



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2010.

Zagreb, travanj 2011.

S A D R Ź A J

stranica

I.	GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2010.	2
	Državni proračun za 2010.	2
	Izvršenje državnog proračuna za 2010.	5
II.	REVIZIJA ZA 2010.	12
	Ciljevi i područja revizije	12
	Metode i postupci revizije	12
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	12
	Nalaz za 2009.	15
III.	MIŠLJENJE	39



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/10-01/135

URBROJ: 613-02-01-11-6

Zagreb, 29. travnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2010.

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010.

Revizija je obavljena u razdoblju od 8. studenoga 2010. do 29. travnja 2011.

Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima (Narodne novine 93/94) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2010.

Obveza izrade Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna propisana je odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08). 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:

- prikaz ukupnih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka 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 ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, te
- obrazloženje makroekonomskih pokazatelja.

Državni proračun za 2010.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2010. godinu i projekcije za 2011. i 2012. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove s projekcijama za 2011. i 2012. godinu za Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatski fond za privatizaciju i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, je Hrvatski sabor donio u prosincu 2009. (Narodne novine 151/09). Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu i projekcije za 2011. i 2012. godinu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010., te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na izmjene i dopune financijskih planova s projekcijama za 2011. i 2012. godinu za Hrvatske vode i Hrvatski fond za privatizaciju (Narodne novine 103/10).

U tablici broj 1 daju se podaci iz Plana računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2010. na temelju izmjena i dopuna državnog proračuna, te nakon preraspodjela prema odluci Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) i ministra financija.

Tablica broj 1

Plan računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2010.

u kn

Opis	Izvorni plan	Izmjene i dopune državnog proračuna	Plan nakon izmjena i dopuna i preraspodjela
1	2	3	4
A. Račun prihoda i rashoda			
Prihodi poslovanja	112.578.912.866,00	108.015.214.665,00	108.015.214.665,00
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	250.410.000,00	267.246.874,00	267.246.874,00
Ukupno prihodi	112.829.322.866,00	108.282.461.539,00	108.282.461.539,00
Rashodi poslovanja	119.079.551.298,00	120.292.449.215,00	120.517.037.788,00
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	2.362.256.394,00	2.047.716.477,00	1.823.127.904,00
Ukupno rashodi	121.441.807.692,00	122.340.165.692,00	122.340.165.692,00
Razlika – manjak	-8.612.484.826,00	-14.057.704.153,00	-14.057.704.153,00
B. Račun financiranja			
Primici od financijske imovine i zaduživanja	28.790.271.304,00	35.361.307.661,00	35.361.307.661,00
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	20.177.786.478,00	21.303.603.508,00	21.303.603.508,00
Neto financiranje	8.612.484.826,00	14.057.704.153,00	14.057.704.153,00
C. Sveukupno proračunska sredstva			
Ukupno prihodi i primici	141.619.594.170,00	143.643.769.200,00	143.643.769.200,00
Ukupno rashodi i izdaci	141.619.594.170,00	143.643.769.200,00	143.643.769.200,00

Proces planiranja proračuna započinje izradom, odnosno donošenjem Strategije Vladinih programa kojoj prethodi izrada strateških planova proračunskih korisnika za trogodišnje razdoblje. Strateški planovi su ulazni dokumenti na temelju kojih je izrađena Strategija vladinih programa za razdoblje 2010. do 2012. U okviru strateškog planiranja posebna pažnja se posvećuje definiranju postavljenih programskih ciljeva i praćenju njihova ispunjenja, što je sastavni dio obrazloženja financijskih planova proračunskih korisnika. Hrvatski sabor je u skladu s odredbama Zakona o proračunu po prvi puta, uz proračun za 2010., donio i projekcije za sljedeće dvije godine. Proračun je donesen na višoj, trećoj razini računskog plana (podskupina) na kojoj su postavljene i kontrole izvršavanja, dok su projekcije za 2011. i 2012. donesene na drugoj razini računskog plana (skupine). Donošenje proračuna na višoj razini računskog plana daje mogućnost ministarstvima i drugim državnim tijelima veću fleksibilnost u izvršavanju proračuna, što je u neposrednoj vezi s odgovornošću u provođenju programa koji su u njihovoj nadležnosti.

Polazište za procjenu prihoda državnog proračuna za 2010. bilo je očekivano ostvarenje za 2009., uz procijenjenu dinamiku osnovnih makroekonomskih pokazatelja. Ukupni prihodi su planirani u iznosu 112.829.322.866,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2009. u iznosu 111.210.059.496,00 kn, više za 1,5%. Rashodi su planirani u iznosu 121.441.807.692,00 kn, i u odnosu na planirane za 2009. u iznosu 120.552.549.824,00 kn, viši su za 0,7%. Neto financiranje, kao razlika primitaka u iznosu 28.790.271.304,00 kn i izdataka u iznosu 20.177.786.478,00 kn je 8.612.484.826,00 kn.

Izmjene i dopune državnog proračuna s projekcijama za 2011. i 2012. (konac kolovoza 2010.), donesene su kao posljedica očekivanja pada osnovnih makroekonomskih pokazatelja, odnosno realnog pada BDP-a od 1,6%.

Izmjenama i dopunama državnog proračuna, ukupni prihodi za 2010. planirani su u iznosu 108.282.461.539,00 kn, što je u odnosu na izvorni proračun u iznosu 112.829.322.866,00 kn, manje za 4,0%. Rashodi su planirani u iznosu 122.340.165.692,00 kn, i u odnosu na izvorni plan u iznosu 121.441.807.692,00 kn, veći su za 0,7%. Neto financiranje, kao razlika primitaka u iznosu 35.361.307.661,00 kn i izdataka u iznosu 21.303.603.508,00 kn je 14.057.704.153,00 kn, i u odnosu na izvorni plan veće je za 5.445.219.327,00 kn, ili 63,2%.

Nakon izmjena i dopuna državnog proračuna, Odlukom Vlade (Narodne novine 137/10) preraspodijeljena su sredstva državnog proračuna u iznosu 1.437.065.334,00 kn, u skladu s odredbom članka 7. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, prema kojoj Vlada na prijedlog Ministarstva financija donosi odluku o preraspodjeli sredstava za rashode poslovanja, nabavu nefinancijske imovine, izdatke za dane zajmove i izdatke za dionice i udjele u glavnici, u okviru proračunom planiranih sredstava za navedene rashode i izdatke. Vlada izvještava Hrvatski sabor u roku 15 dana od dana donošenja odluke. Izvještavanje se obavlja putem objave preraspodjela državnog proračuna u Narodnim novinama.

Osim preraspodjela po odlukama Vlade, tijekom 2010. preraspodijeljena su i sredstva na proračunskim stavkama prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu 165.640.635,00 kn. Preraspodjele su obavljene na temelju odredbe članka 46. stavak 2. Zakona o proračunu, odnosno do 5,0% rashoda i izdataka na proračunskim stavkama koje se umanjuju.

Izvršenje državnog proračuna

a) Račun prihoda i rashoda

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2010.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostv.
1	2	3	4	5
I.	Prihodi poslovanja	108.015.214.665,00	107.466.351.150,58	99,5
1.	Prihodi od poreza	62.001.632.491,00	61.808.896.416,77	99,7
1.1.	Porez i prirez na dohodak	1.200.840.051,00	1.201.546.452,89	100,1
1.2.	Porez na dobit	6.314.802.035,00	6.407.083.664,71	101,5
1.3.	Porezi na imovinu	491.289.289,00	443.982.617,73	90,4
1.4.	Porezi na robu i usluge	50.458.045.711,00	50.247.846.786,68	99,6
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	37.884.896.732,00	37.688.520.292,39	99,5
1.4.2.	Porez na promet	122.114.775,00	123.904.647,99	101,5
1.4.3.	Trošarine	11.283.746.565,00	11.239.712.249,50	99,6
1.4.4.	Porez i naknade od igara na sreću i zabavnih igara	609.439.114,00	671.631.681,98	110,2
1.4.5.	Ostali porezi na robu i usluge	557.848.525,00	524.077.914,82	93,9
1.5.	Carine i carinske pristojbe	1.658.153.643,00	1.644.447.503,49	99,2
1.6.	Ostali prihodi od poreza koje plaćaju fizičke osobe	1.878.501.762,00	1.863.989.391,27	99,2
2.	Doprinosi (socijalni)	38.774.089.786,00	38.712.382.061,15	99,8
2.1.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	17.835.102.777,00	17.751.622.659,91	99,5
2.2.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	19.121.096.825,00	19.153.377.842,36	100,2
2.3.	Doprinosi za zapošljavanje	1.817.890.184,00	1.807.381.558,88	99,4
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna	1.029.519.544,00	706.501.775,82	68,6
4.	Prihodi od imovine	2.135.431.621,00	2.120.632.690,85	99,3
4.1.	Od kamata, tečajnih razlika i drugih prihoda	111.158.958,00	125.087.873,01	112,5
4.2.	Od dividendi	97.756.280,00	111.303.091,25	113,9
4.3.	Od dobiti trg.društava, banaka i financ.institucija	318.374.536,00	318.373.976,19	100,0
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	1.048.719,00	565.120,42	53,9
4.5.	Naknade za koncesije	569.419.258,00	504.936.493,78	88,7
4.6.	Od zakupa i iznajmljivanja imovine	79.776.158,00	97.508.586,87	122,2
4.7.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	225.428.888,00	230.244.088,98	102,1
4.8.	Naknade za ceste	732.468.824,00	732.613.460,35	100,0
5.	Prihodi od administr.pristojbi i posebnim propisima	3.462.481.868,00	3.525.441.263,58	101,8
5.1.	Administrativne (upravne) pristojbe	839.958.315,00	866.054.443,39	103,1
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	2.622.523.553,00	2.659.386.820,19	101,4
6.	Drugi prihodi	612.059.355,00	592.496.942,41	96,8
6.1.	Prihodi od vlastite djelatnosti prorač.korisnika	72.167.500,00	51.762.344,69	71,7
6.2.	Kazne	524.549.855,00	524.794.679,08	100,0
6.3.	Donacije od pravnih i fiz.osoba izvan javne države	15.342.000,00	15.939.918,64	103,9
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	267.246.874,00	318.306.051,25	119,1
7.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	24.118.422,00	45.932.529,11	190,4
8.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	239.128.452,00	266.419.102,60	111,4
9.	Prihodi od proizvedene kratkotrajne imovine	4.000.000,00	5.954.419,54	148,9
Ukupno prihodi (I.+II.)		108.282.461.539,00	107.784.657.201,83	99,5

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su ostvareni u iznosu 61.808.896.416,77 kn i čine 57,5% prihoda poslovanja u 2010.

U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (61,0%), zatim slijede trošarine (18,1%) i porez na dobit (10,4%), dok svi drugi porezi (porez na dohodak, porez na imovinu, porez na promet, porez i naknade od igara na sreću i zabavnih igara, carine te drugi porezi) čine 10,4 % prihoda od poreza.

Drugi po vrijednosnoj značajnosti prihodi državnog proračuna su prihodi od doprinosa. Za 2010. ostvareni su u iznosu 38.712.382.061,15 kn i čine 36,0% prihoda poslovanja. Doprinosi za mirovinsko osiguranje ostvareni su u iznosu 19.153.377.842,36 kn. Doprinosi za zdravstveno osiguranje ostvareni su u iznosu 17.751.622.659,91 kn, a odnose se na doprinose za obvezno zdravstveno osiguranje u iznosu 17.189.854.211,82 kn i doprinose za zdravstveno osiguranje za slučaj ozljede na radu u iznosu 561.768.448,09 kn. Doprinosi za zapošljavanje ostvareni su u iznosu 1.807.381.558,88 kn, a odnose se na doprinose za obvezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti u iznosu 1.712.293.496,62 kn i za zapošljavanje osoba s invaliditetom u iznosu 95.088.062,26 kn.

Prihodi od poreza i doprinosa zajedno čine 93,5% prihoda poslovanja za 2010., odnosno 93,3% ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi čine 6,7% ukupnih prihoda državnog proračuna, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima u iznosu 2.659.386.820,19 kn, prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi u iznosu 866.054.443,39 kn i prihodi od naknada za ceste u iznosu 732.613.460,35 kn.

Vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima odnose se na prihode od premije dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 618.046.495,47 kn, sudjelovanja u pokriću dijela troškova zdravstvene zaštite - participacija 493.886.222,47 kn, povrat neiskorištenih sredstava iz prethodnih godina 180.350.721,09 kn, te prihode od obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti 174.852.530,16 kn.

Naknada za ceste kao izvor financiranja građenja i održavanja javnih cesta propisana je odredbama Zakona o javnim cestama (Narodne novine 180/04, 138/06, 146/08, 38/09, 124/09 i 153/09). Naknada se uplaćuje po litri naplaćene trošarine na energente i to: 0,60 kn na račun Hrvatskih autocesta d.o.o. i 0,60 kn na račun Hrvatskih cesta d.o.o. Od 1. siječnja 2010. izmijenjen je način utvrđivanja i uplate, tako što se naknada ne uplaćuje izdvojeno na račun državnog proračuna, osim dijela koji se odnosi na obveze iz 2009. Ukupne trošarine od 1. veljače 2010. uplaćuju se na jedan uplatni račun, uključujući i dio trošarina koje pripadaju spomenutim društvima. Analizom trošarina nadležnog tijela u prethodnom razdoblju, utvrđeno je da je prosječno učešće naplaćenih naknada za ceste u trošarinama, za naftne derivate 47,0%, što će se kao postotak primijeniti kod izračuna dnevnih transfera iz državnog proračuna na račune spomenutih društava (23,5%). Naknade za ceste naplaćene u 2010. prema novom načinu utvrđenja i uplate je 2.739.350.175,60 kn, a naplaćena naknada koja se odnosi na razdoblje prije 1. siječnja 2010. je 732.613.460,35 kn.

Prihodi od poreza i doprinosa koji su po vrijednosti najznačajniji te prihodi od imovine i drugi prihodi su ostvareni u okviru planiranih. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine i prihodi od administrativnih pristojbi koji su po vrijednosti manjeg značaja, su ostvareni iznad plana.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2010.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
1	2	3	4	5
I.	Rashodi poslovanja	120.517.037.788,00	120.323.331.941,02	99,8
1.	Rashodi za zaposlene	22.431.797.949,00	22.295.296.292,89	99,4
1.1.	Plaće	18.122.744.093,00	18.029.823.976,52	99,5
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	745.187.224,00	724.526.837,52	97,2
1.3.	Doprinosi na plaće	3.563.866.632,00	3.540.945.478,85	99,4
2.	Materijalni rashodi	8.685.895.988,00	8.186.689.073,98	94,3
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.330.085.789,00	1.278.044.670,53	96,1
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	1.835.808.563,00	1.776.381.262,72	96,8
2.3.	Rashodi za usluge	5.052.423.185,00	4.691.578.092,70	92,9
2.4.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	467.578.451,00	440.685.048,03	94,2
3.	Financijski rashodi	6.290.278.481,00	6.925.129.501,66	110,1
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	4.551.221.177,00	5.051.431.225,37	111,0
3.2.	Kamate za primljene zajmove	1.207.713.155,00	1.185.050.593,43	98,1
3.3.	Ostali financijski rashodi	531.344.149,00	688.647.682,86	129,6
4.	Subvencije	6.610.278.606,00	6.582.191.841,99	99,6
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	2.134.140.473,00	2.177.356.864,22	102,0
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora	4.476.138.133,00	4.404.834.977,77	98,4
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	5.372.090.118,00	5.604.154.006,65	104,3
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	58.727.185,00	58.593.469,38	99,8
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama	1.480.000,00	1.386.960,25	93,7
5.3.	Pomoći unutar opće države	5.311.882.933,00	5.544.173.577,02	104,4
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i duge naknade	65.355.374.209,00	64.885.428.977,10	99,3
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	51.289.298.952,00	50.942.556.402,29	99,3
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	14.066.075.257,00	13.942.872.574,81	99,1
7.	Ostali rashodi	5.771.322.437,00	5.844.442.246,75	101,3
7.1.	Tekuće donacije	1.530.943.887,00	1.481.046.948,06	96,7
7.2.	Kapitalne donacije	844.151.819,00	827.461.717,99	98,0
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	469.996.213,00	401.168.034,57	85,4
7.4.	Izvanredni rashodi	228.484.190,00	175.622.871,56	76,9
7.5.	Kapitalne pomoći	2.697.746.328,00	2.959.142.674,57	109,7
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.823.127.904,00	1.550.672.212,51	85,1
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	73.000.427,00	60.809.148,24	83,3
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	1.566.453.928,00	1.323.691.301,84	84,5
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	3.887.000,00	6.136.333,03	157,9
11.	Strateške zalihe	14.500.000,00	16.909.744,03	116,6
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	165.286.549,00	143.125.685,37	86,6
	Ukupno (I.+II.)	122.340.165.692,00	121.874.004.153,53	99,6

U strukturi izvršenih rashoda, vrijednosno najznačajniji su rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 64.885.428.977,10 kn i čine 53,2% ukupno izvršenih rashoda.

