



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2012.

Zagreb, svibanj 2013.

S A D R Ź A J

stranica

I.	GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2012.	2
	Državni proračun za 2012.	2
	Izvršenje državnog proračuna za 2012.	6
II.	REVIZIJA ZA 2012.	13
	Ciljevi i područja revizije	13
	Metode i postupci revizije	13
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2011.	13
	Nalaz za 2012.	17
III.	MIŠLJENJE	38



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/12-01/45

URBROJ: 613-02-01-13-5

Zagreb, 21. svibnja 2013.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2012.

Na temelju odredbi članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012.

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 10. prosinca 2012. do 21. svibnja 2013.

I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2012.

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

- opći dio proračuna koji čini Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja na razini odjeljka ekonomske klasifikacije,
- posebni dio proračuna po organizacijskoj i programskoj klasifikaciji te razini odjeljka ekonomske klasifikacije,
- izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala,
- izvještaj o korištenju proračunske zalihe,
- izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima,
- obrazloženje makroekonomskih pokazatelja,
- obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, te
- deficit općeg proračuna.

Državni proračun za 2012.

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

Državni proračun Republike Hrvatske za 2012. s projekcijama za 2013. i 2014. godinu, zbog održavanja parlamentarnih izbora koncem 2011., nije donesen u rokovima predviđenim odredbama članka 39. Zakona o proračunu, do konca tekuće godine, odnosno u roku koji omogućuje primjenu od 1. siječnja godine za koju se donosi.

U skladu s odredbama članka 42. navedenog Zakona, ako Hrvatski sabor, odnosno predstavničko tijelo ne donese proračun prije početka proračunske godine, privremeno se, na osnovi odluke o privremenom financiranju, nastavlja financiranje poslova, funkcija i programa državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika u visini koja je neophodna za njihovo obavljanje i izvršavanje te prava primatelja sredstava proračuna utvrđena zakonima i drugim propisima donesenim na temelju zakona. Privremeno financiranje, obavlja se razmjerno prihodima ostvarenima u istom razdoblju prema proračunu za prethodnu godinu, a najviše do 1/4 ukupno ostvarenih prihoda bez primitaka.

Hrvatski sabor je na sjednici 28. listopada 2011. donio Odluku o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih korisnika državnog proračuna Republike Hrvatske u prvom tromjesečju 2012. godine (Narodne novine 131/11). Za potrebe pripreme prijedloga navedene Odluke, Ministarstvo financija je izradilo Uputu kojom je propisana metodologija i rokovi izrade financijskih planova. Uputom su također određeni limiti rashoda za prva tri mjeseca 2012.

Na temelju odredbi članka 42. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 150/11), Vlada je donijela Uredbu o izmjenama i dopunama Odluke o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih korisnika državnog proračuna Republike Hrvatske u prvom tromjesečju 2012. godine (Narodne novine 3/12). Rashodi i izdaci iz posebnog dijela proračuna su povećani ili smanjeni, pri čemu ukupni iznos planiranih sredstava za navedeno razdoblje nije izmijenjen u odnosu na iznos iz Odluke.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcije za 2013. i 2014. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu, te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove za 2012. s projekcijama za 2013. i 2014. godinu, za Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Hrvatske ceste, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Agenciju za upravljanje državnom imovinom, donio je Hrvatski sabor u veljači 2012. (Narodne novine 24/12).

U tablici broj 1 se daju podaci iz izvornog plana Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2012., s projekcijama za 2013. i 2014., te izmjena i dopuna državnog proračuna.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda i
Računa financiranja za 2012. s projekcijama proračuna

u kn

Opis	Izvorni plan	Projekcija proračuna za 2013.	Projekcija proračuna za 2014.	Izmjene i dopune državnog proračuna	Indeks (5:2)
1	2	3	4	5	6
A. Račun prihoda i rashoda					
Prihodi poslovanja	108.648.662.675,00	110.835.692.138,00	114.845.184.965,00	110.057.903.168,00	101,3
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	301.567.829,00	313.758.148,00	335.742.214,00	284.685.053,00	94,4
Ukupno prihodi	108.950.230.504,00	111.149.450.286,00	115.180.927.179,00	110.342.588.221,00	101,3
Rashodi poslovanja	117.115.551.691,00	118.271.666.761,00	120.823.292.281,00	119.024.628.567,00	101,6
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.725.657.514,00	1.958.808.700,00	1.785.326.505,00	1.303.416.635,00	75,5
Ukupno rashodi	118.841.209.205,00	120.230.475.461,00	122.608.618.786,00	120.328.045.202,00	101,3
Razlika – manjak	9.890.978.701,00	9.081.025.175,00	7.427.691.607,00	9.985.456.981,00	101,0
B. Račun financiranja					
Primici od financijske imovine i zaduživanja	21.169.511.559,00	24.975.818.410,00	24.821.419.957,00	21.233.820.244,00	100,3
Izdaci za financijsku imovinu i otplata zajmova	11.278.532.858,00	15.894.793.235,00	17.393.728.350,00	11.248.363.263,00	99,7
Neto financiranje	9.890.978.701,00	9.081.025.175,00	7.427.691.607,00	9.985.456.981,00	101,0
C. Sveukupno proračunska sredstva					
Ukupno prihodi i primici	130.119.742.063,00	136.125.268.696,00	140.002.347.136,00	131.576.408.465,00	101,1
Ukupno rashodi i izdaci	130.119.742.063,00	136.125.268.696,00	140.002.347.136,00	131.576.408.465,00	101,1

Polazište za procjenu prihoda državnog proračuna za 2012. su bili makroekonomske projekcije rasta bruto domaćeg proizvoda za 2012. u visini 0,8% (utemeljen na pretpostavci realnog rasta bruto investicija javnih poduzeća) te očekivani prihodi proračuna za 2011.

Ukupni prihodi državnog proračuna za 2012. su planirani u iznosu 108.950.230.504,00 kn, što je u odnosu na planirane prihode za 2011. u iznosu 107.403.216.887,00 kn, više za 1.547.013.617,00 kn ili 1,4%. Rashodi su planirani u iznosu 118.841.209.205,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2011. u iznosu 122.289.027.746,00 kn, manje za 3.447.818.541,00 kn ili 2,8%. Manjak prihoda nad rashodima u iznosu 9.890.978.701,00 kn, planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka.

Polazište u planiranju prihodne strane državnog proračuna za 2012., te projekcije proračuna za 2013. i 2014. su bile izmjene u poreznoj politici koje se odnose na porez na dohodak, porez na dodanu vrijednost, porez na dobit, te doprinose za zdravstveno osiguranje. Daljnje prilagođavanje hrvatskog zakonodavstva pravnoj stečevini Europske unije te punopravno članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji od 1. srpnja 2013., također su odrednice planiranja za navedeno trogodišnje razdoblje.

Cilj zakonskih promjena u sustavu poreza na dohodak je ravnopravniji socijalni položaj građana. Odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (Narodne novine 22/12), izmijenjeni su porezni razredi i povećani osobni odbici (2.200,00 kn, umjesto 1.800,00 kn), za umirovljenike (3.400,00 kn, umjesto 3.200,00 kn). Od 1. siječnja 2012. dodatak na mirovine je postao sastavni dio mirovine.

Odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 22/12), od 1. ožujka 2012. primjenjuje se opća porezna stopa na dodanu vrijednost u visini 25,0%, umjesto 23,0%. Na pojedine proizvode i usluge porezna stopa je smanjena s 23,0% na 10,0%. Od 1. siječnja 2013. stupile su na snagu zakonske odredbe prema kojima se snižena stopa poreza na dodanu vrijednost u visini 10,0% primjenjuje na pripremu i isporuku određenih roba i usluga. Učinci primjene odredbi navedenih zakonskih izmjena, prema izračunu Ministarstva financija su procijenjeni na godišnjoj razini približno 2,6 milijardi kuna.

Izmjenama propisa koji se odnose na oporezivanje dobiti, smanjena je porezna osnovica za dio ostvarene dobiti kojom se povećava temeljni kapital trgovačkih društava, te je uvedena obveza plaćanja poreza po odbitku na dividende i udjele u dobiti. Procijenjeno je da će učinci koji se očekuju primjenom navedenih izmjena u kombinaciji s jačanjem investicija, osigurati stalnost proračunskih prihoda.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima (Narodne novine 22/12) koji je stupio na snagu 1. ožujka 2012., smanjena je stopa doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje s 15,0% na 13,0%. Cilj smanjenja doprinosa je povećanje konkurentnosti domaćeg gospodarstva putem smanjenja bruto cijene rada. Procijenjeni učinak od smanjenja bruto cijene rada, prema izračunu Ministarstva financija je oko 2,4 milijarde kuna.

Rashodi poslovanja su planirani u iznosu 117.115.551.691,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2011. u iznosu 120.529.498.252,00 kn, manje za 2,8%.

Vrijednosno najznačajnije smanjenje na rashodnoj strani proračuna u odnosu na tekući plan za 2011., je na rashodima za zaposlene u visini 2,5%, i to na posebnim dodacima za zaposlene, ugovorima na određeno vrijeme, prekovremenom radu i naknadama za posebne uvjete rada. Ukupno smanjenje na materijalnim rashodima za 2,3%, odnosi se na naknade troškova zaposlenima, materijal i energiju te rashode za usluge. Rashodi za subvencije su smanjeni za 14,6%. Smanjenje se najvećim dijelom odnosi na subvencije poljoprivredi i Hrvatskim željeznicama, uz istodobno povećanje subvencija koje se doznavaču putem Ministarstva poduzetništva i obrta, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstva rada i mirovinskog sustava te Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture. Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja smanjene su za 1,2%. U okviru navedenih rashoda planirano je povećanje mirovina radi usklađivanja s indeksom potrošačkih cijena i bruto plaćama, te smanjenje rashoda za zaposlene u zdravstvenim ustanovama.

Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcije za 2013. i 2014. godinu (Narodne novine 132/12), donesene su 30. studenoga 2012. Prema obrazloženju, Izmjenama i dopunama državnog proračuna, pristupilo se zbog pada bruto domaćeg proizvoda u prvoj polovini 2012. u visini 1,7% (1,3% u prvom tromjesečju te 2,2% u drugom tromjesečju 2012.).

Navedeni pokazatelji su ukazivali na nastavak negativnih gospodarskih kretanja i u trećem tromjesečju 2012. Izmjenama i dopunama ukupni prihodi su planirani u iznosu 110.342.588.221,00 kn i veći su za 1.392.357.717,00 kn ili 1,3% u odnosu na izvorni proračun.

Vrijednosno najznačajnije povećanje na prihodnoj strani proračuna se odnosi na prihode od imovine u iznosu 1.224.792.147,00 kn. U navedenom iznosu planirano je povećanje prihoda od koncesija približno 300,0 milijuna kuna za 4G mrežu, uplate dobiti od Hrvatske narodne banke (dalje u tekstu: HNB) u iznosu 480,1 milijuna kuna, te uplate Hrvatske agencije za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata (HANDA) u iznosu 550,0 milijuna kuna.

Također je planirano povećanje prihoda od doprinosa u iznosu 996,0 milijuna kuna, kao rezultat primjene propisa kojima je ograničena isplata plaća bez uplate doprinosa. Uz navedena povećanja prihoda, planirano je smanjenje prihoda od poreza za 567,8 milijuna kuna, a najvećim se dijelom odnosi na prihode od trošarina na energente i električnu energiju.

Ukupni rashodi su planirani u iznosu 120.328.045.202,00 kn i veći su za 1.486.835.997,00 kn ili 1,3% u odnosu na izvorni proračun. Rashodi za zaposlene su povećani za 1.106.885.689,00 kn, i to zbog potrebe osiguranja dodatnih sredstava za plaće zaposlenih u prosvjeti, znanosti i policiji u odnosu na ranije planirana sredstva. U navedenom iznosu nisu obuhvaćeni rashodi za zaposlene ustanova u zdravstvu koji su iskazani na rashodima za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja (proračunska glava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje). Navedeni rashodi su povećani za 510,4 milijuna kuna.

Uz navedena povećanja rashoda, vrijednosno najznačajnije smanjenje rashoda je planirano na rashodima za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 424.027.012,00 kn, što je za 24,5% manje od planiranih izvornim proračunom.

Manjak prihoda nad rashodima u iznosu 9.985.456.981,00 kn je u odnosu na planirani manjak izvornim proračunom veći za 94.478.280,00 kn, što znači da izmjene i dopune državnog proračuna nisu značajnije utjecale na manjak planiran izvornim proračunom.

Tijekom 2012., preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu 346.972.402,00 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.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu, donesene su projekcije državnog proračuna za sljedeće dvije godine. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi i izdaci za 2013. u iznosu 136.125.268.696,00 kn i za 2014. u iznosu 140.002.347.136,00 kn.

Izvršenje državnog proračuna za 2012.

a) Račun prihoda i rashoda

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2012.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
1	2	3	4	5
I.	Prihodi poslovanja	110.057.903.168,00	109.558.927.867,40	99,6
1.	Prihodi od poreza	63.925.886.033,00	64.332.057.704,78	100,6
1.1.	Porez i prirez na dohodak	1.283.249.556,00	1.269.525.101,78	98,9
1.2.	Porez na dobit	7.668.746.168,00	7.697.342.287,48	100,4
1.3.	Porezi na imovinu	390.761.747,00	397.736.182,80	101,8
1.4.	Porezi na robu i usluge	52.784.116.649,00	53.205.018.929,48	100,8
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	40.451.706.003,00	40.652.023.143,70	100,5
1.4.2.	Porez na promet	129.626.700,00	126.841.365,85	97,9
1.4.3.	Posebni porezi i trošarine	10.976.600.916,00	11.206.488.527,31	102,1
1.4.4.	Porezi i naknade od igara na sreću	710.979.402,00	705.832.624,43	99,3
1.4.5.	Ostali porezi na robu i usluge	515.203.628,00	513.833.268,19	99,7
1.5.	Carine i carinske pristojbe	1.791.011.913,00	1.754.363.500,79	98,0
1.6.	Ostali prihodi od poreza koje plaćaju fizičke osobe	8.000.000,00	8.071.702,45	100,9
2.	Doprinosi	37.967.819.541,00	37.845.870.620,56	99,7
2.1.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	16.788.698.105,00	16.714.500.261,89	99,6
2.2.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	19.334.827.073,00	19.290.518.026,62	99,8
2.3.	Doprinosi za zapošljavanje	1.844.294.363,00	1.840.852.332,05	99,8
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna	1.530.842.103,00	1.046.209.609,40	68,3
4.	Prihodi od imovine	2.370.081.399,00	2.061.569.264,89	87,0
4.1.	Kamate i tečajne razlike	23.944.168,00	25.198.058,26	105,2
4.2.	Dividende	9.327.603,00	14.941.899,21	160,2
4.3.	Dobiti trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija	1.050.953.850,00	666.833.850,41	63,5
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	13.981,00	13.981,04	100,0
4.5.	Naknade za koncesije	853.314.014,00	909.446.892,68	106,6
4.6.	Zakup i iznajmljivanje imovine	61.203.073,00	60.172.517,80	98,3
4.7.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	327.455.952,00	344.148.102,84	105,1
4.8.	Prihodi od kamata na dane zajmove	43.868.758,00	40.813.962,65	93,0
5.	Prihodi od administrativnih pristojbi i posebnim propisima	3.661.601.923,00	3.668.067.688,10	100,2
5.1.	Upravne i administrativne pristojbe	645.682.058,00	670.561.680,27	103,9
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	3.015.919.865,00	2.997.506.007,83	99,4
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	70.087.351,00	79.197.550,05	113,0
7.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	531.584.818,00	525.955.429,62	98,9
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	284.685.053,00	278.356.084,32	97,8
8.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	16.489.240,00	17.909.821,65	108,6
9.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	262.909.292,00	256.251.341,66	97,5
10.	Prihodi od proizvedene kratkotrajne imovine	5.286.521,00	4.194.921,01	79,4
Ukupno (I.+II.)		110.342.588.221,00	109.837.283.951,72	99,5

Prihodi su ostvareni u okviru planiranih, a u odnosu na 2011. su veći za 2.420.606.068,00 kn ili 2,3%. Prihodi od poreza su veći za 3.243.478.373,00 kn ili 5,3%, a prihodi od naknada za koncesije za 367.677.188,00 kn ili 67,9% od ostvarenih u 2011. Prihodi od doprinosa su manji od ostvarenih u 2011. za 759.196.014,00 kn ili 2,0%.

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su ostvareni u iznosu 64.332.057.704,78 kn i čine 58,7% prihoda poslovanja u 2012.

U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (63,2%), zatim slijede posebni porezi i trošarine (17,4%) i porez na dobit (12,0%), 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 7,4% prihoda od poreza.

