



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2011.

Zagreb, svibanj 2012.

S A D R Ź A J

stranica

I.	GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2011.	2
	Državni proračun za 2011.	2
	Izvršenje državnog proračuna za 2011.	5
II.	REVIZIJA ZA 2011.	12
	Ciljevi i područja revizije	12
	Metode i postupci revizije	12
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2010.	12
	Nalaz za 2011.	15
III.	MIŠLJENJE	37



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/11-01/62

URBROJ: 613-02-01-12-6

Zagreb, 22. svibnja 2012.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2011.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011.

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

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 12. prosinca 2011. do 22. svibnja 2012.

I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2011.

Obveza izrade Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna je propisana 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 2011.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2011. godinu i projekcije za 2012. i 2013. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove za 2011. s projekcijama za 2012. i 2013. 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 donio Hrvatski sabor u prosincu 2010. (Narodne novine 140/10).

U tablici broj 1 se daju podaci iz izvornog Plana računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2011., podaci nakon preraspodjela prema odlukama Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) i ministra financija, te projekcije proračuna za 2012. i 2013.

Tablica broj 1

Plan računa prihoda, rashoda i računa financiranja

u kn

Opis	Izvorni proračun za 2011.	Proračun za 2011. nakon odluka Vlade (raspored neutrošenih sredstava i preraspodjele) i ministra financija	Projekcija proračuna za 2012.	Projekcija proračuna za 2013.	Indeks (3/2)
1	2	3	4	5	6
A. Račun prihoda i rashoda					
Prihodi poslovanja	107.074.216.187,00	107.051.946.862,00	113.827.286.261,00	118.771.046.852,00	100,0
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	351.270.025,00	351.270.025,00	311.470.025,00	323.570.025,00	100,0
Ukupni prihodi	107.425.486.212,00	107.403.216.887,00	114.138.756.286,00	119.094.616.877,00	100,0
Rashodi poslovanja	120.235.859.447,00	120.529.498.252,00	122.707.113.774,00	123.627.780.852,00	100,2
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	2.075.437.624,00	1.759.529.494,00	2.044.443.576,00	1.892.989.724,00	84,8
Ukupni rashodi	122.311.297.071,00	122.289.027.746,00	124.751.557.350,00	125.520.770.576,00	100,0
Razlika – manjak	14.885.810.859,00	14.885.810.859,00	10.612.801.064,00	6.426.153.699,00	100,0
B. Račun financiranja					
Primici od financijske imovine i zaduživanja	24.474.903.903,00	24.474.903.903,00	20.734.962.231,00	21.132.017.647,00	100,0
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	11.741.093.044,00	11.741.093.044,00	10.122.161.167,00	14.705.863.948,00	100,0
Novčana sredstva na početku fiskalne godine	2.152.000.000,00	2.152.000.000,00	-	-	100,0
Neto financiranje	14.885.810.859,00	14.885.810.859,00	10.612.801.064,00	6.426.153.699,00	100,0

Ukupni prihodi državnog proračuna za 2011. (nakon preraspodjela) su planirani u iznosu 107.403.216.887,00 kn, a rashodi u iznosu 122.289.027.746,00 kn.

U odnosu na prihode i rashode planirane izvornim proračunom, manji su za 22.269.325,00 kn. Prihodi i rashodi u navedenom iznosu su smanjeni na temelju Odluke o rasporedu neutrošenih sredstava Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu - Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom i financijskog plana Hrvatskog fonda za privatizaciju za 2011. godinu, koju je donijela Vlada u srpnju 2011. (Narodne novine 85/11). Odlukom se neutrošena sredstva Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu iz razdjela 024 - Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom na dan 31. ožujka 2011., raspoređuju Agenciji za upravljanje državnom imovinom zbog preuzimanja poslova, imovine, prava, obveza, uredske i druge opreme, arhiva te državnih službenika i namještenika Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, koji je prestao s radom 31. ožujka 2011.

Aktivnosti u okviru procesa planiranja državnog proračuna započinju uputama Ministarstva financija za izradu trogodišnjih strateških planova ministarstava i drugih državnih tijela. Na temelju strateških planova, Ministarstvo financija izrađuje strategiju vladinih programa za trogodišnje razdoblje koju predlaže Vladi i koja je temelj za izradu smjernica ekonomske i fiskalne politike. Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koji predlaže Vladi na donošenje.

Daljnje aktivnosti u okviru procesa planiranja državnog proračuna se nastavljaju sastavljanjem uputa za izradu prijedloga državnog proračuna koje su u nadležnosti Ministarstva financija.

U skladu s uputama, proračunski korisnici sastavljaju prijedloge financijskih planova koje dostavljaju nadležnim ministarstvima i drugim državnim tijelima.

Usklađeni prijedlozi financijskih planova se dostavljaju Ministarstvu financija koje izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekciju za sljedeće dvije godine te ih dostavlja Vladi. Vlada utvrđuje prijedlog proračuna s projekcijama za sljedeće dvije godine te ih upućuje Hrvatskom saboru na donošenje.

U okviru strateškog planiranja, posebna se pažnja posvećuje definiranju postavljenih programskih ciljeva i definiranju aktivnosti kojima se postižu programski ciljevi. Strateškim planom se definiraju pravci djelovanja ministarstava i drugih državnih tijela, a proračunom se definiraju programi, odnosno financijska sredstva za njihovu provedbu putem aktivnosti i projekata.

Makroekonomske projekcije rasta bruto domaćeg proizvoda u visini 1,5% i očekivani prihodi proračuna za 2010. su bili polazište za procjenu prihoda državnog proračuna za 2011. Ukupni prihodi (nakon Odluke o rasporedu neutrošenih sredstava) su planirani u iznosu 107.403.216.887,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2010. u iznosu 108.282.461.539,00 kn, manje za 879.244.652,00 kn ili 0,8%. Rashodi su planirani u iznosu 122.289.027.746,00 kn i u odnosu na planirane za 2010. u iznosu 122.340.165.692,00 kn, manji su za 51.137.946,00 kn. Manjak prihoda nad rashodima u iznosu 14.885.810.859,00 kn, planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka u iznosu 12.733.810.859,00 kn te novčanim sredstvima na početku godine u iznosu 2.152.000.000,00 kn.

Odlukom Vlade (Narodne novine 85/11) preraspodijeljena su sredstva državnog proračuna u iznosu 1.438.667.508,00 kn, u skladu s odredbom članka 7. stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. 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. Drugom Odlukom o preraspodjeli (Narodne novine 122/11) preraspodijeljena su sredstva u iznosu 1.575.151.422,00 kn, te Odlukom o preraspodjeli (Narodne novine 147/11) preraspodijeljeno je 88.370.644,00 kn. Sveukupni iznos preraspodijeljenih sredstava državnog proračuna za 2011. po odlukama Vlade je 3.102.189.574,00 kn.

Osim preraspodjela po odlukama Vlade, tijekom 2011. preraspodijeljena su i sredstva na proračunskim stavkama prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu 131.881.488,00 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.

Državnim proračunom za 2011. rashodi i izdaci su planirani u iznosu 134.030.120.790,00 kn. U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08), donesene su projekcije državnog proračuna za sljedeće dvije godine. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi i izdaci za 2012. u iznosu 134.873.718.902,00 kn i za 2013. u iznosu 140.226.634.524,00 kn.

Izvršenje državnog proračuna za 2011.

a) Račun prihoda i rashoda

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2011.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostv.
1	2	3	4	5
I.	Prihodi poslovanja	107.051.946.862,00	107.069.669.876,26	100,0
1.	Prihodi od poreza	60.996.547.488,00	61.088.579.331,62	100,2
1.1.	Porez i prirez na dohodak	1.056.739.245,00	1.307.485.859,94	123,7
1.2.	Porez na dobit	5.685.161.602,00	7.288.029.752,77	128,2
1.3.	Porezi na imovinu	504.133.992,00	448.489.037,97	89,0
1.4.	Porezi na robu i usluge	52.068.826.723,00	50.244.064.924,85	96,5
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	39.313.720.552,00	37.718.153.978,14	95,9
1.4.2.	Porez na promet	127.982.288,00	129.672.348,27	101,3
1.4.3.	Posebni porezi i trošarine	11.531.738.850,00	11.215.053.502,90	97,3
1.4.4.	Porezi i naknade od igara na sreću	529.600.872,00	666.368.424,18	125,8
1.4.5.	Ostali porezi na robu i usluge	565.784.161,00	514.816.671,36	91,0
1.5.	Carine i carinske pristojbe	1.681.685.926,00	1.766.355.801,49	105,0
1.6.	Ostali prihodi od poreza koje plaćaju fizičke osobe	0,00	34.153.954,60	-
2.	Doprinosi (socijalni)	39.316.927.042,00	38.605.066.634,24	98,2
2.1.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	18.099.794.215,00	17.722.809.921,20	97,9
2.2.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	19.358.792.181,00	19.075.125.032,95	98,5
2.3.	Doprinosi za zapošljavanje	1.858.340.646,00	1.807.131.680,09	97,2
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna	1.254.531.556,00	941.286.312,69	75,0
4.	Prihodi od imovine	1.392.811.046,00	2.063.382.571,97	148,1
4.1.	Kamate i tečajne razlike	16.864.182,00	161.815.928,56	959,5
4.2.	Dividende	40.000.000,00	286.579.199,27	716,4
4.3.	Dobiti trg.društava, banaka i financ. institucija	370.000.000,00	637.227.818,50	172,2
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	0,00	740.760,26	-
4.5.	Naknade za koncesije	566.349.725,00	541.769.904,85	95,7
4.6.	Zakup i iznajmljivanje imovine	67.403.470,00	77.723.625,56	115,3
4.7.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	225.741.381,00	280.585.800,46	124,3
4.8.	Prihodi od kamata na dane zajmove	106.452.288,00	76.939.534,51	72,3
5.	Prihodi od administr. pristojbi i posebnim propisima	3.471.684.084,00	3.767.450.257,00	108,5
5.1.	Upravne i administrativne pristojbe	837.274.250,00	832.488.218,24	99,4
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	2.634.409.834,00	2.934.962.038,76	111,4
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	83.714.026,00	69.470.684,57	83,0
7.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	535.731.620,00	534.434.084,17	99,8
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	351.270.025,00	347.008.007,12	98,8
8.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	32.400.000,00	44.805.882,98	138,3
9.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	318.300.000,00	301.438.276,25	94,7
10.	Prihodi od proizvedene kratkotrajne imovine	570.025,00	763.847,89	134,0
Ukupno prihodi (I.+II.)		107.403.216.887,00	107.416.677.883,38	100,0

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su ostvareni u iznosu 61.088.579.331,62 kn i čine 57,0% prihoda poslovanja u 2011.

U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (61,7%), zatim slijede posebni porezi i trošarine (18,3%) i porez na dobit (11,9%), dok svi drugi porezi (porez na dohodak, porez na imovinu, porez na promet, porezi i naknade od igara na sreću i zabavnih igara, carine te drugi porezi) čine 8,1% prihoda od poreza.

Drugi po vrijednosnoj značajnosti prihodi državnog proračuna su prihodi od doprinosa. Za 2011. su ostvareni u iznosu 38.605.066.634,24 kn i čine 36,0% prihoda poslovanja. Doprinosi za mirovinsko osiguranje su ostvareni u iznosu 19.075.125.032,95 kn.

Doprinosi za zdravstveno osiguranje su ostvareni u iznosu 17.722.809.921,20 kn, a odnose se na doprinose za obvezno zdravstveno osiguranje u iznosu 17.166.343.699,38 kn i doprinose za zdravstveno osiguranje za slučaj ozljede na radu u iznosu 556.466.221,82 kn.

Doprinosi za zapošljavanje su ostvareni u iznosu 1.807.131.680,09 kn, a odnose se na doprinose za obvezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti u iznosu 1.710.736.575,96 kn i za zapošljavanje osoba s invaliditetom u iznosu 96.395.104,13 kn.

Prihodi od poreza i doprinosa zajedno čine 93,1% prihoda poslovanja za 2011., odnosno 92,8% ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi čine 7,2% ukupnih prihoda državnog proračuna, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima u iznosu 2.934.962.038,76 kn, od dobiti trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija u iznosu 923.807.017,77 kn, te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi u iznosu 832.488.218,24 kn.

Vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima se odnose na prihode od premije dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 1.187.669.070,72 kn, sudjelovanja u pokriću dijela troškova zdravstvene zaštite - participacija 493.886.222,47 kn, te povrat neiskorištenih sredstava iz prethodnih godina 216.383.794,99 kn.

Prihodi od imovine i prihodi od administrativnih pristojbi, koji su po vrijednosti manjeg značaja, su ostvareni iznad plana.

U travnju 2011., Vlada je donijela Odluku o postupanju članova nadzornih odbora i članova skupština vezano uz uplatu dijela dobiti trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele u državni proračun Republike Hrvatske (Narodne novine 40/11). Odlukom se nalaže članovima skupština trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima većinski paket dionica i većinski udjel, da se najmanje 50% dobiti za 2010., nakon oporezivanja, uplati u državni proračun. U trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima manjinski paket dionica ili manjinski udjel, zadužuju se članovi nadzornih odbora i nalaže se članovima skupština koji zastupaju Republiku Hrvatsku da zahtijevaju da se najmanje 50% dobiti za 2010., nakon oporezivanja, isplati imateljima dionica odnosno udjela, te da se dobit za 2010. uplati u državni proračun, razmjerno paketu dionica ili udjela Republike Hrvatske u temeljnom kapitalu društva. Nadalje, članovi nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele u temeljnom kapitalu dužni su sagledati činjenično stanje u trgovačkom društvu u kojem obnašaju dužnost člana nadzornog odbora, te se zalagati za provedbu Odluke na način koji ne utječe negativno na poslovanje u trgovačkom društvu u kojem obnašaju dužnost člana nadzornog odbora. Na temelju Odluke, u državni proračun tijekom 2011. je uplaćeno 923.807.017,77 kn, od čega se na prihode iz dobiti trgovačkih društava, kreditnih i drugih financijskih institucija odnosi 637.227.818,50 kn i na prihode od dividendi 286.579.199,27 kn.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2011.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
1	2	3	4	5
I.	Rashodi poslovanja	120.529.498.252,00	119.939.510.606,11	99,5
1.	Rashodi za zaposlene	22.834.448.712,00	22.769.164.891,14	99,7
1.1.	Plaće	18.360.846.922,00	18.319.308.592,91	99,8
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	836.693.503,00	825.364.636,81	98,6
1.3.	Doprinosi na plaće	3.636.908.287,00	3.624.491.661,42	99,7
2.	Materijalni rashodi	9.061.234.273,00	8.717.511.037,72	96,2
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.328.812.209,00	1.295.213.387,82	97,5
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	2.248.729.787,00	2.189.102.686,14	97,3
2.3.	Rashodi za usluge	4.945.953.138,00	4.713.596.217,29	95,3
2.4.	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	8.719.825,00	8.917.194,80	102,3
2.5.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	529.019.314,00	510.681.551,67	96,5
3.	Financijski rashodi	7.675.514.508,00	7.596.950.961,04	99,0
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	5.743.604.690,00	5.737.602.376,05	99,9
3.2.	Kamate za primljene zajmove	1.391.008.270,00	1.359.989.628,69	97,8
3.3.	Ostali financijski rashodi	540.901.548,00	499.358.956,30	92,3
4.	Subvencije	6.414.975.247,00	6.555.277.305,35	102,2
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	1.981.460.053,00	2.009.295.940,24	101,4
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora	4.433.515.194,00	4.545.981.365,11	102,5
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	5.041.529.746,00	4.922.717.810,38	97,6
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	41.685.199,00	39.805.502,10	95,5
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama	2.667.130,00	1.460.854,73	54,8
5.3.	Pomoći unutar opće države	4.997.177.417,00	4.881.451.453,55	97,7
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i duge naknade	64.493.896.477,00	64.660.805.237,96	100,3
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima. na temelju osiguranja	50.728.023.744,00	50.796.476.067,73	100,1
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	13.765.872.733,00	13.864.329.170,23	100,7
7.	Ostali rashodi	5.007.899.289,00	4.717.083.362,52	94,2
7.1.	Tekuće donacije	1.374.130.490,00	1.470.989.170,57	107,0
7.2.	Kapitalne donacije	656.628.554,00	599.003.318,14	91,2
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	200.722.586,00	228.618.586,81	113,9
7.4.	Izvanredni rashodi	230.000.000,00	0,00	0,0
7.5.	Kapitalne pomoći	2.546.417.659,00	2.418.472.287,00	95,0
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.759.529.494,00	1.485.978.176,55	84,5
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	63.991.646,00	58.851.940,22	92,0
9.	Rashodi za nabavu proizved.dugotrajne imovine	1.553.274.425,00	1.310.170.456,09	84,3
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	3.263.000,00	3.741.432,73	114,7
11.	Strateške zalihe	11.000.000,00	3.236.606,13	29,4
12.	Rashodi za dodat. ulaganja. na nefin...imovini	128.000.423,00	109.977.741,38	85,9
	Ukupno (I.+II.)	122.289.027.746,00	121.425.488.782,66	99,3

U strukturi izvršenih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 64.660.805.237,96 kn i čine 53,2% ukupno izvršenih rashoda.