Rashodi za zaposlene čine 18,3%, materijalni rashodi 6,7%, a svi drugi rashodi (za nabavu nefinancijske imovine, subvencije, pomoći i donacije, te financijski rashodi i ostali rashodi) 21,8% ukupno izvršenih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno najznačajniji su rashodi za mirovine i mirovinska primanja i naknade u sustavu zdravstva i socijalne skrbi. Mirovine i mirovinska primanja isplaćivana su korisnicima na temelju prava koja su utvrđena propisima o mirovinskom osiguranju, te posebnim propisima u iznosu 34.802.302.389,08 kn. Naknade za zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, evidentirane u okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO) iznose 21.369.132.608,69 kn.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge koji su izvršeni u iznosu 4.691.578.092,70 kn i čine 57,3% materijalnih rashoda. U strukturi rashoda za usluge, najviši udjel imaju intelektualne i osobne usluge 20,7%, usluge telefona, pošte i prijevoza 13,8%, računalne usluge 11,2% te usluge zakupnine i najamnine 11,2%.

Financijski rashodi koji su izvršeni u iznosu 6.925.129.501,66 kn, odnose se na kamate za izdane vrijednosne papire u iznosu 5.051.431.225,37 kn, kamate za primljene zajmove u iznosu 1.185.050.593,43 kn, te druge financijske rashode u iznosu 688.647.682,86 kn. U odnosu na 2009., financijski rashodi su veći za 1.137.009.746,14 kn ili 19,6%, zbog više izvršenih rashoda za kamate za izdane obveznice i trezorske zapise.

Rashodi za subvencije izvršeni su u iznosu 6.582.191.841,99 kn. Od ukupnih rashoda za subvencije, putem Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja isplaćeno je 3.542.819.849,92 kn (53,8% ukupnih rashoda za subvencije), od čega se za poticanje poljoprivredne proizvodnje i intervencije na tržištu odnosi 2.899.031.925,00 kn. Za održavanje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa isplaćeno je 1.106.729.842,00 kn, poticanje redovitih pomorskih putničkih i brzobrodskih linija 372.485.781,95 kn, poticanje željezničkog putničkog prijevoza 347.500.000,00 kn, za program povlaštenog financiranja po kreditnim programima Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) 250.000.000,00 kn, očuvanje prometne povezanosti regija - domaći linijski zračni prijevoz 124.999.534,00 kn, zbrinjavanje viška zaposlenih 95.999.421,62 kn, restrukturiranje i razvoj pojedinih grana industrije 76.442.408,83 kn, poticanje proizvodnje 74.282.000,00 kn, te za aktivnu politiku zapošljavanja 70.809.492,38 kn.

U ostalim rashodima vrijednosno su najznačajnije kapitalne pomoći u iznosu 2.959.142.674,57 kn, te tekuće i kapitalne donacije u iznosu 2.308.508.666,05 kn.

Kapitalne pomoći u iznosu 2.538.492.488,86 kn (85,8% ukupnih kapitalnih pomoći) dane su putem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. Značajnije prema vrijednosti su kapitalne pomoći namijenjene financiranju građenja i održavanja javnih cesta (doznačeno društvu Hrvatske autoceste d.o.o. u skladu s odredbama Zakona o javnim cestama) u iznosu 1.735.905.778,77 kn, za osuvremenjivanje i izgradnju željezničke infrastrukture 357.500.000,00 kn, modernizaciju željezničkih vozila 202.700.000,00 kn, te obnovu željezničke pruge Vinkovci-Tovarnik-državna granica-ISP 2005 u iznosu 144.997.386,77 kn. Putem Ministarstva financija dane su kapitalne pomoći u iznosu 209.617.553,10 kn za poticanje stambene štednje.

Vrijednosno značajnije tekuće donacije dane su putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa u iznosu 481.638.345,51 kn, Ministarstva financija 353.766.870,21 kn, Ministarstva kulture 112.217.514,11 kn i Ministarstva turizma 122.068.840,00 kn. Prema namjeni, vrijednosno značajnije tekuće donacije dane su na temelju međunarodnog sporazuma (Sveta Stolica i Republika Hrvatska) u iznosu 265.203.112,01 kn, za smještaj i prehranu studenata, te redovnu djelatnost sveučilišta, veleučilišta i visokih škola 221.795.584,02 kn, za turističku promidžbu Republike Hrvatske 112.000.000,00 kn, poticanje programa javnih potreba športa (HOO) 101.469.123,30 kn, programe poboljšanja studentskog standarda 66.000.000,00 kn, potpore političkim strankama 64.563.758,20 kn, te za programe i projekte organizacija civilnog društva 34.340.984,00 kn.

Rashodi za kapitalne donacije izvršeni su putem više ministarstava. Vrijednosno značajnije su doznačene putem Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva u iznosu 463.605.757,03 kn, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture 176.504.491,19 kn i Ministarstva kulture 155.076.717,33 kn. Prema namjeni, vrijednosno značajnije kapitalne donacije isplaćene su za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi u iznosu 231.894.413,96 kn, obnovu u ratu oštećenih stambenih jedinica 174.897.466,38 kn, izgradnju, rekonstrukciju i održavanje objekata podgradnje i nadgradnje u lukama 76.374.531,42 kn, zaštitu i očuvanje spomenika kulture 65.999.397,33 kn, te izgradnju trajektne luke Gaženica 54.000.000,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države izvršeni su u iznosu 5.604.154.006,65 kn. Vrijednosno značajniji rashodi odnose se na sredstva doznačena društvu Hrvatske ceste d.o.o. za financiranje građenja i održavanja javnih cesta (u skladu s odredbama Zakona o javnim cestama) u iznosu 1.735.905.779,02 kn, dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.683.515.129,23 kn, kapitalne pomoći za program integralnog razvoja lokalne zajednice-EIB 249.135.770,13 kn, tekuće pomoći područjima od posebnog državnog interesa 231.802.854,87 kn, tekuće pomoći za programe i projekte znanstveno istraživačke djelatnosti 125.083.641,00 kn, kapitalne pomoći unutar opće države za Klinički bolnički centar Zagreb u iznosu 102.330.000,00 kn, te za poticanje poduzetničke infrastrukture 80.997.487,00 kn.

U rashodima za nabavu nefinancijske imovine, vrijednosno značajniji rashodi su izvršeni za nabavu poslovnih objekata u iznosu 489.750.608,54 kn, stambenih objekata 221.082.594,29 kn, uredske opreme i namještaja 156.203.146,78 kn, za dodatna ulaganja na građevinskim objektima 136.080.556,49 kn, medicinsku i laboratorijsku opremu 84.987.160,80 kn, opremu za održavanje i zaštitu 79.738.709,96 kn, ulaganja u računalne programe 61.896.832,56 kn, prijevozna sredstva u pomorskom i riječnom prometu 54.099.663,16 kn, te prijevozna sredstva u zračnom prometu u iznosu 46.819.921,40 kn.

b) Račun financiranja

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2010.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno	%ostvarenja/izvršenja
1	2	3	4	5
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	35.361.307.661,00	35.539.036.115,52	100,5
1.1.	Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	733.739.650,00	711.327.962,09	96,9
1.2.	Primici od prodaje vrijednosnih papira	23.020.000.000,00	23.393.725.700,00	101,6
1.3.	Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	0,00	7.344.826,67	0,0
1.4.	Primici od zajmova	11.607.568.011,00	11.426.637.626,76	98,4
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	21.303.603.508,00	20.880.187.163,32	98,0
2.1.	Izdaci za dane zajmove	1.412.507.889,00	1.368.808.435,94	96,9
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	804.054.700,00	803.044.274,74	99,9
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	11.302.672.242,00	11.054.925.486,94	97,8
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	7.784.368.677,00	7.653.408.965,70	98,3
3.	Promjena u stanju depozita	-	569.502.000,50	-
4.	Neto financiranje	14.057.704.153,00	14.089.346.951,70	100,2

U ukupnim primicima, vrijednosno najznačajniji su primici od prodaje vrijednosnih papira u iznosu 23.393.725.700,00 kn, koji čine 65,8% ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja. Odnose se na primitke od tuzemnih obveznica u iznosu 16.221.188.200,00 kn te inozemnih obveznica u iznosu 7.172.537.500,00 kn. Domaće obveznice su izdane u ožujku 2010. u iznosu 3.500.000.000,00 kn i 350.000.000 EUR (dospijeće glavnice 5. ožujka 2020.), u srpnju u iznosu 1.500.000.000,00 kn i 650.000.000 EUR (dospijeće glavnice 5. ožujka 2020.), te u studenome 2010. u iznosu 4.000.000.000,00 kn (dospijeće glavnice 25. studenoga 2017.). Primici od izdanih obveznica na inozemnom tržištu kapitala u ukupnom iznosu 7.172.537.500,00 kn, ostvareni su od obveznica izdanih u srpnju 2010. u iznosu 1.250.000.000 USD (dospijeće glavnice 14. srpnja 2020).

Primici od zajmova u iznosu 11.426.637.626,76 kn čine 32,2% ukupnih primitaka. Vrijednosno najznačajniji primitak u iznosu 5.468.280.000,00 kn odnosi se na 750.000.000 EUR zaduženja Republike Hrvatske deviznim kreditom sindiciranim kod tuzemnih banaka. Dospijeće kredita je 30. rujna 2014.

U ukupnim izdacima, vrijednosno najznačajniji su izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova u iznosu 11.054.925.486,94 kn, koji čine 52,9% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova.

Odnose se na izdatke za otplatu glavnice primljenih zajmova od banaka i drugih finansijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 10.014.736.049,53 kn, otplatu glavnice primljenih zajmova drugih razina vlasti, inozemnih vlada i međunarodnih finansijskih organizacija u iznosu 832.339.019,72 kn, otplatu glavnice primljenih zajmova od banaka i drugih institucija u javnom sektoru u iznosu 191.483.290,60 kn te otplatu glavnice primljenih od trgovačkih društava, obrtnika, malog i srednjeg poduzetništva izvan javnog sektora u iznosu 16.367.127,09 kn.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 7.653.408.965,70 kn čine 36,7% ukupnih izdataka za finansijsku imovinu i otplatu zajmova. Odnose se na otplatu glavnice za obveznice izdane u inozemstvu u iznosu 3.655.005.000,00 kn i u zemlji u iznosu 3.289.265.933,14 kn, te neto izdatke od izdanih trezorskih zapisa u iznosu 709.138.032,56 kn.

Izdaci za dane zajmove u iznosu 1.368.808.435,94 kn čine 6,6% ukupnih izdataka za finansijsku imovinu i otplate zajmova. Vrijednosno najznačajniji izdaci u iznosu 1.099.263.348,32 kn odnose se na izdatke izvršene po izdanim jamstvima.

II. REVIZIJA ZA 2010.

Revizijom je obuhvaćen Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj).

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su:

- provjeriti funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola u planiranju i izvršavanju državnog proračuna,
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna,
- provjeriti usklađenost postupaka pripreme i izrade prijedloga proračuna s propisima,
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka u skladu s planiranim,
- provjeriti zaduživanje i davanje jamstava, te
- odobravanje sredstava iz proračunske zalihe.

Područja revizije su definirana u skladu s ciljevima revizije.

Metode i postupci revizije

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

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

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009.

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

Revizijom za 2010. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Preporuke prema kojima je postupljeno:

- Na izraženo mišljenje Državnog ureda za reviziju da je, s obzirom na neutrošena sredstva od prihoda od igara na sreću koja se raspoređuju na programe organizacija godišnjim uredbama o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću, potrebno novim uredbama utvrditi omjere raspodjele sredstava u skladu sa stvarnim potrebama, Ministarstvo financija je Uredbom za 2011. značajno izmijenilo visinu izdvajanja za pojedine organizacije i programe. Učinci navedenih izmjena trebaju se moći analizirati i utvrditi na temelju podataka o izvršenju rashoda (trošenju sredstava) koji će biti dostupni objavom financijskih pokazatelja za 2011.
- U cilju učinkovitije naplate neutrošenih, odnosno više doznačenih sredstava od minimalnog standarda za financiranje decentraliziranih funkcija (osnovno i srednje školstvo, socijalna skrb, zdravstvo i javne vatrogasne postrojbe), predloženo je da se normativno propišu jedinstveni rokovi izvješćivanja o utrošenim sredstvima, a u slučajevima nepoštivanja propisanih rokova, privremeno obustaviti doznačavanje pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i odlukama o minimalnim financijskim standardima, propisani su jedinstveni rokovi izvješćivanja za 2011. (Narodne novine 29/11), ožujak 2011.
- Na prijedlog da se u sustavu financiranja rashoda (projekata) zajmovima CEB-a uspostave potrebne kontrole, s obzirom da se sredstva za projekte povlače iz državnog proračuna, a potom nadoknađuju sredstvima zajmova, Ministarstvo financija je u 2010. svim korisnicima zajmova i jedinicama za provedbu projekata, dostavilo pisane procedure u svrhu kontrole isplaćenih sredstava iz državnog proračuna i povučenih iz zajmova.

Preporuka u postupku izvršenja:

- U okviru aktivnosti koje su bile usmjerene na upotpunjavanje podataka informacijskog sustava Državne riznice, svi korisnici državnog proračuna bili su u obvezi do 15. veljače 2011. u sustav Državne riznice unijeti obveze koje su evidentirane u njihovim glavnim knjigama u prethodnom razdoblju, a koje do 31. prosinca 2010. nisu podmirene. Navedene obveze, odnosno s njima povezani rashodi, evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Na opisani način je učinjen značajan napredak u smislu cjelovitosti podataka o rashodima, odnosno obvezama u odnosu na prethodno razdoblje. Uspješnom realizacijom Projekta integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima (PHARE 2006), omogućena je dvosmjerna izmjena podataka, i to prijenos podataka o ulaznim računima (obvezama) iz internih knjigovodstava proračunskih korisnika u SAP sustav Državne riznice, odnosno Glavnu knjigu državnog proračuna te prijenos podataka o plaćanju (podmirenju obveza) iz SAP sustava u evidencije proračunskih korisnika.