Prihodi od doprinosa su ostvareni u iznosu 37.845.870.620,56 kn i čine 34,5% prihoda poslovanja. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 19.290.518.026,62 kn, zdravstveno osiguranje u iznosu 16.714.500.261,89 kn, te doprinose za zapošljavanje u iznosu 1.840.852.332,05 kn. Doprinosi za zdravstveno osiguranje se odnose na doprinose za obvezno zdravstveno osiguranje u iznosu 16.144.739.463,48 kn i doprinose za zdravstveno osiguranje za slučaj ozljede na radu u iznosu 569.760.798,41 kn. Doprinosi za zapošljavanje se odnose na doprinose za obvezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti u iznosu 1.742.029.205,36 kn i za zapošljavanje osoba s invaliditetom u iznosu 98.823.126,69 kn.

Prihodi od poreza i doprinosa zajedno čine 93,3% prihoda poslovanja za 2012., odnosno 93,0% ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi čine 7,0% ukupnih prihoda državnog proračuna, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima u iznosu 2.997.506.007,83 kn, naknade za koncesije u iznosu 909.446.892,68 kn, dividende i dobit trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija u iznosu 681.775.749,62 kn, te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi u iznosu 670.561.680,27 kn.

Vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima se odnose na prihode od premija dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 910.334.953,10 kn, te sudjelovanja u pokriću dijela troškova zdravstvene zaštite - participacija u iznosu 620.791.697,51 kn.

Prihodi od dividendi, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija, te drugi prihodi od nefinancijske imovine, koji su po vrijednosti manjeg značaja, ostvareni su iznad plana.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2012.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
1	2	3	4	5
I.	Rashodi poslovanja	119.024.295.786,00	118.729.991.646,60	99,8
1.	Rashodi za zaposlene	22.436.863.709,00	22.394.794.358,91	99,8
1.1.	Plaće	18.469.759.719,00	18.448.158.917,40	99,9
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	593.054.704,00	585.183.996,35	98,7
1.3.	Doprinosi na plaće	3.374.049.286,00	3.361.451.445,16	99,6
2.	Materijalni rashodi	8.610.031.798,00	8.241.000.320,23	95,7
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.317.643.736,00	1.283.946.550,13	97,4
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	2.126.326.116,00	2.099.982.841,83	98,8
2.3.	Rashodi za usluge	4.666.874.393,00	4.381.625.933,41	93,9
2.4.	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	11.996.326,00	10.563.189,59	88,1
2.5.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	487.191.227,00	464.881.805,27	95,4
3.	Financijski rashodi	8.410.111.650,00	8.821.579.019,31	104,9
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	6.445.403.250,00	6.527.642.299,81	101,3
3.2.	Kamate za primljene zajmove	1.435.404.065,00	1.808.014.097,10	126,0
3.3.	Ostali financijski rashodi	529.304.335,00	485.922.622,40	91,8
4.	Subvencije	5.857.466.683,00	5.762.320.864,44	98,4
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	1.685.246.221,00	1.689.568.236,05	100,3
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora	4.172.220.462,00	4.072.752.628,39	97,6
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	4.946.742.775,00	4.755.278.556,50	96,1
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	28.991.672,00	25.615.040,83	88,4
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama	4.525.000,00	4.097.963,94	90,6
5.3.	Pomoći unutar opće države	4.913.226.103,00	4.725.565.551,73	96,2
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i duge naknade	64.184.595.010,00	64.373.649.238,47	100,3
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima. na temelju osiguranja	50.598.527.755,00	50.846.757.403,04	100,5
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	13.586.067.255,00	13.526.891.835,43	99,6
7.	Ostali rashodi	4.578.484.161,00	4.381.369.288,74	95,7
7.1.	Tekuće donacije	1.573.619.171,00	1.523.171.167,52	96,8
7.2.	Kapitalne donacije	557.968.482,00	529.492.517,94	94,9
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	78.242.464,00	150.086.376,75	191,8
7.4.	Izvanredni rashodi	160.075.000,00	0,00	-
7.5.	Kapitalne pomoći	2.208.579.044,00	2.178.619.226,53	98,6
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.303.749.416,00	1.107.981.611,91	85,0
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	50.508.580,00	42.609.736,90	84,4
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	1.166.241.090,00	955.160.620,38	81,9
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	3.684.000,00	3.494.108,00	94,9
11.	Strateške zalihe	11.420.000,00	33.475.236,37	293,1
12.	Rashodi za dodat. ulaganja na nefinancijskoj imovini	71.895.746,00	73.241.910,26	101,9
Ukupno (I.+II.)		120.328.045.202,00	119.837.973.258,51	99,6

Ukupni rashodi su izvršeni u okviru planiranih, a u odnosu na 2011. su manji za 1.587.515.524,00 kn ili 1,3%. Rashodi za subvencije su manji za 792.956.441,00 kn ili 12,1%, materijalni rashodi 476.510.718,00 kn ili 5,5%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine 377.996.565,00 kn ili 25,4%, a rashodi za zaposlene za 374.370.532,00 ili 1,6%, od izvršenih u 2011. Financijski rashodi su veći u odnosu na 2011. za 1.224.628.058,00 kn ili 16,1%.

U strukturi izvršenih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 64.373.649.238,47 kn i čine 53,7% ukupno izvršenih rashoda.

Rashodi za zaposlene čine 18,7%, materijalni rashodi 6,9%, financijski rashodi 7,4%, a svi drugi rashodi (za nabavu nefinancijske imovine, subvencije, pomoći, donacije i ostali rashodi) 13,3% 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 te 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 35.137.426.191,37 kn. Naknade za zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, evidentirane u okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) iznose 20.984.601.608,24 kn.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge koji su izvršeni u iznosu 4.381.625.933,41 kn ili 53,2% materijalnih rashoda. U strukturi rashoda za usluge, najviši udjel imaju intelektualne i osobne usluge 17,9%, računalne usluge 12,7%, zakupnine i najamnine 12,6%, te usluge telefona, pošte i prijevoza 12,4%.

Financijski rashodi koji su izvršeni u iznosu 8.821.579.019,31 kn se odnose na kamate za izdane vrijednosne papire u iznosu 6.527.642.299,81 kn, kamate na zajmove u iznosu 1.808.014.097,10 kn, te druge financijske rashode u iznosu 485.922.622,40 kn. U odnosu na 2011., financijski rashodi su veći za 1.224.628.058,27 kn ili 16,1%. Rashodi za kamate izdanih obveznica su izvršeni u iznosu 5.754.112.465,16 kn, što je za 756.167.111,89 kn ili 15,1% više u odnosu na 2011. Za izdane trezorske zapise su izvršeni rashodi za kamate u iznosu 773.529.834,65,00 kn, što je za 33.872.811,87 kn ili 4,6% više u odnosu na 2011. Rashodi za kamate na kredite i zajmove u 2012. izvršeni su u iznosu 1.808.014.097,10 kn, što je više za 448.024.468,41 kn ili 32,9% u odnosu na prethodnu godinu.

Rashodi za subvencije su izvršeni u iznosu 5.762.320.864,44 kn. Od ukupnih rashoda za subvencije, putem Ministarstva poljoprivrede, isplaćeno je 2.804.612.367,88 kn (48,7% ukupnih rashoda za subvencije), a vrijednosno najznačajnije isplate se odnose na poticanje poljoprivredne proizvodnje i intervencije na tržištu u iznosu 2.420.232.149,00 kn. Putem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture su isplaćene subvencije u ukupnom iznosu 1.629.238.691,55 kn, od kojih su vrijednosno značajnije za održavanje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa u iznosu 855.000.000,00 kn, poticanje željezničkog putničkog prijevoza 350.600.000,00 kn, provedbu ugovora o koncesijama 323.891.702,43 kn te za očuvanje prometne povezanosti regija - domaći linijski zračni prijevoz 83.336.267,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države su izvršeni u iznosu 4.755.278.556,50 kn.

Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.337.216.964,13 kn, kapitalne pomoći-sredstva doznačena društvu Hrvatske ceste d.o.o. za financiranje građenja i održavanja javnih cesta 1.395.400.000,00 kn, tekuće pomoći područjima od posebnog državnog interesa 267.771.819,86 kn, kapitalne pomoći za program integralnog razvoja lokalne zajednice (EIB) 185.796.990,66 kn, tekuće pomoći za ugovorno financiranje znanstvene djelatnosti 92.859.439,60 kn, za javni međumjesni prijevoz za učenike 69.989.097,46 kn, provedbu programa za cjeloživotno učenje 60.607.510,00 kn, kapitalne pomoći za integralni razvoj lokalne zajednice u priobalju (EIB II) 45.110.651,99 kn, za unapređenje infrastrukture poduzetničkih zona 42.000.000,00 kn, razvoj potpomognutih područja 41.443.342,17 kn, tekuće pomoći za subvencije kamata za poduzetničke kredite 29.695.942,83, tekuće pomoći za provedbu programa gradnje i sanacije sustava obrane od poplava 29.503.170,98 kn te kapitalne pomoći za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi 20.195.301,89 kn.

Vrijednosno značajnije tekuće donacije su dane putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa u iznosu 445.509.853,78 kn, Ministarstva financija 331.229.418,21 kn, te Ministarstva kulture 118.905.914,54 kn. Za smještaj, prehranu i poboljšanje studentskog standarda, te redovnu djelatnost sveučilišta, veleučilišta i visokih škola doznačeno je 247.868.187,57 kn, za potpore vjerskim zajednicama 264.418.708,00 kn, poticanje programa javnih potreba športa (HOO) 114.973.938,23 kn, za turističku promidžbu Republike Hrvatske 89.000.000,00 kn, te potpore političkim strankama 50.161.665,94 kn.

Rashodi za kapitalne donacije su izvršeni putem više ministarstava. Vrijednosno značajnije su doznačene putem Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije u iznosu 277.590.241,07 kn, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture 124.056.377,60 kn i Ministarstva kulture 111.403.900,02 kn. Prema namjeni, vrijednosno značajnije kapitalne donacije isplaćene su za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi u iznosu 116.048.871,52 kn, obnovu i izgradnju u ratu oštećenih stambenih jedinica 109.338.051,93 kn, zaštitu i očuvanje spomenika kulture, istraživanje, obnovu i revitalizaciju kulturne baštine 92.200.200,52 kn, te za izgradnju trajektne luke Gaženica 68.818.476,91 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 1.395.400.000,00 kn, za osuvremenjivanje i izgradnju željezničke infrastrukture 95.518.278,12 kn i za modernizaciju željezničkih vozila 54.236.105,41 kn, te za poticanje stambene štednje putem Ministarstva financija 185.182.381,86 kn.

U okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine, vrijednosno značajniji rashodi su izvršeni za nabavu poslovnih objekata u iznosu 291.313.272,39 kn, medicinske i laboratorijske opreme 192.582.908,46 kn, stambenih objekata 139.440.544,04 kn, uredske opreme i namještaja 119.941.923,35 kn, ulaganja u računalne programe 72.754.999,38 kn, dodatna ulaganja na građevinskim objektima 67.330.243,38 kn, opremu za održavanje i zaštitu 34.964.829,48 kn, komunikacijsku opremu 31.697.707,31 kn, prijevozna sredstva u pomorskom i riječnom prometu 25.746.833,64 kn, te prijevozna sredstva u cestovnom prometu u iznosu 8.189.709,43 kn.

b) Račun financiranja

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2012.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno	% izvršenja
1	2	3	4	5
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	21.233.820.244,00	21.367.564.925,00	100,6
1.1.	Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	143.700.000,00	766.542.766,00	533,4
1.2.	Primici od izdanih vrijednosnih papira	18.481.371.505,00	18.486.478.235,00	100,0
1.3.	Primici od prodaje dionica i udjela	0,00	2.189.515,00	-
1.4.	Primici od zaduživanja	2.608.748.739,00	2.112.354.409,00	81,0
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	11.248.363.263,00	12.575.437.943,00	111,8
2.1.	Izdaci za dane zajmove	1.357.900.000,00	858.925.152,00	94,0
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	667.011.556,00	656.855.385,00	98,5
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	5.320.941.261,00	7.157.146.960,00	134,5
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	3.902.510.446,00	3.902.510.446,00	100,0
3.	Promjena u stanju depozita	0,00	1.208.562.325,00	-
4.	Neto financiranje	9.985.456.981,00	10.000.689.307,00	100,2

Primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni u iznosu 21.367.564.925,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su izvršeni u iznosu 12.575.437.943,00 kn. Viškom primitaka nad izdacima u iznosu 8.792.126.982,00 kn i promjenama u stanju depozita u iznosu 1.208.562.325,00 kn je pokriven manjak prihoda nad rashodima u iznosu 10.000.689.307,00 kn.

Ciljevi i svrha zaduživanja države su propisani odredbama 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. Odredbama članka 29. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu je propisano da se, uz suglasnost Vlade, zaduživanjem u tekućoj proračunskoj godini mogu stjecati sredstva potrebna za povrat državnog duga čije je dospijeće u sljedećoj proračunskoj godini, a koje ne ulazi u ograničenje propisano zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

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 25. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu, zaduživanje je utvrđeno u iznosu 21.090.120.244,00 kn. Ostvareni primici od zaduživanja u 2012. u iznosu 20.598.832.644,00 kn (ostvareni od prodaje vrijednosnih papira 18.486.478.235,00 kn i od primljenih zajmova 2.112.354.409,00 kn) manji su za 491.287.600,00 kn ili 2,3% od propisanog iznosa. Primici od zaduživanja u 2012. su korišteni za otplate zajmova i financiranje deficita.

U ukupnim primicima, vrijednosno najznačajniji su primici od prodaje vrijednosnih papira u iznosu 18.486.478.235,00 kn, koji čine 86,5% ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja. Odnose se na primitke od tuzemnih obveznica u iznosu 5.001.299.600,00 kn, inozemnih obveznica u iznosu 8.548.785.000,00 kn, te neto primitaka od trezorskih zapisa u iznosu 4.936.393.635,00 kn. Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa u 2012. su ostvareni u iznosu 37.460.623.404,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa su izvršeni u iznosu 32.524.229.769,00 kn.

U travnju 2012. su izdane euro obveznice u iznosu od 1.500.000.000 USD po cijeni 99,472 nominalnog iznosa. Kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 6,25% godišnje, uz prinos do dospijeća u visini 6,375%. Dospijeće obveznica je 27. travnja 2017. Kamata po obveznicama isplaćuje se polugodišnje počevši od 27. listopada 2012. godine, a glavnica po dospijeću. Istodobno je provedena i transakcija zaštite od valutnog rizika, konverzija dolarskog zaduženja u EUR-e po tečaju 1,3110 USD za 1 EUR (ukupno 1.144.164.759,73 EUR), te kamatni prinos u EUR-ima od 6,36%.

Republika Hrvatska se u srpnju 2012. zadužila izdavanjem obveznica uz plasman na domaćem tržištu kapitala u iznosu 400.000.000 EUR po cijeni 100,73 nominalnog iznosa. Obveznice su konsolidirane s izdanjem iz srpnja 2011. u iznosu 600.000.000 EUR oznake RHMF-O-227E i čine integralno izdanje s dospijećem 22. srpnja 2022. Kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 6,5% godišnje. Kamata po obveznicama se isplaćuje polugodišnje, a glavnica po dospijeću.

U srpnju 2012. su izdane obveznice uz plasman na domaćem tržištu kapitala u iznosu 2.000.000.000,00 kn po cijeni 98,844 nominalnog iznosa. Konsolidirane su s izdanjem oznake RHMF-O-167A u iznosu 1.500.000.000,00 kn i čine integralno izdanje s dospijećem 22. srpnja 2016. Kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 5,75% godišnje. Kamata po obveznicama se isplaćuje polugodišnje, a glavnica po dospijeću.

Primici od zaduživanja zajmovima u iznosu 2.112.354.409,00 kn čine 9,9% ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja. Na primitke od banaka i drugih financijskih institucija u javnom sektoru se odnosi 1.056.132.821,00 kn, međunarodnih financijskih institucija te institucija i tijela Europske unije 876.583.968,00 kn, od banaka i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora 179.637.620,00 kn.

Vrijednosno značajniji primitak u iznosu 1.030.012.010,00 kn se odnosi na dugoročno zaduženje Republike Hrvatske kod Hrvatske poštanske banke d.d., Zagreb za refinanciranje glavnica kredita brodogradilišta. Na temelju Zakona o uređenju prava i obveza brodogradilišta u postupku restrukturiranja (Narodne novine 61/11), više sporazuma o uređenju imovinsko-pravnih pitanja zaključenih između Republike Hrvatske i brodogradilišta i rješenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: AZTN), kreditne obveze brodogradilišta koje su osigurane državnim jamstvima su preuzete u javni dug Republike Hrvatske.

