahtjev za doznaku sredstava. Navedena dokumentacija se dostavlja resornom ministarstvu ili nadležnom tijelu državne uprave, koje nakon provjere, objedinjene zahtjeve na razini lokalnih jedinica dostavlja Ministarstvu financija. Sredstva pomoći izravnanja za decentraliziranu funkciju vatrogastva, Ministarstvo financija doznajuje do 15. u mjesecu, a za druge funkcije od 20. do 30. u mjesecu za tekući mjesec. Lokalne jedinice su dužne izvještavati resorno ministarstvo ili nadležno tijelo državne uprave o utrošenim sredstvima krajnjih korisnika (ustanova). Navedena tijela su dužna pratiti izvršenje odluka Vlade RH i po potrebi, predlagati izmjene i dopune te do sredine travnja 2016. dostaviti Ministarstvu financija konsolidirani izvještaj o korištenju sredstava.

Ministarstvo financija je ustrojilo analitičke evidencije potraživanja od lokalnih jedinica za više ostvarena sredstva iz dodatnog udjela u porezu na dohodak i iz pomoći izravnanja, od utvrđenih minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije. S obzirom na utvrđeni način raspodjele sredstava, vođenje evidencija o pripadajućim i isplaćenim sredstvima lokalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija, je složeno. Isplaćena sredstva lokalnim jedinicama za financiranje pojedine decentralizirane funkcije su manja od određenih pojedinačnim odlukama Vlade RH, s obzirom da se sredstva za rashode za nefinancijsku imovinu isplaćuju isključivo na temelju ovjerenih računa i situacija, a ispravci u odnosu na potvrđene stavke bilančnih prava za određenu godinu, mogu se obavljati do sredine travnja sljedeće godine. Potraživanja od lokalnih jedinica za povrat više primljenih sredstava u 2015., evidentirana su u Glavnoj knjizi državnog proračuna koncem 2015. u iznosu 17.007.325,00 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 14.797.043,00 kn. Sve lokalne jedinice, osim Grada Zagreba, su do sredine veljače 2016. podmirile svoje obveze prema državnom proračunu. Lokalne jedinice, osim Grada Zagreba, su i ranijih godina redovito u državni proračun vraćale više primljena sredstva iz pomoći izravnanja.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je propisima (Zakonom, uredbama o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije te pojedinačnim odlukama Vlade RH o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba) uspostavljen složen sustav raspodjele sredstava, zbog čega se povećao opseg administrativnih poslova i broj sudionika u procesu raspodjele i kontrole trošenja sredstava.

Prema pomoćnim evidencijama, potraživanja od Grada Zagreba za povrat više primljenih sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija iz ranijih godina, za razdoblje do konca 2014., koncem 2015. iznose 1.071.682.533,00 kn. Navedena potraživanja nisu evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Ministarstvo financija je u rujnu 2012. donijelo rješenje kojim je Gradu Zagrebu naloženo da za razdoblje od 2008. do 2011. u državni proračun uplati 337.627.287,00 kn s osnove više primljenih sredstava od poreza na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija koja prelaze minimalne financijske standarde propisane godišnjim uredbama Vlade RH. Grad Zagreb je u listopadu 2012. podnio tužbu Upravnom sudu u Zagrebu protiv Ministarstva financija kojom traži poništenje spomenutog rješenja.

Upravni sud je u studenome 2013. donio presudu kojom se poništava rješenje Ministarstva financija, uz obrazloženje da rješenje nema pravnog temelja, jer Zakon ni u jednoj odredbi nije ograničavao prihod lokalnih jedinica od dodatnog udjela u porezu na dohodak do iznosa propisanog minimalnim standardima, a Grad Zagreb nije koristio sredstva pomoći izravnjanja. Ministarstvo financija je protiv presude podnijelo žalbu Visokom upravnom sudu koji je u 2015. žalbu odbio i potvrdio presudu Upravnog suda. Od 2008. do 2011., postupajući prema zahtjevima Ministarstva financija, Grad Zagreb je na ime povrata više ostvarenih prihoda od dodatnog udjela u porezu na dohodak u odnosu na minimalne financijske standarde za decentralizirane funkcije, u državni proračun uplatio 205.905.008,00 kn. Nakon okončanog sudskog postupka, kojim je dokazano nepostojanje pravne osnove za povrat navedenih sredstava, Grad Zagreb je podnio tužbu Trgovačkom sudu u Zagrebu protiv Ministarstva financija, tražeći povrat ranije uplaćenih sredstava u iznosu 205.905.008,00 kn. Trgovački sud je u prosincu 2015. donio presudu kojom se nalaže Ministarstvu financija, platiti Gradu Zagrebu navedeni iznos uvećan za zakonske zatezne kamate te sudske troškove.

Nedovoljno jasne odredbe Zakona i njihovo različito tumačenje, dovele su do sudskih sporova protiv Republike Hrvatske, odnosno Ministarstva financija. Prema trenutnom stanju sudskih sporova, potraživanja od Grada Zagreba na ime povrata više ostvarenih prihoda iz dodatnog udjela u porezu na dohodak, Ministarstvo financija neće naplatiti, nego će Gradu Zagrebu morati vratiti ranije uplaćena sredstva u državni proračun, uvećana za kamate i sudske troškove.

Državni ured za reviziju nalaže vrijednost sudskog spora u iznosu 205.905.008,00 kn, uvećano za obračunane zakonske zatezne kamate i parnične troškove, do pravomoćnosti sudske presude, evidentirati u izvanbilančnim evidencijama kao potencijalnu obvezu državnog proračuna.

- Otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda

Program Otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda, provodi se na temelju odredbi Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda (Narodne novine 73/97) i Metodologije za procjenu štete od elementarnih nepogoda (Narodne novine 96/98), a cilj je ublažiti i ukloniti izravne posljedice elementarnih nepogoda. Prema odredbama navedenog Zakona, pomoć iz državnog proračuna se odobrava i usmjerava općini, gradu ili županiji na čijem području je nastala elementarna nepogoda, a visina pomoći se utvrđuje na temelju propisanih mjerila.

Vrijednosno najznačajniji rashodi Programa Otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda u iznosu 19.376.153,00 kn, odnose se na aktivnost Naknada za štete uzrokovane elementarnim nepogodama. Navedeni rashodi su za 16.123.847,00 kn ili 45,4 % manji od planiranih, zbog proceduralnih okolnosti. Procjenu šteta od elementarnih nepogoda obavljaju općinska, gradska i županijska povjerenstva, uz konačnu suglasnost Ministarstva poljoprivrede i Državnog povjerenstva za procjenu šteta od elementarnih nepogoda (dalje u tekstu: Državno povjerenstvo). Koncem rujna 2015. prestao je s radom postojeći saziv Hrvatskog sabora, pa tako i njegovo tijelo, Državno povjerenstvo, zbog čega se do konca 2015. nisu mogle poduzimati radnje vezane uz dodjelu pomoći za štete uzrokovane elementarnim nepogodama. Rashodi u iznosu 19.376.153,00 kn, izvršeni su na temelju odluka Vlade RH o dodjeli sredstava žurne pomoći za ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda nastalih od poplava, tuča te odrona i klizišta u 2014.

