50 — VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Primljeno: 01-06-2015	
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.
022-03/15-12/50	5330
Urudžbeni broj:	Pril. / Vrij.
65-15-01	2 / —

05

HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/15-09/45
URBROJ: 65-15-03

Zagreb, 29. svibnja 2015.

VLADI REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 214. stavak 4. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem, radi davanja mišljenja, ***Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu,*** koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno odredbi članka 6. stavka 3. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11), dostavio glavni državni revizor, aktom od 29. svibnja 2015. godine.

PREDSJEDNIK

Josip Leko

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 29-05-2015		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/15-09/45	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
5803-15-01	1	00

REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
KLASA: 003-05/15-05/2
URBROJ: 613-01-01-15-3

Zagreb, 29. svibnja 2015.

HRVATSKI SABOR
n/p Josip Leko, predsjednik

Predmet: dostava Izvješća o obavljenoj reviziji

U skladu s odredbom članka 6. stavka 3. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), dostavlja se Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu.

Izvjestitelj na sjednicama Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, bit će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor.

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

Republika Hrvatska 1 DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU ZAGREB

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.

Prilog: kao u dopisu

REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2014. GODINU

Zagreb, svibanj 2015.

S A D R Ž A J

		stranica
	SAŽETAK	i
I.	GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2014. GODINU	2
	Državni proračun za 2014.	2
	Izvršenje državnog proračuna za 2014.	7
II.	REVIZIJA ZA 2014.	17
	Ciljevi i područja revizije	17
	Metode i postupci revizije	17
	Nalaz za 2014.	18
III.	MIŠLJENJE	56

SAŽETAK

Odredbama Zakona o proračunu propisana je obveza izrade godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna. Zakonom su definirani sadržaj, rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima te objava u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Obveza revizije godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, propisana je odredbom članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje je li Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima te jesu li dosljedno primijenjene odredbe zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila.

Za Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu izraženo je ***uvjetno mišljenje.***

Revizijom je utvrđeno:

a) Dio nepravilnosti utvrđenih revizijom za ranije godine, ponovljen je i u 2014. Tijekom 2014. Ministarstvo financija nije propisima reguliralo računovodstvena načela, koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna. U Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu iskazan je manjak (deficit) opće države na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih osnova, što ih proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjuju u priznavanju prihoda i rashoda, stoga iskazani podaci o manjku (deficitu) nisu pouzdani. U Glavnoj knjizi državnog proračuna i Bilanci sa stanjem 31. prosinca 2014. nisu evidentirani sveukupni podaci o državnoj imovini. Uz zahtjeve za izdavanje jamstava u 2014. nije priložena cjelokupna dokumentacija, a način obračuna provizije za državna jamstva nije jasno propisan. Sredstva proračunske zalihe u 2014. (kao i prethodnih godina), dijelom nisu korištena u skladu s odredbama Zakona o proračunu, jer su navedenim sredstvima financirani rashodi koji su bili predvidivi te ih je bilo moguće planirati.

b) Sastavljanje i donošenje planskih dokumenata u 2013. i 2014. značajno je odstupalo od propisanih rokova, što je utjecalo na kvalitetu i realnost financijskih planova proračunskih korisnika, odnosno državnog proračuna u cjelini. Rashodi za zaposlene i kamate za primljene kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija, nisu realno planirani, iako su druge izmjene i dopune državnog proračuna donesene u prosincu 2014.

c) Zbog nedostatnih proračunskih sredstava, Ministarstvo gospodarstva se u ime Republike Hrvatske u 2014. zadužilo za 361.486.106.00 kn, radi podmirenja dospjelih obveza za potpore brodogradilištima. U Glavnoj knjizi državnog proračuna i Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, navedeni poslovni događaj nije evidentiran, stoga su rashodi i deficit državnog proračuna, primici od zaduživanja i dug državnog proračuna, iskazani u manjem iznosu za 361.486.106,00 kn.
U Glavnoj knjizi državnog proračuna za 2014., nisu evidentirani cjeloviti podaci o naplaćenim potraživanjima državnog proračuna, koje Porezna uprava treba dostaviti Državnoj riznici.

d) Odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, propisano je da Vlada RH na prijedlog Ministarstva financija donese Odluku o visini, načinu i rokovima uplate viška prihoda u državni proračun (ako ga ostvare agencije, zavodi i druge pravne osobe s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska), s ciljem umanjenja prekomjernog deficita. S obzirom da Odluka nije donesena, spomenute pravne osobe nisu uplatile višak prihoda u državni proračun.

e) Ciljevi sanacije zdravstva (svođenje rokova ispunjavanja novčanih obveza u propisane rokove, reorganizacija i racionalizacija poslovanja) nisu postignuti, iako su za sanaciju utrošena značajna proračunska sredstva (ukupni rashodi državnog proračuna za sanaciju zdravstva u 2013. i 2014. iznosili su 6.500.612.867,00 kn). Nepodmirene dospjele obveze saniranih zdravstvenih ustanova i HZZO-a koncem 2014. iznosile su 1.891.602.000,00 kn.

f) Kontrola ulaznih računa koje HBOR ispostavlja Državnoj riznici Ministarstva financija je nedostatna. Prema Ugovoru o nalogu za obavljanje poslova osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, utvrđena je godišnja naknada HBOR-u u iznosu 3.000.000,00 kn. Za 2013. plaćeno je 4.500.000,00 kn, a za 2014. plaćeno je 5.000.000,00 kn.

g) Odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz veljače 2015. odgođeno je donošenje Strategije upravljanja javnim dugom za naredno trogodišnje razdoblje. S obzirom na potrebe državnog proračuna za zaduživanjem te rast duga državnog proračuna, donošenje Strategije nije trebalo odgoditi.

h) Odluku o načinu privatizacije društva Croatia osiguranje d.d. donijela je Vlada RH na temelju odredbi Zakona o upravljanju državnom imovinom, iako nije stavljen izvan snage Zakon o pretvorbi kapitala društava osiguranja i reosiguranja u Republici Hrvatskoj, prema kojem je odluka o privatizaciji društava osiguranja i reosiguranja u nadležnosti Hrvatskog sabora. U pozivu za dostavu obvezujućih ponuda nije određen broj dionica koje se prodaju, kao ni udjel u temeljnom kapitalu društva koji treba ostati u vlasništvu Republike Hrvatske (određen je raspon od 25 % + 1 dionica do 30 %). S obzirom da broj dionica i iznos dokapitalizacije nisu bili određeni, potencijalni ulagači su ponudili kupnju različitog broja dionica kao i različit iznos dokapitalizacije. Društvo nije bilo u gubicima, imalo je značajne iznose zadržane dobiti i pričuva. Primici državnog proračuna od prodaje dionica društva su ostvareni u iznosu 905.106.184,00 kn, a dokapitalizacija je ostvarena u iznosu 840.171.125,00 kn uplatom na račun društva. Ukupni rashodi za usluge savjetnika za privatizaciju društva, koji se odnose na ugovorenu fiksnu i varijabilnu naknadu, izvršeni su iz državnog proračuna u iznosu 27.124.463,00 kn, što je 3,0 % prodajne cijene dionica koja je uplaćena u državni proračun.

i) Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala nije cjelovit, jer ne sadrži podatke o zaduživanju kod međunarodnih financijskih institucija i preuzetim obvezama po kreditima od drugih pravnih osoba.

Državni ured za reviziju je dao sljedeće naloge i preporuke:

a) Sastavljati i donositi planske dokumente u rokovima koji su propisani odredbama Zakona o proračunu te više pozornosti posvetiti realnosti planiranja.

b) Financijske izvještaje dopuniti podacima o nepodmirenim dospjelim obvezama te donijeti upute o obavljanju popisa imovine i obveza, s posebnim naglaskom na obvezu usklađenja potraživanja i obveza s dužnicima, odnosno vjerovnicima.

c) Istovjetne poslovne događaje u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna iskazivati u skladu s načelom dosljednosti. Potrebno je osigurati cjelovite i dokumentirane podatke o naplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna u okviru nefinancijske i financijske imovine radi evidentiranja u Glavnoj knjizi državnog proračuna i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna.

d) S obzirom na značaj i ulogu Državne riznice u ključnim proračunskim procesima, donijeti strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravcima budućeg razvoja te mjerama i aktivnostima za postizanje strateških ciljeva. Sastavni dio strateškog dokumenta za naredno srednjoročno razdoblje trebaju biti aktivnosti i mjere usmjerene uspostavi učinkovitog upravljanja javnim financijama, koje podrazumijevaju cjelovitost i transparentnost prikupljanja i trošenja namjenskih i vlastitih prihoda proračunskih korisnika.

e) Postupati u skladu s odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna te vezano uz provođenje propisanih mjera za umanjenje prekomjernog deficita, donositi sve propisane odluke. S ciljem učinkovitijeg provođenja propisanih mjera za umanjenje prekomjernog deficita, donositi odluke o obvezi uplate dobiti trgovačkih društava u državni proračun, na temelju rezultata poslovanja i financijskog položaja društava.

f) Upozoriti davatelje državnih potpora i potpora male vrijednosti na obvezu dostave podataka o analizama učinkovitosti navedenih potpora.

g) Poduzeti aktivnosti s ciljem uspostave kontrola u sveukupnom sustavu upravljanja nad potencijalnim obvezama, radi smanjenja rizika za državni proračun te u sustavu praćenja i izvješćivanja o državnim potporama i potporama male vrijednosti.

h) Državna jamstva odobravati na temelju potpune dokumentacije, u skladu s odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna te Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstva.

i) Propisima jasno urediti postupak dodjele državnih jamstava, odnosno donijeti jedinstveni provedbeni propis kojim bi se jasno i precizno odredio postupak dodjele državnih jamstava, uz posebni naglasak na dopuštenost potpore u obliku jamstva te uvjete i način obračuna provizije na dana jamstva.

REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
KLASA: 041-01/14-01/23
URBROJ: 613-02-01-15-8

Zagreb, 19. svibnja 2015.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2014. GODINU

Na temelju odredbi članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu.

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

Postupci revizije provedeni su od 15. prosinca 2014. do 19. svibnja 2015.

I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2014. GODINU

Obveza izrade Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna je propisana odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15). Navedenim Zakonom su definirani sadržaj, rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima te objava u službenom glasilu Republike Hrvatske. Prema odredbi članka 108. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži:

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

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

Državni proračun za 2014.

Aktivnosti koje su bile propisane u okviru procesa planiranja državnog proračuna do 2015., započinjale su donošenjem uputa Ministarstva financija za izradu trogodišnjih strateških planova ministarstava i drugih državnih tijela. Na temelju strateških planova, Ministarstvo financija izrađuje strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje koju predlaže Vladi Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH), a koja je temelj za izradu smjernica ekonomske i fiskalne politike. Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, koji predlaže Vladi RH na donošenje. Daljnje aktivnosti u okviru procesa planiranja državnog proračuna se nastavljaju sastavljanjem uputa za izradu prijedloga državnog proračuna koje su u nadležnosti Ministarstva financija. Prema uputama, proračunski korisnici sastavljaju prijedloge financijskih planova, koje dostavljaju nadležnim ministarstvima i drugim državnim tijelima. Usklađeni prijedlozi financijskih planova se dostavljaju Ministarstvu financija, koje izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine te ih dostavlja Vladi RH. Vlada RH utvrđuje prijedlog proračuna s projekcijama za sljedeće dvije godine te ih upućuje Hrvatskom saboru na donošenje.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove za 2014. s projekcijama za 2015. i 2016., za Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Centar za restrukturiranje i prodaju, Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (Narodne novine 152/13)., donio je Hrvatski sabor u prosincu 2013.

U 2014. (ožujak i prosinac) su donesene dvije izmjene i dopune državnog proračuna.

U tablici broj 1 daju se podaci iz plana Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2014., s projekcijama proračuna za 2015. i 2016. te izmjenama i dopunama državnog proračuna.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2014.,
s projekcijama proračuna za 2015. i 2016. te izmjene i dopune državnog proračuna

u kn, bez lipa

Opis	Državni proračun (prosinac 2013.)	Projekcija proračuna za 2015.	Projekcija proračuna za 2016.	Prve izmjene i dopune proračuna (ožujak 2014.)	Druge izmjene i dopune proračuna (prosinac 2014.)	Tekući plan s preraspodjelama po odlukama ministra financija
1	2	3	4	5	6	7
A. Račun prihoda i rashoda						
Prihodi poslovanja	112.818.769.109	118.017.931.743	122.506.894.146	116.748.961.832	113.909.869.077	113.909.869.077
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	265.520.000	278.530.000	290.530.000	315.520.000	558.650.810	558.650.810
Ukupno prihodi	113.084.289.109	118.296.461.743	122.797.424.146	117.064.481.832	114.468.519.887	114.468.519.887
Rashodi poslovanja	127.562.316.732	130.609.561.556	132.351.238.503	128.085.807.151	128.011.410.345	128.015.914.408
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	2.985.891.436	2.813.849.279	1.955.452.212	2.565.690.768	2.096.081.958	2.091.577.895
Ukupno rashodi	130.548.208.168	133.423.410.835	134.306.690.715	130.651.497.919	130.107.492.303	130.107.492.303
Razlika-manjak	17.463.919.059	15.126.949.092	11.509.266.569	13.587.016.087	15.638.972.416	15.638.972.416
B. Račun financiranja						
Primici od financijske imovine i zaduživanja	42.635.011.304	38.294.928.080	27.092.104.448	35.602.529.471	42.631.648.285	42.631.648.285
Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	25.171.092.245	23.167.978.988	15.582.837.879	25.561.307.249	26.974.266.429	26.974.266.429
Prijenos depozita iz prethodne godine	0	0	0	9.745.793.865	6.181.590.560	6.181.590.560
Planirani prijenos depozita u narednu godinu	0	0	0	- 6.200.000.000	- 6.200.000.000	- 6.200.000.000
Neto financiranje	17.463.919.059	15.126.949.092	11.509.266.569	13.587.016.087	15.638.972.416	15.638.972.416
C. Sveukupno proračunska sredstva						
Ukupno prihodi i primici	155.719.300.413	156.591.389.823	149.889.528.594	152.667.011.303	157.100.168.172	157.100.168.172
Ukupno rashodi i izdaci	155.719.300.413	156.591.389.823	149.889.528.594	156.212.805.168	157.081.758.732	157.081.758.732
Promjene u stanju depozita	0	0	0	- 3.545.793.865	18.409.440	18.409.440

Polazišta za planiranje prihoda državnog proračuna za 2014.-2016. su bila umjereni oporavak i jačanje gospodarske aktivnosti. Rast bruto domaćeg proizvoda (dalje u tekstu: BDP) za 2014. projiciran je na razini 1,3 %, odnosno 2,2 % u 2015. i 2,5 % u 2016. Osim prihoda koji se planiraju prikupiti na temelju očekivanog rasta BDP-a, očekuju se i dodatni prihodi kao posljedica određenih izmjena poreznog sustava, jačanja porezne discipline kao i fiskalnih učinaka od članstva u Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU).

Ukupni prihodi državnog proračuna za 2014. su planirani u iznosu 113.084.289.109,00 kn, što je u odnosu na planirane prihode za 2013. u iznosu 110.519.006.847,00 kn, više za 2.565.282.262,00 kn ili 2,3 %. Rashodi su planirani u iznosu 130.548.208.168,00 kn, što je u odnosu na planirane rashode za 2013. u iznosu 126.805.076.125,00 kn, više za 3.743.132.043,00 kn ili 3,0 %. Posljedica su povećanih rashoda za doprinose proračunu EU, rashoda za projekte koji se financiraju sredstvima EU i nacionalnim sredstvima, rashoda za kamate i drugo. Manjak prihoda nad rashodima u iznosu 17.463.919.059,00 kn, planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka.

Porezni prihodi, uz očekivane pozitivne efekte kretanja gospodarskih aktivnosti i izmjena u poreznom sustavu (porez na dodanu vrijednost i posebni porezi i trošarine), za 2014. su planirani u iznosu 63.938.817.932,00 kn. Projekcijama za 2015. se planiraju porezni prihodi u iznosu 65.919.082.788,00 kn, a za 2016. u iznosu 68.254.875.014,00 kn. Zbog smanjene gospodarske aktivnosti u 2013. te uz činjenice da se porez na dobit plaća na temelju poslovanja poduzetnika prethodne godine, prihodi od poreza na dobit su planirani na nižoj razini od prethodne godine. Prihodi od poreza na dodanu vrijednost su planirani na višoj razini od prethodne godine, a rezultat su kumulativnog efekta projicirane osobne potrošnje, povećanja međustope poreza na dodanu vrijednost (s 10,0 % na 13,0 %) te pozitivnih učinaka veće porezne discipline uvođenjem fiskalnih blagajni. Prihodi od doprinosa u najužoj su vezi s razinom ekonomske aktivnosti na tržištu rada, odnosno stupnjem zaposlenosti i bruto plaćom zaposlenih. Za 2014. planirani su prihodi od doprinosa u iznosu 38.114.728.315,00 kn, što je 1,8 % više od planiranih za 2013. U okviru planiranih prihoda od pomoći, na pomoći institucija i tijela EU približno se odnosi 95,0 %. U odnosu na 2013., kada su prihodi od pomoći planirani u iznosu 2.237.451.861,00 kn, za 2014. su planirani u iznosu 4.506.828.693,00 kn, što je 101,4 % više.

Vrijednosno najznačajnija stavka u okviru rashoda poslovanja u iznosu 127.562.316.732,00 kn, odnosi se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade u iznosu 64.263.553.580,00 kn, koji u navedenim rashodima sudjeluju s 50,4 % (mirovine, naknade utvrđene propisima o zdravstvenom osiguranju i drugo). Financijski rashodi koji se odnose na troškove servisiranja javnog duga planirani su u iznosu 11.592.367.392,00 kn i u odnosu na planirane za 2013. veći su za 1.598.035.494,00 kn ili 16,0 %. U 2015. i 2016. predviđa se daljnji rast navedenih rashoda, ovisno o cijenama na tržištu kapitala. Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države planirani su u iznosu 9.206.534.040,00 kn i u odnosu na planirane za 2013., veći su za 2.550.086.054,00 kn ili 38,3 %. Povećanje najvećim dijelom proizlazi iz obračunane cjelogodišnje obveze za uplatu doprinosa proračunu EU, a manjim dijelom iz planiranih sredstava za sustave gospodarenja otpadom i zaštitu od štetnog djelovanja voda.

Prve Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. godinu (Narodne novine 39/14), donesene su u ožujku 2014. Prema pisanom obrazloženju, izmjenama i dopunama se pristupilo zbog preporuka Vijeća EU, a u svrhu rješavanja prekomjernog proračunskog manjka.

Vijeće EU je donijelo preporuke kojim se od Republike Hrvatske zahtijeva brža fiskalna konsolidacija od predložene proračunom za 2014.-2016. Prema preporukama, do 2016. je potrebno smanjiti proračunski manjak ispod 3 % BDP-a, a dvije godine kasnije, državni dug ispod 60 % BDP-a.

Prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna, ukupni prihodi su planirani u iznosu 117.064.481.832,00 kn, što je u odnosu na planirane državnim proračunom više za 3.980.192.723,00 kn ili 3,5 %. Rashodi su planirani u iznosu 130.651.497.919,00 kn i na razini su planiranih državnim proračunom. Planirani manjak prihoda nad rashodima u iznosu 13.587.016.087,00 kn, manji je za 3.876.902.972,00 kn ili 22,2 %. Rast BDP-a je projiciran na razini 0,2 %.

Na prihodnu stranu proračuna utjecalo je planirano vraćanje doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13,0 % na 15,0 %, prijenos doprinosa za mirovinsko osiguranje osoba s beneficiranim radnim stažem iz drugog u prvi mirovinski stup, proširenje obuhvata oporezivanja dobitaka od igara na sreću, povećanje koncesijskih naknada te povlačenje dobiti poduzeća u državnom vlasništvu.

Na rashodnoj strani proračuna koja je planirana na razini državnog proračuna iz prosinca 2013., planirane su strukturne izmjene proračuna. Smanjenje rashoda je planirano kod jedanaest ministarstava u iznosu 3,6 milijardi kuna, a povećanje rashoda za 3,7 milijardi kuna, i to za sanaciju zdravstvenih ustanova, Studentskog centra Zagreb, nedostajuće mirovine, naknade nezaposlenima, obveze iz ranijih godina prema brodogradnji te za naknade štete uzrokovane elementarnim nepogodama.

Druge Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. godinu (Narodne novine 141/14), donesene su u prosincu 2014. zbog potrebe usklađenja proračuna sa slabijim ostvarenjem proračunskih prihoda koji su posljedica nepovoljnih gospodarskih kretanja te novih proračunskih rashoda nastalih zbog poplava u istočnoj Slavoniji. Polazište u planiranju proračuna je pad BDP-a za 0,7 %.

Ukupni prihodi su planirani u iznosu 114.468.519.887,00 kn, što je u odnosu na prihode planirane prvim izmjenama proračuna, manje za 2.595.961.945,00 kn ili 2,2 %. Rashodi su planirani u iznosu 130.107.492.303,00 kn, što je u odnosu na rashode planirane prvim izmjenama proračuna, manje za 544.005.616,00 kn ili 0,4 %. Planirani manjak prihoda nad rashodima u iznosu 15.638.972.416,00 kn, veći je za 2.051.956.329,00 kn ili 15,1 %.

Porezni prihodi su u odnosu na prve izmjene proračuna smanjeni za 1.131.573.718,00 kn ili 1,8 %, pri čemu najveći utjecaj na smanjenje ima porez na dodanu vrijednost, kao posljedica smanjene ekonomske aktivnosti. Prihodi od poreza na dobit, poreza na imovinu te poreza na dohodak, također su smanjeni. Prihodi od doprinosa zbog nepovoljnih kretanja na tržištu rada, planirani su za 237.739.639,00 kn ili 0,6 % manje, a pomoći iz inozemstva za 1.184.844.638,00 kn ili 27,5 % manje od planiranih prvim izmjenama proračuna.

Drugim izmjenama i dopunama rashodi su smanjeni na pozicijama osam ministarstava približno 1,5 milijardi kuna, a povećani su za 949,8 milijuna kuna, i to za sanaciju štete uzrokovane poplavama u iznosu 279,3 milijuna kuna, izdvajanja za mirovine za 338,6 milijuna kuna i osiguranja dodatnih rashoda za zaposlene 331,9 milijuna kuna (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo socijalne politike i mladih).

Na financijskim rashodima planirano je smanjenje u iznosu 259.941.251,00 kn zbog povoljnijih uvjeta za zaduživanje.

Rashodi za subvencije planirani su manje za 367.850.506,00 kn, i to najvećim dijelom kao posljedica provedbe Odluke o mjerama privremene obustave izvršavanja Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu (151. sjednica Vlade, travanj 2014.)

Navedenom Odlukom je iznos subvencija raspoloživih za ugovaranje i isplatu smanjen za 390,0 milijuna kuna, i to u okviru financijskog plana Ministarstva financija (150,0 milijuna kuna), Ministarstva poljoprivrede (100,0 milijuna kuna), Ministarstva gospodarstva (100,0 milijuna kuna) i Ministarstva poduzetništva i obrta (40.0 milijuna kuna).

Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države smanjene su za 125.598.339,00 kn zbog usporene dinamike realizacije kapitalnih projekata financiranih iz predpristupnih fondova EU.

Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade planirane su za 578,9 milijuna kuna više, i to zbog povećanja izdvajanja za mirovine (338,6 milijuna kuna), sanaciju šteta od poplava (112,8 milijuna kuna) te socijalnih naknada i naknada za nezaposlene (127,5 milijuna kuna).

Ostali rashodi su smanjeni za 283.576.967,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajnije smanjenje odnosi na rashode za kapitalne pomoći.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su smanjeni za 469,6 milijuna kuna, od čega se vrijednosno najznačajnije smanjenje odnosi na rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine.

Tijekom 2014. preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu 371.165.032,00 kn. Preraspodjele su obavljene na temelju odredbe članka 46. Zakona o proračunu, odnosno najviše do 5.0 % rashoda i izdataka na proračunskoj stavci koja se umanjuje, donesenoj od strane Hrvatskog sabora. U listopadu 2014., na temelju odredbe članka 4. stavak 1. i 2. Zakona o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije (Narodne novine 77/14), preraspodijeljena su sredstva u okviru Ministarstva gospodarstva, i to smanjenjem 15.000.000,00 kn u okviru Hrvatske agencije za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata Republike Hrvatske (HANDA) i povećanjem istog iznosa u okviru Ravnateljstva za robne zalihe. Odluku o preraspodjeli je donijela Vlada RH na prijedlog Ministarstva financija.

U skladu s odredbama članka 39. Zakona o proračunu, donesene su projekcije državnog proračuna za sljedeće dvije godine. Prema spomenutim projekcijama planirani su rashodi i izdaci za 2015. u iznosu 156.591.389.823,00 kn i za 2016. u iznosu 149.889.528.594,00 kn.

Izvršenje državnog proračuna za 2014.

a) Račun prihoda i rashoda

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2014.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	**Prihodi poslovanja**	113.909.869.077,00	114.044.484.836,99	100,1
1.	Prihodi od poreza	62.507.225.480,00	63.074.040.447,92	100,9
1.1.	Porez i prirez na dohodak	1.368.706.409,00	1.401.941.724,58	102,4
1.2.	Porez na dobit	5.430.709.448,00	5.657.765.290,65	104,2
1.3.	Porezi na imovinu	400.255.168,00	385.980.935,56	96,4
1.4.	Porezi na robu i usluge	54.897.799.012,00	55.191.815.509,32	100,5
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	40.668.043.581,00	40.923.499.623,46	100,6
1.4.2.	Porez na promet	148.644.060,00	153.166.252,99	103,0
1.4.3.	Posebni porezi i trošarine	12.796.917.433,00	12.846.448.716,82	100,4
1.4.4.	Porezi i naknade od igara na sreću	831.134.721,00	845.686.118,99	101,8
1.4.5.	Ostali porezi na robu i usluge	453.059.217,00	423.014.797,06	93,4
1.5.	Carine i carinske pristojbe	396.424.947,00	424.500.885,24	107,1
1.6.	Ostali prihodi od poreza koje plaćaju fizičke osobe	13.330.496,00	12.036.102,57	90,3
2.	Doprinosi	41.617.747.394,00	41.701.505.456,70	100,2
2.1.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	17.213.310.480,00	17.308.518.825,07	100,6
2.2.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	22.493.143.815,00	22.460.106.222,34	99,9
2.3.	Doprinosi za zapošljavanje	1.911.293.099,00	1.932.880.409,29	101,1
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna	3.121.280.573,00	2.319.583.969,77	74,3
4.	Prihodi od imovine	2.695.516.880,00	2.763.518.926,33	102,5
4.1.	Kamate i tečajne razlike	30.659.894,00	40.028.220,48	130,6
4.2.	Dividende	40.913.192,00	35.271.302,69	86,2
4.3.	Dobiti trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija	1.250 000.000,00	1.072.057.229,82	85,8
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	37.950.723,00	37.900.800,46	99,9
4.5.	Naknade za koncesije	628.138.731,00	824.382.386,58	131,2
4.6.	Zakup i iznajmljivanje imovine	58.982.255,00	62.146.165,64	105,4
4.7.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	580.222.122,00	615.842.793,49	106,1
4.8.	Prihodi od kamata na dane zajmove	68.649.963,00	75.890.027,17	110,5
5.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	3.217.204.352,00	3.424.137.761,28	106,4
5.1.	Upravne i administrativne pristojbe	481.908.939,00	487.451.074,73	101,2
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	2.735.295.413,00	2.936.686.686,55	107,4
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	99.612.935,00	119.040.598,87	119,5
7.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	651.281.463,00	642.657.676,12	98,7
II.	**Prihodi od prodaje nefinancijske imovine**	558.650.810,00	689.719.775,10	123,5
8.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	28.965.519,00	28.621.188,93	98,8
9.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	273.364.883,00	316.850.144,06	115,9
10.	Prihodi od proizvedene kratkotrajne imovine	256.320.408,00	344.248.442,11	134,3
Ukupno prihodi (I.+II.)		114.468.519.887,00	114.734.204.612,09	100,2

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

Ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 114.734.204.612.09 kn, što je za 265.684.725,09 kn ili 0,2 % više od planiranih. U odnosu na 2013., kada su prihodi iznosili 108.844.543.101,86 kn, ostvareni prihodi u 2014. su veći za 5.889.661.510,23 kn ili 5,4 %.
Prihodi od poreza su veći za 360.781.954,38 kn ili 0,6 %, a doprinosi za 4.552.242.607,43 kn ili 12,3 % od ostvarenih u 2013. U okviru prihoda od poreza više su ostvareni prihodi od poreza na robu i usluge za 1.842.271.972,23 kn ili 3,5 %, te poreza i prireza na dohodak za 29.244.193,80 kn ili 2,1 %, a manje su ostvareni prihodi od carina i carinskih pristojbi za 734.870.209,62 kn ili 63,4 % te prihodi od poreza na dobit za 707.677.815,15 kn ili 11,1 % od ostvarenih u 2013. Prihodi od imovine su veći za 856.892.736,31 kn ili 44,9 % od ostvarenih u 2013. Prihodi od pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna su veći za 492.964.567,49 kn ili 27,0 %, a prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima su manji za 878.226.929,36 kn ili 20,4 % od ostvarenih u 2013.