Primjena projektnih rješenja na sve korisnike državnog proračuna prve razine omogućit će uvid u poslovanje korisnika, nadzor i kontrolu u stvaranju proračunskih obveza, predviđanje buduće potrošnje, te potpunost podataka o obvezama u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Unos podataka o državnj imovini u Glavnu knjigu državnog proračuna uvjetovana je uspostavom Registra državne imovine, koja je u nadležnosti Agencije za upravljanje državnom imovinom. Od ukupno 13 provedbenih propisa čija je obveza donošenja propisana Zakonom o proračunu, do travnja 2011. je doneseno sedam, pri čemu su u razdoblju od travnja 2010. do vremena obavljanja revizije (travanj 2011.), doneseni Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

- Nakon poslanih opomena pravnim osobama u turizmu radi podmirenja duga za isplaćena jamstva iz državnog proračuna, većina dužnika se očitovala da su na temelju Smjernica za pomoć poduzetnicima u teškoćama-model C, koje je Vlada prihvatila u travnju 2010., pristupili postupku izrade plana restrukturiranja ili su u fazi podnošenja zahtjeva za dodjelom državne potpore nadležnom ministarstvu. Sporazumima o uređenju imovinsko pravnih pitanja s brodogradilištima (2010. i 2011.) rješavaju se prava i obveze na nekretninama koje su bile vlasništvo brodogradilišta, a na koje je nakon pretvorbe proširena granica pomorskog dobra. Prema navedenim Sporazumima predviđen je prijeboj međusobnih potraživanja između Republike Hrvatske i brodogradilišta.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- U vezi prijedloga da se osiguraju organizacijske i administrativne pretpostavke za uspostavu evidencija o potraživanjima i obvezama državnog proračuna na temelju prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, Ministarstvo financija nije pokrenulo potrebne aktivnosti. Naknadu koju banka naplaćuje za vođenje poslova u vezi prodaje stanova nije ugovorno definiralo, odnosno navedene poslove nije organiziralo na drugi način.
- Radi uspostave učinkovitog sustava planiranja, izvršavanja i evidentiranja sredstava za isplate po ovrhama, odnosno rješavanja pitanja neprepoznatih proračunskih korisnika kod provedbe ovršnih rješenja na teret državnog proračuna, Ministarstvo financija je tijekom 2009. donijelo plan aktivnosti koji je trebalo realizirati u razdoblju od svibnja do prosinca 2009. Planirane aktivnosti nisu provedene.
- Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna se utvrđuje iznos do kojega je se Vlada može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala. Primici od zaduživanja u 2010. veći su od iznosa utvrđenog Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu.
- Revizijom za 2009. je utvrđeno da je godišnja vrijednost novih financijskih jamstava bila viša u odnosu na vrijednost koja je utvrđena Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu. Vrijednost novih financijskih jamstava u 2010. veća je od vrijednosti koja je utvrđena Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu.

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

Nalaz za 2010.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: računovodstvo državnog proračuna, priprema i izrada prijedloga proračuna, ostvarenje prihoda i izvršenje rashoda, račun financiranja, državna jamstva, te proračunska zaliha.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na računovodstvo državnog proračuna, prihode, rashode, zaduživanje, proračunsku zalihi i jamstva.

1. Računovodstvo državnog proračuna

1.1. Računovodstvo državnog proračuna i proračunskih korisnika određeno je Zakonom o proračunu i većim brojem provedbenih propisa.

Jedno od osnovnih proračunskih pravila u evidentiranju poslovnih promjena je modificirano načelo, koje podrazumijeva priznavanje prihoda u trenutku raspoloživosti i rashoda trenutkom nastanka poslovnog događaja. Modificirano načelo priznavanja prihoda i rashoda primjenjuje se u računovodstvu proračunskih korisnika. Glavne knjige proračunskih korisnika nisu informatički povezane s Glavnom knjigom državnog proračuna. SAP računovodstveno-informacijski sustav Državne riznice (dalje u tekstu: SAP sustav) je transakcijski sustav (gotovinsko načelo priznavanja rashoda). S obzirom da informacijski sustav Državne riznice treba objediniti glavne knjige proračunskih korisnika, svi korisnici su bili u obvezi do 15. veljače 2011. u SAP sustav unijeti obveze koje su evidentirane u njihovim glavnim knjigama u prethodnom razdoblju, a koje do 31. prosinca 2010. nisu podmirene. Na opisani način je učinjen značajan napredak u smislu cjelovitosti podataka o rashodima, odnosno obvezama za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine u odnosu na razdoblje do 2010. Dio podataka još uvijek se ručno evidentira na temelju analitičkih evidencija proračunskih korisnika ili pojedinih organizacijskih jedinica Ministarstva financija.

Strategijom unapređenja i modernizacije procesa u sustavu Državne riznice 2007.-2011. predviđena je integracija informacijskog sustava Državne riznice s informacijskim sustavima za upravljanje financijama područnih riznica. U okviru Projekta integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima (PHARE 2006) koji je započeo u veljači 2009., a okončan u rujnu 2010., odabrana su tri pilot projekta, i to: Ministarstva obrane, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i Ministarstva financija. Cilj Projekta je eliminirati dvostruki unos dokumenata, jednom u sustav područnih riznica, a drugi put u SAP sustav i to transformacijom unesenih podataka u područne riznice prijenosom u središnji sustav za razmjenu elektroničkih dokumenata koji je povezan sa SAP sustavom. Projekt je početna faza realizacije sveukupnog plana integracije sustava za upravljanje financijama Državne riznice i područnih riznica. Integracija navedenih sustava omogućava uvid u poslovanje korisnika državnog proračuna, mogućnost nadzora i kontrole u stvaranju proračunskih obveza te predviđanje buduće potrošnje. Važan je instrument u izradi projekcija likvidnosti i upravljanju financijskim tokovima državnog proračuna.

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

Putem najave obveza (odluka o početku postupka javne nabave, objava natječaja, rješenje i drugo), ugovora, narudžbenica i računa, područne riznice prenose podatke o svim financijskim obvezama izravno iz svojih sustava u SAP sustav. Navedeni dokumenti imaju ulogu rezervacije, a ključna uloga im je da postaju instrument upravljanja obvezama, jer na opisani način korisnici mogu započeti samo one postupke nabave za koje postoji pokriće u godišnjem planu, odnosno suglasnosti Vlade za stvaranje višegodišnjih obveza. Uz korisnike koji su obuhvaćeni pilot projektom, i svi drugi korisnici su obvezni od 2011. evidentirati sve navedene faze u stvaranju obveza. Dio korisnika koristi zbirnu rezervaciju za rashode poslovanja i izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova zbog velikog broja dokumenata. U 2011. se planira daljnja integracija područnih riznica. Prema usmenom obrazloženju (ožujak 2011.), pilot projekti su u funkciji, osim Ministarstva obrane koji je u testnoj fazi. Neposrednim uvidom u područnu riznicu Ministarstva financija i SAP sustav, utvrđena je uspješna realizacija navedenog pilot projekta.

Jedna od prioritarnih mjera koja je utvrđena dokumentom Strategija unapređenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007.-2011., je povezivanje izdvojenog informacijskog sustava za evidentiranje i upravljanje javnim dugom Wallstreet Suite (TREMA) sa SAP sustavom, odnosno Glavnom knjigom državnog proračuna. Projekt povezivanja spomenutih sustava je započeo u siječnju 2007. Nakon rješavanja tehničkih problema na komunikacijskim linijama između Ministarstva financija i Financijske agencije (dalje u tekstu: FINA), testiranje automatske poveznice je započelo u listopadu 2007., te nastavljeno u 2008. i 2009. Promjene u računskom planu proračunskih korisnika su utjecale na pomicanje planiranog početka prijenosa podataka iz Wallstreet Suite sustava u SAP sustav (konac 2010.). U ožujku 2011. u tijeku je prijenos podataka o početnim stanjima obveza po zaduženjima iz Wallstreet Suite sustava u SAP sustav, odnosno Glavnu knjigu državnog proračuna.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna nema podataka o potraživanjima za prihode koji su na temelju zakona prihodi državnog proračuna (porezi, doprinosi, carine, posebni porezi i drugo). Podaci o navedenim potraživanjima postoje u evidencijama nadležnih uprava Ministarstva financija. U okviru projekata Razvoj proračunskih procesa s ciljem izgradnje efikasnog sustava financijskog upravljanja (PHARE 2006) i Integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima (PHARE 2006), izrađene su specifikacije razmjene podataka između informacijskih sustava Porezne uprave i Ministarstva financija. Analizirano je 25 različitih poreznih obrazaca te uspostavljena veza s računima prihoda. Način preuzimanja podataka o potraživanjima za prihode državnog proračuna od nadležnih uprava Ministarstva financija, treba biti predmetom posebnog projektnog zadatka.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna, također nema podataka o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske. Podaci o imovini se evidentiraju u bilančnim, izvanbilančnim i analitičkim evidencijama nadležnih korisnika.

Prema odredbi članka 106. Zakona o proračunu, za potrebe izrade financijskih izvještaja, središnje tijelo državne uprave 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 Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine 145/10), propisana su načela upravljanja državnom imovinom, dokumenti upravljanja državnom imovinom, način i uvjeti raspolaganja dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima, kao i nekretninama, osnivanje i ustrojstvo Agencije za upravljanje državnom imovinom, te uspostava i vođenje Registra državne imovine. Unos podataka o državnoj imovini u Glavnu knjigu državnog proračuna je uvjetovana uspostavom Registra državne imovine, koja je u nadležnosti Agencije za upravljanje državnom imovinom.

Zakonom o proračunu koji je u primjeni od 1. siječnja 2009., propisana je obveza donošenja 13 provedbenih propisa za koje su određeni rokovi donošenja. Kao zadnji zakonski rok određen je konac travnja 2009. Ministarstvo financija je nadležno za donošenje pravilnika, a jednako tako je nadležno za predlaganje tekstova uredbi koje donosi Vlada. Od ukupno 13 pravilnika i uredbi, do vremena obavljanja revizije (travanj 2011.) je doneseno sedam pravilnika, i to: Pravilnik o utvrđivanju korisnika proračuna i o vođenju registra korisnika proračuna (Narodne novine 128/09), Pravilnik o zaduživanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, davanju jamstava jedinica područne (regionalne) samouprave i davanju suglasnosti (Narodne novine 55/09), Pravilnik o proračunskom nadzoru (Narodne novine 20/09), Pravilnik o službenoj iskaznici inspektora proračunskog nadzora (Narodne novine 20/09), Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10), Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10) i Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11). Propisi koji u bitnome određuju proračunska pravila izvršavanja proračuna, način davanja državnih jamstava, metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata, odgodi plaćanja, obročnoj otplati, odnosno otpisu potraživanja, te izobrazbi u području javnih financija, nisu doneseni.

Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna se propisuju izuzeća od uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda na račun državnog proračuna za proračunske korisnike koji su pružatelji određenih javnih usluga.

Prema odredbi članka 48. Zakona o proračunu, namjenski prihodi i primici proračuna su: pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu države, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Navedeni prihodi i primici se uplaćuju u proračun. Prema odredbi članka 41. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka ne odnose se na: znanost, visoko obrazovanje, zdravstvene ustanove, pravosuđe, sustav izvršenja sankcija, ustanove kulture i Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo. Obveze uplate donacija i pomoći ne odnose se na ustanove socijalne skrbi.

Prema odredbi članka 52. Zakona o proračunu, vlastiti prihodi su prihodi koje proračunski korisnici ostvaruju od obavljanja poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima koji se ne financiraju iz proračuna. Vlastiti prihodi se uplaćuju u proračun.

Prema odredbi članka 42. Zakona, obveze uplate vlastitih prihoda ne odnose se na: znanost, visoko obrazovanje, zdravstvene ustanove, ustanove socijalne skrbi, sustav izvršenja sankcija, ustanove kulture, Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo i Hrvatski hidrografski institut.

Izvještajni sustav državnog proračuna koji se odnosi na prihode najvećim dijelom se temelji na podacima o ostvarenim (naplaćenim) prihodima koji se evidentiraju kao priljev. Sredstva zajmova, darovnica i pomoći koja se prikupljaju (uplaćuju) na račune koji su izvan jedinstvenog računa državne riznice i troše s navedenih računa, planiraju se i evidentiraju na temelju dokumentacije koju dostavljaju korisnici navedenih sredstava, čime se postiže potpunost u izvještavanju o prihodima i rashodima državnog proračuna.

Prihodi za koje prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna ne postoji obveza uplate na račun državnog proračuna, ne evidentiraju se u izvještajnom sustavu, jednako kao i rashodi koji se financiraju navedenim prihodima. Podaci o namjenskim prihodima i primicima, vlastitim prihodima te rashodima koji se financiraju navedenim prihodima i primicima, evidentiraju se u konsolidiranim financijskim izvještajima središnjeg proračuna.

U procese planiranja državnog proračuna je potrebno uključiti prihode i rashode proračunskih korisnika koji su izuzeti od uplata na račun državnog proračuna, te s nadležnim proračunskim korisnicima dogovoriti način izvještavanja, odnosno dostave podataka o ostvarenim prihodima i izvršenim rashodima. Unosom podataka koji se odnose na spomenute prihode, odnosno rashode, postiže se potpunost izvještajnog sustava državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže pokrenuti aktivnosti u cilju uključivanja prihoda koji su izuzeti od uplate na račun državnog proračuna i rashoda u izvještajni sustav državnog proračuna. Za uspostavu učinkovitog i efikasnog sustava upravljanja javnim financijama, potrebno je osigurati podatke o potraživanjima za prihode državnog proračuna u Glavnoj knjizi državnog proračuna, te donošenje svih provedbenih proračunskih propisa.

- 1.2. *Ministarstvo financija obrazlaže da će Glavna knjiga državnog proračuna, odnosno izvještajni sustav, sadržavati podatke o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske, nakon uspostave Registra državne imovine. Registar je u nadležnosti Agencije za upravljanje državnom imovinom, koja je počela s radom 1. travnja 2011. Također ističe da se podaci o imovini u državnom vlasništvu evidentiraju u bilančnim, izvanbilančnim i analitičkim evidencijama nadležnih proračunskih i izvanproračunskih korisnika. U cilju objedinjavanja evidencija o imovini u Glavnoj knjizi, a prema prijedlogu Ministarstva financija, u Uredbi o Registru državne imovine, na temelju podataka iz Registra državne imovine, Agencija za upravljanje državnom imovinom sastavlja popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se sastavlja popis. U popisu se imovina klasificira prema rasporedu računa iz Računskog plana za proračunsko računovodstvo i vrijednosno iskazuje u skladu s propisima za proračunsko računovodstvo. Agencija dostavlja popis Ministarstvu financija najkasnije do 15. veljače tekuće godine.*

Nadalje izjavljuje da prihode državnog proračuna koji se uplaćuju na račun državnog proračuna, evidentira FINA i vidljivi su u SAP sustavu Državne riznice, odnosno Glavnoj knjizi.

Proračunski korisnici odgovorni su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda iz svoje nadležnosti, te s tim u vezi, i za evidentiranje potraživanja za prihode državnog proračuna u svojim poslovnim knjigama. Evidentiranje potraživanja za poreze, doprinose, carine i drugo u Glavnoj knjizi državnog proračuna uvjetovano je povezivanjem sustava Porezne uprave i Carinske uprave sa SAP sustavom, s obzirom da nema svrhe ručno unositi potraživanja u Glavnu knjigu, odnosno financijske izvještaje na temelju izvještaja koje dostavljaju navedena tijela. U okviru Projekta razvoj proračunskih procesa s ciljem izgradnje efikasnog sustava upravljanja javnim financijama (PHARE 2006), izrađena je specifikacija i predložena su tehnička rješenja razmjene podataka između informacijskih sustava Porezne uprave i Državne riznice. Također je izrađena analiza svih poreznih izvješća koje obveznici dostavljaju Poreznoj upravi. Nadalje, treba naglasiti da prioritet u povezivanju sa SAP sustavom imaju financijsko-informacijski sustavi proračunskih korisnika, s obzirom da su već povezana pilot ministarstva te da su za upravljanje državnom potrošnjom i uspostavu efikasnijeg sustava upravljanja likvidnošću, potrebne informacije o preuzimanju obveza korisnika u okviru faze ugovaranja.