Odluke o dodjeli žurne pomoći, Vlada RH je donosila i ranijih godina. Odredbama članka 33. Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda je propisano da o davanju pomoći iz državnog proračuna za ublažavanje posljedica od elementarnih nepogoda odlučuje Hrvatski sabor, a Vlada može odlučiti o davanju žurne pomoći na temelju odredbi članka 29. istog Zakona, kojima je propisano da na temelju prvih izvješća gradskih i općinskih povjerenstava (sastavljenih najkasnije u roku osam dana od proglašenja elementarne nepogode), Državno povjerenstvo prosuđuje potrebu žurnog postupka i nužnost odobravanja novčane i druge pomoći. Ako opseg i posljedice štete ne zahtijevaju žurno djelovanje, povjerenstva prijavljuju štetu Državnom povjerenstvu prema redovitom postupku. Propisano je da novčanu pomoć iz državnog proračuna, Vlada može odobriti kao predujam, do odobrenja pomoći prema redovitom postupku. Redoviti postupak odlučivanja o davanju pomoći iz državnog proračuna produljuje razdoblje od nastanka štete do konačne podjele sredstava oštećenima. Osim što prikupljanje i obrada podataka o nastalim štetama dugo traju, dodatno vrijeme iziskuje i sazivanje sjednice Državnog povjerenstva, upućivanje prijedloga pomoći Hrvatskom saboru te uvrštavanje na dnevni red sjednice Hrvatskog sabora. S ciljem dodijele novčanih sredstva korisnicima pomoći u što kraćem roku, Državno povjerenstvo prijedloge odluka o dodjeli sredstava upućuje Vladi RH.

Prema objedinjenim izvješćima županijskih povjerenstava o utrošku sredstava pomoći u 2015., koja su dostavljena Državnom povjerenstvu, pojedinačni novčani iznosi koje su dobili oštećenici u velikom broju slučajeva su manji od 1.000,00 kn, a pojedini su manji i od 100,00 kn. Isplata pomoći oštećenima u pojedinačno malim novčanim iznosima, kojima oni uglavnom ne mogu ukloniti niti ublažiti izravne posljedice elementarnih nepogoda, posljedica je činjenice što Državno povjerenstvo pomoć raspoređuje prema ukupnim prijavljenim, procijenjenim i potvrđenim štetama, u određenim postotnim iznosima, ovisno o sredstvima planiranim državnim proračunom za tu namjenu.

Državni ured za reviziju predlaže preispitati odredbe Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda kojima se propisuju postupci odobravanja pomoći iz državnog proračuna za štete uzrokovane elementarnim nepogodama, s obzirom da zbog dužine trajanja redovitog postupka odobravanja pomoći u kojem odluke treba donositi Hrvatski sabor, odluke o dodjeli sredstva pomoći ne donosi Hrvatski sabor kako je propisano, nego Vlada RH.

- 5.2. *Ministarstvo financija se u potpunosti slaže s mišljenjem da je propisima uspostavljen složen sustav raspodjele sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija, zbog čega se povećao opseg administrativnih poslova i broj sudionika u procesu raspodjele i kontrole trošenja sredstava. Ministarstvo financija navodi, da kada se govori o decentraliziranim funkcijama, odnosno o fiskalnoj decentralizaciji u Republici Hrvatskoj, govori se o rashodima koji su posebnim zakonima (za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo) preneseni s razine središnje državne na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Radi se o prvoj fazi fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj koja je započela u srpnju 2001., nakon što je Hrvatski sabor usvojio izmjene i dopune posebnih zakona iz područja osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi i zdravstva, a 2003. i vatrogastva, kojima se sredstva za pokriće rashoda decentraliziranih funkcija prenose s državne razine na razinu županija, Grada Zagreba, gradova i općina.*

Daljnji, cjelokupni proces decentralizacije javnih funkcija države, trebao bi se provesti postupno, kroz više faza, ovisno o makroekonomskim procjenama gospodarskog razvoja zemlje u narednom razdoblju. U vezi s navedenim, Ministarstvo financija priprema podlogu za reformu sustava financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U pripremi je Odluka o osnivanju Povjerenstva za reformu sustava financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje će, između ostaloga, analizirati postojeći sustav financiranja decentraliziranih funkcija i nastojati ga maksimalno pojednostaviti. Ministarstvo financija nadalje navodi da su odredbama članka 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, propisani izvori financiranja preuzetih decentraliziranih funkcija, ali samo do minimalnog financijskog standarda, i to iz dodatnog udjela u porezu na dohodak (do 31. prosinca 2014. po stopi 12,0 %, a od 1. siječnja 2015. po stopi 6,0 %) i iz udjela za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (do 31. prosinca 2014. po stopi 15,5 %, a od 1. siječnja 2015. po stopi 16,0 %). Oba navedena izvora financiranja decentraliziranih funkcija čine cjelinu i ne mogu se zasebno promatrati. Osim Zakona, temelj za financiranje decentraliziranih funkcija su podzakonski akti - uredbе o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za određenu proračunsku godinu i odluke o minimalnim financijskim standardima u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi (troškovi ogrjeva i domovi za starije i nemoćne osobe) te vatrogastva u određenoj proračunskoj godini, koje Vlada RH donosi na temelju posebnih zakona (Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Zakona o socijalnoj skrbi i Zakona o vatrogastvu). Temelj za donošenje navedenih podzakonskih akata (uredba i odluka) su odredbe članka 45.a spomenutog Zakona, kojima je jasno i nedvojbeno propisano da, između ostalog, Vlada Republike Hrvatske donosi uredbu o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za određenu proračunsku godinu, a na temelju posebnih zakona Vlada donosi odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi te vatrogastva. Uredbama se utvrđuje način izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za određenu proračunsku godinu iz sredstava pomoći planiranih u državnom proračunu, a također je propisan i način postupanja s viškovima (neutrošenim sredstvima) iz prethodne godine. To znači, ako županije, Grad Zagreb, gradovi i općine (koji financiraju decentralizirane funkcije) od dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnjanja u određenoj proračunskoj godini ostvare više sredstava nego što je to utvrđeno odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda, odnosno ako ostvare više sredstava nego što je stvoreno obveza po rashodima koji se financiraju na temelju odluka o minimalnim financijskim standardima za određenu proračunsku godinu, višak sredstava su dužni doznačiti na račun državnog proračuna.

Ministarstvo financija također navodi da je Grad Zagreb iz dodatnog udjela poreza na dohodak ostvario prihode iznad visine utvrđenog minimalnog standarda. Višak prihoda ostvaren iz dodatnog udjela poreza na dohodak Grad Zagreb (i sve druge jedinice - općine, gradovi i županije) moraju uplatiti u državni proračun. Općine, gradovi i županije mogu financirati decentralizirane funkcije i iznad minimalnih standarda (nad standard), ali na teret svojih drugih prihoda. Sredstva za decentralizirane funkcije su strogo namjenska, bez obzira na izvor tih sredstava (bilo da su ostvarena iz prihoda od dodatnog udjela u porezu na dohodak i/ili pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije).

Navedena sredstva se ne mogu utrošiti u druge svrhe, osim doznačiti u državni proračun, i to sve što je iznad iznosa bilančnih prava, koje je Vlada RH propisala svojim odlukama o minimalnim financijskim standardima za određenu proračunsku godinu i iznad stvorenih obveza po rashodima koji se financiraju na temelju navedenih odluka. Neosporno je da je Grad Zagreb, u spornom razdoblju, ostvario višak sredstava nad bilančnim pravima, odnosno više sredstava nego što je stvorio obveza po rashodima koji se financiraju na temelju odluka Vlade RH o financiranju minimalnih financijskih standarda javnih potreba osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi te vatrogastva.