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su ostvareni u iznosu 63.074.040.447,92 kn i čine 55,0 % ukupnih prihoda u 2014. U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (64,9 %), zatim slijede posebni porezi i trošarine (20,4 %), porez na dobit (9,0 %), porez i prirez na dohodak (2,2 %), porezi i naknade od igara na sreću (1,3 %), carine i carinske pristojbe (0,7 %), te drugi porezi (1,5 %).
Prihodi od doprinosa su ostvareni u iznosu 41.701.505.456,70 kn i čine 36,3 % ukupnih prihoda. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 22.460.106.222,34 kn, zdravstveno osiguranje u iznosu 17.308.518.825,07 kn te doprinose za zapošljavanje u iznosu 1.932.880.409,29 kn.

Prihodi od poreza i doprinosa iznose ukupno 104.775.545.904,62 kn i čine 91,3 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 9.958.658.707,47 kn i čine 8,7 % ukupnih prihoda državnog proračuna, a vrijednosno su značajniji prihodi po posebnim propisima u iznosu 2.936.686.686,55 kn, pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna u iznosu 2.319.583.969,77 kn, dobit trgovačkih društava, banaka i financijskih institucija u iznosu 1.072.057.229,82 kn, naknade za koncesije u iznosu 824.382.386,58 kn, prihodi od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 689.719.775,10 kn te kazne, upravne mjere i ostali prihodi u iznosu 642.657.676,12 kn. U okviru prihoda po posebnim propisima iskazani su prihodi od dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 772.716.930,80 kn i prihodi od sudjelovanja u pokriću cijene zdravstvene usluge (participacija) u iznosu 729.507.107,60 kn.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2014.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
I.	**Rashodi poslovanja**	128.015.914.408,00	125.689.498.238,84	98,2
1.	Rashodi za zaposlene	21.631.091.883,00	21.453.235.277,70	99,2
1.1.	Plaće	18.002.986.934,00	17.874.357.606,56	99,3
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	341.832.884,00	321.144.309,06	93,9
1.3.	Doprinosi na plaće	3.286.272.065,00	3.257.733.362,08	99,1
2.	Materijalni rashodi	8.149.947.226,00	7.595.305.496,01	93,2
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	977.586.191,00	912.869.025,96	93,4
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	1.713.684.196,00	1.667.730.510,63	97,3
2.3.	Rashodi za usluge	4.839.223.338,00	4.449.665.085,35	91,9
2.4.	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	28.623.970,00	26.255.569,45	91,7
2.5.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	590.829.531,00	538.785.304,62	91,2
3.	Financijski rashodi	10.963.841.445,00	10.357.362.532,13	94,5
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	8.093.679.708,00	8.172.004.514,46	101,0
3.2.	Kamate za primljene zajmove	2.310.745.414,00	1.739.058.191,60	75,3
3.3.	Ostali financijski rashodi	559.416.323,00	446.299.826,07	79,8
4.	Subvencije	5.336.241.752,00	5.174.465.764,33	97,0
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	1.095.940.736,00	1.075.727.106,93	98,2
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora	4.240.301.016,00	4.098.738.657,40	96,7
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	8.810.968.756,00	8.646.989.167,49	98,1
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	12.699.385,00	14.243.265,17	112,2
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama	3.601.132.292,00	3.513.937.701,81	97,6
5.3.	Pomoći unutar opće države	5.197.137.079,00	5.118.808.200,51	98,5
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	67.708.595.114,00	67.640.966.323,00	99,9
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	53.839.771.103,00	53.777.667.708,08	99,9
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	13.868.824.011,00	13.863.298.614,92	100,0
7.	Ostali rashodi	5.415.228.232,00	4.821.173.678,18	89,0
7.1.	Tekuće donacije	1.990.411.891,00	1.890.475.079,12	95,0
7.2.	Kapitalne donacije	751.838.041,00	686.440.307,13	91,3
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	385.622.120,00	406.991.833,28	105,5
7.4.	Izvanredni rashodi	200.000.000,00	0,00	0,0
7.5.	Kapitalne pomoći	2.087.356.180,00	1.837.266.458,65	88,0
II.	**Rashodi za nabavu nefinancijske imovine**	2.091.577.895,00	1.856.996.258,14	88,8
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	150.027.590,00	126.035.544,21	84,0
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	1.638.740.941,00	1.288.477.824,15	78,6
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	1.423.000,00	889.676,92	62,5
11.	Strateške zalihe	197.772.876,00	343.819.216,43	173,8
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	103.613.488,00	97.773.996,43	94,4
Ukupno rashodi (I.+II.)		130.107.492.303,00	127.546.494.496,98	98,0

Ukupni rashodi su izvršeni u iznosu 127.546.494.496,98 kn, što je za 2.560.997.806,02 kn ili 2,0 % manje od planiranih. U odnosu na 2013., ukupni rashodi su veći za 2.476.600.564,29 kn ili 2,0 %. Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države veći su za 2.154.534.299,27 kn ili 33,2 %, financijski rashodi za 474.222.899,04 kn ili 4,8 %, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade za 396.793.146,22 kn ili 0,6 %, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine za 292.984.902,80 kn ili 18,7 %. U odnosu na 2013. rashodi za kapitalne pomoći su manji za 530.121.398,68 kn ili 22,4 %, materijalni rashodi za 415.650.393,36 kn ili 5,2 %, rashodi za subvencije za 363.378.683,17 kn ili 6,6 %, a rashodi za zaposlene za 214.691.296,15 kn ili 1,0 %.

U strukturi izvršenih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 67.640.966.323,00 kn i čine 53,0 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 16,8 %, financijski rashodi 8,1 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države 6,8 %, materijalni rashodi 6,0 %, subvencije 4,1 %, a svi drugi rashodi (ostali rashodi i rashodi za nabavu nefinancijske imovine) 5,2 % ukupnih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 67.640.966.323,00 kn, vrijednosno su najznačajniji rashodi za mirovine i mirovinska primanja te naknade u sustavu zdravstva i socijalne skrbi. Mirovine i mirovinska primanja isplaćuju se korisnicima na temelju prava koja su utvrđena propisima o mirovinskom osiguranju i posebnim propisima, a iskazane su u okviru Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje u tekstu: HZMO) u iznosu 36.339.911.844,92 kn.

Naknade u sustavu zdravstva iskazane su u okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) u iznosu 22.780.633.470,09 kn (od čega se na sanaciju zdravstva odnosi 3.200.000.000,00 kn) te u okviru Ministarstva zdravlja u iznosu 65.688.223,44 kn.

U okviru Ministarstva socijalne politike i mladih iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 3.094.309.460,51 kn, od čega se vrijednosno najznačajnije odnose na aktivnosti Doplatak za djecu u iznosu 1.639.302.212,48 kn i Dodatni porodiljni dopust i oprema za novorođenče u iznosu 1.131.874.832,33 kn. U okviru proračunske glave Proračunski korisnici u socijalnoj skrbi, vrijednosno značajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima odnose se na aktivnosti Zajamčena minimalna naknada u iznosu 646.099.321,03 kn, Doplatak za pomoć i njegu u iznosu 408.336.291,72 kn, Osobna invalidnina u iznosu 354.979.639,32 kn i Naknada za smještaj u udomiteljsku obitelj u iznosu 171.211.356,10 kn. Zakonom o socijalnoj skrbi (Narodne novine 157/13 i 152/14), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014., uvedena je zajamčena minimalna naknada koja objedinjuje određene socijalne naknade (opskrbnina, produžena novčana naknada i novčane naknade u postojećem sustavu socijalne skrbi), koje su do tada bile u nadležnostima Ministarstva branitelja, Ministarstva rada i mirovinskoga sustava te Ministarstva socijalne politike i mladih. Zajamčena minimalna naknada je pravo na novčani iznos kojim se osigurava zadovoljavanje osnovnih životnih potreba samaca ili kućanstava koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba.

U okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zapošljavanje iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 1.749.259.988,45 kn, od čega se na naknade nezaposlenim osobama odnosi 1.495.582.773,05 kn.

Financijski rashodi su izvršeni u iznosu 10.357.362.532,13 kn, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 9.911.062.706,06 kn te na druge financijske rashode u iznosu 446.299.826,07 kn.

Kamate na zaduživanje su veće za 651.866.899,83 kn ili 7,0 %, a drugi financijski rashodi su manji za 177.644.000,79 kn ili 28,5 % u odnosu na 2013. U okviru Ministarstva financija-ostali izdaci države, financijski rashodi iskazani su u iznosu 10.108.718.792,08 kn, od čega se vrijednosno najznačajniji rashodi odnose na kamate na zaduživanje izdavanjem obveznica i trezorskih zapisa u iznosu 8.172.004.514,46 kn, te kamate na primljene kredite i zajmove u iznosu 1.736.415.435,91 kn (za servisiranje unutarnjeg i vanjskog duga, za otplatu kamata i anuiteta po kreditima sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Rijeci, Dubrovniku i Osijeku te za pomoć BIH sustavu znanosti, obrazovanja i sporta).

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države izvršeni su u iznosu 8.646.989.167,49 kn. Vrijednosno značajniji rashodi za pomoći se odnose na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU u iznosu 3.511.000.415,65 kn, naknadu u cijeni goriva za društvo Hrvatske ceste d.o.o. u iznosu 1.760.000.000,00 kn, dodatna sredstva izravnanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.270.000.000,00 kn, tekuće pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u iznosu 398.884.041,71 kn, javni međumjesni prijevoz za učenike u iznosu 350.284.344,24 kn te tekuće pomoći područjima od posebnog državnog interesa u iznosu 312.702.645,71 kn.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge koji su izvršeni u iznosu 4.449.665.085,35 kn i iznose 58,6 % materijalnih rashoda. U strukturi rashoda za usluge, intelektualne i osobne usluge imaju udjel 17,8 %, zakupnine i najamnine 15,6 %, računalne usluge 13,1 %, a usluge tekućeg i investicijskog održavanja 12,1 %.

Rashodi za subvencije su izvršeni u iznosu 5.174.465.764,33 kn i iznose 4,1 % ukupnih rashoda. Vrijednosno najznačajniji rashodi za subvencije se odnose na poljoprivredu te subvencije Hrvatskim željeznicama i brodogradnji. Putem Ministarstva poljoprivrede isplaćene su subvencije u iznosu 2.413.335.578,00 kn, a vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti ZPP-Izravna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima u iznosu 1.925.004.320,83 kn, Izravna plaćanja u poljoprivredi u iznosu 139.709.528,22 kn te Intervencije na tržištu proizvoda ribarstva u iznosu 73.726.999,76 kn. U 2014. je započelo financiranje programa izravnih plaćanja iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) za proizvodnu 2013. godinu te su iz navedenog fonda financirane subvencije u iznosu 737.490.914,00 kn.

Putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, subvencije su isplaćene u iznosu 1.166.264.261,47 kn, a vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 504.552.735,00 kn, Provedba ugovora o koncesiji Bina-Istra u iznosu 277.294.638,00 kn, Provedba ugovora o koncesiji Autocesta Rijeka-Zagreb u iznosu 131.905.723,00 kn, te Očuvanje prometne povezanosti regija - domaći linijski zračni prijevoz u iznosu 99.652.550,95 kn. Putem Ministarstva gospodarstva subvencije su isplaćene u iznosu 648.461.876,38 kn, a vrijednosno najznačajnije se odnose na aktivnost Restrukturiranje brodogradilišta u iznosu 359.303.556,00 kn.

Rashodi za tekuće donacije su izvršeni u iznosu 1.890.475.079,12 kn, a vrijednosno značajnije su doznačene putem Ministarstva financija, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstva pomorstva prometa i infrastrukture, Ministarstva turizma te Ministarstva kulture.

Vrijednosno značajnije tekuće donacije izvršene putem Ministarstva financija odnose se na aktivnosti Međunarodni sporazum Sveta stolica i Republika Hrvatska u iznosu 362.194.000,00 kn i Potpore političkim strankama u iznosu 54.919.059,55 kn.

Vrijednosno značajnije tekuće donacije dane putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, odnose se na aktivnosti: Poticanje programa javnih potreba sporta (HOO) i Program javnih potreba u sportu na državnoj razini u iznosu 102.684.783,15 kn, Programi Hrvatske zaklade za znanost u iznosu 79.000.000,00 kn, Sufinanciranje smještaja i prehrane studenata u studentskim centrima u iznosu 156.599.336,08 kn, Program poboljšanja studentskog standarda u iznosu 51.645.095,60 kn te Sanacija studentskog centra Zagreb iz ranijih razdoblja u iznosu 30.511.561,50 kn.

U okviru tekućih donacija izvršenih putem Ministarstva pomorstva prometa i infrastrukture, vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Izgradnja trajektne luke Gaženica u iznosu 151.168.983,00 kn, Potpora lučkoj upravi Rijeka za realizaciju zajma Svjetske banke (IBRD) – projekt obnove riječkog prometnog pravca u iznosu 56.609.956,68 kn i Potpora lučkoj upravi Ploče za otplatu zajma Svjetske banke (IBRD) – projekt integracije trgovine i transporta u iznosu 30.813.995,95 kn. Vrijednosno najznačajnija tekuća donacija putem Ministarstva turizma se odnosi na aktivnost Turistička promidžba Republike Hrvatske u iznosu 80.800.000,00 kn. Vrijednosno značajnije tekuće donacije dane putem Ministarstva kulture se odnose na aktivnosti Programi kazališne i glazbeno scenske djelatnosti u iznosu 29.268.449,31 kn, Književno izdavaštvo u iznosu 15.499.961,04 kn, Program poticanja ulaganja u proizvodnju audiovizualnih djela u iznosu 14.500.000,00 kn, Zaštita pokretnih spomenika u iznosu 10.997.151,85 kn i Međunarodna kulturna suradnja u iznosu 10.438.871,09 kn.

Rashodi za kapitalne donacije izvršeni su u iznosu 686.440.307,13 kn. Vrijednosno najznačajnija kapitalna donacija je doznačena putem Ministarstva financija u iznosu 304.494.162,15 kn, a odnosi se na aktivnost Poticanje stambene štednje. Putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture izvršeni su rashodi za kapitalne donacije u iznosu 141.467.641,41 kn, a vrijednosno značajniji se odnose na aktivnosti Izgradnja trajektne luke Gaženica u iznosu 52.118.347,45 kn i Potpora Lučkoj upravi Ploče - projekt integracija trgovine i transporta u iznosu 26.123.820,60 kn.

U okviru izvanrednih rashoda, koji su planirani u iznosu 200.000.000,00 kn, planirani su rashodi iz proračunske zalihe. Izvanredni rashodi nisu iskazani jer su rashodi iz proračunske zalihe, koji su izvršeni u iznosu 119.708.523,43 kn, iskazani u okviru skupine rashoda kojoj pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji.

Rashodi za kapitalne pomoći su izvršeni u iznosu 1.837.266.458,65 kn. Putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture doznačene su kapitalne pomoći u iznosu 1.548.218.871,46 kn, od čega se vrijednosno značajnije odnose na aktivnosti Održavanje željezničke infrastrukture i regulacija prometa u iznosu 516.000.000,00 kn, Naknada u cijeni goriva za društvo Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 440.000.000,00 kn te Naknada u cijeni goriva za društvo HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 434.244.162,78 kn. U 2014. izmijenjen je iznos naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta te uvedena proračunska aktivnost naknada u cijeni goriva za društvo HŽ Infrastruktura d.o.o. Prema odredbama Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o cestama (Narodne novine 148/13), naknada za financiranje građenja i održavanja javnih cesta uplaćuje se po litri naplaćene trošarine na energente u iznosu 0,20 kn na račun društva Hrvatske autoceste d.o.o. te u iznosu 0,80 kn na račun društva Hrvatske ceste d.o.o. (umjesto dotadašnjih 0,60 kn). Također, odredbama Zakonom o Izmjeni Zakona o željeznici (Narodne novine 148/13), određeno je da se naknada za financiranje željezničke infrastrukture uplaćuje po litri naplaćene trošarine na energente u iznosu 0,20 kuna na račun društva HŽ Infrastruktura d.o.o. U okviru Ministarstva poljoprivrede doznačena su sredstva za kapitalne pomoći u iznosu 147.834.385,45 kn, putem više aktivnosti.

U okviru rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine, koji su izvršeni u iznosu 1.288.477.824,15 kn, vrijednosno značajniji rashodi se odnose na poslovne objekte u iznosu 422.508.988,54 kn, medicinsku i laboratorijsku opremu u iznosu 339.912.131,10 kn, uredsku opremu i namještaj u iznosu 161.325.128,89 kn, stambene objekte u iznosu 106.104.503,07 kn te prijevozna sredstva u zračnom, cestovnom, pomorskom i riječnom prometu u iznosu 73.737.448,97 kn.

b) Račun financiranja

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2014.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno/izvršeno	%ostvarenja/ izvršenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	42.631.648.285,00	35.063.468.164,30	82,2
1.1.	Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	8.152.966.285,00	804.939.673,75	9,9
1.2.	Primici od izdanih vrijednosnih papira	23.275.873.045,00	22.992.036.786,74	98,8
1.3.	Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	906.255.415,00	905.463.885,23	99,9
1.4.	Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima	10.296.553.540,00	10.361.027.818,58	100,6
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	26.974.266.429,00	27.132.613.318,34	100,6
2.1.	Izdaci za dane zajmove	1.782.035.411,00	2.393.230.735,30	134,3
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	1.003.012.532,00	732.610.698,04	73,0
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova	15.393.609.036,00	15.211.162.435,32	98,8
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	8.795.609.450,00	8.795.609.449,68	100,0
3.	Promjena u stanju depozita	18.409.440,00	- 4.881.435.038,93	-
4.	Neto financiranje	15.638.972.416,00	12.812.289.884,89	81,9

Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 35.063.468.164,30 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 27.132.613.318,34 kn. Viškom primitaka nad izdacima, koji je iskazan u iznosu 7.930.854.845,96 kn i smanjenjem depozita za 4.881.435.038,93 kn, pokriven je manjak prihoda nad rashodima u iznosu 12.812.289.884,89 kn.

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

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

Odredbom članka 27. stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu (Narodne novine 152/13, 39/14 i 141/14), propisano je da se zaduživanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa 33.572.426.585,00 kn iskazanog u Računu financiranja proračuna. U Računu financiranja iskazani su primici od zaduživanja na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala u iznosu 33.353.064.605,32 kn, što je u okvirima propisanog iznosa, a odnose se na primitke od izdanih vrijednosnih papira te kredita i zajmova.

Odredbom članka 27. stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, propisano je da tekuće otplate glavnice državnog duga iskazane u Računu financiranja u iznosu 24.189.218.486,00 kn, te pripadajuće kamate imaju u izvršavanju proračuna prednost pred svim ostalim rashodima i izdacima. Tekuće otplate glavnice, koje se odnose na izdatke za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova i glavnice za izdane vrijednosne papire, iskazane su u Računu financiranja u iznosu 24.006.771.885,00 kn, što je u skladu s propisanim iznosom.

Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova, planirane su u iznosu 8.152.966.285,00 kn, a iskazane u iznosu 804.939.673,75 kn, što je za 90,1 % manje od planiranih. U okviru navedenih primitaka, planiran je povrat sredstava oročenih u 2013. u iznosu 7.629.300.000,00 kn. S obzirom da su raspoloživa sredstva državnog proračuna koncem 2014. u iznosu 8.384.462.112,00 kn ponovno oročena, primici od povrata oročenih sredstava nisu iskazani, nego je razlika primitaka i izdataka od oročavanja u iznosu 755.162.112,00 kn, iskazana u okviru izdataka. Zbog ponovnog oročavanja sredstava koje nije bilo planirano, primljene otplate glavnica danih zajmova su iskazane u značajno manjem iznosu od planiranih.

Primici od izdanih vrijednosnih papira odnose se na obveznice u iznosu 21.534.950.950,00 kn i neto primitke od trezorskih zapisa u iznosu 1.457.085.836,74 kn.

Primici od obveznica su ostvareni na domaćem tržištu novca i kapitala u iznosu 12.046.525.950,00 kn i međunarodnom tržištu novca i kapitala u iznosu 9.488.425.000,00 kn. Na domaćem tržištu novca i kapitala, obveznice su plasirane u veljači 2014. u iznosu 1.150.000.000 EUR i u prosincu 2014. u iznosu 3.250.000.000,00 kn. U veljači 2014. su plasirane obveznice u kunskoj protuvrijednosti 650.000.000 EUR po cijeni 99,839 % nominalnog iznosa, kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 5,75 % godišnje, a dospijeće obveznica je u 2024. U veljači 2014. su također plasirane i obveznice u kunskoj protuvrijednosti 500.000.000 EUR po cijeni 101,257 % nominalnog iznosa, kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 5,375 % godišnje, a dospijeće obveznica je u 2019. U prosincu 2014. su plasirane obveznice u iznosu 3.250.000.000,00 kn po cijeni 105,361 % nominalnog iznosa, kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 5,25 % godišnje, a dospijeće obveznica je u 2018. Kamata po obveznicama plasiranim na domaćem tržištu novca i kapitala se isplaćuje polugodišnje, a glavnica u cijelosti po dospijeću.

Na međunarodnom tržištu novca i kapitala, u svibnju 2014. su plasirane euroobveznice u iznosu 1.250.000.000 EUR, po cijeni 99,044 % nominalnog iznosa, kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 3,875 % godišnje. Dospijeće obveznica je u 2022. Kamata po euroobveznicama se isplaćuje jednom godišnje, a glavnica u cijelosti po dospijeću.

Neto primici od izdavanja trezorskih zapisa su ostvareni iznosu 1.457.085.836,74 kn. U 2014. su održane 24 aukcije trezorskih zapisa. Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa su ostvareni u iznosu 26.033.255.620,65 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa su izvršeni u iznosu 24.576.169.783,91 kn. Trezorski zapisi su većinom izdavani u kunama, a kamatne stope su tijekom 2014. smanjivane. U prosincu 2014. kamatna stopa na trezorske zapise u kunama s rokom 91 dan iznosila je 0,28 %, s rokom 182 dana 0,63 %, a s rokom 364 dana 1,5 % godišnje. U prosincu 2014., kamatna stopa na trezorske zapise u eurima s rokom 91 dan iznosila je 0,30 %, a s rokom 364 dana 0,45 % godišnje.

Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici su ostvareni u iznosu 905.463.885,23 kn, a vrijednosno najznačajniji u iznosu 905.106.184,20 kn. odnose se na prodaju dionica društva Croatia osiguranje d.d. Početkom 2014. Vlada RH je putem više državnih institucija bila imatelj 80,2 % kapitala navedenog društva, a prema ugovoru o kupoprodaji dionica, prodano je 38,6 % temeljnog kapitala. Kupac je dokapitalizacijom povećao temeljni kapital, nakon čega je u vlasništvu institucija Republike Hrvatske ostalo 30.62 % temeljnog kapitala navedenog društva.

Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima iskazani su u iznosu 10.361.027.818,58 kn, a odnose se na dugoročne kredite i zajmove od kreditnih institucija iz zemlje i inozemstva u iznosu 8.303.935.027,38 kn i međunarodnih financijskih institucija u iznosu 2.004.182.268,10 kn te kratkoročne kredite u iznosu 52.910.523,10 kn

S kreditnim institucijama iz zemlje i inozemstva su zaključena dva nova ugovora o kreditima ukupno u iznosu 5.510.326.400,00 kn. U listopadu 2014., ugovoren je dugoročni devizni sindicirani kredit u iznosu 640.000.000 EUR, kamatna stopa iznosi 6mjEURIBOR+marža 4.15 p.p. godišnje, a jednokratna naknada iznosi 0,5 % glavnice. U prosincu 2014. je zaključen ugovor o kreditu u iznosu 80.000.000 EUR, kamatna stopa iznosi 6mjEURIBOR+marža 4,10 p.p. godišnje, a jednokratna naknada iznosi 0,3 % glavnice. S kreditnim institucijama iz zemlje i inozemstva, također je ugovoreno produženje rokova otplate glavnica za ranije ugovorene kredite, u iznosu 2.793.608.627,38 kn. Rokovi vraćanja navedenih kredita su ugovoreni u razdoblju od 2015. do 2019.

Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija, iskazani u iznosu 2.004.182.268,10 kn, odnose se na zaduživanje kod Međunarodne banke za obnovu i razvoj (dalje u tekstu: IBRD) u iznosu 1.406.485.733,55 kn, Europske investicijske banke (dalje u tekstu: EIB) u iznosu 449.250.444,55 kn i Razvojne banke Vijeća Europe (dalje u tekstu: CEB) u iznosu 148.446.090,00 kn. Navedeni primici su ostvareni povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora zaključenih ranijih godina i tri ugovora zaključena u 2014. s IBRD-om. Novi ugovori se odnose na zajmove za financiranje Razvojne politike gospodarskog oporavka u iznosu 150.000.000 EUR, Programa poboljšanja kvalitete i djelotvornosti pružanja zdravstvenih usluga u iznosu 75.000.000 EUR i Projekta modernizacije sustava socijalne zaštite u iznosu 70.200.000 EUR, s rokom otplate od 2015. do 2034.

Primici od kratkoročnih kredita su iskazani u iznosu 52.910.523,10 kn, a odnose se na kredit primljen od institucije u javnom sektoru. Drugi primici od kratkoročnih kredita nisu iskazani, jer su svi kratkoročni krediti primljeni u 2014. u iznosu 9.154.215.629,00 kn, vraćeni.

U 2014. je također vraćen jedan kratkoročni kredit u iznosu 1.526.632.000,00 kn, koji je primljen u 2013. Kratkoročno zaduživanje je obavljano radi pravodobne isplate mirovina i održavanja tekuće likvidnosti računa državnog proračuna. Krediti su ugovarani većinom u kunama, s bankama i drugim institucijama iz zemlje, prema ponudama na tržištu novca. Kamatna stopa na kredite u kunama, uključujući naknadu, iznosila je od 0,30 % do 0,70 % godišnje, te je niža u odnosu na 2013., kada je iznosila od 0,40 % do 1,45 %.

Izdaci za dane zajmove su planirani u iznosu 1.782.035.411,00 kn, a iskazani su u iznosu 2.393.230.735,30 kn, što je za 611.195.324,30 kn ili 34,3 % više od planiranih. Navedeni izdaci su iskazani u većem iznosu od planiranih, s obzirom da je u okviru navedenih izdataka u iznosu 755.162.112,00 kn, iskazano oročavanje sredstava koje nije planirano. Izdaci za oročavanje su iskazani kao razlika povrata sredstava oročenih u 2013. u iznosu 7.629.300.000,00 kn i novog oročavanja u 2014. u iznosu 8.384.462.112,00 kn. Drugi izdaci za dane zajmove se odnose na plaćanja iz jamstvene pričuve, podzajmove odobrene iz zajmova međunarodnih financijskih institucija za financiranje određenih projekata i drugo.

Izdaci za dionice i udjele u glavnici su planirani u iznosu 1.003.012.532,00 kn, a iskazani u iznosu 732.610.698,04 kn, što je za 270.401.833,96 kn ili 27,0 % manje od planiranih. Navedeni izdaci se odnose na izdatke za osnivački kapital Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) u iznosu 350.000.000,00 kn, osnivačke uloge u međunarodnim financijskim organizacijama u iznosu 205.978.521,09 kn i ulaganja u fondove za gospodarsku suradnju u iznosu 176.632.176,95 kn. Na odstupanje izvršenih od planiranih izdataka za dionice i udjele u glavnici, utjecali su izdaci za ulaganja u fondove za gospodarsku suradnju, koji su planirani u iznosu 435.000.000,00 kn, a izvršeni u iznosu 176.632.176,95 kn, što je za 258.367.823,05 kn ili 59,4 % manje od planiranih.