Istodobno, uvođenje dvije odvojene funkcionalnosti, povezivanje Porezne uprave i Carinske uprave na prihodovnoj strani i daljnje povezivanje proračunskih korisnika na rashodovnoj strani, predstavlja veliku promjenu sustava, i samim tim rizik za nesmetano odvijanje postojećih poslovnih procesa. Strategija razvoja sustava Državne riznice usmjerena je na završetak povezivanja svih informacijskih sustava proračunskih korisnika za koje je već razvijen integracijski okvir, nakon čega slijedi povezivanje informacijskih sustava Porezne i Carinske uprave.

Na prijedlog da se namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi koji su prema godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate u državni proračun, evidentiraju u Glavnoj knjizi i iskazuju u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, Ministarstvo navodi da je u suprotnosti sa zakonodavnim okvirom. Zakon o proračunu iz 2009. razlikuje se od Zakona o proračunu iz 2003. jer, između ostalog, pravi jasnu razliku između financijskih izvještaja i izvještaja o izvršenju proračuna. Kako bi to dodatno naglasili, iz financijskih izvještaja je isključena kategorija plana. Izvještaj o izvršenju treba biti rezultat transakcija, a ne naknadnih evidencija. Prema Zakonu o proračunu, namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi proračunskih korisnika uplaćuju se u proračun, a prema zakonima o izvršavanju državnog proračuna može se propisati izuzeće od uplate za pojedine korisnika. Nadalje se navodi, da nije cilj samo planirati prihode korisnika, već pratiti i njihovu naplatu te u skladu s naplatom omogućiti podmirivanje obveza koje se financiraju iz tih izvora. Stoga to mora biti podržano integriranim informacijskim sustavom, a sva druga rješenja nisu prihvatljiva. Međutim, za integraciju svih korisnika koji su izuzeti od uplate, potrebno je angažirati značajna financijska sredstva. Nadalje, Ministarstvo financija može razmatrati proces povezivanja svih korisnika, tek nakon završetka već započetih projekata, a do tada nadležna ministarstva moraju ispuniti sve potrebne pretpostavke za povezivanje, o čemu će biti informirani.

Vezano uz donošenje provedbenih propisa koji su utvrđeni Zakonom o proračunu, Ministarstvo navodi da je u tijeku sastavljanja očitovanja na Izvješće, doneseno osam propisa. Naime, ministrica financija je 20. travnja 2011. donijela Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava, koji je upućen na objavu u Narodne novine.

2. Ostvarenje prihoda državnog proračuna

- 2.1. Prihode državnog proračuna koji se uplaćuju na račun državnog proračuna, evidentira FINA. Za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti odgovorni su proračunski korisnici, što je propisano odredbama članka 47. Zakona o proračunu. Potraživanja za prihode državnog proračuna proračunski korisnici evidentiraju u svojim poslovnim knjigama.

- Prihodi od naknada od igara na sreću

Prema odredbama Zakona o igrama na sreću (Narodne novine 87/09), igre na sreću razvrstane su u četiri skupine: lutrijske igre, igre u casinima, igre klađenja i igre na sreću na automatima.

Prema Zakonu, 50,0% prihoda od godišnje i mjesečne naknade od priređivanja igara na sreću u casinima, godišnje i mjesečne naknade od igara klađenja, godišnje i mjesečne naknade od priređivanja igara na sreću na automatima, mjesečne naknade od priređivanja lutrijskih igara na sreću, te 50,0% prihoda od ostvarene dobiti društva Hrvatska lutrija d.o.o., izdvaja se za financiranje programa organizacija koje promiču razvoj sporta, pridonose borbi protiv zlouporabe droga i drugih oblika ovisnosti, koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću, problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom, tehničkom kulturom, kulturom, izvaninstitucionalnom naobrazbom i odgojem djece i mladih, te pridonose razvoju civilnog društva.

Raspodjela sredstava se propisuje godišnjim uredbama o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću koju predlaže Ministarstvo financija, a donosi Vlada za svaku proračunsku godinu.

Prihodi od igara na sreću, od kojih se 50,0% raspoređuje prema spomenutom Zakonu, u 2010. su ostvareni u iznosu 629.438.643,58 kn.

Prema podacima FINA-e, ukupno uplaćena sredstva raspoređena na aktivnosti utvrđene Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2010. (Narodne novine 11/10), iznosila su 314.719.321,79 kn (50,0%). Uz neutrošena sredstva iz 2009. u iznosu 101.702.181,99 kn, ukupno raspoloživa sredstva u 2010. su iznosila 416.421.503,78 kn. U 2010. je utrošeno 277.779.043,85 kn, te su neutrošena sredstva koncem 2010. iznosila 138.642.459,93 kn.

Prihodi od igara na sreću su namjenski prihodi. Odredbama članaka 49. i 50. Zakona o proračunu, propisano je da se namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini prenose u proračun za tekuću proračunsku godinu, te da se mogu izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, odnosno do visine uplaćenih sredstava.

Neutrošena sredstva koncem 2010. u iznosu 138.642.459,93 kn veća su za 36.940.277,94 ili 36,0% u odnosu na konac 2009., kada su iznosila 101.702.181,99 kn. Neutrošena sredstva koncem godine kod pojedinih korisnika veća su za 100,0% i više (Ministarstvo kulture, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti).

Uredbom za 2011. značajno je izmijenjena visina izdvajanja za pojedine organizacije i programe, pri čemu se učinci navedenih izmjena trebaju analizirati i utvrditi nakon podataka o izvršenju rashoda (trošenju sredstava) koji će biti dostupni po objavi financijskih pokazatelja za 2011.

Utvrđeno je da se iz proračunske zalihe financiraju rashodi za koje su bila osigurana sredstva u skladu s Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2010. Hrvatskom olimpijskom odboru i Hrvatskom paraolimpijskom odboru za organizaciju nastupa hrvatskih športaša i paraolimpijaca na Zimskim olimpijskim igrama Vancouver 2010. je isplaćeno 5.700.000,00 kn.

Uredbom za 2010. je propisano da od 50,0% Zakonom raspoređenih prihoda od igara na sreću, programima organizacija koje promiču razvoj športa pripada 33,31%. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa za aktivnost Poticanje programa javnih potreba športa (Hrvatski olimpijski odbor) je raspoređeno 91,8%, te za Poticanje bavljenja športom invalidnih osoba (Hrvatski paraolimpijski odbor) 4,92%.

S obzirom da su za navedene namjene raspoloživa neutrošena sredstva od igara na sreću koncem 2010. iznosila 23.011.424,03 kn, organizaciju nastupa hrvatskih športaša je trebalo financirati sredstvima od igara na sreću, umjesto proračunskom zalihom.

Državni ured za reviziju nalaže, sve rashode čije je financiranje osigurano namjenskim prihodima od igara na sreću, izvršavati izvorom prihoda koji je za spomenute namjene predviđen Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću, a u slučaju značajnog iznosa neutrošenih sredstava koncem godine, preispitati omjere izdvajanja sredstava koji su utvrđeni odredbama Zakona o igrama na sreću.

- Prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo

U 2010. na račun državnog proračuna su uplaćeni prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 241.987.988,69 kn.

U razdoblju od 1991. do 1998. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 43/92, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 11/96, 68/98), te drugi propisi koji su određivali uvjete i način prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo, prava i obveze prodavatelja i kupaca stanova, te prava i obveze državnog proračuna vezano za iznose raspolaganja, namjenu i svrhu korištenja prihoda, u više navrata su mijenjani. Prodavatelji stanova u većini slučajeva su poslove vezano za prodaju stanova sa stanarskim pravom povjeravali financijskim institucijama (banke) na temelju ugovornog odnosa. Osim mogućnosti prodaje stanova jednokratnom uplatom, zakonskim odredbama je dana mogućnost kupnje obročnom otplatom na razdoblje više godina. S obzirom da je zakonskim odredbama propisana raspodjela prikupljenih sredstava od prodaje stanova između prodavatelja i državnog proračuna, pri čemu su se omjeri raspodjele mijenjali u proteklom višegodišnjem razdoblju, i s obzirom da su prodavatelji stanova vođenje navedenih evidencije povjerili bankama, uzajamna potraživanja prodavatelja stanova i državnog proračuna za prihode od prodanih stanova, usklađuju se na temelju evidencija koje se prikupljaju iz više izvora. Određeni broj prodavatelja stanova izgubili su pravnu osobnost (stečajevi, likvidacije, spajanja i pripajanja), pri čemu dio potrebnih evidencija nije ažuriran, dio evidencija koje su bile u nadležnosti državnih tijela, također nije potpun ili ne postoji. U Izvješću o obavljenoj reviziji državnog proračuna za 2009. te većem broju izvješća o revizijama pravnih osoba u nadležnosti Državnog ureda za reviziju, koje su obavljene u proteklom razdoblju, upozoreno je na nužnost uspostave evidencija o uzajamnim potraživanjima prodavatelja i državnog proračuna za prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo.

Za devizne uplate građana, koje su bile prihod državnog proračuna, Republika Hrvatska nije u skladu s propisima izdala obveznice prodavateljima stanova. Ministarstvo financija nema evidenciju o obvezama prema prodavateljima stanova po osnovi uplata u konvertibilnim devizama. U skladu s odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, kojima je, ovisno o vrsti prodavatelja, propisana obveza uplate u državni proračun, trebalo je za svakog pojedinog prodavatelja utvrditi njegova prava na obveznice, odnosno iznos koji mu pripada od prodaje stanova uplaćen u konvertibilnim valutama.

U lipnju 1992. ministar financija zaključio je u ime Republike Hrvatske s poslovnom bankom Ugovor o obavljanju bankarskih poslova i usluga u vezi s prodajom stanova na kojima postoji stanarsko pravo u vlasništvu Republike Hrvatske. Banka se, između ostalog, obvezala knjigovodstveno pratiti sve uplate, na dospjele nepodmirene obroke, obračunavati i naplaćivati zateznu kamatu, evidentirati sredstva prema namjenama, te sastavljati financijske izvještaje o obavljenim poslovima i postignutim učincima naplate. Sve navedene poslove obvezala se obavljati bez naknade. U siječnju 2005. Banka je pokrenula postupak revidiranja ugovornih odredbi koje se odnose na plaćanje usluga. Iz dokumentacije Banke dostavljene Ministarstvu financija (veljača 2011.), vidljivo je da je za studeni 2005. i razdoblje od siječnja 2007. do prosinca 2009. obračunano i obustavljeno od prikupljenih prihoda od prodaje stanova 10.934.086,29 kn na ime naknade za vođenje poslova. Naknada naplaćena u navedenom iznosu (naplaćuje se iz prikupljenih prihoda iako nije ugovorena) banka obrazlaže pravilima po kojima posluje u istovrsnim poslovima. Za 2006. naknada nije naplaćena, uz obrazloženje da su se vodili pregovori oko zaključenja novog ugovora.

Tijekom 2009. i 2010., Ministarstvo financija je održalo više sastanaka s predstavnicima Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom i poslovne banke vezano uz vođenje evidencije o naplati kupoprodajne cijene za stanove u vlasništvu Republike Hrvatske na kojima postoji stanarsko pravo i plaćanje naknade za vođenje poslova u vezi prodaje stanova. Između Ministarstva financija i Banke nije postignut dogovor o cijeni po kojoj će Banka nadalje obavljati spomenute poslove. Obrazloženo je da su u 2010. na pozicijama Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom planirana sredstva za provedbu postupka pribavljanja usluga vođenja evidencija o stanovima. U dopisu što ga je Banka uputila Ministarstvu financija (lipanj 2010.), obrazlaže se kako je Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom uputio dopis Banci u kojem se navodi da, s obzirom da bankarski poslovi i usluge u vezi prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo nisu ugovoreni, i da Izjava o prihvaćanju ponude Banke iz rujna 2006., nije potpisana, račun za siječanj 2010. se vraća Banci. Banka je zatražila da Ministarstvo predloži rok u kojem bi se izvršila primopredaja posla, te su spremni dati potrebna pojašnjenja i edukaciju ovlaštenih službenika. Prema usmenom obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu financija, primopredaja poslova nije obavljena, jer Banke nije dostavila ponudu za aplikaciju, što je bilo dogovoreno na sastanku u travnju 2010. U međuvremenu nisu poduzimane daljnje radnje u cilju rješavanja pitanja naplate naknade za vođenje poslova u vezi prodaje stanova.

Državni ured za reviziju i nadalje predlaže osigurati organizacijske i administrativne pretpostavke za uspostavu učinkovitog i djelotvornog sustava vezanog za evidencije o potraživanjima i obvezama državnog proračuna na temelju prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo.

Naknadu za vođenje poslova u vezi prodaje stanova potrebno je ugovoriti, odnosno obavljanje poslova organizirati na drugi način.

- 2.2. *Vezano uz prijedlog da se osiguraju organizacijske i administrativne pretpostavke za uspostavu učinkovitog i djelotvornog sustava evidentiranja potraživanja i obveza državnog proračuna na temelju prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, Ministarstvo obrazlaže da će u narednom razdoblju pokrenuti aktivnosti na preuzimanju aplikacije od poslovne banke koja vodi navedene poslove te primijeniti adekvatna rješenja za obavljanje poslova na najbolji način, u pogledu kvalitete i uz što manje troškove za državni proračun.*

3. Unutarnje financijske kontrole u izvršavanju rashoda državnog proračuna

- 3.1. Procesu izvršavanja rashoda državnog proračuna prethodi izrada mjesečnih financijskih planova proračunskih korisnika koji moraju biti usklađeni s godišnjim planom. Mjesečne proračunske dodjele, Ministarstvo financija utvrđuje za naredni mjesec u skladu s likvidnošću proračuna i preuzetim obvezama proračunskih korisnika. Mjesečni planovi se korigiraju u skladu s dodjelama, a rezervacije sredstava koje slijede iza dodjela, obavljaju se u skladu s datumom dospijeca obveza. Zahtjevima za plaćanje koji predstavljaju knjigovodstvenu ispravu, proračunski korisnici upućuju nalog za plaćanje Državnoj riznici na teret odgovarajuće pozicije proračunskog korisnika.

Odredbom članka 44. Zakona o proračunu, propisano je da proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene državnim proračunom, ako su za to ispunjeni svi Zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti. Prema odredbi članka 47. spomenutog Zakona, proračunski korisnici su odgovorni za izvršavanje svih rashoda u skladu s namjenama. Iz navedenih odredbi proizlazi da je odgovornost za preuzimanje obveza vezana uz proračunske korisnike, kao i odgovornost za namjensko korištenje sredstava. U Državnoj riznici se obavljaju plaćanja, a provjera vjerodostojnosti i točnosti dokumentacije na temelju koje se upućuju zahtjevi za plaćanjem, u nadležnosti je proračunskih korisnika.

U provjeri i ispitivanju unutarnjih financijskih kontrola u izvršavanju određenih rashoda, testirani su rashodi koji se odnose na potpore građanima i kućanstvima putem mjera za ublažavanje porasta cijena prirodnog plina i električne energije, isplate po sudskim rješenjima o ovrhama, rashodi koji se izvršavaju na temelju Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica te više zakona kojima su potvrđeni ugovori sa Svetom stolicom vezano za pravna pitanja, dušobrižništvo katoličkih vjernika pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi, o suradnji na području odgoja i kulture te gospodarska pitanja, te dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije.