S obzirom na to da su sporna sredstva strogo namjenska i da služe u svrhu osiguranja minimalnih financijskih standarda, zadržavajući ta sredstva Grad Zagreb nije imao mogućnosti utrošiti ih namjenski. Pod pretpostavkom da je Grad Zagreb navedeni višak sredstava koristio za potrebe školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva, trošenje tih sredstava za nad standarde se ne smatra namjenskim trošenjem sredstava namijenjenih minimalnim financijskim standardima za preuzete decentralizirane funkcije, jer su potrebe Grada Zagreba u spornom razdoblju, za minimalnim financijskim standardima izvršene u cijelosti, odnosno do iznosa preuzetih obveza za minimalne financijske standarde definirane godišnjim odlukama Vlade RH. Raspodjela poreza na dohodak, na način kako je to propisano, bez izuzetka se primjenjuje na svih 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koliko ih ima u Republici Hrvatskoj (428 općina, 127 gradova, Grad Zagreb i 20 županija).

Ministarstvo financija prihvaća prijedlog za preispitivanje odredbi Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda, kojima se propisuju postupci odobravanja pomoći iz državnog proračuna za štete uzrokovane elementarnim nepogodama. Obrazlaže da su prijedlozi odluka o dodjeli pomoći oštećenicima stradanim od elementarne nepogode, upućivani krajem godine na donošenje Vladi RH zbog žurnosti. Novim zakonom o elementarnim nepogodama nastojat će se iznaći nova prihvatljivija rješenja.

6. Račun financiranja

- 6.1. U Računu financiranja za 2015., primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 31.609.821.903,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 27.301.288.317,00 kn. Viškom primitaka nad izdacima, koji je iskazan u iznosu 4.308.533.586,00 kn i smanjenjem depozita iz prethodne godine u iznosu 4.543.427.553,00 kn, pokriven je manjak prihoda nad rashodima u iznosu 8.851.961.139,00 kn.

U okviru primitaka, iskazani su primici od zaduživanja u iznosu 31.194.431.580,00 kn, primici od primljenih otplata (povrata) glavnica danih zajmova u iznosu 414.274.704,00 kn te primici od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 1.115.619,00 kn. U okviru izdataka, iskazani su izdaci za otplate glavnica primljenih kredita i zajmova u iznosu 10.028.273.473,00 kn, otplatu glavnica za izdane vrijednosne papire u iznosu 15.542.335.183,00 kn, dane zajmove u iznosu 969.402.886,00 kn te za dionice i udjele u glavnici u iznosu 761.276.775,00 kn.

Neto financiranje, odnosno manjak prihoda državnog proračuna (deficit), planiran je u iznosu 12.526.097.088,00 kn, a iskazan je u iznosu 8.851.961.139,00 kn, što je za 3.674.135.949,00 kn ili 29,3 % manje od planiranog. Navedeno odstupanje, rezultat je iskazivanja prihoda u iznosu većem od planiranog za 1.564.657.541,00 kn i rashoda u iznosu manjem od planiranog za 2.109.478.408,00 kn. Iskazani manjak prihoda (deficit), manji je u odnosu na 2014. za 3.960.328.746,00 kn ili 30,9 %, a u odnosu na 2013. za 7.373.389.692,00 kn ili 45,4 %. Kamate na zaduživanje (izdane vrijednosne papire, primljene kredite i zajmove), koje iznose 10.621.298.019,00 kn, veće su za 1.769.336.880,00 kn ili 20,0 % od manjka prihoda (deficita).

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2015. iznosio 217.576.787.079,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 189.890.818.381,00 kn, a kratkoročne (trezorske zapise) 27.685.968.698,00 kn. Dugoročne obveze se odnose na obveznice u iznosu 149.349.847.980,00 kn i dugoročne kredite i zajmove u iznosu 40.540.970.401,00 kn.

Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna (koncem 2015. protestirana jamstva iznose 1.262.616.528,00 kn), dug državnog proračuna iznosi 218.839.403.607,00 kn. Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama (63.140.053.857,00 kn), sveukupni dug iznosi 280.716.840.936,00 kn.

Dug državnog proračuna koncem 2015., veći je za 9.270.120.186,00 kn ili 4,5 % u odnosu na 2014., kada je iznosio 208.306.666.893,00 kn. U 2015. Ministarstvo financija je preuzelo obveze po pojedinim dugoročnim kreditima društava HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o. i HŽ Cargo d.o.o., za koje su ranije bila dana državna jamstva, u ukupnom iznosu 3.057.873.001,00 kn, što je također utjecalo na povećanje duga državnog proračuna.

Koncem 2009., dug državnog proračuna je iznosio 99.828.066.988,00 kn te je u šestogodišnjem razdoblju, od početka 2010. do konca 2015. porastao za 117.748.720.091,00 kn ili 118,0 %. Osnovni uzrok rasta duga državnog proračuna je manjak prihoda državnog proračuna (deficit), odnosno nemogućnost da se ukupnim prihodima financiraju ukupni rashodi. Na povećanje duga također je utjecalo i preuzimanje kredita određenih pravnih osoba, rast tečaja inozemnih valuta i drugi čimbenici.

Deficit državnog proračuna se ostvaruje dugi niz godina, a od početka 2010. do konca 2015., iskazan je ukupno u iznosu 75.988.449.013,00 kn. Na navedeno ostvarenje deficita utjecale su kamate na zaduživanje u iznosu 51.461.012.257,00 kn te drugi rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 24.527.436.756,00 kn. Rashodi za kamate na zaduživanje kontinuirano rastu. Za 2010. su iskazani u iznosu 6.236.481.819,00 kn, a za 2015. u iznosu 10.621.298.019,00 kn što je više za 4.384.816.200,00 kn ili 70,3 %.

Dug državnog proračuna u proteklom razdoblju je značajno povećavan i preuzimanjem obveza za kredite drugih pravnih osoba. U 2012. su preuzete obveze za kredite brodogradilišta u iznosu 9.067.943.285,00 kn, kredite Kliničkog bolničkog centra Zagreb u iznosu 1.123.765.903,00 kn te kredite za otplatu duga umirovljenicima u iznosu 2.335.812.798,00 kn. Obveze za kredite društava iz sektora željeznica, preuzete su u 2014. u iznosu 1.595.348.059,00 kn, a u 2015. u iznosu 3.057.873.001,00 kn.

U proteklom razdoblju, dug je značajno povećan i na temelju rasta tečaja inozemnih valuta. Najviši porast je zabilježen u 2014. u iznosu 1.780.515.650,00 kn. U 2015. na temelju rasta tečaja inozemnih valuta, dug je porastao za 674.543.092,00 kn.

- Zaduzivanje i upravljanje dugom državnog proračuna

Ciljevi i svrha zaduživanja su propisani Zakonom o proračunu. Propisano je da je osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom osiguranje financijskih potreba državnog proračuna, postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Zaduzivanje se provodi u svrhu: financiranja deficita državnog proračuna, financiranja investicijskih projekata i posebnih programa prema odobrenju Hrvatskog sabora, tekućih otplata državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u vezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću državnog proračuna i drugo. Zaduzivanje se može provesti u zemlji i inozemstvu u propisanom opsegu, a gornji iznos novog zaduživanja, kao i obveza s osnove tekućih otplata državnog duga, propisani su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna. Prema odredbama Zakona o proračunu, u propisana ograničenja ne ulazi zaduzivanje radi prijevremenog otkupa obveznica i prijevremene otplate kredita i zajmova te zaduzivanje u tekućoj proračunskoj godini radi stjecanja sredstava za povrat državnog duga čije je dospjeće u sljedećoj proračunskoj godini.