U okviru izdataka za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu 15.211.162.435,32 kn, na stvarno otplaćene glavnice kredita i zajmova se odnosi 12.417.553.807,94 kn, dok se 2.793.608.627,38 kn odnosi na produženje rokova otplate dospjelih glavnica ranije primljenih kredita. Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova se odnose na zajmove banaka i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 12.725.668.237,69 kn, zajmove banaka i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru u iznosu 1.585.319.233,97 kn i zajmove međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU u iznosu 900.174.963,66 kn.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 8.795.609.449,68 kn, odnose se na obveznice koje su bile plasirane u zemlji u iznosu 4.971.949.449,68 kn i obveznice koje su bile plasirane u inozemstvu u iznosu 3.823.660.000,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2014.

Revizijom je obuhvaćen Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2014.).

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 2014.

Područja revizije definirana su u skladu s ciljevima revizije.

Metode i postupci revizije

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

U pribavljanju revizijskih dokaza korištene su sljedeće metode: pregled i testiranje dokumentacije metodom slučajnog odabira, analitički postupci te razgovori sa zaposlenicima koji su uključeni u poslovne procese i odgovorni za njihovo pravilno i zakonito izvršavanje. Provjereni su i sustavi unutarnjih kontrola u poslovnim procesima obuhvaćenim revizijom. Revizijski postupci su bili usmjereni na pribavljanje dokaza o točnosti iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2014., te dosljednoj primjeni odredbi zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka se temeljio na procjeni rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2014. Radi određivanja revizijskog pristupa, kod procjene rizika uzete su u obzir ocjene unutarnjih kontrola procesa vezanih uz pripremu i izvještavanje o izvršenju proračuna.

Nalaz za 2014.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: izvršenje naloga i preporuka revizije za 2013., planiranje, računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje, ostvarenje prihoda, izvršenje rashoda, Račun financiranja, državna jamstva i proračunska zaliha.

Obavljenom revizijom za 2014. su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na izvršenje naloga i preporuka revizije za 2013., planiranje, računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje, prihode, rashode, Račun financiranja i državna jamstva.

1. Izvršenje naloga i preporuka revizije za 2013.

1.1. Državni ured za reviziju je obavio reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću te su dani nalozi i preporuke, kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju. Nepravilnosti i propusti su se odnosili na planiranje, računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje, prihode od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, Račun financiranja, državna jamstva i proračunsku zalihu.

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

Revizijom za 2014. je utvrđeno prema kojim nalozima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- na prijedlog Državnog ureda za reviziju da se Uputama za izradu strateških planova propiše način ažuriranja strateških planova, Ministarstvo financija je Uputama za razdoblje 2015.-2017. propisalo da se izmjenama strateških planova neće pristupiti u slučajevima nedostatka sredstava zbog kojih se pojedine ciljane vrijednosti neće ostvariti; u navedenim slučajevima je dovoljno u izvještajima o provedbi načina ostvarenja obrazložiti da je neostvarivanje ciljeva posljedica smanjenja raspoloživih sredstava za provedbu te će se njihovo ostvarenje prolongirati

- vezano uz nalog da se prihodi od pomoći od EU evidentiraju u skladu s proračunskim propisima, Ministarstvo financija je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisalo da se navedeni prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju razmjerno troškovima provedbe ugovorenih programa i projekata

- vezano uz prijedlog Državnog ureda za reviziju da se u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna unesu pokazatelji o omjeru državnog duga i projekcija bruto domaćeg proizvoda, početkom 2015. donesene su izmjene i dopune Zakona o proračunu kojima je brisana odredba o omjeru nepodmirenog iznosa državnog duga na kraju godine u visini 60 % u odnosu na projekciju bruto domaćeg proizvoda

- vezano uz nalog da se poslovni događaji koji dovode do promjena u iznosima potraživanja evidentiraju u poslovnim knjigama, odredbama članka 5. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, propisano je da potraživanja države za javna davanja, naplaćena u financijskoj i nefinancijskoj imovini sukladno posebnim propisima, istodobno za vrijednost te imovine povećavaju izvršenje prihoda i rashoda iznad visine utvrđene proračunom, uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija te da se za iskazivanje navedenih prihoda i rashoda mogu naknadno utvrditi aktivnosti i/ili projekti uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija; Ministarstvo financija je u rujnu 2014. donijelo Uputu o evidenciji naplate i otpisa potraživanja u državnom proračunu, kojom je određen način evidentiranja naplate potraživanja stjecanjem financijske ili nefinancijske imovine

- na prijedlog Državnog ureda za reviziju da se proračunskim propisima jasno odredi knjigovodstveni tretman subvencija i pomoći u pogledu nastanka obveze, Ministarstvo financija je Pravilnikom o računovodstvu i Računskom planu proračuna definiralo vrijeme nastanka događaja za spomenute vrste rashoda

- na prijedlog da se preispitaju odredbe Pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 128/09 i 142/14), izmijenjena je odredba kojom je bilo propisano da se proračunski i izvanproračunski korisnik državnog proračuna te proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave čiji podaci nisu objavljeni, smatraju brisanima iz Registra

- vezano uz nalog da se primljene otplate glavnice danih zajmova planiraju državnim proračunom u skladu s rokovima dospijeća, državnim proračunom za 2014. planirani su primici od povrata glavnica zajmova danih subjektima izvan javnog sektora, izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna te gradskim i općinskim proračunima

- nova financijska jamstva u 2014. su dana u okviru propisanog iznosa.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- vezano uz prijedlog da se u okviru Smjernica za provedbu procesa upravljanja rizicima propiše način praćenja i izvještavanja po rizicima, Ministarstvo financija je obrazložilo da je objava pripremljenog Nacrta Smjernica uvjetovana novim Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru koji je u proceduri donošenja

- Porezna uprava Ministarstva financija je evidentirala u Glavnoj knjizi i Bilanci sa stanjem 31. prosinca 2014. potraživanja za prihode državnog proračuna koji se odnose na porez na dodanu vrijednost, porez na dobit, doprinose za mirovinsko osiguranje (I stup), doprinos za zdravstveno osiguranje, doprinos za zapošljavanje, kazne i upravne mjere te ostale prihode; nije iskazan dio potraživanja za prihode koje dijeli državni proračun i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice)

- vezano uz prijedlog da se sektorski obuhvat jedinica koje ulaze u opću državu prema nacionalnoj metodologiji harmonizira s metodologijom ESA 2010, Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz veljače 2015., proširena je definicija izvanproračunskih korisnika prema kojoj navedena kategorija obuhvaća izvanproračunske fondove, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje i koji se sukladno pravilima statističke metodologije EU razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici

- vezano uz nalog da se donese Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2014.-2016., Zakonom o Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz veljače 2015., propisano je svake tri godine najkasnije do 15. studenoga tekuće godine, donošenje Strategije upravljanja javnim dugom za sljedeće tri proračunske godine; navedene odredbe treba početi primjenjivati u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna za 2017. i projekcija za 2018. i 2019.

- na nalog o nužnosti poduzimanja aktivnosti u cilju kadrovske popunjenosti, Ministarstvo financija je koncem prosinca 2014. objavilo natječaj za popunjavanje četiri radna mjesta u Sektoru za upravljanje javnim dugom

- obavljenom revizijom za 2013., naloženo je pravodobno poduzimati mjere za naplatu potraživanja za podzajmove odobrene pojedinim korisnicima iz zajmova IBRD-a; u tijeku je priprema dodataka dopunskim financijskim sporazumima, koji trebaju regulirati povrat navedenih podzajmova.

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

- Odluku o imenovanju odgovornih osoba za provedbu strateških planova za razdoblje 2015.-2017., Ministarstvu financija je dostavilo deset obveznika, a 28 obveznika nije dostavilo navedene odluke; Ministarstvo financija nije analiziralo uzroke koji dovode do izostanka imenovanja odgovornih osoba za provedbu strateških planova; također, nije postupilo po preporuci Državnog ureda za reviziju da se poslovi vezano uz strateško planiranje organiziraju na razini posebne ustrojstvene jedinice, što je trebalo s obzirom na važnost i značaj te ulogu koju Ministarstvo financija ima u uspostavi i razvoju sveukupnog procesa strateškog planiranja

- Ministarstvo financija nije propisima reguliralo računovodstvena načela koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna; u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Bilanci sa stanjem 31. prosinca 2014., nisu evidentirani sveukupni podaci o državnoj imovini

- Ministarstvo financija nije donijelo srednjoročni strateški dokument koji bi trebao definirati buduće pravce razvoja sustava državne riznice, odnosno mjere i aktivnosti s popisom zaposlenika i definiranim ulogama i odgovornostima

- Uredba o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata, Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija te Pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa, nisu doneseni

- obavljenom revizijom za 2013., predloženo je i nadalje poticati primjenu instituta alternativnog rješavanja sporova u kojima je Republika Hrvatska tuženik, odnosno tužitelj u cilju racionalnog korištenja proračunskih sredstava i rasterećenja sudova; s obzirom da izvješće o radu Povjerenstva za poticanje alternativnog rješavanja sporova za 2014. nije sastavljeno i upućeno Vladi RH na donošenje, nisu poznati učinci rada Povjerenstva

- pojedini obveznici dostave podataka o iznosu potencijalnih obveza po osnovi pokrenutih sudskih sporova sa stanjem koncem 2014., nisu dostavili navedene podatke u računovodstvo državnog proračuna; utvrđeno je da i nadalje ne planiraju dostatna sredstva za isplatu po pravomoćnim sudskim rješenjima zbog čega isplate po navedenom osnovu terete proračunsku zalihu

- u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika i nadalje nisu upisani pojedini subjekti koji ispunjavaju kriterije za upis utvrđene odredbama Pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika

- proračunskim propisima nije određen tretman zaduživanja u tekućoj godini radi povrata državnog duga čije je dospijeće u sljedećoj proračunskoj godini, vezano uz ograničenja za zaduživanje u sljedećoj godini koje propisuju godišnji zakoni o izvršavanju državnog proračuna

- na mrežnim stranicama Ministarstva financija nije objavljen kalendar izdavanja trezorskih zapisa i godišnji plan izdavanja obveznica u svrhu pravodobnog informiranja potencijalnih ulagača te postizanja nižeg troška zaduživanja

- u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, iskazan je manjak (deficit) opće države na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih osnova koje proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjuju u priznavanju prihoda i rashoda; dan je prijedlog da se poduzmu radnje u cilju metodološkog ujednačavanja računovodstvenih osnova proračunskih i izvanproračunskih korisnika čiji podaci ulaze u izračun deficita opće države, radi pouzdanosti iskazanih podataka, što nije učinjeno

- uz zahtjeve za izdavanje jamstava u 2014., nije priložena cjelokupna dokumentacija, odnosno nisu priložena mišljenja, odnosno odobrenja prijedloga državne potpore od Europske komisije (dalje u tekstu: EK), odnosno mišljenja Ministarstva financija, ako se radi o državnoj potpori izuzetoj od obveze prijave EK, odnosno odluke EK ili mišljenja Ministarstva financija o nepostojanju državne potpore; način obračuna provizije za državna jamstva nije propisan, a na nova financijska jamstva provizija nije naplaćena

- sredstva proračunske zalihe u 2014., kao i prethodnih godina, dijelom nisu korištena u skladu s odredbama Zakona o proračunu, jer su se navedenim sredstvima financirali rashodi koji su bili predvidivi te ih je bilo moguće planirati.

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

1.2. *Uz ovu točku Nalaza, očitovanje nije dostavljeno.*

2. Planiranje

2.1. Izrada i donošenje državnog proračuna, propisani su odredbama Zakona o proračunu. Državni proračun se sastoji od plana prihoda i primitaka te rashoda i izdataka raspoređenih na programe, aktivnosti i projekte. Ministarstvo financija izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine, dostavlja ga Vladi RH koja utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija te upućuje Hrvatskom saboru na donošenje do konca tekuće godine.

Godišnji ciklus planiranja državnog proračuna za trogodišnje razdoblje započinje sastavljanjem Uputa za izradu strateških planova. Odredbama Zakona o proračunu je propisano da Ministarstvo financija u suradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije, treba sastaviti navedenu Uputu i dostaviti proračunskim korisnicima do 15. ožujka tekuće godine. Upute za izradu strateških planova nisu donesene u propisanom roku. Upute za razdoblje 2014.-2016. su donesene sredinom travnja 2013., a za razdoblje 2015.-2017., sredinom svibnja 2014. Također, u propisanom roku nije donesena Strategija Vladinih programa za trogodišnje razdoblje i Nacrt Smjernica ekonomske i fiskalne politike. Rok za sastavljanje navedene Strategije propisan odredbama Zakona o proračunu je 15. svibnja tekuće godine, a navedeni planski dokument za razdoblje 2014.-2016. sastavljen je u rujnu 2013., a za razdoblje 2015.-2017., u studenome 2014. Nacrt Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2014.-2016. sastavljen je u rujnu 2013., za razdoblje 2015.-2017. u studenome 2014., a propisani rok je 31. svibanj. Zbog navedenog kašnjenja, nisu pravodobno donesene ni Upute za izradu prijedloga državnog proračuna koje su za razdoblje 2014.-2016. proračunskim i izvanproračunskim korisnicima dostavljene u listopadu 2013., za razdoblje 2015.-2017. početkom studenoga 2014., a propisani rok je konac lipnja. Rok za dostavu prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna je 15. srpnja, a navedeni dokumenti su dostavljeni u listopadu 2013. za razdoblje 2014.-2016., a u studenome 2014. za razdoblje 2015.-2017.
Iz navedenog je vidljivo da je sastavljanje i donošenje planskih dokumenata u 2013. i 2014., značajno odstupalo od propisanih rokova. Pridržavanje propisanih rokova u donošenju planskih dokumenata, između ostalog, osigurava kvalitetu i realnost financijskih planova proračunskih korisnika, odnosno državnog proračuna u cjelini.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. godinu, donesen je u prosincu 2013., a tijekom 2014. donesene su dvije izmjene i dopune državnog proračuna.
Državnim proračunom iz prosinca 2013., ukupni prihodi za 2014. su planirani u iznosu 113.084.289.109,00 kn, ukupni rashodi u iznosu 130.548.208.168,00 kn te manjak prihoda nad rashodima u iznosu 17.463.919.059,00 kn. Prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna iz ožujka 2014., ukupni prihodi su planirani u iznosu 117.064.481.832,00 kn, ukupni rashodi u iznosu 130.651.497.919,00 kn, a manjak prihoda nad rashodima u iznosu 13.587.016.087,00 kn. Drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna iz prosinca 2014., ukupni prihodi su planirani u iznosu 114.468.519.887,00 kn, ukupni rashodi u iznosu 130.107.492.303,00 kn, a manjak prihoda nad rashodima u iznosu 15.638.972.416,00 kn.
Iako su posljednje izmjene i dopune državnog proračuna donesene mjesec dana prije isteka proračunske godine, pojedini prihodi i rashodi znatno odstupaju od planiranih.

Državnim proračunom za 2014. prihodi od pomoći od institucija i tijela EU planirani su u iznosu 4.311.856.339,00 kn, prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna u iznosu 4.110.938.599,00 kn, a drugim izmjenama i dopunama 2.931.053.878,00 kn. Navedeni prihodi su ostvareni u iznosu 2.122.069.099,00 kn, što je za 808.984.779,00 kn ili 27,6 % manje od planiranih drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna.

Izdaci za ulaganja u fondove za gospodarsku suradnju planirani su drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna u iznosu 435.000.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 176.632.177,00 kn, što je za 258.367.823,00 kn ili 59,4 % manje od planiranih.
Nadalje, drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna značajnije su povećani rashodi za zaposlene, a izvršeni su približno na razini proračuna donesenog u prosincu 2013. Državnim proračunom za 2014. iz prosinca 2013., rashodi za zaposlene su planirani u iznosu 21.421.257.781,00 kn, a drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna, planirani su u iznosu 21.638.650.388,00 kn, što je više za 217.392.607,00 kn. Izvršeni su u iznosu 21.453.235.278,00 kn, što je za 185.415.110,00 kn manje od planiranih drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna. Također, drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna, rashodi kamata za primljene kredite i zajmove od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora, planirani su u iznosu 1.941.983.969,00 kn, a izvršeni su u iznosu 1.363.933.005,00 kn, što je manje za 578.050.964,00 kn ili 29,8 %.
Rashodi za zaposlene i kamate za primljene kredite i zajmove od kreditnih i ostalih financijskih institucija mogu se realno procijeniti s obzirom da su poznati elementi koji utječu na njihovu visinu. U vrijeme donošenja drugih izmjena i dopuna državnog proračuna bili su poznati izvršeni rashodi za deset mjeseci te je trebalo realnije procijeniti rashode za posljednja dva mjeseca 2014. Nerealno planiranje rashoda za kamate i za zaposlene dijelom je utjecalo na realnost planiranog manjka prihoda nad rashodima (deficita) državnog proračuna za 2014.

Državni ured za reviziju nalaže sastavljanje i donošenje planskih dokumenata u rokovima propisanim odredbama Zakona o proračunu.
Državni ured za reviziju nalaže više pozornosti posvetiti realnosti planiranja.

2.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz vezano uz planiranje.*

3. Računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje

3.1. Računovodstvo državnog proračuna je propisano odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11), koji je bio na snazi do listopada 2014. te Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14), koji je stupio na snagu u listopadu 2014. Obveza sastavljanja financijskih izvještaja za proračun i proračunske korisnike, propisana je odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11), koji je bio na snazi do konca 2014. i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15), koji je stupio na snagu u siječnju 2015.
Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13), propisani su sadržaj i obveznici izrade polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna. Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna za prethodnu godinu, Ministarstvo financija podnosi Vladi RH do 1. svibnja tekuće godine, a Vlada RH navedeni izvještaj podnosi Hrvatskom saboru do 1. lipnja tekuće godine.
Utvrđene nepravilnosti i propusti se odnose na računovodstveni okvir i izvještavanje, sustave kontrola u planiranju, izvršavanju i evidentiranju obveza proračunskih korisnika te Projekt Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje.

- Računovodstveni okvir i izvještavanje

Preuzimanje obveza, evidentiranje i izvještavanje o obvezama proračunskih korisnika određeno je Zakonom o proračunu, Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Prema podacima koje su proračunski korisnici državnog proračuna dostavili Ministarstvu financija, ukupne dospjele nepodmirene obveze koncem 2014. iznosile su 2.917.481.238,00 kn, od čega su vrijednosno najznačajnije obveze zdravstvenih ustanova na državnoj razini i HZZO-a u iznosu 1.959.545.433,00 kn. Nepodmirene dospjele obveze tekuće godine podmiruju se iz proračuna za sljedeću godinu. Prema odredbama članka 44. stavak 1. Zakona o proračunu, proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene financijskim planom, ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti, osim ako navedenim Zakonom nije drugačije propisano.

Proračunski korisnici su u obvezi sastavljati mjesečni izvještaj o obvezama što je propisano odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Pri sastavljanju mjesečnog izvještaja o obvezama, obveze utvrđene na posljednji dan u mjesecu za koji se podnosi izvještaj, a plaćene su do dana sastavljanja izvještaja (deseti dan u tekućem mjesecu), iskazuju se kao plaćene obveze u izvještajnom razdoblju, stoga se ne mogu uspoređivati s podacima o obvezama iskazanim u Bilanci. U okviru financijskog izvještaja Bilanca koji proračunski korisnici sastavljaju na godišnjoj razini, iskazani su podaci o ukupnim obvezama prema pojavnim oblicima, ali nema podataka o dospjelim neplaćenim obvezama koncem godine koje se u pravilu podmiruju sredstvima proračuna sljedeće godine. Državni ured za reviziju je mišljenja da je financijski izvještaj Bilanca potrebno dopuniti podacima o nepodmirenim dospjelim obvezama.

Proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna na početku poslovanja moraju popisati imovinu i obveze kao i na kraju svake poslovne godine. Odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisani su obveznici, rokovi te nadležnosti u obavljanju popisa, odnosno donošenju odluka o popisu. U izvješćima o obavljenim revizijama proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, jedna od učestalih primjedbi odnosi se na način i korektnost obavljanja redovnog godišnjeg popisa imovine i obveza. Popis potraživanja i obveza na kraju godine često se svodi na formalne prijepise iz poslovnih knjiga zbog čega je popis nevjerodostojan.
Ovjera, odnosno potvrda otvorenih stavaka potraživanja i obveza koncem godine koja podrazumijeva međusobno usklađivanje podataka poslovnih partnera (vjerovnika i dužnika), jedan je od preduvjeta vjerodostojnog popisa. Navedeni način potvrđivanja i usklađivanja potraživanja i obveza primjer je dobre prakse, koji bi trebalo propisati, čime bi se naglasila njegova obvezujuća primjena.

Obavljenim revizijama proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna u prethodnom razdoblju, utvrđeno je da zaposlenici koji su angažirani na poslovima popisa nisu dovoljno upućeni u mogućnosti otpisa nenaplativih i spornih potraživanja u okviru postojećih propisa. Stoga pojedina potraživanja ostaju evidentirana u poslovnim knjigama, iako je izvjesno da neće biti naplaćena (likvidacija, okončani stečajevi dužnika).

Cjelovitost i pravodobnost planiranja i evidentiranja obveza, ima posebno značenje sa stajališta upravljanja likvidnošću državnog proračuna. Proračunski korisnici trebaju u okviru svojih financijskih planova planirati rashode prema propisanim postupcima i metodologiji koja je zajednička za sve proračunske korisnike.
Ministarstvo financija objavljuje upute za planiranje za svaku proračunsku godinu, uz posebno naglašenu obvezu koja se odnosi na planiranje rashoda po osnovi pokrenutih sudskih sporova koji u određenom trenutku mogu promijeniti status, iz potencijalne obveze u stvarne obveze. Financijskim planovima za 2014., proračunski korisnici i nadalje nisu planirali dostatna sredstva za sudske sporove i ovrhe, što je vidljivo iz podataka o isplaćenim sredstvima za navedene namjene iz proračunske zalihe.

Prema podacima FINA-e, u 2014. je s računa državnog proračuna po osnovi ovrha isplaćeno 331.926.329,00 kn, od čega na teret proračunskih korisnika 275.827.882,00 kn, a s računa proračunske zalihe 56.098.447,00 kn.

Državni ured za reviziju kontinuirano upozorava na mogući rizik za državni proračun koji proizlazi iz nedovoljno uspostavljenog sustava kontrola u okviru upravljanja potencijalnim obvezama. Jedna od mjera upravljanja potencijalnim obvezama proračunskih korisnika koje je donijelo Ministarstvo financija (siječanj 2013.), je obveza proračunskih korisnika da Ministarstvu financija dostavljaju podatke o iznosu potencijalnih obveza za prethodnu godinu za potrebe unosa u izvanbilančnu evidenciju Glavne knjige državnog proračuna, odnosno financijskog izvještaja Bilanca. Proračunski korisnici državnog proračuna su ujedno u obvezi evidentirati iznos potencijalnih obveza u svojim glavnim knjigama. Potencijalne obveze po osnovi pokrenutih sudskih sporova koncem 2014. evidentirane su u Glavnoj knjizi državnog proračuna u iznosu 3.258.517.676,37 kn. Pojedini obveznici i nadalje ne dostavljaju podatke o iznosima potencijalnih obveza koje proizlaze iz njihova djelokruga.
I u Direktivi vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica, navodi se da je potrebno dužnu pažnju posvetiti postojanju potencijalnih obveza.
U cilju racionalnog trošenja proračunskih sredstava, izbjegavanja nastanka sporova i rasterećenja sudova u građanskopravnim predmetima, Vlada RH je donijela Odluku o mjerama za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova u građanskopravnim predmetima u kojima je jedna od stranaka u sporu Republika Hrvatska (Narodne novine 69/12 i 9/14) te Odluku o osnivanju Povjerenstva za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova (Narodne novine 69/12 i 9/14). Prema odredbama članka VII.a navedene Odluke, ministar pravosuđa je dužan podnijeti Vladi RH izvješće o radu Povjerenstva, najkasnije do 31. siječnja za prethodnu godinu. Do travnja 2015., izvješće za 2014. nije dostavljeno Vladi RH, stoga nisu poznati učinci rada Povjerenstva.
Zbog nedostatnih proračunskih sredstava, Ministarstvo gospodarstva se u ime Republike Hrvatske u 2014. zadužilo za 361.486.106,00 kn, radi podmirenja dospjelih obveza za potpore brodogradilištima.
Na temelju ugovora o dobavljačkom faktoringu, zaduženje je realizirano kod financijske institucije u iznosu 304.740.071,00 kn, a na temelju ugovora o cesiji kod druge pravne osobe u iznosu 56.746.035,00 kn, čime su podmirene obveze prema brodogradilištima. Obveze prema financijskoj instituciji i cesionaru po osnovi navedenih ugovora trebaju se podmiriti u 2015. i 2016. Ministarstvo gospodarstva je u financijskim izvještajima za 2014. pravilno iskazalo navedeni poslovni događaj u okviru rashoda i primitaka od zaduživanja. U Glavnoj knjizi državnog proračuna i Godišnjem izvještaju za 2014., navedeni poslovni događaj nije evidentiran, stoga su rashodi i deficit državnog proračuna, primici od zaduživanja i dug državnog proračuna, iskazani u manjem iznosu za 361.486.106,00 kn. Prema Uputi Ministarstva financija o evidentiranju rashoda i obveza za potpore u poljoprivredi u 2011. i 2012., po naravi istovjetni poslovni događaj iz 2011. iskazan je u Godišnjem izvještaju za 2011. U iskazivanju istovjetnih poslovnih događaja treba se pridržavati načela dosljednosti.

Za financiranje aktivnosti Osiguranje izvoza - Garantni fond, planirani su i izvršeni izdaci u iznosu 100.000.000,00 kn. Sredstva su isplaćena HBOR-u koji obavlja poslove osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, a navedeni poslovi su regulirani Uredbom o osiguranju izvoza (Narodne novine 61/07, 92/08 i 79/10). Odredbama članka 31. stavaka 2. i 5. navedene Uredbe, propisano je da sredstva za obavljanje poslova osiguranja služe za isplatu odšteta, pokriće troškova sprječavanja nastanka štete i za pokriće ostalih troškova osiguratelja u provedbi osiguranja izvoza, a ako je ukupni iznos odštete veći od ukupnog iznosa sredstava za obavljanje poslova osiguranja izvoza, Republika Hrvatska je dužna prije dospijeća odštete, razliku iznosa uplatiti HBOR-u.

Isplaćena sredstva iz državnog proračuna u iznosu 100.000.000,00 kn za navedene namjene, evidentirana su u okviru izdataka za dane zajmove te su u Godišnjem izvještaju o izvršenju za 2014. iskazana u Računu financiranja.
S obzirom na namjenu sredstava, Državni ured za reviziju je mišljenja da navedeni poslovni događaj ne predstavlja izdatak za financijsku imovinu, nego rashod kojim se financira određena aktivnost te ga je trebalo planirati i evidentirati u okviru rashoda. Stoga je navedeni poslovni događaj u Godišnjem izvještaju za 2014. trebalo iskazati u Računu prihoda i rashoda, a ne u Računu financiranja.

Odredbama članka 5. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, propisano je da potraživanja države za javna davanja, naplaćena u financijskoj i nefinancijskoj imovini sukladno posebnim propisima, istodobno za vrijednost te imovine povećavaju izvršenje prihoda i rashoda iznad visine utvrđene proračunom, uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija te da se za iskazivanje navedenih prihoda i rashoda mogu naknadno utvrditi aktivnosti i/ili projekti uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija. Ministarstvo financija je u rujnu 2014. donijelo Uputu o evidenciji naplate i otpisa potraživanja u državnom proračunu (dalje u tekstu: Uputa). Uputom je određen način evidentiranja naplate potraživanja stjecanjem financijske ili nefinancijske imovine.