Rashodi za zaposlene čine 18,8%, materijalni rashodi 7,2%, financijski rashodi 6,3%, a svi drugi rashodi (za nabavu nefinancijske imovine, subvencije, pomoći, donacije i ostali rashodi) 14,5% 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 su isplaćivana korisnicima na temelju prava koja su utvrđena propisima o mirovinskom osiguranju, te posebnim propisima u iznosu 34.887.507.794,35 kn. Naknade za zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, evidentirane u okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) iznose 21.335.645.465,94 kn.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge koji su izvršeni u iznosu 4.713.596.217,29 kn i čine 54,1% materijalnih rashoda. U strukturi rashoda za usluge, najviši udjel imaju intelektualne i osobne usluge 21,0%, usluge telefona, pošte i prijevoza 12,6%, računalne usluge 12,5%, te usluge zakupnine i najamnine 11,8%.

Financijski rashodi koji su izvršeni u iznosu 7.596.950.961,04 kn, se odnose na kamate za izdane vrijednosne papire u iznosu 5.737.602.376,05 kn, kamate za primljene zajmove u iznosu 1.359.989.628,69 kn, te druge financijske rashode u iznosu 499.358.956,30 kn. U odnosu na 2010., financijski rashodi su veći za 671.821.459,38 kn ili 9,7%. Rashodi za kamate izdanih obveznica su izvršeni u iznosu 4.997.945.353,27 kn, što je za 1.436.472.495,27 kn ili 40,3% više u odnosu na 2010., kada su iznosili 3.561.472.858,00 kn. Za izdane trezorske zapise su izvršeni rashodi za kamate u iznosu 739.657.022,78 kn, što je za 750.301.344,22 kn ili 50,3% manje u odnosu na 2010., kada su iznosili 1.489.958.367,00 kn. Rashodi za kamate za primljene kredite i zajmove u 2011. izvršeni su u iznosu 1.359.989.628,69 kn, što je više za 174.885.000,69 kn ili 14,8% u odnosu na prethodnu godinu, kada su iznosili 1.185.104.628,00 kn.

Rashodi za subvencije su izvršeni u iznosu 6.555.277.305,35 kn. Od ukupnih rashoda za subvencije, putem Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja isplaćeno je 3.687.312.711,57 kn (56,2% ukupnih rashoda za subvencije), a vrijednosno značajnije isplate se odnose na poticanje poljoprivredne proizvodnje i intervencije na tržištu 2.870.522.013,00 kn, te na investicijsku potporu u poljoprivredi i ribarstvu 539.224.083,12 kn. Rashodi za investicijsku potporu u poljoprivredi i ribarstvu su planirani u iznosu 310.000.000,00 kn, a su izvršeni više od planiranih za 229.224.083,12 kn ili 73,9%. Rashodi su evidentirani u iznosu većem od plana, jer su banke otkupile i isplatile potraživanja (faktoring) koja su korisnici potpora imali prema Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Dospijeće za navedena potraživanja je u 2012.

Putem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture su isplaćene subvencije za održavanje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa u iznosu 1.085.800.000,00 kn, poticanje redovitih pomorskih putničkih i brzobrodskih linija 382.794.417,00 kn, poticanje željezničkog putničkog prijevoza 360.000.000,00 kn, te za očuvanje prometne povezanosti regija - domaći linijski zračni prijevoz 87.000.000,00 kn.

Za program povlaštenog financiranja po kreditnim programima Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR), isplaćeno je 237.400.000,00 kn, razvoj i jačanje konkurentnosti industrije 109.199.999,98 kn, te za aktivnu politiku zapošljavanja 68.192.768,47 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države su izvršeni u iznosu 4.922.717.810,38 kn.

Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.625.016.316,07 kn, sredstva doznačena društvu Hrvatske ceste d.o.o. za financiranje građenja i održavanja javnih cesta 1.390.000.000,00 kn, tekuće pomoći područjima od posebnog državnog interesa 222.163.783,27 kn, kapitalne pomoći za program integralnog razvoja lokalne zajednice-EIB 129.968.453,25 kn, tekuće pomoći za programe i projekte znanstveno istraživačke djelatnosti 105.881.917,63 kn, kapitalne pomoći unutar opće države za Klinički bolnički centar Zagreb 77.739.999,99 kn, te za poticanje poduzetničke infrastrukture u iznosu 51.000.000,00 kn.

Vrijednosno značajnije tekuće donacije su dane putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa u iznosu 458.040.330,63 kn, Ministarstva financija 349.859.613,80 kn, te Ministarstva kulture 117.219.179,69 kn. Prema namjeni, vrijednosno značajnije tekuće donacije su dane za smještaj i prehranu studenata, te redovnu djelatnost sveučilišta, veleučilišta i visokih škola u iznosu 263.984.336,86 kn, na temelju međunarodnog sporazuma (Sveta Stolica i Republika Hrvatska) 245.000.000,00 kn, poticanje programa javnih potreba športa (HOO) 112.551.668,62 kn, za turističku promidžbu Republike Hrvatske 95.000.000,00 kn, te potpore političkim strankama 58.961.994,20 kn.

Rashodi za kapitalne donacije su izvršeni putem više ministarstava. Vrijednosno značajnije su doznačene putem Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva u iznosu 335.031.172,89 kn, Ministarstva kulture 141.411.020,52 kn i Ministarstva mora, prometa i infrastrukture 96.464.565,94 kn. Prema namjeni, vrijednosno značajnije kapitalne donacije isplaćene su za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi u iznosu 154.673.231,57 kn, obnovu u ratu oštećenih stambenih jedinica 133.111.349,46 kn, zaštitu i očuvanje spomenika kulture 60.318.908,42 kn.

Rashodi za kapitalne pomoći su izvršeni putem više ministarstava. Vrijednosno značajnija sredstva su putem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture doznačena društvu Hrvatske autoceste d.o.o. za financiranje građenja i održavanja javnih cesta u iznosu 1.390.000.000,00 kn, za osuvremenjivanje i izgradnju željezničke infrastrukture 195.850.000,00 kn i za modernizaciju željezničkih vozila 185.000.000,00 kn, te za poticanje stambene štednje putem Ministarstva financija 188.008.591,39 kn.

U okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine, vrijednosno značajniji rashodi su izvršeni za nabavu stambenih objekata u iznosu 306.457.644,34 kn, poslovnih objekata 303.624.832,73 kn, uredske opreme i namještaja 196.837.274,58 kn, medicinske i laboratorijske opreme 136.290.633,71 kn, za dodatna ulaganja na građevinskim objektima 106.066.345,78 kn, prijevozna sredstva u pomorskom i riječnom prometu 85.708.257,53 kn, prijevozna sredstva u cestovnom prometu 57.579.200,19 kn, opremu za održavanje i zaštitu 54.323.773,79 kn, te ulaganja u računalne programe u iznosu 39.383.288,98 kn.

b) Račun financiranja

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2011.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno	% ostvareno/ izvršeno
1	2	3	4	5
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	24.474.903.903,00	24.493.509.707,10	100,1
1.1.	Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	1.080.984.774,00	818.476.830,53	75,7
1.2.	Primici od izdanih vrijednosnih papira	20.679.623.745,00	19.300.265.700,01	93,3
1.3.	Primici od zaduživanja	2.714.295.384,00	4.374.767.176,56	161,2
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	11.741.093.044,00	12.683.568.396,32	108,0
2.1.	Izdaci za dane zajmove	1.233.123.500,00	1.842.897.991,00	149,4
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	558.713.244,00	556.000.700,21	99,5
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	1.901.024.933,00	1.794.821.269,53	94,4
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	8.048.231.367,00	8.489.848.435,58	105,5
3.	Promjena u stanju depozita	2.152.000.000,00	2.198.869.588,50	102,2
4.	Neto financiranje	14.885.810.859,00	14.008.810.899,28	94,1

Strategijom upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011. do 2013., koju je usvojila Vlada u veljači 2011., definirani su stanje i projekcije kretanja javnog duga, valutna, kamatna i ročna struktura državnog duga, te struktura prema vrsti instrumenta zaduživanja. Dane su osnovne smjernice upravljanja javnim dugom za navedeno razdoblje (doprinos stabilizaciji udjela javnog duga u BDP-u, produljenje prosječne ročnosti dospjeća i smanjenje udjela kratkoročnog duga u ukupnom iznosu duga, uvođenje mehanizma zaštite od valutnog rizika putem uvođenja instrumenata zaštite, razvoj krivulje prinosa na domaćem i vanjskim tržištima, te kontinuirani razvoj i unaprjeđenje domaćeg tržišta vrijednosnih papira). Određeni su strateški ciljevi u upravljanju javnim dugom i to smanjenje relativnog udjela kratkoročnog duga na 12,0% do 14,0% ukupnog duga, produljenje prosječne ročnosti dospjeća (sada iznosi 4,6 godina), te smanjenje troškova i rizika zaduživanja.

U 2011., radi povoljnih uvjeta kretanja tečaja USD i EUR te smanjenja izloženosti javnog duga u odnosu na promjenu tečaja USD, primijenjena je zaštita od valutnoga rizika i to za dolarsku obveznicu iz 2011. u trenutku izdavanja, odnosno za dolarsku obveznicu iz 2010., u srpnju 2011. Ostvareni su primici od zaduživanja zajmovima međunarodnih financijskih organizacija, institucija i tijela Europske unije, banaka i drugih financijskih institucija, izdavanjem obveznica, te kratkoročnim zaduživanjem (trezorski zapisi i kratkoročni krediti).

U ukupnim primicima, vrijednosno najznačajniji su primici od prodaje vrijednosnih papira u iznosu 19.300.265.700,01 kn, koji čine 78,8% ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja. Odnose se na primitke od tuzemnih obveznica u iznosu 5.972.578.200,00 kn te inozemnih obveznica u iznosu 13.327.687.500,01 kn.

U srpnju 2011., izdane su petogodišnje kunske obveznice u iznosu 1.500.000.000,00 kn, te desetogodišnje obveznice (dospijeva 16. srpnja 2022.), uz valutnu klauzulu u iznosu 600.000.000 EUR. U ožujku 2011. su izdane obveznice u iznosu 1.500.000.000 USD (dospijee glavnice 24. ožujka 2021.). Istodobno je provedena i transakcija zaštite od valutnog rizika, konverzija dolarskog zaduženja u EUR po tečaju 1,3875 USD za jedan EUR (ukupno 1.081.081.081,08 EUR). U srpnju 2011. su izdane državne euro obveznice u iznosu 750.000.000 EUR, s dospjećem u 2018.

Primici od zaduživanja (zajmovi) u iznosu 4.374.767.176,56 kn čine 17,9% ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja. Vrijednosno najznačajniji primitak u iznosu 1.106.092.500,00 kn se odnosi na Zajam za razvojnu politiku gospodarskog oporavka (ERDPL) od Svjetske banke u iznosu 150.000.000 EUR. Ugovor je zaključen u svibnju 2011., na rok 15 godina uz kamatnu stopu 2,505%, a zajam je u cijelosti povučen 30. lipnja 2011. Zajam je odobren na temelju mjera utvrđenih Programom gospodarskoga oporavka u cilju jačanja fiskalne održivosti kroz konsolidaciju javne potrošnje, te stvaranja poticajnog okruženja za rast privatnog sektora sa svrhom unaprjeđenja programa gospodarskih reformi, koje se Vlada obvezala poduzeti u srednjoročnom razdoblju kako bi povećala gospodarski rast i postigla napredak u pristupanju Europskoj uniji.

Osim dugoročnog zaduživanja, financiranje tekuće likvidnosti državnog proračuna u 2011. je ostvareno izdavanjem trezorskih zapisa i primljenim kratkoročnim kreditima financijskih i drugih institucija. U računu financiranja za 2011., kratkoročno zaduživanje od zajmova i trezorskih se zapisa evidentira prema neto principu, kao primitak ili kao izdatak, ovisno o učinku kratkoročnog zaduživanja koncem godine koji može biti u korist primitaka od zaduživanja ili izdataka (otplata). Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa u 2011. su ostvareni u iznosu 23.824.513.846,31 kn, izdaci za iskup trezorskih zapisa su izvršeni u iznosu 24.083.816.413,42 kn, te su neto izdaci koncem godine iznosili 259.302.567,11 kn. U 2011. ukupni primici od kratkoročnih zajmova tuzemnih banaka i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora su ostvareni u iznosu 14.752.125.997,07 kn, koliko su izvršeni i izdaci. Kratkoročnim zaduživanjem kod banaka i drugih financijskih institucija tijekom 2011., financiran je iznos koji nedostaje za izvršavanje rashoda državnog proračuna.

U ukupnim izdacima, vrijednosno najznačajniji su izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 8.489.848.435,58 kn, koji čine 66,9% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova. U ožujku 2011. u cijelosti su otplaćene euro obveznice serije III (izdane u ožujku 2001.) u iznosu 750.000.000 EUR ili 5.541.105.000,00 kn.

Obveznice za restrukturiranje gospodarstva iz 1991. u iznosu 24.500.000.000 HRD, izdane su za sanaciju bankarskog sustava, a kupci obveznica su bile uglavnom banke. Glavnica se svakih šest mjeseci uvećavala za indeks rasta proizvođačkih cijena u industriji, na što se primjenjivala kamatna stopa 5,0% godišnje. Krajnji rok za otkup obveznica je bio 20 godina, odnosno 2011.

Izdaci za otplatu navedenih obveznica su izvršeni u ukupnom iznosu 2.373.770.094,29 kn, od čega iz dugoročnog deviznog kredita 1.947.925.200,00 kn, a iz tekućeg proračuna 425.844.894,29 kn.

Izdaci za dane zajmove u iznosu 1.842.897.991,00 kn čine 14,5% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova. Vrijednosno najznačajniji izdaci u iznosu 1.543.629.122,02 kn se odnose na izdatke po osnovi isplaćenih jamstava.

Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova u iznosu 1.794.821.269,53 kn čine 14,2% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova. Odnose se na izdatke za otplatu glavnice primljenih zajmova međunarodnih financijskih organizacija, inozemnih vlada i drugih razina vlasti u iznosu 985.548.721,61 kn, otplatu glavnice primljenih zajmova od banaka i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 659.937.310,75 kn, otplatu glavnice primljenih zajmova od banaka i drugih institucija u javnom sektoru u iznosu 133.171.310,33 kn, te otplatu glavnice primljenih kredita od pravnih osoba izvan javnog sektora u iznosu 16.163.926,84 kn.

II. REVIZIJA ZA 2011.

Revizijom je obuhvaćen Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj).

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su:

- provjeriti funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola u okviru planiranja i izvršavanja državnog proračuna,
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka u skladu s planiranim,
- provjeriti zaduživanje i izdavanje jamstava, te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe,
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna, te
- izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011.

Područja revizije su definirana u skladu s ciljevima revizije.

Metode i postupci revizije

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

U pribavljanju revizijskih dokaza su korištene sljedeće metode: pregled i testiranje dokumentacije metodom slučajnog odabira, analitički postupci, te razgovori sa zaposlenicima koji su uključeni u poslovne procese i odgovorni za njihovo pravilno i zakonito izvršavanje. Provjereni su i sustavi unutarnjih kontrola u poslovnim procesima 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 2010.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010.

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 2011. je utvrđeno koji su nalozi i preporuke u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Preporuka i nalozi u postupku izvršenja:

- Tijekom 2011. Ministarstvo financija je poduzelo radnje, u okviru svojih nadležnosti, koje se odnose na uspostavu potrebnih kontrola i mjera s ciljem djelovanja na rizike u sustavu planiranja, izvršavanja i evidentiranja ovrha. U lipnju 2011. je sastavljen dokument Provođenje i evidentiranje ovrha na računu državnog proračuna, koji je rezultat analize cjelokupnog procesa izvršavanja ovršnih rješenja, s pregledom postupaka koje je provelo i nadalje provodi Ministarstvo financija i FINA, s ciljem ispravne evidencije ovrha na pozicijama proračunskih korisnika.