Odredbom članka 27. stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, propisano je da se zaduzivanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa 28.927.151.179,00 kn iskazanog u Računu financiranja Proračuna. Prema odredbama članka 28. navedenog Zakona, ministar financija se može, uz suglasnost Vlade, dodatno zadužiti za iznos neostvarenih primitaka od prodaje dionica i udjela u glavnici.

Primici od zaduživanja, koji se odnose na primitke od izdanih vrijednosnih papira te kredita i zajmova, iskazani su u Računu financiranja za 2015. u iznosu 31.194.431.580,00 kn, što je za 2.267.280.401,00 kn ili 7,8 % više od propisanog iznosa. S obzirom da se moglo dodatno zadužiti za neostvarene primitke od prodaje dionica i udjela u glavnicu u iznosu 48.884.381,00 kn te da su primicima od zaduživanja u iznosu 399.921.695,00 kn prijevremeno otplaćene glavnice kredita što ne ulazi u propisana ograničenja, primici od zaduživanja su veći za 1.818.474.325,00 kn od propisanog iznosa.

U okviru primitaka od zaduživanja, iskazani su primici u iznosu 307.984.770,00 kn koji se odnose na podmirenje rashoda za potpore putem ugovora o faktoringu u iznosu 303.797.642,00 kn i primitke od zaduživanja proračunskih korisnika čiji su namjenski prihodi i primici izuzeti od uplate u državni proračun u iznosu 4.187.128,00 kn. Propisima nije regulirano uključuju li se navedeni primici u propisani iznos ograničenja za zaduživanje.

Odredbom članka 27. stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, propisano je da tekuće otplate glavnice državnog duga iskazane u Računu financiranja Proračuna za 2015. u iznosu 23.541.930.400,00 kn, te pripadajuće kamate, imaju u izvršavanju proračuna prednost pred svim drugim rashodima i izdacima. Tekuće otplate glavnice, koje se odnose na izdatke za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova i glavnice za izdane vrijednosne papire, iskazane su u Računu financiranja u iznosu 25.570.608.656,00 kn, što je za 2.028.678.256,00 kn više od propisanog iznosa. Više iskazani iznos od propisanog, odnosi se na otplatu glavnice za izdane trezorske zapise u iznosu 1.622.997.257,00 kn koja nije planirana te otplatu glavnice za primljene kredite i zajmove u iznosu 376.842.273,00 kn i otplatu glavnice za izdane obveznice u iznosu 28.838.726,00 kn.

S obzirom da tekuće otplate glavnica sadrže prijevremene otplate glavnica kredita u iznosu 399.921.695,00 kn, tekuće otplate glavnica su veće od propisanog iznosa za 1.628.756.561,00 kn.

Primici od zaduživanja su iskazani u Računu financiranja u većem iznosu od propisanog, ali su i izdaci za tekuće otplate glavnice državnog duga također iskazani u većem iznosu od propisanog. Iskazivanje navedenih primitaka i izdataka u iznosu većem od propisanog, dijelom je posljedica načina planiranja zaduživanja i otplate duga te metodologije koja se koristi za planiranje i iskazivanje podataka u Računu financiranja. Prema propisima, zaduživanje putem trezorskih zapisa (kratkoročno) planira se na neto principu, odnosno kao razlika primitaka od izdavanja trezorskih zapisa i izdataka za otplatu glavnica za izdane trezorske zapise. Planirano je da će navedeni primici i izdaci biti jednaki te primici od zaduživanja po toj osnovi kao ni izdaci za otplatu glavnica za izdane trezorske zapise nisu planirani. Izdaci za otplatu glavnica za izdane trezorske zapise izvršeni su u većem iznosu od primitaka od izdavanja trezorskih zapisa, čime je dug za trezorske zapise koncem 2015. smanjen u odnosu na 2014. Navedeni izdaci su financirani iz zaduženja dugoročnim kreditima i obveznicama. Da su financirani zaduživanjem izdavanjem novih trezorskih zapisa u visini potrebnoj za otplatu dospjelih glavnica trezorskih zapisa kako je planirano, neto efekta ne bi bilo te izdaci po navedenoj osnovi ne bi bili iskazani, a dugoročno zaduživanje bi bilo iskazano u manjem iznosu. U tijeku je izrada Strategije upravljanja javnim dugom, koja bi trebala pridonijeti boljem planiranju zaduživanja i otplate duga u skladu s propisima, kao i boljem upravljanju javnim dugom.

Državni ured za reviziju nalaže regulirati propisima ulaze li u propisani iznos ograničenja za zaduživanje primici iskazani u računu zaduživanja u vezi s podmirivanjem rashoda putem ugovora o faktoringu i primici od zaduživanja proračunskih korisnika koji su izuzeti od uplate u državni proračun.

Državni ured za reviziju nalaže zaduživanje obavljati u skladu s planiranim iznosima, odnosno odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna.

6.2. *Na ovu točku Nalaza nije dostavljeno očitovanje.*

7. Državna jamstva

- 7.1. Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava u 2015. su uređeni Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, Zakonom o državnim potporama (Narodne novine 47/14), Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava te Smjernicama o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama. Odredbama članka 80. Zakona o proračunu, propisano je da Odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora.

Potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava, evidentirane su u Glavnoj knjizi državnog proračuna koncem 2015. u okviru izvanbilančne evidencije u iznosu 63.140.053.857,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2014., manje su za 1.005.772.489,00 kn ili 1,6 %. Krajnji rok dospelosti jamstava je 2040. Jamstva dana za zaduživanje kod domaćih i inozemnih banaka iznose 43.816.293.911,00 kn, a kod međunarodnih financijskih institucija 19.323.759.946,00 kn.

U iznos potencijalnih obveza po jamstvima, uključene su i obveze za kredite HBOR-a u iznosu 9.214.696.157,00 kn, za koje nisu davana pojedinačna jamstva, s obzirom da za navedene obveze na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine 138/06 i 25/13), jamči Republika Hrvatska.

Vrijednosno najznačajnija aktivna jamstva u iznosu 44.682.075.369,00 kn, dana su na zahtjev subjekata iz sektora prometa. Od ukupnih aktivnih jamstava koncem 2015., protestirana jamstva iznose 1.262.616.528,00 kn ili 2,0 %, a u odnosu na 2014. su manja za 1.478.965.054,00 kn ili 53,9 %. Iznos protestiranih jamstava je značajnije smanjen, jer je Ministarstvo financija preuzelo dio kredita (u otplati) društava iz sektora željeznica, nakon čega je evidentirani iznos protestiranih jamstava umanjen, a evidentirane su obveze državnog proračuna po preuzetim kreditima. Vrijednosno značajnija protestirana jamstva koncem 2015., odnose se na jamstva dana društvu HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 919.733.613,00 kn, društvu HŽ Cargo d.o.o. u iznosu 250.000.000,00 kn, Hrvatskom zavodu za transfuzijsku medicinu u iznosu 66.520.347,00 kn i Imunološkom zavodu d.d. u iznosu 26.223.045,00 kn.

Izdaci iz jamstvene zalihe na ime protestiranih jamstava su iskazani u iznosu 257.366.971,00 kn, što je u okviru planiranih 268.000.000,00 kn. Navedeni izdaci se odnose na plaćanje glavnica, kamata, naknada i drugih troškova po kreditima dužnika koji nisu u roku podmirivali obveze. Vrijednosno najznačajniji izdaci iz jamstvene zalihe u iznosu 233.349.485,00 kn, odnose se na plaćanja po protestiranim jamstvima za zaduženje društava iz sektora željeznica.