U prosincu 2012., zaključena su tri ugovora o dugoročnom kreditu između Hrvatske poštanske banke d.d., Zagreb i Ministarstva financija, jedan u okvirnom iznosu 350.000.000,00 kn, drugi u iznosu 6.000.000 USD i treći u iznosu 86.376.474,44 EUR. Krediti su odobreni uz početak do 30. siječnja 2014., a otplata u osam polugodišnjih obroka za kredit u iznosu 6.000.000 USD, odnosno 16 tromjesečnih obroka za druga dva kredita. Posljednji anuiteti dospijevaju u srpnju, odnosno listopadu 2017. Za kredit u USD je ugovorena promjenjiva kamatna stopa u visini 6MJ LIBOR plus marža 5,25 p.p. godišnje, a za kredit u EUR-ima kamatna stopa 3MJ EURIBOR plus marža 4,95 p.p. godišnje. Kamatna stopa za kumski kredit ugovorena je u visini TZ MFIN 91 dan plus marža 4,70 p.p. godišnje.

Osim dugoročnim zaduživanjem, tekuća likvidnost u 2012. je financirana i kratkoročnim kreditima financijskih i drugih institucija. Ukupni primici od kratkoročnih zajmova tuzemnih banaka i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora su ostvareni u iznosu 10.575.241.701,00 kn, a izdaci su izvršeni u iznosu 10.544.168.457,00 kn. Neto financiranje po kratkoročnom zaduživanju kod tuzemnih banaka (razlika između primitaka i izdataka), ostvareno je u iznosu 31.073.244,00 kn.

Ukupni izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su izvršeni u iznosu 12.575.437.943,00 kn, od čega se najznačajniji odnose na otplatu glavnice primljenih zajmova od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 4.953.119.406,00 kn, koji čine 39,3% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 3.902.510.446,00 kn čine 31,0% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova. Vrijednosno najznačajniji izdatak u iznosu 3.779.422.500,00 kn se odnosi na isplatu glavnice obveznica izdanih 2002. u iznosu 500.000.000 EUR, s dospijećem u svibnju 2012.

II. REVIZIJA ZA 2012.

Revizijom je obuhvaćen Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2012.).

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola u okviru planiranja i izvršavanja državnog proračuna,
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka u skladu s planiranim,
- provjeriti zaduživanje i izdavanje jamstava, te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe,
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna, te
- izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2012.

Područja revizije su definirana u skladu s ciljevima revizije.

Metode i postupci revizije

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

U pribavljanju revizijskih dokaza su korištene sljedeće metode: pregled i testiranje dokumentacije metodom slučajnog odabira, analitički postupci, te razgovori sa zaposlenicima koji su uključeni u poslovne procese i odgovorni za njihovo pravilno i zakonito izvršavanje. Provjereni su i sustavi unutarnjih kontrola u poslovnim procesima obuhvaćenim revizijom. Revizijski postupci su bili usmjereni na pribavljanje dokaza o točnosti iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2012., te dosljednoj primjeni odredbi zakona i propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka se temeljio na procjeni rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2012. 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 2011.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011.

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 2012. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- U okviru obavljene revizije za 2011. ukazano je na nepotpunost podataka o rashodima u konsolidiranim financijskim izvještajima Ministarstva zdravstva, s obzirom da nisu uključeni ukupni rashodi zdravstvenih ustanova kojih je osnivač Republika Hrvatska, nego samo transferi sredstava putem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. U konsolidiranim financijskim izvještajima Ministarstva zdravlja za 2012., navedena nepravilnost je otklonjena.
- Odluka o žurnoj pomoći za ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda donesena je u skladu s odredbama Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda (Narodne novine 73/97).
- S obzirom da se godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna propisuju ograničenja za iznose danih novih financijskih jamstava, Državni ured za reviziju je naložio odrediti značenje pojma nova financijska jamstva. Odredbama članka 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu (Narodne novine 139/12), propisano je da u vrijednost novih financijskih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prethodnih godina, za koje je jamstvo bilo dano.
S obzirom da podaci o aktivnim jamstvima, odnosno potencijalnim obvezama za dana jamstva, evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna, nisu bili usklađeni s podacima iz analitičkih evidencija, te nisu sadržavali potencijalne obveze za kredite Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR), za koje na temelju propisa jamči Republika Hrvatska bez izdavanja posebne isprave o jamstvu, obavljenom revizijom za 2011., Državni ured za reviziju je naložio uskladiti navedene podatke o jamstvima, te u potencijalne obveze za jamstva uključiti i obveze za kredite HBOR-a. Podaci iz analitičkih evidencija i Glavne knjige državnog proračuna su u 2012. usklađeni, a u iznos potencijalnih obveza na temelju danih jamstava, koje su evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru izvanbilančnih evidencija, uključena su i jamstva za kredite HBOR-a, za koje jamči Republika Hrvatska. Potraživanja za zatezne kamate po isplaćenim jamstvima, prema nalogu Državnog ureda za reviziju su evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna za 2012. U srpnju 2012. je donesena Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine 76/12), što je preduvjet za učinkovitiju naplatu potraživanja.
- U 2011. o stjecanju udjela u kapitalu jednog trgovačkog društva nije odlučivala Vlada, te je obavljenom revizijom za 2011. Državni ured za reviziju naložio zaključivati ugovore o stjecanju udjela u kapitalu trgovačkih društava na temelju odluka Vlade. Udjel u kapitalu trgovačkog društva (Croatia Airlines d.d.) u 2012., stečen je na temelju odluke Vlade.
- U 2012. zaduživanje na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala je obavljeno u okviru iznosa propisanog odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu. Primici od zaduživanja u 2012. ostvareni u iznosu 20.598.832.644,00 kn, manji su za 491.287.600,00 kn ili 2,3% od iznosa utvrđenog Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu.
- U okviru obavljene revizije za 2011., Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je u cilju potpunijeg informiranja, godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna potrebno upotpuniti podacima o nepodmirenim obvezama proračunskih korisnika, državnom dugu, potencijalnom dugu (aktivna jamstva), potraživanjima za prihode državnog proračuna i državnoj imovini. Odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13), propisan je sadržaj polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna kojim su podaci djelomično prošireni u skladu s izraženim mišljenjem Državnog ureda za reviziju. Prema navedenom Pravilniku, u sadržaju godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna nije predviđen unos podataka o nepodmirenim obvezama proračunskih korisnika, potraživanjima za prihode državnog proračuna, te državnoj imovini.

- Godišnji izvještaj za 2012. je sastavljen u skladu s odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- Na primjedbe dane u okviru ranije obavljenih revizija, da u Glavnoj knjizi državnog proračuna nema podataka o državnoj imovini u vlasništvu Republike Hrvatske, Ministarstvo financija je pokrenulo određene aktivnosti iz svoje nadležnosti. U 2012. je provelo projekt Računovodstvo državne imovine, financiran darovnicom Svjetske banke. Agenciji za upravljanje državnom imovinom i Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom je dostavljen Naputak koji je rezultat projekta. Prijedlog Upute o priznavanju, mjerenju i evidentiranju državne imovine pripremljen za korisnike državnog proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (obveznici primjene), koji je također rezultat navedenog projekta, nije dostavljen, jer je uvjetovan konačnim statusom Nacrta prijedloga Zakona o porezu na nekretnine. Obrazloženo je da je Porezna uprava predstavila Nacrt prijedloga navedenog Zakona kojim je predviđeno uvođenje Fiskalnog katastra s objedinjenim sveukupnim nekretninama u svrhu njihovog oporezivanja.

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. U cilju uključivanja u procese planiranja i izvršavanja navedenih prihoda i rashoda, Vlada i Svjetska banka su u kolovozu 2012. zaključile Ugovor o darovnici Zaklade za osnaživanje računovodstvenog i fiducijarnog okoliša (SAFE) za Projekt modernizacije sustava Državne riznice u Republici Hrvatskoj. Podprojekt Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje treba ponuditi rješenja za integriranje financijskog poslovanja muzeja, državnih arhiva, sveučilišta, sudova, centara za socijalnu skrb, koji dijelom ne posluju putem računa državnog proračuna, u sustav Državne riznice. U ožujku 2013. je u tijeku provedba postupka javne nabave konzultantskih usluga u skladu s pravilima Svjetske banke.

Broj provedbenih propisa i rokovi donošenja prema odredbama Zakona o proračunu su izmijenjeni stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu. Rok donošenja uredbe o metodologiji pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata je 180 dana od dana stupanja na snagu izmjena i dopuna navedenog Zakona, a obveza donošenja pravilnika o uvjetima i načinu davanja državnih jamstava nije predviđena. Naime, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna propisuju se način i postupci davanja državnih jamstava. Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija je propis koji nije, a trebao je biti donesen na temelju navedenog Zakona iz 2008.

- Revizijom za 2011. je utvrđeno da u Registar koncesija nije unesen dio zaključenih koncesijskih ugovora, da postoji nejednakost u iskazanim podacima u Registru i Glavnoj knjizi državnog proračuna, te da je otežano praćenje naplate zbog nemogućnosti uvida u povijesne podatke o stanju duga koncesionara. Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da, radi uspostave učinkovitog i efikasnog sustava prikupljanja, evidentiranja i pohrane podatka, te 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. Ministarstvo financija je u ožujku 2013., u skladu s navedenim mišljenjem, naložilo FINA-i unaprijediti sustav Registra koncesija na način da se davateljima koncesija omogući unos podataka iz pojedinačnih ugovora o koncesiji izravno u Registar. Kada budu ostvarene pretpostavke za izravan pristup (o čemu će FINA izvijestiti Ministarstvo financija), pristupit će se izmjenama Pravilnika o ustroju i vođenju Registra koncesija.

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

- Jedna od prioriternih mjera koja je utvrđena Strategijom unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu Državne riznice 2007.-2011. je povezivanje izdvojenog informacijskog sustava za evidentiranje i upravljanje javnim dugom (WSS) sa SAP sustavom Državne riznice, odnosno Glavnom knjigom državnog proračuna. Cilj projekta je uspostava automatske dvosmjerne izmjene podataka o obvezama po svim oblicima zaduživanja iz WSS-a u SAP sustav, odnosno prijenos podataka o plaćanjima (podmirenju obveza) iz SAP sustava u WSS. Obveze koje se odnose na zajmove međunarodnih financijskih institucija i obveze po jamstvima se i nadalje ručno unose u Glavnu knjigu državnog proračuna, a automatski prijenos podataka o plaćanjima (podmirenju obveza) iz SAP sustava u WSS, nije uspostavljen.
- Obavljenim revizijama za ranije godine 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 i 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, što je ujedno i sastavni dio konsolidiranih financijskih izvještaja državnog proračuna. Potraživanja za poreze i doprinose iz nadležnosti drugih proračunskih korisnika i nadalje nisu iskazana u financijskim izvještajima proračunskih korisnika, odnosno državnog proračuna, kao ni u konsolidiranim financijskim izvještajima.
- 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), propisani su kriteriji upisa u registar. Obavljenom revizijom za 2011., utvrđeno je da lučke uprave na državnoj i lokalnoj razini, iako ispunjavaju kriterije propisane navedenim Pravilnikom, nisu upisane u registar. Radnje u cilju redefiniranja njihova statusa u smislu navedenog Pravilnika, nisu pokrenute.
- Vezano uz prijedlog za pokretanje inicijative za izmjenu odredbi Zakona o igrama na sreću (Narodne novine 87/09), s ciljem smanjenja propisanog djela prihoda namijenjenog za financiranje programa određenih organizacija, nisu poduzimane aktivnosti. Kriteriji za raspodjelu dijela navedenih prihoda namijenjenih za aktivnosti Pomoć organizacijama za humanitarne svrhe, nisu doneseni.
- Pokazatelji uspješnosti za praćenje ostvarenja ciljeva i rezultata programa Poticanje stambene štednje i Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova, nisu određeni. Rashodi navedenih programa u Glavnoj knjizi državnog proračuna i nadalje se planiraju i evidentiraju u okviru rashoda za kapitalne pomoći i subvencije kreditnim i drugim financijskim institucijama, umjesto u okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima.
- Obavljenom revizijom za 2011. je utvrđeno da se sredstva za otplate zajmova lučkih uprava za koja su dana državna jamstva, planiraju i doznachavaju lučkim upravama putem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i evidentiraju na računima skupine tekuće i kapitalne donacije. Dokumentacija kojom se potvrđuje obveza državnog proračuna za navedene isplate, nije pribavljena.
- Sredstva proračunske zalihe su u 2012., kao i prethodnih godina, dijelom korištena i za financiranje rashoda koji nisu bili hitni, odnosno koji su bili predvidivi.

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

Nalaz za 2012.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na strateško planiranje, te u dijelu računovodstva i financijskog izvještavanja, prihoda, rashoda, Računa financiranja, državnih jamstava i proračunske zalihe.

1. Strateško planiranje

- 1.1. Odredbama članka 23. Zakona o proračunu, propisana je obveza izrade strateških planova za trogodišnje razdoblje za ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije (obveznici). Obvezni elementi strateških planova su: vizija, strateški ciljevi, način ispunjavanja ciljeva (akti planiranja), mjere procjene rezultata i sustav praćenja postizanja rezultata. Ministarstvo financija za svaku proračunsku godinu sastavlja Upute za izradu i praćenje ostvarenja strateških planova (dalje u tekstu: Upute). Strateški plan je konsolidirani dokument obveznika u čijoj izradi moraju biti uključeni svi proračunski korisnici niže razine koji pridonose ostvarenju ciljeva. Prvi strateški planovi sastavljeni su za razdoblje 2010.-2012., nakon čega su uslijedila tri ciklusa strateškog planiranja, zaključno s razdobljem 2013.-2015. Obvezni sadržaj strateških planova detaljnije je propisan Uputama, a odnosi se na: djelokrug obveznika, viziju, misiju, opće i posebne ciljeve, način ostvarenja posebnih ciljeva, te pokazatelje uspješnosti, odnosno učinka i rezultata. Na temelju strateških planova proračunskih korisnika, Ministarstvo financija izrađuje Strategiju Vladinih programa kojom se utvrđuju opći ciljevi. Posebni ciljevi su očekivani rezultati, odnosno željene promjene koje su posljedica niza aktivnosti usmjerenih postizanju određenog općeg cilja, kraći su i pomažu definiranju načina ostvarenja općeg cilja. Način ostvarenja je skupina aktivnosti usmjerenih ostvarenju posebnih ciljeva. Pokazatelji uspješnosti predstavljaju mjerljive i konkretne znakove o učinjenom, a definiraju se na način koji treba omogućiti praćenje ostvarenja provedenih aktivnosti. Pokazatelji uspješnosti trebaju biti dodatni instrument pri donošenju odluka o rasporedu financijskih sredstava u okviru proračunskog planiranja. U okviru strateškog planiranja, uvedena je odgovornost za ispunjenje postavljenih ciljeva imenovanjem odgovornih osoba kod proračunskih korisnika za praćenje provedbe strateškog plana na razini svakog posebnog cilja i pojedinog načina ostvarenja.

Strateški planovi proračunskih korisnika se dostavljaju Ministarstvu financija u pisanom ili elektroničkom obliku.

Poseban značaj i važnost u procesu planiranja ima povezivanje strateškog i proračunskog planiranja koje podrazumijeva povezivanje ciljeva i načina ostvarenja iz strateškog plana s programima u okviru kojih su planirane aktivnosti i projekti državnog proračuna.

Prema Uputama za razdoblje 2013.-2015., obveznici su trebali konačne strateške planove dostaviti Ministarstvu financija do 7. svibnja 2012. Obveza donošenja državnog proračuna u okviru kojih su financijski planovi proračunskih korisnika je do konca godine, stoga je strateške planove potrebno uskladiti s financijskim planovima, proračunskih korisnika. Način povezivanja strateškog i financijskog plana je propisan Uputama u obliku veznih tablica.

Obveznici izrade strateških planova su ujedno i obveznici izrade veznih tablica. Prema evidenciji Ministarstva financija, pojedini obveznici uz strateške planove za 2013., nisu dostavili vezne tablice.

Izmjene i dopune državnog proračuna koje mogu uslijediti tijekom proračunske godine, mogu utjecati na ostvarenje posebnih ciljeva utvrđenih strateškim planovima, stoga Ministarstvo financija u okviru Uputa treba propisati način ažuriranja strateških planova obveznika u navedenim slučajevima.

Uputama je propisana javna dostupnost strateških planova objavom na službenim mrežnim stranicama obveznika. Utvrđeno je da pojedini obveznici nisu objavili strateške planove za 2013. s veznim tablicama.

Važnost strateških planova je vidljiva i u odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10). Odredbama navedenog Zakona je propisano da čelnik proračunskog korisnika državnog proračuna, svake proračunske godine za prethodnu, sastavlja Izjavu o fiskalnoj odgovornosti kojom treba potvrditi da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola. Uredbom Vlade o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 78/11 i 106/12), između ostalog, propisano je popunjavanje Upitnika o fiskalnoj odgovornosti u okviru kojega su postavljena pitanja vezano uz sastavljanje i objavu strateških planova te povezivanja s državnim proračunom.