Prema Uputi, Porezna uprava treba Državnoj riznici do 10. u mjesecu za prethodni mjesec, dostavljati rješenja i drugu dokumentaciju iz koje su vidljivi podaci o iznosu i vrsti potraživanja za prihode državnog proračuna naplaćene u financijskoj i nefinancijskoj imovini, o vrijednosti i vrsti preuzete imovine te podaci o iznosu i vrsti otpisanog potraživanja. Navedene podatke Porezna uprava ne dostavlja mjesečno Državnoj riznici.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna za 2014., evidentirana je naplata potraživanja, i to stjecanjem dijela nekretnine društva Vjesnik d.d. u iznosu 95.465.907,00 kn, od čega je u okviru primitaka od povrata zajmova evidentirano 57.398.647,00 kn, a u okviru prihoda od poreza, doprinosa i kamata 38.067.260,00 kn. Prema podacima Porezne uprave, tijekom 2014., osim navedenog, bilo je i drugih poslovnih događaja u okviru kojih su potraživanja za prihode državnog proračuna naplaćena u nekretninama i pokretninama, o čemu Državnoj riznici nisu dostavljeni podaci. Posljedica navedenih propusta su necjelovitost podataka u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Godišnjem izvještaju za 2014.
Odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13) propisana su načela javnosti i slobodnog pristupa informacijama te pravodobnost, potpunost i točnost informacija. Prema odredbi članka 10., stavaka 1. i 4. Spomenutog Zakona, tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama objaviti na lako pretraživ način godišnje planove, programe, strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti. Jedna od obveza tijela javne vlasti propisana odredbama navedenog članka je i objava financijskih izvještaja.
Pregledom mrežnih stranica koncem ožujka 2015., utvrđeno je da većina državnih tijela nije objavila godišnje financijske izvještaje te konsolidirane financijske izvještaje.

Državni ured za reviziju predlaže podatke o obvezama u financijskom izvještaju Bilanca, dopuniti podacima o nepodmirenim dospjelim obvezama koncem godine, što je potrebno propisati Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

S obzirom da vjerodostojnost i točnost podataka iskazanih u financijskim izvještajima u dobrom dijelu ovisi i o kvaliteti obavljenog popisa imovine i obveza, Državni ured za reviziju predlaže donijeti upute o obavljanju popisa imovine i obveza, s posebnim naglaskom na obvezu usklađenja potraživanja i obveza s dužnicima, odnosno vjerovnicima.

Državni ured za reviziju nalaže i nadalje poduzimati aktivnosti u cilju pribavljanja i evidentiranja potpunih podataka o potencijalnim obvezama proračunskih korisnika u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Državni ured za reviziju nalaže sastavljati i podnositi Vladi RH izvješće o radu Povjerenstva za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova u skladu s obvezom koja je propisana Odlukom o osnivanju Povjerenstva za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova.

Državni ured za reviziju nalaže u iskazivanju istovjetnih poslovnih događaja u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna postupati u skladu s načelom dosljednosti.
Državni ured za reviziju nalaže osigurati cjelovite i dokumentirane podatke o naplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna u okviru nefinancijske i financijske imovine radi evidentiranja u Glavnoj knjizi državnog proračuna i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna.

- Projekt Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje

Odredbama članka 60. Zakona o proračunu propisano je da državni proračun i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju jedan račun za sva plaćanja. Proračunski korisnici trebaju imati jedan račun koji je dio računa proračuna. Jedinstveni račun državnog proračuna podrazumijeva konsolidaciju svih financijskih tijekova državnog proračuna i proračunskih korisnika i pretpostavka je za efikasno financijsko planiranje i upravljanje likvidnošću državnog proračuna.

Odredbama članaka 48. i 52. Zakona o proračunu, propisano je da se namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi uplaćuju u proračun, a godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna određuje se izuzeće od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda u državni proračun.

Namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi su bili godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna do 2015. izuzeti od uplata na račun državnog proračuna za znanost, visoko obrazovanje, zdravstvene ustanove, sustav izvršenja sankcija, kulturne ustanove, nacionalne parkove, parkove prirode, ustanove socijalne skrbi i drugi. Navedeni prihodi i primici proračunskih korisnika izuzeti od uplate te rashodi i izdaci financirani ovim prihodima i primicima ostvaruju se i izvršavaju putem posebnih žiro računa otvorenih kod poslovnih banaka, zbog čega nisu evidentirani u izvještajima o izvršenju državnog proračuna.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, po prvi puta je, uz odredbu o izuzeću uplate namjenskih i vlastitih prihoda proračunskih korisnika, propisana obveza planiranja navedenih prihoda te mjesečno iskazivanje ostvarenja i trošenja u sustavu državne riznice. Ministarstvo financija je za pojedine grupe subjekata donijelo pet uputa o načinu praćenja ostvarivanja i trošenja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka za 2015., uz obvezu da nadležni proračuni za proračunske korisnike donesu vlastite upute kojima će se definirati specifičnosti za pojedine grupe subjekata. Upute se u osnovi svode na uspostavu izvještajnog sustava temeljem kojeg se naplata i korištenje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka mjesečno evidentira u SAP sustavu državne riznice ručnim unosom podataka. Zbog opisanog načina evidentiranja vlastitih i namjenskih prihoda te rashoda i izdataka, postoji rizik da se u izvještajni sustav državne riznice ne evidentiraju potpuni i točni podaci, jer ne postoje kontrole sveobuhvatnosti i točnosti. Unos podataka u izvještajni sustav na opisani način treba biti prijelazno rješenje do trenutka kada će se poslovanje svih proračunskih korisnika državnog proračuna obavljati putem računa državnog proračuna.

Vlada RH 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 RH (SAFE Darovnica broj TF012382). Projekt se sastoji od dva projektna zadatka, i to: Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje i Razvoj metodologije i alata za upravljanje incidentima i za upravljanje promjenama sustava Državne riznice.

Darovnicom Svjetske banke za financiranje projektnog zadatka Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje predviđeno je 90.000 USD, odnosno 63.000 EUR, a utrošeno je 62.098,40 EUR u protuvrijednosti 471.705,00 kn (589.631,00 kn s porezom na dodanu vrijednost). Cilj projekta je konsolidacija svih financijskih podataka (potraživanja, obveze, prihodi, rashodi) u informacijskom sustavu državne riznice te pružanje potpune i točne slike o javnim rashodima.

U okviru navedenog Projekta, analizirano je i predloženo unaprjeđenje informacijske infrastrukture (integracija financijsko informacijskih sustava korisnika treće razine sa sustavom državne riznice), kako bi se omogućila uplata svih prihoda i primitaka proračunskih korisnika na jedinstveni račun državnog proračuna te njihovo uključivanje u proračun, odnosno izvještaje o izvršenju proračuna. Projektom je obuhvaćena analiza trenutnog stanja informacijskih sustava za financijsko upravljanje proračunskih korisnika državnog proračuna treće razine za znanost, visoko obrazovanje, zdravstvene ustanove, pravosuđe, ustanove u kulturi i centre za socijalnu skrb. Na temelju prikupljenih podataka te prijedloga i komentara predstavnika Ministarstva financija, konzultanti su izradili potrebne izvještaje, a završna prezentacija rezultata održana je koncem travnja 2014. Dane su preporuke za njihovo povezivanje sa sustavom državne riznice (uključujući tehnička rješenja i procjenu sredstava potrebnih za njihovu primjenu), ovisno o postojećem modelu komunikacije.

Financijska značajnost novčanih tijekova proračunskih korisnika treće razine, troškovi povezivanja, odnosno uključivanja u sustav državne riznice poslovanjem putem jedinstvenog računa kao i specifičnost poslovanja, samo su neki od kriterija koje treba vrednovati pri donošenju konkretnih odluka o modelu integracije proračunskih korisnika. S obzirom da je projekt Analiza i povezivanje informacijskih sustava za financijsko upravljanje okončan u travnju 2014. i da su utrošena značajna sredstva za njegovu provedbu, potrebno je donijeti konačan stav o implementaciji rezultata projekta, jer ručni unos podataka u SAP sustav državne riznice ne pruža dovoljnu sigurnost da su uneseni podaci potpuni i točni. Namjenski i vlastiti prihodi koji su izuzeti od uplate na račun državnog proračuna prema odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, iznose u 2014. približno 2,2 milijuna kuna. Poslovanje putem jedinstvenog računa ne ugrožava autonomiju proračunskih korisnika u korištenju njihovih sredstava s obzirom da stupanj autonomije u stjecanju i korištenju prihoda, odnosno izvršavanju rashoda, proizlazi iz propisa koji određuju djelokrug svakog pojedinog proračunskog korisnika.

Strategija unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007.-2011. je posljednji strateški dokument koji je Vlada RH donijela za područje upravljanja javnim financijama, a vrijeme primjene uglavnom je ograničeno na razdoblje prije pristupanja Republike Hrvatske u EU. S obzirom da je Republika Hrvatska sredinom 2013. postala članicom EU, da je Državna riznica organizacijski dio Ministarstva financija koji informacijski objedinjuje sve ključne proračunske procese, potrebno je donijeti novi strateški dokument usmjeren na unaprjeđenje procesa u sustavu državne riznice slijedeći direktive EU te primjere najbolje prakse.

S obzirom na značaj i ulogu koji Državna riznica ima u ključnim proračunskim procesima, Državni ured za reviziju predlaže donijeti strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravcima budućeg razvoja te mjerama i aktivnostima potrebnim za postizanje strateških ciljeva.

Sastavni dio strateškog dokumenta za naredno srednjoročno razdoblje, trebaju biti aktivnosti i mjere usmjerene uspostavi učinkovitog upravljanja javnim financijama, koje, između ostalog, podrazumijevaju cjelovitost i transparentnost prikupljanja i trošenja namjenskih i vlastitih prihoda proračunskih korisnika državnog proračuna.

3.2. *Ministarstvo financija prihvaća prijedlog da se financijski izvještaj Bilanca dopuni podacima o nepodmirenim dospjelim obvezama koncem godine te navodi da će do konca 2015. donijeti izmjene i dopune Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu kojima će regulirati navedeni prijedlog.*

Ministarstvo financija prihvaća prijedlog o nužnosti donošenja uputa kojima će propisati način i postupke obavljanja popisa imovine i obveza s posebnim naglaskom na obvezu usklađenja potraživanja i obveza.

Prihvaća se nalaz o nužnosti poduzimanja daljnjih aktivnosti u cilju pribavljanja i evidentiranja potpunih podataka o potencijalnim obvezama u Glavnoj knjizi državnog proračuna

Ministarstvo pravosuđa prihvaća nalaz vezano uz obvezu dostave izvješća o radu Povjerenstva za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova. Obrazlaže da je navedeno izvješće sastavljeno te dostavljeno nadležnim tijelima na davanje mišljenja. Nakon zaprimanja mišljenja nadležnih tijela izvješće će biti dostavljeno Vladi RH.

U vezi nalaza oko pridržavanja dosljednosti u evidentiranju istovjetnih poslovnih događaja u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, Ministarstvo financija navodi da je zbog nedostatka proračunskih sredstva za podmirenje obveza prema brodogradilištu, Ministarstvo gospodarstva u 2014. potpisalo ugovore o faktoringu i cesiji u iznosu od 361.486.106,50 kn koji dospijevaju na naplatu u periodu od 2015. do 2016. Slijedom navedenog, s obzirom da se radi o obvezama koje su nastale u 2013., Ministarstvo gospodarstva ugovaranjem faktoringa i cesije nije stvorilo nove obveze, nego je prolongiralo plaćanje postojećih.

U vezi evidentiranja isplaćenih sredstava državnog proračuna za financiranje aktivnosti Osiguranje izvoza - Garantni fond, Ministarstvo financija obrazlaže da navedena sredstva za obavljanje poslova osiguranja - Garantni fond u skladu s odredbom članka 31. stavak 2. Uredbe o osiguranju izvoza služe za isplatu odšteta, pokriće troškova sprječavanja nastanka štete i za pokriće ostalih troškova osiguratelja u provedbi osiguranja izvoza. Iz navedenog proizlazi kako su sredstva za obavljanje poslova osiguranja nužna, kako za isplatu odšteta, tako i za preuzimanje novih poslova u osiguranje. Sredstva Garantnog fonda sastoje se od uplate Republike Hrvatske, iznosa naplaćenih premija i regresno naplaćenih sredstava po isplaćenim odštetama. U slučaju odluke Republike Hrvatske o zatvaranju Garantnog fonda, HBOR bi sredstva koja bi se u tom trenutku nalazila u Garantnom fondu doznačio u državni proračun. Nadalje, u obavljanju poslova osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, HBOR nije ograničen sredstvima Garantnog fonda s obzirom da je odredbama članka 31. stavak 5. Uredbe o osiguranju izvoza utvrđeno kako je, u slučaju da je ukupni iznos odštete veći od ukupnog iznosa sredstava za obavljanje poslova osiguranja izvoza, Republika Hrvatska dužna prije dospijeća odštete, razliku iznosa uplatiti HBOR-u.

Nakon isplate odštete HBOR provodi postupak regresne naplate od dužnika zbog čijeg neplaćanja je nastao osigurani rizik te je posljedično isplaćena odšteta. Navedeno je regulirano ugovorima o osiguranju. HBOR je od 1999. do konca 2014. ukupno regresno naplatio 8.753.560 kn.

Prihvaća se nalog o obvezi pribavljanja cjelovitih i dokumentiranih podataka o naplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna u okviru nefinancijske i financijske imovine radi evidentiranja u Glavnoj knjizi državnog proračuna i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna.

Ministarstvo financija je suglasno s prijedlogom Državnog ureda za reviziju o nužnosti donošenja strateškog dokumenta s analizom stanja, ciljevima i pravcima budućeg razvoja Državne riznice te mjerama i aktivnostima potrebnim za postizanje strateških ciljeva.

3.3. Državni ured za reviziju ostaje kod danog naloga prema kojem se istovjetni poslovni događaji trebaju evidentirati u skladu s načelom dosljednosti. Naime, prema Uputi Ministarstva financija o evidentiranju rashoda i obveza za potpore u poljoprivredi u 2011. i 2012., po naravi istovjetni poslovni događaj (faktoring) iz 2011. iskazan je kao rashod u Godišnjem izvještaju za 2011. U iskazivanju istovjetnih poslovnih događaja treba se pridržavati načela dosljednosti.

4. Prihodi

4.1. Ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 114.734.204.612,09 kn, što je za 265.684.725,09 kn ili 0,2 % više od planiranih te za 5.889.661.510,23 kn ili 5,4 % više od ostvarenih u 2013.
Prihodi od poreza i doprinosa iznose 104.775.545.904,62 kn i čine 91,3 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 9.958.658.707,47 kn i čine 8,7 % ukupnih prihoda državnog proračuna.
U okviru drugih prihoda, ostvareni su prihodi od pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 2.319.583.970,00 kn te prihodi od imovine u iznosu 2.763.518.926,33 kn. Prihodi od imovine se odnose na prihode od financijske imovine u iznosu 1.185.257.553,45 kn, prihode od nefinancijske imovine (naknada za koncesije, zakup, korištenje nefinancijske imovine, legalizaciju i drugo) u iznosu 1.502.371.345,71 kn i kamate na dane zajmove u iznosu 75.890.027,17 kn. Utvrđene nepravilnosti i propusti se odnose na pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna, prihode od financijske imovine, koncesije i neporezne prihode (parafiskalni nameti).

- Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna

Prihodi od pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna su ostvareni su u iznosu 2.319.583.970,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajniji prihodi u iznosu 2.122.069.099,00 kn odnose na tekuće i kapitalne pomoći od institucija i tijela EU.

Prihodi od pomoći od institucija i tijela EU su planirani u iznosu 2.931.053.878,00 kn, a ostvareni u iznosu 2.122.069.099,00 kn, što je za 808.984.779,00 kn ili 27,6 % manje od planiranih. U okviru navedenih prihoda, iskazane su pomoći iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) u iznosu 737.490.914,00 kn, europskih strukturnih fondova u iznosu 757.613.901,00 kn, programa IPA, PHARE, IPARD i drugih izvora u iznosu 605.402.599,00 kn, Programa Schengen u iznosu 13.457.674,00 kn te drugih programa EU u iznosu 8.104.011,00 kn.

Pomoći iz europskih strukturnih fondova u iznosu 757.613.901,00 kn, odnose se na Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 352.216.495,00 kn, Europski socijalni fond (ESF) u iznosu 199.146.190,00 kn i Kohezijski fond (CF) u iznosu 206.251.216,00 kn.

Iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF), na ime povrata sredstava za isplaćene izravne potpore poljoprivrednicima u 2014., za proizvodnu 2013., ostvareno je 96.434.133 EUR. U 2014. je započelo financiranje izravne potpore poljoprivrednicima iz navedenog fonda i to u visini 25 % vrijednosti maksimalnog godišnjeg iznosa omotnice, planiranog za desetogodišnje razdoblje. Ulaskom u EU, Republika Hrvatska je preuzela Zajedničku poljoprivrednu politiku EU (dalje u tekstu: ZPP EU) koja je zamijenila dotadašnji nacionalni sustav potpora u poljoprivredi. ZPP EU se temelji na dva stupa.

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

Za financijsko razdoblje 2007.-2013., iz programa IPA i strukturnih fondova Republici Hrvatskoj je bilo na raspolaganju 1.269.125.325 EUR, od čega za projekte u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala 858.275.018 EUR, pomoć u tranziciji, prekograničnu suradnju i transnacionalni program 266.566.627 EUR te program IPARD 144.283.680 EUR. Do konca 2014. ugovoreno je financiranje projekata iz navedenih izvora u iznosu 976.985.423 EUR, što je 77,0 % raspoloživih sredstava.

Za pojedine programe ugovaranje je još u tijeku. Od 2007. do konca 2014., utrošeno je 507.872.360 EUR ili 40,0 % raspoloživih sredstava. U odnosu na ugovorenu vrijednost, utrošeno je 52,0 %.

Za financiranje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, do konca 2014. je ugovoreno 75,8 %, a utrošeno 33,7 % raspoloživih sredstava, a projekti se i nadalje ugovaraju. Od raspoloživih sredstava nije utrošeno 568.961.682 EUR, a sredstva se mogu utrošiti do konca 2016. Naime, do tada treba platiti račune za radove, robe i usluge, odnosno izvršiti plaćanja za sve druge vrste projektnih troškova, kao što su plaće zaposlenika uključenih u provedbu ugovora, kako bi se mogla tražiti naknada sredstva iz strukturnih fondova. Iz programa IPARD ugovoreno je financiranje projekata u iznosu 128.649.193 EUR, što je 89,2 % raspoloživih sredstava. Do konca 2014. utrošeno je 47.751.760 EUR te se do konca 2016. može utrošiti 80.897.433 EUR. S obzirom da je ugovaranje završeno, najmanje 10,8 % dodijeljenih sredstava u iznosu 15.634.487 EUR, ostat će neiskorišteno.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je realizaciju projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša, Razvoj ljudskih potencijala i IPARD potrebno ubrzati, s obzirom da se dodijeljena sredstva za financiranje projekata u okviru navedenih programa mogu utrošiti do konca 2016.

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

Za Operativni program Konkurentnost i kohezija iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i Kohezijskog fonda (CF), raspoloživo je 6.881.045.559 EUR, za Program ruralnog razvoja iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) 2.026.222.500 EUR, za Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali iz Europskog socijalnog fonda (ESF) 1.582.210.217 EUR i za Operativni program za pomorstvo i ribarstvo iz Europskog pomorskog i ribarskog fonda (EMFF) 252.643.138 EUR.

Za navedene programe su za 2014. iz ESI fondova na raspolaganju sredstva u iznosu 1.367.587.502 EUR. Da bi povlačenje sredstava moglo započeti, navedeni programi trebaju biti izrađeni i odobreni od EK. Operativni program Konkurentnost i kohezija i Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali su završeni tijekom 2014., a EK ih je odobrila u prosincu 2014., čime je ostvareno pravo na povlačenje predujma u 2014. te 2015. i 2016., svake godine po 1,0 % ukupno raspoloživih sredstava.
Predujam za projekte u okviru navedenih programa za 2014., primljen je u prosincu 2014. iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i Kohezijskog fonda (CF) u iznosu 79.634.017 EUR. Program ruralnog razvoja i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo u 2014. nisu završeni, odnosno odobreni. Zbog kašnjenja u izradi navedenih programa, u 2014. nisu povlačena sredstva iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) i Europskog pomorskog i ribarskog fonda (EMFF). Od sredstava ESI fondova, koja su prema višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014.-2020., na raspolaganju Republici Hrvatskoj za 2014. u iznosu 1.367.587.502 EUR, u 2014. povučeno je 79.634.017 EUR, odnosno 5,8 %.
Iz Schengenskog instrumenta, koji se uspostavlja pri ulasku država u članstvo EU u svrhu financiranja mjera na novim vanjskim granicama EU, na raspolaganju je 120.000.000 EUR. Ukupna raspoloživa sredstva su u cijelosti primljena kao predujam, od čega je u 2013. primljeno 40.000.000 EUR, a u 2014. je primljeno 80.000.000 EUR. Do konca 2014. je utrošeno 1.762.708 EUR ili 1,5 % primljenih sredstava. Predujam treba utrošiti do srpnja 2016., a dio koji do tada neće biti utrošen treba vratiti. S obzirom da sredstva treba utrošiti u relativno kratkom roku, potrebno je žurno poduzeti aktivnosti za što brže korištenje odobrenih sredstava.
Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno ubrzati dinamiku korištenja sredstava odobrenih Republici Hrvatskoj iz ESI fondova, kroz višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.-2020. Također je potrebno ubrzati korištenje sredstava odobrenih u okviru Schengenskog instrumenta, s obzirom da je rok korištenja srpanj 2016.
Prihodi od pomoći od institucija i tijela EU iskazani su u iznosu 2.122.069.099,00 kn, a rashodi programa Doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije u iznosu 3.511.000.416,00 kn, što je za 1.388.931.317,00 kn više.
Iz proračuna EU je u 2014. primljeno više sredstava od iznosa iskazanih prihoda, jer se prema propisima o proračunskom računovodstvu, navedeni prihodi priznaju u trenutku trošenja sredstava. Prema evidencijama Ministarstva financija, u 2014. je iz proračuna EU primljeno ukupno 548.260.551 EUR, a uplaćeno na ime doprinosa 460.340.413 EUR, što je za 87.920.138 EUR manje od iznosa primljenih sredstava. Sredstva pomoći iz navedenih izvora evidentiraju se od trenutka primitka do trenutka namjenskog trošenja, kao obveze za primljeni predujam. U Glavnoj knjizi državnog proračuna, evidentirane su obveze za predujmove iz navedenih izvora koncem 2014. u iznosu 2.625.810.713,00 kn.

- Prihodi od financijske imovine

Državnim proračunom (prosinac 2013.) prihodi od financijske imovine planirani su u iznosu 1.037.209.960,00 kn, prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna planirano je 1.536.927.552,00 kn, a drugim izmjenama i dopunama 1.359.523.809,00 kn. Ostvareni su u iznosu 1.185.257.553,00 kn, od čega se na prihode od dividendi, dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih institucija odnosi 1.145.229.333,00 kn. U okviru navedenih prihoda, vrijednosno značajniji su ostvareni od viška prihoda Hrvatske narodne banke (dalje u tekstu: HNB) u iznosu 431.973.011,00 kn te dobiti društava Hrvatska elektroprivreda d.d. u iznosu 284.918.410,00 kn, Agencija Alan d.o.o. u iznosu 87.967.313,00 kn, Plinacro d.o.o u iznosu 71.526.757,00 kn, Hrvatske šume d.o.o. u iznosu 44.459.097,00 kn te Financijske agencije u iznosu 63.603.065,00 kn.

Odredbama članaka 46.a i 46.b Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, propisane su mjere za umanjenje prekomjernog deficita. Odredbama članka 46.a navedenog Zakona, propisano je da su članovi skupština i nadzornih odbora trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, u kojima Republika Hrvatska ima većinski udio, obvezni poduzeti sve potrebne radnje da navedena društva dio ostvarene dobiti za 2013. uplate u državni proračun razmjerno udjelu Republike Hrvatske u temeljnom kapitalu društava. Također su članovi nadzornih odbora trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, u kojima Republika Hrvatska ima manjinski udio, obvezni zahtijevati da se dio dobiti za 2013. uplati u državni proračun, razmjerno udjelu Republike Hrvatske u temeljnom kapitalu društava. Članovi nadzornih odbora navedenih društava su dužni zalagati se za provedbu navedenih mjera na način koji ne utječe negativno na poslovanje društava.
Propisano je da će odluku o visini, načinu i rokovima uplate navedenih sredstava u državni proračun donijeti Vlada RH na prijedlog Povjerenstva za upravljanje strateškim trgovačkim društvima. Odredbama članka 46.b Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014., propisano je da su agencije, zavodi i druge pravne osobe s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska, a koje nemaju status proračunskog korisnika, dužne dio viška prihoda nad rashodima iskazan u računu prihoda i rashoda na dan 31. prosinca 2013., uplatiti u državni proračun. Propisano je da će odluku o visini, načinu i rokovima uplate sredstava u državni proračun donijeti Vlada RH na prijedlog Ministarstva financija.

Vlada RH je u lipnju 2014. donijela Odluku o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u državni proračun Republike Hrvatske za 2014. godinu (Narodne novine 72/14) (dalje u tekstu: Odluka).

Prema Odluci, dio dobiti za 2013. su u državni proračun, do sredine rujna 2014., trebali uplatiti jedna agencija te 36 društava u većinskom i sedam društava u manjinskom vlasništvu Republike Hrvatske.
Od uplate dobiti je izuzeto 14 društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. Od 36 društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, 34 društva su trebala uplatiti 60,0 % dobiti, jedno društvo 100,0 %, a jedno 50,0 % dobiti koja pripada Republici Hrvatskoj na temelju udjela u temeljnom kapitalu društava.

Određeni broj pravnih osoba navedenih u Odluci, uplatio je u 2014. na račun državnog proračuna ukupno 627.496.144,00 kn, od čega Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka 17.190.064,00 kn, 16 društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske 602.567.184,00 kn, a jedno društvo u manjinskom vlasništvu Republike Hrvatske 7.738.896,00 kn. Pojedina društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske su uplatila ostvarenu dobit koja odgovara obvezi utvrđenoj Odlukom, a pojedina su uplatila manje iznose. Dobit u državni proračun nije uplatilo 20 društava. Jedno društvo kćer, uplatilo je dobit matici koja taj iznos nije uplatila u državni proračun, što je prema Odluci trebala učiniti. Gubitak je ostvarilo devet društava, a drugih deset društava su dobit raspoređivali za pokriće gubitaka iz ranijih godina, u zadržanu dobit, pričuve ili za razvoj. Prema Odluci, u popisu društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske koja su obvezna uplatiti 60,0 % dobiti u državni proračun, nalazila su se i društva koja su za 2013. ostvarila gubitak te društva koja su ostvarila dobit, a ranijih godina su imala gubitke. U vrijeme donošenja Odluke, u lipnju 2014. rezultati poslovanja i financijski položaj društava bili su poznati.
Odluka se trebala temeljiti na analizi rezultata poslovanja i financijskom položaja društava, uzimajući u obzir utjecaj uplate dijela dobiti u državni proračun na poslovanje društva.

Prema odredbama članka 46.b Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, na prijedlog Ministarstva financija Vlada RH je trebala donijeti Odluku o visini, načinu i rokovima uplate viška prihoda u državni proračun, koja se trebala odnositi na agencije, zavode i druge pravne osobe s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska, a koje nemaju status proračunskog korisnika. Ministarstvo financija je sastavilo Prijedlog odluke prema kojemu je pet agencija i drugih pravnih osoba trebalo u državni proračun uplatiti 50,0 % viška prihoda raspoloživog za sljedeće razdoblje iskazanog u financijskim izvještajima za 2013. Navedenu odluku Vlada RH nije donijela.
Planirani prihodi od financijske imovine su prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna (ožujak 2014.) povećani za 499.717.592,00 kn ili 48,2 %, jer je u okviru mjera za smanjenje proračunskog deficita planirano povlačenje dijela dobiti trgovačkih društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske te viška prihoda drugih pravnih osoba s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska, a koje nemaju status proračunskog korisnika.
Prihodi od financijske imovine su ostvareni 77,1 % od planiranih prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna. Na navedeno odstupanje dijelom je utjecalo i to što odluka o uplati dobiti trgovačkih društava nije bila dovoljno precizna te što odluka o uplati dijela viška prihoda drugih pravnih osoba s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska, a koje nemaju status proračunskog korisnika, nije donesena.