U 2015. su naplaćena potraživanja za isplaćena jamstva uplatom u državni proračun u iznosu 75.777.979,00 kn. Na temelju odluka Vlade RH, potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate pretvorena su u udjele u kapitalu društava i povećanje vrijednosti javnog dobra u iznosu 629.606.136,00 kn, a potraživanja za kamate u iznosu 2.653.039,00 kn su otpisana. U predstečajnoj nagodbi, u udjel u kapitalu društva pretvorena su potraživanja za isplaćena jamstva u iznosu 44.335.731,00 kn, a potraživanja za pripadajuće kamate u iznosu 56.429.060,00 kn su otpisana.

Potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate su koncem 2015. iskazana u iznosu 3.711.413.394,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2014., manja su za 891.989.718,00 kn ili 19,4 %. Odnose se na potraživanja prijavljena u stečajnim postupcima u iznosu 2.121.220.148,00 kn, potraživanja prijavljena u predstečajnim nagodbama u iznosu 583.785.430,00 kn, potraživanja predložena Vladi RH za otpis u iznosu 516.038.887,00 kn potraživanja od trgovačkih društava u iznosu 318.369.324,00 kn i potraživanja od lokalnih jedinica u iznosu 171.999.605,00 kn.

- Davanje državnih jamstava

Prema popisu danih državnih jamstava, u 2015. je dano 56 državnih jamstava u ukupnom iznosu 10.848.625.342,00 kn, od kojih su na temelju odluka Vlade RH dana 52 jamstva u iznosu 9.567.111.649,00 kn, a na temelju posebnih zakona iz nadležnosti Hrvatskog sabora, četiri u iznosu 1.281.513.693,00 kn. U odnosu na 2014., vrijednost danih jamstava je manja za 1.751.107.133,00 kn ili 13,9 %. Na temelju odluka Vlade RH dano je devet financijskih jamstava u iznosu 4.953.150.421,00 kn, od kojih se 1.954.526.027,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike. Također, dana su 43 činidbena jamstva u iznosu 4.613.961.228,00 kn.

Odredbama članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, propisano je da Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija, te da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2015. iznosi 6.000.000.000,00 kn, od čega se 2.500.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna. Propisano je da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz ranijih godina za koje je bilo dano jamstvo. Nova financijska jamstva su dana u okviru propisanog iznosa.

Postupci koji se provode pri odobravanju državnih jamstava, propisuju se svake godine odredbama zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske, s obzirom da nije donesen jedinstveni propis koji bi uređivao navedeno područje.

S obzirom na složenost postupaka izdavanja jamstava kao i nadležnosti i obveze pojedinih sudionika, Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno donijeti jedinstveni provedbeni propis koji će precizno i jasno urediti navedeno područje.

Postupci za odobravanje državnih jamstava u 2015., propisani su odredbom članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu. Prema odredbi navedenog članka, tražitelj jamstva dostavlja dokumentirani zahtjev nadležnom ministarstvu, koje navedeni zahtjev zajedno s provizijom i drugim potrebnim elementima jamstva koje odredi, dostavlja u roku 45 dana od zaprimanja Ministarstvu financija radi davanja mišljenja i prijave EK, u skladu s odredbama zakona kojim su uređene državne potpore. Pri donošenju ocjene predstavljaju li državna jamstva državnu potporu i izračunu provizije za državna jamstva, trebaju se primjenjivati pravila sadržana u Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstva i Ispravku Obavijesti Komisije iz 2008. Prema točki 2.1. Obavijesti, pogodnost državnog jamstva je ta da rizik povezan s jamstvom snosi država. Za prihvaćanje rizika od strane države, u normalnim okolnostima, trebalo bi platiti odgovarajuću naknadu. Ako se država odrekne te naknade to predstavlja korist za poduzetnika i iscrpljivanje državnih sredstava. U točki 3.2. Obavijesti, definirani su uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se isključilo postojanje državne potpore: zajmoprimac se ne nalazi u financijskim teškoćama; opseg jamstva može se pravilno izmjeriti u trenutku njegove dodjele, odnosno, jamstvo mora biti vezano uz određenu financijsku transakciju, za fiksni najviši iznos i vremenski ograničeno; jamstvo ne pokriva više od 80,0 % iznosa kredita; te da je plaćena tržišna premija. Jamstvo ne sadrži potporu kada je cijena plaćena za jamstvo barem toliko visoka kao odgovarajuća referentna vrijednost za premije jamstva koja se može naći na financijskim tržištima.

Uz prijedloge na temelju kojih su dana jamstva u 2015., nije priloženo odobrenje prijedloga državne potpore od EK, mišljenje Ministarstva financija ako se radi o državnoj potpori izuzetoj od obveze prijave EK, odnosno odluke EK ili mišljenja Ministarstva financija o nepostojanju državne potpore, a prilaganje navedene dokumentacije je propisano odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu.

Jamstva su odobravana društvima koja se mogu smatrati poduzetnicima u teškoćama i koji su u postupku restrukturiranja, bez pribavljenog mišljenja Ministarstva financija o usklađenosti s Programom restrukturiranja i suglasnosti EK. Za pojedine poduzetnike u teškoćama je izvršena pretprijava programa restrukturiranja EK te je u tijeku postupak pred EK.

U 2015. je naplaćena provizija za dana jamstva u iznosu 4.667.800,00 kn, koja se odnosi na četiri jamstva dana ranijih godina i jedno jamstvo dano u 2015. U pojedinim ugovorima o izdavanju jamstva koje je Ministarstvo financija zaključilo s korisnicima kredita, ne postoji odredba o proviziji, a u pojedinima postoji, ali bez iskazanog financijskog iznosa i uz pozivanje na pravila o državnim potporama. Tražitelji jamstva i njima nadležna ministarstva, tražili su pojašnjenja od Ministarstva financija u vezi s prijavom državnih potpora i načinom postupanja, obvezom plaćanja provizije za državno jamstvo te iznosom eventualne provizije i uputama za plaćanje.

Ministarstvo financija je u ime Republike Hrvatske zaključivalo ugovore o davanju državnih jamstava s korisnicima kredita te davalo državna jamstva na temelju pojedinačnih odluka Vlade RH. U odlukama o davanju državnog jamstva, Vlada RH je davala odobrenja Ministarstvu financija da s korisnicima državnog jamstva zaključi ugovor o davanju državnog jamstva i izda državno jamstvo pod uvjetima i u visini određenoj pojedinačnom odlukom. U vezi davanje jamstava, uočena su različita postupanja Ministarstva financija u odnosu na odluke Vlade RH. U pojedinim slučajevima, u odlukama Vlade RH o davanju državnog jamstva, bilo je navedeno da se državno jamstvo daje u visini odobrenog kredita, a državna jamstva su davana u visini kredita, uvećano za kamate, naknade i ostale troškove kredita. Postupajući na opisan način, državna jamstva su davana iznad iznosa utvrđenih pojedinačnim odlukama Vlade RH o davanju državnog jamstva.