U okviru strateškog plana, svaki poseban cilj treba biti povezan s programom iz državnog proračuna, odnosno način ostvarenja s aktivnostima i projektima. Utvrđeno je da u pojedinim slučajevima određeni broj programa iz financijskih planova proračunskih korisnika nije sadržan u strateškim planovima, stoga doneseni zaključci o efikasnosti ostvarenja posebnih ciljeva, nisu potpuni. Provedbu strateških planova je potrebno redovito pratiti i mjeriti radi pravodobnog uočavanja mogućeg odstupanja od plana te donošenja ocjene o učincima planiranih aktivnosti na postavljene ciljeve. U tu svrhu se sastavljaju polugodišnji i godišnji Izvještaji o provedbi načina ostvarenja strateških planova i dostavljaju Ministarstvu financija u rokovima propisanim za dostavu financijskih izvještaja razdjela. U slučaju odstupanja od plana, posebno onih koji dovode u pitanje ostvarenje rezultata u tekućoj godini, potrebno je o tome obavijestiti Ministarstvo financija, neovisno o utvrđenim rokovima izvještavanja. Ministarstvo financija je analiziralo izvještaje o provedbi načina ostvarenja strateških planova obveznika za prvo polugodište 2011.-2013., te pojedinim proračunskim korisnicima dostavilo očitovanje s prijedlozima za poboljšanje sadržaja planskih i izvještajnih dokumenata. Dostavljene godišnje izvještaje za 2011.-2013. te polugodišnje izvještaje za 2012.-2014., Ministarstvo nije analiziralo, uz obrazloženje nedostatnih kadrovskih kapaciteta.

Rizik neispunjenja posebnih ciljeva koji su vezani uz provedbu programa je u okolnostima koje mogu biti izazvane gospodarsko financijskom krizom, a moguć je i utjecaj subjektivnih faktora. U trećem ciklusu strateškog planiranja za 2012.-2014., započele su aktivnosti na uvođenju procesa utvrđivanja i procjene rizika.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 32/12, 67/12 i 124/12), poslovi na pripremi uputa za izradu strateških planova, strateškog plana Ministarstva financija za trogodišnje razdoblje i Strategije Vladinih programa te praćenju izvršenja strateških planova proračunskih korisnika, formalne i suštinske provjere sadržaja izjava i upitnika o fiskalnoj odgovornosti, uz druge sistematizirane poslove, obavljaju se u dva odjela.

Prema sistematizaciji radnih mjesta, za navedena dva odjela, predviđeno je deset, a popunjena su četiri radna mjesta, što je nedovoljno s obzirom na opseg poslova. Zbog navedenih okolnosti, na spomenutim poslovima strateškog planiranja angažiran je i određeni broj zaposlenika drugih ustrojstvenih jedinica.

Državni ured reviziju nalaže, s obzirom na važnost koju strateško planiranje ima kao integralni dio sveukupnog procesa planiranja, više pažnje posvetiti sveobuhvatnom povezivanju programa (aktivnosti i projekata) s posebnim ciljevima. Potrebno je upozoriti obveznike na dostavu veznih tablica i objavu strateških planova s veznim tablicama na njihovim mrežnim stranicama. Ministarstvo financija u okviru Uputa treba propisati način ažuriranja strateških planova obveznika u slučajevima izmjena i dopuna državnog proračuna.

S obzirom da je Ministarstvo financija nadležno za uspostavu i razvoj strateškog planiranja, predlaže se jačanje administrativnih kapaciteta na poslovima razvoja i praćenja provedbe strateških planova, čime će značaj i uloga strateškog planiranja biti dodatno naglašena.

- 1.2. *Na nalog Državnog ureda za reviziju vezano uz strateško planiranje, Ministarstvo financija obrazlaže da je sveobuhvatno povezivanje programa državnog proračuna (aktivnosti i projekata) s posebnim ciljevima utvrđenim strateškim planovima, iznimno važno, s obzirom da implementacija strateških planova nije ni moguća bez financijskih sredstava. Stoga Ministarstvo financija svake godine uputama za izradu strateških planova ukazuje na neophodnost povezivanja strateškog plana i proračuna putem veznih tablica. Vezne tablice, osim što su sastavni dio strateških planova, dio su i odluka o imenovanju odgovornih osoba za provedbu strateškog plana koju potpisuje čelnik obveznika, čime je dodatno naglašena važnost ovakvog povezivanja. Nadalje, kako bi značajniji pomaci u daljnjem unapređenju procesa strateškog planiranja bili vidljivi u što kraćem roku, Ministarstvo financija će nastojati ojačati kapacitete na poslovima razvoja i praćenja provedbe strateških planova, kao što je Državni ured za reviziju i predložio.*

2. Računovodstvo državnog proračuna i financijsko izvještavanje

- 2.1. 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).

Projekt Integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima (PHARE 2006) započeo je u veljači 2009., a okončan u rujnu 2010. Informatičko povezivanje računovodstveno-informacijskih sustava područnih riznica sa SAP sustavom Državne riznice osigurava dvosmjernu izmjenu podataka, i to prijenos podataka o ulaznim računima (obvezama) iz knjigovodstava proračunskih korisnika u SAP sustav, te prijenos podataka o plaćanju (podmirenju obveza) iz SAP sustava u evidencije proračunskih korisnika. Integracija navedenih sustava omogućava uvid u poslovanje korisnika državnog proračuna, nadzor i kontrolu u stvaranju proračunskih obveza te predviđanje buduće potrošnje.

Do konca ožujka 2013., integrirane su područne riznice: Ministarstva obrane, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Ministarstva financija, Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstva turizma, Ministarstva poljoprivrede, Carinske uprave i Ministarstva gospodarstva. Nastavkom realizacije spomenutog procesa postiže se cjelovitost podataka o obvezama u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Projektom izgradnje jedinstvenog deviznog računa i automatizacije deviznog platnog prometa u HNB-u, planira se prijenos poslova platnog prometa s inozemstvom iz poslovnih banaka u HNB. U prvoj fazi je planirana integracija 23 proračunska korisnika. Projekt je započeo u studenome 2009., a za travanj 2013. očekuje se primjena rezultata projekta. Ciljevi Projekta su osiguranje procedure automatskog izvršavanja naloga za plaćanje u inozemstvo i evidentiranja plaćanja u realnom vremenu, te automatizma evidentiranja uplaćenih deviznih prihoda i primitaka.

Na opisani način rješava se ključni nedostatak postojećeg procesa u kojem je procedura plaćanja odvojena od procedura evidentiranja podmirenih obveza u izvještajnom sustavu Državne riznice.

Prihodi proračunskih korisnika, za koje prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna ne postoji obveza uplate na račun državnog proračuna, a odnose se na namjenske i vlastite prihode određenih proračunskih korisnika, ne evidentiraju se u izvještajnom sustavu državnog proračuna, kao ni 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. U okviru ranije obavljenih revizija upozoreno je na nužnost uključivanja navedenih prihoda i rashoda u procese planiranja i izvještavanja državnog proračuna.

Vlada i Svjetska banka su 30. kolovoza 2012. zaključile Ugovor o darovnici Zaklade za osnaživanje računovodstvenog i fiducijarnog okoliša (SAFE) za Projekt modernizacije sustava Državne riznice u Republici Hrvatskoj. Jedan od tri projektna zadatka je Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje, u okviru kojeg je predviđena analiza postojećeg stanja informacijskih sustava za financijsko upravljanje proračunskih korisnika državnog proračuna treće razine organizacijske klasifikacije (muzeji, državni arhivi, sveučilišta, sudovi, centri za socijalnu skrb i drugo) koji ne posluju putem računa državnog proračuna. Također su predviđene preporuke za njihovo povezivanje sa sustavom Državne riznice, uključivo tehnička rješenja i procjenu potrebnih sredstava. U ožujku 2013. je u tijeku provedba postupka javne nabave konzultantskih usluga u skladu s pravilima Svjetske banke.

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 uvjetovan uspostavom Registra državne imovine, koja je u nadležnosti Agencije za upravljanje državnom imovinom. Agencija ne dostavlja popis državne imovine, s obzirom da je uspostava spomenutog Registra u tijeku. U 2012., Ministarstvo financija je provelo projekt Računovodstvo državne imovine, financiran iz darovnice Svjetske banke.

Ciljevi projekta su utvrditi smjernice o načinu i mjestu evidentiranja imovine u Registru državne imovine s fizičkim, financijskim i ekonomskim obilježjima imovine, radi vrijednosnog unosa u Glavnu knjigu državnog proračuna. Radi ostvarenja navedenog cilja, definirani su projektni zadaci, i to: odabir odgovarajućeg računovodstvenog koncepta u kreiranju informacijske osnove za donošenje odluka o učinkovitoj uporabi, stanju i kretanju imovine, donošenje metodologije i procedura vrednovanja nefinancijske imovine kao sastavnog dijela Registra i Glavne knjige državnog proračuna, donošenje uputa o obveznicima evidentiranja nefinancijske imovine čiji je vlasnik Republika Hrvatska s obzirom na upravljanje i korištenje imovine, donošenje uputa o načinu evidentiranja dionica i poslovnih udjela države u Registru i Glavnoj knjizi državnog proračuna, te upute o strukturi podataka o imovini pribavljenih od korisnika radi unosa u Registar, odnosno Glavnu knjigu državnog proračuna.

Rezultat projekta je Naputak Agenciji za upravljanje državnom imovinom i Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom te prijedlog Upute o priznavanju, mjerenju i evidentiranju državne imovine koja treba biti upućena obveznicima primjene, odnosno korisnicima državnog proračuna i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na postupanje. Prema navedenoj Uputi, pristup i metodologija vrednovanja neevidentirane imovine, ovisi o mogućnosti vrednovanja imovine prema tržišnom principu. Ukoliko to nije moguće, predlaže se vrednovanje državne imovine na temelju procijenjenih troškova alternativne uporabe ili jednom novčanom jedinicom. Uputa nije dostavljena korisnicima državnog proračuna i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na postupanje. Obrazloženo je da je Porezna uprava Ministarstva financija predstavila Nacrt prijedloga Zakona o porezu na nekretnine temeljen na plaćanju poreza ovisno o utvrđenoj fiskalnoj vrijednosti nekretnine. S obzirom da se baze podataka o nekretninama vode različito u tijelima javne uprave, Porezna uprava planira uvođenje Fiskalnog katastra koji treba objediniti nekretnine u svrhu njihovog oporezivanja. Dostava Upute obveznicima na postupanje uvjetovana je konačnim statusom Nacrta prijedloga Zakona o porezu na nekretnine.

Prihodi i rashodi, te primici i izdaci državnog proračuna, osim naplatom i isplatom novčanih sredstava putem računa državnog proračuna, ostvarivani su u 2012. i bez novčanog tijeka, na temelju zaključenih ugovora i sporazuma.

Prema sporazumima o uređenju međusobnih potraživanja zaključenih s brodogradilištima, Ministarstvo financija je brodogradilištima podmirilo naknadu za nekretnine koje su postale pomorsko dobro u iznosu 8.155.733.799,00 kn, prijebojem s potraživanjima za isplaćena jamstva i zatezne kamate u iznosu 5.669.434.360,00 kn, a razliku u iznosu 2.486.299.439,00 kn je podmirilo preuzimanjem obveza za kredite brodogradilišta. Nadalje, potraživanja od jednog dioničkog društva za isplaćena jamstva sa zateznim kamata u iznosu 862.227.400,00 kn, na temelju ugovora o ulaganju, pretvorena su u udjel u društvu. Prema sporazumu o stjecanju nekretnina od drugog društva, država je stekla poslovne prostore tržišne vrijednosti 91.471.099,00 kn, čime su naplaćena potraživanja za isplaćena jamstva, poreze, doprinose i kamate. U skladu s odredbama Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga, te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine 76/12), otpisana su potraživanja za zatezne kamate od četiri trgovačka društava u iznosu 82.317.551,00 kn. Također, na temelju prihvaćenog plana restrukturiranja, jednom društvu su otpisana potraživanja za isplaćena jamstva i zatezne kamate u iznosu 21.432.822,00 kn.

Prema zaključenim sporazumima, naplaćeni su prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 6.296.539,00 kn, prijebojem s obvezama državnog proračuna za obveznice vezano uz prodaju stanova plaćenih konvertibilnim devizama. Na temelju navedenih ugovora i sporazuma o prijeboju, stjecanju nekretnina dužnika, pretvaranju potraživanja u udjel, te otpisu potraživanja od dužnika, bez novčanog tijeka su ostvareni primici od povrata sredstava za isplaćena jamstva, te prihodi od poreza, doprinosa i kamata, a izvršeni su izdaci za udjele, rashodi za nabavu nefinancijske imovine i rashodi za potpore. Navedeni prihodi i primici, te rashodi i izdaci nisu evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Obveza sastavljanja konsolidiranih financijskih izvještaja, postupci konsolidacije i obveznici, propisani su odredbama Zakona o proračunu. Utvrđeno je da financijski izvještaji koji se konsolidiraju nisu potpuni ili nedostaju obvezni podaci koje financijski izvještaji moraju sadržavati.

U financijskim izvještajima državnog proračuna i nadležnih proračunskih korisnika, nema podataka o potraživanjima za vrijednosno najznačajnije prihode državnog proračuna (porezi, doprinosi, posebni porezi i drugo). S obzirom da navedeni podaci nisu iskazani u financijskim izvještajima nadležnih proračunskih korisnika, spomenuta potraživanja nedostaju i u konsolidiranim financijskim izvještajima na svim razinama konsolidacije. Državni ured za reviziju je na navedene propuste u više navrata upozoravao u okviru ranije obavljenih revizija proračunskih korisnika i revizija državnog proračuna. Značaj i važnost navedenih potraživanja je posebno naglašena s obzirom da su u pitanju vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna, te je način evidentiranja navedenih potraživanja potrebno riješiti u okviru proračunskih propisa.

Broj provedbenih propisa i rokovi donošenja prema odredbama Zakona o proračunu iz 2008. su izmijenjeni stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz 2012. Rok donošenja uredbe o metodologiji pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata je produljen do lipnja 2013., a obveza donošenja pravilnika o uvjetima i načinu davanja državnih jamstava nije predviđena, jer su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna propisani načini i postupci davanja državnih jamstava. Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija je propis koji nije, a trebao je biti donesen na temelju navedenog Zakona iz 2008.

Za pravilnu primjenu odredbi proračunskih propisa, odnosno proračunskih pravila u širem smislu riječi, osim ažurnosti donošenja propisa, važna je i njihova dosljedna primjena. Ministarstvo financija je nadležno za tumačenje odredbi pojedinih proračunskih propisa zbog čega se i pitanja vezano uz primjenu propisa upućuju navedenom ministarstvu. Jednom dani odgovori na pitanja koja su postavili obveznici primjene proračunskih propisa, u većini slučajeva jesu ili mogu biti aktualni i za druge obveznike primjene propisa. U cilju kvalitetnijeg i potpunijeg sveukupnog procesa informiranja, potrebno je najčešća pitanja i odgovore objavljivati na mrežnim stranicama Ministarstva financija.

Državni ured za reviziju nalaže evidentiranje potraživanja za poreze, doprinose, posebne poreze i druge prihode čija je naplata u nadležnosti proračunskih korisnika. Nalaže donošenje provedbenih propisa u rokovima propisanim odredbama Zakona o proračunu.

Također nalaže propisati način postupanja vezano uz planiranje i evidentiranje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka koji su ostvareni bez novčanog tijeka, radi iskazivanja u izvještajnom sustavu državnog proračuna.

Predlaže objavu najčešćih pitanja i odgovora koji su aktualni za obveznike primjene proračunskih propisa, na mrežnim stranicama Ministarstva financija.

- 2.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalog Državnog ureda za reviziju te izjavljuje da će definirati zakonodavni okvir koji će omogućiti da se prihodi i primici te rashodi i izdaci koji su ostvareni bez novčanog tijeka iskazuju u državnom proračunu.*

Najčešća pitanja i odgovori koji su aktualni za obveznike primjene proračunskih propisa, osim kroz tromjesečne okružnice, objavljuivat će se i posebno na mrežnim stranicama Ministarstva financija.

3. Prihodi

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

Državnim proračunom za 2012., prihodi su planirani u iznosu 110.342.588.221,00 kn, a ostvareni su u iznosu 109.837.283.951,00 kn, što je u okviru plana.

Odnose se na porezne prihode u iznosu 64.332.057.704,00 kn (58,6%) i neporezne prihode u iznosu 45.505.226.147,00 kn (41,4%). 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, kazne, upravne mjere i ostale prihode, te prihode od prodaje nefinancijske imovine.