Državni ured za reviziju nalaže postupati u skladu s odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna te vezano uz provođenje propisanih mjera za umanjenje prekomjernog deficita donositi sve propisane odluke.
Također nalaže, u cilju učinkovitijeg provođenja propisanih mjera za umanjenje prekomjernog deficita, donositi odluke o obvezi uplate dobiti trgovačkih društava u državni proračun, na temelju rezultata poslovanja i financijskog položaja društava.

- Koncesije

Postupci davanja koncesija, ugovori o koncesiji, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja koncesija i druga pitanja vezano uz koncesije, uređena su Zakonom o koncesijama (Narodne novine 143/12), Pravilnikom o registru koncesija (Narodne novine 26/13) te Uredbom o izgledu i sadržaju standardnih obrazaca i objavama koncesija (Narodne novine 20/13). Politika koncesija za koju je nadležno Ministarstvo financija, predstavlja sve mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održavanju učinkovitog sustava davanja koncesija, posebno vođenje Registra koncesija, nadzor nad provedbom ugovora o koncesijama, edukaciju te praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija. Prema vrstama, koncesije se dijele na koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesije za javne radove i koncesije za javne usluge. Naknade za koncesije prihod su državnog proračuna i/ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravnih osoba koje su posebnim zakonom ovlaštene za davanje koncesija. To su neporezni prihodi koji se knjigovodstveno evidentiraju u okviru prihoda od imovine, a prema klasifikaciji izvora, pripadaju općim prihodima i primicima.
Zakon o koncesijama je krovni zakon koji definira politiku koncesija u širem smislu, a koja podrazumijeva mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održavanju učinkovitog sustava koncesija. Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine koncesije, određeni su visina naknade za koncesiju, način i postupci izračuna i vrijeme trajanja koncesije.
Posebni zakoni moraju biti usklađeni sa Zakonom o koncesijama u bitnim dijelovima po pitanju postupaka koji prethode zaključenju ugovora, sadržaja ugovora i pravne zaštite. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine 158/03, 141/06 i 38/09) nije usklađen sa Zakonom o koncesijama, stoga se pristupilo izradi novog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama koji je u proceduri donošenja.

Registar koncesija je središnji izvor informacija o koncesijama i jedinstvena elektronička evidencija ugovora o koncesijama na području Republike Hrvatske. Vođenje Registra koncesija podrazumijeva prikupljanje i evidenciju podataka iz ugovora o koncesiji, pohranu podataka, upravljanje bazom podataka, osiguranje dostupnosti podacima te zaštitu baze podataka i dokumenata pohranjenih u arhivu. Ustrojen je u skladu s Pravilnikom o registru koncesija (dalje u tekstu: Pravilnik).
Poslove vođenja Registra koncesija u smislu tehničke podrške, Ministarstvo financija je povjerilo Financijskoj agenciji (dalje u tekstu:FINA). Ministarstvo financija ima uvid u podatke Registra, a uvid u podatke iz Registra, davateljima koncesija omogućen je putem web servisa Registra, uz korištenje SMART kartice.
Prema evidenciji Registra, na dan 16. veljače 2015. evidentirano je 16 280 ugovora o koncesijama, od kojih je aktivno 9 273.
Davatelji koncesija su odgovorni za pravodobnu i potpunu naplatu prihoda od naknada za koncesije, ne samo prema propisima koji reguliraju područje koncesija, nego i prema proračunskim propisima.

U skladu s Pravilnikom, davatelji koncesija su dužni prijaviti ugovore o koncesiji, promjene koje mogu uslijediti po financijskom i proračunskom nadzoru po osnovi duga koncesionara, promjene duga koncesionara po osnovi stečaja, nagodbe, otpisa, djelomičnog otpisa i reprograma. Iz navedenog je vidljiva ključna uloga davatelja koncesija i odgovornost u praćenju svih promjena koje mogu nastati vezano uz ugovore o koncesijama. Ugovori, odnosno promjene ugovora, kao i promjene stanja duga koncesionara dostavljaju se na propisanim obrascima nadležnom odjelu za koncesije Ministarstva financija, koje ih nadalje dostavlja FINA-i na unos u Registar koncesija.
Državni ured za reviziju je u okviru obavljene revizije državnog proračuna za 2011. izrazio mišljenje da radi učinkovitijeg i efikasnijeg sustava prikupljanja, evidentiranja, pohrane podataka kao i upravljanja bazom podataka, davateljima koncesija treba omogućiti izravan unos podataka iz pojedinačnih ugovora o koncesiji u Registar te uvid u analitičke podatke o svakoj pojedinačnoj uplati. Nadležna organizacijska jedinica Ministarstva financija je u suradnji s FINA-om organizirala edukacije za davatelje koncesija u razdoblju od prosinca 2013. do lipnja 2014. Prema izvješću FINA-e, nakon edukacija poslove izravnog unosa podataka preuzeli su Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo pomorstva prometa i infrastrukture, osam županija i uredi državne uprave, osim ureda državne uprave u Splitsko-dalmatinskoj županiji. Svi drugi davatelji koncesija dostavljaju dokumentaciju Ministarstvu financija, koju ministarstvo nadalje dostavlja FINA-i na obradu.

Naknade za koncesiju mogu biti prihod državnog proračuna te zajednički prihod koji se dijeli između državnog proračuna i gradskih, odnosno općinskih proračuna, između državnog proračuna i županijskih, gradskih i općinskih proračuna te državnog i županijskih proračuna.

Prihod državnog proračuna su prihodi od naknada za koncesije za korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije, naknada za koncesije za igračnice, naknada za eksploataciju plina, naknada za koncesije u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija te naknada za koncesije na javnim cestama.
Ukupni prihodi od naknada za koncesije u 2014. prema podacima Glavne knjige državnog proračuna i Registra se razlikuju. Prema podacima iz Registra koncesija, u 2014. su ostvareni prihodi od naknada za koncesije koji su prihod državnog proračuna u iznosu 453.084.749,00 kn, a prema podacima Glavne knjige državnog proračuna prihodi od koncesija su evidentirani u iznosu 824.382.386,00 kn. Jedan od razloga je što se u okviru prihoda od koncesija u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentiraju i prihodi koji se ne ostvaruju na temelju ugovora o koncesijama, nego i na temelju raznih dozvola i prava (lovstvo i telekomunikacije).

Neusklađenost u navedenom dijelu moguće je otkloniti pravilnim označavanjem prihoda od dozvola uplatnim šiframa koje su drugačije od onih koje se koriste u evidentiranju prihoda od koncesija.
Stanje dospjelog nepodmirenog duga koncesionara koncem 2014., prema podacima iz Registra iznosi 170.019.692,00 kn.
U iskazanom iznosu, vrijednosno značajnije dugovanje odnosi se na koncesionare kojima su davatelji koncesija Ministarstvo pomorstva prometa i infrastrukture u iznosu 34.953.959,00 kn, Ministarstvo gospodarstva u iznosu 32.525.500,00 kn, Ministarstvo poljoprivrede u iznosu 26.134.889.00 kn i Agencija za poljoprivredno zemljište 7.278.969,00 kn.
Jedna od ugovornih obveza koncesionara je plaćanje novčane naknade za koncesiju u iznosu i na način kako je to određeno ugovorom o koncesiji.

Davatelji koncesija u skladu s posebnim zakonima te ugovorima o koncesijama trebaju preuzeti odgovornost za potpunost unesenih podataka u Registar iz svoje nadležnosti, redovito praćenje obveza po ugovorima o koncesijama i poduzimanje mjera u slučajevima neredovitog plaćanja. Davatelji koncesija u pojedinim slučajevima ne poduzimaju raspoložive mjere naplate potraživanja, s obzirom da djelatnici nadležne organizacijske jedinice za koncesije Ministarstva financija, u slučajevima kad uoče koncesionare koji kontinuirano i duže vrijeme ne podmiruju dug, šalju obavijesti o dospjeloj nepodmirenoj naknadi za koncesije davateljima koncesija i koncesionarima.
Odredbom članka 57. stavak 10. Zakona o koncesijama, propisano je da su davatelji koncesija dužni dostaviti ministarstvu nadležnom za financije svaku obavijest kojom se koncesionara upozorava na uočeno neizvršavanje obveza iz ugovora o koncesiji. Iz odredbe navedenog članka Zakona o koncesijama te ugovorima o koncesijama, posebnim zakonima, proračunskim propisima (kad su u ulozi davatelja koncesija proračunski korisnici), jasno i nedvojbeno je utvrđena obveza davatelja koncesija da vode brigu o potpunoj i ažurnoj naplati prihoda od koncesija. Unatoč navedenim zakonskim i ugovornim odredbama, davatelji koncesija nedovoljno brinu o naplati prihoda, što potvrđuje dug koncesionara koncem 2014.
Financijski nadzor obračuna i uplate koncesijske naknade do konca 2014. obavljao je Sektor za proračunski nadzor i nadzor koncesija Ministarstva financija. Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 134/14), koja je stupila na snagu u studenome 2014., poslovi provjere pravilnosti obračuna i plaćanja naknada za koncesije u nadležnosti su Carinske uprave.

Prema pisanom izvješću Sektora za proračunski nadzor i nadzor koncesija, u 2014. je obavljeno 113 nadzora pravilnosti obračuna i plaćanja naknada za koncesije, doneseno je 91 rješenje kojima je utvrđena obveza i naložena uplata u iznosu 49.586.854,46 kn, podneseno je 13 optužnih prijedloga, dok je na postupanje nadležnim državnim odvjetništvima dostavljeno jedanaest predmeta. U postupcima financijskog nadzora koncesija, osim nadzora koncesionara, obavljan je i nadzor davatelja koncesija za koje je utvrđeno da u značajnom broju slučajeva ne poduzimaju propisane mjere za naplatu prihoda od koncesija. Utvrđeno je također da davatelji koncesija neredovito dostavljaju podatke u Registar koncesija, zbog čega podaci o stanju duga utvrđeni nadzorom i stanju duga prema Registru koncesija, nisu istovjetni.
Prema odredbi članka 63. Zakona o koncesijama, davatelj koncesija je dužan pokrenuti postupak upisa u zemljišne knjige svih ugovora o koncesijama koji se odnose na nekretnine, a koji još nisu upisani u zemljišne knjige, u roku godine dana od dana stupanja na snagu Zakona.
O pokretanju postupka upisa u zemljišne knjige, davatelj koncesije dužan je obavijestiti ministarstvo nadležno za financije radi evidencije podataka u registru koncesija, u roku 10 dana od dana pokretanja postupka.

Davatelji koncesija neredovito obavještavaju Ministarstvo financija o pokretanju postupka upisa u zemljišne knjige. Nadalje, u postojećem programu Registra koncesija nema mogućnosti unosa podataka o upisanim koncesijama na nekretninama u zemljišnim knjigama.

S obzirom na učinke koji su postignuti nakon provedenih edukacija, Državni ured za reviziju predlaže i nadalje uključivanje još većeg broja davatelja koncesija na izravnom unosu podataka.

U cilju uspostave sustava kontrola u naplati prihoda od koncesija, Državni ured za reviziju predlaže uskladiti evidencije o prihodima od koncesija Glavne knjige državnog proračuna i evidencije iz Registra koncesija, pravilnim označavanjem šifri prihoda u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže dogovoriti s FINA-om koja je nositelj tehničke podrške, proširenje aplikacije Registra koncesija za potrebe unosa podataka o upisu koncesijskih ugovora u zemljišne knjige.

- Neporezni prihodi (parafiskalni nameti)

Parafiskalni nameti/neporezna davanja definirani su kao sva plaćanja poduzetnika prema tijelima državne uprave, lokalnim jedinicama i drugim pravnim osobama za koja ne dobiju nikakvo pravo, uslugu ili dobro ili pak dobiju nerazmjerno malo u odnosu na plaćeno, a propisana su zakonom, drugim propisom i aktom kojih su predlagatelji nadležna ministarstva ili druga tijela.
Na mrežnim stranicama Ministarstva financija, 2008. je objavljen Registar neporeznih prihoda ažuriran s 2007. Sastavni dio navedenog Registra je sažetak u okviru kojeg su, između ostalog, navedeni daljnji koraci u vidu detaljne analize Registra neporeznih prihoda koja uključuje aktivno sudjelovanje svih strana koje imaju interes u pojednostavljenju i racionalizaciji sustava neporeznih prihoda, kontrolu nad uvođenjem novih neporeznih prihoda definiranjem kriterija i dodatnih ograničenja te uvođenje obveze ažuriranja Registra neporeznih prihoda.

U siječnju 2013. Vlada RH je donijela Odluku o osnivanju Radne skupine za poslovnu klimu i privatne investicije (dalje u tekstu: RSPKPI) s ciljem unaprjeđenja poslovne klime, uklanjanja prepreka u poslovanju poduzetnika i rasterećenja poduzetnika raznih davanja. Za članove RSPKPI imenovano je 18 zaposlenika državnih tijela (uglavnom pomoćnici ministara i ravnatelji agencija, zavoda i ureda) te voditelj – ministar gospodarstva. Stručne i tehničke poslove za radnu skupinu obavlja Agencija za investicije i konkurentnost. Ministarstvo financija je kao jednu od aktivnosti u okviru RSPKPI predložilo analizu i preispitivanje opravdanosti neporeznih prihoda, te s tim u vezi i ažuriranje i nadopunu Registra neporeznih prihoda koji je Ministarstvo financija uz podršku Instituta za javne financije izradilo 2008. Hrvatska udruga poslodavaca također je dopisom (prosinac 2012.) koji je uputila Ministarstvu financija, zatražila ažuriranje Registra neporeznih prihoda, analiziranje njihovog fiskalnog značaja i racionaliziranje sustava neporeznih prihoda u cilju rasterećenja građana i gospodarskih subjekata. U skladu sa zaključcima RSPKPI, Ministarstvo financija je određeno koordinatorom aktivnosti na ažuriranju Registra neporeznih prihoda, a druga ministarstva za aktivnosti koje proizlaze iz njihova djelokruga.
Odlukom ministra gospodarstva (veljača 2013.) osnovane su dvije tematske radne podskupine RSPKPI, i to Radna podskupina za ispitivanje mogućnosti smanjenja eskontne stope i Radna podskupina za analizu i preispitivanje Registra neporeznih prihoda.

U Radnu podskupinu za analizu i preispitivanje Registra neporeznih prihoda (naknadno preimenovan u Registar parafiskalnih nameta), imenovani su predstavnici Ministarstva financija, Ministarstva gospodarstva, Ministarstva uprave, Ministarstva pravosuđa, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva zaštite okoliša i prirode i Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja.
Nadležna ministarstva su odlukama ministara imenovala radne podskupine čija je zadaća bila provesti analizu poslovanja proračunskih i izvanproračunskih korisnika, pravnih osoba s javnim ovlastima i trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države koji su u njihovoj nadležnosti, utvrditi parafiskalne namete iz svoje nadležnosti te mogućnosti njihova smanjenja, odnosno ukidanja. Prema podacima koje je dostavila Radna podskupina za ažuriranje Registra parafiskalnih nameta Ministarstva financija, do konca 2014. kumulativni financijski efekt od ukidanja parafiskalnih nameta za gospodarske subjekte je 264.486.393,00 kn, a od smanjenja 144.957.573,00 kn, odnosno ukupno 409.443.966,00 kn (izračun na temelju 2012.).
Za vođenje i organiziranje rada obje radne podskupine te za izvješćivanje prema RSPKPI, zadužen je pomoćnik ministra financija, koji od veljače 2014. nije zaposlenik Ministarstva financija.
Pojedini članovi radnih podskupina u vrijeme obavljanja revizije (ožujak 2015.), također nisu zaposlenici državnih tijela, a umjesto njih nisu imenovani novi članovi.
U travnju 2015. Vlada RH je donijela Odluku o smanjenju parafiskalnih nameta u 2015. i ciljevima smanjenja u 2016. te osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe smanjenja parafiskalnih nameta. Povjerenstvo ima predsjednika, zamjenika predsjednika i osam članova. Zamjenik ministra financija je imenovan predsjednikom, a zamjenik ministra regionalnog razvoja i fondova Europske unije, zamjenikom predsjednika Povjerenstva. Članovi Povjerenstva mogu biti samo državni dužnosnici. Povjerenstvo treba pratiti provedbu aktivnosti nadležnih tijela zaduženih za ostvarenje ciljeva utvrđenih navedenom Odlukom i mjesečno izvještavati u pisanom obliku potpredsjednika Vlade RH nadležnog za gospodarstvo o rezultatima provedbe. Uz ciljane vrijednosti smanjenja parafiskalnih nameta u 2015. i 2016., navedeni su i rokovi izmjene zakona i drugih propisa koji su pretpostavka za provedbu smanjenja parafiskalnih nameta.
Broj evidentiranih parafiskalnih nameta u Registru, kao i efekti smanjenja, odnosno, ukidanja su se mijenjali, ovisno o podacima koje su dostavljala nadležna ministarstva. Prijedlozi radnih podskupina nadležnih ministarstava upućuju se prema Radnoj podskupini za analizu i preispitivanje Registra parafiskalnih nameta. U Registru su na dan 31. prosinca 2013. evidentirana 244 parafiskalna nameta, a u ožujku 2015. evidentirano je 178 parafiskalnih nameta. Smanjenje broja parafiskalnih nameta najvećim dijelom je posljedica brisanja iz evidencija određenih parafiskalnih nameta.
Ministarstvo financija nije objavilo Registar parafiskalnih nameta. Odredbom članka 10. stavak 1. točka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, propisano je da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama objaviti na lako pretraživ način registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i način pristupa.

Državni ured za reviziju nalaže objaviti Registar parafiskalnih nameta na mrežnim stranicama Ministarstva financija, u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

4.2. *Na mišljenje Državnog ureda za reviziju prema kojem je potrebno ubrzati realizaciju projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša, Razvoj ljudskih potencijala i IPARD, ističe se da su tijekom 2015. poduzete odgovarajuće mjere u sklopu Akcijskog plana za ubrzanje provedbe programa financiranih iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda u razdoblju 2007. - 2013., koji se odnosi na operativne programe Promet, Okoliš i Regionalna konkurentnost, a koje se provode u 2015. i 2016.*

Nadalje, u okviru Schengenskog instrumenta tijekom 2014. je ugovoreno 18.450.477 EUR. Ukupna procijenjena vrijednost objavljenih javnih natječaja u 2014. je 620.378.500,00 kn. S obzirom da se radi o specifičnoj opremi i prijevoznim sredstvima, kao i izgradnji objekata, rokovi za isporuku i izgradnju su pretežno duži od 6 mjeseci te će stoga plaćanje računa uslijediti u ovoj godini. U trošenju navedenih sredstava moramo naglasiti da strogo pazimo da se utroše u zadanom roku, odnosno do 23. srpnja 2016.

Prihvaća se nalog Državnog ureda za reviziju o obvezi donošenje svih odluka propisanih odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna u cilju provedbe mjera za umanjenje prekomjernog deficita.
Također se prihvaća nalog o donošenju odluka o uplati dobiti trgovačkih društava u državni proračun na temelju rezultata poslovanja i financijskog položaja društava. U skladu s navedenim izrađen je Nacrt Odluke za 2015.

Ministarstvo financija prihvaća preporuku vezano uz daljnji nastavak edukacija na izravnom unosu podataka u Registar koncesija koje se organiziraju za davatelje koncesija. Također prihvaća preporuku o potrebi usklađenja evidencija o prihodima od koncesija koje se vodi u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Registru koncesija. Suglasno je s preporukom da se s FINA-om koja je nositelj tehničke podrške, proširi aplikacija Registra koncesija za potrebe unosa podataka o upisu koncesijskih ugovora u zemljišne knjige.

Ministarstvo financija navodi da će Registar parafiskalnih nameta objaviti na svojim mrežnim stranicama, u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

5. Rashodi

5.1. Ukupni rashodi su izvršeni u iznosu 127.546.494.496,98 kn, što je za 2.560.997.806,02 kn ili 2,0 % manje od planiranih te za 2.476.600.564,29 kn ili 2,0 % više u odnosu na 2013. Vrijednosno najznačajniji rashodi u iznosu 67.640.966.323,00 kn ili 53,0 % ukupnih rashoda odnose se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade. U okviru navedenih rashoda, vrijednosno značajni su rashodi za mirovine i mirovinska primanja te naknade u sustavu zdravstva i socijalne skrbi. U okviru naknada u sustavu zdravstva, iskazani su rashodi za sanaciju zdravstva u iznosu 3.200.000.000,00 kn. Rashodi za zaposlene u iznosu 21.453.235.277,70 kn čine 16,8 % ukupnih rashoda.

Financijski rashodi u iznosu 10.357.362.532,13 kn čine 8,1 % ukupnih rashoda, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 9.911.062.706,06 kn i druge financijske rashode u iznosu 446.299.826,07 kn, u okviru kojih su izvršeni rashodi aktivnosti Usluge banaka - naknada HBOR-u iznosu 10.484.075,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države u iznosu 8.646.989.167,49 kn čine 6,8 % ukupnih prihoda, a vrijednosno značajniji se odnose na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU u iznosu 3.511.000.415,65 kn, naknadu u cijeni goriva za društvo Hrvatske ceste d.o.o. u iznosu 1.760.000.000,00 kn i dodatna sredstva izravnanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.270.000.000,00 kn.

Materijalni rashodi u iznosu 7.595.305.496,01 kn čine 6,0 %, a subvencije u iznosu 5.174.465.764,33 kn čine 4,1 % ukupnih rashoda. Vrijednosno najznačajnije subvencije se odnose na poljoprivredu, Hrvatske željeznice i brodogradnju.

Ostali rashodi u iznosu 4.821.173.678,18 kn čine 3,8 %, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.856.996.258,14 kn čine 1,4 % ukupnih rashoda. U okviru ostalih rashoda iskazani su rashodi za kapitalne pomoći u iznosu 1.837.266.458,65 kn, a vrijednosno najznačajnije pomoći u iznosu 1.548.218.871,46 kn isplaćene su putem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture.
U okviru rashoda za subvencije i ostalih rashoda, iskazuju se dane državne potpore i potpore male vrijednosti.
Utvrđene nepravilnosti i propusti se odnose na rashode aktivnosti Usluge banaka-naknada HBOR-u, rashode za sanaciju zdravstva te državne potpore i potpore male vrijednosti.

- Rashodi aktivnosti Usluge banaka - naknada HBOR-u

Rashodi aktivnosti Usluge banaka - naknada HBOR-u, izvršeni su u iznosu 10.484.075,00 kn, a vrijednosno najznačajniji se odnose na bankarske usluge i usluge platnog prometa. U okviru navedenih rashoda, evidentirani su rashodi u iznosu 9.817.083,00 kn za naknade HBOR-u plaćene na temelju više ugovora.
Ugovor o nalogu za obavljanje poslova osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, zaključen je u 2008., a naknada za obavljanje poslova ugovorena je u iznosu 3.000.000,00 kn. Ugovoreno je da će u cilju definiranja naknade za sljedeće godine, Ministarstvo financija i HBOR potpisati dodatke ugovoru.

Prema dodacima ugovoru koji su potpisani za 2009. i 2010., godišnja naknada ugovorena je u istom iznosu. Za 2013. naknada za obavljanje poslova osiguranja izvoza je plaćena u iznosu 4.500.000,00 kn, a za 2014. u iznosu 5.000.000,00 kn na temelju ispostavljenih računa HBOR-a.

S obzirom da nakon 2010. iznos godišnje naknade nije reguliran ugovorom, a naknada za 2013. i 2014. je plaćena u značajno većem iznosu od ugovorene, odnosno plaćene za ranije godine, proizlazi da sustavi kontrola ulaznih računa nisu zadovoljavajući.
Državni ured za reviziju nalaže iznos naknade HBOR-u za obavljanje poslova osiguranja izvoza regulirati ugovorom, uzimajući u obzir opseg poslova osiguranja izvoza koji se obavljaju tijekom godine. Također nalaže uspostavu potrebnih kontrola ulaznih računa.

- Rashodi za sanaciju zdravstva

Rashodi za sanaciju zdravstva u 2014. su planirani u iznosu 3.200.000.000,00 kn, od čega se na podmirenje obveza zdravstva iz 2012. odnosi 1.800.000.000,00 kn, a na podmirenje obveza nastalih u 2013., odnosi se 1.400.000.000,00 kn. Rashodi za sanaciju zdravstva su izvršeni u planiranom iznosu 3.200.000.000,00 kn. Rashodi za navedene namjene su u 2013. iznosili 3.300.612.867,00 kn te ukupni rashodi za sanaciju zdravstva u 2013. i 2014. izvršeni iz državnog proračuna iznose 6.500.612.867,00 kn.

Na temelju odredbi Zakona o sanaciji javnih ustanova (Narodne novine 136/12) od ožujka do svibnja 2013., Vlada RH je donijela odluke o sanaciji 35 zdravstvenih ustanova, od kojih je devet bilo u vlasništvu Republike Hrvatske, a 26 u vlasništvu županija. Prema odlukama, postupak sanacije obuhvaća analizu i utvrđivanje uzroka nastalog gubitka i nemogućnosti ispunjavanja novčanih obveza u zakonskim rokovima, pregovore s vjerovnicima, podmirivanje obveza, otpis potraživanja, svođenje rokova ispunjavanja novčanih obveza u rokove utvrđene zakonom te provođenje programa sanacije kojim se utvrđuju mjere reorganizacije i racionalizacije poslovanja kako bi se osigurala stabilnost poslovanja i onemogućilo stvaranje novih gubitaka.

Prema odlukama, sanacija obuhvaća obveze i potraživanja utvrđene na dan 31. prosinca 2012., a nakon što HZZO zaključi ugovore s vjerovnicima zdravstvenih ustanova o iznosima i rokovima podmirenja obveza, zdravstvene ustanove trebaju otpisati potraživanja prema HZZO-u.
Prema podacima o obvezama zdravstvenih ustanova na dan 31. prosinca 2012. sanacija obuhvaća obveze u iznosu 2.569.534.831,00 kn, za koje je od datuma računa proteklo više od 60 dana.
Navedene obveze su u 2013. podmirene iz državnog proračuna u iznosu 1.362.058.859.00 kn, a 1.207.475.972,00 kn je preostalo za podmiriti u 2014. S obzirom da u 2013. zdravstvene ustanove nisu podmirivale obveze u rokovima dospijeća, državnim proračunom za 2014. su planirana dodatna sredstva za sanaciju. Koncem prosinca 2014. donesena je Uredba o dopuni Zakona o sanaciji javnih ustanova (Narodne novine 151/14), kojom je propisano da se za javne ustanove u zdravstvu koje su u postupku sanacije, a za koje su nakon 31. prosinca 2012. utvrđeni novi gubici zbog nemogućnosti ispunjavanja novčanih obveza u zakonom utvrđenom roku, stanje nepodmirenih obveza utvrđuje na dan 31. prosinca 2013. Prema evidenciji, dospjele obveze zdravstvenih ustanova su koncem 2013. iznosile 2.224.006.237,00 kn, od čega se na nepodmirene obveze iz 2012. odnosi 1.207.475.972,00 kn, a na nove dospjele obveze zdravstvenih ustanova iz 2013. odnosi se 1.016.530.265,00 kn. U 2014. su sredstvima državnog proračuna sanirane zdravstvene ustanove u iznosu 2.144.804.083,00 kn, što je za 79.202.154,00 kn manje od iznosa dospjelih obveza na dan 31. prosinca 2013.

Četiri zdravstvene ustanove su sanirane u iznosu koji je bio veći od iznosa nepodmirenih dospjelih obveza za ukupno 12.539.057,00 kn, dok su druge sanirane u manjem iznosu za 91.741.211,00 kn. Jedna zdravstvena ustanova je sanirana u većem iznosu, jer joj je iz sredstava planiranih za sanaciju zdravstva doznačeno 11.000.000,00 kn za otplatu dva obroka kredita koji su dospijevali za plaćanje u 2014.
S obzirom da se navedene obveze nisu nalazile u popisu dospjelih nepodmirenih obveza koncem 2013. koje su obuhvaćene sanacijom, sredstva u iznosu 11.000.000,00 kn nisu utrošena u skladu s planiranim namjenama.