Državna jamstva za zaduživanje kod međunarodnih financijskih institucija koje su subjekti međunarodnog prava, odobrava Hrvatski sabor, o čemu donosi posebne zakone. Postupci davanja navedenih jamstava propisani su odredbama članka 81. Zakona o proračunu. Odredbom stavka 1. navedenog članka, propisano je da država sklapa ugovor o kreditu ili ugovor o zajmu s nerezidentom i daje jamstvo po tim ugovorima s nerezidentom sukladno zakonu o izvršavanju državnog proračuna ili na temelju posebnog zakona za svaki ugovor. Prema odredbi stavka 2. navedenog članka, ugovori o kreditu, ugovori o zajmu i ugovori o jamstvu, sklopljeni s nerezidentima koji su subjekti međunarodnog prava potvrđuju se zakonom. Odredbom stavka 4. istog članka, propisano je da ministar financija sklapa poseban ugovor s korisnikom kredita ili zajma za jamstva iz stavka 1. ovoga članka nakon potpisivanja ugovora o jamstvu, a prije pokretanja postupka iz stavka 2. ovoga članka. Odredbom stavka 5. navedenog članka, propisano je da će Republika Hrvatska ugovorom iz stavka 4. ovoga članka, steći prava vjerovnika na iznos izvršenog plaćanja u vezi s obvezama iz ugovora o kreditu ili zajmu. Na temelju posebnih zakona, u 2015. su dana četiri državna jamstva u iznosu 1.281.513.693,00 kn, od kojih tri za kredite odobrene od IBRD-a, a jedno za kredit odobren od Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Tri ugovora o jamstvu koje je Ministarstva financija zaključilo s korisnicima državnih jamstava, zaključena su nakon donošenja zakona o potvrđivanju ugovora o jamstvu između Republike Hrvatske i međunarodnih financijskih institucija, a prema odredbama Zakona o proračunu, trebali su biti zaključeni prije donošenja navedenih zakona. Za jedno dano državno jamstvo, koje je zakonom potvrđeno u Hrvatskom saboru, korisnik je odbio potpisati ugovor, prema kojem je Republika Hrvatska trebala steći prava vjerovnika na iznos mogućih izvršenih plaćanja u vezi s obvezama iz ugovora o kreditu za koji je dano državno jamstvo.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti jedinstveni provedbeni propis kojim bi se jasno i precizno uredilo područje koje se odnosi na državna jamstva, uz posebni naglasak na dopuštenost potpore u obliku jamstva te uvjete i način obračuna provizije na dana jamstva.

Državni ured za reviziju nalaže državna jamstva odobravati na temelju potpune dokumentacije, u skladu s odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna i drugih propisa u vezi s jamstvima.

Državni ured za reviziju nalaže državna jamstva odobravati u visini propisanoj pojedinačnom odlukom Vlade RH o davanju državnog jamstva.

Državni ured za reviziju nalaže pri davanju državnih jamstava koja posebnim zakonom potvrđuje Hrvatski sabor, pridržavati se postupaka koji su propisani odredbama Zakona o proračunu.

- Pretvaranje potraživanja u udjele i preuzimanje obveza za kredite za koje su ranije dana jamstva

Odlukama Vlade RH, na temelju prijedloga nadležnog ministarstva (Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture) i uz suglasnosti Ministarstva financija, dane su suglasnosti Ministarstvu financija da potraživanja na temelju danih jamstava u ukupnom iznosu 3.687.479.137,00 kn pretvori u udjele u kapitalu društava HŽ Cargo d.o.o. i HŽ Putnički prijevoz d.o.o, odnosno u povećanje kapitala javnog dobra iz nadležnosti društva HŽ Infrastruktura d.o.o. U okviru navedenog iznosa, na potraživanja za isplaćena jamstva, odnosno glavnice kredita i pripadajuće kamate te obračunane zatezne kamate, odnosi se 629.606.136,00 kn, a na neotplaćene glavnice preuzetih kredita za koje su dana jamstva 3.057.873.001,00 kn. Iz Glavne knjige državnog proračuna isknjižena su evidentirana potraživanja od navedenih društava na ime plaćenih glavnica i kamata te obračunanih zateznih kamata. Neotplaćene glavnice preuzetih kredita za koje su dana jamstva, isknjižene su kao potencijalne obveze iz izvanbilančne evidencije i evidentirane kao obveze za kredite državnog proračuna. Prema odlukama Vlade RH, ukupna potraživanja za isplaćena jamstva, koja se odnose na glavnice i kamate kredita te obračunane zatezne kamate do vremena donošenja odluka, pretvaraju se u udjele i povećanje vrijednosti javnog dobra, dok se preuzete obveze za kredite koje će se ubuduće plaćati iz državnog proračuna, pretvaraju u udjele, odnosno povećanje javnog dobra samo u visini glavnice. S obzirom da kamate koje će biti ubuduće plaćane pri otplati preuzetih kredita nisu pretvorene u udjele i povećanje vrijednosti javnog dobra društava, pri pretvaranju potraživanja u udjele u vezi s danim jamstvima, nije se ujednačeno postupalo.

Odredbom članka 67. stavka 2. Zakona o proračunu je propisano da udjele u kapitalu trgovačkih društava, između ostalog, Republika Hrvatska može stjecati pretvaranjem potraživanja s osnove danih zajmova i plaćenih jamstava. Osim za iznos potraživanja za isplaćena jamstva, prema odlukama Vlade RH, povećan je kapital javnog dobra i stečeni su udjeli u kapitalu društava i za iznos preuzetih obveza za neisplaćena jamstva, odnosno neotplaćene glavnice kredita u iznosu 3.057.873.001,00 kn. U ovom slučaju se ne radi o pretvaranju potraživanja u udjel s osnove danih zajmova i plaćenih jamstava, koju mogućnost propisuje Zakon o proračunu, nego o preuzimanju obveza za kredite trgovačkih društava, što nije regulirano Zakonom o proračunu.

Državni ured za reviziju predlaže propisati uvjete za preuzimanje obveza po kreditima trgovačkih društava kao i način izračunavanja vrijednosti stečenih udjela u društvima i vrijednosti povećanja javnog dobra preuzimanjem navedenih obveza. S obzirom da preuzimanje obveza za kredite drugih pravnih osoba predstavlja zaduživanje državnog proračuna koje je za proračunsku godinu ograničeno godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, propisima treba regulirati preuzimanje obveza za kredite u smislu navedenih ograničenja.