Također je u Uputama za izradu Prijedloga Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. i projekcija za 2013. i 2014., Ministarstvo financija upozorilo proračunske korisnike na nužnost realnog planiranja sredstava za izvršavanje pravomoćnih sudskih odluka u predmetima iz njihova djelokruga, radi izbjegavanja dodatnih troškova ovršnog postupka. Određeni broj rješenja o ovrhama koje donose nadležni sudovi nemaju oznaku RKP (iz Registra proračunskih korisnika), stoga i u slučaju realnog planiranja rashoda, ne mogu teretiti planirane pozicije proračunskih korisnika. Oznaku RKP je potrebno navoditi u tužbama, presudama, prijedlozima za ovrhu i rješenjima o ovrsi, za što je potrebna suradnja Ministarstva pravosuđa, nadležnih sudova i Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Označavanje rješenja na ovrhama je mjera kojom se može djelovati na uspostavu potrebnih kontrola u sustavu planiranja, izvršavanja i evidentiranja ovrha. Unatoč mjerama koje je Ministarstvo financija poduzelo u okviru svoje nadležnosti, vrijednost isplata po ovršnim rješenjima iz proračunske zalihe u 2011. koja se vode kao neprepoznati proračunski korisnici (bez oznake RKP-a iz Registra proračunskih korisnika) je iznosila 63.661.608,58 kn, što je u odnosu na 2010., kada su isplate iznosile 29.834.827,71 kn, više za 113,4%.

- Vezano uz nalog da se vjerske zajednice, odnosno njihove pravne osobe kao neprofitne organizacije, trebaju upisati u Registar neprofitnih organizacija Ministarstva financija, radi utvrđivanja obveznika predaje financijskih izvještaja u skladu s kriterijima propisanih Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 10/08, 7/09), u tijeku je dogovor mjerodavnih državnih tijela i predstavnika vjerskih zajednica o načinu, obliku i sadržaju izvještavanja. Navedena rješenja trebaju biti ponuđena u okviru Zakona o računovodstvu neprofitnih organizacija, čije se donošenje planira koncem 2012.
- Revizijom za 2010. je utvrđeno da je godišnja vrijednost novih financijskih jamstava bila viša u odnosu na vrijednost koja je utvrđena odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu. Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, godišnja vrijednost novih financijskih jamstava je određena u iznosu 4.900.000.000,00 kn. U 2011. je dano 6.775.039.656,00 kn jamstava, od čega se na dana jamstva kojima se financiraju nove aktivnosti (projekti) odnosi 4.070.461.866,00 kn, a na jamstva dana za kredite kojima se podmiruju obveze po ranije odobrenim kreditima 2.704.577.790,00 kn. Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna nije jasno određeno značenje pojma - nova financijska jamstva, stoga nije moguće potvrditi je li vrijednost danih državnih jamstava u 2011., u okvirima propisanih ograničenja.

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

- Obavljenom revizijom za 2010. je utvrđeno da u Glavnoj knjizi državnog proračuna nema podataka o potraživanjima za prihode državnog proračuna koji se odnose na poreze, doprinose, carine, posebne poreze i drugo.

Carinska uprava je u svojoj Glavnoj knjizi (financijskim izvještajima), po prvi puta za 2011., evidentirala potraživanja za poreze (porez na dodanu vrijednost pri uvozu, porez na promet, posebni porezi i trošarine-uvozna i tuzemna davanja, porez na međunarodnu trgovinu), te carine i carinske pristojbe u ukupnom iznosu 2.110.664.894,61 kn, što je iskazano i u konsolidiranim financijskim izvještajima državnog proračuna za 2011. Potraživanja za poreze i doprinose iz nadležnosti drugih proračunskih korisnika, i nadalje nisu iskazana u financijskim izvještajima proračunskih korisnika, odnosno državnog proračuna.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna za 2011., također nema podataka o državnoj imovini u vlasništvu Republike Hrvatske, a unos podataka je uvjetovan uspostavom Registra državne imovine, koji je u nadležnosti Agencije za upravljanje državnom imovinom.

Normativni akti koji detaljno određuju način davanja državnih jamstava, metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata, odgodu plaćanja, obročnu otplatu, odnosno otpis potraživanja, izobrazbu u području javnih financija, te sadržaj i obveznike izrade polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna (ukupno pet propisa), nisu doneseni.

Namjenski i vlastiti prihodi za koje prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna ne postoji obveza uplate na račun državnog proračuna, nisu evidentirani u izvještajnom sustavu državnog proračuna, kao ni rashodi financirani navedenim prihodima.

- Iako je Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2011. (Narodne novine 29/11) značajno izmijenjena visina izdvajanja za pojedine organizacije i programe u cilju smanjenja neutrošenih sredstava, koncem 2011. neutrošena sredstava od prihoda od igara na sreću su iznosila 115.437.927,00 kn. Aktivnosti na izmjenama Zakona o igrama na sreću (Narodne novine 87/09) u cilju smanjenja propisanih 50,0% izdvajanja naknada od priređivanja igara na sreću za financiranje programa i organizacija koje promiču razvoj športa, borbu protiv zlouporabe droga, koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću, tehničkom kulturom, odgojem djece i mladih i drugo, nisu poduzete.
- Na prijedlog da se osiguraju organizacijske i administrativne pretpostavke za uspostavu učinkovitog i djelotvornog sustava evidencija o potraživanjima i obvezama državnog proračuna na temelju prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, nisu poduzete potrebne radnje. Naknada za vođenje poslova u vezi prodaje stanova koju banka naplaćuje nije ugovorena, a aktivnosti u cilju organiziranja navedenih poslova na drugačiji način, nisu pokrenute.
- Odluka o provedbi mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije građanima i kućanstvima (Narodne novine 75/08, 83/09, 81/10 i 148/10) primjenjivala se do konca lipnja 2011., a Odluka o provedbi posebne mjere za ublažavanje porasta cijena prirodnog plina u kućanstvima u 2010. godini (Narodne novine 158/09), do konca 2011.
S obzirom da materijalni sadržaj knjigovodstvenih isprava koje su dostavljali distributeri električne energije i plina u 2010. nije u potpunosti odražavao nastale poslovne događaje, Državni ured za reviziju je predložio provesti kontrolne postupke koji su predviđeni odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10). Ministarstvo financija nije postupilo po danom prijedlogu.
- Nadležna ministarstva i Državna uprava za zaštitu i spašavanje su dostavili Ministarstvu financija konsolidirana izvješća o korištenju sredstava doznačenih za financiranje decentraliziranih funkcija u propisanom roku.
Prema obrađenim podacima Ministarstva financija, obveze za povrat neutrošenih sredstava koncem veljače 2011. iznosile su 192.876.360,52 kn, a početkom svibnja 2012. su iznosile 386.076.637,98 kn (vrijednosno značajnije obveze se odnose na gradove Zagreb u iznosu 374.052.144,60 kn i Gračac u iznosu 2.142.635,84 kn). Tijekom 2011. nisu poduzimane potrebne mjere u cilju povrata neutrošenih sredstava u državni proračun, odnosno više ostvarenih od minimalnog standarda propisanog za financiranje decentraliziranih funkcija.
- Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna se utvrđuje iznos do kojega se Vlada može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala. Primici od zaduživanja u 2011. veći su od iznosa utvrđenog Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu. Obavljenom revizijom za 2010. ukazano je na nepotpunost podataka u Wallstreet Suite informacijskom sustavu za evidentiranje zajmova, što je utvrđeno i u 2011.
- Sredstva proračunske zalihe u 2011., kao i prethodne godine, dijelom su korištena i za financiranje rashoda koji nisu bili hitni, odnosno, bili su predvidivi, s obzirom da su izvršavani i ranijih godina.

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

Nalaz za 2011.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na računovodstvo državnog proračuna, financijsko izvještavanje, prihode, rashode, račun financiranja, državna jamstva i proračunsku zalihu.

1. Računovodstvo državnog proračuna

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

Jedno od osnovnih proračunskih pravila u evidentiranju poslovnih promjena je modificirano računovodstveno načelo, koje podrazumijeva priznavanje prihoda u trenutku raspoloživosti i rashoda trenutkom nastanka poslovnog događaja. Modificirano načelo priznavanja prihoda i rashoda se primjenjuje u računovodstvu proračunskih korisnika. Glavnu knjigu državnog proračuna informatički podržava SAP sustav koji je transakcijski (gotovinsko načelo priznavanja rashoda) u koji se ručno unose podaci iz računovodstvenih sustava proračunskih korisnika na temelju zahtjeva za plaćanje.

Glavne knjige proračunskih korisnika u koje se unose rashodi prema nastanku događaja, do konca 2010. nisu bile informatički (automatski prijenos podataka) povezane s Glavnom knjigom državnog proračuna. 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. 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. 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. U 2011. je nastavljena integracija područnih riznica s informacijskim sustavom Državne riznice u okviru koje su povezani sustavi područnih riznica Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva i Ministarstva unutarnjih poslova. Koncem 2011. je započeo projekt integracije područne riznice Carinske uprave s informacijskim sustavom Državne riznice. Svi drugi korisnici su u obvezi unositi rashode (obveze) koje evidentiraju u svojim računovodstvenim sustavima paralelno u SAP sustav, do trenutka kad će biti obuhvaćeni integracijskim procesom. Nastavkom realizacije spomenutog procesa postiže se cjelovitost i točnost podataka o obvezama u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Dio podataka o obvezama još uvijek se ručno evidentira na temelju podataka unutarnjih ustrojstvenih jedinica Ministarstva financija, odnosno podataka koje proračunski korisnici dostavljaju Ministarstvu financija.

Jedna od prioritetnih mjera koja je utvrđena dokumentom Strategija unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007.-2011. je povezivanje izdvojenog informacijskog sustava za evidentiranje i upravljanje javnim dugom Wallstreet Suite (ranije TREMA) sa SAP sustavom, odnosno Glavnom knjigom državnog proračuna.

Projekt povezivanja spomenutih sustava je započeo u siječnju 2007. Cilj projekta je dvosmjerna razmjena podataka između sustava za upravljanje javnim dugom Wallstreet Suite (dalje u tekstu: WSS) i SAP sustava Državne riznice. U WSS-u se vode podaci o svim oblicima zaduživanja.

U 2011. je uspostavljen automatski prijenos podataka o obvezama iz WSS sustava u SAP sustav, osim obveza koje se odnose na zajmove međunarodnih financijskih institucija. Podaci o navedenim obvezama se unose u SAP sustav ručno i to na temelju podataka korisnika zajmova, koji se naknadno provjeravaju i usklađuju s podacima nadležne organizacijske jedinice Ministarstva financija. Automatski prijenos podataka o plaćanjima (podmirenju obveza) iz SAP sustava u WSS nije uspostavljen. Obveze u WSS-u se automatski zatvaraju po dospijeću, a naknadno se obavlja usklađivanje s obvezama evidentiranim u SAP sustavu. S obzirom na vrijeme trajanja provedbe projekta, projektni ciljevi automatske razmjene podataka između navedenih sustava su trebali biti realizirani.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna i proračunskih korisnika nema podataka o potraživanjima za prihode koji su na temelju zakona prihodi državnog proračuna (porezi, doprinosi, posebni porezi i drugo). Carinska uprava je u svojoj Glavnoj knjizi (financijskim izvještajima) po prvi puta za 2011. evidentirala potraživanja za poreze (porez na dodanu vrijednost pri uvozu, porez na promet, posebni porezi i trošarine-uvozna i tuzemna davanja, porez na međunarodnu trgovinu), te carine i carinske pristojbe u ukupnom iznosu 2.110.664.894,61 kn, što je iskazano i u konsolidiranim financijskim izvještajima za državni proračun 2011. Potraživanja za poreze i doprinose iz nadležnosti drugih proračunskih korisnika i nadalje nisu iskazana u financijskim izvještajima proračunskih korisnika, odnosno državnog proračuna.

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 računa Državne riznice te se 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 proračunskih korisnika za koje prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna ne postoji obveza uplate na račun državnog proračuna, ne evidentiraju se u izvještajnom sustavu državnog proračuna, 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, iskazani su u financijskim izvještajima proračunskih korisnika, odnosno u konsolidiranim financijskim izvještajima središnjeg proračuna. Prihodi proračunskih korisnika koji se ne uplaćuju na račun državnog proračuna, ostvareni su u iznosu 1.648.889.641,00 kn.

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

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 40. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka ne odnosi se na: znanost, visoko obrazovanje, zdravstvene ustanove, pravosuđe, sustav izvršenja sankcija, ustanove kulture, Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo i Hrvatsku poljoprivrednu agenciju. 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.

Odredbom članka 42. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, propisano je da se obveze uplate vlastitih prihoda ne odnose na: znanost, visoko obrazovanje, zdravstvene ustanove, ustanove socijalne skrbi, sustav izvršenja sankcija, ustanove kulture, Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo, Hrvatsku poljoprivrednu agenciju i Hrvatski hidrografski institut.

U procese planiranja i izvještavanja državnog proračuna je potrebno uključiti prihode i rashode proračunskih korisnika koji su izuzeti od uplata na račun državnog proračuna. Unosom podataka koji se odnose na spomenute prihode, odnosno rashode, postiže se potpunost izvještajnog sustava državnog proračuna.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna, također nema podataka o državnoj imovini. Podaci o imovini se evidentiraju u bilančnim, izvanbilančnim i analitičkim evidencijama nadležnih korisnika i Agencije za upravljanje državnom imovinom.

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. 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. Agencija ne dostavlja popis državne imovine, s obzirom da spomenuti Registar nije uspostavljen.

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 2012.) je doneseno osam 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), Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11) i Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava (Narodne novine 27/11).

Normativni akti koji detaljno određuju način davanja državnih jamstava, metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata, odgodi plaćanja, obročnoj otplati, odnosno otpisu potraživanja, izobrazbi u području javnih financija, te o sadržaju i obveznicima izrade polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna (ukupno pet propisa), nisu doneseni.

Državni ured za reviziju predlaže ubrzati radnje na realizaciji projekta automatskog povezivanja informacijskih sustava za evidentiranje i upravljanje javnim dugom WSS i SAP sustava, odnosno Glavne knjige državnog proračuna.

Potrebno je pokrenuti aktivnosti u cilju uključivanja podataka o prihodima koji su izuzeti od uplate na račun državnog proračuna, podataka o državnoj imovini i dijelu potraživanja za prihode državnog proračuna, u izvještajni sustav državnog proračuna. Nadalje nalaže donijeti sve provedbene proračunske propise u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- 1.2. *Ministarstvo financija obrazlaže da su odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna određenja izuzeća od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda u državni proračun za pojedine grupe proračunskih korisnika treće razine. Prema odredbama Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka ne odnosi se na: znanost, visoko obrazovanje, zdravstvene ustanove, pravosuđe, sustav izvršenja sankcija, ustanove kulture, Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo i Hrvatsku poljoprivrednu agenciju, a obveza uplate donacija i pomoći, ne odnosi se na ustanove socijalne skrbi, sustav izvršenja sankcija, ustanove kulture, Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo, Hrvatsku poljoprivrednu agenciju i hrvatski hidrografski institut. Cilj je da svi prihodi proračunskih korisnika državnog proračuna budu obuhvaćeni proračunom, kao i naprijed navedene iznimke. Međutim, postojeća informacijska infrastruktura to ne podržava.*

Bez spomenute infrastrukture nije moguće postići navedeni cilj, jer nije dovoljno planirati prihode korisnika i evidentirati ih u Glavnoj knjizi državnog proračuna temeljem prikupljenih izvještaja korisnika, već je potrebno pratiti i njihovu naplatu, a u skladu s naplatom omogućiti podmirivanje obveza koje se financiraju navedenim izvorima. Odredbama Zakona o proračunu predviđena su i pravila za izvršavanje proračuna po izvorima financiranja. Za uplaćene i prenesene, a neplanirane ili manje planirane pomoći, donacije, prihode za posebne namjene i namjenske primitke od zaduživanja, korisnik može preuzeti i plaćati obveze samo u visini stvarno uplaćenih, odnosno raspoloživih sredstava.

Nadalje navodi, da u dijelu izvršavanja državnog proračuna je važno omogućiti prijenos ostvarenih, a neutrošenih prihoda za posebne namjene, iz jedne u drugu proračunsku godinu, što je za korisnike vezane uz SAP sustav Državne riznice, podržano samim sustavom. Nadalje se obrazlaže da je IBRD odobrila darovnicu za financiranje novog projekta, kojim bi se analiziralo trenutačno stanje financijsko-informacijskih sustava proračunskih korisnika državnog proračuna treće razine, a za koje su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna propisana spomenuta izuzeća. Uz analizu, očekuje se i predlaganje mogućih tehničkih rješenja integracije informacijskih sustava navedenih korisnika, uz okvirnu procjenu financijskog učinka takvih rješenja, što bi u konačnici omogućilo uključivanje izuzetih prihoda proračunskih korisnika u državni proračun. Ujedno bi se omogućilo kontinuirano praćenje financiranja proračunom planiranih aktivnosti i projekata iz spomenutih izvora.