Za sanaciju zdravstvenih ustanova je u 2013. i 2014. utrošeno 3.506.862.942,00 kn, a sredstva su isplaćivana iz državnog proračuna do prosinca 2014. Odredbama članka 7. Zakona o sanaciji javnih ustanova je propisano da ministarstvo nadležno za javnu ustanovu za koju je donesena odluka Vlade o sanaciji, u roku tri mjeseca od stupanja odluke na snagu, treba donijeti program sanacije javne ustanove te da sanacijski upravitelj, sanacijsko vijeće i nadležno ministarstvo provode program sanacije u roku dvanaest mjeseci od donošenja programa. Odluke o sanaciji zdravstvenih ustanova donosile su se u razdoblju od ožujka do svibnja 2013., te je sanacija trebala biti provedena do lipnja, odnosno kolovoza 2014. Prema podacima HZZO-a, dospjele obveze saniranih zdravstvenih ustanova su koncem 2014. iznosile 957.849.059,00 kn.

Na temelju Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranja (Narodne novine 150/08, 94/09, 153/09, 71/10, 139/10, 49/11, 22/12, 57/12, 123/12 i 144/12), Vlada RH je u lipnju 2013. donijela Odluku o sanaciji gubitka HZZO-a. Odredbom članka 102. navedenog Zakona, propisano je da, ako Vlada RH utvrdi da su gubici HZZO-a u provođenju obveznoga zdravstvenog osiguranja nastali zbog objektivnih okolnosti, sanacija gubitka se pokriva iz državnog proračuna. Odlukom Vlade RH je utvrđeno da sredstva potrebna za sanaciju gubitka HZZO-a, odnosno za ispunjavanje obveza u zakonom utvrđenim rokovima, iznose 2.534.040.911,00 kn. Za sanaciju gubitka HZZO-a u 2013. je utrošeno 1.938.554.008,00 kn, a u 2014. je utrošeno 1.055.195.917,00 kn, što je ukupno 2.993.749.925,00 kn, odnosno za 459.709.014,00 kn više od iznosa određenog odlukom Odlukom o sanaciji gubitka HZZO-a.
Dospjele obveze HZZO-a su koncem 2014. iznosile 933.752.946,00 kn.

Prema odlukama Vlade RH donesenim u 2013., potrebna sredstva za sanaciju zdravstva su iznosila 5.103.575.742,00 kn, od čega za sanaciju Zavoda 2.534.040.911,00 kn, a sanaciju zdravstvenih ustanova 2.569.534.831,00 kn. Za sanaciju zdravstva u 2013. i 2014. je utrošeno 6.500.612.867,00 kn. Prema podacima HZZO-a, za sanaciju zdravstvenih ustanova utrošeno je 3.506.862.942,00 kn, a sanaciju gubitaka HZZO-a 2.993.749.925,00 kn. U postupku sanacije zdravstva, za dio plaćenih obveza vjerovnicima zdravstvenih ustanova u iznosu 843.893.059,00 kn, zdravstvene ustanove su otpisale svoja potraživanjima prema HZZO-u, čime su se obveze HZZO-a prema zdravstvenim ustanovama smanjile za taj iznos. Zbog navedenog, rashodi za sanaciju zdravstvenih ustanova su manji, a troškovi sanacije gubitaka HZZO-a veći za 843.893.059,00 kn od iznosa navedenih prema podacima Zavoda. Za sanaciju gubitaka Zavoda utrošeno je 3.837.642.984,00 kn ili 59,0 %, a za sanaciju zdravstvenih ustanova 2.662.969.883,00 kn ili 41,0 % ukupno utrošenih sredstava za sanaciju zdravstva. Prema podacima HZZO-a, dospjele obveze saniranih zdravstvenih ustanova i HZZO-a su koncem 2014. iznosile 1.891.602.005,00 kn.

Državni ured za reviziju je mišljenja da ciljevi sanacije zdravstva koji se odnose na svođenje rokova ispunjavanja novčanih obveza u rokove utvrđene zakonom te reorganizaciju i racionalizaciju poslovanja kako bi se osigurala stabilnost poslovanja nisu postignuti, iako su za sanaciju zdravstva utrošena značajna sredstava, jer su dospjele obveze zdravstvenih ustanova i HZZO-a i nadalje značajne.

- Državne potpore i potpore male vrijednosti

Nakon pristupanja Republike Hrvatske EU, prema odredbama Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odobravanje i nadzor državnih potpora u nadležnosti je EK.
Zbog navedenih promjena, 1. srpnja 2013. stupio je na snagu Zakon o državnim potporama (Narodne novine 72/13), kojim je Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja bitno izmijenjen djelokrug rada u području državnih potpora na način da obavlja sljedeće poslove: davanje mišljenja na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora u odnosu na njihovu usklađenost s pravilima o državnim potporama prije prijave EK radi odobrenja, prijavljuje EK prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora, daje mišljenje na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora izuzetih od obveze prijave EK i obavještava EK o tome, pruža stručnu pomoć davateljima državnih potpora u pripremi programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora, prikuplja, obrađuje i evidentira podatke o dodijeljenim državnim potporama, izvješćuje EK o dodijeljenim državnim potporama te daje mišljenje na prijedloge propisa koji se odnose na državne potpore.
U travnju 2014. stupio je na snagu novi Zakon o državnim potporama (Narodne novine 47/14), (dalje u tekstu: Zakon) kojim se nadležnosti vezano uz državne potpore objedinjavaju u Ministarstvu financija, kako bi se pojednostavio postupak pružanja stručne pomoći davateljima državnih potpora, uspostavio jedinstveni sustav nadzora i upravljanja sredstvima, te stvorila jedinstvena baza podataka i registar državnih potpora.
Navedeni zakoni se ne primjenjuju na državne potpore poljoprivredi i ribarstvu, osim u dijelu koji se odnosi na godišnje izvješće o državnim potporama.
Na temelju Zakona o državnim potporama iz srpnja 2013., donesen je Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora i podataka o državnim potporama (Narodne novine 99/13), (dalje u tekstu: Pravilnik).
Prema odredbi članka 3. Pravilnika, davatelji su dužni nadležnom tijelu uz prijedlog programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore za koju postoji obveza prijave EK, dostaviti Standardni obrazac prijave koji se sastoji od Obrasca o općim podacima, Obrasca o osnovnim podacima za objavu u službenom listu EU i Obrasca o dodatnim podacima, ovisno o vrsti potpore.

Odredbama članka 4. navedenog Pravilnika, propisana je i obveza dostavljanja Obrasca za pružanje zbirnih podataka uz prijedlog programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore, izuzete od obveze prijave EK. Navedeni obrasci bili su objavljeni na mrežnim stranicama Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Nakon stupanja na snagu novog Zakona o državnim potporama, Ministarstvo financija nije objavilo navedene obrasce na svojim mrežnim stranicama, što je s obzirom na propisima preuzete nadležnosti vezano uz državne potpore, trebalo učiniti.

Tijekom 2013. i 2014. donesen je veći broj EU pravila o državnim potporama s novim obrascima prijave koji nisu objavljeni na mrežnim stranicama Ministarstva financija.

Prema odredbi članka 3. Zakona, Ministarstvo financija je dužno provoditi analizu učinkovitosti državnih potpora i potpora male vrijednosti.

Odredbom članka 14. Zakona, propisano je da su davatelji državnih potpora obvezni dostavljati Ministarstvu financija analizu učinkovitosti državnih potpora iz svoje nadležnosti do 30. travnja tekuće godine za prethodnu godinu. Odredbom članka 7. Pravilnika, propisano je da su davatelji državnih potpora i potpora male vrijednosti dužni dostaviti jednom godišnje Ministarstvu financija analizu učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti iz svoje nadležnosti.

Prema podacima Ministarstva financija za 2013., od 24 davatelja državnih potpora i potpora male vrijednosti na razini središnje države, analizu učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti dostavilo je 12, a od 186 lokalnih jedinica davatelja državnih potpora i potpora male vrijednosti, spomenute analize je dostavilo 35 obveznika. Ministarstvo financija je tijekom 2014. zahtijevalo od davatelja državnih potpora dostavu analiza učinkovitosti državnih potpora i potpora male vrijednosti.
Ministarstvo financija nije bilo u mogućnosti sveobuhvatno analizirati učinkovitost dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti, s obzirom da značajan broj davatelja potpora nije dostavio spomenute analize.

Prema Uputama za izradu prijedloga Državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2016. (rujan 2013.) i za razdoblje 2015.-2017. (studeni 2014.), davatelji državnih potpora su dužni u web aplikaciji proračunskih klasifikacija navesti da se aktivnost ili projekt odnosi na državne potpore. Prema obrazloženju Ministarstva financija, u web aplikaciji proračunskih klasifikacija je postojala mogućnost unosa oznake o državnoj potpori pri otvaranju nove proračunske aktivnosti/projekta do listopada 2014., kada je navedena oznaka, odnosno mjesto unosa uklonjeno. Posebno označavanje državnih potpora u web aplikaciji financijskih planova proračunskih korisnika je u funkciji uspostave potrebnih kontrola u sveukupnom sustavu praćenja i izvješćivanja o državnim potporama.

Državni ured za reviziju nalaže objaviti na mrežnim stranicama Ministarstva financija obrasce koje davatelji državnih potpora trebaju popuniti u svrhu obavijesti, odnosno prijave EK.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje poduzimati aktivnosti kojima davatelje državnih potpora i potpora male vrijednosti treba upozoriti na obvezu dostave podataka o analizama učinkovitosti navedenih potpora.

Državni ured za reviziju predlaže uspostavu kontrolnih aktivnosti u sustav praćenja i izvješćivanja o državnim potporama i potporama male vrijednosti putem unosa potrebnih podataka u web aplikaciju financijskih planova proračunskih korisnika.

5.2. *Prihvaćaju se nalozi Državnog ureda za reviziji prema kojima se iznos naknade HBOR-u za obavljanje poslova osiguranja izvoza regulira ugovorom, uzimajući u obzir opseg poslova osiguranja izvoza koji se obavljaju tijekom godine te uspostava potrebnih kontrola ulaznih računa.*

Na mišljenje Državnog ureda za reviziju o ispunjenosti ciljeva sanacije zdravstva, Ministarstvo zdravlja navodi da su za 2013. planirana sredstva za sanaciju HZZO-a iznosila 3.300.612.867,00 kn. Za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Hrvatska plaćene su obveze prema dobavljačima u iznosu 1.362.058.858,61 kn. Ubrzanim povlačenjem sredstava za redovno poslovanje HZZO-a, plaćene su obveze u iznosu 1.938.554.008,01 kn. Izmjenama i dopunama državnog proračuna iz prosinca 2013., proračun HZZO-a je povećan za 2.871.379.920,00 kn, a ne za 3.300.612.867,00 kn, što je manje za 429.232.947,00 kn. Iz navedenog proizlazi da su obveze HZZO-a sanirane u iznosu od 1.509.321.061,01 kn, što znači da su dospjele obveze HZZO-a dijelom pokrivene iz sredstava redovnog poslovanja te su zbog smanjenja proračuna ostale na razini prethodne godine.
U 2014. financijski plan HZZO-a smanjen je za 710.000.000,00 kn, a izmjenama i dopunama državnog proračuna osigurane su dvije nove pozicije za nastavak sanacije zdravstvenog sustava u iznosu 3.200.000.000,00 kn. Navedenim sredstvima plaćene su novonastale obveze zdravstvenih ustanova u državnom vlasništvu te obveze zdravstvenih ustanova u vlasništvu lokalne (regionalne) samouprave iz 2012. i 2013., jer za njih u 2013. nisu bila osigurana sredstva. Dio sredstava s navedenih pozicija utrošen je za podmirenje dospjelih obveza HZZO-a. Stanje dospjelih obveza HZZO-a na koncu 2014., najvećim dijelom je rezultat smanjenja proračuna za 2014. te su dospjele obveze na koncu 2014. iznosile 933.752.946,00 kn.
Specijalnoj bolnici Varaždinske toplice doznačen je iznos 11.000.000,00 kn za pokriće dozvoljenog prekoračenja po žiro računu, koji bolnica nije knjigovodstveno iskazala kao dospjelu obvezu, koja se kao takva trebala iskazati u tablici kao podloga za sanaciju, nego kao dozvoljeno prekoračenje po žiro računu. Sredstva su doznačena zdravstvenoj ustanovi kako bi mogla nastaviti daljnji rad, odnosno pružati zdravstvene usluge osiguranicima.
Nadalje, ciljevi sanacije zdravstvenih ustanova bili su definirani sanacijskim programima koje je usvojilo Koordinacijsko tijelo za praćenje provedbe sanacije zdravstvenih ustanova koje je imenovala Vlada RH. Koordinacijsko tijelo će po završetku sanacije ocijeniti izvješća zdravstvenih ustanova o provedbi mjera sanacije iz sanacijskih programa i donijeti ocjenu rezultata sanacija, o čemu će izvijestiti po zaprimanju izvješća.

Prihvaća se nalog o obvezi objave obrazaca na mrežnim stranicama Ministarstva financija koje davatelji državnih potpora trebaju popuniti u svrhu obavijesti, odnosno prijave EK. Ministarstvo financija je suglasno s preporukom o nužnosti daljnjeg poduzimanja aktivnosti kojima davatelje državnih potpora i potpora male vrijednosti treba upozoriti na obvezu dostave podataka o analizama učinkovitosti navedenih potpora.
Također je suglasno s preporukom o uspostavi kontrolnih aktivnosti u sustav praćenja i izvješćivanja o državnim potporama i potporama male vrijednosti putem unosa potrebnih podataka u web aplikaciju financijskih planova proračunskih korisnika. Ministarstvo financija navodi da će ustrajati na sveobuhvatnoj dostavi/prikupljanju podataka o učinkovitosti državnih potpora, kako putem dopisa svim davateljima državnih potpora, tako i pojedinačnim zahtjevima davatelja po dostavi novih prijedloga državnih potpora na koje Ministarstvo financija daje mišljenje prema Zakonu o državnim potporama.

6. Račun financiranja

6.1. U Računu financiranja za 2014., primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 35.063.468.164,30 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 27.132.613.318,34 kn. Viškom primitaka nad izdacima, koji je iskazan u iznosu 7.930.854.845,96 kn i smanjenjem depozita za 4.881.435.038,93 kn, pokriven je manjak prihoda nad rashodima u iznosu 12.812.289.884,89 kn.
U okviru primitaka, iskazani su primici od zaduživanja u iznosu 33.353.064.605,32 kn, primici od primljenih otplata glavnica danih zajmova u iznosu 804.939.673,75 kn te od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 905.463.885,23 kn.

U okviru izdataka, iskazani su izdaci za otplate glavnica primljenih kredita i zajmova u iznosu 15.211.162.435,32 kn, glavnica izdanih vrijednosnih papira u iznosu 8.795.609.449,68 kn, izdaci za dane zajmove u iznosu 2.393.230.735,30 kn te izdaci za dionice i udjele u glavnici u iznosu 732.610.698,04 kn.

Iskazani manjak prihoda (deficit) u 2014. u iznosu 12.812.289.884,89 kn, manji je u odnosu na 2013. (kada je iznosio 16.225.350.831,00 kn) za 3.413.060.946,11 kn ili 21,0 %. Kamate na zaduživanje (na izdane vrijednosne papire, primljene kredite i zajmove) u iznosu 9.911.062.706,00 kn čine 77,4 % manjka prihoda.
Rashodi za kamate na zaduživanje su u 2014. veći u odnosu na 2013. za 651.866.900,00 kn ili 7,0 %.

- Zaduživanje i upravljanje dugom državnog proračuna

Odredbama članka 27. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, propisano je da se zaduživanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa 33.572.426.585,00 kn iskazanog u Računu financiranja proračuna. Ukupni primici od zaduživanja su u 2014. ostvareni u iznosu 33.353.064.605,00 kn, što je za 219.361.980,00 kn manje od planiranog iznosa te je zaduživanje obavljeno u okviru propisanog iznosa. Primici od zaduživanja se odnose na dugoročno zaduživanje u iznosu 31.843.068.245,00 kn i kratkoročno zaduživanje u iznosu 1.509.996.360,00 kn. Primici od dugoročnog zaduživanja se odnose na obveznice u iznosu 21.534.950.950,00 kn te dugoročne kredite i zajmove u iznosu 10.308.117.295,00 kn. Primici od kratkoročnog zaduživanja su iskazani prema neto načelu, a odnose se na trezorske zapise u iznosu 1.457.085.837,00 kn i kratkoročne kredite u iznosu 52.910.523,00 kn.
Primici od zaduživanja zajmovima i kreditima su planirani u iznosu 10.296.553.540,00 kn, a iskazani u iznosu 10.361.027.818,58 kn, što je za 64.474.278,58 kn više od planiranog. Navedeni primici su iskazani u većem iznosu od planiranog, jer krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru nisu planirani, a ostvareni su u iznosu 788.110.523,00 kn.
Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2014. iznosio 208.306.666.893,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 178.939.849.742,00 kn, a kratkoročne 29.366.817.151,00 kn. Dugoročne obveze se odnose na obveze za obveznice u iznosu 139.106.712.375,00 kn i dugoročne kredite i zajmove u iznosu 39.833.137.367,00 kn. Kratkoročne obveze se odnose na obveze za trezorske zapise. Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna (koncem 2014. protestirana jamstva iznose 2.741.581.582,00 kn) dug državnog proračuna iznosi 211.048.248.475,00 kn. Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama, sveukupni dug je iskazan u iznosu 272.452.493.239,00 kn i veći je za 17.971.553.240,00 kn ili 7,1 % od iskazanog koncem 2013.

Dug državnog proračuna koncem 2014. je u odnosu na 2013., veći za 12.826.064.438,00 kn ili 6.6 %. Osim manjka prihoda, na povećanje duga utjecalo je preuzimanje kredita pravnih osoba te rast tečaja inozemnih valuta. U 2014. je evidentirano povećanje duga temeljem rasta tečaja inozemnih valuta za 1.780.515.650,00 kn.
Također, je u 2014. dug državnog proračuna povećan preuzimanjem kredita pojedinih društava za koje su ranije bila dana državna jamstva.
Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011.-2013. (dalje u tekstu: Strategija), donesena je početkom 2011., a strategija upravljanja javnim dugom za naredno trogodišnje razdoblje u okviru koje je trebala biti izrađena analiza realizacije ciljeva iz prethodne strategije, nije donesena. U Izvješću o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, Državni ured za reviziju je naložio donijeti Strategiju upravljanja javnim dugom za sljedeće razdoblje, odnosno 2014.-2016. Odredbama članka 21. Zakona o Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu (Narodne novine 15/15), koji je donesen u veljači 2015., propisano je da Vlada RH svake tri godine najkasnije do 15. studenoga tekuće godine, zaključkom usvaja strategiju upravljanja javnim dugom za sljedeće tri proračunske godine.
Propisano je da navedene odredbe treba početi primjenjivati u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna za 2017. i projekcijama za 2018. i 2019. Javnim dugom se u 2014. upravljalo bez donesene strategije, a tako će biti i u 2015. i 2016., s obzirom da je navedenim propisima donošenje strategije odgođeno. Unazad nekoliko godina kontinuirano se ostvaruje značajan manjak prihoda državnog proračuna, godišnji rashodi za kamate na zaduživanje se povećavaju te postoji potreba za sve većim zaduživanjem.

Državni ured za reviziju je mišljenja da donošenje strategije upravljanja javnim dugom nije trebalo odgoditi propisima, nego je strategiju trebalo donijeti za razdoblje 2014.-2016. kako bi se uspostavio učinkovitiji sustav upravljanja javnim dugom, s obzirom na potrebe državnog proračuna za zaduživanjem i rast duga državnog proračuna.

U okviru Godišnjeg izvještaja za 2014., sastavljen je Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, koji sadrži podatke o zaduživanju obveznicama, trezorskim zapisima i kreditima kreditnih i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru i izvan javnog sektora. Podaci o zaduživanju obveznicama i dugoročnim kreditima su dani opisno, a podaci o zaduživanju kratkoročnim kreditima i trezorskim zapisima su osim opisno, dani i u tablicama. Odredbom članka 7. stavka 1. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, propisano je da Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala daje pregled zaduživanja u izvještajnom razdoblju po vrsti instrumenta, valutnoj, kamatnoj i ročnoj strukturi.
Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala ne sadrži podatke o zaduživanju kod međunarodnih financijskih institucija-IBRD, EIB i CEB i podatke o preuzimanju otplate kredita i zajmova od pravnih osoba.
Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija su ostvareni u iznosu 2.004.182.268,10 kn, a odnose se na zaduživanje kod IBRD-a u iznosu 1.406.485.733,55 kn, EIB-a u iznosu 449.250.444,55 kn i CEB-a u iznosu 148.446.090,00 kn. Navedeni primici su ostvareni povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora zaključenih ranijih godina i tri nova ugovora zaključena u 2014. Novi zajmovi su ugovoreni s IBRD-om ukupno u iznosu 296.240.000 EUR, od čega se na Drugi zajam za razvojnu politiku gospodarskog oporavka odnosi 150.000.000 EUR, Program poboljšanja kvalitete i djelotvornosti pružanja zdravstvenih usluga 75.000.000 EUR i Projekt modernizacije sustava socijalne zaštite 71.240.000 EUR. Na temelju novih ugovora, u 2014. su povučena sredstva zajmova od međunarodnih financijskih institucija u iznosu 157.700.000 EUR. Zajmove treba iskoristiti do 2018., otplaćivati će se kroz više godina, a zadnji obrok dospijeva za plaćanje u 2034.

Dug državnog proračuna povećan je u 2014. i preuzimanjem obveza za glavnice dugoročnih kredita društava HŽ Infrastruktura d.o.o. i HŽ putnički prijevoz d.o.o., ukupno u iznosu 1.595.348.059,00 kn.

Slobodna sredstva proračuna su tijekom godine oročavana kod HNB-a, a koncem 2014. stanje oročenih sredstava je iznosilo 1.102.300.000 EUR. Navedena sredstva su oročena na temelju deset zaključnica o depozitu na razdoblje od 4 do 45 dana, u iznosima od 2.500.000 EUR do 490.000.000 EUR, a kamatna stopa na oročavanje je iznosila od – 0,04 % do 0,04 % godišnje. Odredbama članka 36. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci (Narodne novine 75/08 i 54/13), između ostalog je propisano da HNB vodi račune Republike Hrvatske i obavlja platni promet po tim računima te odobrava i plaća kamate za sredstva koja su deponirana na računu, a kamatnu stopu na deponirana sredstva i naknade za obavljanje usluga ugovaraju HNB i Ministarstvo financija prema uvjetima na tržištu.
Na oročena sredstva prema pojedinim zaključnicama, umjesto prihoda je ostvaren rashod za kamate, s obzirom da je HNB odredila negativnu kamatnu stopu. Prema obrazloženju odgovorne osobe Ministarstva financija, HNB određuje kamatne stope na oročena sredstva na temelju kretanja kamatnih stopa na međunarodnom tržištu. Europska središnja banka određivanjem kamatnih stopa utječe na inflaciju, a s obzirom da želi inflaciju držati ispod 2,0 % te poticati potrošnju, snižava kamatne stope. U prilogu zaključnica o oročavanju sredstava HNB nije dostavila Ministarstvu financija dokumentaciju koja potvrđuje kretanje kamatnih stopa na tržištu, odnosno dokumentaciju o kamatnoj stopi po kojoj su sredstva državnog proračuna plasirana drugim financijskim institucijama.

Državni ured za reviziju nalaže sastavljati cjeloviti izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala te u izvještaj uključiti zaduživanje kod međunarodnih financijskih institucija i preuzimanje obveza po kreditima od drugih pravnih osoba.

Državni ured za reviziju predlaže, u cilju bolje preglednosti podataka o zaduživanju, osim opisnih informacija, podatke o dugoročnom zaduživanju tijekom godine prikazati i u tablicama, prema vrsti instrumenta, valutnoj, kamatnoj i ročnoj strukturi.

Državni ured za reviziju predlaže ugovoriti s HNB-om način utvrđivanja kamatnih stopa na oročene depozite te od HNB-a pribavljati dokumentaciju o određivanju visina kamatnih stopa uz pojedino oročavanje sredstava.

- Prodaja dionica društva Croatia osiguranje d.d.

Primici od prodaje dionica društva Croatia osiguranje d.d. (dalje u tekstu: Društvo) su ostvareni u iznosu 905.106.184,00 kn. Aktivnosti vezane uz prodaju dionica Društva, započele su u 2012. donošenjem Odluke Vlade RH o provođenju postupka javnog nadmetanja za odabir savjetnika za privatizaciju i dokapitalizaciju Društva. Ugovor o obavljanju usluga savjetnika za privatizaciju i dokapitalizaciju Društva zaključen je u svibnju 2013.

Postupci vezani uz prodaju dionica su se odvijali najvećim dijelom u 2013. Prije početka postupka privatizacije Društvo je poslovalo s dobiti, a prema godišnjim financijskim izvještajima, zadržana dobit i dobit tekuće godine su koncem 2012. iznosili ukupno 382.573.000,00 kn, od čega se na dobit tekuće godine odnosi 118.425.000,00 kn.
Ukupni prihodi Društva za 2012. su iznosili 2.796.000.000,00 kn.
Tržišni udio Društva u ukupnoj premiji svih društava osiguranja u Republici Hrvatskoj, zajedno s društvom kćeri Croatia zdravstveno osiguranje d.o.o. bio je 31,1 %.

Tijekom procesa privatizacije, na temelju procjene sudskog vještaka, u poslovnim knjigama Društva za 2013. je evidentirano smanjenje vrijednosti nekretnina u iznosu 517.260.000,00 kn, od čega na teret pričuva 433.393.000,00 kn, a rashoda 83.867.000,00 kn. Za 2013. Društvo je iskazalo dobit u iznosu 17.268.000,00 kn. Zbog smanjenja vrijednosti nekretnina, revizorsko društvo koje je obavilo reviziju financijskih izvještaja za 2013., izrazilo je mišljenje s rezervom. Prema mišljenju revizorskog društva, obavljene procjene na temelju kojih je evidentirano smanjenje vrijednosti nekretnina, nisu u skladu s međunarodnim standardom financijskog izvještavanja, jer smanjenje vrijednosti ne odražava kretanja na tržištu nekretnina u 2013.

Koncem 2013., Društvo je imalo 13 društava kćeri koje su zajedno s Društvom činile Grupu. U 2013. dionicama Društva se trgovalo na burzi po cijeni koja se kretala od 6.300,00 kn do 7.101,00 kn po dionici. Prije postupka prodaje dionica, temeljni kapital Društva se sastojao od 316 348 dionica ukupne nominalne vrijednosti 442.887.200,00 kn, odnosno 1.400,00 kn po dionici.
U vlasništvu Republike Hrvatske uključujući i Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (dalje u tekstu: DAB), bilo je 253 697 dionica Društva, što je ukupno 80,2 % temeljnog kapitala, od čega u vlasništvu Republike Hrvatske 76,7 %, a DAB-a 3,5 %. Drugi dioničari su bili vlasnici 62 651 dionica ili 19,8 % temeljnog kapitala Društva.

U srpnju 2013. Vlada RH je donijela Odluku o posebnom načinu raspolaganja dionicama društva Croatia osiguranje d.d. iz portfelja Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Odluka). Prema Odluci, prodaja dijela vlasničkog udjela Republike Hrvatske u Društvu i kapitalno osnaženje Društva, provest će se modelom strukturiranog javnog prikupljanja ponuda na način da nakon dovršetka procesa prodaje Republici Hrvatskoj ostane u vlasništvu najviše 30,0 % dionica, odnosno najmanje 25,0 % + 1 dionica kapitalno osnaženog Društva.
Prema obrazloženju Odluke, navedeni model za prodaju dionica je odabran na temelju rezultata analize savjetnika za privatizaciju, prema odredbi članka 36. Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine 145/10 i 70/12). Navedenom odredbom je propisano, da iznimno od odredaba članaka 32. do 34. Zakona, Vlada RH može odlučiti, na prijedlog nadležnog ministarstva u odnosu na osnovnu djelatnost trgovačkog društva, a uz pribavljenu suglasnost ministarstva nadležnog za financije i ministarstva nadležnog za gospodarstvo na taj prijedlog, da se dionicama ili poslovnim udjelima u određenom trgovačkom društvu raspolaže na drugačiji način u cilju ostvarivanja određenih gospodarskih interesa ili izvršavanja obveza Republike Hrvatske. Odredbama članka 9. Zakona o pretvorbi kapitala društava osiguranja i reosiguranja u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 69/92) je propisano da odluku o načinu privatizacije kapitala Republike Hrvatske u društvu donosi Sabor Republike Hrvatske na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Odredbom članka 61. Zakona o upravljanju državnom imovinom propisano je da na dan stupanja na snagu ovoga Zakona prestaju važiti Zakon o privatizaciji i Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća.
S obzirom da stupanjem na snagu Zakona o upravljanju državnom imovinom nije prestao važiti Zakon o pretvorbi kapitala društava osiguranja i reosiguranja u Republici Hrvatskoj, Državni ured za reviziju je mišljenja da je o načinu privatizacije Društva trebao odlučiti Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade RH.
U obrazloženju Odluke navedeni su sljedeći ciljevi koje Vlada RH želi postići prodajom dijela vlasničkog udjela u Društvu: dokapitalizacijom ojačati Društvo i na taj način osigurati budući rast i razvoj Društva kroz veće učešće u tržišnom udjelu na poslovima životnog osiguranja kao i zadržavanje udjela u osiguranju imovine i autoosiguranju; dokapitalizacijom ojačati tržišnu poziciju Društva u regiji; osigurati odgovarajuću razinu kapitaliziranosti Društva kako bi bilo u stanju ostvariti granice minimalnog kapitala i solventnog kapitala koje propisuje direktiva Solventnost II; povećati razinu usluge osiguranicima te ostvariti dodatne prihode u državnom proračunu radi umanjenja ukupnog deficita/javnog duga po proračunu za 2013.