- 7.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz koji se odnosi na državna jamstva. Navodi da je područje izdavanja državnih jamstava uređeno godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, dok je očitovanje o dopuštenosti potpore u obliku jamstava te uvjeti i način obračuna provizije za dana jamstva u nadležnosti Sektora za gospodarstvo Ministarstva financija. Suglasno je s nalogom da se državna jamstva odobravaju na temelju potpune dokumentacije u skladu s odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna i drugih propisa u vezi s jamstvima. Navodi da se nepotpuna dokumentacija odnosi na mišljenja Ministarstva financija o usklađenosti s programima restrukturiranja i suglasnosti EK. Odobravanje jamstava na temelju nepotpune dokumentacije obrazlaže činjenicom da su za pojedine poduzetnike u teškoćama izvršene pretprijave programa restrukturiranja EK te je u tijeku postupak pred EK, a zbog potrebe financiranja poslovanja društava i hitnosti donošenja odluka Vlade RH, nije bilo moguće čekati konačno mišljenje EK kako ne bi nastupile štetne posljedice za društvo i državni proračun. Ministarstvo financija navodi da će izmjenama Zakona o proračunu propisati uvjete za preuzimanje obveza po kreditima trgovačkih društava te tretman preuzetih obveza za kredite u vezi s propisanim ograničenjem za zaduživanje.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbe članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja za 2015. 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 za 2015. sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima te jesu li dosljedno primijenjene odredbe zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Pojedini nalozi i preporuke koji su dani u okviru revizije Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu te ranijih godina, nisu izvršeni. Nepravilnosti koje su ponovljene su sljedeće:
 Provedbeni propisi čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu, a odnose se na Pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa i Uredbu o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija, nisu doneseni.
 Na mrežnim stranicama Ministarstva financija nisu objavljeni obrasci koje davatelji državnih potpora trebaju popuniti u svrhu obavijesti, odnosno prijave EK.
 Dokumentacija priložena uz zahtjeve za izdavanje jamstava je nepotpuna, a propisima nisu jasno regulirani uvjeti i način obračuna provizije za dana državna jamstva.
 U Glavnoj knjizi državnog proračuna i Bilanci sa stanjem na dan 31. prosinca 2015., nisu evidentirani cjeloviti podaci o državnoj imovini, jer Registar državne imovine koji je u nadležnosti DUUDI-a, još uvijek nije uspostavljen na odgovarajući način.
 U godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, iskazan je manjak (deficit) opće države prema nacionalnoj metodologiji, na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih osnova koje proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjuju u priznavanju prihoda i rashoda. (točka 1. Nalaza)
 - Izvršenje pojedinih prihoda i rashoda te primitaka i izdataka značajno odstupa od plana, jer nisu realno planirani. Na odstupanje iskazanih prihoda i rashoda od planiranih, značajno su utjecali prihodi proračunskih korisnika izuzeti od uplate na račun državnog proračuna, koji su iskazani u većem iznosu od planiranog za 1.225.376.721,00 kn ili 18,2 %. Ministarstvo financija nije uspostavilo kontrolne mehanizme s ciljem cjelovitog i realnijeg planiranja namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda proračunskih korisnika koji su izuzeti od obveze uplate u državni proračun.
 U okviru Godišnjeg izvještaja za 2015., iskazani su porezni i drugi prihodi državnog proračuna, naplaćeni u nekretninama, dionicama i udjelima u iznosu 124.670.390,00 kn, a također su iskazani odgovarajući rashodi za nabavu navedene nefinancijske imovine te izdaci za dionice i udjele u glavnici. Poslovne promjene vezane uz stjecanje dionica i udjela te povećanje vrijednosti kapitala naplatom potraživanja u vezi s danim jamstvima u iznosu 673.941.867,00 kn i preuzete obveze za neotplaćene kredite za koje su dana jamstva u iznosu 3.057.873.001,00 kn, nisu iskazane u Godišnjem izvještaju za 2015. S obzirom da je naplata potraživanja za porezne i druge prihode državnog proračuna u nekretninama te dionicama i udjelima, iskazana u okviru Godišnjeg izvještaja za 2015., a naplata potraživanja za isplaćena jamstva i preuzete kredite nije iskazana, pri iskazivanju istovjetnih poslovnih događaja nije dosljedno postupano te informacije o primicima i izdacima u računu financiranja nisu potpune.

U vezi s iskazivanjem poslovnih događaja koji se odnose na zaključivanje ugovora o faktoringu, u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, u proteklom razdoblju se nije postupalo na jednak način. Rashodi koji su podmireni ugovorima o faktoringu zaključenima u 2011. u iznosu 236.695.373,00 kn i 2015. u iznosu 303.797.642,00 kn, iskazani su u okviru godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna za navedene godine. Rashodi koji su podmireni ugovorima o faktoringu zaključenim u 2014. u iznosu 304.740.071,00 kn nisu iskazani za 2014. nego za 2015., kada je podmirena obveza po ugovoru o faktoringu.

U Godišnjem izvještaju za 2015., u okviru rashoda, iskazane su negativne tečajne razlike s osnove porasta tečajeva inozemnih valuta u iznosu 14.746.619,00 kn. S obzirom da se pri podmirenju obveza po kreditima, zajmovima i vrijednosnim papirima, tečajne razlike uglavnom evidentiraju u okviru izdataka, realizirane tečajne razlike su značajno veće od navedenog iznosa. Odredbe Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisuju da se realizirana tečajna razlika i razlika zbog promjene valutne klauzule evidentira kao prihod ili rashod. (točka 2. Nalaza)

- Negativna kamata na oročena sredstva u HNB-u, evidentirana je u Glavnoj knjizi državnog proračuna kao umanjene prihoda od kamata te nisu vidljivi podaci o iznosu rashoda s osnove negativnih kamata, a prihodi i rashodi od kamata nisu realno iskazani. U 2014., CERP je u ime i za račun Republike Hrvatske obavio dokapitalizaciju društava Petrokemija Kutina d.d. i Đuro Đaković d.d. u ukupnom iznosu 315.000.000,00 kn, što je financirao iz zaduženja. Također, u 2015. u ime i za račun Republike Hrvatske sudjelovao je u dokapitalizaciji društva Podravka d.d. Koprivnica u iznosu 42.292.800,00 kn, što je financirao sredstvima koja su u 2015. uplaćena na račun CERP-a za prodane dionice društava iz portfelja Republike Hrvatske i drugih državnih imatelja. U Glavnoj knjizi državnog proračuna koncem 2015., evidentirana su potraživanja od CERP-a za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 480.974.509,00 kn, a obveze u vezi s dokapitalizacijom društava Petrokemija Kutina d.d. i Đuro Đaković d.d., nisu evidentirane.

Nakon osnivanja koncem 2013., CERP je, kao pravni slijednik, iz poslovnih knjiga Agencije preuzeo u svoje poslovne knjige značajne iznose obveza i potraživanja vezanih uz Ministarstvo financija, a u Glavnoj knjizi državnog proračuna navedene obveze i potraživanja nisu evidentirani. Podaci o međusobnim obvezama i potraživanjima CERP-a i Ministarstva financija, odnosno državnog proračuna, nisu usklađeni.

U Bilješkama uz financijske izvještaje državnog proračuna za 2015. nisu navedeni razlozi značajnog smanjenja ukupnih prihoda (za 14.608.427.108,00 kn ili 13,2 %) i ukupnih rashoda (za 17.673.945.243,00 kn ili 14,3 %) u odnosu na 2014. Bilješke također ne sadrže podatke o rokovima dospjeća kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova. (točka 3. Nalaza)

- Rashodi za transfer sredstava HZZO-u u iznosu 2.400.000.000,00 kn, izvršeni su prema planu, na temelju odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Na ime posebnog poreza na duhanske preradevine HZZO-u je doznačeno 1.190.338.696,00 kn, a na ime prava pojedinih kategorija osiguranika 1.209.661.304,00 kn. Navedeni rashodi se ne mogu u potpunosti povezati s pojedinim pravima osiguranika koja se prema navedenom Zakonu financiraju iz državnog proračuna. Mjerila za izračunavanje iznosa sredstava koja iz državnog proračuna treba doznačavati za pojedina prava osiguranika nisu utvrđena te iz dokumentacije nije vidljiv broj osiguranika, iznos prava po osiguraniku i pravni temelj za pojedinu vrstu isplate.