Vezano uz evidentiranje podataka o državnoj imovini, Ministarstvu financija je odobrena darovnica IBRD-a za projekt Računovodstvo državne imovine, koji je u tijeku. Rezultati projekta bi trebali, između ostaloga, definirati metodologiju za sveobuhvatno vrednovanje i evidentiranje državne imovine, te njeno iskazivanje u Registru državne imovine, kao i metodologiju za osiguranje cjelovitih knjigovodstvenih podataka o državnoj imovini u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Pored navedenoga, očekuju se i prijedlozi o načinu na koji će Agencija za upravljanje državnom imovinom zahtijevati podatke od korisnika (početno stanje i promjene vrijednosti imovine), radi unosa u Registar državne imovine, u dijelu koji se odnosi na cjelovitost Glavne knjige državnog proračuna.

Nadalje se navodi da je Prijedlog uredbe o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja ili obročnu otplatu duga, te prodaju, otpis, ili djelomičan otpis potraživanja, izrađen i upućen na mišljenje svim tijelima, u skladu s Poslovníkom Vlade. Nakon pribavljenog mišljenja, Prijedlog uredbe će se doraditi u skladu s prihvaćenim prijedlozima i primjedbama, te uputiti u daljnju proceduru. Donošenje uredbe je predviđeno do konca lipnja, a stupanje na snagu 1. srpnja 2012.

2. Financijsko izvještavanje

- 2.1. Obveza sastavljanja financijskih izvještaja za proračun i proračunske korisnike te sadržaj (stanje, struktura, promjene u vrijednosti i obujmu imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda, rashoda, primitaka i izdataka) propisani su odredbom članka 105. Zakona o proračunu. Oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju i rokovi, propisani su Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Obveza konsolidacije financijskih izvještaja te razina na kojoj se obavlja, propisani su odredbama članka 107. Zakona o proračunu. Ministarstvo financija konsolidira financijske izvještaje proračunskih korisnika državnog proračuna s financijskim izvještajima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, te sastavlja konsolidirani financijski izvještaj središnjeg proračuna. Konsolidirani financijski izvještaji proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave konsolidiraju se s financijskim izvještajima izvanproračunskih korisnika na lokalnoj razini. Konsolidirani financijski izvještaji na državnoj razini konsolidiraju se s izvještajima na lokalnoj razini s ciljem sastavljanja konsolidiranog financijskog izvještaja opće države.

Da bi se svi subjekti koji ulaze u opću državu (opći proračun) mogli povezati i konsolidacijom kroz izvještajni sustav dati informacije o poslovnim događajima u općem proračunu kao cjelini, pravilnicima su propisani jedinstveni računski plan, računovodstvena metodologija i analitički okvir financijskog izvještavanja.

Dosljedna primjena propisanog računskog plana, provedbenih propisa te jedinstvene metodologije, pretpostavka je kvalitetne konsolidacije, a rizik pojave nerealno iskazanih konsolidiranih podataka izravno je vezan uz činjenicu da se konsolidiraju nerevidirani financijski izvještaji, kako na razini razdjela, tako i nižim proračunskim razinama. Ukupni rashodi u konsolidiranom Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima državnog proračuna, iskazani su u značajno manjem iznosu nego u Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna i Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima državnog proračuna, iz čega proizlazi da pojedini konsolidirani financijski izvještaji razdjela na temelju kojih se sastavljaju konsolidirani financijski izvještaji države, nisu cjeloviti, odnosno ne obuhvaćaju financijske izvještaje svih proračunskih korisnika unutar razdjela. U konsolidiranom financijskom izvještaju razdjela Ministarstva zdravstva nisu uključeni ukupni rashodi zdravstvenih ustanova (kojih je osnivač Republika Hrvatska) prema ekonomskoj klasifikaciji, nego samo transferi putem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

Prema Pravilniku o financijskom izvještavanju o proračunskom računovodstvu, Ministarstvo financija predaje konsolidirani financijski izvještaj općeg proračuna za proračunsku godinu Državnom uredu za reviziju, a propisani rok sastavljanja je 30. travnja tekuće za prethodnu godinu.

U pravilu se konsolidiraju Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o novčanim tijekovima, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji i Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine.

Potpunost i točnost iskazanih podataka na svim razinama konsolidacije je uvjetovana potpunošću i točnošću podataka u financijskim izvještajima koji se konsolidiraju. Nepotpunost podataka u konsolidiranim financijskim izvještajima na razini središnjeg proračuna i središnje države očekivana je u okviru bilančnih pozicija nefinancijske i financijske imovine (dugotrajna imovina, potraživanja za prihode državnog proračuna). Potraživanja za prihode državnog proračuna koji su klasificirani kao opći prihodi i primici, među kojima su vrijednosno najznačajnija potraživanja za poreze, doprinose (za mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, za zapošljavanje), namjenske prihode (prihodi od igara na sreću, spomenička renta), nisu iskazani u financijskim izvještajima proračunskih korisnika koji utvrđuju obvezu (obračun) i odgovorni su za potpunu i pravodobnu naplatu (Porezna uprava Ministarstva financija), kao ni u financijskim izvještajima nadležnih proračunskih korisnika. Stoga su i rezultati konsolidacije bilančnih stavki nepotpuni. Nadležnosti u evidentiranju potraživanja za navedene prihode u poslovnim knjigama, odnosno financijskim izvještajima je potrebno utvrditi proračunskim propisima.

Potpunost broja upisanih korisnika u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, također je jedan od uvjeta kvalitetne konsolidacije. Pravilnikom o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 128/09), (dalje u tekstu: Pravilnik o registru), propisani su kriteriji upisa u registar. Odredbom članka 4. Pravilnika o registru je propisano da su proračunski korisnici državnog proračuna, oni kojih je osnivač Republika Hrvatska i koji ostvaruju prihode iz državnog proračuna i/ili temeljem javnih ovlasti, zakona i drugih propisa, pri čemu ti prihodi iznose 50,0% ili više od ukupnih prihoda.

Odredbom članka 5. Pravilnika o registru je propisano da su izvanproračunski korisnici državnog proračuna i izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, oni korisnici u kojima Republika Hrvatska i/ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje, kojima su jedan od izvora financiranja doprinosi i/ili namjenski prihodi, te koji su navedeni u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

S obzirom da pojedine pravne osobe (lučke uprave) na državnoj i lokalnoj razini ispunjavaju navedene kriterije, a nisu upisane u registar, potrebno je poduzeti radnje u cilju redefiniranja njihova statusa, čime će se postići i potpunost konsolidiranih financijskih izvještaja.

Odredbama Zakona o proračunu je propisano da proračunsko računovodstvo primjenjuju proračuni i proračunski korisnici na državnoj i lokalnoj razini, a izvanproračunski korisnici primjenjuju proračunsko računovodstvo samo u pogledu financijskog izvještavanja.

Izvanproračunski korisnici na državnoj i lokalnoj razini vode poslovne knjige primjenom različitih računovodstvenih sustava (proračunski, poduzetnički i neprofitni).

Odluka o primjeni odgovarajućeg računovodstvenog sustava u vođenju poslovnih knjiga izvanproračunskih korisnika u pravilu treba biti uvjetovana specifičnošću poslovanja, a primjena proračunskih pravila i načela u financijskom izvještavanju je obvezna za sve izvanproračunske korisnike i to radi konsolidacije financijskih izvještaja na razini opće države. Rizik pojave nerealno iskazanih podataka u konsolidiranim financijskim izvještajima raste proporcionalno s brojem izvanproračunskih korisnika koji primjenjuju računovodstvena pravila i načela različita od proračunskih. Utvrđeno je da pojedine pravne osobe (izvanproračunski korisnici državnog proračuna) koje imaju svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima, a financiraju programe i projekte prihodima po posebnim propisima, primjenjuju različite računovodstvene sustave. Primjerice, Hrvatske vode čiji izvor financiranja programa su prihodi po posebnim propisima, u vođenju poslovnih knjiga primjenjuju neprofitno računovodstvo. Izvor financiranja programa Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, također su prihodi po posebnim propisima, a u vođenju poslovnih knjiga primjenjuje proračunsko računovodstvo.

Mogućnost pojave nerealno iskazanih podataka u konsolidiranim financijskim izvještajima zbog primjene različitih računovodstvenih sustava u vođenju poslovnih knjiga, nepotpunost iskazivanja pojedinih bilančnih stavki u financijskim izvještajima, nepotpun broj financijskih izvještaja koji se konsolidiraju (posljedica nepotpunosti registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika), ima za posljedicu donošenje pogrešnih zaključaka kod korisnika navedenih informacija.

Odredbom članka 110. Zakona o proračunu, je propisano da Ministarstvo financija izrađuje godišnji izvještaj o izvršenju proračuna i dostavlja ga Vladi do 1. svibnja tekuće za prethodnu godinu koji Vlada podnosi Hrvatskom saboru na donošenje do 1. lipnja tekuće za prethodnu godinu.

Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna je propisan odredbom članka 108. Zakona o proračunu, a sadrži: prikaz ukupnih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka na razini odjeljka ekonomske klasifikacije, posebni dio proračuna po organizacijskoj i programskoj klasifikaciji, izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, izvještaj o korištenju proračunske zalihe, izvještaj o državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, te obrazloženje makroekonomskih pokazatelja.

Rashodi i izdaci u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2011. su iskazani primjenom gotovinskog načela (podmirene obveze), pri čemu nema podataka o nepodmirenim obvezama proračunskih korisnika. Također nema podataka o stanju duga države i potencijalnom dugu (aktivna jamstva), potraživanjima i državnoj imovini.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je u cilju potpunog informiranja, godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna potrebno upotpuniti podacima o državnom dugu, potraživanjima, obvezama i imovini. U cilju otklanjanja rizika pojave nerealno iskazanih podataka zbog primjene različitih računovodstvenih sustava u vođenju poslovnih knjiga izvanproračunskih korisnika, potrebno je u svim slučajevima gdje je to moguće, primijeniti istovjetna proračunska pravila i metodologiju.

Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika je potrebno upotpuniti upisom svih subjekata koji ispunjavaju propisane kriterije. Nadležnosti u evidentiranju potraživanja za prihode državnog proračuna je potrebno utvrditi proračunskim propisima.

- 2.2. *Vezano uz mišljenje Državnog ureda za reviziju da je u cilju potpunog informiranja, Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna potrebno upotpuniti podacima o državnom dugu, potraživanjima, obvezama i imovini, Ministarstvo financija navodi da se u skladu s mjerama iz Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012. do 2013., obvezalo poboljšati sadržaj i transparentnost proračunskih dokumenata. U mjeri 1. Akcijskog plana, navedeno je da će prijedlog državnog proračuna biti dopunjen, između ostaloga, i podacima o stanju duga na početku i na koncu proračunske godine, strukturom javnog duga za proračunsku i prethodnu godinu, kao i dospjelim obvezama sa stanjem na dan 30. lipnja, te informacijama o uvjetnim obvezama za proračunsku godinu (jamstvima).*

U cilju otklanjanja rizika iskazivanja nerealnih podataka zbog primjene različitih računovodstvenih sustava u vođenju poslovnih knjiga izvanproračunskih korisnika, Ministarstvo financija izjavljuje da će uputiti prijedlog nadležnom ministarstvu da Hrvatske vode od 1. siječnja 2013. primjenjuju proračunsko računovodstvo (do sad su primjenjivali odredbe Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija), kako bi podaci iskazani u knjigovodstvenim evidencijama i financijskim izvještajima bili realniji, a konsolidacija sa stavkama državnog proračuna, jednostavnija.

Vezano uz primjedbu da pojedine pravne osobe (lučke uprave) na državnoj i lokalnoj razini nisu upisane u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika, unatoč ispunjavanju kriterija propisanih Pravilnikom o registru, Ministarstvo financija je suglasno da je potrebno poduzeti radnje u cilju redefiniranja njihovog statusa.

Nadalje se obrazlaže da je odredbom članka 47. Zakona o proračunu, propisana obveza praćenja prihoda, pa tako i potraživanja, i to na način da su proračunski korisnici odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Ministarstvo financija je uputilo proračunske korisnike državnog proračuna na način praćenja prihoda iz svoje nadležnosti na temelju izvještaja FINA-e, okružnicom pod nazivom Praćenje prihoda na računu državnog proračuna prema nadležnosti proračunskih korisnika, od 17. listopada 2011.

3. Prihodi

- 3.1. Naplata i prikupljanje prihoda državnog proračuna su propisani Zakonom o proračunu, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama, Naredbom o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba (Narodne novine 137/11), te drugim propisima.

Državnim proračunom za 2011., prihodi su planirani u iznosu 107.403.216.887,00 kn, ostvareni su u iznosu 107.416.677.883,38 kn, što je u okviru plana. Odnose se na porezne prihode u iznosu 61.088.579.331,62 kn (56,9%) i neporezne prihode u iznosu 46.328.098.551,76 kn (43,1%). Porezni prihodi obuhvaćaju poreze, trošarine i carine. Neporezni prihodi obuhvaćaju doprinose, pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna, prihode od imovine, prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, prihode od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga, prihode od donacija (vlastiti prihodi), kazne, upravne mjere i ostale prihode, te prihode od prodaje nefinancijske imovine.

- Prihodi od koncesija

Prihodi od koncesija su neporezni prihodi, evidentiraju se u okviru prihoda od imovine, a prema klasifikaciji izvora pripadaju općim приходima i primicima koji se uplaćuju na račun državnog proračuna.

Postupci davanja koncesija, prestanak koncesija, pravna zaštita u postupcima davanja i prestanka koncesija, politika koncesija i druga pitanja u vezi s koncesijama, uređena su Zakonom o koncesijama (Narodne novine 125/08) i Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra koncesija (Narodne novine 9/09).

Politika koncesija, u smislu Zakona o koncesijama, predstavlja sve mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održanju učinkovitog sustava davanja koncesija te ustroj i vođenje Registra koncesija (dalje u tekstu: Registar). Zakon o koncesijama se primjenjuje na sva pitanja vezana uz koncesije u Republici Hrvatskoj, te utvrđuje koordinativnu ulogu Ministarstva financija u pogledu nadzora nad davateljima koncesija i koncesionara.

Prema odredbi članka 44. Zakona o koncesijama, Registar je jedinstvena elektronička evidencija koncesija danih na području Republike Hrvatske i vodi ga Ministarstvo financija. Vođenje Registra znači prikupljanje i evidenciju podataka iz koncesijske dokumentacije, pohranu podataka, upravljanje bazom podataka, osiguranje dostupnosti podacima te zaštitu baze podataka i dokumenata pohranjenih u arhivu. Ustrojen je u skladu s Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra koncesija (dalje u tekstu: Pravilnik). FINA obavlja poslove održavanja i upisa ugovora na temelju ugovornog odnosa s Ministarstvom financija.

Prema evidenciji Registra, na dan 20. siječnja 2012., evidentirano je ukupno 13 522 ugovora, od kojih je 9 461 aktivan. Ministarstvo financija ima uvid u sve podatke Registra, a davateljima koncesija je omogućen pregled podataka iz svih pojedinačnih ugovora o koncesiji za koje su nadležni. Koncesionaru je omogućen pregled podataka iz svih njegovih ugovora o koncesiji. Uvid u podatke iz Registra je omogućen davateljima koncesija putem web servisa Registra, uz korištenje SMART kartice.

Osim uvida u podatke o uplatama po pojedinom koncesionaru, davateljima koncesija je omogućen ispis obrazaca Obavijest o upisu u Registar, Obavijest o zaprimljenoj i/ili netočnoj dokumentaciji, te Obavijest o dospjeloj nepodmirenoj naknadi za koncesiju, za one koncesionare kojima je utvrđen dug.

Prema Pravilniku, subjekti upisa u Registar su koncesionar i davatelj koncesije. Obveznik predaje podataka i dokumentacije u Registar je davatelj koncesija. Nakon zaključenja ugovora o koncesiji, davatelj koncesije dostavlja Ministarstvu financija ugovor o koncesiji i obrazac Prijavu za upis (obrazac UK) u papirnatom obliku, koji se urudžbiraju, kopiraju i dostavljaju FINA-i radi unosa u Registar. O izvršenom upisu ugovora, Ministarstvo financija izvješćuje davatelja koncesije i koncesionara dostavom Obavijesti o upisu u Registar u papirnatom obliku, iako je davatelju koncesije omogućeno tiskanje navedene obavijesti. Podaci u Registru se mogu mijenjati samo na zahtjev davatelja koncesije, odnosno za sve nastale promjene davatelj je dužan dostaviti obrazac UP i pravni akt kojim potvrđuje zahtjev za promjenama. Utvrđeno je da pojedini davatelji koncesija ne dostavljaju svu potrebnu dokumentaciju za unos ugovora u Registar koja je propisana Pravilnikom.

Utvrđeno je da Registar ne sadrži podatke o koncesijskim ugovorima za obavljanje lučkih i ostalih gospodarskih djelatnosti, koji su u nadležnosti lučkih uprava. Način i uvjeti izdavanja koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti su određeni Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine 158/03, 141/06, 38/09) te Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (Narodne novine 23/04, 101/04, 39/06 i 63/08).

Naknade od koncesija iz članka 66. stavka 5. točke 1., 2., 3. i 4. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, prihod su lučkih uprava.

S obzirom da se lučke uprave osnivaju na državnoj i lokalnoj razini i da prihodi od spomenutih koncesija pripadaju lučkim upravama, radi cjelovitosti sustava koncesija, sve potrebne podatke o zaključenim koncesijskim ugovorima je potrebno unijeti u Registar.

Na obrascu Obavijest o upisu su programski tiskani podaci o dodijeljenom identifikacijskom broju (ID) i broju uplatnog računa s pozivom na broj odobrenja na koji se uplaćuje ugovorena naknada. Koncesionar je dužan plaćati novčanu naknadu za koncesiju u iznosu i na način kako je to određeno ugovorom o koncesiji na uplatni račun s oznakom poziva na broj, koji mu je dodijeljen na temelju Obavijesti o upisu u Registar. Ukoliko koncesionar ne uplati koncesijsku naknadu u skladu s dodijeljenim ID brojem, uplaćeni iznos koncesijske naknade ne evidentira se u Registru, a davatelj koncesija je dužan dostaviti ispunjen obrazac Specifikacija u kojem se iskazuje izvršena uplata i obavijestiti korisnika koncesije o ispravnom načinu uplate koncesijske naknade.

Ovlašteni zaposlenici Ministarstva financija i davatelji koncesije, na temelju podataka iz izvještajnog sustava o svakom pojedinom koncesionaru, imaju mogućnost tiskanja Obavijesti o dospjeloj, nepodmirenoj naknadi za koncesiju, u kojoj se iskazuju podaci o ukupnom dugu na određeni dan.

Ukoliko koncesionar ne podmiruje svoje ugovorne obveze, FINA programski obračunava kamate na iznos duga. Ako koncesionar nije podmirio dug iz prethodnog razdoblja, svakom sljedećom uplatom najprije se podmiruje zaostali dug po redosljedu dospijuća, i to tako da se prvo podmiruje iznos obračunane zakonske zatezne kamate za pojedini obrok, a zatim iznos obroka.

Revizijom je utvrđeno da postoji nejednakost iskazanih uplata koje se vode u Registru u odnosu na podatke o prihodima od naknada za koncesije evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Unos podataka u Registar i Glavnu knjigu državnog proračuna u nadležnosti je FINA-e. Za 2011. u Registru su evidentirani prihodi od naknada za koncesije u iznosu 381.411.357,34 kn. Prema podacima FINA-e, u istom razdoblju u državni proračun su uplaćeni prihodi u iznosu 740.159.032,24 kn, odnosno u Registru je iskazano manje uplaćenih prihoda za 358.747.674,90 kn.

Odredbom članka 41. Zakona o koncesijama, propisano je da je davatelj koncesija dužan kontinuirano nadzirati rad koncesionara i izvršavanje njegovih obveza iz ugovora o koncesiji, te redovito pratiti izvršavanje svih uplata u skladu s ugovorom o koncesiji.

Registar ne omogućava uvid u stanje duga koncesionara na dan prije tekućeg datuma (povijesni podatak), zbog čega je otežano praćenje naplate. Prema podacima iz Registra, dug na dan 3. veljače 2012. iznosi 197.485.650,56 kn. Na davatelje koncesije Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva se odnosi 84.334.465,28 kn, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva 51.971.645,99 kn, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture 29.229.380,55 kn, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja 22.332.699,65 kn i druge davatelje koncesija 9.617.459,09 kn. U slučaju nepodmirenih dugovanja proizašlih na temelju obveza iz ugovora o koncesiji, davatelj koncesije je dužan poduzeti sve mjere nadzora i prisilne naplate, svih pravnih radnji u skladu s odredbama ugovora o koncesiji, drugim ovlastima davatelja koncesije te odredbama Zakona o koncesijama.

Spomenuta obveza je propisana odredbama članka 47. Zakona o proračunu, prema kojima su proračunski korisnici i tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama.

Tijekom 2011., uprava Ministarstva financija nadležna za koncesije, je u više navrata davateljima koncesija upućivala zahtjeve za provjerom vjerodostojnosti dostavljenih podataka i izvršavanja ugovornih obveza te očitovanjem o dospjeloj nepodmirenoj naknadi za koncesiju za svakog koncesionara i poduzetim aktivnostima i mjerama za naplatu dospjelih nepodmirenih dugovanja.

U okviru politike koncesija, Ministarstvo financija može samostalno, bez zahtjeva davatelja koncesije, pokrenuti postupak nadzora putem inspekcijskih službi i/ili nadležnih poreznih službi nad koncesionarom, koji ne izvršava obveze u skladu s ugovorom o koncesiji. Također, davatelj koncesije, odnosno nadležno tijelo za provođenje ili nadzor nad provedbom kojim se uređuje pojedina koncesija, dužan je izvršavati zahtjeve Ministarstva financija.

Radno tijelo za rješavanje problematike koncesija na području Republike Hrvatske, koje je imenovala Vlada u srpnju 2008., godišnje donosi zaključak o dodatnom angažmanu i povećanim aktivnostima davatelja koncesija koji su zaduženi pratiti i izvještavati Ministarstvo financija o svim uočenim nepravilnostima i nepridržavanju odredaba iz ugovora o koncesiji, radi poduzimanja pravodobnih nadzora.

U cilju unaprjeđenja nadzora nad koncesijama, Ministarstvo financija je naložilo svim davateljima koncesija obavljanje redovite provjere vjerodostojnosti podatka i kontrole izvršavanja ugovornih obveza.

Financijska policija je u razdoblju 1. srpnja do 31. prosinca 2010. otvorila 55 naloga za financijski nadzor korisnika koncesija. Na temelju 42 zapisnika je utvrđeno dugovanje u iznosu 19.592.150,20 kn.

Nadzor u području koncesija obavljan je u suradnji s nadležnim inspekcijskim službama Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva te Državnog inspektorata. Revizijom je utvrđeno da se podaci prema rješenjima Financijske policije ne unose u Registar.

U lipnju 2011., Vlada je donijela Zaključak kojim je prihvaćeno Izvješće Radnog tijela o provođenju aktivnosti i mjera u cilju uređenja sustava u području koncesija za razdoblje srpanj-prosinac 2010. Spomenutim Zaključkom zaduženi su davatelji koncesija u suradnji s Ministarstvom financija, Financijskom policijom i Državnim inspektoratom nastaviti provođenje daljnega koordiniranog financijskog i inspekcijskog nadzora, pratiti izvršavanje obveza koncesionara na temelju rješenja Financijske policije i o tome izvijestiti Registar te se obvezuju pokrenuti mjere prisilne naplate i po potrebi raskinuti koncesijske ugovore s koncesionarima koji nisu ispunili obveze po rješenjima Financijske policije.

Utvrđeno je da postojeći sustav Registra ne osigurava pouzdane (cjelovite) podatke o svim koncesijama ugovorenim na području Republike Hrvatske, te obračunanim i naplaćenim koncesijskim naknadama, što je pretpostavka za ustrojavanje sveobuhvatne evidencije koncesija danih na području Republike Hrvatske. S obzirom da davatelji koncesija dostavljaju ugovore i propisane obrasce u papirnatom obliku Ministarstvu financija, koje preslike ugovora i obrasce dostavlja FINA-i radi unosa, stvaraju se nepotrebni troškovi.

S obzirom da u Registar nisu uneseni svi zaključeni koncesijski ugovori, da postoji nejednakost u iskazanim podacima u Registru i Glavnoj knjizi državnog proračuna i da je otežano praćenje naplate zbog nemogućnosti uvida u povijesne podatke o stanju duga koncesionara, postojeći informacijski sustav Registra treba unaprijediti. U skladu s odredbama Zakona o koncesijama, Registar treba biti središnji izvor informacija za provođenje koordinativne uloge Ministarstva financija u pogledu nadzora nad davateljima koncesija i koncesionarima.

Davatelji koncesija u skladu s posebnim zakonima i ugovorima o koncesijama trebaju preuzeti odgovornost za potpunost unesenih podataka u Registar iz svoje nadležnosti, redovito praćenje obveza po ugovorima o koncesijama i poduzimanje mjera u slučajevima neredovitog, odnosno nepotpunog podmirjenja obveza.

Državni ured za reviziju je mišljenja da radi uspostave učinkovitog i efikasnog sustava prikupljanja, evidentiranja, pohrane podataka, kao i upravljanja bazom podataka, davateljima koncesija treba omogućiti izravan unos podataka iz pojedinačnih ugovora o koncesiji u Registar, kao i uvid u analitičke podatke o svakoj pojedinačnoj uplati.

- Prihodi od igara na sreću

Prihodi od igara na sreću su ostvareni na temelju odredbi Zakona o igrama na sreću kojima je propisano plaćanje naknada za priređivanje igara na sreću, te poreza na dobitke od igara na sreću. Odredbom članka 8. Zakona o igrama na sreću je propisano da se 50,0% godišnjih i mjesečnih naknada od priređivanja igara na sreću u casinima, igara kladenja i na automatima, te 50,0% mjesečne naknade od priređivanja lutrijskih igara i dobiti društva Hrvatska Lutrija d.o.o., izdvaja za financiranje programa organizacija koje promiču razvoj športa, pridonose borbi protiv zlouporabe droga i drugih ovisnosti, koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću, tehničkom kulturom, kulturom, izvaninstitucionalnom naobrazbom, odgojem djece i mladih, problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom, te koje pridonose razvoju civilnog društva. Način raspodjele sredstava na navedene organizacije se propisuje godišnjim uredbama koje predlaže Ministarstvo financija, a donosi Vlada. Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2011. godinu (Narodne novine 29/11) je donesena u ožujku 2011. (dalje u tekstu: Uredba za 2011.).

Prihodi od igara na sreću u 2011., uključujući i prihode od dobiti Hrvatske lutrije d.o.o. su ostvareni u ukupnom u iznosu 668.868.424,18 kn, od čega se 634.240.258,00 kn odnosi na one prihode od kojih se 50,0% raspodjeljuje za namjene propisane Zakonom o igrama na sreću. Navedeni namjenski prihodi u 2011. iznose 317.120.129,00 kn, a raspodijeljeni su u skladu s Uredbom za 2011. Preostali iznos prihoda od igara na sreću su opći prihodi proračuna.

Rashodi koji se financiraju prihodima od igara na sreću su planirani državnim proračunom u okviru više proračunskih korisnika. Odredbama članaka 49. i 50. Zakona o proračunu je propisano da se namjenski prihodi koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini prenose u proračun za tekuću godinu, te da se rashodi mogu izvršavati iznad planiranih iznosa, do iznosa uplaćenih sredstava. Neutrošeni namjenski prihodi od igara na sreću su koncem 2010. iznosili 138.663.935,00 kn, te su ukupno raspoloživa sredstva u 2011. iznosila 455.784.064,00 kn, od čega je utrošeno 340.346.137,00 kn.

Koncem 2011. neutrošeni namjenski prihodi su iznosili 115.437.927,00 kn, od čega se 53.630.479,00 kn odnosi na aktivnost Pomoć organizacijama za humanitarne svrhe (Ministarstvo financija – Ostali izdaci države). S obzirom da je državni proračun za 2011. donesen prije Uredbe za 2011., te da se ranijih godina navedena aktivnost nije provodila, rashodi za njenu provedbu nisu planirani. Prema Uredbi za 2011., za provođenje aktivnosti Pomoć organizacijama za humanitarne svrhe raspodijeljeno je 17,0% namjenskih prihoda, što je 53.780.479,00 kn, a utrošeno je 150.000,00 kn.

Uredbom za 2012. (Narodne novine 31/12), izdvajanje namjenskih prihoda za navedenu aktivnost je smanjeno sa 17,0% na 3,9%. (Povećano je izdvajanje za udruge koje pridonose razvoju civilnog društva s 12,46% na 20,46%).

U državnom proračunu za 2012. za Pomoć organizacijama za humanitarne svrhe su planirani rashodi u iznosu 12.863.176,00 kn, u okviru programa Potpore organizacijama, kućanstvima i gospodarstvu. U obrazloženju financijskog plana za 2012., za navedeni program nisu utvrđeni kriteriji i način raspodjele prihoda namijenjenih za provedbu navedene aktivnosti.

Državni ured za reviziju predlaže, s obzirom na značajan iznos neutrošenih namjenskih prihoda od igara na sreću svake godine, preispitati odredbu Zakona o igrama na sreću, koja se odnosi na izdvajanje 50,0% prihoda za financiranje programa određenih organizacija. Nakon toga, predlaže pokrenuti inicijativu za izmjenu navedene zakonske odredbe radi smanjenja udjela prihoda za financiranje programa određenih organizacija. Također predlaže, odrediti kriterije za raspodjelu prihoda namijenjenih za provedbu aktivnosti Pomoć organizacijama za humanitarne svrhe.

- 3.2. *Ministarstvo financija je suglasno s nalazom i preporukama Državnog ureda za reviziju. Zakon o koncesijama donesen je i u cilju jačanja efikasnosti i transparentnosti sustava koncesija u Republici Hrvatskoj, te utvrđivanja jasne koordinativne uloge Ministarstva financija, kao nositelja politike koncesija u Republici Hrvatskoj. Pravilnik o ustroju i vođenju Registra koncesija unaprijedio je sustav Registra koncesija u kreiranju efikasnije baze podataka o koncesijama za nadzor Ministarstva financija nad ugovorima o koncesijama sklopljenima u Republici Hrvatskoj. Daljnje prednosti koje se očekuju od novog uređenja, odnose se na efikasniju naplatu naknada za koncesiju i kontrolu nad upravljanjem imovinom, te općim i drugim dobrima, što rezultira značajnim smanjenjem pojavnosti sive ekonomije u sustavu koncesija. Ministarstvo financija je u završnoj fazi izrade novoga Zakona o koncesijama i Pravilnika o ustroju i vođenju Registra koncesija, koji će omogućiti unapređenje efikasnosti sustava koncesija u Republici Hrvatskoj, odnosno provođenje kontrole i stalnog nadzora od strane Ministarstva financija, te adekvatno i kontinuirano upozoravanje davatelja koncesija i koncesionara o neispunjavanju obveza iz ugovora o koncesijama. S tim u vezi Sektor za gospodarstvo sudjelovao je u provedbi Tweening Light Projecta (TWL): „Strengthening the Administrative Capacity of Ministry of Finance of the Republic of Croatia in Relation to the Implementation of the New Concession and Public-Private Partnership Legislation“, HR/2007/IB/FI/06TL, iz čega su proizišle i određene preporuke. Nadalje se obrazlaže da je u okviru navedenog projekta provedena analiza zakonodavstva u području koncesija i javno-privatnog partnerstva, tj. Zakona o koncesijama, Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine 129/08), Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) i Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine 21/10). Rezultat analize objavljen je u obliku Izvješća s preporukom za poboljšanje sustava koncesija u Republici Hrvatskoj. U skladu s preporukama koje su proizašle iz projekta, pristupilo se određenim izmjenama i dopunama, koje se prvenstveno odnose na Izmjene i dopune Zakona o koncesijama, te Izmjene i dopune Pravilnika o ustroju i vođenju Registra koncesija.*

Nadalje, baza podataka Registra koncesija omogućit će efikasnije provođenje nadzora, naplate i kontrole, ugovora o koncesijama, te upravljanja državnom imovinom, što će utjecati na smanjenje nelegalnog korištenja i protuzakonitih radnji na području koncesija.

Vezano uz prijedlog da se, s obzirom na značajan iznos neutrošenih namjenskih prihoda od igara na sreću svake godine, preispitaju odredbe Zakona o igrama na sreću koje se odnose na izdvajanje 50,0% prihoda za financiranje programa određenih organizacija, Ministarstvo financija je suglasno s prijedlogom, te naglašava da će tijekom 2012. izraditi analizu planiranih, utrošenih, odnosno prenesenih namjenskih prihoda od igara na sreću, po korisnicima. Na temelju analize utvrdit će se potreba i mogućnosti izmjene članka 8. Zakona o igrama na sreću (do izrade uredbe za 2013.).

4. Rashodi

- 4.1. Državnim proračunom za 2011., rashodi su planirani u iznosu 122.289.027.746,00 kn, a raspoređeni su na korisnike u okviru 37 razdjela. Izvršeni su u iznosu 121.425.488.782,66 kn, što je u okviru planiranih. U odnosu na 2010., kada su izvršeni u iznosu 121.874.004.153,53 kn, manji su za 448.515.370,87 kn ili 0,4%.

Vrijednosno najznačajniji rashodi se odnose na HZMO u iznosu 35.475.966.235,00 kn (u okviru razdjela Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva), HZZO u iznosu 21.681.033.954,00 kn (razdjel Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi), te na Ostale izdatke države u iznosu 10.900.092.709,00 kn (razdjel Ministarstvo financija).