- Potpore građanima i kućanstvima putem mjera za ublažavanje porasta cijena prirodnog plina i električne energije

Državnim proračunom za 2010. za potpore sektoru stanovništva i gospodarstva planirano je 187.000.000,00 kn, izvršeni su rashodi u iznosu 177.471.604,39 kn, što je za 9.528.395,61 kn ili 5,1% manje od plana.

Rashodi su izvršeni na temelju Odluke o provedbi posebne mjere za ublažavanje porasta cijena prirodnog plina u kućanstvima u 2010. godini (Narodne novine 158/09) i Odluke o provedbi mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije građanima i kućanstvima (Narodne novine 75/08, 83/09, 81/10 i 148/10).

Za potpore građanima i kućanstvima radi ublažavanja porasta cijena prirodnog plina u 2010. je, iz sredstava državnog proračuna isplaćeno 53.307.767,17 kn.

Odlukom o provedbi posebne mjere za ublažavanje porasta cijena prirodnog plina u kućanstvima u 2010. godini koju je donijela Vlada, propisano je da kućanstva-kupci prirodnog plina na koje se primjenjuje tarifni sustav za opskrbu prirodnim plinom, plaćaju povećanje iznosa od 15,0% u odnosu na prije važeći iznos, a preostali dio će se osigurati opskrbljivaču prirodnog plina iz Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, provedbom posebne mjere za ublažavanje porasta cijena prirodnog plina u kućanstvima u 2010.

Opskrbljivači kućanstava prirodnim plinom mjesečno ispostavljaju račune Ministarstvu financija.

U većini slučajeva broj podataka na računima i prilogima uz račune nije dovoljan za kontrolu materijalnog sadržaja i točnosti ispostavljenih računa, kao što je cijena plina prije zadnjeg povećanja cijena, primijenjena osnovica za obračun, s obzirom da se prema spomenutoj Odluci obračun obavlja na temelju stvarne potrošnje iz prethodnog obračunskog razdoblja, koje je u većini slučajeva duže od mjesec dana.

Za potpore građanima i kućanstvima putem mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije u 2010. je isplaćeno 124.163.837,22 kn

Odlukom o provedbi mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije građanima i kućanstvima koju je donijela Vlada, propisano je da će se kategoriji kupaca-kućanstvo, potrošnja koja je u obračunskom razdoblju ekvivalentna godišnjoj potrošnji od 0 do 2 000 kWh, kompenzirati iz državnog proračuna ukupni iznos povećanja cijene električne energije u odnosu na prije važeći iznos. Za potrošnju električne energije na godišnjoj razini od 2 001 do 2 500 kWh, kupac će platiti povećanje iznosa od 5,0% u odnosu na prije važeći iznos, a preostali dio će se kompenzirati iz državnog proračuna.

Za potrošnju električne energije na godišnjoj razini od 2 501 do 3 000 kWh, kupac će platiti povećanje iznosa od 10,0% u odnosu na prije važeći iznos, a preostali dio će se kompenzirati iz državnog proračuna Republike Hrvatske. Rokovi primjene spomenute Odluke u više navrata su se produžavali, a posljednjim izmjenama Odluke (30. prosinca 2010.), rok primjene je produžen do 30. lipnja 2011.

U vrijeme donošenja spomenute Odluke u primjeni je bila Odluka Vlade o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka (Narodne novine 73/08) kojom je propisan postupak davanja iskaza o procjeni fiskalnog učinka te Obrazac standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka.

Iskaz o procjeni fiskalnog učinka dužan je izraditi predlagatelj propisa, u ovom slučaju Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, a daje se na Obrascu. Spomenuti Obrazac, između ostaloga, sadrži potencijalne obveze za državni proračun, pokazatelje uspješnosti, obrazloženja predlagatelja i mišljenje Ministarstva financija. Ministarstvo financija svoje mišljenje dostavlja predlagatelju koji je nadalje obavezan dostaviti Vladi Obrazac ovjeren od ministra financija.

Uz prijedlog Odluke o provedbi mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije građanima i kućanstvima, nije popunjen Obrazac standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka.

Nesporno je da spomenuta Odluka predstavlja socijalnu mjeru sa svrhom zaštite socijalno najugroženijih građana, međutim razina potrošnje električne energije kućanstava nije kriterij za ocjenu socijalnog statusa građana. Također, postojeće vrste energije nisu podjednako dostupne svim građanima (kućanstvima) na teritoriju Republike Hrvatske, odnosno u pojedinim područjima kućanstvima nije dostupan prirodni plin kao moguće alternativni energent, stoga je i potrošnja električne energije kućanstava na spomenutim područjima relativno veća. Imovinski cenzus treba biti odlučujući kriterij pri donošenju mjera kojima je svrha ublažavanje utjecaja rasta cijena na životni standard građana.

Trgovačko društvo (u vlasništvu Republike Hrvatske) koje objedinjuje distributere električne energije na području Republike Hrvatske mjesečno dostavlja račune Ministarstvu financija.

U prilogima računa za svako distribucijsko područje (21) naveden je broj kupaca i iznos za kompenzaciju za svaku od tri razine godišnje potrošnje u kWh navedene u Odluci o provedbi mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije građanima i kućanstvima. Podaci iz priloga računa nisu dostatni za obavljanje suštinske kontrole računa.

Prema odredbama članka 11. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 114/10), knjiženje i evidentiranje u poslovnim knjigama temelji se na vjerodostojnim, istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama. Isprava za knjiženje je uredna kada se iz nje nedvosmisleno može utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena. Vjerodostojna je isprava koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj.

Na dan 1. siječnja 2011. stupio je na snagu Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10). Prema odredbi članka 6. stavak 3. i 4. navedenog Zakona, tijekom izvršavanja državnog proračuna, Ministarstvo financija može obavljati financijsku kontrolu zakonitog i namjenskog korištenja proračunskih sredstava kod proračunskog korisnika državnog proračuna i krajnjih korisnika. Kontrolu obavljaju osobe ovlaštene od ministra financija.

Državni ured za reviziju predlaže, u cilju upravljanja rizicima radi sprečavanja mogućih posljedica za državni proračun, rashode koji se odnose na ublažavanje porasta cijena plina i električne energije, izvršavati na temelju knjigovodstvene isprave čiji materijalni sadržaj potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj, kako je propisano Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu.

U kontroli računa koji terete državni proračun na temelju odluka o provedbi mjera za ublažavanje porasta cijena plina i struje, potrebno je primijeniti kontrolne postupke koji su predviđeni odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

S obzirom da je svrha donošenja Odluke o provedbi mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije građanima i kućanstvima, zaštita socijalno najugroženijih građana, potrebno je preispitati kriterije koji su primijenjeni pri donošenju mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije građanima i kućanstvima.

- Planirana i isplaćena sredstva po ovrhama

Državni proračun u 2010., jednako kao i ranijih godina, teretile su isplate po pravomoćnim sudskim presudama, postignutim nagodbama i ovršnim rješenjima. Tužbeni zahtjevi pokrenuti su zbog neostvarenih prava sadržanih u kolektivnim ugovorima za državne službenike, povrede prava na suđenja u razumnom roku, povrede ustavnih prava i drugo.

Državnim proračunom za 2010. (deset razdjela) planirana su sredstva za isplate po sudskim presudama, nagodbama i ovrhama u ukupnom iznosu 219.308.690,00 kn, a izvršeni su rashodi u iznosu 145.140.192,95 kn. S računa proračunske zalihe isplaćeno je 103.103.732,94 kn, sveukupno 248.243.925,89 kn. U 2009. isplate po navedenim osnovama su iznosile 377.107.464,63 kn, što je u odnosu na 2010. više za 128.863.538,74 kn ili 51,9%.

FINA izvršava sudska rješenja o ovrhama na teret računa državnog proračuna te izvještava Ministarstvo financija o izvršenim ovrhama po proračunskim korisnicima. Rješenja donesena na temelju ovršne isprave koje FINA-i dostavljaju nadležni sudovi, ne izvršavaju (isplaćuju) se odmah, ukoliko nemaju oznaku o pravomoćnosti. Na temelju takvih rješenja sredstva se usmjeravaju na izdvojene račune (račun za radne sporove i račun za sve druge vrste sporova), a isplaćuju se prvi dan po proteku 30 dana od primitka rješenja, ako nadležni sud ne dostavi ranije ispravu o pravomoćnosti, odgodi ili obustavi.

U sustavu evidentiranja i izvršavanja ovrha, FINA je ukazala na određene probleme o čemu je upoznala Ministarstvo financija. Posebno su istaknuti problemi koji se odnose na jedinstveno označavanje ovrha (informatička oznaka ID), što je u nadležnosti sudova, odnosno Ministarstva pravosuđa. Određeni broj rješenja o ovrhama koje donose nadležni sudovi putem Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (DORH), u FINA-u se dostavljaju bez oznake iz Registra proračunskog korisnika (RKP). Oznaka RKP omogućava pravilno evidentiranje rashoda za ovrhe na odgovarajuće proračunske korisnike. Označavanje rješenja o ovrhama na opisani način, treba smanjiti iznos ovrha koje se vode kao neprepoznati proračunski korisnik, čime će se smanjiti i isplate koje terete proračunsku zalihu. Ujedno će se uspostaviti odgovarajući potreban sustav kontrola. Oznaku RKP je potrebno navoditi u tužbama, presudama, prijedlozima za ovrhu i rješenjima o ovrsi i radi proračunskih korisnika koji bez oznake RKP u rješenjima o ovrsi, jednom otvorene predmete o tužbama ne mogu zatvoriti, jer nemaju povratnu informaciju o isplatama iz proračunske zalihe. Navedena okolnost može utjecati na nerealno planiranje sredstava za ovrhe u sljedećem proračunskom razdoblju. Prema izvješću FINA-e koje se odnosi na razdoblje 1. siječnja do 31. prosinca 2010., kao neprepoznati proračunski korisnik (bez oznake RKP) evidentiran je iznos 29.834.827,71 kn, što je u odnosu na ukupne isplate po ovrhama iz proračunske zalihe 28,9 %.

U 2009. je udjel isplata po ovrhama bez oznake RKP-a u ukupnim isplatama po ovršnim rješenjima iz proračunske zalihe, iznosio 38,8%, što ukazuje na trend smanjenja.

U 2006. i 2007. Ministarstvo financija je u dva navrata uputilo pozive na suradnju Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, Ministarstvu pravosuđa, Hrvatskoj odvjetničkoj komori i Hrvatskoj javnobilježničkoj komori u cilju rješavanja navedenih problema.

U travnju 2009. Ministarstvo financija je donijelo Plan aktivnosti radi rješavanja pitanja neprepoznatih proračunskih korisnika kod provedbe ovršnih rješenja na teret državnog proračuna. Spomenutim planom definirane su aktivnosti koje treba provesti u razdoblju od svibnja do prosinca 2009. Tijekom svibnja 2009. planirano je definirati otvorena pitanja vezano za neprepoznate ovrhe u suradnji s FINA-om, a tijekom lipnja 2009. u suradnji s drugim tijelima državne uprave planirano je utvrditi moguća rješenja u cilju smanjenja neprepoznatih ovrha. U razdoblju srpanj-prosinac 2009., u skladu s utvrđenim rješenjima, Ministarstvo financija, FINA i druga tijela državne uprave trebaju provesti rješenja do kojih se došlo u prethodnim fazama plana aktivnosti.

Ministarstvo financija je (lipanj 2010.) dalo ovlaštenje FINA-i da od nadležnog državnog odvjetništva koje zastupa Republiku Hrvatsku u ovršnom postupku pribavlja podatke potrebne radi utvrđivanja tijela državne uprave, odnosno proračunskog korisnika koji se na strani Republike Hrvatske pojavljuje kao ovršenik u ovršnom postupku.

Izvršavanje ovršnih rješenja putem institucije (FINA) koja navedene poslove obavlja u ime i za račun nalogodavca (državni proračun), složenost postupaka izvršavanja s obzirom na rokove pravomoćnosti rješenja, odnosno, mogućnost isplate ovršnog rješenja prije dostave informacija nadležnih sudova o obustavi ili odgodi rješenja, postojanje ovršnih rješenja bez oznake RKP, su okolnosti koje ukazuju da je u pitanju dio poslovnog procesa izvršavanja proračuna s visokom vjerojatnošću rizika.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje poduzimati aktivnosti na uspostavi potrebnih kontrola i mjera s ciljem djelovanja na rizike u sustavu planiranja, izvršavanja i evidentiranja ovrha, radi sprečavanja mogućih posljedica za državni proračun.

- Registar neprofitnih organizacija i financijsko izvještavanje

Neprofitne organizacije osnivaju se na temelju posebnih propisa, pri čemu njihovo djelovanje nije usmjereno stjecanju dobiti (profita). Njihov temeljni cilj osnivanja je doprinos određenim interesima društva. Djeluju kao udruge i njihovi savezi, zaklade, fondacije, ustanove, političke stranke, komore, sindikati, vjerske zajednice i slično, a upisuju se u evidenciju matičnog registra. Osim upisa u pripadajući matični registar (upis pri osnivanju), neprofitne organizacije su u obvezi upisati se i u Registar neprofitnih organizacija (dalje u tekstu: Registar) koji se vodi u Ministarstvu financija.

Prema odredbi članka 72.b. Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 10/08 i 7/09), neprofitne organizacije dostavljaju Ministarstvu financija obrazac upisa (RNO) najkasnije 30 dana od upisa u matični registar, a odredbom članka 17., propisano je da neprofitne organizacije koje su se u matični registar upisale prije 1. siječnja 2009., popunjeni obrazac dostavljaju ministarstvu najkasnije do 30. lipnja 2009.

Potvrda o upisu u Registar obvezan je dio dokumentacije za natječaje koje objavljuju ministarstva, uredi državne uprave i drugi proračunski korisnici državnog proračuna, a na koje se prijavljuju neprofitne organizacije radi pribavljanja sredstava za provođenje određenih programa (projekata). Ministarstvo financija je uputilo dopis Ministarstvu uprave (listopad 2010.) kojim se traži da nadležni uredi državne uprave pri osnivanju upozore neprofitne organizacije o obvezi upisa u Registar.

Također je upućen dopis jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da u okviru obvezne dokumentacije kod prijave na natječaje za dodjelu sredstava, treba biti priložen i dokaz o upisu u Registar. U ožujku 2011. u spomenutom Registru bilo je upisano 16 918 neprofitnih organizacija.

Vjerske zajednice su neprofitne organizacije o kojima se matične evidencije vode u Ministarstvu uprave. Prema podacima koje je dostavilo spomenuto ministarstvo, u ožujku 2011. su upisane 52 vjerske zajednice, a u Registru je upisana 21 vjerska zajednica. Broj upisanih pravnih osoba Katoličke crkve u ministarstvu je 2 006, a u Registru 17. U ministarstvu je upisano 427 organizacijskih oblika Pravoslavne crkve, a u Registru 14.

Uvidom u programsko rješenje Registra utvrđeno je da nije moguće pretraživanje po pojedinim oblicima neprofitnih organizacija (pravne osobe katoličke crkve, pravne osobe pravoslavne crkve i slično). Odgovarajuće šifriranje (ID broj) pojedinih oblika neprofitnih organizacija omogućilo bi brzu pretragu Registra, što bi pridonijelo učinkovitoj kontroli unesenih podataka u Registar u odnosu na matični registar Ministarstva uprave.

Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica (Narodne novine 83/02), između ostalog, određeni su izvori sredstava za djelovanje vjerskih zajednica. Prema odredbi članka 17. stavak 1. navedenog Zakona, vjerska zajednica stječe sredstva iz prihoda od svoje imovine, dobiti trgovačkih društava kojih su imatelji dionici ili udjela, obavljanjem karitativne, odgojno obrazovne, kulturne, umjetničke ili druge opće korisne djelatnosti, te prodajom vjerskih izdanja ili suvenira, od pružanja vjerskih usluga, od nasljedstva i darova, dobrovoljnih priloga fizičkih i pravnih osoba.

Odredbom članka 17. stavak 2. navedenog Zakona, propisano je da će se vjerskoj zajednici odobriti sredstva iz državnog proračuna čija će se godišnja visina određivati ovisno o vrsti i značaju njenih vjerskih objekata (kulturnom, povijesnom, umjetničkom i sl.), te o djelovanju vjerske zajednice na odgojno-obrazovnom, socijalnom, zdravstvenom i kulturnom području i njenom doprinosu nacionalnoj kulturi, kao i humanitarnom i općekorisnom djelovanju vjerske zajednice.

U skladu s odredbom članka 9. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica, pitanja od zajedničkog interesa za Republiku Hrvatsku i neku ili više vjerskih zajednica mogu se uređivati i ugovorom kojeg sklapaju Vlada Republike Hrvatske i vjerska zajednica. Radi provedbe akata koji uređuju odnose države i vjerskih zajednica, kao i drugih pitanja od značaja za položaj i djelovanje vjerskih zajednica, Vlada Republike Hrvatske osniva Komisiju za odnose s vjerskim zajednicama.

U razdoblju od 2002. do 2008. Vlada je potpisala šest ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa s crkvama, odnosno vjerskim zajednicama koje djeluju na području Republike Hrvatske. Na temelju ugovora zaključuju se godišnji protokoli (nadležnost Komisije za odnose s vjerskim zajednicama) o izvršavanju određenih financijskih obveza Republike Hrvatske prema crkvi, odnosno vjerskoj zajednici.

Za 2010. u okviru proračunske glave Ministarstva financija-Ostali izdaci države (02506) planirana su sredstva u iznosu 24.000.000,00 kn, koliko je i doznačeno na račune vjerskih zajednica. U iskazanom iznosu je, osim obveze za 2010. podmirena i obveza za četvrti kvartal 2009. u iznosu 4.701.437,01 kn.

Republika Hrvatska je donijela više zakona kojim su potvrđeni ugovori sa Svetom stolicom vezano za pravna pitanja, dušobrižništvo katoličkih vjernika pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi, o suradnji na području odgoja i kulture te gospodarska pitanja. Na temelju ugovora zaključeni su sporazumi, odnosno godišnji protokoli kojima su, između ostaloga, utvrđene financijske obveze Republike Hrvatske kao potpora pojedinim aktivnostima Katoličke crkve. Rashodi se planiraju (izvršavaju) u okviru programa i aktivnosti na razini više razdjela državnog proračuna. Za uzdržavanje klera i drugih crkvenih službenika, izgradnju i održavanje crkava i pastoralnih središta koji nisu na popisu spomenika kulture, te za karitativnu djelatnost planirana su sredstva u iznosu 266.500.000,00 kn, a doznačeno je 265.203.112,01 kn. Za dušobrižništvo katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske doznačeno je 14.226.000,00 kn, za obnovu i izgradnju u ratu stradalih objekata društvene namjene na područjima posebne državne skrbi 8.937.581,74 kn, za uređenje i obnovu vjerskih objekata na jadranskim otocima i priobalju 1.052.585,86 kn, te za duhovnu pomoć u bolnicama i ustanovama socijalne skrbi 1.466.000,00 kn. Iz tekuće zalihe državnog proračuna za izgradnju crkve i funkcioniranje religijskog centra isplaćeno je 1.855.241,00 kn. Sveukupne isplate s računa državnog proračuna u 2010. kao potpora aktivnostima Katoličke crkve i vjerskih zajednica te za obnovu sakralnih objekata (nisu zaštićeni spomenici kulture) iznosile su 316.740.520,61 kn.

Prema odredbama članka 7. stavak 1. i 2. Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima (Zakon o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima, Narodne novine 18/98) Hrvatska biskupska konferencija, radi pravične raspodjele novčanih sredstava, osnovat će Središnju ustanovu za uzdržavanje klera i drugih crkvenih službenika. Isto će učiniti i sve nadbiskupije i biskupije za svoje područje. Navedene ustanove su dužne poštivati zakone Republike Hrvatske o financijskom poslovanju.

Pravne osobe Katoličke crkve su u matičnom registru evidentirane kao neprofitne organizacije te su obveznici primjene Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija. Prema odredbi članka 71. spomenute Uredbe, ako je vrijednost imovine uzastopno u prethodne tri godine manja od 100.000,00 kn na razini godine i godišnji prihod uzastopno u prethodne tri godine manji od 100.000,00 kn na razini godine, neprofitna organizacija nije u obvezi vođenja dvojnog knjigovodstva i sastavljanja te predaje financijskih izvještaja koji su propisani odredbom članka 65. Uredbe, za sljedeću godinu. Prema podacima iz Registra (ožujak 2011.), od 16 918 neprofitnih organizacija, 9 366 je obveznika predaje financijskih izvještaja. Prema evidenciji FINA-e financijske izvještaje je predalo 9 330 neprofitnih organizacija.

Prema odredbi članka 65. Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija, financijski izvještaji su: bilanca, račun prihoda i rashoda, skraćeni račun prihoda i rashoda i bilješke uz financijske izvještaje. Financijski izvještaji moraju pružiti objektivnu i realnu sliku financijskog položaja i poslovanja neprofitne organizacije. Za objektivnost i realnost financijskih izvještaja odgovara zakonski predstavnik.

Pravne osobe katoličke crkve ne dostavljaju financijske izvještaje nadležnim institucijama (FINA za Ministarstvo financija i Državni ured za reviziju) koji su propisani odredbama Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija.

S obzirom da je prema odredbi Ugovora između Svete stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima, obveza pravnih osoba katoličke crkve poštivanje zakona Republike Hrvatske o financijskom poslovanju, te da prema matičnom registru pripadaju neprofitnim organizacijama koje su u obvezi primjenjivati odredbe Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija koje se odnose na vođenje računovodstva i financijskog izvještavanja, Državni ured za reviziju nalaže u komunikaciji s nadležnim predstavnicima Katoličke crkve i drugih vjerskih zajednica pokrenuti radnje u cilju upisa u Registar te sastavljanja i dostave financijskih izvještaja onih pravnih osoba koje ispunjavaju kriterije propisane Uredbom. Predlaže se poboljšati programsku podršku Registra neprofitnih organizacija uvođenjem šifri za pojedine oblike neprofitnih organizacija u cilju kontrole potpunosti Registra.

- Dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije

Decentralizacija u području javnog sektora je prijenos odlučivanja o prihodima i rashodima s razine državnog proračuna na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pod decentraliziranim funkcijama podrazumijevaju se rashodi utvrđeni posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo, te javne vatrogasne postrojbe.

Prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osigurava se razlika nedostajućih sredstava iz državnog proračuna iz sredstava pomoći izravnjanja, a prema uvjetima i mjerilima koja se utvrđuju Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2010. (Narodne novine 19/10). Iznos pomoći izravnjanja za svaku godinu osigurava se, odnosno planira državnim proračunom. Rashodi za dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u 2010. izvršeni su u iznosu 1.683.515.129,23 kn.

Vlada je donijela pojedinačne odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova (Narodne novine 19/10), osnovnog školstva (Narodne novine 19/10), odnosno minimalnim financijskim standardima materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva (Narodne novine 19/10), decentralizirane funkcije za zdravstvene usluge (Narodne novine 19/10, 118/10), decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe (Narodne novine 19/10), te decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi (Narodne novine 19/10).

Za izravnjanje decentraliziranih funkcija u 2010. ukupno je doznačeno 1.683.515.129,23 kn, od čega je 206.546.848,19 kn isplaćeno u siječnju 2010. za prosinac 2009. Na temelju mjesečnog obračuna za prethodni mjesec, a umanjeno za akontacijske rate u prosincu, sredstva za prosinac 2010. u iznosu 247.357.417,21 kn isplaćena su u siječnju 2011. na teret sredstava planiranih u državnom proračunu za 2011.

Prema odredbi članka 12. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2010., ako županije, Grad Zagreb, gradovi i općine koje financiraju decentralizirane funkcije, ostvare više sredstava od poreza na dohodak i pomoći izravnjanja od utvrđenog minimalnog standarda, višak sredstava trebaju vratiti na račun državnog proračuna do 15. veljače 2011. godine.

Revizijom za 2009., je utvrđeno da pojedine županije i gradovi nisu izvršili povrat viška sredstava na račun državnog proračuna do konca travnja 2009. u iznosu 231.269.055,74 kn, bez iskazanih podataka za osnovno i srednje školstvo za 2009., jer nadležno ministarstvo nije dostavilo podatke na propisanim obrascima u skladu s odredbama članka 14. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2009. Također je utvrđeno da u pojedinim odlukama o minimalnim standardima nisu navedeni rokovi izvješćivanja ili su navedeni pozivanjem na rokove sadržane u Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, čime su moguća različita i dvojbeni tumačenja o rokovima izvješćivanja. Stoga je Državni ured za reviziju predložio normativno propisivanje jedinstvenih rokova izvješćivanja, te u slučajevima nepoštivanja propisanih rokova, u dogovoru s nadležnim ministarstvima i tijelima državne uprave privremeno obustavljanje doznake pomoći izravnjanja, a s obzirom na iznos nepodmirenih obveza za povrat sredstava iz 2008. i 2009., poduzimanje mjera u cilju povrata neutrošenih, odnosno više doznačenih sredstava od minimalnog standarda.

Ministarstvo financija je u suradnji s nadležnim ministarstvima i Državnom upravom za zaštitu i spašavanje, Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i odlukama o minimalnim financijskim standardima propisalo jedinstvene rokove izvješćivanja za 2011. Spomenuta Uredba i pojedinačne odluke objavljene su u ožujku 2011. Ministarstvo financija je početkom siječnja 2011. uputilo Okružnicu jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u okviru koje se navodi rok za povrat neutrošenih sredstava, odnosno više ostvarenih od minimalnog standarda.

Na račun državnog proračuna u siječnju i veljači 2011., izvršen je povrat sredstava u iznosu 12.695.454,40 kn.

S obzirom da su, Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pojedinačne odluke o minimalnim financijskim standardima za 2010. donesene početkom veljače 2010., odnosno prije konačnog revizijskog izvješća za 2009., rokovi izvješćivanja nisu izmijenjeni za 2010. godinu, stoga su i podaci Ministarstva financija o neutrošenim sredstvima za 2010. nepotpuni.

Prema nepotpunoj evidenciji Ministarstva financija, koncem veljače 2011., obveze za povrat neutrošenih sredstava iznosile su 192.876.360,52 kn, od čega se na Grad Zagreb odnosi 189.276.117,97 kn (98,1%).

Državni ured za reviziju nalaže i nadalje poduzimati potrebne mjere u cilju povrata neutrošenih sredstava u državni proračun, odnosno više ostvarenih sredstava od minimalnog standarda propisanog za financiranje decentraliziranih funkcija.

- 3.2. *Na prijedlog da se i nadalje poduzimaju aktivnosti na uspostavi potrebnih kontrola i mjera s ciljem djelovanja na rizike u sustavu planiranja, izvršavanja i evidentiranja ovrha, radi sprečavanja mogućih posljedica za državni proračun, Ministarstvo izjavljuje da je u proteklom razdoblju poduzimalo konkretne mjere radi eliminiranja neprepoznatih ovrha, nastojeći navedeno pitanje riješiti u suradnji s mjerodavnim institucijama.*

S obzirom da se postupak protiv Republike Hrvatske pokreće tužbom, odnosno prijedlogom za ovrhu stranke, navedeni problem je najjednostavnije riješiti na način da stranka, uz navođenje Republike Hrvatske kao stranke u postupku, navede i proračunskog korisnika koji se na strani Republike Hrvatske pojavljuje u postupku. Međutim, prema mišljenju pravnih stručnjaka, s obzirom da je Republika Hrvatska pravna osoba, u tužbama, odnosno prijedlozima za ovrhu koji s podnose protiv Republike Hrvatske, potrebno je i dovoljno navoditi kao stranku Republiku Hrvatsku, bez naznake proračunskog korisnika koji na strani Republike Hrvatske sudjeluje u postupku. U skladu s navedenim, ne postoji pravni temelj za obvezivanje stranaka, da pri pokretanju postupka, uz Republiku Hrvatsku kao pravnu osobu, navode i proračunskog korisnika u čijem djelokrugu je predmet spora i čije će pozicije teretiti ovrha (u slučaju da Republika Hrvatska izgubi spor). Obrazlaže se da će, radi što efikasnijeg rješenja ovoga pitanja, Ministarstvo financija i nadalje u okviru uputa za izradu prijedloga državnog proračuna, pozivati proračunske korisnike da u svojim financijskim planovima planiraju sredstva za izvršavanje pravomoćnih sudskih odluka, u cilju izbjegavanja ovršnih postupaka. S obzirom da se ovršni postupci neće moći u potpunosti eliminirati, u narednom razdoblju će Ministarstvo u suradnji s Ministarstvom pravosuđa, raditi na pronalaženju zadovoljavajućeg rješenja u vezi s prepoznavanjem proračunskog korisnika, a koje bi sudovi u okviru svog načina rada, mogli podržati. Iako su vidljivi rezultati napora Ministarstva financija u smanjenju broja neprepoznatih proračunskih vrha, posebno nakon davanja ovlaštenja FINA-i, da od nadležnog državnog odvjetništva koje zastupa Republiku Hrvatsku u ovršnom postupku, pribavlja podatke potrebne radi identifikacije proračunskog korisnika, izradit će se ponovna analiza cjelokupnog procesa, obaviti uvid u procese ovrha u FINA-i te sastaviti pisano izvješće o navedenom s mjerama unapređenja.

Na nalog da se u komunikaciji s nadležnim predstavnicima Katoličke crkve i drugih vjerskih zajednica pokrenu radnje u cilju upisa u Registar neprofitnih organizacija, radi sastavljanja i dostave financijskih izvještaja onih pravnih osoba koje ispunjavaju kriterije propisane Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija, Ministarstvo izjavljuje da će u cilju povećanja broja upisa u Registar, ostvariti komunikaciju s navedenim predstavnicima neprofitnih organizacija. Nadalje navodi da se poboljšanje programske podrške Registra provodi sustavno i da je u tijeku postupak šifriranja pravno ustrojbenih oblika u cilju brže pretrage Registra.

4. Račun financiranja

- 4.1. Prema računu financiranja za 2010., primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su u iznosu 35.539.036.115,52 kn, izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova izvršeni su u iznosu 20.880.187.163,32 kn, te višak primitaka nad izdacima u iznosu 14.658.848.952,20 kn. Neto financiranje iznosi 14.089.346.951,70 kn, a promjene u stanju depozita iskazane su u iznosu 569.502.000,50 kn.

- Zaduzivanje

Ciljevi i svrha zaduživanja države sadržani su u odredbama članaka 71. i 72. Zakona o proračunu. Prema odredbi članka 71. Zakona o proračunu, osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom je osiguranje financijskih potreba državnog proračuna postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja, uz preuzimanje razboritog stupnja rizika.

Prema odredbi članka 72. Zakona, zaduživanje se provodi u svrhu: financiranja deficita državnog proračuna, financiranja investicijskih projekata i posebnih programa prema odobrenju Hrvatskog sabora, isplate tekućih otplata državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u svezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću državnog proračuna i drugo.

Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna utvrđuje se iznos do kojega se Vlada može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala.