- Prihodi od igara na sreću

Prihodi od igara na sreću se ostvaruju na temelju odredbi Zakona o igrama na sreću. U 2012. su ostvareni u iznosu 709.722.565,00 kn, a u odnosu na 2011. su veći za 40.854.141,00 kn ili 6,1%. Vrijednosno najznačajniji prihodi se odnose na naknade od igara kladjenja u iznosu 290.833.555,00 kn i priređivanja igara na sreću na automatima u iznosu 281.119.158,00 kn.

Od dijela ostvarenih prihoda od igara na sreću koji iznosi 675.865.112,00 kn, 50,0% ili 337.932.556,00 kn je raspoređeno za financiranje programa organizacija koje promiču razvoj sporta, pridonose borbi protiv zlorabe droga i drugih oblika ovisnosti, koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću, problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom, tehničkom kulturom, kulturom, izvaninstitucionalnom naobrazbom i odgojem djece i mladih, te pridonose razvoju civilnog društva, u skladu s odredbama članka 8. Zakona o igrama na sreću.

Ostvareni namjenski prihodi od igara na sreću u iznosu 337.932.556,00 kn su raspoređeni za financiranje aktivnosti u okviru više ministarstava u skladu s načinom raspodjele koji je propisan Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2012. godinu (Narodne novine 31/12). Drugi prihodi su raspoređeni u opće prihode proračuna.

Neutrošeni namjenski prihodi od igara na sreću su koncem 2012. iznosili 122.631.811,00 kn i veći su za 7.255.872,00 kn ili 6,3% u odnosu na stanje koncem 2011., kada su iznosili 115.375.939,00 kn.

Vrijednosno najznačajnija neutrošena sredstva u iznosu 54.863.025,00 kn, odnose se na aktivnost Pomoć organizacijama u humanitarne svrhe u okviru razdjela Ministarstvo financija, proračunska glava Ostali izdaci države. 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. S obzirom na značajan iznos neutrošenih namjenskih prihoda od igara na sreću koncem svake godine, Državni ured za reviziju je obavljenom revizijom za 2011. predložio preispitati odredbu Zakona o igrama na sreću, koja se odnosi na izdvajanje 50,0% prihoda za financiranje programa određenih organizacija. Prema obrazloženju, zbog dinamike usvajanja državnog proračuna u 2012. nije bilo vremena za izmjene Zakona o igrama na sreću, te je to jedan od zadataka za 2013.

U 2012. Vlada je osnovala Međuresorno povjerenstvo za koordinaciju politike financiranja projekata i programa udruga iz državnog proračuna Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Povjerenstvo). Povjerenstvo je izradilo nacрте obrazaca vezano uz natječaje za dodjelu bespovratne potpore projektima i programima udruga, te za ugovaranje i izvještavanje o provođenju projekata i programa.

Također je sastavilo Godišnji plan natječaja i javnih poziva za dodjelu bespovratne potpore u 2013., za državna tijela putem kojih se sredstvima državnog proračuna financiraju udruge.

U navedeni plan nije uključen dio sredstava raspoređenih u okviru proračunske glave Ostali izdaci države, za aktivnost Pomoć organizacijama u humanitarne svrhe, namijenjena financiranju programa organizacija koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću.

Obavljenom revizijom za 2011., predloženo je odrediti kriterije za financiranje aktivnosti Pomoć organizacijama u humanitarne svrhe, koji u 2012. nisu određeni. U 2012. su raspoloživa sredstva iznosila 66.748.915,00 kn, a utrošeno je 11.885.890,00 kn ili 17,8%.

U 2012. ministar financija je donio Odluku o dodjeli sredstava od igara na sreću s navedene aktivnosti, kojom je određeno da se sredstva odobravaju isključivo za aktivnosti humanitarnog karaktera, te da ministar financija raspolaže sredstvima do pojedinačnog iznosa 500.000,00 kn, a Vlada pojedinačnim iznosom većim od 500.000,00 kn. Prema odlukama Vlade, u 2012. je utrošeno 10.185.890,00 kn, od čega se na pomoć institucijama manjinske samouprave za humanitarne svrhe odnosi 5.185.890,00 kn i pomoć općinama za ublažavanje posljedica elementarne nepogode 5.000.000,00 kn. Pomoć su dobile tri institucije manjinske samouprave, uz obrazloženje da je programom Vlade za mandat 2011.-2015. predviđena podrška efikasnom funkcioniranju institucija nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Prema odlukama ministra financija, utrošeno je 1.700.000,00 kn, a pomoć su dobile dvije općine ukupno 1.000.000,00 kn i pet udruga ukupno 700.000,00 kn.

Financijska podrška funkcioniranju institucija nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj se kontinuirano provodi, a u državnom proračunu je predviđena aktivnost u okviru koje se sredstva za te namjene planiraju. Za ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda državnim proračunom su osigurana sredstva u okviru proračunske glave Ostali izdaci države, na aktivnosti Naknada za štete uzrokovane elementarnim nepogodama, te je za isplate naknada oštećenima trebalo koristiti sredstva planirana u okviru te aktivnosti.

Sredstva namijenjena za aktivnost Pomoć organizacijama u humanitarne svrhe su utrošena prema pojedinačnim zahtjevima tražitelja, bez javne objave poziva organizacijama koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću.

Kako bi se raspoloživa sredstva raspodijelila na transparentan i pravedan način, trebalo je odrediti kriterije za raspodjelu, te javno objaviti pozive organizacijama koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću.

Državni ured za reviziju nalaže sredstva od igara na sreću namijenjena za aktivnost Pomoć organizacijama za humanitarne svrhe, dodjeljivati organizacijama koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću na temelju javnih poziva za prikupljanje zahtjeva za dodjelu sredstava, te prema kriterijima za raspodjelu sredstava, koje treba utvrditi.

3.2. *Na nalog vezano uz dodjelu sredstava koja se odnose na prihode od igara na sreću, Ministarstvo financija navodi da su na temelju preporuke Državnog ureda za reviziju dane u izvješću za 2011., izrađene detaljne analize planiranih, izvršenih i prenesenih, odnosno neizvršenih namjenskih sredstava po korisnicima proračuna. Na temelju analiza, uslijedile su promjene u načinu raspodjele prihoda od igara na sreću, što je vidljivo iz odredbi Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2013. godinu (Narodne novine, br. 144/12). Aktivnost Pomoć organizacijama za humanitarne svrhe, nadalje se ne planira na pozicijama Ministarstva financija, s obzirom da su sredstva prema Uredbi raspoređena ministarstvima u čijem djelokrugu je financiranje organizacija koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću.*

4. Rashodi

4.1. Državnim proračunom za 2012., rashodi su planirani u iznosu 120.328.045.202,00 kn, a izvršeni u iznosu 119.837.973.258,51 kn, što je u okviru planiranih. U odnosu na 2011., kada su izvršeni u iznosu 121.425.488.782,66 kn, manji su za 1.587.515.524,15 kn ili 1,3%.

Vrijednosno najznačajniji rashodi se odnose na Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje u iznosu 35.628.598.774,94 kn, (u okviru razdjela Ministarstvo rada i mirovinskog sustava), HZZO u iznosu 21.342.882.979,52 kn (razdjel Ministarstva zdravlja), te na Ostale izdatke države u iznosu 11.348.929.834,64 kn (razdjel Ministarstvo financija).

Rashodi za proračunsku glavu Ministarstvo financija – Ostali izdaci države, planirani su u iznosu 10.992.930.672,00 kn za financiranje 21 programa. Rashodi navedene proračunske glave su izvršeni u iznosu 11.348.929.834,64 kn i čine 9,5% ukupnih rashoda. Vrijednosno najznačajniji su financijski rashodi koji su izvršeni u iznosu 8.526.799.440,82 kn, a odnose se na kamate za izdane vrijednosne papire, primljene kredite i zajmove i druge financijske rashode.

- Isplate po pravomoćnim sudskim rješenjima, nagodbama i ovrhama, te povrati ovrha s računa državnog proračuna

Državnim proračunom za 2012., za isplate po pravomoćnim sudskim presudama, ovrhama i nagodbama planirano je 65.137.804,00 kn, a isplaćeno je 52.933.235,20 kn. Prema vrijednosti najznačajniji rashodi se odnose na Ministarstvo pravosuđa u iznosu 29.434.146,48 kn, Ministarstvo zdravlja u iznosu 13.142.958,19 kn i Ministarstvo branitelja u iznosu 7.368.042,98 kn. S računa proračunske zalihe po ovršnim rješenjima je isplaćeno 95.009.504,00 kn (naknade FINA-i 253.662,20 kn), od čega se na neprepoznate proračunske korisnike odnosi 40.549.497,62 kn. Pojedini proračunski korisnici ne planiraju dostatne iznose sredstava za ovrhe ili ih uopće ne planiraju. U navedenim slučajevima ovrhe se isplaćuju s aktivnosti koje nisu planirane za navedene namjene, te je s drugih pozicija državnog proračuna isplaćeno je 76.543.653,88 kn. Sveukupne isplate koje su teretile državni proračun u 2012. po pravomoćnim sudskim presudama, ovrhama i nagodbama iznose 224.486.393,08 kn. Iz naprijed navedenih podataka je vidljivo da proračunski korisnici ne posvećuju dovoljnu pažnju planiranju, odnosno upravljanju potencijalnim obvezama koje su u okvirima njihove nadležnosti. Za učinkovito upravljanje potencijalnim obvezama države potrebna je suradnja pravosudnih tijela koja vode postupke u ime Republike Hrvatske, FINA-e koja izvršava sudska rješenja i proračunskih korisnika iz čije nadležnosti su pokrenuti tužbeni zahtjevi.

Pokrenuti tužbeni zahtjevi pred nadležnim sudovima koji se vode protiv Republike Hrvatske predstavljaju potencijalne obveze koje u narednom razdoblju mogu teretiti račun državnog proračuna. Odredbama članka 16. stavka 1. točka 3. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11), propisano je da su obvezne bilješke uz Bilancu, pregled ostalih ugovornih odnosa i slično, koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke, sporovi na sudu koji su u tijeku i slično).

Iz navedene odredbe je vidljiva obveza proračunskih korisnika o vođenju evidencija o tužbenim zahtjevima koji se pokreću protiv Republike Hrvatske pred nadležnim sudovima, a koji su iz njihova djelokruga. Podatke o vrijednosti tužbenih zahtjeva potrebno je izvanbilančno evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Prema odredbama Zakona o proračunu, proračunski korisnici državnog proračuna su odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti te za njihovu uplatu u proračun. Naplatu prihoda i dio primitaka državnog proračuna za račun Ministarstva financija vodi Financijska agencija (FINA).

Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna, propisano je da se pogrešno ili više uplaćeni prihodi u proračun vraćaju uplatiteljima na teret tih prihoda. Nadležni proračunski korisnici su odgovorni za vjerodostojnost dokumentacije kojom se potvrđuje osnovanost zahtjeva za povrat. Rješenja o povratu sredstava s računa državnog proračuna donosi Ministarstvo financija, a odnose se na sudske, upravne i javnobilježničke pristojbe, novčane kazne, prihode od prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo i prihode od stanova u vlasništvu Ministarstva obrane. Navedena rješenja se dostavljaju na znanje podnositelju zahtjeva i nadležnoj instituciji koja obavlja povrat. Značajan broj rješenja o povratu se odnosi na sudske pristojbe koje su višekratno naplaćene (jednom redovnim putem, a drugi put ovrhom). Rješenjima o povratu se ne nalaže naknada troškova kojima je FINA teretila račun ovršenika u provedbi ovrhe. Uvidom u dokumentaciju Ministarstva financija vezano uz rješenja o povratu, utvrđeno je da su u najvećem broju slučajeva u pitanju relativno mali iznosi koji vremenski i troškovno u proceduralnom pogledu angažiraju zaposlene u Ministarstvu financija, jednako kao i zahtjevi za povrat vrijednosno većih iznosa. Na rješavanju zahtjeva za povrat sredstava s računa državnog proračuna, uz druge poslove koje obavljaju, angažirana su tri zaposlenika u Državnoj riznici. Troškovima plaća zaposlenika koji obavljaju poslove vezano uz povrat, treba pribrojiti i troškove poštanskih usluga i druge materijalne troškove koji se podmiruju sredstvima državnog proračuna.

Postojeći informacijski sustav između FINA-e koja obavlja poslove naplate za račun državnog proračuna i sudova koji su nadležni za naplatu sudskih pristojbi, nije zadovoljavajući, jer je moguća višekratna naplata iste sudske pristojbe.

Državni ured za reviziju nalaže evidentirati potencijalne obveze po osnovi pokrenutih sudskih postupaka u izvanbilančnim evidencijama Glavne knjige državnog proračuna.

Predlaže učinkovitiju suradnju pravosudnih tijela, nadležnih proračunskih korisnika i FINA-e s Ministarstvom financija u cilju realnijeg planiranja sredstava za isplate po pravomoćnim sudskim rješenjima.

Državni ured za reviziju nalaže uspostavu odgovarajućeg sustava kontrola u naplati prihoda državnog proračuna koji se odnose na sudske pristojbe, s ciljem izbjegavanja nepotrebnih troškova koji terete račun državnog proračuna, kao i troškova koji terete račune ovršenika zbog neosnovano provedenih ovrha.

- Rashodi za dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije

Rashodi za dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije su planirani u iznosu 1.337.216.965,00 kn, koliko su i izvršeni.

Program financiranja decentraliziranih funkcija se provodi na temelju Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08 i 25/12), Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13-pročišćeni tekst), Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2012. (Narodne novine 149/11 i 52/12), (dalje u tekstu: Uredba), te pojedinačnih odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda.

Cilj programa je redovno izvršavanje decentraliziranih funkcija u gradovima, županijama i općinama do visine sredstava utvrđenih Odlukama o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije i Uredbom.

Odredbama Uredbe je određeno da su rashodi za decentralizirane funkcije oni koji su posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo preneseni na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a financiraju se iz dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je odgovorna za prenesene funkcije, dužna je svakoj ustanovi raspodijeliti sredstva ostvarena iz dodatnog udjela u porezu na dohodak i od pomoći izravnjanja prema odluci o minimalnim standardima.

Odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, određeno je da se iz prihoda od poreza na dohodak raspodjeljuje 12,0% za decentralizirane funkcije, a 15,5% za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Općina, grad, županija i Grad Zagreb, koji prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije, imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak i to za: osnovno školstvo 3,1%, srednje školstvo 2,2%, socijalnu skrb-centri za socijalnu skrb 0,5%, domove za starije i nemoćne osobe 1,7%, zdravstvo 3,2%, te javne vatrogasne postrojbe 1,3%, što čini naprijed navedenih 12,0%.

Prema Uredbi, pomoći izravnjanja su prijenosi sredstava iz državnog proračuna jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za financiranje decentraliziranih funkcija kada prihodi ostvareni iz dodatnog udjela poreza na dohodak nisu dovoljni za financiranje minimalnih financijskih standarda. Bilančna prava su sredstva potrebna za osiguravanje minimalnih financijskih standarda u decentraliziranoj funkciji, koja su određena pojedinačnim odlukama Vlade. Uredbom za 2012. su utvrđena ukupna sredstva za decentralizirane funkcije u iznosu 2.411.281.463,00 kn, raspoređena prema županijama i namjenama.

Za prvo tromjesečje 2012., Vlada je u prosincu 2011. donijela pojedinačne odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola, učeničkih domova i osnovnog školstva, te odluke o minimalnim financijskim standardima materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva, decentralizirane funkcije za zdravstvene usluge, decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe, te decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi. U svibnju 2012. donesene su pojedinačne odluke o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za 2012. U posljednjem tromjesečju 2012., izmijenjeni su minimalni financijski standardi za zdravstvene ustanove, domove za starije i nemoćne osobe, osnovno školstvo te srednje škole i učeničke domove.

Odredbom članka 8. Uredbe, a u skladu s odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, propisano je da, ako županija, Grad Zagreb, gradovi i općine koji financiraju decentralizirane funkcije, na godišnjoj razini od dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnjanja ostvare više sredstava od utvrđenog minimalnim standardom, odnosno ostvare više sredstava od obveza po rashodima koji se financiraju na temelju odluka o minimalnim standardima za 2012., višak sredstava su dužni najkasnije do 15. veljače 2013., vratiti na račun državnog proračuna Republike Hrvatske.

Ministarstvo financija u analitičkim evidencijama ima evidentirana potraživanja od Grada Zagreba i drugih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za povrat više ostvarenih sredstava iz dodatnog udjela u porezu na dohodak od utvrđenih minimalnim standardima za decentralizirane funkcije za 2012., a potraživanja iz ranijih godina nisu evidentirana. Spomenuta potraživanja za 2012. i ranije godine nisu evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Koncem veljače 2013., potraživanja za povrat neutrošenih sredstava za 2012. su iznosila 189.108.018,00 kn, od čega se 189.028.165,00 kn ili 99,9% odnosi na Grad Zagreb.