Rashodi za proračunsku glavu Ministarstvo financija – Ostali izdaci države, planirani su u iznosu 11.104.733.506,00 kn za financiranje 21 programa. Rashodi navedene proračunske glave su izvršeni u iznosu 10.900.092.709,00 kn i čine 9,0% ukupnih rashoda. Vrijednosno najznačajniji su financijski rashodi koji su izvršeni u iznosu 7.300.666.414,00 kn, a odnose se na kamate na izdane vrijednosne papire, primljene kredite i zajmove i druge financijske rashode.

Uočene nepravilnosti i propusti vezano uz rashode u okviru proračunske glave Ministarstvo financija – Ostali izdaci države, odnose se na rashode u okviru programa: Otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda, Pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Poticanje stambene štednje i Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova.

- Otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda

Program Otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda se provodi na temelju odredbi Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda (Narodne novine 73/97). Prema odredbama članka 31. navedenog Zakona, pomoć iz državnog proračuna se odobrava i usmjerava općini, gradu ili županiji na čijem području je nastala elementarna nepogoda. Visina pomoći iz državnog proračuna se utvrđuje na temelju propisanih mjerila. Cilj programa je ublažiti i ukloniti izravne posljedice elementarnih nepogoda.

Rashodi programa su planirani u iznosu 27.760.736,00 kn, a izvršeni su u iznosu 19.148.754,45 kn, što je za 8.611.981,55 kn ili 31,0% manje od planiranih. Vrijednosno najznačajniji rashodi u iznosu 19.140.266,27 kn se odnose na aktivnost Naknada za štete uzrokovane elementarnim nepogodama. Navedeni rashodi su izvršeni na temelju Odluke Vlade kojom je odobrena žurna pomoć za ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda, koje su nastale zbog poplave u prosincu 2010., kao i razlika naknade za potvrđene štete nastale ranije u 2010. Sredstva su doznačena gradovima i općinama, koji su naknade isplatili oštećenima. Za naknade šteta od poplave iz prosinca 2010. je plaćeno 16.142.471,00 kn, a za razlike naknada šteta nastalih ranije 2.997.795,27 kn.

Odredbama članka 33. Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda je propisano da o davanju pomoći iz državnog proračuna za ublažavanje posljedica od elementarnih nepogoda odlučuje Hrvatski sabor, a Vlada može odlučiti o davanju žurne pomoći na temelju odredbi članka 29. ovoga Zakona, kojima je propisano da na temelju prvih izvješća gradskih i općinskih povjerenstava (sastavljenih najkasnije u roku osam dana od proglašenja elementarne nepogode), Državno povjerenstvo prosuđuje potrebu žurnog postupka i nužnost odobravanja novčane i druge pomoći. Ako opseg i posljedice štete ne zahtijevaju žurno djelovanje, povjerenstva prijavljuju štetu Državnom povjerenstvu, prema redovitom postupku.

Pomoć se odobrava na temelju opsega i posljedica štete koja je prijavljena prema redovitu postupku, uz primjenu Metodologije za procjenu štete od elementarnih nepogoda (Narodne novine 96/98). Propisano je da novčanu pomoć iz državnog proračuna, Vlada može odobriti kao predujam, do odobrenja pomoći prema redovitom postupku.

Odluka Vlade o žurnoj pomoći za ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda je donesena u svibnju 2011., kada su sredstva i isplaćena jedinicama lokalne samouprave, što je pet mjeseci nakon nastanka poplave. Prema Odluci, naknada je odobrena na temelju konačnih podataka o potvrđenim štetama. S obzirom da je od nastanka elementarne nepogode do donošenja odluke o davanju pomoći prošlo više mjeseci, nisu zadovoljeni uvjeti žurnosti, kada prema Zakonu o zaštiti od elementarnih nepogoda, odluku o pomoći u vidu predujma može donijeti Vlada RH. O davanju pomoći za ublažavanje posljedica poplave, kao i o isplati razlike naknada za ranije nastale štete iz 2010., trebao je odlučivati Hrvatski Sabor.

Državni ured za reviziju nalaže postupati u skladu s odredbama Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda, te pomoći za ublažavanje posljedica od elementarnih nepogoda isplaćivati na temelju odluka Hrvatskog sabora.

- Stambena štednja i dobrovoljni mirovinski fondovi

U okviru Ministarstva financija – Ostali izdaci države, su planirani rashodi programa Poticanje stambene štednje u iznosu 189.650.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 188.008.591,39 kn. Odnose se na poticaje za 2009. uplaćene na račune pet stambenih štedionica u iznosu 198.197.095,75 kn. Rashodi su iskazani u iznosu koji je manji za 10.188.504,36 kn, a odnosi se na sredstva koja su vratile štedionice. Rashodi programa Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova planirani su u iznosu 64.400.000,00 kn, izvršeni su u iznosu 64.320.471,67 kn, a odnose se na poticaje za 2009.

Program Poticanje stambene štednje se provodi od 1998. na temelju Zakona o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje (Narodne novine 109/97, 117/97, 76/99, 10/01, 92/05 i 21/10). Prema navedenom Zakonu, stambena štednja je posebna namjenska štednja, radi rješavanja stambenih potreba štediša, odobravanjem stambenih kredita uz potporu države. Cilj programa je podizanje kvalitete stanovanja svih građana Republike Hrvatske. Državni poticaji su do 2004. bili propisani u visini 25,0%, a od 2005. u visini 15,0% od uplaćene stambene štednje. Do 2004. poticaji su bili propisani najviše godišnje u iznosu 1.250,00 kn, a od 2005. u iznosu 750,00 kn po štediši. Na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje iz 2005., nakon proteka ugovorenog roka štednje, štediša može raspolagati sredstvima prikupljene stambene štednje. U razdoblju od 2003. do 2009., godišnje je evidentirano oko 400 000 štediša koji ostvaruju poticaje, a u istom razdoblju stambene štedionice su zaključile 24 939 ugovora o stambenim kreditima. Iz navedenih podataka je vidljivo da je broj štediša koji koristi stambene kredite značajno manji od broja štediša koji raspolazu stambenom štednjom po isteku roka štednje.

Program Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova se provodi od 2003. na temelju Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (Narodne novine 49/99, 63/00, 103/03, 177/04, 71/07 i 124/10). Do 2009. poticaji su bili propisani u visini 25%, a od 2010. u visini 15,0% od uplaćenog doprinosa pojedinog člana fonda. Do 2009. poticaji su bili propisani najviše godišnje u iznosu 1.250,00 kn, a od 2010. u iznosu 750,00 kn po članu fonda. Cilj programa je poticati razvoj trećeg stupa mirovinskog osiguranja.

Za vrijeme provođenja programa, broj članova dobrovoljnih mirovinskih fondova se povećavao, a za 2010. su zatraženi poticaji za 103 386 članova.

Obrazloženje financijskog plana za navedene programe ne sadrži izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa, temeljen na pokazateljima uspješnosti u prethodnoj godini, s obzirom da pokazatelji uspješnosti kojima će se mjeriti ostvarenje ciljeva programa nisu određeni.

Zakonom o proračunu se uređuje planiranje, izrada i donošenje proračuna. Odredbom članka 28. Zakona o proračunu je propisano da proračunski korisnici državnog proračuna izrađuju prijedlog financijskog plana koji, između ostalih podataka, sadrži i obrazloženje. Prema odredbi članka 30. navedenog Zakona, obrazloženje prijedloga financijskog plana, između ostalog, sadrži izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljen na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini.

Rashodi programa Poticanje stambene štednje su planirani u okviru rashoda za kapitalne pomoći kreditnim i drugim financijskim institucijama, a programa Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova u okviru rashoda za subvencije kreditnim i drugim financijskim institucijama. Prema odredbama članka 25. Zakona o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje, državna poticajna sredstva predstavljaju štedni ulog i čine sastavni dio računa stambene štednje, te je krajnji korisnik sredstava stambeni štediša, građanin Republike Hrvatske.

Prema odredbama Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, poticajna sredstva se vode na osobnom računu i predstavljaju osobnu imovinu člana dobrovoljnoga mirovinskog fonda, te je krajnji korisnik sredstava također građanin Republike Hrvatske, a ne kreditna ili druga financijska institucija. Stoga je rashode programa Poticanje stambene štednje i Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova trebalo planirati i evidentirati u okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima.

Državni ured za reviziju nalaže odrediti pokazatelje uspješnosti kojima će se pratiti ostvarenje ciljeva i rezultata programa Poticanje stambene štednje i Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova, te u okviru obrazloženja financijskog plana sastavljati izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa. Predlaže rashode navedenih programa planirati i evidentirati u okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima.

- Pomoći županijama, gradovima i općinama

Program Pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi planira se i izvršava u okviru Ministarstva financija, proračunska glava – Ostali izdaci države. Sredstva se doznacavaju županijama, gradovima i općinama na temelju Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07 i 73/08) i Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 86/08 i 57/11).

Rashodi za pomoći županijama, gradovima i općinama su planirani i izvršeni u iznosu 83.136.617,00 kn, u okviru programa Pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Od ukupno izvršenih rashoda za pomoći, županijama (14) su doznacena sredstva u iznosu 44.148.000,00 kn, gradovima (9) u iznosu 9.879.566,00 kn i općinama (38) u iznosu 29.109.051,00 kn.

Pomoći doznacene županijama usmjeravaju se na ulaganja u razvojne programe županija, općina i gradova na njihovom području, odnosno ulaganja u kapitalne programe. Općine i gradovi, mogu koristiti pomoći samo za financiranje rashoda za materijal i energiju i ulaganja u kapitalne programe.

Najmanje 75,0% pomoći, županije raspodjeljuju na općine i gradove s njihova područja koji nisu izravno korisnici spomenutih pomoći, te propisuju kriterije za raspodjelu dijela pomoći.

Prema odredbi članka 38. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave se odnose na pomoći županijama, te općinama i gradovima prve i druge skupine na područjima posebne državne skrbi.

Pomoći se osiguravaju u iznosu koji odgovara razlici između sredstava izračunanih na temelju kriterija za raspodjelu pomoći i procijenjenog povrata poreza na dohodak po godišnjoj prijavi za 2010.

Kriteriji za županije su: broj stanovnika prema popisu iz 2001., prosjek prihoda županijskog proračuna za 2009. po stanovniku na razini države (državni prosjek) i prihodi županijskog proračuna za 2009. po stanovniku županije, broj stanovnika Republike Hrvatske (bez Grada Zagreba) po 1 km površine Republike Hrvatske (državni prosjek) i broj stanovnika pojedine županije po km površine županije. Kriteriji za izračun i raspodjelu pomoći općinama i gradovima su: broj stanovnika prema popisu iz 2001., prosjek prihoda po stanovniku za 2009. općina i gradova na razini države (državni prosjek), prosjek prihoda po stanovniku skupine (članak 4. i 5. Zakona o područjima posebne državne skrbi), odnosno pojedine općine i grada, broj stanovnika po km² na razini prve i druge skupine područja posebne državne skrbi (skupinski prosjek) i broj stanovnika po km² pojedine općine i grada, udio rashoda za kapitalne programe za 2009. u ukupnim rashodima, racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenom) i rashodi za funkcije grada (ispod 30 000 stanovnika) u 2009. Prema odredbi članka 37. spomenutog Zakona, povrat poreza na dohodak po godišnjoj prijavi, obveznicima poreza s područja posebne državne skrbi (prve, druge i treće skupine), te brdsko-planinskih područja, vratit će se na teret prihoda koji pripada državnom proračunu.

Model za izračun i raspodjelu pomoći županiji, gradu i općini je utvrđen formulom koja je ugrađena u informatički sustav nadležne organizacijske jedinice Ministarstva financija, a koja sadrži kriterije određene godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna i procijenjeni povrat poreza na dohodak za područja od posebne državne skrbi. Ukoliko je procijenjeni povrat poreza na dohodak po godišnjoj prijavi manji od ukupnih bodova prema modelu izračuna i raspodjele pomoći, jedinica lokalne i područne samouprave s područja posebne državne skrbi ima pravo na pomoć. U suprotnom, ako je procijenjeni povrat poreza na dohodak veći od bodova dobivenih izračunom prema modelu, grad ili općina nema pravo na pomoć iz državnog proračuna.

Uvidom u dokumentaciju o izračunu i raspodjeli pomoći za područja posebne državne skrbi za razdoblje od 2011. do 2013., utvrđeno je da su za 2011. predviđena sredstva u iznosu 81.984.257,00 kn za 14 županija, devet gradova i 37 općina koje su zadovoljile kriterije propisane odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu. Za spomenute namjene je planirano i izvršeno 83.136.617,00 kn za 14 županija, devet gradova i 38 općina.

Više planirana i izvršena sredstva u odnosu na izračun i raspodjelu pomoći prema kriterijima iz navedenog Zakona, iznose 1.152.360,00 kn, a doznačena su jednoj općini.

Državni ured za reviziju nalaže postupanje prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna.

- 4.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju, te navodi da će kod eventualnih budućih potreba da se iz državnog proračuna daju pomoći za ublažavanje posljedica od elementarnih nepogoda, poštivati propisanu proceduru. Nadalje navodi da Odluka Vlade o dodjeli sredstava žurne pomoći za ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda nastalih u prosincu 2010. u Republici Hrvatskoj, te razlike potvrđenih šteta (donesena u svibnju 2011.), je bila žurna, s obzirom da se radilo o štetama od poplave nastale krajem prosinca 2010. godine. Naime, pomoć oštećenima trebalo je dati nakon što se prikupe i obrade podaci o nastalim štetama (dostava i obrada podataka, prema važećem Zakonu, traje najmanje 3 do 4 mjeseca), te sazivanje sjednice Državnog povjerenstva (koje se održavaju u Hrvatskom saboru). Upućivanje navedene Odluke na sjednicu Hrvatskog sabora moguće je tek za mjesec dana. Uvrštavanje u dnevni red iduće sjednice Hrvatskog sabora značilo bi proceduralno čekanje do donošenja navedene Odluke. Iz navedenih razloga, te potrebe žurnosti, Odluka je upućena Vladi na donošenje, u najkraćem mogućem roku.*

Vezano uz programe Poticanje stambene štednje i Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova, obrazlaže se da će u cilju unapređenja informacijskog sustava stambene štednje i mirovinske reforme u narednom razdoblju, biti nastavljen rad u cilju povezivanja informacijskog sustava Ministarstva financija s aplikacijom FINA-e. Time će se osigurati integracija računa stambenih štediša i članova dobrovoljnih mirovinskih društava. Također će se omogućiti kontrola matičnih podataka u svrhu postizanja jedinstvene identifikacije stambenih štediša i članova dobrovoljnih mirovinskih društava. Pokazatelj rezultata „Revidiranje postojećih programa za analizu sustava stambene štednje i mirovinske reforme (u cilju povezivanja informacijskog sustava Ministarstva financija s drugim tijelima državne uprave radi unapređenja sustava štednje i mirovinske reforme)“, određen je Strateškim planom Ministarstva financija, pri čemu je polazna vrijednost za 2011. bila 40% razvijenost informatičkog sustava za obradu podataka dobrovoljnih mirovinskih društava i stambenih štedionica, ciljana vrijednost za 2012. je 60%, a za 2013. je 80%. Prihvaća se prijedlog Državnog ureda za reviziju, te će se ubuduće sredstva za ove namjene planirati unutar skupine 37 - Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja.

Također se prihvaća nalog vezano uz planiranje i izvršavanje rashoda za raspodjelu pomoći općinama, uz napomenu da će se kod izvršavanja državnog proračuna za 2012. i u narednim godinama, voditi briga da se sredstava pomoći dodjeljuju u skladu s kriterijima i izračunom prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna.

5. Račun financiranja

- 5.1. Prema Računu financiranja za 2011., primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni u iznosu 24.493.509.707,10 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su izvršeni u iznosu 12.683.568.396,32 kn. Viškom primitaka nad izdacima u iznosu 11.809.941.310,78 kn i promjenama u stanju depozita u iznosu 2.198.869.588,50 kn je pokriven manjak prihoda nad rashodima u iznosu 14.008.810.899,28 kn.

- Zaduzivanje

Ciljevi i svrha zaduživanja države su sadržani 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. navedenog Zakona, zaduživanje se provodi u svrhu: financiranja deficita državnog proračuna, financiranja investicijskih projekata i posebnih programa prema odobrenju Hrvatskog sabora, isplate tekućih otplate državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u svezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću državnog proračuna i drugo. Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna se utvrđuje iznos do kojega se Vlada može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala. Odredbama članka 27. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, iznos zaduživanja je utvrđen u iznosu 23.393.919.129,00 kn. Ostvareni primici od zaduživanja u 2011. u iznosu 23.675.032.876,57 kn, koji su ostvareni od prodaje vrijednosnih papira u iznosu 19.300.265.700,01 kn i od primljenih zajmova u iznosu 4.374.767.176,56 kn, veći su za 281.113.747,57 kn ili 1,2% od propisanog iznosa. Prema odredbi članka 55. stavka 2. Zakona o proračunu, otplate glavnice i kamata državnog duga i državnih jamstava mogu se izvršavati u iznosima iznad planiranih.