Na temelju Odluke, objavljen je Poziv za iskazivanje interesa i prikupljanje neobvezujućih ponuda za stjecanje dionica društva Croatia osiguranje d.d.
Prema Pozivu, Vlada RH je kroz više institucija bila imatelj 80,2 % kapitala Društva, a transakcija se treba provesti procesom otvorenog međunarodnog prikupljanja ponuda na način da nakon prodaje u vlasništvu Republike Hrvatske ostane najmanje 25,0 % + 1 dionica, odnosno najviše do 30,0 % dionica kapitalno osnaženog Društva.

Savjetnik za privatizaciju je procijenio srednju vrijednost Društva na 171.000.000 EUR (1.300.000.000,00 kn), a vrijednost dionice 3.925,00 kn. Neobvezujuće ponude su dostavila tri potencijalna ulagača. Prema neobvezujućim ponudama, potencijalni ulagači su procijenili vrijednost Društva u iznosu 250.000.334 EUR do 320.000.000 EUR. Za sudjelovanje u daljnjem postupku odabrana su dva potencijalna ulagača, a jedan je isključen, jer je ocijenjeno da nema raspoloživu kapitalnu snagu za preuzimanje Društva. U obvezujućim ponudama, jedan ponuditelj procijenio je vrijednost Društva u iznosu 307.000.000 EUR, a drugi u iznosu 253.000.000 EUR. Odabranim potencijalnim ulagačima je dostavljeno pismo s uputama o načinu daljnjeg odvijanja procesa prodaje, prema kojem su sami trebali odrediti broj dionica koje će kupiti te iznos dokapitalizacije. Sedam dana prije produženog roka za dostavu obvezujućih ponuda, 9. prosinca 2013., potencijalni ulagači su elektronskom poštom informirani da obvezujuće ponude moraju biti pripremljene na način da nakon otkupa dijela dionica i nakon dokapitalizacije Društva, Republika Hrvatska zadrži 28,0 % udjela u Društvu, ne uključujući dionice u vlasništvu DAB-a.
U pozivu za dostavu obvezujućih ponuda nije određen broj dionica koje se prodaju, kao ni udjel u temeljnom kapitalu Društva koji treba ostati u vlasništvu Republike Hrvatske. S obzirom da broj dionica i iznos dokapitalizacije nisu bili određeni, potencijalni ulagači su ponudili kupnju različitog broja dionica kao i različit iznos dokapitalizacije. Prema Odluci Vlade RH, nakon dostave neobvezujućih ponuda potencijalnih ulagača, trebalo je odrediti konačan broj dionica Društva koje će se prodati. Nakon pribavljanja neobvezujućih ponuda, nije utvrđen točan broj dionica koji se prodaje, niti je utvrđen potreban minimalan iznos dokapitalizacije.

U prosincu 2013., Vlada RH je donijela Odluku o odabiru najpovoljnijeg ulagača za kupnju dijela vlasničkog udjela Republike Hrvatske i dokapitalizaciju društva Croatia osiguranje d.d., a u ožujku 2014. je potpisan Ugovor o kupoprodaji dionica i Dioničarski ugovor. Ulagač se obvezao u roku od najmanje pet godina zadržati onaj broj dionica koje čine strateški paket. Prema Ugovoru o kupoprodaji dionica, ulagaču je prodano 122 110 dionica, odnosno 38,6 % temeljnog kapitala, a kupoprodajna cijena dionica je ugovorena u iznosu 905.106.184,00 kn, odnosno 7.412,20 kn po dionici. Kupac se obvezao uplatom dokapitalizacije u iznosu 840.171.125,00 kn povećati temeljni kapital, za što mu Društvo treba izdati 113 349 novih dionica.

Kupoprodajna cijena dionica u iznosu 905.106.184,00 kn, uplaćena je u državni proračun u travnju 2014. Odabrani ponuditelj je u ponudi naveo da je spreman razmotriti stjecanje još 4,1 % dionica po ponuđenoj cijeni čime bi primici državnog proračuna iznosili 1.001.250.090,00 kn, što bi bilo za 96.143.906,00 kn više od ostvarenih. Kupac je Ministarstvu financija dostavio obavijest da je ugovornu obvezu vezano uz dokapitalizaciju ispunio u roku. Prema rješenju Trgovačkog suda u Zagrebu od 15. rujna 2014., temeljni kapital Društva je povećan sa 442.887.200,00 kn na 601.575.800,00 kn, odnosno za 158.688.600,00 kn, što odgovara nominalnoj vrijednosti 113 349 dionica.

Razlika između uplate iznosa dokapitalizacije i povećanja temeljnog kapitala u iznosu 681.482.525,00 kn, u financijskim izvještajima Društva za 2014., iskazana je u rezervama kapitala, odnosno premija na emitirane dionice. Nakon povećanja, temeljni kapital se sastoji od 429 697 dionica nominalne vrijednosti 1.400,00 kn. Kupac je imatelj 235 459 dionica stečenih kupnjom iz portfelja Republike Hrvatske i dokapitalizacijom, što je 54,8 % temeljnog kapitala. Republika Hrvatska je imatelj 120 442 dionice ili 28,03 %, a DAB 11 145 dionica ili 2,59 % te je nakon prodaje dionica, u vlasništvu Republike Hrvatske kroz više institucija, bilo ukupno 131 587 dionica ili 30,62 % temeljnog kapitala Društva. Drugi dioničari bili su imatelji ukupno 62 651 dionice, što je 14,58 % temeljnog kapitala Društva.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je u svrhu postizanja cilja prodaje dionica koji se odnosi na uplatu sredstava u državni proračun, trebalo odrediti točan broj dionica koje se prodaju na način koji je najpovoljniji za Republiku Hrvatsku, odnosno na koji bi najviši iznos sredstava od privatizacije bio uplaćen u državni proračun. S obzirom da Društvo nije bilo u gubicima, nego je imalo značajne iznose zadržane dobiti i pričuva, ako je dokapitalizacija bila potrebna, trebalo je odrediti najniži potreban iznos dokapitalizacije.

Usluge savjetnika za privatizaciju i dokapitalizaciju Društva ugovorene su u dvije etape. Za usluge iz prve etape ugovorena je fiksna naknada u iznosu 4.050.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost.
Usluge prve etape obuhvaćaju provođenje procedura dubinskog pregleda, analizu financijskih izvještaja, procjenu vrijednosti društva i grupe, reviziju poslovnih planova, procjenu potreba za dodatnim kapitalom, procjenu potencijala Društva, razvoj prodajne strategije, procjenu tržišta, izradu plana i metodologije privatizacije, pripremu prijedloga i liste potencijalnih investitora, izvješćivanje povjerenstva za praćenje izvršenja usluga te savjetovanje, zastupanje i realizaciju projekta. Za usluge druge etape ugovorena je naknada za uspjeh, odnosno varijabilna naknada u visini 1,95 % iznosa kupoprodajne cijene koja će za prodaju vlasničkog udjela Republike Hrvatske biti uplaćena u državni proračun. Zajednici ponuditelja je u 2013. plaćena ugovorena fiksna naknada u iznosu 5.062.500,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, a u 2014. varijabilna naknada u iznosu 22.061.963,00 kn. Varijabilna naknada je plaćena za usluge druge etape, koje su obuhvaćale pripremu informacijskog memoranduma kako bi se potencijalnim investitorima prezentirala šira slika potrebna za podnošenje neobvezujućih ponuda, definiranje pravila natječaja za prodaju, predstavljanje predložene transakcije, pripremu pravne dokumentacije i podataka, analizu ponuda i savjetovanje u pregovorima s investitorom, aktivnosti vezane uz prodaju dionica, pripremu dokumentacije potrebne za završetak privatizacije, izvješćivanje povjerenstva za praćenje izvršenja usluga te savjetovanje, zastupanje i realizaciju projekta.

Ukupni rashodi za usluge savjetnika za privatizaciju Društva, koji se odnose na ugovorenu fiksnu i varijabilnu naknadu, izvršeni su u 2013. i 2014. u iznosu 27.124.463,00 kn, što je 3,0 % iznosa prodajne cijene dionica koja je uplaćena u državni proračun.
Državni ured za reviziju je mišljenja da su određene poslove vezano uz privatizaciju Društva mogla obaviti nadležna državna tijela (Agencija za upravljanje državnom imovinom, odnosno Državni ured za upravljanje državnom imovinom i Ministarstvo financija) u suradnji s Društvom koje svake godine priprema revidirane financijske izvještaje, godišnje izvještaje i druge dokumente o poslovanju, čime bi rashodi za usluge savjetnika bili značajno manji. Spomenuti poslovi odnose se na analizu financijskih izvještaja, procjenu potreba za dodatnim kapitalom, razvoj prodajne strategije, pripremu dokumentacije za potencijalne ulagače, definiranje uvjeta natječaja i analizu ponuda.

Nadalje, Državni ured za reviziju je mišljenja da cijenu usluga u okviru druge etape, za koje je ugovorena naknada za uspjeh u visini 1,95 % iznosa kupoprodajne cijene, nije trebalo vezati uz kupoprodajnu cijenu dionica, nego uz opseg i vrijednost stvarno obavljenih usluga.

6.2. *Ministarstvo financija je suglasno s nalogom o sastavljanju cjelovitog izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, koji treba uključiti i zaduživanje kod međunarodnih financijskih institucija kao i preuzimanje obveza po kreditima od drugih pravnih osoba.*
Suglasno je s preporukom da se u cilju bolje preglednosti podataka o zaduživanju, osim opisnih informacija, podatke o dugoročnom zaduživanju tijekom godine, prezentiraju u tablicama prema vrsti instrumenta, valutnoj, kamatnoj i ročnoj strukturi.
Također je suglasno s preporukom da se s HNB-om ugovori način utvrđivanja kamatnih stopa na oročene depozite te pribavi dokumentacija o određivanju visine kamatnih stopa uz pojedino oročavanje sredstava.

Na mišljenje Državnog ureda za reviziju da je o načinu privatizacije društva Croatia osiguranje d.d. trebao odlučiti Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH, Ministarstvo financija obrazlaže da je način prodaje dijela državnog udjela u društvu Croatia osiguranje d.d. i postupak prodaje proveden u skladu s odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom i uz prethodna mišljenja mjerodavnih tijela državne uprave (Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Agencija za upravljanje državnom imovinom i Državni ured za upravljanje državnom imovinom), od kojih niti jedno tijelo nije imalo primjedbi na Prijedlog odluke o posebnom načinu raspolaganja dionicama društva Croatia osiguranje d.d. iz portfelja Republike Hrvatske.

Nadalje, u dijelu određivanja konačnog broja dionica koje će se prodati, Vlada RH je u Odluci o posebnom načinu raspolaganja dionicama društva Croatia osiguranje d.d. iz portfelja Republike Hrvatske, ostavila diskreciono pravo određujući samo maksimalni i minimalni postotak vlasništva Republike Hrvatske koji mora ostati nakon prodaje i dokapitalizacije, dok je o broju dionica koje se prodaju, odlučivala u kombinaciji s ostalim Kriterijima čijim je ocjenjivanjem izabrana ekonomski najpovoljnija ponuda. Pored određivanja točnog broja dionica koje se prodaju u početnoj fazi postupka prodaje i određivanja minimalnog iznosa dokapitalizacije, predstavljao bi ograničavajući faktor za ostvarenje što višeg prihoda za državni proračun te za što jače osnaženje Društva.
Važno je napomenuti da su potencijalni kupci bili upoznati s Kriterijima za ocjenjivanje obvezujućih ponuda koji su se sastojali od kvalitativnih i kvantitativnih kriterija, iz kojih su bili vidljivi interesi države o prioritetima u odnosu na daljnje poslovanje Društva, a što je bio i cilj prodaje djela vlasničkog udjela države u Društvu – postići što veći prihod za državni proračun i što jače osnaženje i daljnji razvoj Društva.
Poslove vezano uz privatizaciju Društva obavio je Savjetnik za privatizaciju,s obzirom da zaposlenici Agencije za upravljanje državnom imovinom, Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, Ministarstva financija te ostalih tijela državne uprave, nemaju potrebna stručna znanja ni iskustva za obavljanje svih poslova predviđenih postupkom prodaje, posebno zato što se radi o specifičnoj i vrlo specijaliziranoj djelatnosti. Sve provedene privatizacije društava iz financijskog sektora (banke) u Republici Hrvatskoj provodili su savjetnici za privatizaciju, upravo iz navedenih razloga. Što veći stupanj transparentnosti i odgovornost za obavljeni posao, također su razlozi angažiranja Savjetnika, s kojim je ugovorena odgovornost za svu izravnu i neizravnu štetu koja nastane Republici Hrvatskoj do punog iznosa štete.

Nadalje, varijabilni dio naknade Savjetniku za privatizaciju ugovoren je sukladno uobičajenoj poslovnoj praksi, kako bi Savjetnik imao što veći interes, a povezano s time i angažman za postizanjem što je moguće bolje ponude od strane kupca, odnosno postizanje što više cijene dionice i iznosa dokapitalizacije.

6.3. Odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom stavljeni su izvan snage Zakon o privatizaciji i Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća, ali ne i Zakon o pretvorbi kapitala društava osiguranja i reosiguranja u Republici Hrvatskoj, stoga je Državni ured za reviziju izrazio mišljenje da je o načinu privatizacije Društva trebao odlučiti Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade RH, u skladu s odredbama Zakona o pretvorbi kapitala društava osiguranja i reosiguranja u Republici Hrvatskoj.

U Odluci Vlade RH je navedeno da će se nakon dostave neobvezujućih ponuda potencijalnih ulagača, odrediti konačan broj dionica Društva koje će se prodati. U pozivu za dostavu obvezujućih ponuda nije točno određen broj dionica koje se prodaju, kao ni udjel u temeljnom kapitalu Društva koji treba ostati u vlasništvu Republike Hrvatske, nego su sedam dana prije produženog roka za dostavu obvezujućih ponuda, potencijalni ulagači elektronskom poštom informirani da obvezujuće ponude moraju biti pripremljene na način da nakon otkupa dijela dionica i nakon dokapitalizacije Društva, Republika Hrvatska zadrži 28,0 % dionica Društva, ne uključujući dionice u vlasništvu DAB-a. Nakon prodaje i dokapitalizacije, Republika Hrvatska imatelj je 28,03% dionica Društva, a DAB 2,59% dionica. S obzirom da su ciljevi privatizacije navedeni u Odluci Vlade RH, općeniti i bez mjerljivih pokazatelja, odnosno kriterija za vrednovanje ostvarenja ciljeva, ne mogu se ocijeniti rezultati privatizacije, odnosno ostvarenje ciljeva. Jedan od ciljeva je ostvariti dodatne prihode u državnom proračunu radi umanjenja ukupnog deficita/javnog duga po proračunu za 2013. S istim iznosom dokapitalizacije, Republika Hrvatska je primjerice mogla zadržati kontrolni paket od 26,86 % dionica (bez dionica DAB-a) prodajom još 5 000 dionica i ostvariti dodatni prihod za državni proračun u iznosu 37.061.000,00 kn, što je također u okviru Odluke Vlade RH.

Pojedine stručne poslove koji su plaćeni savjetnicima, mogli su obaviti zaposlenici državnih tijela, jer proizlaze iz njihova djelokruga. Ugovaranje naknade savjetnicima vezanjem uz opseg, odnosno vrijednost obavljenih usluga, također bi se ostvarile uštede proračunskih sredstava.

7. Državna jamstva

7.1. Propisi koji su određivali postupke i uvjete davanja državnih jamstava u 2014. su Zakon o proračunu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, Zakon o državnim potporama koji je bio u primjeni do 24. travnja 2014., novi Zakon o državnim potporama koji je stupio na snagu nakon navedenog datuma te Obavijest Komisije Europske unije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava. Odredbama članka 80. Zakona o proračunu, propisano je da Odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora.

Potencijalne obveze na temelju danih jamstava u Glavnoj knjizi državnog proračuna koncem 2014. evidentirane su u okviru izvanbilančne evidencije u iznosu 64.145.826.346,00 kn s krajnjim rokom dospijeća 2037., što je za 5.145.488.802,00 kn ili 8,7 % više u odnosu na stanje koncem 2013., kada su iznosile 59.000.337.544,00 kn. Potencijalne obveze na temelju danih jamstava koncem 2014. veće su zbog refinanciranja ranije odobrenih kredita za koje su dana jamstva, koja ne ulaze u godišnja ograničenja za izdavanje jamstava.

Na jamstva dana za zaduživanje kod domaćih i inozemnih poslovnih banaka odnosi se 44.850.638.025,00 kn, a kod međunarodnih financijskih institucija 19.295.188.321,00 kn. U iznos potencijalnih obveza su uključene i obveze koje se odnose na kredite HBOR-a u iznosu 9.249.663.199,00 kn, za koje nisu davana pojedinačna jamstva, s obzirom da za navedene obveze jamči Republika Hrvatska na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine 138/06 i 25/13). Vrijednosno značajnija jamstva su jamstva u iznosu 49.740.555.867,00 kn dana na zahtjev subjekata iz sektora prometa te u iznosu 4.038.572.715,00 kn dana na zahtjev subjekata iz sektora gospodarstva.

Od ukupnih aktivnih jamstava, na protestirana jamstva se odnosi 2.741.581.582,00 kn ili 4,3 %. Iznos protestiranih jamstava u 2014. u odnosu na 2013., kada su iznosila 2.755.034.359,00 kn, manji je za 13.452.777,00 kn ili 0,5 %. Vrijednosno značajnija jamstava u iznosu 2.666.557.992,00 kn ili 97,3 % protestiranih jamstava, odnosi se na jamstva dana društvima HŽ Putnički promet d.o.o. u iznosu 1.070.020.336,00 kn, HŽ Cargo d.o.o. u iznosu 836.324.329,00 kn i HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 760.213.327,00 kn. U okviru protestiranih jamstava su i dva jamstva koja su dana u 2014. društvima HŽ Putnički prijevoz d.o.o. i HŽ Cargo d.o.o.

Izdaci iz jamstvene zalihe na ime protestiranih jamstava su izvršeni u iznosu 785.195.857,00 kn, što je u okviru osiguranih 829.000.000,00 kn. Izdaci na temelju danih jamstava odnose se na plaćanje glavnice, kamata, naknada i drugih troškova po kreditima dužnika koji nisu podmirivali obveze. Vrijednosno značajniji izdaci iz jamstvene zalihe u iznosu 390.319.854,00 kn, odnose se na plaćanja po protestiranim jamstvima po zaduženju društava iz sektora prometa i to HŽ Cargo d.o.o. u iznosu 213.628.316,00 kn, HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 135.487.860,00 kn, HŽ putnički prijevoz d.o.o. u iznosu 41.203.678,00 kn te 379.650.538,00 kn po danom mjeničnom jamstvu Centru za restrukturiranje i prodaju (CERP).
U 2014. naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstva uplatom u državni proračun u iznosu 129.662.947,00 kn. Na temelju odluka Vlade i Sporazuma o uređenju međusobnih odnosa između Ministarstva financija i dužnika u predstečajnim nagodbama, otpisana su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 328.680.456,00 kn.
Potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate evidentirana su koncem 2014. u iznosu 4.603.403.112,00 kn.
U odnosu na stanje koncem 2013., veća su za 129.975.181,00 kn ili 2,9 %. Odnose se na potraživanja prijavljena u stečajnim postupcima u iznosu 2.480.945.506,00 kn, potraživanja prijavljena u predstečajnim nagodbama u iznosu 783.132.579,00 kn, potraživanja predložena Vladi RH za otpis u iznosu 611.653.964,00 kn, potraživanja prema trgovačkim društvima u iznosu 564.414.247,00 kn te potraživanja prema lokalnim jedinicama u iznosu 163.256.816,00 kn.

- Dana državna jamstva

Prema popisu danih državnih jamstava, u 2014. dano je 17 državnih jamstava u ukupnom iznosu 12.599.732.475,00 kn, od kojih je 16 u iznosu 12.295.250.595,00 kn dano na temelju odluka Vlade RH, a jedno u iznosu 304.481.880,00 kn, na temelju Zakona o potvrđivanju ugovora o jamstvu između Republike Hrvatske i Europske banke za obnovu i razvoj za financiranje Projekta modernizacije HŽ Infrastrukture (Narodne novine Međunarodni ugovori 2/14). U odnosu na 2013., kada su dana u iznosu 6.043.306.573,00 kn, vrijednost danih jamstava je veća za 6.556.425.902,00 kn ili 108,5 %. Odlukom Vlade dano je 12 financijskih jamstava u iznosu 12.122.111.258,00 kn i četiri činidbena jamstva u iznosu 173.139.337,00 kn.

Odredbama članka 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, propisano je da Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija, te da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2014. iznosi 6.000.000.000,00 kn, od čega se 2.500.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna. Također je propisano da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prethodnih godina za koje je bilo dano jamstvo.
Na temelju odluka Vlade RH, dana su financijska jamstva u iznosu 12.122.111.258,00 kn, od čega za kredite kojima se refinanciraju obveze iz ranijih godina za koje su bila dana jamstva u iznosu 7.350.368.531,00 kn te za nove kredite u iznosu 4.771.742.727,00 kn. Nova financijska jamstva dana su u okviru propisanog iznosa.

Postupci koji se provode pri odobravanju državnih jamstava u 2014., propisani su odredbama članka 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu.
Prema navedenim odredbama, tražitelj jamstva dostavlja dokumentirani zahtjev nadležnom ministarstvu, koje navedeni zahtjev zajedno s provizijom i ostalim potrebnim elementima jamstva koje odredi, dostavlja u roku 45 dana od zaprimanja Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja radi davanja mišljenja i prijave EK, u skladu s odredbama zakona kojim su uređene državne potpore. Danom stupanja na snagu novog Zakona o državnim potporama u travnju 2014., Ministarstvo financija je od Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja preuzelo dio poslova, prava i obveza u skladu s nadležnostima utvrđenim Zakonom o državnim potporama.

U Sektoru za gospodarstvo Ministarstva financija, ustrojen je Odjel za ocjenu usklađenosti državnih potpora koji sukladno propisanoj nadležnosti daje mišljenja o usklađenosti državnih potpora s pravilima o državnim potporama prije prijave EK, daje mišljenje na prijedloge državnih potpora izuzetih od obveze prijave EK i obavještava EK o tome te pruža stručnu pomoć davateljima državnih potpora u pripremi prijedloga državnih potpora.

Pri donošenju ocjene predstavljaju li državna jamstva državnu potporu i izračunu provizije za državna jamstva, primjenjuju se pravila sadržana u Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstva i Ispravku Obavijesti Komisije iz 2008. Prema točki 2.1. Obavijesti, pogodnost državnog jamstva je ta da rizik povezan s jamstvom snosi država. Za prihvaćanje rizika od strane države, u normalnim okolnostima, trebalo bi platiti odgovarajuću naknadu. Ako se država odrekne te naknade to predstavlja korist za poduzetnika i iscrpljivanje državnih sredstava. U točki 3.2. Obavijesti definirani su uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se isključilo postojanje državne potpore: zajmoprimac se ne nalazi u financijskim teškoćama; opseg jamstva može se pravilno izmjeriti u trenutku njegove dodjele, odnosno, jamstvo mora biti vezano uz određenu financijsku transakciju, za fiksni najviši iznos i vremenski ograničeno; jamstvo ne pokriva više od 80,0 % iznosa kredita; te da je plaćena tržišna premija. Jamstvo ne sadrži potporu kada je cijena plaćena za jamstvo barem toliko visoka kao odgovarajuća referentna vrijednost za premije jamstva koja se može naći na financijskim tržištima.

Uz prijedloge na temelju kojih su dana jamstva u 2014., nije priloženo odobrenje prijedloga državne potpore od EK, odnosno mišljenje Ministarstva financija ako se radi o državnoj potpori izuzetoj od obveze prijave EK, odnosno odluke EK ili mišljenja Ministarstva financija o nepostojanju državne potpore. Navedeno je propisano odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu. Jamstva su odobravana u visini 100,0 % kreditnog zaduženja društvima koja se mogu smatrati poduzetnicima u teškoćama i koji su u postupku restrukturiranja, bez pribavljenog mišljenja Ministarstva financija o usklađenosti s Programom restrukturiranja i suglasnosti EK.

Nadalje, u 2014. je naplaćena provizija u iznosu 2.860.623,00 kn za jedno jamstvo dano ranijih godina, dok za jamstva dana u 2014. provizija nije naplaćena. U pojedinim ugovorima o izdavanju jamstva zaključenim između Ministarstva financija i korisnika kredita ne postoji odredba o proviziji, a u pojedinima postoji odredba o proviziji bez iskazanog financijskog iznosa, uz pozivanje na pravila o državnim potporama. Tražitelji jamstva i njima nadležna ministarstva upućivali su zahtjeve Ministarstvu financija, tražeći pojašnjenja vezano uz mišljenje, odnosno stav Ministarstva financija u odnosu na prijave državnih potpora te naputak odnosno informaciju o načinu postupanja. Također je traženo i mišljenje vezano uz obvezu plaćanja provizije za državno jamstvo, iznos eventualne provizije i upute za plaćanje provizije.

Državni ured za reviziju nalaže državna jamstva odobravati na temelju potpune dokumentacije koju je potrebno prilagati uz prijedloge za izdavanje jamstava, u skladu s odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna te Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstva.

S obzirom na opisanu složenost postupaka odobravanja jamstava, posebno u vezi primjene obvezujućih pravila EK, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija preuzimanje proaktivne savjetodavne uloge u cilju veće učinkovitosti sveukupnog procesa odobravanja jamstava.
Također predlaže propisima jasno urediti postupak dodjele državnih jamstava, odnosno donijeti jedinstveni provedbeni propis kojim bi se jasno i precizno odredio postupak dodjele državnih jamstava, uz posebni naglasak na dopuštenost potpore u obliku jamstva te uvjete i način obračuna provizije na dana jamstva.

7.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalog prema kojem se državna jamstva trebaju odobravati na temelju potpune dokumentacije koja se prilaže uz prijedloge za izdavanje jamstava.*
Prihvaća preporuku o preuzimanju proaktivne savjetodavne uloge u cilju veće učinkovitosti sveukupnog procesa odobravanja jamstava.
Također je suglasno s preporukom da se propisima jasno uredi postupak dodjele državnih jamstava.

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 2014. godinu i izraženo je uvjetno mišljenje.

2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje je li Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima te jesu li dosljedno primijenjene odredbe zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila.