Sudski spor s Gradom Zagrebom u vezi s financiranjem decentraliziranih funkcija u iznosu 205.905.008,00 kn, uvećan za kamate i sudske troškove, nije izvanbilančno evidentiran kao potencijalna obveza državnog proračuna. (točka 5. Nalaza)

- Primici od zaduživanja iskazani u Računu financiranja, umanjeni za iznose zaduživanja koji ne ulaze u propisano ograničenje, veći su od propisanog iznosa za 1.818.474.325,00 kn. U okviru navedenih primitaka, iskazani su primici u iznosu 307.984.770,00 kn koji se odnose na podmirenje rashoda za potpore putem ugovora o faktoringu i primitke od zaduživanja proračunskih korisnika čiji su namjenski prihodi i primici izuzeti od uplate u državni proračun, a za navedene primitke propisima nije regulirano uključuju li se u propisani iznos ograničenja za zaduživanje. Tekuće otplate glavnice, iskazane u Računu financiranja, umanjene za prijevremene otplate glavnica, veće su od propisanog iznosa za 1.628.756.561,00 kn, a razlika se uglavnom odnosi na otplate glavnica za izdane trezorske zapise. Iskazivanje primitaka od zaduživanja i izdataka za tekuće otplate glavnice u iznosu većem od propisanog, dijelom je posljedica načina planiranja zaduživanja i otplate duga te metodologije koja se koristi pri planiranju i iskazivanju podataka u Računu financiranja. Izdaci za otplatu glavnica za izdane trezorske zapise koji nisu planirani, financirani su iz dugoročnog zaduženja koje je zbog toga iskazano u većem iznosu od planiranog, a da su prema planu financirani zaduživanjem izdavanjem novih trezorskih zapisa, izdaci i primici po navedenoj osnovi ne bi bili iskazani, a dugoročno zaduživanje bi bilo iskazano u manjem iznosu. (točka 6. Nalaza)

- Uz pojedine prijedloge na temelju kojih su dana jamstva, nije priložena propisana dokumentacija. Za većinu danih državnih jamstava nije naplaćena provizija, a plaćanje provizije nije jasno regulirano propisima.
U vezi s pojedinačnim odlukama Vlade RH o davanju jamstva, Ministarstvo financija je različito postupalo s obzirom da je u pojedinim odlukama navedeno da se državno jamstvo daje u visini odobrenog kredita, a dano je u visini kredita uvećano za kamate, naknade i druge troškove te su na taj način pojedina državna jamstva dana iznad iznosa utvrđenih odlukama Vlade RH. Na temelju posebnih zakona, dana su četiri državna jamstva, od kojih je za tri Ministarstvo financija zaključilo ugovore o jamstvu s korisnicima nakon donošenja zakona o potvrđivanju ugovora o jamstvu, a prema odredbama Zakona o proračunu, ugovori su trebali biti zaključeni prije donošenja navedenih zakona. Za jedno dano državno jamstvo ugovor s korisnikom nije zaključen. Prema odlukama Vlade RH, potraživanja na temelju danih jamstava u ukupnom iznosu 3.687.479.137,00 kn, pretvorena su u udjele u kapitalu društava i povećanje kapitala javnog dobra, od čega se na potraživanja za isplaćena jamstva odnosi 629.606.136,00 kn, a za preuzete neotplaćene glavnice kredita 3.057.873.001,00 kn. Prema odlukama Vlade RH, ukupna potraživanja za isplaćena jamstva do donošenja odluka, koja se odnose na glavnice i kamate kredita te obračunane zatezne kamate, pretvaraju se u udjele i povećanje vrijednosti javnog dobra, a preuzete obveze za neotplaćene kredite se pretvaraju u udjele, odnosno povećanje javnog dobra samo u visini glavnice te se pri pretvaranju potraživanja u udjele u vezi s danim jamstvima, nije ujednačeno postupalo. Zakonom o proračunu nije propisano u kojim slučajevima se mogu preuzimati obveze za kredite po neisplaćenim jamstvima, odnosno nisu regulirani uvjeti za preuzimanje kredita pravnih osoba. (točka 7. Nalaza).

4. Državni proračun Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcije za 2016. i 2017. godinu te Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, donio je Hrvatski sabor u prosincu 2014. Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcije za 2016. i 2017. godinu, donesene su u rujnu 2015. Izmjenama i dopunama državnog proračuna, ukupni prihodi su planirani u iznosu 108.191.230.379,00 kn, rashodi u iznosu 120.717.327.467,00 kn te deficit državnog proračuna u iznosu 12.526.097.088,00 kn. U odnosu na državni proračun iz prosinca 2014., prihodi su više planirani za 1,7 %, rashodi za 1,5 %, a deficit nije značajnije promijenjen. U Godišnjem izvještaju za 2015., ukupni prihodi su iskazani u iznosu 109.755.887.920,00 kn. Vrijednosno su najznačajniji prihodi od poreza u iznosu 68.014.776.516,00 kn, koji čine 62,0 % ukupnih prihoda. Prihodi od doprinosa (za mirovinsko osiguranje i zapošljavanje) iskazani su u iznosu 22.853.390.120,00 kn i čine 20,8 % ukupnih prihoda. Ukupni rashodi su iskazani u iznosu 118.607.849.059,00 kn. Vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade u iznosu 45.368.369.701,00 kn, koji čine 38,3 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene u iznosu 25.036.504.171,00 kn čine 21,1 % ukupnih rashoda. Prihodi i rashodi za 2015. značajno odstupaju od iskazanih za 2014., uglavnom zbog izlaska HZZO-a iz sustava državne riznice te zbog toga što su u državni proračun i Godišnji izvještaj za 2015., po prvi puta uključeni vlastiti i namjenski prihodi proračunskih korisnika, koji su propisima izuzeti od uplate na račun državnog proračuna. Deficit državnog proračuna, iskazan je u iznosu 8.851.961.139,00 kn, što je za 3.674.135.949,00 kn ili 29,3 % manje od planiranog, na što je utjecalo iskazivanje prihoda u iznosu većem od planiranog za 1.564.657.541,00 kn i rashoda u iznosu manjem od planiranog za 2.109.478.408,00 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 31.609.821.903,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 27.301.288.317,00 kn. Viškom primitaka nad izdacima u iznosu 4.308.533.586,00 kn i smanjenjem depozita iz prethodne godine za 4.543.427.553,00 kn, pokriven je deficit državnog proračuna. Primici od zaduživanja i izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita, zajmova i izdanih vrijednosnih papira, iskazani su u većem iznosu od planiranog, što je dijelom posljedica načina planiranja zaduživanja i otplate duga te metodologije koja se koristi pri iskazivanju podataka u Računu financiranja. Od 2013., javnim dugom se upravljalo bez donesene strategije, a donošenje strategije propisima je odgođeno do sredine listopada 2016. Dug državnog proračuna koncem 2015. iznosio je 217.576.787.079,00 kn. Od početka 2010. do konca 2015., porastao je za 117.748.720.091,00 kn ili 118,0 %, a osnovni uzrok rasta je deficit, odnosno nemogućnost da se ukupnim prihodima financiraju ukupni rashodi. Na deficit značajno utječu rashodi za kamate na zaduživanje, koji kontinuirano rastu te za 2015. iznose 10.621.298.019,00 kn, a u odnosu na 2010. veći su za 4.384.816.200,00 kn ili 70,3 %. Na povećanje duga značajno je utjecalo i preuzimanje kredita određenih pravnih osoba, kao i rast tečaja inozemnih valuta. Uvjeti za preuzimanje kredita pravnih osoba nisu regulirani Zakonom o proračunu. Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na neizvršene naloge i preporuke revizije za 2014. i ranije godine te planiranje i izvršavanje državnog proračuna, računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje, rashode, račun financiranja i državna jamstva, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.