Prema odredbama članka 4. Zakona o izmjenama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, zaduženje je utvrđeno do 34.627.568.011,00 kn. Primici od zaduživanja u 2010. u iznosu 34.820.363.326,76 kn (ostvareni od prodaje vrijednosnih papira u iznosu 23.393.725.700,00 kn i od primljenih zajmova u iznosu 11.426.637.626,76 kn) veći su za 192.795.315,76 kn (0,6%) od iznosa utvrđenog odredbama članka 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu. Državni ured za reviziju nalaže kod zaduživanja poštivanje odredbi godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna.

- Evidentiranje poslovnih promjena vezano uz zaduživanje

Podaci o zaduživanju (primici, izdaci, stanje duga) za potrebe unosa u Glavnu knjigu državnog proračuna preuzimaju se od nadležnih uprava Ministarstva financija (Uprava za upravljanje javnim dugom i Uprava za europske integracije međunarodne financijske odnose) koje, svaka iz svoje nadležnosti evidentira podatke o zaduživanju. Informacijski sustav Wallstreet Suite u kojem su evidentirani podaci o zaduživanju, do ožujka 2011. nije bio integriran sa SAP sustavom Državne riznice, odnosno Glavnom knjigom državnog proračuna. Tijekom obavljanja revizije (ožujak 2011.) obavlja se automatski prijenos podataka o zaduživanju iz Wallstreet Suite sustava u Glavnu knjigu državnog proračuna, i to na razini početnih stanja pojedinih oblika zaduživanja.

Prema zbrojnim podacima nadležnih uprava, ukupni dug države, bez jamstava, koncem 2010. evidentiran je u iznosu 125.408.089.873,94 kn (valutni tečaj 31. prosinca 2010.), od čega je dugoročni dug 104.689.501.224,74 kn, a kratkoročni (trezorski zapisi) 20.718.588.649,20 kn. Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna, dug je evidentiran u iznosu 133.594.801.668,96 kn (dugoročni dug 112.876.213.019,76 kn, a kratkoročni 20.718.588.649,20 kn). Računajući s jamstvima kao potencijalnim obvezama, sveukupni dug iskazan je u iznosu 182.189.469.688,86 kn.

U računu financiranja za 2010. primici od zajmova CEB-a evidentirani su u iznosu 120.840.886,62 kn, a primici od zajmova EIB-a u iznosu 281.084.292,00 kn. Rashodi koji se financiraju zajmovima CEB-a i EIB-a, prije povlačenja sredstava zajma izvršavaju se sredstvima državnog proračuna, koja se potom nadoknađuju (refundiraju) sredstvima zajma.

Obavljenom revizijom za 2009. utvrđeno je da u informacijskom sustavu Ministarstva financija nisu uspostavljene kontrole u cilju praćenja iznosa sredstava isplaćenih iz državnog proračuna i nadoknađenog iznosa iz primljenih zajmova. Svim korisnicima zajmova CEB-a i EIB-a i njihovim jedinicama za provedbu projekata, Ministarstvo financija je u 2010. dostavilo pisane procedure u svrhu kontrole utrošenih sredstava iz državnog proračuna i povučenih sredstava zajmovima CEB-a i EIB-a.

Usporedbom podataka o zajmovima iz Wallstreet Suite informacijskog sustava s izdacima iz Računa financiranja, utvrđena je nepotpunost evidencija o pojedinim zajmovima u Wallstreet Suite sustavu. Spomenute evidencije (ugovori, otplatni planovi, stanje duga) o zaduživanju su raspoloživi kod proračunskih korisnika. Posljedica navedene okolnosti je moguća nepotpunost podataka o planiranim i ostvarenim primicima i rashodima (u slučajevima nepovučenih sredstava zajmova) i stanju duga u Wallstreet Suite sustavu, odnosno Glavnoj knjizi državnog proračuna. Tijekom obavljanja revizije je ukazano na nužnost preuzimanja evidencija o zaduživanju od proračunskih korisnika radi unosa u izvještajni sustav državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže, u postupku prijenosa podataka o zaduživanju iz informacijskog sustava za evidentiranje i upravljanje javnim dugom u Glavnu knjigu državnog proračuna, koji je u tijeku, pribaviti i sve potrebne evidencije o zaduživanju od proračunskih korisnika u cilju potpunosti izvještajnog sustava državnog proračuna.

- 4.2. *Na nalog da se zaduživanje obavlja u skladu s odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna, navodi se da je zbog ostvarenih povoljnijih uvjeta zaduživanja na inozemnom tržištu, u srpnju 2010. Vlada plasirala na američkom tržištu desetogodišnje obveznice u iznosu 1.250.000.000 USD koje su korištene za podmirivanje deviznih obveza državnog proračuna do konca 2010. ali i za financiranje deviznih obveza javnog duga tijekom 2011. U vezi s navedenim, oročeni devizni depozit početkom 2011. je iznosio 481.900.000 USD. U studenome 2010. izdane su državne obveznice na domaćem tržištu u iznosu 4.000.000.000,00 kn s dospijećem 2017., čime je financirana otplata trezorskih zapisa u studenome, kao i otplata ostaloga kratkoročnog duga. Izdavanjem obveznica izmijenjena je struktura i ročnost duga u smislu zamjene kratkoročnih s dugoročnim instrumentima financiranja.*

5. Državna jamstva

- 5.1. Izdavanje jamstava u 2010. propisano je odredbama članaka 72. do 85. Zakona o proračunu, odredbama članaka 31. i 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, Odlukom o objavljivanju pravila o državnoj potpori u obliku jamstva (Narodne novine 13/08, 39/09), te Odlukom o objavljivanju pravila privremenog okvira za mjere državnih potpora kojima se podupire pristup financiranju u trenutnoj financijskoj i gospodarskoj krizi (Narodne novine 56/09). Pravila o državnoj potpori u obliku jamstva sadržana su u Obavijesti Europske Komisije o primjeni članka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstva, a proizlaze iz odredbi članka 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP-područje tržišnog natjecanja, Međunarodni ugovori 14/01).

Navedenom Odlukom obuhvaćene su vrste jamstava, potpore zajmoprimcu i zajmodavcu, iznos potpore, uvjeti koji isključuju postojanje potpore, jamstva s elementima potpore, usklađenost državne potpore u obliku jamstva sa zajedničkim tržištem i drugo. Također je propisano da su središnja i druga tijela državne uprave, tijela područne (regionalne) i lokalne samouprave te pravne osobe koje dodjeljuju ili upravljaju državnim potporama u obliku jamstva, prije donošenja akata iz svoje nadležnosti kojima se dodjeljuju državne potpore u obliku jamstva, dužna dostaviti prijedlog državne potpore u obliku jamstva na odobrenje Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja.

Agencija je određena kao tijelo zaduženo za odobravanje, nadzor provedbe i povrat državnih potpora u skladu s odredbama Zakona o državnim potporama (narodne novine 140/05).

- Izdavanje jamstava

Odredbom članka 75. stavak 4. Zakona o proračunu, propisano je da Ministarstvo financija vodi popis duga, danih jamstava i zajmova. Prema pregledu izdanih državnih jamstava, u 2010. je izdano 30 jamstava u ukupnom iznosu 9.628.500.190,72 kn. Prema namjenama, odnose se na gospodarstvo u iznosu 4.934.371.346,72 kn (51,2%) i promet u iznosu 4.694.128.844,00 kn (48,8%). Uz izdana jamstva priložene su odgovarajuće odluke Vlade, mišljenja nadležnih ministarstava, te dokumentacija u vezi osiguranja plaćanja.

Na temelju Zakona o potvrđivanju ugovora o jamstvu između Republike Hrvatske i inozemnih banaka (članak 81. i 82. Zakona o proračunu) izdana su jamstava u iznosu 576.240.004,00 kn (80.000.000 EUR), a jamstava u iznosu 1.009.140.040,00 kn (140.000.000 EUR) izdana su na temelju Odluke o davanju suglasnosti na financijski plan Hrvatskih cesta za 2010. (Sabor potvrđuje). Na temelju odluka Vlade o davanju državnih jamstava izdano je 8.043.120.146,72 kn novih jamstava.

Prema odredbama članka 31. stavak 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, godišnja vrijednost novih financijskih jamstava utvrđena je u iznosu 4.900.000.000,00 kn, a izdano je 8.043.120.146,72 kn, što je za 3.143.120.146,72 kn ili 64,1% više u odnosu na Zakonom utvrđenu vrijednost.

U revizijskom izvješću za 2009, utvrđeno je da je godišnja vrijednost novih financijskih jamstava bila viša za 19,1% u odnosu na Zakonom utvrđenu vrijednost, stoga je Državni ured za reviziju naložio izdavanje novih financijskih jamstava do iznosa utvrđenog godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

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

- Izdaci i povrati po jamstvima, te potraživanja po isplaćenim jamstvima

Prema odredbi članka 31. stavak 3. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, utvrđena je jamstvena zaliha za financijska jamstva u iznosu 1.000.000.000,00 kn, a izvršeni su izdaci u iznosu 1.099.263.348,32 kn, što je za 99.263.348,32 kn (9,9%) više od plana.

Prema namjenama, odnose se na: brodogradnju u iznosu 772.236.805,23 kn (70,3%), promet 169.568.280,35 kn (15,4%), turizam 114.881.049,90 kn (10,5%), poljoprivredu 28.606.235,48 kn (2,6%), gospodarstvo 10.255.845,71 (0,9%), te jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave u iznosu 3.715.131,65 kn (0,3%). Sredstva su isplaćena za glavnice, kamate, naknade i druge troškove po kreditima dužnika koji nisu podmirivali obveze.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna svi izdaci izvršeni po jamstvima evidentiraju se na jednom računu, a u Sektoru za državna jamstva vode se pomoćne analitičke evidencije o izdacima po jamstvima. Podaci iz analitičkih evidencija i Glavne knjige državnog proračuna su usklađeni.

Potraživanja za isplate po danim jamstvima koncem 2010., prema evidencijama koje se vode u Sektoru za državna jamstva Ministarstva financija, iskazana su u iznosu 5.071.243.782,79 kn (za isplate glavnica, redovnih i zateznih kamata kreditorima). Na navedena potraživanja obračunane su zatezne kamate Ministarstva financija u iznosu 1.884.078.943,23 kn.

Potraživanja u iznosu 5.071.243.782,79 kn odnose se na isplate po jamstvima za brodogradnju u iznosu 2.960.792.944,33 kn (58,4%), za turizam 972.301.089,53 kn (19,2%), poljoprivredu 401.072.583,99 kn (7,9%), promet 328.971.661,09 kn (6,5%), gospodarstvo 299.754.559,73 kn (5,9%), za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave 93.341.400,33 kn (1,8%) i Hrvatski fond za privatizaciju 15.009.543,79 kn (0,3%). U ukupnom potraživanju, na potraživanja od pravnih osoba u stečaju odnosi se 301.215.288,46 kn (prijavljeno u stečajnu masu).

U odnosu na prethodnu godinu, potraživanja su veća za 1.045.924.623,95 kn (26,0%).

Potraživanja za izvršena plaćanja na temelju izdanih jamstava za brodogradnju u iznosu 2.960.792.944,33 kn, odnose se na potraživanja za isplate izvršene u razdoblju od 2008. do konca 2010. Prema obrazloženju nadležne uprave Ministarstva financija, brodogradilišta nisu bila u mogućnosti ispunjavati dospelje obveze po kreditima, zbog čega je postojala mogućnost ubrzane naplate svih nedospjelih obveza (bankarska klauzula „cross-default“), te s obzirom na proces privatizacije koji je u tijeku, Ministarstvo financija je podmirivalo obveze brodogradilišta. Vlada je u veljači 2010. donijela pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na Sporazume o uređenju imovinsko pravnih pitanja s brodogradilištima. Sporazumima iz 2010. i 2011. se rješavaju prava i obveze na nekretninama koje su bile vlasništvo brodogradilišta, a koje su proširenjem granica postale pomorsko dobro. Prema Sporazumima će se obaviti prijemoi međusobnih potraživanja između Republike Hrvatske i brodogradilišta.

Potraživanja za isplate po izdanim jamstvima za turizam i poljoprivredu u ukupnom iznosu 1.373.373.673,52 kn, odnose se na jamstva izdana u korist HBOR-a i drugih banaka za pripremu turističke sezone, programa obnove i razvitka gospodarskih djelatnosti i drugo. Obrazloženo je da je određen broj društava dužnika u postupku privatizacije, te Ministarstvo financija nije poduzimalo prisilne mjere naplate potraživanja, a nad pojedinim društvima je pokrenut stečajni postupak, te su potraživanja u iznosu 177.020.749,06 kn prijavljena u stečajnu masu (turizam 89.519.751,47 kn i poljoprivreda 87.500.997,59 kn).

Nakon upućenih opomena pravnim osobama u turizmu, većina dužnika se očitovala da su na temelju Smjernica za pomoć poduzetnicima u teškoćama - model „C“ (Narodne novine 46/10) koje je prihvatila Vlada Zaključkom od 15. travnja 2010. u postupku izrade plana restrukturiranja ili u fazi podnošenja zahtjeva za dodjelu državne potpore nadležnom ministarstvu. U Smjernicama je, između ostalog navedeno, da za vrijeme pripreme prijedloga državne potpore, poduzetnik može podnijeti zahtjev Ministarstvu financija za odgodom plaćanja dospjelih dugovanja državi po osnovi poreza, doprinosa i javnog duga.

Tijekom 2010. izvršeni su povrti sredstava na račun državnog proračuna po isplaćenim jamstvima u iznosu 5.949.009,86 kn, od čega se na turizam odnosi 5.497.318,15 kn i na gospodarstvo 451.691,71 kn.

Potraživanja za isplate po izdanim jamstvima za promet u iznosu 328.971.661,09 kn, odnose se najvećim dijelom na društvo Croatia Airlines d.d., Zagreb (319.693.894,59 kn, od čega je 163.260.392,12 kn isplaćeno u 2010.). Koncem 2010. potraživanja s obračunanim zateznim kamatama Ministarstva financija su iznosila 399.807.410,21 kn.

U revizijskom izvješću za 2009, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje, da s obzirom da su uz dana državna jamstva pribavljeni potrebni instrumenti osiguranja i da proračunski propisi omogućuju primjenu odgovarajućih rješenja u pogledu naplate potraživanja, u svakom pojedinom slučaju je potrebno primijeniti ona rješenja koja neće otežati gospodarski položaj dužnika, odnosno realnu mogućnost naplate cjelokupnog duga.

Prema odredbi članka 85. stavak 6. Zakona o proračunu, ministar financija je ovlašten poduzimati sve mjere utvrđene ugovorom i zakonom za povrat iznosa plaćenih s osnova državnih jamstava.

Prema odredbi članka 68. Zakona o proračunu, Vlada može na prijedlog ministra financija, a na zahtjev dužnika, uz primjereno osiguranje i kamate, odgoditi plaćanje ili odobriti obročnu otplatu duga, ako se time bitno poboljšavaju dužnikove mogućnosti otplate duga, od kojega inače ne bi bilo moguće naplatiti cjelokupni dug. Odredbama spomenutog članka, stavak 7., propisano je da će Vlada uredbom propisati kriterije, mjerila i postupak za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te otpis ili djelomičan otpis potraživanja za državu i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Rok za donošenje uredbe (120 dana od dana stupanja na snagu Zakona o proračunu) istekao je koncem travnja 2009.

Prema odredbi članka 31., stavak 15. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu, za državna jamstva koja se aktiviraju, Ministarstvo može banci ili drugoj financijskoj organizaciji ovlaštenoj za platni promet dati nalog za blokadu računa dužnika radi namirenja duga.