3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:

   - Nalozi i preporuke koji su dani u okviru obavljene revizije Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013., a odnose se na strateško planiranje, donošenje provedbenih propisa, ujednačavanje računovodstvenih osnova subjekata koji ulaze u izračun deficita opće države, evidentiranje vrijednosti državne imovine u Glavnoj knjizi državnog proračuna, izostanak propisa o primjeni računovodstvenih načela koja se primjenjuju pri sastavljanju godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, izostanak propisa o tretmanu zaduživanja u tekućoj godini za financiranje rashoda u sljedećoj godini u smislu ograničenja u zaduživanju, nepotpunost dokumentacije koja se prilaže zahtjevima za odobrenje državnih jamstava, obračun provizije na dana državna jamstva te korištenje sredstava proračunske zalihe, nisu izvršeni. (točka 1. Nalaza)

   - Početak godišnjeg ciklusa planiranja državnog proračuna za trogodišnje razdoblje započinje sastavljanjem Uputa za izradu strateških planova. Upute za izradu strateških planova za razdoblje 2014.-2016. te za razdoblje 2015.-2017., nisu donesene u propisanom roku. Također, u propisanom roku nije donesena Strategija Vladinih programa za trogodišnje razdoblje i Nacrt Smjernica ekonomske i fiskalne politike. Zbog navedenog nisu pravodobno donesene ni Upute za izradu prijedloga državnog proračuna koje su za razdoblje 2014.-2016. proračunskim i izvanproračunskim korisnicima dostavljene u listopadu 2013., za razdoblje 2015.-2017. početkom studenoga 2014., a propisani rok je konac lipnja. Nadalje, prijedlozi financijskih planova proračunskih korisnika nisu dostavljeni u propisanom roku, čemu je pridonijelo značajno kašnjenje u donošenju planskih dokumenata u ranijim fazama planiranja. Pridržavanje propisanih rokova u donošenju planskih dokumenata, između ostalog, osigurava kvalitetu i realnost financijskih planova proračunskih korisnika, odnosno državnog proračuna u cjelini.

   - Prve izmjene i dopune državnog proračuna donesene su u ožujku 2014., a druge u prosincu 2014., odnosno jedan mjesec prije isteka proračunske godine. Iako su posljednje izmjene i dopune državnog proračuna donesene mjesec dana prije isteka proračunske godine, pojedini rashodi znatno odstupaju od planiranih. Drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna značajnije su povećani rashodi za zaposlene, a izvršeni su gotovo na razini proračuna donesenog u prosincu 2013. Državnim proračunom za 2014. (prosinac 2013.), rashodi za zaposlene su planirani u iznosu 21.421.257.781,00 kn, a drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna, planirani su u iznosu 21.638.650.388,00 kn, što je više za 217.392.607,00 kn. Izvršeni su u iznosu 21.453.235.278,00 kn, što je za 185.415.110,00 kn manje od drugih izmjena i dopuna državnog proračuna.

Također, drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna, rashodi za kamate na primljene kredite i zajmove od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora, planirani su u iznosu 1.941.983.969,00 kn, a izvršeni su u iznosu 1.363.933.005,00 kn, što je manje za 578.050.964,00 kn ili 29,8 %. Rashodi za zaposlene i kamate za primljene kredite i zajmove od kreditnih i ostalih financijskih institucija su rashodi koji se mogu realno procijeniti s obzirom da su poznati elementi koji utječu na visinu ovih rashoda. Nerealno planiranje rashoda za kamate i za zaposlene dijelom je utjecalo na realnost planiranog manjka prihoda nad rashodima (deficita) državnog proračuna za 2014. (točka 2. Nalaza)

- Zbog nedostatnih proračunskih sredstava, Ministarstvo gospodarstva se u ime Republike Hrvatske u 2014. zadužilo za 361.486.106,00 kn, radi podmirenja dospjelih obveza za potpore brodogradilištima. Na temelju ugovora o dobavljačkom faktoringu, zaduženje je realizirano kod financijske institucije u iznosu 304.740.071,00 kn, a na temelju ugovora o cesiji kod druge pravne osobe u iznosu 56.746.035,00 kn, čime su podmirene obveze prema brodogradilištima. Obveze prema financijskoj instituciji i cesionaru po osnovi navedenih ugovora trebaju se podmiriti u 2015. i 2016. Ministarstvo gospodarstva je u financijskim izvještajima za 2014. pravilno iskazalo navedeni poslovni događaj u okviru rashoda i primitaka od zaduživanja. U Glavnoj knjizi državnog proračuna i Godišnjem izvještaju za 2014., navedeni poslovni događaj nije evidentiran, stoga su rashodi i deficit državnog proračuna, primici od zaduživanja i dug državnog proračuna, iskazani u manjem iznosu za 361.486.106,00 kn. Prema Uputi Ministarstva financija o evidentiranju rashoda i obveza za potpore u poljoprivredi u 2011. i 2012., po naravi istovjetni poslovni događaj iz 2011., iskazan je u Godišnjem izvještaju za 2011. U iskazivanju istovjetnih poslovnih događaja treba se pridržavati načela dosljednosti.
  Ministarstvo financija je u rujnu 2014. donijelo Uputu o evidenciji naplate i otpisa potraživanja u državnom proračunu. U Glavnoj knjizi državnog proračuna za 2014., evidentirano je naplaćeno potraživanje, i to stjecanjem dijela nekretnine u iznosu 95.465.907,00 kn, od čega u okviru primitaka od povrata zajmova 57.398.647,00 kn, a u okviru prihoda od poreza, doprinosa i kamata 38.067.260,00 kn. Prema podacima Porezne uprave, tijekom 2014., osim navedenog, bilo je i drugih poslovnih događaja u okviru kojih su potraživanja za prihode državnog proračuna naplaćena u nekretninama i pokretninama, o čemu Državnoj riznici nisu dostavljeni podaci. Posljedica navedenih propusta je necjelovitost podataka u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Godišnjem izvještaju za 2014. (točka 3. Nalaza)

- Ugovor o nalogu za obavljanje poslova osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, zaključen je u 2008., a naknada za obavljanje poslova ugovorena je u iznosu 3.000.000,00 kn. Također je ugovoreno da će u cilju definiranja naknade za sljedeće godine, Ministarstvo financija i HBOR potpisati dodatke ugovoru. Dodaci ugovoru su potpisani za 2009. i 2010., prema kojima je godišnja naknada ugovorena u istom iznosu.
  Za 2013. naknada za obavljanje poslova osiguranja izvoza je plaćena u iznosu 4.500.0000,00 kn, a za 2014. u iznosu 5.000.000,00 kn na temelju ispostavljenih računa HBOR-a. S obzirom da nakon 2010. iznos godišnje naknade nije reguliran ugovorom, a naknada za 2013. i 2014. je plaćena u većem iznosu od ugovorenih za ranije godine, proizlazi da sustavi kontrola ulaznih računa nisu zadovoljavajući. (točka 5. Nalaza)

- Uz prijedloge na temelju kojih su dana jamstva u 2014., nisu priložena odobrenja prijedloga državne potpore od EK, odnosno mišljenje Ministarstva financija ako se radi o državnoj potpori izuzetoj od obveze prijave EK, odnosno odluke EK ili mišljenja Ministarstva financija o nepostojanju državne potpore. Jamstva su odobravana u visini 100,0 % kreditnog zaduženja društvima koja se mogu smatrati poduzetnicima u

teškoćama i koji su u postupku restrukturiranja, bez pribavljenog mišljenja Ministarstva financija o usklađenosti s Programom restrukturiranja i suglasnosti EK. Nadalje, u 2014. je naplaćena provizija u iznosu 2.860.623,00 kn za jedno jamstvo dano ranijih godina, dok za jamstva dana u 2014. provizija nije naplaćena. U pojedinim ugovorima o izdavanju jamstva zaključenim između Ministarstva financija i korisnika kredita ne postoji odredba o proviziji, a u pojedinima postoji odredba o proviziji bez iskazanog financijskog iznosa, uz pozivanje na pravila o državnim potporama. (točka 7. Nalaza)

4. Prema odredbama Zakona o proračunu, planiranje, odnosno izrada državnog proračuna je proces koji se temelji na procjeni gospodarskog razvoja i makroekonomskih pokazatelja određenih propisima i drugim aktima Hrvatskog sabora, Vlade RH i ministra financija u skladu s djelokrugom i nadležnostima. Vrste dokumenata i rokovi sastavljanja, odnosno donošenja planskih dokumenata državnog proračuna za razdoblje 2014.-2016. te za razdoblje 2015.-2017., određeni su Zakonom o proračunu koji je bio na snazi do veljače 2015. Proces planiranja započinje uputom za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje, za koju je propisani rok dostave ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije, do ožujka tekuće godine. U razdoblju od ožujka do sredine studenoga tekuće godine, kada Vlada RH utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija koji dostavlja Hrvatskom saboru, donosi se više planskih dokumenata u skladu s propisanim rokovima. To su upute za izradu strateških planova proračunskih korisnika, strateški planovi proračunskih korisnika za trogodišnje razdoblje, strategija Vladinih programa za trogodišnje razdoblje, nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, upute za izradu prijedloga državnog proračuna, prijedlozi financijskih planova proračunskih korisnika, nacrt, odnosno proračun za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine. Planski dokumenti koji su prethodili donošenju proračuna za 2014. i 2015. nisu doneseni u planiranim rokovima. Pridržavanjem propisanih rokova u donošenju planskih dokumenata, između ostalog, osigurava se kvaliteta i realnost planskog dokumenta za trogodišnje razdoblje, a ujedno smanjuje vjerojatnost donošenja izmjena i dopuna proračuna tijekom proračunske godine.

Tijekom godine donesene su dvije izmjene i dopune državnog proračuna. Iako su posljednje izmjene i dopune donesene mjesec dana prije isteka proračunske godine, pojedini izvršeni rashodi znatno odstupaju od planiranih, što također ukazuje na nužnost promjene pristupa planiranju.

Računovodstvo državnog proračuna i financijsko izvještavanje propisani su odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu i Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Izvještavanje o bitnim podacima o izvršenju državnog proračuna treba biti točno, potpuno i dostupno javnosti. Sigurnost da će podaci biti točni i potpuni osigurava dosljedna primjena odredbi Zakona o proračunu i provedbenih propisa. Za pravilnu primjenu proračunskih propisa od posebne su važnosti unutarnje financijske kontrole koje normativno zadovoljavaju, ali uspostava, odnosno primjena često nije zadovoljavajuća. Kadrovska popunjenost organizacijskih jedinica, stručnost, odnosno kompeticije za obavljanje poslova, također su ključni faktor za dosljednu primjenu propisanih proračunskih pravila, čemu je potrebno posvetiti dužnu pažnju.

Strategija unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007.-2011., je dokument koji je odredio pravce razvoja sustava državne riznice do konca 2011. Strateški dokument za naredno srednjoročno razdoblje nije donesen, a nužnost donošenja navedenog dokumenta posebno je naglašena s aspekta prilagodbe zahtjevima koji proizlaze iz članstva Republike Hrvatske u EU, koja u navedenom smislu podrazumijeva i prilagodbu sveukupnog računovodstveno-informacijskog sustava.

Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011.-2013. donesena je početkom 2011., a navedeni dokument za naredno trogodišnje razdoblje nije donesen. Odredbama Zakona o Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz veljače 2015., propisano je da Vlada RH svake tri godine najkasnije do 15. studenoga tekuće godine, zaključkom usvaja strategiju upravljanja javnim dugom za sljedeće tri proračunske godine. Također je propisano da navedene odredbe treba početi primjenjivati u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna za 2017. i projekcija za 2018. i 2019. Javnim dugom se u 2014. upravljalo bez donesene strategije, što će biti nastavljeno i u 2015. i 2016., s obzirom da je navedenim propisom donošenje strategije odgođeno. Strategiju upravljanja javnim dugom je trebalo donijeti i za razdoblje 2014.-2016., s obzirom na potrebe državnog proračuna za zaduživanjem.
Informiranje zainteresirane javnosti o planskim i izvještajnim dokumentima propisano je Zakonom o pravu na pristup informacijama koji tijela javne vlasti obvezuje na objavu navedenih dokumenata na svojim mrežnim stranicama. Uvidom u mrežne stranice proračunskih korisnika tijekom obavljanja revizije, utvrđeno je da većina obveznika nije objavila financijske izvještaje za 2014.

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na neizvršene naloge i preporuke revizije za 2013. te planiranje, računovodstvo državnog proračuna i izvještavanje, rashode i državna jamstva, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.

PRIJEDLOG

Klasa:
Urbroj:

Zagreb,

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu - mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 021-12/15-09/45, urbroja: 65-15-03, od 29. svibnja 2015. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj, 81/2013), Vlada Republike Hrvatske o Izvješću o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, daje sljedeće

M I Š L J E N J E

Vlada Republike Hrvatske, u odnosu na Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Državni ured za reviziju aktom, klase: 003-05/15-05/2, urbroja: 613-01-01-15-3, od 29. svibnja 2015. godine, ukazuje na sljedeće:

U Izvješću o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu se, između ostaloga, navodi kako se zbog nedostatnih proračunskih sredstava, Ministarstvo gospodarstva u ime Republike Hrvatske u 2014. godini zadužilo za 361.486.106,00 kuna, radi podmirenja obveza za potpore brodogradilištima. Na temelju ugovora o dobavljačkom faktoringu, zaduženje je realizirano kod financijske institucije u iznosu od 304.740.071,00 kuna, a na temelju ugovora o cesiji kod druge pravne osobe u iznosu od 56.746.035,00 kuna, čime su podmirene obveze prema brodogradilištima. Obveze prema financijskoj instituciji i cesionaru po osnovi navedenih ugovora trebaju se podmiriti u 2015. i 2016. godini. Ministarstvo gospodarstva je u financijskim izvještajima za 2014. godinu pravilno iskazalo navedeni poslovni događaj u okviru rashoda i primitaka od zaduživanja. U Glavnoj knjizi državnog proračuna i Godišnjem

izvještaju za 2014. godinu, navedeni poslovni događaj nije evidentiran, te stoga Državni ured za reviziju smatra da su rashodi i deficit državnog proračuna, primici od zaduživanja i dug državnog proračuna, iskazani u manjem iznosu za 361.486.106,00 kuna. Prema Uputi Ministarstva financija o evidentiranju rashoda i obveza za potpore u poljoprivredi u 2011. i 2012. godini, po naravi istovjetni poslovni događaj iz 2011. godine iskazan je u Godišnjem izvještaju za 2011. godinu. Državni ured za reviziju nalaže u iskazivanju istovjetnih poslovnih događaja u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna postupati u skladu s načelom dosljednosti.

Na ovaj nalaz Ministarstvo gospodarstva se očitovalo da navedeni nalaz ne prihvaća „s obzirom da se radi o obvezama koje su nastale u 2013. godini Ministarstvo gospodarstva ugovaranjem faktoringa i cesije nije stvorilo nove obveze već je prolongiralo plaćanje postojećih".

Vlada Republike Hrvatske podržava navode Ministarstva gospodarstva i dodatno obrazlaže zašto se nalaz ne može prihvatiti. Faktoring (engl. Factoring, njem. Absatzfinanzierung) je specifičan oblik kratkoročnog financiranja na temelju prodaje kratkoročne, po pravilu, neosigurane aktive poduzeća specijaliziranoj financijskoj organizaciji koja se naziva faktor. Faktor (cesionar) otkupljuje potraživanja od kupaca i drugih dužnika od poduzeća i na taj način poduzeće (cedent) koje ustupa svoje potraživanje cesionaru primjenom faktoring modela financiranja ranije dođe do likvidnih sredstava potrebnih mu u redovnom poslovanju. Dužnik (cesus), u ovom slučaju Ministarstvo gospodarstva, samo se slaže i prihvaća ustupanje potraživanja i sada ima cesionara umjesto cedenta za vjerovnika. U ugovoru o faktoringu ili ugovoru o cesiji, cesus obično postigne i određene povoljnije uvjete plaćanja svoje obveze, kao što je u ovom slučaju pomicanje roka plaćanja na 2015. godinu.

Dakle, navod da se Ministarstvo gospodarstva u ime Republike Hrvatske u 2014. godini zadužilo za 361.486.106,00 kuna radi podmirenja obveza za potporu brodogradilištima, Vlada Republike Hrvatske smatra pogrešnim. Obratno, radi se o tome da su brodogradilišta prodala svoja potraživanja, a obveza Ministarstva gospodarstva je ostala, ali prema novom vjerovniku, s kojim je on uspio, kao što je rečeno, prolongirati svoje obveze za naredne godine. Osim toga u ugovorima je jasno naznačeno da „Cedent odgovara i za naplativost ustupljenog potraživanja, kao i za naplativost kamata, troškova oko ustupanja, te troškova postupka protiv Cesusa, te se izričito obvezuje da će, ukoliko Cesus iz bilo kojeg razloga ne podmiri Cesionaru tražbinu, to učiniti Cedent". Dakle, ako Ministarstvo gospodarstva 2015. i 2016. godine ne isplati svoju obvezu prema faktoring-kući, to mora učiniti brodogradilište, koje će onda imati dospjelo potraživanje prema Ministarstvu gospodarstva, a Ministarstvo gospodarstva će imati dospjelu obvezu prema brodogradilištu.

Vezano uz primjenu načela dosljednosti, Vlada Republike Hrvatske ističe da se kod podmirivanja obveza za potpore u poljoprivredi u 2011. i 2012. godini i obveza brodogradilištima u 2014. godini ne radi o istovjetnim događajima. Naime, ranije se radilo o Ugovoru sklopljenom samo između Ministarstva poljoprivrede i Banke/Factora i u Ugovoru je jasno naznačeno „da u slučaju kašnjenja uplata u rokovima i na način utvrđen ovim i prethodnim člankom, Banka odnosno Factor imaju pravo obračunati i naplatiti zakonsku zateznu kamatu". Dakle u ovom slučaju korisnici prava na poticaj ne snose nikakvu odgovornost prema Banci, odnosno Factoru, ako Ministarstvo poljoprivrede ne plati svoju obvezu o dospijeću. Zato je naputak Ministarstva financija ispravno naložio terećenje računa podskupine 352 Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima i

odobrenje računa iz podskupine 842 Primljeni krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija.

Slijedom svega navedenoga jasno je da ova dva poslovna događaja, iako slična po svojoj namjeri, nisu istovjetna, ni po svom sadržaju, ni prema načinu realizacije, te da su rashodi i deficit državnog proračuna, primici od zaduživanja i dug državnog proračuna, ispravno iskazani u Godišnjem izvještaju za 2014. godinu.

Nadalje, za financiranje aktivnosti Osiguranje izvoza – garantni fond, planirani su i izvršeni izdaci u iznosu od 100.000.000,00 kuna. Sredstva su isplaćena Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (u daljnjem tekstu: HBOR) koji obavlja poslove osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, a navedeni poslovi su regulirani Uredbom o osiguranju izvoza (Narodne novine, br. 61/2007, 92/2008 i 79/2010). Odredbama članka 31. stavaka 2. i 5. navedene Uredbe, propisano je da sredstva za obavljanje poslova osiguranja služe za isplatu odšteta, pokriće troškova sprječavanja nastanka štete i za pokriće ostalih troškova osiguratelja u provedbi osiguranja izvoza, a ako je ukupni iznos odštete veći od ukupnog iznosa sredstava za obavljanje poslova osiguranja izvoza, Republika Hrvatska je dužna prije dospijeća odštete, razliku iznosa uplatiti HBOR-u. Isplaćena sredstva iz državnog proračuna u iznosu od 100.000.000,00 kuna za navedene namjene, evidentirana su u okviru izdataka za dane zajmove, te su u Godišnjem izvještaju o izvršenju za 2014. godinu iskazana u Računu financiranja. S obzirom na namjenu sredstava, Državni ured za reviziju je mišljenja da navedeni poslovni događaj ne predstavlja izdatak za financijsku imovinu, nego rashod kojim se financira određena aktivnost te ga je trebalo planirati i evidentirati u okviru rashoda. Državni ured za reviziju smatra da je stoga navedeni poslovni događaj u Godišnjem izvještaju za 2014. godinu trebalo iskazati u Računu prihoda i rashoda, a ne u Računu financiranja.

Vlada Republike Hrvatske ne slaže se s navedenim mišljenjem Državnog ureda za reviziju. Naime, sredstva za obavljanje poslova osiguranja (Garantni fond) sukladno članku 31. stavku 2. Uredbe o osiguranju izvoza služe za isplatu odšteta, pokriće troškova sprječavanja nastanka štete i za pokriće ostalih troškova osiguratelja u provedbi osiguranja izvoza. Iz navedenog proizlazi kako su sredstva za obavljanje poslova osiguranja nužna, kako za isplatu odšteta, tako i za preuzimanje novih poslova u osiguranju. Sredstva Garantnog fonda sastoje se od uplate Republike Hrvatske, iznosa naplaćenih premija i regresno naplaćenih sredstava po isplaćenim odštetama. U slučaju odluke o zatvaranju Garantnog fonda, HBOR bi sredstva koja bi se u tom trenutku nalazila u Garantnom fondu doznačio u državni proračun.

U obavljanju poslova osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske HBOR nije ograničen sredstvima Garantnog fonda, budući da je odredbama članka 31. stavka 5. Uredbe o osiguranju izvoza utvrđeno kako je, u slučaju da je ukupni iznos odštete veći od ukupnog iznosa sredstava za obavljanje poslova osiguranja izvoza, Republika Hrvatska dužna, prije dospijeća odštete, razliku iznosa uplatiti HBOR-u. Nakon isplate odštete HBOR vrši postupak regresne naplate od dužnika zbog čijeg neplaćanja je nastao osigurani rizik te je posljedično isplaćena odšteta. Navedeno je regulirano ugovorima o osiguranju. HBOR je od 1999. godine do 31. prosinca 2014. godine ukupno regresno naplatio 8.753.560,00 kuna, na ime regresne naplate.

Vezano uz prodaju dionica društva Croatia osiguranje d.d. (u daljnjem tekstu: Društvo), u Izvješću se navodi da je Odluku o načinu privatizacije društva donijela Vlada Republike Hrvatske na temelju odredbi Zakona o upravljanju državnom imovinom, iako nije

stavljen izvan snage Zakon o pretvorbi kapitala društava osiguranja i reosiguranja u Republici Hrvatskoj, prema kojem je odluka o privatizaciji društava osiguranja i reosiguranja u nadležnosti Hrvatskoga sabora. U pozivu za dostavu obvezujućih ponuda nije određen broj dionica koje se prodaju, kao ni udjel u temeljnom kapitalu društva koji treba ostati u vlasništvu Republike Hrvatske (određen je raspon od 25% + 1 dionica do 30%). S obzirom na to da broj dionica i iznos dokapitalizacije nisu bili određeni, potencijalni ulagači su ponudili kupnju različitog broja dionica kao i različit iznos dokapitalizacije. Društvo nije bilo u gubicima, imalo je značajne iznose zadržane dobiti i pričuva, a tržišni udio Društva u ukupnoj premiji svih društava osiguranja u Republici Hrvatskoj, zajedno s društvom kćeri Croatia zdravstveno osiguranje d.o.o., bio je 31,1%. Primici državnog proračuna od prodaje dionica Društva su ostvareni u iznosu od 905.106.184,00 kuna, a dokapitalizacija je ostvarena u iznosu od 840.171.125,00 kuna, uplatom na račun Društva.

Državni ured za reviziju je u Izvješću izrazio mišljenje da je u svrhu postizanja cilja prodaje dionica koji se odnosi na uplatu sredstava u državni proračun, trebalo odrediti točan broj dionica koje se prodaju na način koji je najpovoljniji za Republiku Hrvatsku, odnosno na koji bi najviši iznos sredstava od privatizacije bio uplaćen u državni proračun. S obzirom na to da Društvo nije bilo u gubicima, nego je imalo značajne iznose zadržane dobiti i pričuva, pa Državni ured za reviziju smatra da je trebalo odrediti najniži potreban iznos dokapitalizacije, ako je ona bila potrebna.

Usluge savjetnika za privatizaciju i dokapitalizaciju Društva ugovorene su u dvije etape. Za usluge iz prve etape ugovorena je fiksna naknada u iznosu od 4.050.000,00 kuna, bez poreza na dodanu vrijednost. Za usluge druge etape ugovorena je naknada za uspjeh, odnosno varijabilna naknada u visini od 1,95% iznosa kupoprodajne cijene koja će za prodaju vlasničkog udjela Republike Hrvatske biti uplaćena u državni proračun. Ukupni rashodi za usluge savjetnika za privatizaciju Društva, koji se odnose na ugovorenu fiksnu i varijabilnu naknadu, izvršeni su u 2013. i 2014. godini u iznosu od 27.124.463,00 kuna, što je 3,0% iznosa prodajne cijene dionica koja je uplaćena u državni proračun.

Državni ured za reviziju je mišljenja da su određene poslove, vezano uz privatizaciju Društva, mogla obaviti nadležna državna tijela (Agencija za upravljanje državnom imovinom, odnosno Državni ured za upravljanje državnom imovinom i Ministarstvo financija) u suradnji s Društvom koje svake godine priprema revidirane financijske izvještaje, godišnje izvještaje i druge dokumente o poslovanju, čime bi rashodi za usluge savjetnika bili značajno manji. Spomenuti poslovi odnose se na analizu financijskih izvještaja, procjenu potreba za dodatnim kapitalom, razvoj prodajne strategije, pripremu dokumentacije za potencijalne ulagače, definiranje uvjeta natječaja i analizu ponuda. Nadalje, Državni ured za reviziju je mišljenja da cijenu usluga u okviru druge etape, za koje je ugovorena naknada za uspjeh u visini 1,95% iznosa kupoprodajne cijene, nije trebalo vezati uz kupoprodajnu cijenu dionica, nego uz opseg i vrijednost stvarno obavljenih usluga.

Vlada Republike Hrvatske se ne slaže s navedenim mišljenjem Državnog ureda za reviziju vezanim uz prodaju dionica društva Croatia osiguranje d.d.

Naime, način prodaje dijela državnog udjela u društvu Croatia osiguranje d.d. i postupak prodaje proveden je sukladno Zakonu o upravljanju državnom imovinom i uz prethodna mišljenja mjerodavnih tijela državne uprave.

U dijelu određivanja konačnog broja dionica koje će se prodati, Vlada Republike Hrvatske je u Odluci o posebnom načinu raspolaganja dionicama društva Croatia osiguranje d.d. iz portfelja Republike Hrvatske, ostavila diskreciono pravo određujući samo maksimalni i minimalni postotak vlasništva Republike Hrvatske koji mora ostati nakon prodaje i dokapitalizacije, dok je o broju dionica koje se prodaju odlučivala u kombinaciji s ostalim kriterijima čijim je ocjenjivanjem izabrana ekonomski najpovoljnija ponuda. Pored određivanja točnog broja dionica koje se prodaju u početnoj fazi postupka prodaje i određivanje minimalnog iznosa dokapitalizacije, predstavljalo bi ograničavajući faktor za ostvarenje što višeg prihoda za državni proračun, te za što jače osnaženje Društva.

Važno je napomenuti da su potencijalni kupci bili upoznati s kriterijima za ocjenjivanje obvezujućih ponuda koji su se sastojali od kvalitativnih i kvantitativnih kriterija, iz kojih su bili vidljivi interesi države o prioritetima u odnosu na daljnje poslovanje Društva, a što je bio i cilj prodaje dijela vlasničkog udjela države u Društvu – postići što veći prihod za državni proračun i što jače osnaženje i daljnji razvoj Društva.

Poslove vezane za privatizaciju Društva obavio je savjetnik za privatizaciju, budući da djelatnici Agencije za upravljanje državnom imovinom, Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, Ministarstva financija kao ni ostalih tijela državne uprave nemaju potrebne stručna znanja niti iskustva za obavljanje svih poslova predviđenih postupkom prodaje, posebno zato što se radi o specifičnoj i vrlo specijaliziranoj djelatnosti. Sve do sada provedene privatizacije društava iz financijskog sektora (banke) u Republici Hrvatskoj provodili su savjetnici za privatizaciju, upravo iz navedenih razloga.

Što veći stupanj transparentnosti i odgovornost za obavljeni posao također su razlozi angažiranja savjetnika za privatizaciju, s kojim je ugovorena odgovornost za svu izravnu i neizravnu štetu koja nastane Republici Hrvatskoj do punog iznosa štete.

Varijabilni dio naknade savjetniku za privatizaciju ugovoren je sukladno uobičajenoj poslovnoj praksi, kako bi savjetnik za privatizaciju imao što veći interes, a povezano s tim i angažman, za postizanjem što je moguće bolje ponude od strane kupca, odnosno postizanje što više cijene dionice i iznosa dokapitalizacije.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila mr. sc. Borisa Lalovca, ministra financija, Igora Rađenovića, zamjenika ministra financija, Miljenka Fičora, pomoćnika ministra financija i glavnog državnog rizničara, te Borisa Šuvaka i dr. sc. Maroja Langa, pomoćnike ministra financija.

PREDSJEDNIK

Zoran Milanović