Sektor za proračunski nadzor i nadzor koncesija Ministarstva financija, u lipnju 2012. je sastavio Zapisnik o obavljenom proračunskom nadzoru utvrđivanja zakonitosti i namjenskog korištenja proračunskih sredstava i naplate proračunskih prihoda Grada Zagreba za 2011. i dio 2012. Utvrđeno je da je tijekom 2011. Grad Zagreb ostvario 128.339.000,97 kn više iz dodatnog udjela u porezu na dohodak od iznosa utvrđenog minimalnim standardima za decentralizirane funkcije. Prema Zapisniku, Grad Zagreb je u poslovnim knjigama za prethodne godine iskazao obvezu za povrat u državni proračun u iznosu 209.288.287,00 kn, što s obvezom za 2011. iznosi 337.627.287,00 kn.

Ministarstvo financija je 26. rujna 2012. donijelo rješenje kojim je utvrđeno da je Grad Zagreb u 2008., 2009., 2010. i 2011., s osnova poreza na dohodak za decentralizirane funkcije ostvario prihod koji prelazi minimalne financijske standarde propisane godišnjim uredbama o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te je Gradu Zagrebu naloženo vratiti sredstva u iznosu 337.627.287,00 kn na račun državnog proračuna u roku 15 dana od primitka rješenja.

Grad Zagreb je 10. listopada 2012. podnio Upravnom sudu u Zagrebu tužbu protiv Ministarstva financija kojom traži poništenje spomenutog rješenja i donošenje odluke o odgovornom učinku tužbe. U tužbi je navedeno da bi Gradu Zagrebu, kao jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nastupila nenadoknadbiva šteta izvršenjem osporenog rješenja, jer 337.627.287,00 kn čini više od 5,0% gradskog proračuna. Upravni sud je 15. listopada 2012. donio rješenje kojim se odgađa izvršenje rješenja Ministarstva financija do pravomoćnosti odluke u upravnom sporu.

Državni ured za reviziju nalaže i nadalje poduzimati potrebne mjere u cilju povrata više ostvarenih sredstava od propisanog minimalnog standarda za financiranje decentraliziranih funkcija. Također nalaže potraživanja od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave po navedenom osnovu evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

- 4.2. *Na nalog vezano uz evidentiranje potencijalnih obveza po osnovi pokrenutih sudskih postupaka, navodi se da će Ministarstvo pravosuđa i Ministarstvo financija, svako u svom djelokrugu, ustrojiti cjelovitu evidenciju te pratiti potencijalne obveze po osnovi pokrenutih sudskih postupaka.*

Nadalje, Ministarstvo financija je u proteklom razdoblju poduzelo konkretne mjere radi eliminiranja neosnovano provedenih ovrha. Slijedom navedenog Ministarstvo pravosuđa je u siječnju 2012. uputilo dopis FINA-i kojim nalaže dostavljanje izvještaja o uplatama stranaka na jedinstveni račun državnog proračuna korisnicima razdjela 110 Ministarstva pravosuđa s brojem RKP-a svakog korisnika i popisom e-mail adresa na koje je potrebno tjedno slati tražena izvješća. S obzirom da je FINA postupila po navedenom dopisu i tjedno šalje tražena izvješća, pojedina pravosudna tijela se nisu prilagodila takvom načinu izvještavanja, stoga će se u provedbi morati angažirati Ministarstvo pravosuđa.

Prihvaća se nalog Državnog ureda za reviziju da se u Glavnoj knjizi državnog proračuna knjigovodstveno evidentiraju potraživanja od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na ime povrata više ostvarenih sredstava od propisanog minimalnog standarda za financiranje decentraliziranih funkcija.

5. Račun financiranja

- 5.1. Prema Računu financiranja za 2012., primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni u iznosu 21.367.564.925,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su izvršeni u iznosu 12.575.437.943,00 kn. Viškom primitaka nad izdacima u iznosu 8.792.126.982,00 kn i promjenama u stanju depozita u iznosu 1.208.562.325,00 kn, pokriven je manjak prihoda nad rashodima u iznosu 10.000.689.307,00 kn.

- Upravljanje javnim dugom

Odredbama Zakona o proračunu je propisano da je osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom osiguranje financijskih potreba državnog proračuna postizanjem najnižega srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Navedenim Zakonom, državni dug je definiran kao dug središnjeg proračuna, a javni dug kao dug općeg proračuna.

Prema podacima Ministarstva financija, ukupni dug državnog proračuna (bez jamstava), koncem 2012. je evidentiran u iznosu 163.503.733.248,00 kn (valutni tečaj 31. prosinca 2012.), od čega je dugoročni dug 138.669.719.188,00 kn, a kratkoročni 24.834.014.060,00 kn. U odnosu na dug državnog proračuna koncem 2011., koji je bio iskazan u iznosu 140.820.662.066,00 kn, veći je za 22.683.071.182,00 kn. Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna, dug je evidentiran u iznosu 165.150.241.809,00 kn. Računajući s jamstvima kao potencijalnim obvezama, sveukupni dug je iskazan u iznosu 218.621.490.217,00 kn i veći je za 15.949.156.783,00 kn ili 7,9% od iskazanog koncem 2011.

U 2011., Vlada je donijela Strategiju upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011. do 2013., koja predstavlja temeljni dokument za područje upravljanja javnim dugom. Dane su osnovne smjernice upravljanja javnim dugom za navedeno razdoblje, određeni su strateški ciljevi u upravljanju javnim dugom, u svrhu smanjenja troškova i rizika zaduživanja. Prema navedenoj Strategiji, upravljanje dugom je proces najvećim dijelom usmjeren na procjenu i analizu strukture duga u cilju smanjivanja generiranih rizika, s obzirom na njihov izravan utjecaj na državni proračun, financijski sustav i tržište kapitala, a time i na fiskalnu i makroekonomsku stabilnost zemlje.

Prema Strategiji Vladinih programa za razdoblje 2012. do 2014., makroekonomska i gospodarska stabilnost će se ostvariti, između ostalog, i učinkovitim upravljanjem javnim dugom. Upravljanje javnim dugom, osim evidentiranja, otplate i računovodstvenog praćenja transakcija zaduživanja, pretpostavlja upravljanje rizicima, kontrolu izdavanja državnih jamstava i drugih potencijalnih obveza te uspostavu sustava izvještavanja, sve u cilju smanjenja proračunskih rizika. Strateškim planom Ministarstva financija za razdoblje 2013. do 2015. nisu određeni ciljevi i pokazatelji uspješnosti vezani uz upravljanje javnim dugom, iako je upravljanje portfeljem javnog duga jedan od najznačajnijih poslova Ministarstva financija.

Ministarstvo financija predlaže Vladi najprikladnije oblike zaduživanja. U 2012., deficit je financiran zaduživanjem u zemlji i inozemstvu u okvirima iznosa propisanog odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu.

Državni dug je povećan preuzimanjem obveza brodogradilišta u skladu s odredbama Zakona o uređenju prava i obveza brodogradilišta u postupku restrukturiranja (Narodne novine 61/11) za 9.067.943.285,00 kn, preuzimanjem obveza po dugoročnim kreditima KBC-a Zagreb u iznosu 1.123.765.903,00 kn, te preuzimanjem obveza za kredite banaka kojima je financirana otplata duga umirovljenicima u iznosu 2.335.812.798,00 kn.

U skladu s odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 32/12, 67/12 i 124/12), za upravljanje portfeljem javnog duga i njegovo evidentiranje u okviru Ministarstva financija, nadležan je Sektor za upravljanje javnim dugom.

Navedeni sektor je ustrojstvena jedinica Državne riznice koja priprema ugovore za kreditna zaduženja, obavlja poslove izdavanja vrijednosnih papira na domaćem i međunarodnom tržištu, ocjenjuje ponuđene uvjete zaduživanja, priprema prijedloge odluka o izdavanju državnih jamstava, nadzire provedbu odluka o jamstvima te otplate od strane krajnjih korisnika. Poslovi zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija i financijsko praćenje međunarodnih financijskih ugovora, obavljaju se u Sektoru za Europsku uniju i međunarodne financijske odnose (u okviru Uprave za makroekonomske analize, gospodarstvo, financijski sustav, EU i međunarodne financijske odnose). Pripadnost navedenih ustrojstvenih jedinica različitim upravnim organizacijama u okviru Ministarstva financija je rizik koji može nepovoljno utjecati na upravljanje javnim dugom.

Prema Strategiji upravljanja javnim dugom, u Sektoru za upravljanje javnim dugom su odvojene funkcije front office-a (financiranje i doticaji s tržištem), back (evidentiranje i otplata duga) i middle office-a (analize, utvrđivanje strategije i kontrola rizika). Middle office nije uspostavljen. Postojeća podjela poslova u navedenom Sektoru nije usklađena s opisima poslova i ovlastima navedenim u Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija. Navedenom Uredbom je sistematizirano 26, a popunjeno 12 radnih mjesta. Pojedini zaposlenici obavljaju poslove i front i back office-a. Od sredine 2012., u Sektoru se obavljaju i poslovi vezani uz otplatu kredita bivšeg Fonda za razvoj i zapošljavanje. Utvrđeno je da postojeći broj zaposlenika nije dostatan za učinkovito obavljanje poslova upravljanja javnim dugom.

Državni ured za reviziju nalaže poduzeti aktivnosti na organizacijskom unaprjeđenju i kadrovskoj popunjenosti nadležne ustrojstvene jedinice u svrhu uspostave što učinkovitijeg i djelotvornijeg sustava upravljanja javnim dugom.

- Otplata kredita danih putem Fonda za razvoj i zapošljavanje

Fond za razvoj i zapošljavanje je osnovan u studenome 2001. na temelju Zakona o Fondu za razvoj i zapošljavanje (Narodne novine 107/01), a započeo je s radom u 2002. Zakonom o prestanku važenja Zakona o Fondu za razvoj i zapošljavanje (Narodne novine 124/10) iz studenoga 2010., poslove Fonda je preuzelo Ministarstvo gospodarstva, te ih organiziralo u okviru Samostalne službe za razvoj i zapošljavanje. Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih tijela državne uprave (Narodne novine 150/11, 22/12), određeno je da Ministarstvo gospodarstva prestaje s radom, a nije definirana nadležnost za preuzimanje poslova vezanih uz kredite Fonda. U razdoblju od prosinca 2011. do veljače 2012., poslove vezane uz kredite Fonda je obavljalo Ministarstvo poduzetništva i obrta, iako obavljanje navedenih poslova nije bilo normativno riješeno.

Sredinom ožujka 2012., između Ministarstva financija i Ministarstva poduzetništva i obrta, zaključen je Sporazum kojim Ministarstvo financija preuzima obvezu operativnog obavljanja poslova, odnosno svih potrebnih radnji u svrhu povrata kredita koje je odobrio bivši Fond za razvoj i zapošljavanje.

Uz Sporazum su dostavljeni pregledi o iznosima odobrenih kredita i potraživanja po kreditima sa stanjem koncem 2011. za kredite odobrene trgovačkim društvima i obrtnicima od 2003. do 2010. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija iz ožujka 2012., navedeni poslovi se obavljaju u okviru Sektora za upravljanje javnim dugom.

Prema zaključenim ugovorima o obavljanju poslova u ime i za račun, Fond za razvoj i zapošljavanje je povjerio bankama obavljanje mandatnih poslova vođenja kredita uz naknadu od 0,5% do 1,0% godišnje na osnovicu koju čini stanje kredita u korištenju i otplati. U 2011., bankama je predložen izmijenjeni obračun naknada, koji nije prihvaćen. Ministarstvo financija je u lipnju 2012. raskinulo ugovore s poslovnim bankama, te predložilo Državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (dalje u tekstu: DAB) zaključenje ugovora s nižom naknadom za vođenje mandatnih poslova (0,25%). U vrijeme obavljanja revizije (travanj 2013.), DAB vodi mandatne poslove u ime i za račun Ministarstva financija, iako ugovor o obavljanju navedenih poslova s DAB-om nije zaključen.

Prema Izvještaju DAB-a, s obzirom na otežanu komunikaciju s poslovnim bankama, preuzimanje dokumentacije o kreditima je obavljano od kolovoza 2012. do siječnja 2013. Na dan 31. prosinca 2012., stanje potraživanja od 190 korisnika po osnovi 208 kredita je iskazano u iznosu 1.622.043.262,00 kn, od čega se na dospjelu glavnici odnosi 684.968.540,00 kn, nedospjelu glavnici 679.061.249,00 kn, kamate 258.380.740,00 kn i preplatu 367.267,00 kn. Potraživanja su evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Prema navedenom Izvještaju, potraživanja od 29 korisnika u stečaju iznose 394.943.671,00 kn, za potraživanja od 40 korisnika u iznosu 125.039.487,00 kn se vode postupci prisilne naplate, a potraživanja od aktivnih korisnika (od kojih veći broj nije podmirivao obveze) iznose 164.985.382,00 kn.

Do 31. prosinca 2012., DAB je proknjižila uplate dužnika, obračunala kamate na dospjeli dug, dužnicima poslala obavijesti o stanju duga, analitičke kartice i obrasce otvorenih stavaka, o čemu je izvijestila Ministarstvo financija.

Obavljenim revizijama Fonda za razvoj i zapošljavanje ranijih godina, Državni ured za reviziju je utvrdio niz propusta i nepravilnosti. Ciljevi utvrđeni razvojnim programima korisnika kredita u najvećem broju slučajeva nisu ostvareni, odnosno razvojni programi za koje su odobreni krediti, nisu realizirani. Veći broj korisnika kredita poslovao je s gubicima uz poteškoće s likvidnošću, te nije podmirivao kreditne obveze. U najvećem broju slučajeva nije obavljan nadzor i provjera ostvarenja ciljeva iz razvojnih programa te nisu pribavljene informacije i podaci o stanju i poslovanju korisnika kredita. Pojedini korisnicima su odobravani krediti u više navrata, iako nisu ostvarili ciljeve iz razvojnih programa dostavljenih uz ranije odobrene kredite. Određenom broju korisnika krediti su reprogramirani bez prethodne analize opravdanosti.

U pojedinim slučajevima, kao sredstvo osiguranja povrata kredita, Fond je zasnivao založno pravo na nekretninama koje su već opterećene založnim pravom ili su iznosi odobrenih kredita bili veći od imovine korisnika kredita.

Odredbama članka 11. Zakona o proračunu je propisano da se proračunska sredstva trebaju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Učinkovito upravljanje sredstvima podrazumijeva uspostavljanje odgovarajućeg sustava kontrola.

S obzirom da je Fond za razvoj i zapošljavanje dodjeljivao kredite isključivo iz proračunskih sredstava, a da u praćenju poslova kreditiranja od 2003. do 2012. nije bilo kontinuiteta, izostala je djelotvornost u kontroli namjenskog i pravilnog korištenja kredita, što je imalo za posljedicu neučinkovito i neekonomično upravljanje proračunskim sredstvima.

Državni ured za reviziju je mišljenja, da razvoj i zapošljavanje koji su bili ciljevi programa kreditiranja poduzetnika i obrtnika, nije ostvaren.

U svim slučajevima kreditiranja proračunskim sredstvima, potrebno je uspostaviti odgovarajući sustav unutarnjih kontrola u okviru odobravanja i korištenja sredstava, u svrhu smanjenja rizika naplate potraživanja te ostvarivanja ciljeva kreditiranja.

- Zajmovi međunarodnih financijskih institucija

Prema odredbama Zakona o sustavu provedbe programa Europske unije i sustavu provedbe projekata financiranih iz sredstava zajmova i darovnica i ostalih inozemnih izvora (Narodne novine 58/06), te Uredbe o poslovima upravljanja sustavom i nadzoru provedbe projekata financiranih iz sredstava zajmova i darovnica Republici Hrvatskoj iz ostalih inozemnih izvora (Narodne novine 33/07), upravljanje sustavom provedbe projekata obuhvaća koordiniranje pripreme i predlaganje projekata, sudjelovanje u pregovorima za zaključivanje i izmjene financijskih ugovora, te izradu strategije suradnje, poticanje pravodobne provedbe projekata, pružanje stručne pomoći i drugo. Nadzor obuhvaća financijsko praćenje korištenja sredstava projekata i praćenje ostvarivanja ciljeva projekata. Poslove upravljanja sustavom provedbe i poslove nadzora provedbe projekata obavlja Ministarstvo financija.