Za otplate glavnice primljenih zajmova i izdanih vrijednosnih papira planirani su izdaci u iznosu 9.949.256.300,00 kn, a izvršeni su u iznosu 10.284.669.705,11 kn, što je više za 335.413.405,11 kn ili 3,4%.

Podaci o zaduživanju (primici, izdaci, stanje duga) za potrebe unosa u Glavnu knjigu državnog proračuna, preuzimaju se od nadležnih organizacijskih jedinica Ministarstva financija. Prema zbrojnim podacima nadležnih uprava, ukupni dug državnog proračuna, bez jamstava, koncem 2011. je evidentiran u iznosu 140.820.662.065,93 kn (valutni tečaj 31. prosinca 2011.), od čega je dugoročni dug 120.941.675.783,93 kn, a kratkoročni (trezorski zapisi) 19.878.986.282,00 kn.

Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna, te mjenicama (za članski kapital), dug je evidentiran u iznosu 150.623.571.286,81 kn. Računajući s jamstvima i mjenicama kao potencijalnim obvezama, sveukupni dug je iskazan u iznosu 202.674.992.415,35 kn.

Ukupni dug državnog proračuna na koncu 2011., iskazan u iznosu 140.820.662.065,93 kn, veći je za 15.412.572.191,99 kn ili 12,3 % u odnosu na konac 2010., kada je bio iskazan u iznosu 125.408.089.873,94 kn. Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret proračuna, dug državnog proračuna je, u odnosu na konac 2010., povećan za 17.028.769.617,85 kn ili 12,7%.

Dugoročni dug je iskazan u iznosu 120.941.675.783,93 kn, a kratkoročni u iznosu 19.878.986.282,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu, povećan je udjel dugoročnog duga u ukupnom dugu (s 83,4 % na 85,9%), a smanjen udjel kratkoročnog duga (sa 16,6% na 14,1%). Na unutarnji dug (trezorski zapisi, obveznice plasirane na domaćem financijskom tržištu, krediti banaka) odnosi se 90.317.817.398,00 kn, a na vanjski (obveznice plasirane na inozemnom financijskom tržištu, zajmovi međunarodnih organizacija, krediti banaka) 50.502.844.667,93 kn. Državni ured za reviziju nalaže kod zaduživanja pridržavanje odredbi godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna.

- Zajmovi za projekte lučkih uprava

U razdoblju od 2003. do 2010., lučke uprave Rijeka, Dubrovnik, Zadar i Šibenik (osnivač država) su ugovorile zajmove uz državna jamstva od međunarodnih financijskih organizacija IBRD, EBRD, EIB i Export-Import Bank of Korea za projekte iz njihove nadležnosti za: Projekt obnove riječkog prometnog pravca, Projekt izgradnje lučke infrastrukture za Luku Dubrovnik, Projekt modernizacije infrastrukture Luke Šibenik, Projekt izgradnje trajektne luke Gaženica i Projekt Samsung.

Sredstva za otplatu glavnica i kamata zajmova međunarodnih financijskih organizacija za koje je jamčila Republika Hrvatska, planiraju se u razdjelu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture na računima skupine - tekuće donacije. U razdoblju 2008. do 2011. za otplatu glavnica i kamata zajmova međunarodnih financijskih organizacija, lučkim upravama je doznačeno ukupno 191.977.640,09 kn, od čega se na 2011. odnosi 75.510.990,00 kn. Podaci o ugovorenim zajmovima uz državna jamstva, otplatama i stanju duga sastavni su dio evidencija nadležne organizacijske jedinice Ministarstva financija. Stanje duga koncem 2011. za zajmove lučkih uprava je evidentirano u iznosu 556.743.537,16 kn.

Dana državna jamstva za navedene zajmove nisu aktivirana, a u Ministarstvu financija nema dokumenta o preuzimanju duga lučkih uprava.

Prema odredbi članka 85. Zakona o proračunu, korisnici kredita i zajmova s državnim jamstvom su dužni uredno i redovito plaćati sve obveze prema vjerovniku. Plaćanje u vezi s danim državnim jamstvom se izvršava kada korisnik kredita ili zajma ne izvrši potpuno ili djelomično plaćanje u skladu s uvjetima iz ugovora o kreditu ili ugovora o zajmu, te kada vjerovnik poduzme mjere i aktivnosti koje su utvrđene ugovorom o kreditu ili ugovorom o zajmu. U Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu evidentirana potraživanja za otplate glavnica i kamata za zajmove lučkih uprava.

Državni ured za reviziju nalaže u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirati potraživanja za sveukupne isplate glavnica i kamata za zajmove lučkih uprava ili pribaviti dokumentaciju kojom se potvrđuje obveza državnog proračuna za navedene isplate.

- 5.2. *Na naloge dane vezano uz zaduživanje, navodi se da zbog ostvarenih povoljnijih uvjeta zaduživanja na inozemnom tržištu Vlada je plasirala u ožujku 2011. na međunarodnom tržištu desetogodišnje obveznice u iznosu od 1.500.000.000 USD i u srpnju sedmogodišnje obveznice u iznosu od 750.000.000 EUR.*

Obveznice su korištene za podmirivanje deviznih obveza državnog proračuna do konca 2011., ali i za financiranje deviznih obveza po javnom dugu u prvoj polovini 2012. S obzirom na navedeno, oročeni devizni depozit početkom 2012. je iznosio 13.000.000 EUR i 80.600.000 USD.

U srpnju 2011. izdane su državne obveznice na domaćem tržištu u iznosu od 1.500.000.000,00 kn, s dospijecem 2016. i u iznosu od 600.000.000 EUR, s dospijecem 2022., čime su financirane otplate unutarnjeg duga, te ostale obveze državnog proračuna tijekom 2011., kao i početkom 2012. U skladu s navedenim, kunski depozit na žiro računu kod HNB-a početkom 2012. je iznosio 777.000.000,00 kn. Izdavanjem obveznica izmijenjena je struktura i ročnost duga u smislu zamjene kratkoročnih s dugoročnijim instrumentima financiranja. S obzirom da su dospijeca obveza po javnom dugu tijekom siječnja značajna, a financijska tržišta početkom godine često nedostupna, u svrhu pravodobnih otplate dospjelih obveza i u svrhu razboritog upravljanja rizicima, u novo proračunsko razdoblje se kreće s deviznim i kunskim depozitima dostatnim za podmirenje obveza.

Nadalje se navodi, da u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2011., sredstva namijenjena lučkim upravama su planirana i izvršena u okviru programa Razvoj i sigurnost pomorskog prometa i lučke infrastrukture, i to na računima podskupina 381 Tekuće donacije i 382 Kapitalne donacije. Kako su lučke uprave neprofitne organizacije koje se vode u Registru neprofitnih organizacija, planiranje i izvršavanje na navedenim računima temeljilo se na odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, prema kojima su donacije definirane kao tekući ili kapitalni prijenosi neprofitnim organizacijama. S obzirom da lučke uprave ostvaruju veliki dio prihoda iz državnog proračuna i temeljem posebnih propisa, kao i to da im je osnivač Republika Hrvatska, potrebno je preispitati udovoljavaju li kriterijima za uključivanje u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika prema Pravilniku o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te o načinu vođenja registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Stoga je Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture upućen prijedlog da se razmotri pitanje statusa lučkih uprava, kao neprofitnih organizacija, te ih se uključi u sustav proračuna. Po izmijenjenom statusu, sredstva koja lučke uprave ostvare iz državnog proračuna za kamate i otplatu glavnice za zajmove međunarodnih institucija, mogla bi se evidentirati na računima razreda 3 Rashodi poslovanja, 5 Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova i 8 Primici od financijske imovine i zaduživanja.

6. Državna jamstva

- 6.1. Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava su propisani Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, te Odlukom o objavljivanju pravila o državnoj potpori u obliku jamstva (Narodne novine 39/09). Odredbama članka 80. Zakona o proračunu je propisano da odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog Sabora.

- Dana državna jamstva

Prema popisu danih državnih jamstava u 2011. je dano 21 državno jamstvo u iznosu 10.345.966.689,28 kn. Jamstva su dana u korist banaka u tuzemstvu u iznosu 6.383.797.210,30 kn i inozemnih banaka u iznosu 3.962.169.478,98 kn. Prema namjenama, jamstva su dana subjektima iz sektora prometa u iznosu 9.438.181.773,98 kn i gospodarstva u iznosu 907.784.915,30 kn. Na temelju odluka Vlade, dano je 16 državnih jamstava u iznosu 7.570.520.561,30 kn, a na temelju odluka Hrvatskog sabora, pet u iznosu 2.775.446.127,98 kn.

Državna jamstva dana na temelju odluka Vlade se odnose na osam novih financijskih jamstava u iznosu 6.775.039.656,00 kn i osam činidbenih jamstava u iznosu 795.480.905,30 kn. U okviru financijskih jamstava, šest jamstava u iznosu 3.563.758.936,00 kn je dano za kredite kojima se financiraju novi projekti i tekuća likvidnost. Dva jamstva u iznosu 3.211.280.720,00 kn su dana za nove kredite, od kojih je za podmirenje obveza prema ranije odobrenim kreditima (refinanciranje) korišteno 2.704.577.790,00 kn, a za financiranje novih aktivnosti 506.702.930,00 kn.

Od ukupno danih novih financijskih jamstva u vrijednosti 6.775.039.656,00 kn, na dana jamstva za kredite kojima se financiraju nove aktivnosti (projekti) se odnosi 4.070.461.866,00 kn. Odredbama članka 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu je propisano da Vlada u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija, a godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2011. je određena u iznosu 4.900.000.000,00 kn. Odredbama navedenog Zakona nije jasno određeno značenje pojma – nova financijska jamstva.

S obzirom da se nova jamstva daju, osim za kredite kojima se financiraju novi projekti, i za nova kreditna zaduženja kojima se podmiruju obveze po ranije odobrenim kreditima, potrebno je normativno odrediti sadržaj i značenje pojma – nova financijska jamstva.

Prema evidencijama nadležne uprave Ministarstva financija, stanje aktivnih jamstava na dan 31. prosinca 2011. je iznosilo 62.934.771.535,00 kn. Odnosi se na jamstva koja nisu protestirana u iznosu 53.136.487.255,00 kn i protestirana jamstva u iznosu 9.798.284.280,00 kn. Vrijednosno najznačajnija jamstva koja nisu protestirana se odnose na pravne osobe iz sektora prometa i iznose 45.020.520.908,50 kn. U slučaju protestiranja, dio obveza prema kreditima za koje su jamstva dana, podmiruje se iz državnog proračuna. Vrijednosno najznačajnija protestirana jamstva se odnose na kredite brodogradilišta u iznosu 9.057.469.349,00 kn, s krajnjim rokom dospijea u 2016.

Prema odredbi članka 6. Zakona o uređenju prava i obveza brodogradilišta u postupku restrukturiranja (Narodne novine 61/11), obveze brodogradilišta koje se odnose na kreditne obveze osigurane državnim jamstvima se prenose u javni dug Republike Hrvatske u visini utvrđenoj programima restrukturiranja brodogradilišta. Zaključivanje ugovora o preuzimanju kredita brodogradilišta u javni dug Republike Hrvatske je u tijeku.

Osim državnih jamstava za koje su izdane isprave o jamstvu, Republika Hrvatska na temelju propisa jamči i za određene obveze bez izdavanja isprava o jamstvu. Na temelju odredbe članka 8. stavka 2. Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine 138/06), Republika Hrvatska jamči za obveze HBOR-a bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. U razdoblju od 2007. do 2010. HBOR je zaključila ugovore o kreditu s EIB-om u iznosu 634.000.000 EUR, u protuvrijednosti 4.774.020.000,00 kn, s rokom otplate do 2023. Posebni ugovori o jamstvu nisu zaključeni, s obzirom da za obveze prema navedenim kreditima na temelju spomenutog Zakona, jamči Republika Hrvatska.

Prema Zakonu o jamstvenom fondu za gospodarski oporavak i razvitak (Narodne novine 20/10), HBOR je u ime i za račun Republike Hrvatske mogla provoditi postupak davanja jamstava u ukupnom iznosu 2.000.000.000,00 kn do konca 2010. Jamstva se daju poslovnim bankama za kredite odobrene s rokom otplate do 20 godina. Prema navedenom Zakonu, dano je jamstvo u iznosu 2.025.000 EUR, u protuvrijednosti 14.681.250,00 kn, s rokom dospijea do 2020.

Jamstva za kredite HBOR-a koja proizlaze iz Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak te jamstvo koje je u ime i za račun Republike Hrvatske dala HBOR na temelju Zakona o jamstvenom fondu za gospodarski oporavak i razvitak, nisu evidentirana u okviru aktivnih jamstava na dan 31. prosinca 2011. S obzirom da je u opisanim slučajevima jamac za navedene kredite Republika Hrvatska, potrebno ih je uključiti u evidencije o aktivnim jamstvima.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru izvanbilančne evidencije, iskazano je stanje aktivnih jamstava u iznosu 47.197.780.448,20 kn. Podatke o stanju aktivnih jamstava evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna i podatke iz evidencija o aktivnim jamstvima je potrebno uskladiti.

Državni ured za reviziju nalaže, vezano uz davanje novih financijskih jamstava u smislu propisanih ograničenja koja se navode u odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna, jasno odrediti značenje pojma nova financijska jamstva.

Također nalaže, u evidencije o aktivnim jamstvima uključiti podatke o jamstvima za kredite HBOR-a za koje prema Zakonu o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak jamči Republika Hrvatska bez izdavanja posebne jamstvene isprave, te o jamstvima koje u ime i za račun Republike Hrvatske daje HBOR na temelju posebnih zakona. Nadalje, nalaže uskladiti podatke o aktivnim jamstvima iskazane u Glavnoj knjizi državnog proračuna s evidencijama o aktivnim jamstvima.

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

Prema odredbi članka 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, jamstvena zaliha za financijska jamstva je utvrđena u iznosu 1.000.000.000,00 kn, a izdaci su izvršeni u iznosu 1.543.629.122,02 kn, što je za 543.629.122,02 kn ili 54,4% više od planiranih.

U odnosu na 2010. veći su za 444.365.773,70 kn ili 40,4%. Vrijednosno najznačajniji izdaci u iznosu 1.268.254.602,87 kn (82,2% navedenih izdataka) se odnose na izdatke prema jamstvima danim društvima iz sektora brodogradnje. Drugi izdaci prema jamstvima se odnose na jamstva dana društvima iz sektora prometa u iznosu 166.815.284,44 kn i turizma u iznosu 63.019.078,95 kn, te drugim pravnim osobama u iznosu 45.540.155,76 kn.

Izdaci na temelju danih jamstava se odnose na plaćanje glavnice, kamata, naknada i drugih troškova prema kreditima dužnika koji nisu podmirivali obveze.

Naplaćena potraživanja za isplaćena jamstva u 2011. evidentirana su u Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru primitaka u iznosu 25.654.167,96 kn. Stjecanjem udjela u trgovačkom društvu naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstava u iznosu 256.576.400,00 kn, a stjecanjem nekretnina u iznosu 25.011.666,00 kn.

Naplata potraživanja stjecanjem nekretnina i udjela nije evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna, a dokumentacija o stjecanju navedene imovine je dostavljena Agenciji za upravljanje državnom imovinom. Ugovor o stjecanju udjela u trgovačkom društvu nominalne vrijednosti 256.576.400,00 kn, kojim je naplaćen dio potraživanja za isplaćena jamstva, zaključen je bez odluke Vlade.

Odredbom članka 67. Zakona o proračunu je propisano da Republika Hrvatska može steći udjel u kapitalu trgovačkih društava bez naknade i iz sredstava proračuna, a jedan od načina stjecanja udjela je i pretvaranje potraživanja s osnova danih zajmova i plaćenih jamstava. Odredbama navedenog članka također je propisano da o stjecanju udjela Republike Hrvatske u kapitalu trgovačkog društva odlučuje Vlada.

Potraživanja za povrat sredstava plaćenih iz državnog proračuna na temelju jamstava, evidentirana su u analitičkim evidencijama i u Glavnoj knjizi državnog proračuna koncem 2011. u iznosu 6.227.929.407,00 kn. Vrijednosno najznačajnija se odnose na društava iz sektora brodogradnje u iznosu 4.127.277.699,00 kn. Druga potraživanja za povrat sredstava se odnose na društva iz sektora turizma u iznosu 893.630.387,00 kn, prometa u iznosu 495.786.946,00 kn, društava u stečaju u iznosu 330.065.273,00 kn, te drugih društava i pravnih osoba u iznosu 381.169.102,00 kn.