S obzirom da u pojedinim slučajevima nisu poduzete raspoložive mjere naplate potraživanja, Državni ured za reviziju je mišljenja da je u svakom pojedinom slučaju evidentiranog potraživanja za isplaćena sredstva iz državnog proračuna po osnovi jamstva, potrebno primijeniti odgovarajuća rješenja predviđena propisima i ugovorima.

5.2. *U vezi danih jamstava Ministarstvo financija se nije očitovalo.*

6. Proračunska zaliha

6.1. Planiranje, korištenje, odnosno namjena, te najviši iznos proračunske zalihe propisan je odredbom članka 56. Zakona o proračunu, prema kojoj se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva, jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti.

Sredstva proračunske zalihe koriste se za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i ostalih nepredvidivih nesreća, te za druge nepredviđene rashode tijekom godine.

Iz sadržaja odredbe navedenog članka vidljiva je namjera kojom se daje mogućnost isplate sredstava iz državnog proračuna za one rashode koje nije bilo moguće planirati u okviru postupaka koji su propisani Zakonom o proračunu, jer su bili nepredvidivi i neočekivani, ili za njih nisu bila planirana dostatna sredstva.

Sredstva proračunske zalihe u državnom proračunu za 2010. planirana su u iznosu 220.000.000,00 kn, rashodi su izvršeni u iznosu 168.131.742,72 kn, što je za 51.868.257,28 kn ili 23,6% manje od plana. Rashodi su izvršeni na temelju sudskih rješenja o ovrsi, nagodbama i presudama u iznosu 103.103.732,94 kn, rješenja Vlade u iznosu 63.365.430,45 kn, isplata mjesečnih renti po sudskim presudama u iznosu 1.635.418,33 kn, te na temelju rješenja ministra financija u iznosu 27.161,00 kn.

Radi provjere namjenskog korištenja sredstava proračunske zalihe, Ministarstvo financija je u siječnju 2011. uputilo korisnicima zahtjev za dostavom dokumentacije (kopije računa i izvoda, obrazloženja i drugo) u svrhu dokazivanja namjenskog trošenja dodijeljenih sredstava. Većina korisnika je dostavila traženu dokumentaciju. Pregledom je utvrđeno da se dio rashoda mogao planirati, odnosno predvidjeti, jer su bili isplaćeni iz proračunske zalihe za iste namjene u prethodnim godinama, a dio rashoda, s obzirom na namjenu, se mogao financirati iz prihoda od igara na sreću. U okviru sredstava isplaćenih za podmirenje neophodnih rashoda i izvršavanje redovnih funkcija gradova, dio rashoda nije prihvatljiv, s obzirom da se ne mogu dovesti u vezu s njihovim redovnim funkcioniranjem.

Državni ured za reviziju je mišljenja da se sredstva proračunske zalihe trebaju koristiti u skladu s odredbama Zakona o proračunu, za financiranje hitnih i izvanrednih događaja, za one rashode koje nije bilo moguće predvidjeti, odnosno planirati u vrijeme donošenja proračuna, ili za njih nisu bila planirana dostatna sredstva. Izvješća o namjenskom trošenju sredstava potrebno je analizirati radi donošenja ocjene o prihvatljivim (opravdanim) rashodima korisnika te poduzimanju odgovarajućih mjera radi povrata sredstava.

- 6.2. *Na mišljenje Državnog ureda za reviziju da se sredstva proračunske zalihe trebaju koristiti u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Ministarstvo financija obrazlaže da je provelo kontrolu namjenskog korištenja sredstava. Na temelju upućenih zahtjeva Ministarstva, svi korisnici sredstava proračunske zalihe bili su u obvezi dostaviti dokumentaciju o namjenskom korištenju (kopije računa, izvodi o podmirenim računima).*

Ministarstvo izjavljuje da će u cilju unapređenja prethodnih kontrola u ovom procesu predložiti Vladi da se, ovisno o namjeni korištenja sredstava, isplata obavlja po ispostavljenim računima. Kao bi se isplate mogle obavljati na navedeni način, isto treba biti navedeno u rješenjima Vlade kojim se odobravaju sredstva proračunske zalihe.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Revizija je planirana i obavljena na način koji pruža razumno uvjerenje da Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze, da je sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima, te da su dosljedno primijenjene odredbe zakona i propisa koji uređuju proračunska pravila.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Nalozi i preporuke koji su dani u okviru obavljene revizije Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009., a odnose se na prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, sustav izvršavanja ovrha, zaduživanje i financijska jamstva, nisu izvršeni.
 - Glavna knjiga državnog proračuna, odnosno izvještajni sustav je nepotpun, s obzirom da nema podataka o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske, potraživanju za prihode državnog proračuna (porezi, carine, doprinosi, posebni porezi i drugo), te dijelu obveza. Namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi koji su prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate na račun državnog proračuna, također nisu evidentirani u Glavnoj knjizi, jednako kao i rashodi koji se financiraju navedenim prihodima. Državni ured za reviziju je predložio da, iako se spomenuti prihodi proračunskih korisnika ne uplaćuju na račun državnog proračuna, evidentiranje prihoda, odnosno rashoda u izvještajni sustav državnog proračuna. Zakonom o proračunu koji je u primjeni od 1. siječnja 2009., propisana je obveza donošenja 13 provedbenih propisa (pravilnici i uredbe) do konca travnja 2009., od čega je do travnja 2011. doneseno sedam. Propisi koji u bitnome određuju proračunska pravila izvršavanja proračuna, način davanja državnih jamstava, metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata, odgodi plaćanja, obročnoj otplati, odnosno otpisu potraživanja, te izobrazbi u području javnih financija, nisu doneseni. (točka 1. Nalaza)
 - U 2010. na račun državnog proračuna uplaćeni su prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 241.987.988,69 kn. Prodaja spomenutih stanova se obavljala na temelju Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, te drugih propisa koji su određivali uvjete i način prodaje stanova, prava i obveze prodavatelja i kupaca stanova te prava i obveze državnog proračuna vezano za iznose raspolaganja, namjenu i svrhu korištenja prihoda. Evidencija o uzajamnim potraživanjima prodavatelja stanova i državnog proračuna za prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, nisu cjelovite. Poslove praćenja obročnih uplata za prodane stanove obavlja poslovna banka, za što obračunava naknadu. Ugovorom o obavljanju bankarskih poslova i usluga u vezi s prodajom stanova na kojima postoji stanarsko pravo u vlasništvu Republike Hrvatske koji je zaključen s poslovnom bankom u lipnju 1992., nije predviđeno plaćanje naknade. (točka 2. Nalaza)

- Za potpore građanima i kućanstvima putem mjera za ublažavanje porasta cijena prirodnog plina i električne energije u 2010. je isplaćeno 177.471.604,39 kn, od čega za električnu energiju 124.163.837,22 kn, a za prirodni plin 53.307.767,17 kn. Račune na temelju kojih se isplaćuju potpore ispostavlja trgovačko društvo koje objedinjuje distributere električne energije na području Republike Hrvatske i više opskrbljivača prirodnog plina. Podaci na računima i priložima i uz račune nisu dovoljni za obavljanje kontrole materijalnog sadržaja i točnosti računa, stoga je ukazano na mogućnost provedbe kontrolnih postupaka koji su određeni Zakonom o fiskalnoj odgovornosti. Također je upozoreno na nužnost preispitivanja kriterija koji su primijenjeni pri donošenju mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije propisani Odlukom o provedbi mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije građanima i kućanstvima, s obzirom da razina potrošnje električne energije kućanstava nije kriterij za ocjenu socijalnog statusa građana.
Neprofitne organizacije čiji je temeljni cilj osnivanja doprinos određenim interesima društva, osim upisa u matični registar, obvezne su upisati se i u Registar neprofitnih organizacija koji se vodi u Ministarstvu financija. Vjerske zajednice, pravne osobe Katoličke crkve, te organizacijski oblici Pravoslavne crkve su neprofitne organizacije čiji je matični registar Ministarstvo uprave. Utvrđeno je da je u Registru Ministarstva financija evidentiran znatno manji broj upisa u odnosu na broj upisan u matični registar. Na temelju podataka potrebnih za upis u Registar Ministarstva financija, utvrđuju se obveznici predaje financijskih izvještaja prema kriterijima koji su propisani Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija. S obzirom na značajna sredstva koja se izdvajaju iz državnog proračuna za djelovanje spomenutih neprofitnih organizacija, naloženo je da se u komunikaciji s nadležnim predstavnicima neprofitnih organizacija pokrenu radnje u cilju upisa u Registar Ministarstva financija, čime će se pribaviti i informacija o broju obveznika predaje financijskih izvještaja. (točka 3. Nalaza)
- Ciljevi i svrha zaduživanja države sadržani su u odredbama Zakona o proračunu, a godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna utvrđuje se iznos do kojega se Vlada može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala. Primici od zaduživanja u 2010. su veći za 192.795.315,76 kn (0,6%) od iznosa utvrđenog Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu. (točka 4. Nalaza)
- Evidencije o iznosu danih državnih jamstava vode se u Ministarstvu financija. Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna utvrđuje se vrijednost novih financijskih jamstava. Za 2010. je godišnja vrijednost novih financijskih jamstava utvrđena u iznosu 4.900.000.000,00 kn, a izdano je 8.043.120.146,72 kn, što je za 3.143.120.146,72 kn ili 64,1% više u odnosu na Zakonom utvrđenu vrijednost. (točka 5. Nalaza)
- Sredstva proračunske zalihe u državnom proračunu za 2010. planirana su u iznosu 220.000.000,00 kn, rashodi su izvršeni u iznosu 168.131.742,72 kn, što je za 23,6% manje od plana.

Planiranje, korištenje, odnosno namjena, te najviši iznos proračunske zalihe propisan je Zakonom o proračunu, prema kojem se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva, jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti.

Koriste se za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i ostalih nepredvidivih nesreća, te za druge nepredviđene rashode tijekom godine. Iz odredbi Zakona vidljiva je namjera kojom se daje mogućnost isplate sredstava iz državnog proračuna za one rashode koje nije bilo moguće planirati u okviru postupaka koji su propisani Zakonom o proračunu, jer su bili nepredvidivi i neočekivani, ili za njih nisu bila planirana dostatna sredstva.

Pregledom dokumentacije koju su dostavili korisnici sredstava na zahtjev Ministarstva financija, utvrđeno je da se dio rashoda mogao planirati, odnosno predvidjeti, jer su bili isplaćeni iz proračunske zalihe za iste namjene u prethodnim godinama, a dio rashoda, s obzirom na namjenu, se mogao financirati iz prihoda od igara na sreću. U okviru sredstava isplaćenih za podmirenje neophodnih rashoda i izvršavanje redovnih funkcija gradova, dio rashoda nije prihvatljiv, s obzirom da se ne mogu dovesti u vezu s njihovim redovnim funkcioniranjem. (točka 6. Nalaza)

4. Sustav financijskog izvještavanja za državni proračun određen je Zakonom o proračunu. Prema navedenom Zakonu, Ministarstvo financija sastavlja godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna i dostavlja ga Vladi do 1. svibnja tekuće godine za proteklu godinu. Vlada podnosi Hrvatskom saboru godišnji izvještaj do 1. lipnja, koji se nakon donošenja objavljuje u Narodnim novinama.

Osim rokova izrade i dostavljanja nadležnim tijelima, Zakonom o proračunu propisan je i sadržaj godišnjeg izvještaja. Svrha sastavljanja i objave godišnjeg izvještaja je informiranje nadležnih tijela i javnosti o korištenju sredstava državnog proračuna.

Procese planiranja državnog proračuna za 2010. obilježile su značajne promjene u odnosu na prethodno razdoblje. Izrada trogodišnjih planova započela je u 2009., a prvi strateški planovi sastavljeni su za razdoblje 2010.-2012. Strateškim planom se definiraju pravci djelovanja ministarstava i drugih državnih tijela, dok se proračunom definiraju programi, aktivnosti, odnosno projekti, te osiguravaju sredstva potrebna za njihovu provedbu. S obzirom da je strateški plan nemoguće provesti bez sredstava, programe u proračunu je potrebno povezati s ciljevima iz strateških planova. Radi povezivanja strateškog i proračunskog planiranja, tijekom 2009. je započelo, a u 2010. i 2011. nastavljeno poboljšavanje postojeće programske i organizacijske klasifikacije. U 2010. Ministarstvo financija je u suradnji s ministarstvima i drugim državnim tijelima, postojeća 62 glavna programa smanjilo na 23 nova glavna programa. Od 341 programa koliko je bilo u 2010., u 2011. je broj programa smanjen na 185. Proračunski korisnici su za svaki program u obvezi definirati ciljeve i pokazatelje uspješnosti te ih povezati s jednim ili više posebnih ciljeva utvrđenih Strategijom vladinih programa. U svrhu jačanja uloge ministarstava kao koordinatora strateških ciljeva Vlade, u 2010. broj razdjela je smanjen s 53 na 43.

U cilju unapređenja i modernizacije proračunskih procesa, realizirane su i određene aktivnosti vezano za izvršavanje proračuna.

Državni proračun, koji je informatički podržan SAP sustavom, izvršava se primjenom gotovinskog načela, odnosno evidentiranjem rashoda trenutkom plaćanja. Modificirano (obračunsko) načelo priznavanja rashoda, koje je jedno od temeljnih proračunskih pravila, podrazumijeva evidentiranje rashoda prema njihovu nastanku, odnosno ispostavljanjem računa za nabavljene robe, usluge i radove.

Obračunsko načelo se primjenjuje u računovodstvu proračunskih korisnika državnog proračuna. Neusklađenost računovodstvenih evidencija Državne riznice i proračunskih korisnika djeluje na kvalitetu financijskog upravljanja, jer nema podataka o stvarnim obvezama. Rješenje je ponuđeno u okviru Projekta integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima (PHARE 2006)., čijom uspješnom realizacijom je započelo automatsko povezivanje područnih riznica sa SAP sustavom Državne riznice. Na opisani način Državnoj riznici je omogućeno raspolaganje informacijama o nastalim obvezama proračunskih korisnika, što je neophodno za upravljanje likvidnošću državnog proračuna.

Fiskalna disciplina normativno je propisana Zakonom o proračunu. Visina preuzimanja obveza na teret državnog proračuna tekuće godine moguća je samo za namjene i do visine utvrđene državnim proračunom, uz mogućnost preuzimanja obveza koji zahtijevaju plaćanja u sljedećim godinama, uz suglasnost Vlade. Proračunski korisnici su odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti te za izvršavanje rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Početkom 2011. je stupio na snagu Zakon o fiskalnoj odgovornosti, koji je u svojim odredbama naglasio pravila fiskalne odgovornosti vezano za preuzimanje obveza iznad plana. Proračunskom korisniku državnog proračuna u slučaju stvaranja obveza s dospijećem iznad visine predviđene državnim proračunom, visina financijskog plana u sljedećoj proračunskoj godini se umanjuje za iznos stvorenih obveza iznad visine predviđene državnim proračunom. Zakonom su također predviđeni kontrola i nadzor radi osiguranja fiskalne odgovornosti. Učinci primjene odredbi Zakona o fiskalnoj odgovornosti se očekuju početkom 2012.

Planiranje i izvršavanje državnog proračuna u 2010., kao što je navedeno, odvijalo se uz primjenu značajnih poboljšanja proračunskih procesa, od kojih je dio primijenjen u 2010., a dio rješenja treba biti primijenjen u narednom proračunskom razdoblju.

Revizijskim postupcima je utvrđeno da su u pojedinim procesima potrebna poboljšanja u sustavima kontrola, na što ukazuju nepravilnosti i propusti opisani u Nalazu, koji su utjecali na izražavanje uvjetnog mišljenja.