Korisnici, odnosno jedinice u kojima se provode projekti, dužni su Ministarstvu financija do 15. siječnja tekuće godine dostaviti podatke o tijeku provedbe projekata u prethodnoj godini, nakon čega predstavnici međunarodnih financijskih institucija (davatelji zajmova), nacionalni koordinator (ministar financija) i voditelj zajma ili darovnice, obavljaju pregled tijeka provedbe projekata u prethodnoj godini. Nacionalni koordinator do konca ožujka tekuće godine podnosi Vladi Godišnje izvješće o stanju provedbe projekata u prethodnoj godini, o čemu Vlada donosi zaključak. Godišnje izvješće sadrži pregled raspoloživih sredstava u svakom od projekata, iznose povučenih sredstava, krajnji rok za korištenje nepovučenih sredstava, kratki opis svrhe i trenutnog stanja projekta, te preporuke mjera potrebnih za ostvarenje ciljeva projekata.

U skladu s odredbama spomenutog Zakona i Uredbe, Ministarstvo financija je s nadležnim međunarodnim financijskim institucijama i tijelima državne uprave zaduženim za provedbu projekata, obavilo pregled portfelja javnih projekata za sve međunarodne financijske institucije (IBRD, EBRD, CEB i EIB).

Prema Godišnjem izvješću o stanju javnih projekata, koje je upućeno Vladi u travnju 2013., nadležna ministarstva i korisnici u većini slučajeva pravodobno ne izvještavaju Ministarstvo financija o potrebama za restrukturiranjem projekata, prenamjeni sredstava u okviru pojedinih komponenti zajmova ili otkazivanjem dijela zajma, te se procedure za restrukturiranje projekata ne pokreću pravodobno. U tijelima nadležnim za provedbu projekata koji se financiraju zajmovima međunarodnih financijskih institucija, nedovoljan je broj zaposlenika. Projekti se provode uz značajna kašnjenja u odnosu na planirane rokove, a pojedini korisnici ne planiraju dostatna sredstva u okviru financijskih planova.

Ministarstvo financija je zaduženo godišnje, a po potrebi i češće, izvještavati Vladu o izvršenju usvojenih zaključaka kojima su pojedina ministarstva i korisnici zaduženi za provođenje određenih aktivnosti u cilju učinkovitije provedbe projekata.

Vlada je 10. travnja 2013. prihvatila Godišnje izvješće o stanju javnih projekata financiranih zajmovima IBRD-a, CEB-a, EBRD-a i EIB-a i zadužila ministarstva nadležna za provedbu projekata na postupanja u vezi određenih projekata.

Između ostalog, nadležna ministarstva su zadužena za osiguranje, odnosno planiranje potrebnih sredstava za provedbu javnih projekata navedenih u Godišnjem izvješću, s obzirom da se radi o međunarodnim ugovorima o zajmovima, koji po pravnoj snazi imaju prednost u odnosu na nacionalno zakonodavstvo. Korisnici zajmova su zaduženi za imenovanja tijela koja trebaju redovito nadzirati provedbu projekata.

Utvrđeno je da se pojedini zajmovi ne povlače po planiranoj dinamici.

Sredstva zajma za Projekt modernizacije Porezne uprave (ugovor iz srpnja 2007.) su s 50.000.000 EUR smanjena u rujnu 2010., na 25.000.000 EUR. Datum zatvaranja zajma je 30. lipanj 2013., a povučeno je 7.197.923,11 EUR ili 28,8% ukupno odobrenih sredstava. Na nepovučena sredstva zajma je plaćena naknada u iznosu 444.085,38 EUR.

Za Projekt unapređenja hitne medicinske pomoći i investicijskog planiranja u zdravstvu (zaključen u listopadu 2008.), od ugovorenih 18.100.000 EUR, povučeno je 9.934.810 EUR ili 54,9%. Datum zatvaranja zajma je 31. prosinac 2013. U 2009., za Projekt zaštite od onečišćenja voda na priobalnom području je ugovoreno 60.000.000 EUR, a iskorišteno 18.279.798 EUR ili 30,5% (datum zatvaranja: rujan 2014.). Za projekt Dina Petrokemija, u listopadu 2010. je uz državno jamstvo ugovoren zajam u iznosu 34.000.000 EUR, koji je u travnju 2012. u cijelosti otkazan.

U prosincu 2004., za financiranje projekta Integralni razvoj lokalne zajednice (EIB II) s EIB-om je zaključen ugovor o zajmu u iznosu 150.000.000 EUR. Projekt je inicijalno bio u nadležnosti dva ministarstva (Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva i Ministarstva mora, prometa i infrastrukture), a od 2012. je u nadležnosti Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije.

Namijenjen je financiranju višesektorskih investicijskih podprojekata, uključujući izgradnju, popravak, obnovu i nadogradnju komunalne infrastrukture u općinama, gradovima i županijama, kao i izgradnju, obnovu i nadogradnju komunalne i socijalne infrastrukture od strane tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (opskrba vodom i plinom, odvodnja otpadnih voda, odlaganje otpada, lokalne prometnice, obrazovanje, kulturno nasljeđe). Uz sredstva zajma, projekt se financira i sredstvima državnog proračuna u iznosu 1.600.000.000,00 kn te proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu 1.000.000.000,00 kn.

Prema Godišnjem izvješću o stanju projekta Integralni razvoj lokalne zajednice (EIB II), od 661 inicijalno odobrenog podprojekata, do 31. prosinca 2012. su završena 432, a realizacija 113 podprojekata je u tijeku. Zbog nepravodobno pripremljene dokumentacije, preostalih 116 podprojekata neće biti provedeno.

Kako sredstva planirana državnim proračunom i proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) uprave i samouprave, nisu bila dostatna za realizaciju navedenog projekta prema ugovorenoj dinamici, te zbog usporene dinamike uvođenja podprojekata u realizaciju i odustajanja od pojedinih podprojekata radi nedovoljne pripremljenosti, od banke je u dva navrata zatraženo produljenje roka povlačenja sredstava zajma (do 31. prosinca 2010., te ponovno do 31. prosinca 2012.).

Posljednje povlačenje je obavljeno u srpnju 2011., a neiskorišteno je 43.200.000 EUR ili 28,8% ukupno odobrenih sredstava. Banka nije odobrila novo produljenje roka za povlačenje zajma.

U rujnu i listopadu 2011., su ugovorena dva nova zajma, svaki u iznosu 25.000.000 EUR za projekt EIB III (Zajam za kopnenu infrastrukturu-Integralni razvoj lokalne zajednice i Projekt razvoja infrastrukture na otocima i u priobalju).

Projektom EIB III je planiran nastavak ulaganja u razvoj infrastrukture lokalne zajednice, te nastavak financiranja podprojekata iz EIB II. Prema Zaključku Vlade od 27. travnja 2012., Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije je pristupilo izradi Programa usmjeravanja i rasporeda sredstava za poticanje regionalne infrastrukture i gospodarstva te razvoj potpomognutih područja i razvoj otoka i priobalja u 2012., s ciljem ubrzanja provedbe preostalih podprojekata. Rok za povlačenje sredstava zajmova je 30. srpanj 2015. Aktivnosti na provedbi projekta tijekom 2012. nisu provedene. U prosincu 2012., Ministarstvo financija je banci uputilo zahtjev za povlačenje predujma zajma u iznosu 7.000.000 EUR. Banka je od nadležnog ministarstva zatražila dokumentaciju u skladu s ugovorenim uvjetima koja do vremena obavljanja revizije (travanj 2013.) nije dostavljena, zbog čega predujam nije povučen. Nadležno ministarstvo treba utvrditi kriterije za odabir podprojekata te na osnovi dostavljenih zahtjeva za financiranjem, utvrditi listu podprojekata za koje će u drugom kvartalu 2013. od banke zatražiti suglasnost. S obzirom da provedba navedenog projekta ponovno kasni, a dio sredstava se planira preusmjeriti na završetak projekta EIB II, povećava se rizik da projekt EIB III neće biti okončan u planiranom roku (konac 2015.).

Radi sporog povlačenja sredstava, za ugovaranje amandmana po ugovorima o financiranju, EIB naplaćuje naknadu u iznosu 10.000 EUR. U prosincu 2009., za financiranje obnove dionica državnih cesta je zaključen ugovor o zajmu u iznosu 60.000.000 EUR, s krajnjim rokom povlačenja 30. studeni 2012. Zajam je u nadležnosti Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture. Povučene su dvije tranše u iznosu 20.000.000 EUR u prosincu 2010. i 2011. S obzirom da Hrvatske ceste d.o.o. nisu bile u mogućnosti povući ukupna sredstva zajma do ugovorenog roka, zatraženo je produljenje roka do 11. studenoga 2014., kada se planira dovršetak svih radova. Amandman Ugovoru o financiranju je zaključen u siječnju 2013., za što je plaćena naknada banci.

Državni ured za reviziju predlaže, prije donošenja odluke o financiranju projekata zajmovima međunarodnih financijskih institucija, analizirati opravdanost financiranja određenih projekata, ozbiljnost i mogućnosti potencijalnih korisnika zajmova da provedu projekte, te realnije utvrditi rokove u kojima je moguće završiti projektne aktivnosti. Zbog nepravodobnog povlačenja sredstava i produljenja roka korištenja zajmova, nastaju dodatni troškovi za državni proračun. Državni ured za reviziju je mišljenja da prije zaključivanja ugovora o zajmu treba razmotriti mogućnost financiranja projekata bespovratnim sredstvima Europske unije.

- 5.2. *Ministarstvo financija je suglasno s navodima o nedovoljnom broju zaposlenih u nadležnoj ustrojstvenoj jedinici za upravljanje javnim dugom, zbog čega je onemogućena puna uspostava funkcionalnosti predviđenih Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (funkcionalna podjela front-back-middle office-a). Također navodi da će izraditi strateški okvir za upravljanje javnim dugom za naredno trogodišnje razdoblje. Nadalje, u okviru djelokruga Sektora za Europsku uniju i međunarodne financijske odnose izvršavaju se poslovi vezani uz europske integracije i suradnju s međunarodnim financijskim institucijama. Primarna aktivnost Sektora je koordinacija, u kontekstu međunarodnih financijskih odnosa, poslova vezanih uz međunarodnu suradnju sukladno zakonima o članstvu Republike Hrvatske u pojedinim međunarodnim financijskim institucijama. Na opisani način Sektor ima ulogu središnje ustrojstvene jedinice za sveukupnu komunikaciju tijela državne uprave Republike Hrvatske s međunarodnim financijskim institucijama.*

Na temelju spomenutih zakona i odluka Vlade Republike Hrvatske, ministar financija predstavlja Republiku Hrvatsku u međunarodnim financijskim institucijama, u okviru čega Sektor pruža stručnu podršku.

Ministarstvo financija je suglasno s preporukom da je u svim slučajevima kreditiranja programa proračunskim sredstvima potrebno uspostaviti odgovarajući sustav unutarnjih kontrola u okviru odobravanja i korištenja sredstava, u svrhu ispunjenja postavljenih programskih ciljeva.

Također prihvaća prijedlog vezano uz unaprjeđenje postupaka donošenja odluka o financiranju projekata zajmovima međunarodnih financijskih institucija. Naglašava da je potrebno ojačati ulogu i kapacitete Sektora za Europsku uniju i međunarodne financijske odnose kao središnje jedinice za koordinaciju poslova s međunarodnim financijskim institucijama, čemu će pridonijeti i Zaključak Vlade Republike Hrvatske o prihvaćanju godišnjeg izvješća za projekte financirane od strane međunarodnih financijskih institucija (travanj 2013.).

6. Državna jamstva

- 6.1. Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava propisani su odredbama Zakona o proračunu, Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu i Odluke o objavljivanju pravila o državnoj potpori u obliku jamstava (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.

Prema analitičkim evidencijama Ministarstva financija, aktivna jamstva su koncem 2012. iznosila 51.992.013.837,00 kn, s krajnjim rokom dospeljeća 2037.

Vrijednosno najznačajnija jamstva u iznosu 41.593.413.809,00 kn, dana su na zahtjev subjekata iz sektora prometa. Od ukupnih aktivnih jamstva, na protestirana jamstva se odnosi 1.629.805.508,00 kn ili 3,1%. Stanje aktivnih jamstva koncem 2012. je manje u odnosu na stanje početkom 2012. za 10.888.004.194,00 kn ili 17,3%. Najznačajniji utjecaj na smanjenje aktivnih jamstava, imao je prijenos kreditnih obveza brodogradilišta osiguranih državnim jamstvima, koje su početkom 2012. iznosile 9.067.943.285,00 kn, u javni dug Republike Hrvatske.

Potencijalne obveze na temelju danih jamstava koncem 2012. su evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru izvanbilančne evidencije, u iznosu 55.101.053.916,00 kn. U navedeni iznos su uključena i jamstva za kredite HBOR-a, za koje na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak jamči Republika Hrvatska.

Potencijalne obveze prema pojedinim jamstvima za kredite od međunarodnih financijskih institucija su manje od evidentiranih u analitičkim evidencijama o aktivnim jamstvima, jer pojedini krediti za koje su jamstva dana dijelom nisu iskorišteni.

Izdaci iz jamstvene zalihe su izvršeni u iznosu 534.349.987,00 kn, što je za 465.650.013,00 kn ili 46,6% manje od planiranih, te 65,4% manje u odnosu na 2011. Navedeni izdaci su manji, jer se plaćanje obveza za kredite brodogradilišta koji su bili osigurani državnim jamstvima, od ožujka 2012. evidentira u okviru izdataka za otplate glavnica kredita i rashoda za kamate, a ranije se evidentiralo na teret izdataka jamstvene zalihe.

Potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate za isplaćena jamstva, evidentirana su koncem 2012. u iznosu 3.206.726.319,00 kn. U odnosu na 2011. su manja za 4.938.739.086,00 kn ili 60,6%. Najznačajniji uzrok smanjenja je prijeboj navedenih potraživanja s obvezama Ministarstva financija za nekretnine koje su bile vlasništvo brodogradilišta, a na koje je nakon pretvorbe proširena granica pomorskog dobra.

U 2012. su naplaćena potraživanja za isplaćena jamstava u iznosu 59.327.540,00 kn. Osim prijebojem i naplatom, na račun državnog proračuna, uz suglasnost Vlade, naplata je obavljena i pretvaranjem potraživanja u ulog u iznosu 862.227.400,00 kn te stjecanjem nekretnina dužnika u iznosu 3.055.502,00 kn.

- Dana državna jamstva

Prema popisu danih državnih jamstava, u 2012. je dano 17 državnih jamstava u ukupnom iznosu 5.590.904.936,00 kn, od čega se na 12 financijskih jamstava odnosi 5.199.218.737,00 kn i pet činidbenih 391.686.199,00 kn. U odnosu na 2011., vrijednost danih jamstava je manja za 4.755.061.753,00 kn ili 46,0%. Jamstva su dana na temelju odluka Vlade, od čega u korist tuzemnih banaka 4.604.056.176,00 kn, te banaka i drugih pravnih osoba iz inozemstva 986.848.760,00 kn.

U okviru činidbenih jamstava, dano je jamstvo na zahtjev pravne osobe iz Republike Turske u iznosu 5.000.000 EUR, odnosno u protuvrijednosti 37.242.065,00 kn, u korist tuzemne banke. Jamstvo je dano za predujam namijenjen za isplatu plaća zaposlenicima jednog društva, na temelju ponude o namjeri preuzimanja i kupnje druga dva društva (u većinskom vlasništvu navedenog društva), te na temelju potpisanog pisma razumijevanja.

U pismu razumijevanja su navedene obveze pravne osobe i Ministarstva financija, te preduvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi pravna osoba mogla izvršiti obveze. Koncem siječnja 2013., na poziv pravne osobe iz Republike Turske, banka je isplatila iznos jamstva, te su u veljači 2013. banci doznačena sredstva iz državnog proračuna u iznosu 38.250.000,00 kn. Ministarstvo smatra da je ispunilo svoje obveze navedene u pismu razumijevanja, a da pravna osoba iz Republike Turske nije ispunila svoje obveze, te je podnijelo prijedlog Državnom odvjetništvu da protiv navedene pravne osobe podnese tužbeni zahtjev za povratom sredstava u iznosu 5.000.000 EUR te za nadoknadu sredstava za podmirenje troškova i plaća radnika nastalih u razdoblju od 15. listopada 2012. do 31. siječnja 2013. u iznosu 40.067.806,00 kn.

Odredbama članka 30. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu, propisano je da Vlada može davati nova financijska jamstva u iznosu 4.500.000.000,00 kn, od čega se 2.500.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna. U 2012. su dana nova financijska jamstva u iznosu 5.199.218.737,00 kn, što je za 699.218.737,00 kn ili 15,6 % više od propisanog iznosa. Izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna su dana jamstva u iznosu 1.828.668.922,00 kn, što je u okviru propisanog iznosa, a drugim subjektima iz sektora gospodarstva i prometa u iznosu 3.370.549.815,00 kn, što je za 1.370.549.815,00 kn ili 68,6% više od iznosa propisanog za navedene subjekte.

Postupci koji se provode pri odobravanju državnih jamstava u 2012. su propisani odredbama članka 30. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu.