Prema pomoćnim evidencijama, potraživanja za obračunane zatezne kamate po isplaćenim jamstvima koncem 2011. iznose 1.917.535.998,00 kn, pri čemu su kod pojedinih dužnika veća od potraživanja za isplate po jamstvima. U Glavnoj knjizi državnog proračuna potraživanja za zatezne kamate nisu evidentirana.

Potraživanja za isplate po jamstvima od društava iz sektora brodogradnje, koja su koncem 2011. evidentirana u iznosu 4.127.277.699,00 kn, trebaju biti naplaćena prijebojem s obvezama državnog proračuna u skladu s odredbama Zakona o uređenju prava i obveza brodogradilišta u postupku restrukturiranja (Narodne novine 61/11).

U razdoblju od veljače 2010. do veljače 2011. Vlada je s brodogradilištima zaključila sporazume o uređenju imovinsko pravnih pitanja vezano za nekretnine koje su bile vlasništvo brodogradilišta, a na koje je nakon pretvorbe društvenih poduzeća proširena granica pomorskog dobra. Prema sporazumima, Republika Hrvatska treba brodogradilištima dati naknadu za navedene nekretnine u iznosu 8.155.733.799,00 kn. Tijekom 2011. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja je donijela rješenja prema kojima je za četiri brodogradilišta odobrila državne potpore sadržane u programima restrukturiranja u ukupnom iznosu 16.370.414.687,00 kn.

Potpore se odnose na razdoblje od ožujka 2006. do završetka procesa restrukturiranja. Za jedno brodogradilište je riješeno da treba vratiti primljene potpore u iznosu 599.829.931,00 kn.

Prema spomenutim sporazumima i rješenjima, obveze Republike Hrvatske prema brodogradilištima za potpore i naknade za nekretnine iznose ukupno 24.526.148.486,00 kn, a dijelom će se podmiriti prijebojem s potraživanjima od brodogradilišta za isplaćena jamstva i povrat potpora, te preuzimanjem obveza za kredite brodogradilišta. Obveze za glavnice kredita brodogradilišta su koncem 2011. evidentirane u iznosu 9.057.469.349,00 kn, bez kamata.

Aktivnosti vezano za zaključivanje ugovora s bankama o preuzimanju kredita brodogradilišta su u tijeku, nakon čega s brodogradilištima treba zaključiti sporazume o uređenju međusobnih potraživanja.

Radi naplate potraživanja za isplate po jamstvima od drugih društava, tijekom 2011. su s predstavnicima društava održani sastanci na kojima su predlagana razna rješenja. Društva su predlagala otpis duga, podmirenje obveza uz mogućnost otpisa zateznih kamata, prijeboj s potraživanjima od Republike Hrvatske koja su nastala u vrijeme rata, te dokapitalizaciju za iznos potraživanja.

Za naplatu potraživanja od pojedinih društava, Ministarstvo financija je koristilo primljene instrumente osiguranja, za pojedina se vode sudski postupci, a za jedno društvo iz sektora poljoprivrede je u tijeku prodaja udjela. U 2011. su otpisana potraživanja od društava u stečaju u iznosu 16.543.379,00 kn, koja se nisu mogla naplatiti. Odredbom članka 68. Zakona o proračunu je propisano da 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. Također je propisano da se kriteriji, mjerila i postupak za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga, te otpis ili djelomičan otpis potraživanja za državu i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju propisati uredbom. Navedena uredba za koju je propisani rok bio travanj 2009., nije donesena do travnja 2012.

Državni ured za reviziju nalaže zaključivati ugovore o stjecanju udjela Republike Hrvatske u kapitalu trgovačkih društava na temelju odluka Vlade. Nalaže potraživanja za obračunane zatezne kamate po isplaćenim jamstvima evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Za učinkovitiju naplatu potraživanja za isplaćena jamstva potrebno je donijeti uredbu o kriterijima, mjerilima i postupcima za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga, te otpis potraživanja.

- 6.2. *Ministarstvo financija je suglasno s nalogom Državnog ureda za reviziju, te će u skladu s odredbama zakona o izvršavanju državnog proračuna za slijedeću godinu, internim aktom Ministarstva financija odrediti značaj pojma - nova financijska jamstva. Nadalje navodi da se od početka 2012. provodi postupak usklađivanja podataka o aktivnim jamstvima iskazanim u Glavnoj knjizi državnog proračuna s analitičkim evidencijama o aktivnim jamstvima.*

Na nalog da se ugovori o stjecanju udjela Republike Hrvatske u kapitalu trgovačkih društava zaključuju na temelju odluka Vlade, kako je propisano odredbama Zakona o proračunu, Ministarstvo financija se poziva na skoro donošenje uredbe koja treba utvrditi kriterije, mjerila i postupke za odgodu plaćanja ili obročnu otplatu duga, te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja.

7. Proračunska zaliha

- 7.1. Korištenje sredstava proračunske zalihe propisano je odredbama Zakona o proračunu, te Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu. Odredbama članka 56. Zakona o proračunu je propisano da se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje 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.

Sredstva proračunske zalihe su državnim proračunom za 2011. planirana u iznosu 230.000.000,00 kn, a rashodi su izvršeni u iznosu 175.829.794,66 kn, što je za 54.170.205,34 kn ili 23,6% manje od planiranih.

Na temelju rješenja Vlade iz proračunske zalihe su financirani rashodi u iznosu 110.189.539,80 kn, a drugi rashodi u iznosu 65.640.254,86 kn se odnose na ovrhe u iznosu 63.661.608,58 kn i mjesečne rente po sudskim presudama u iznosu 1.978.646,28 kn.

Rashodi financirani iz proračunske zalihe na temelju rješenja Vlade se odnose na naknade šteta poljoprivrednim proizvođačima u iznosu 32.500.000,00 kn, naknade građanima i kućanstvima u iznosu 27.918.437,00 kn, tekuće i kapitalne pomoći općinama, gradovima i županijama u iznosu 22.154.180,00 kn, donacije vjerskim zajednicama u iznosu 10.482.255,00 kn, nacionalnim zajednicama i manjinama u iznosu 6.480.000,00 kn, humanitarnim organizacijama u iznosu 6.425.749,00 kn, te udrugama građana, sportskim društvima i drugo u iznosu 4.228.918,80 kn.

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima u iznosu 27.918.437,00 kn se odnose na sredstva doznačena trgovačkom društvu u stečaju za plaće zaposlenika. Prema Rješenju Vlade (listopad 2011.), odobrena je isplata sredstava u navedenom iznosu radi provedbe ugovora o prijenosu tražbine kojim će se na Republiku Hrvatsku prenijeti priznata neisplaćena potraživanja stečajnih vjerovnika prvog višeg isplatnog reda. U Glavnoj knjizi državnog proračuna za 2011. nisu iskazana potraživanja iz stečajne mase društva. Potraživanja u navedenom iznosu su evidentirana u Glavnoj knjizi za 2012.

U okviru rashoda za tekuće i kapitalne donacije nacionalnim zajednicama i manjinama evidentirani su rashodi koji se odnose na doznačena sredstva koordinacijskom tijelu jedne nacionalne manjine u iznosu 4.950.000,00 kn za razvoj institucija. Rashodi za navedene namjene su izvršavani iz proračunske zalihe i prethodnih godina, stoga su bili predvidivi. Izvršavanje rashoda iz proračunske zalihe na opisani način nije u skladu s odredbom članka 56. stavka 2. Zakona o proračunu.

Državni ured za reviziju nalaže sredstva proračunske zalihe koristiti u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- 7.2. *Na nalog da se sredstva proračunske zalihe koriste u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Ministarstvo financija se nije očitovalo.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje je li Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima, te jesu li dosljedno primijenjene odredbe zakona i propisa koji uređuju proračunska pravila.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Nalozi i preporuke koji su dani u okviru obavljene revizije Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010., a odnose se na: nepotpunost podataka o potraživanjima za prihode državnog proračuna i državnu imovinu u Glavnoj knjizi državnog proračuna, namjenske i vlastite prihode, provedbene proračunske propise, na prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, kontrolu ulaznih računa distributera plina i električne energije, decentralizirana sredstva, zaduživanje i sredstva proračunske zalihe, nisu izvršeni.
 - U Glavnoj knjizi državnog proračuna, kao i glavnim knjigama proračunskih korisnika, nema podataka o potraživanjima koja su na temelju zakona prihodi državnog proračuna. Carinska uprava je po prvi puta u svojoj Glavnoj knjizi (financijskim izvještajima) evidentirala potraživanja za prihode državnog proračuna iz svoje nadležnosti. Također nema podataka o državnoj imovini za čiju je dostavu nadležna Agencija za upravljanje državnom imovinom. 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 ni rashodi koji se financiraju navedenim prihodima. (točka 1. Nalaza)
 - Vođenje Registra koncesija, kao jedinstvene elektroničke evidencije koncesija danih na području Republike Hrvatske, u nadležnosti je Ministarstva financija. Poslovi održavanja i upisa u Registar su povjereni FINA-i na temelju ugovornog odnosa. Prema podacima iz Registra, dug na dan 3. veljače 2012., iznosi 197.485.650,56 kn. U Registar nisu uneseni pojedini koncesijski ugovori, utvrđena je nejednakost u iskazanim podacima u Registru i Glavnoj knjizi državnog proračuna, a također je otežano praćenje naplate zbog nemogućnosti uvida u povijesne podatke o stanju duga koncesionara. Postojeći informacijski sustav Registra je potrebno unaprijediti. (točka 3. Nalaza)
 - Ciljevi i svrha zaduživanja države su sadržani 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 2011. su veći za 281.113.747,56 kn (1,2%) od iznosa utvrđenog Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu.
U razdoblju od 2003. do 2010., lučke uprave Rijeka, Dubrovnik, Zadar i Šibenik (osnivač država) su ugovorile zajmove uz državna jamstva s međunarodnim financijskim organizacijama (IBRD, EBRD, EIB i Export-Import Bank of Korea), za projekte iz njihove nadležnosti. Sredstva za otplatu glavnica i kamata zajmova za koje je jamčila Republika Hrvatska, planiraju se u razdjelu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. U razdoblju 2008. do 2011. za otplatu glavnica i kamata zajmova međunarodnih financijskih organizacija, lučkim upravama je doznačeno ukupno 191.977.640,09 kn, od čega se na 2011. odnosi 75.510.990,00 kn.

Koncem 2011., dug za zajmove lučkih uprava iznosi 556.743.537,16 kn. Zajmovi se otplaćuju sredstvima državnog proračuna, iako jamstva za navedene zajmove nisu aktivirana, a u Ministarstvu financija nema dokumenata o preuzimanju duga lučkih uprava.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu evidentirana potraživanja za otplate glavnica i kamata za zajmove lučkih uprava, uz napomenu da nema dokumentacije kojom se potvrđuje obveza državnog proračuna za navedene isplate. (točka 5. Nalaza)

- Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna se utvrđuje vrijednost novih financijskih jamstava, a evidencije o iznosu danih državnih jamstava se vode u Ministarstvu financija. Za 2011. je godišnja vrijednost novih financijskih jamstava utvrđena u iznosu 4.900.000.000,00 kn, a dano je 6.775.039.656,00 kn. U okviru financijskih jamstava, šest jamstava u iznosu 3.563.758.936,00 kn je dano za kredite kojima se financiraju novi projekti i tekuća likvidnost. Dva jamstva u iznosu 3.211.280.720,00 kn su dana za nove kredite, od kojih je za podmirenje obveza prema ranije odobrenim kreditima (refinanciranje) korišteno 2.704.577.790,00 kn, a za financiranje novih aktivnosti 506.702.930,00 kn. Od ukupno danih novih financijskih jamstava u vrijednosti 6.775.039.656,00 kn, na dana jamstva za kredite kojima se financiraju nove aktivnosti (projekti) se odnosi 4.070.461.866,00 kn. Vezano uz davanje novih financijskih jamstava u smislu propisanih ograničenja koja se navode u odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna, nije jasno određeno značenje pojma - nova financijska jamstva, stoga nije moguće potvrditi je li vrijednost danih državnih jamstava u 2011., u okvirima propisanih ograničenja.

Osim državnih jamstava za koje su izdane isprave o jamstvu, Republika Hrvatska na temelju propisa jamči i za određene obveze, bez izdavanja isprava o jamstvu. Prema odredbama Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, Republika Hrvatska jamči za obveze HBOR-a bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv, bez izdavanja posebne jamstvene isprave. S obzirom da je u opisanim slučajevima jamac za navedene kredite Republika Hrvatska, potrebno ih je uključiti u evidencije o stanju aktivnih jamstava. Izvanbilančna evidencija o aktivnim jamstvima u Glavnoj knjizi državnog proračuna i evidencija o stanju aktivnih jamstava nadležne organizacijske jedinice Ministarstva financija, nisu usklađene. Stjecanjem udjela u jednom trgovačkom društvu naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstva u iznosu 256.576.400,00 kn, a stjecanjem nekretnina u iznosu 25.011.666,00 kn. Naplata potraživanja stjecanjem nekretnina i udjela, nije evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Ugovor o stjecanju udjela u trgovačkom društvu kojim je naplaćen dio potraživanja za isplaćena jamstva, zaključen je bez odluke Vlade. Prema pomoćnim evidencijama, potraživanja za obračunane zatezne kamate po isplaćenim jamstvima, koncem 2011. iznose 1.917.535.998,00 kn. U Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu evidentirana potraživanja za zatezne kamate. (točka 6. Nalaza)

- Sredstva proračunske zalihe u državnom proračunu za 2010. su planirana u iznosu 230.000.000,00 kn, a rashodi su izvršeni u iznosu 175.829.794,66 kn, što je za 54.170.205,34 kn ili 23,6% manje od planiranih. Odredbama Zakona o proračunu je propisano da se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje nisu utvrđena dovoljna sredstva, jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti. Utvrđeno je da su iz proračunske zalihe u 2011. izvršeni rashodi za iste namjene kao i prethodnih godina, stoga su bili predvidivi, odnosno, mogli su se planirati. (točka 7. Nalaza)

4. Sustav financijskog izvještavanja za državni proračun je određen 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 je propisan i sadržaj godišnjeg izvještaja. Svrha sastavljanja i objave godišnjeg izvještaja je informiranje nadležnih tijela i javnosti o korištenju sredstava državnog proračuna.

Poboljšanja u proračunskom procesu planiranja državnog proračuna koji su započeli u 2010., nastavljani su u 2011. i 2012. Izradom trogodišnjih strateških planova se definiraju pravci djelovanja ministarstava i drugih državnih tijela, dok se proračunom definiraju programi, aktivnosti, odnosno projekti, te se osiguravaju sredstva potrebna za njihovu provedbu. Proračunski programi se povezuju s ciljevima iz strateških planova. Poboljšanje postojeće programske i organizacijske klasifikacije je pretpostavka učinkovitog planiranja državnog proračuna. Od 341 programa, koliko je bilo u 2010., broj programa je u 2011. smanjen na 185. Proračunski korisnici su u obvezi za svaki program definirati ciljeve i pokazatelje uspješnosti te ih povezati s jednim ili više posebnih ciljeva utvrđenih strategijom Vladinih programa. U cilju unaprjeđenja i modernizacije proračunskih procesa, realizirane su i određene aktivnosti vezano za izvršavanje proračuna, pri čemu je potrebno posebno naglasiti integraciju informacijskih sustava područnih riznica s informacijskim sustavom Državne riznice. 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. U 2010. je okončana integracija informacijskih sustava Ministarstva financija, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i Ministarstva obrane sa sustavom Državne riznice. U 2011. je nastavljen integracijski proces, u okviru kojega su integrirani informacijski sustavi Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva i Ministarstva unutarnjih poslova. Koncem 2011. je započeo projekt integracije područne riznice Carinske uprave s informacijskim sustavom Državne riznice. Svi drugi korisnici su u obvezi unositi rashode (obveze) koje evidentiraju u svojim računovodstvenim sustavima paralelno u SAP sustav, do trenutka kad će biti obuhvaćeni integracijskim procesom. Nastavkom realizacije spomenutog procesa osigurava se cjelovitost i točnost podataka o obvezama u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Fiskalna disciplina je normativno 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 dospijecom iznad visine predviđene državnim proračunom, financijski plan u sljedećoj proračunskoj godini se umanjuje za iznos stvorenih obveza iznad predviđene državnim proračunom. Revizijskim postupcima je utvrđeno da su u pojedinim procesima potrebna poboljšanja u sustavima kontrole, na što ukazuju nepravilnosti i propusti opisani u Nalazu, koji su utjecali na izražavanje uvjetnog mišljenja.