Prema navedenim odredbama, ministarstvo nadležno za tražitelja jamstva, uz prijedlog odluke o dodjeli državnog jamstva, Ministarstvu financija treba dostaviti i odobrenje ili odluku AZTN-a o nepostojanju državne potpore. Također, prema točki IV. Odluke o objavljivanju pravila o državnoj potpori u obliku jamstava, središnja i druga tijela državne uprave, tijela područne (regionalne) i lokalne samouprave, te pravne osobe koje dodjeljuju ili upravljaju državnim potporama u obliku jamstva, dužna su prije donošenja akata iz svoje nadležnosti kojima se dodjeljuju navedene potpore, dostaviti prijedlog državne potpore u obliku jamstva na odobrenje AZTN-u. Odredbama članka 4. Zakona o državnim potporama (Narodne novine 140/05 i 49/11) je propisano koje su potpore, uz uvjet prethodnog odobrenja AZTN-a, u skladu s navedenim Zakonom.

Uz prijedloge na temelju kojih je dano sedam financijskih jamstava, od kojih pet na zahtjev subjekata iz sektora prometa i dva na zahtjev subjekta iz sektora gospodarstva, ministarstva nadležna za navedene tražitelje jamstva nisu priložila odobrenja AZTN-a ili odluke o nepostojanju državne potpore.

Za jamstva dana u 2012. naplaćena je provizija u iznosu 1.623.456,00 kn. Provizija je naplaćena za četiri financijska jamstva dana subjektima iz sektora gospodarstva, dok za osam financijskih jamstava danih subjektima iz sektora prometa, te pet činidbenih jamstava, provizija nije naplaćena. Naplaćena provizija je značajno manja od naplaćene provizije za jamstva dana u 2011. Za sva jamstva dana u 2011., provizija je naplaćena u visini 0,5% vrijednosti jamstva.

Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu je propisano da se za dana financijska jamstva zaračunava provizija u skladu s propisima kojima se uređuju državne potpore u obliku jamstava, a provizija se naplaćuje prije uručenja jamstva tražitelju. Ugovorima zaključenim u 2012. o izdavanju osam financijskih jamstava subjektima iz sektora prometa, ugovoreno je plaćanje provizije u skladu s navedenim propisima, a iznos provizije nije obračunan. Obrazloženo je da se radi o jamstvima koja su po obilježju dopuštene potpore, pa provizija nije obračunana. Od navedenih osam financijskih jamstava, za tri jamstva je rješenjima AZTN-a utvrđeno da se ne odnose na potporu u smislu Zakona o državnim potporama, a za pet jamstava, zahtjevu nije priloženo odobrenje ili odluka od AZTN o nepostojanju potpore. Za dva činidbena jamstva dana brodogradilištu, u ugovorima je navedeno da tražitelj jamstva nije dužan platiti proviziju unaprijed, jer mu je AZTN odobrila potpore za buduće ekvivalente državnih potpora sadržanih u državnim jamstvima, te da će se konačni ekvivalent državne potpore obračunati po isteku važenja jamstva.

Prema točki II.2.1. Odluke o objavljivanju pravila o državnoj potpori u obliku jamstava, pogodnost državnog jamstva je ta da rizik povezan s jamstvom snosi država. Za prihvaćanje rizika od strane države, u normalnim okolnostima, trebalo bi platiti odgovarajuću naknadu. Ako se država odrekne te naknade to predstavlja korist za poduzetnika i iscrpljivanje državnih sredstava. Prema točki II.3.2. navedene Odluke, kako bi se isključila prisutnost potpore vezano za pojedinačna državna jamstva, trebaju biti ispunjeni određeni uvjeti. Jamstvo ne sadrži potporu kada je cijena plaćena za jamstvo barem toliko visoka kao odgovarajuća referentna vrijednost za premije jamstva koja se može naći na financijskim tržištima. Kako bi se odredila odgovarajuća tržišna cijena trebaju se uzeti u obzir obilježja jamstva i zajma.

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

Nadalje, nalaže jamstva odobravati na temelju zahtjeva kojima je priložena cjelokupna dokumentacija propisana odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna i drugim propisima.

Državni ured za reviziju nalaže jasno i razumljivo propisati način obračuna provizije za sve vrste državnih jamstava s obzirom da postojeći propisi načelno i općenito uređuju navedeno područje.

- 6.2. *Ministarstvo financija je suglasno s nalogom vezano uz obračun provizije za državna jamstva. Navodi da će tražiti od nadležnih ministarstava dostavu cjelokupno propisane dokumentacije uz zahtjeve za odobravanjem državnih jamstava, kako je propisano odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna.*

7. Proračunska zaliha

- 7.1. Korištenje sredstava proračunske zalihe je propisano odredbama Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu.

Odredbama članka 56. Zakona o proračunu je propisano da se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu osigurana dovoljna sredstva, jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti.

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

Odredbama članka 10. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu je propisano da je neutrošena sredstva proračunske zalihe korisnik dužan vratiti u proračunsku zalihu.

Državnim proračunom za 2012. je planirana proračunska zaliha u iznosu 160.075.000,00 kn, a isplaćeno je 139.090.811,00 kn, što je za 20.984.189,00 kn ili 13,1% manje od planiranog.

U odnosu na prethodnu godinu, kada su sredstva proračunske zalihe utrošena u iznosu 175.829.795,00 kn, u 2012. je utrošeno 36.738.984,00 kn manje. Na temelju pojedinačnih rješenja Vlade, iz proračunske zalihe je isplaćeno 44.081.307,00 kn, a 95.009.504,00 kn je isplaćeno na temelju rješenja o ovrsi.

Rashodi financirani iz proračunske zalihe na temelju rješenja Vlade su evidentirani u okviru rashoda za tekuće i kapitalne pomoći u iznosu 31.741.609,00 kn, rashoda za usluge u iznosu 8.353.808,00 kn i rashoda za tekuće donacije u iznosu 3.985.890,00 kn. Vrijednosno najznačajniji rashodi u iznosu 27.199.609,00 kn, odnose se na provedbu referenduma o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, a sredstva su doznačena pojedinim županijama i Gradu Zagrebu, putem Državnog izbornog povjerenstva. Navedena isplata je obrazložena nepravodobno donesenim odlukama o visini naknade za rad članova izbornih povjerenstava, zbog čega se iznos navedenih rashoda nije mogao planirati za 2012.

Na zahtjev Ministarstva vanjskih i europskih poslova, iz proračunske zalihe su financirane usluge vezano uz arbitražni postupak radi utvrđivanja granice između Republike Hrvatske i Republike Slovenije. Za navedene namjene iz proračunske zalihe je u 2012. odobreno 9.721.632,00 kn, a utrošeno 5.550.631,00 kn.

Sporazum o arbitraži je stupio na snagu u studenome 2010., a primjenjuje se od prosinca 2011., te su se navedeni rashodi mogli predvidjeti i planirati. Na temelju odluke Vlade iz proračunske zalihe su financirane usluge u iznosu 2.328.750,00 kn, koje se odnose na projekt Analiza postojećeg stanja u državnim tijelima i trgovačkim društvima s konceptom poboljšanja efikasnosti upravljanja (projekt Clean start). Vlada je projekt odobrila u siječnju 2012., te su rashodi za navedene usluge mogli biti planirani, s obzirom da je državni proračun za 2012. donesen koncem veljače 2012.

Rashodi za tekuće donacije financirani iz proračunske zalihe, odnose se na donacije udrugama građana, a vrijednosno najznačajniji u iznosu 3.785.890,00 kn se odnose na sredstva doznačena koordinacijskom tijelu jedne nacionalne manjine, za razvoj institucija. Sredstva su odobrena uz obrazloženje da je Programom Vlade za razdoblje 2011. do 2015. predviđena podrška efikasnom funkcioniranju institucija nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Navedeni rashodi su financirani sredstvima proračunske zalihe i ranijih godina.

Financijska podrška institucijama nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj se kontinuirano provodi, a za te namjene se sredstva planiraju državnim proračunom u okviru proračunske glave Stručna služba Savjeta za nacionalne manjine.

Putem navedene proračunske glave, spomenutom koordinacijskom tijelu je u 2012. doznačeno 4.320.000,00 kn. Također je i iz namjenskih prihoda od igara na sreću, u okviru proračunske glave Ostali izdaci države, spomenutom koordinacijskom tijelu doznačeno 3.785.890,00 kn.

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

- 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 odredbe članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. i izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje je li Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. 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 2011., a odnose se na podatke o potraživanjima za prihode državnog proračuna i vrijednosti državne imovine u Glavnoj knjizi državnog proračuna, namjenske i vlastite prihode, dvosmjernu automatsku izmjenu podataka između WSS i SAP sustava, priznavanje proračunskog, odnosno izvanproračunskog statusa lučkim upravama, izostanak kriterija za raspodjelu prihoda namijenjenih financiranju aktivnosti Pomoć organizacijama za humanitarne svrhe, pokazatelje uspješnosti za praćenje ostvarenja ciljeva i rezultata programa Poticanje stambene štednje i Poticaji za članove dobrovoljnih mirovinskih fondova, doznake tekućih i kapitalnih donacija lučkim upravama i sredstva proračunske zalihe, nisu izvršeni.
 - U financijskim izvještajima državnog proračuna i nadležnih proračunskih korisnika nema podataka o potraživanjima za vrijednosno najznačajnije prihode državnog proračuna (porezi, doprinosi, posebni porezi). Navedeni podaci nedostaju i u konsolidiranim financijskim izvještajima. U Glavnoj knjizi državnog proračuna također nema podataka o državnoj imovini za čiju dostavu je nadležna Agencija za upravljanje državnom imovinom. Prihodi za koje su prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna propisana izuzeća od uplate na račun državnog proračuna, a odnose se na namjenske i vlastite prihode određenih proračunskih korisnika, nisu evidentirani u izvještajnom sustavu, jednako kao ni rashodi koji se financiraju navedenim prihodima. Prihodi i rashodi, te primici i izdaci državnog proračuna, osim naplatom, ostvaruju se i bez novčanog tijeka na temelju ugovora o prijeboju međusobnih potraživanja, pretvaranju potraživanja u udjel, otpisu potraživanja od dužnika i drugo. U Glavnoj knjizi državnog proračuna, navedeni poslovni događaji nisu evidentirani. (točka 2. Nalaza)
 - Pokrenuti tužbeni zahtjevi pred nadležnim sudovima koji se vode protiv Republike Hrvatske predstavljaju potencijalne obveze koje u narednom razdoblju mogu teretiti račun državnog proračuna. Podaci o vrijednosti tužbenih zahtjeva nisu evidentirani u izvanbilančnoj evidenciji Glavne knjige državnog proračuna.

Potraživanja od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za više ostvarena sredstva iz dodatnog udjela u porezu na dohodak od utvrđenih minimalnim standardima za decentralizirane funkcije, također nisu evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna. (točka 4. Nalaza)

 - Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava su propisani odredbama Zakona o proračunu, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, te Odlukom o objavljivanju pravila o državnoj potpori u obliku jamstava.

U 2012. je dano 17 državnih jamstava u iznosu 5.590.904.936,00 kn, od čega se na financijska odnosi 5.199.218.737,00 kn, a činidbena 391.686.199,00 kn. Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu, propisano je da Vlada može davati nova financijska jamstva u iznosu 4.500.000.000,00 kn, od čega se 2.500.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna. U 2012. su dana nova financijska jamstva u iznosu većem od propisanog za 699.218.737,00 kn ili 15,6%. Izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna su dana jamstva u iznosu 1.828.668.922,00 kn, što je u okviru propisanog iznosa, a drugim subjektima iz sektora gospodarstva i prometa u iznosu 3.370.549.815,00 kn, što je za 1.370.549.815,00 kn ili 68,6% više od iznosa propisanog za navedene subjekte.

Prema odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu, ministarstvo nadležno za tražitelja jamstva, uz prijedlog odluke o dodjeli državnog jamstva, Ministarstvu financija treba dostaviti i odobrenje ili odluku AZTN-a o nepostojanju državne potpore. Uz prijedloge na temelju kojih je dano sedam financijskih jamstava, od kojih pet na zahtjev subjekata iz sektora prometa i dva na zahtjev subjekta iz sektora gospodarstva, ministarstva nadležna za navedene tražitelje jamstva nisu priložila navedena odobrenja ili odluke AZTN-a.

Provizija je naplaćena za četiri financijska jamstva dana subjektima iz sektora gospodarstva u iznosu 1.623.456,00 kn. Za drugih osam financijskih jamstava danih subjektima iz sektora prometa, te za pet činidbenih jamstava, provizija nije naplaćena. U 2011. je provizija naplaćena za sva dana jamstva u visini 0,5% vrijednosti jamstva. Postojećim propisima nije jasno i razumljivo propisan način obračuna provizije za pojedine vrste državnih jamstava. (točka 6. Nalaza)

- Sredstva proračunske zalihe su planirana u iznosu 160.075.000,00 kn, a isplaćeno je 139.090.811,00 kn, što je 13,1% manje od plana. 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 2012. izvršeni pojedini rashodi koji su bili predvidivi, te su se mogli 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.

Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna koji je donesen u veljači 2013., propisani su sadržaj i obveznici izrade navedenog izvještaja.

U 2012. je nastavljeno poboljšanje sveukupnog procesa proračunskog planiranja i izvršavanja državnog proračuna. Izrada strateških planova koja je započela u 2010. je nastavljena. Izradom trogodišnjih strateških planova, definiraju se 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. Proračunski korisnici su u obvezi za svaki program definirati ciljeve i pokazatelje uspješnosti te ih povezati s jednim ili više posebnih ciljeva. U trećem ciklusu strateškog planiranja započele su aktivnosti na uvođenju procesa utvrđivanja i procjene rizika.

U cilju unaprjeđenja i modernizacije proračunskih procesa, realizirane su i određene aktivnosti vezano uz izvršavanje proračuna, pri čemu je potrebno posebno naglasiti integraciju informacijskih sustava područnih riznica s informacijskim sustavom Državne riznice. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2013.), integrirano je devet područnih riznica sa SAP sustavom Državne riznice. Nastavkom realizacije spomenutog procesa osigurava se cjelovitost i točnost podataka o obvezama u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Projektom izgradnje jedinstvenog deviznog računa i automatizacije deviznog platnog prometa u HNB-u planiran je prijenos poslova platnog prometa s inozemstvom iz poslovnih banaka u HNB. U travnju 2013., projekt je bio spreman za produkcijski rad, čime je riješen ključni nedostatak postojećeg procesa u kojem je procedura plaćanja odvojena od procedura evidentiranja podmirenih obveza u izvještajnom sustavu Državne riznice.

Uspostavom Registra zaposlenih u javnom sektoru, ispunjeni su preduvjeti za dogradnju sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru (COP). Cilj uspostave COP-a je izgradnja sustava koji će, osim obračuna plaća za sve institucije javnog sektora po jedinstvenim pravilima, omogućiti kvalitetno izvješćivanje o isplaćenim plaćama na razini cijelog sustava, grupa institucija, institucija i pojedinačno zaposlenika. Prva faza u sustav obračuna plaće uključuje sva ministarstva. Za siječanj 2013., putem navedenog sustava, obračunana je plaća za zaposlene u ministarstvima, osim Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva obrane i Ministarstva vanjskih i europskih poslova. Drugom fazom se planira do sredine 2013. uključiti 63 institucije (uređi i stručne službe). Trećom i četvrtom fazom se planira obuhvatiti sve zaposlene u javnom sektoru, uključujući zaposlene u osnovnim i srednjim školama, te sve zaposlene u sustavu zdravstva i državnim agencijama.

Određeni projekti od kojih se očekuju poboljšanja u proračunskom procesu evidentiranja i izvještavanja su Računovodstvo državne imovine i Projekt modernizacije sustava Državne riznice u Republici Hrvatskoj - podprojekt Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje. Navedeni projekti su financirani darovnicama Svjetske banke. Određena rješenja ponuđena projektom Računovodstvo državne imovine nisu u primjeni, a uvjetovani su konačnim statusom Nacrta prijedloga Zakona o porezu na nekretnine, koji predviđa uspostavu Fiskalnog katastra (objedinjavanje nekretnina u svrhu njihovog oporezivanja).

Projekt modernizacije sustava Državne riznice u Republici Hrvatskoj - podprojekt Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje, treba ponuditi preporuke i rješenja za uključivanje prihoda za koje ne postoji obveza uplate na račun državnog proračuna, odnosno rashoda koji se financiraju navedenim prihodima, u izvještajni sustav državnog proračuna. Projekt je u fazi provedbe postupka javne nabave konzultantskih usluga.

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

Nepravilnosti i propusti utvrđeni revizijama prethodnih godina koji nisu otklonjeni, te nepravilnosti i propusti utvrđeni revizijom za 2012., dijelom su posljedica nezadovoljavajućeg funkcioniranja sustava unutarnjih financijskih kontrola, te su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja.