



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/19-09/35

URBROJ: 65-19-03

Zagreb, 14. lipnja 2019.

50 — VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Primljeno: 19-06-2019		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
022-03/19-12/41	50301	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
05-19-1	2	/

05

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 2018. godinu***, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 19. stavka 2. /akona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 25/19), dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 14. lipnja 2019. godine.





REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/19-05/1

URBROJ: 613-01-01-19-8

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

Primljeno: 14-06-2019	
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.
Uredbeni broj	Pril. Vrij.
613-19-01	1 00

Zagreb, 14. lipnja 2019.



Hs**NP*021 12/19 09/35*613-19 01**Hs

HRVATSKI SABOR

n/p Gordan Jandroković, predsjednik

Predmet: dostava izvješća

Poštovani,

u skladu s odredbom članka 19. stavka 2. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), u prilogu se dostavlja Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu.

U radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u ime Državnog ureda za reviziju sudjelovat će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor.

S poštovanjem

Prilog: kao u dopisu



GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/19-01/1

URBROJ: 613-02-01-19-8

Zagreb, 14. lipnja 2019.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2018. GODINU

S A D R Ź A J

	stranica
SAŽETAK	i
I. MIŠLJENJE	1
II. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2018. GODINU	6
Državni proračun za 2018.	6
Izvršenje Državnog proračuna za 2018.	11
III. REVIZIJA ZA 2018.	28
Ciljevi i područja revizije	28
Kriteriji za izražavanje mišljenja	28
Metode i postupci revizije	29
Nalaz za 2018.	30
Provedba naloga i preporuka	70

SAŽETAK

Odredbama Zakona o proračunu propisana je obveza izrade godišnjih 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 19. 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 da je Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. Godinu, sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

Za Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu izraženo je uvjetno mišljenje.

Revizijom je između ostalog, utvrđeno:

- prijenosi sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna nisu pravilno iskazani na za to predviđenim računima Računskog plana proračuna, što je utjecalo na pravilnost iskazane strukture prihoda i rashoda; rashodi za prijenos i prihodi od prijenosa sredstava trebaju biti iskazani u istom iznosu, a prijenosi u okviru rashoda iskazani su za 100.651.487,00 kn u većem u iznosu od iznosa prijenosa sredstava iskazanog u okviru prihoda
- u okviru rashoda za zaposlene iskazani su rashodi u iznosu 7.605.765.713,00 kn, koji se odnose na plaće i ostale rashode za zaposlenike osnovnih i srednjih škola; s obzirom na to da su te škole uglavnom proračunski korisnici proračuna lokalnih jedinica, navedeni rashodi su trebali biti iskazani u okviru rashoda za pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna; način iskazivanja navedenih rashoda utjecao je na pravilnost iskazane strukture rashoda državnog proračuna
- dodijeljene potpore poslodavcima u iznosu 17.805.293,00 kn, koje propisuje Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara, nisu iskazane u okviru rashoda, nego kao umanjenje prihoda od doprinosa za mirovinsko osiguranje, jer odredbe Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2018. godinu nisu usuglašene s odredbama Zakona o mirovinskom osiguranju, prema kojima rashodi mirovinskog osiguranja ne uključuju potpore gospodarstvu
- odredbom Zakona o proračunu propisano je da se u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna sastavlja zaseban izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, a odredbom Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna je propisano da se o provedbi navedene strategije izvještava kroz izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, te navedene odredbe nisu usklađene
- podaci o naplati potraživanja prijebojem međusobnih potraživanja i obveza Ministarstva financija i lokalnih jedinica u iznosu 22.393.668,00 kn nisu iskazani, pa su primici i rashodi manje iskazani za navedeni iznos

- u Izvještaju o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, dug državnog proračuna iskazan je u manjem iznosu za 803.771.413,00 kn, jer nisu uključeni podaci o obvezama po kreditima sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Osijeku, Rijeci i Dubrovniku
- s obzirom na to da pojedini subjekti koji ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izvanproračunskog korisnika državnog proračuna nisu upisani u Popis izvanproračunskih korisnika državnog proračuna (primjerice: HŽ Infrastruktura d.o.o., Hrvatska radio televizija, Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatska banka za obnovu i razvitak, Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.), a nisu ni uključeni u proračunske procese koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna i financijskih planova i projekcija, podaci o rezultatima njihovog poslovanja nisu uključeni u izračun deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji, koji se objavljuje u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna
- prema propisima o proračunskom računovodstvu, plaćanja po danim državnim jamstvima iskazuju se u okviru izdataka i nemaju utjecaj na visinu deficita državnog proračuna iskazanog prema nacionalnoj metodologiji, a s obzirom na to da se prema zaključenim ugovorima o davanju državnih jamstava, plaćanja po jamstvima ne smatraju zajmovima (koji se iskazuju u okviru izdataka), ta plaćanja treba iskazivati u okviru rashoda.

Državni ured za reviziju je skrenuo pozornost na propisani način evidentiranja i iskazivanja prihoda od pomoći Europske unije te rashoda koji se financiraju tim prihodima. S obzirom na to da se u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna isplata predujma korisnicima sredstava pomoći iskazuje kao rashod, u okviru rashoda su dijelom iskazani i oni rashodi projekata koji još nisu nastali. U slučajevima kada se sredstva isplaćuju korisnicima prije nego su primljena iz fondova Europske unije, iskazuje se prihod od pomoći iako nije naplaćen, isplata se financira sredstvima državnog proračuna, a rashod se evidentira i iskazuje da je financiran sredstvima pomoći.

Također, Državni ured za reviziju je skrenuo pozornost na dinamiku povlačenja sredstva odobrenih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za financijsko razdoblje 2014. - 2020., te na poteškoće zdravstvenog sustava i visinu dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova koje mogu utjecati na buduće rashode državnog proračuna.

Osim navedenoga, Državni ured za reviziju je skrenuo pozornost i na činjenice koje se odnose na nejasne i neusklađene propise ili nedovoljno normativno uređenje određenih područja poslovanja proračuna i proračunskih korisnika. Uočene manjkavosti propisa odnose se, između ostalog, na određivanje nadležnosti za odlučivanje o raspolaganju s pokretnom imovinom vrijednosti iznad 200.000,00 kn te na određivanje izvora financiranja za prihode od trošarina namijenjene za financiranje javnih cesta i željezničke infrastrukture te prihode od trošarina na duhanske proizvode namijenjene Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje.

Osim izvještaja o izvršenju državnog proračuna, za državni proračun se sastavljaju financijski izvještaj i konsolidirani financijski izvještaj. Pojedini podaci iz financijskih izvještaja se razlikuju od podataka iz izvještaja o izvršenju državnog proračuna jer se, prema propisima, za njihovo sastavljanje primjenjuje drugačija metodologija. Utvrđeno je da u financijskim izvještajima postoje i određeni pogrešni iskazi.

Za sve utvrđene nepravilnosti i propuste, Državni ured za reviziju je dao naloge i preporuke, čija bi provedba pridonijela povećanju transparentnosti korištenja proračunskih sredstava.

I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2018.), kojeg je izradilo Ministarstvo financija.

Revizija je planirana i obavljena s ciljem izražavanja mišljenja je li Godišnji izvještaj za 2018. u svim važnijim odrednicama sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

O Godišnjem izvještaju za 2018., izraženo je uvjetno mišljenje.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 31/19) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, Godišnji izvještaj za 2018. sastavljen je u svim važnijim odrednicama u skladu sa Zakonom o proračunu te istinito i vjerodostojno iskazuje izvršenje državnog proračuna, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2018.

Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2018.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

Činjenice koje su utjecale na izražavanje mišljenja, opisane su u nastavku.

- Propisana i stvarna organizacijska struktura državnog proračuna se razlikuju, jer se prema Zakonu o proračunu, državni proračun sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika, a Državni proračun za 2018. obuhvaća i planove rashoda za dva izvanproračunska korisnika državnog proračuna i to: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje. Njihovi rashodi su u Godišnjem izvještaju za 2018. iskazani ukupno u iznosu 43.290.962.779,00 kn i u ukupnim rashodima državnog proračuna sudjeluju s 33,4 %. (točka 1. Nalaza)
- Prema Zakonu o proračunu, izvanproračunski korisnici su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju odlučujući utjecaj na upravljanje i koji su prema pravilima statističke metodologije europske unije razvrstani u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. Zakonom o proračunu je propisano da se odredba u vezi s određivanjem izvanproračunskih korisnika treba početi primjenjivati u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna i financijskih planova za 2016. i projekcija za 2017. i 2018., a još se nije počela primjenjivati. S obzirom na to da pojedini subjekti koji ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izvanproračunskog korisnika državnog proračuna još nisu uključeni u proračunske procese i upisani u Popis izvanproračunskih korisnika državnog proračuna (primjerice: HŽ Infrastruktura d.o.o., Hrvatska radiotelevizija, Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatska banka za obnovu i razvitak, Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.), podaci o rezultatima njihovog poslovanja nisu uključeni u izračun deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji, koji se objavljuje u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna. (točka 1. Nalaza)

- Proračunski korisnici državnog proračuna koji prenose sredstva drugim proračunskim korisnicima, prijenose sredstava trebaju iskazivati na zasebnim računima u okviru rashoda, a proračunski korisnici koji primaju sredstva na zasebnim računima u okviru prihoda, te navedeni podaci trebaju biti jednaki. U Godišnjem izvještaju za 2018. neki prijenosi sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna nisu pravilno iskazani, jer su prijenosi u okviru rashoda iskazani u iznosu većem za 100.651.487,00 kn od iznosa prijenosa iskazanog u okviru prihoda. Navedeno utječe na strukturu iskazanih prihoda i rashoda državnog proračuna. (točka 1. Nalaza)
- U okviru rashoda za zaposlene u Godišnjem izvještaju za 2018., iskazani su rashodi koji se odnose na plaće i ostale rashode za zaposlenike osnovnih i srednjih škola u iznosu 7.605.765.713,00 kn. Navedeni rashodi nisu iskazani na odgovarajućim računima Računskog plana za proračunsko računovodstvo. S obzirom na to da su osnovne i srednje škole uglavnom proračunski korisnici proračuna lokalnih jedinica, navedeni rashodi su trebali biti iskazani u okviru rashoda za pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna. Zbog navedenog postupanja, rashodi za zaposlene proračunskih korisnika državnog proračuna iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2018. u većem iznosu za navedeni iznos, a rashodi za pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna u manjem iznosu. (točka 1. Nalaza)
- Dodijeljene potpore poslodavcima u iznosu 17.805.293,00 kn koje propisuje Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara, nisu iskazane u Godišnjem izvještaju za 2018. u okviru rashoda, nego kao umanjeње prihoda od doprinosa za mirovinsko osiguranje, jer Zakonom o izvršavanju državnog proračuna za 2018. dodjeljivanje navedenih potpora nije uređeno na pravilan i transparentan način. (točka 1. Nalaza)
- Odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna koje se odnose na izvještavanje o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, nisu usklađene s odredbama Zakona o proračunu. Zakonom o proračunu predviđen je izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom kao zaseban izvještaj, a navedenim Pravilnikom je propisano da se o provedbi strategije upravljanja javnim dugom izvještava kroz izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala. (točka 2. Nalaza)
- S obzirom na to da prijeboj potraživanja i obveza između Ministarstva financija i lokalnih jedinica u iznosu 22.393.668,00 kn nije evidentiran u Glavnoj knjizi državnog proračuna, navedeni prijeboj nije niti iskazan u Godišnjem izvještaju za 2018., te su primici od naplate potraživanja u vezi s plaćanjem po državnim jamstvima te rashodi u vezi s prodanim stanovima plaćenim konvertibilnim devizama i starom deviznom štednjom, iskazani manje za navedeni iznos. (točka 2. Nalaza)
- U Izvještaju o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala u okviru Godišnjeg izvještaja za 2018., podaci o obvezama ne obuhvaćaju podatke o obvezama po kreditima sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Osijeku, Rijeci i Dubrovniku. Navedene obveze nisu evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna, a otplatu tih kredita obavlja Ministarstvo financija. Budući da obveze po kreditima sveučilišta nisu obuhvaćene podacima o obvezama državnog proračuna po vrijednosnim papirima, kreditima i zajmovima, u Godišnjem izvještaju za 2018., dug državnog proračuna iskazan je u manjem iznosu za 803.771.413,00 kn. (točka 5. Nalaza)

Isticanje pitanja

Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 2. Nalaza, u dijelu pod naslovom Normativni okvir koji uređuje računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika te izvještavanje, u kojem su opisane činjenice u vezi s propisanim načinom evidentiranja i iskazivanja prihoda od pomoći Europske unije te rashoda koji se financiraju tim prihodima.

S obzirom na to da se isplata predujma korisnicima sredstava pomoći iskazuje kao rashod, u okviru rashoda iskazani su dijelom i oni iznosi za koje rashodi projekata još nisu nastali. Budući da se dio sredstava isplaćuje korisnicima prije nego su sredstva primljena iz fondova Europske unije, u tim slučajevima se iskazuje prihod od pomoći iako nije naplaćen, isplata se financira sredstvima državnog proračuna, a rashod se evidentira i iskazuje da je financiran sredstvima pomoći.

Nadalje, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 3. Nalaza, u dijelu pod naslovom Prihodi od pomoći institucija i tijela Europske unije, u kojem su opisane činjenice u vezi s korištenjem sredstava pomoći iz europskih fondova. Cilj Republike Hrvatske je da se sredstva odobrena iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za financijsko razdoblje 2014. - 2020. što bolje iskoriste, a s obzirom na dinamiku povlačenja sredstava, postoji rizik da dio odobrenih sredstava ne bude iskorišten.

Također, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 4. Nalaza, u dijelu pod naslovom Rashodi za transfer sredstava Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova, u kojem su opisane činjenice u vezi s tim rashodima. Zbog neriješenih poteškoća zdravstvenog sustava, nelikvidnosti bolničkih zdravstvenih ustanova i znatnog iznosa dospjelih obveza, postoji rizik da obveze bolničkih zdravstvenih ustanova imaju znatan utjecaj na buduće rashode državnog proračuna.

Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 6. Nalaza u kojoj su opisane činjenice u vezi s državnim jamstvima.

Osim navedenoga, Državni ured za reviziju skreće pozornost i na činjenice opisane u Nalazu koje se odnose na nejasne i neusklađene propise ili nedovoljno normativno uređenje određenih područja poslovanja proračuna i proračunskih korisnika. Zbog manjkavosti propisa za pojedina područja poslovanja, proračunski korisnici nisu ujednačeno postupali, a određene manjkavosti propisa utječu i na podatke u izvještajima o izvršenju državnog proračuna.

Uočene manjkavosti propisa odnose se, između ostalog, na propisivanje obveze donošenja godišnjeg plana rada i godišnjeg izvještaja o radu, određivanje nadležnosti za odlučivanje o raspolaganju s pokretnom imovinom vrijednosti iznad 200.000,00 kn te na određivanje izvora financiranja za prihode od trošarina namijenjene za financiranje građenja i održavanja javnih cesta i financiranje željezničke infrastrukture te prihode od trošarina na duhanske proizvode (opći ili namjenski).

Navedene činjenice nisu utjecale na izražavanje mišljenja.

Ostale informacije

Na temelju odredaba Zakona o proračunu, Ministarstvo financija sastavlja godišnji financijski izvještaj državnog proračuna te konsolidirani financijski izvještaj državnog proračuna.

Godišnji financijski izvještaj državnog proračuna sastoji se od Bilance, Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaja o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza te Bilješki. Financijski izvještaj državnog proračuna predaje se ovlaštenoj instituciji za obradu podataka i Državnom uredu za reviziju, a od 2017. se objavljuje na mrežnim stranicama Ministarstva financija. Pojedini podaci iskazani u financijskom izvještaju državnog proračuna, razlikuju se od podataka u izvještaju o izvršenju državnog proračuna.

Jedan od važnijih uzroka navedenih razlika je taj što se u skladu s propisima o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, u okviru podataka u financijskom izvještaju državnog proračuna ne iskazuju podaci o vlastitim prihodima te namjenskim prihodima i primicima proračunskih korisnika, dok se u okviru izvještaja o izvršenju državnog proračuna, navedeni podaci iskazuju.

Na temelju poznavanja i razumijevanja načina evidentiranja podataka u Glavnoj knjizi državnog proračuna i sastavljanja financijskog izvještaja za državni proračun, revizijom je utvrđeno da je dio podataka u financijskom izvještaju državnog proračuna za 2018. pogrešno iskazan.

Stanja obveza za trezorske zapise i potraživanja za dane zajmove, iskazana u financijskom izvještaju državnog proračuna, nisu istovjetna podacima u analitičkim evidencijama. Na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske, dio potraživanja Ministarstva financija naplaćen je prijebojem međusobnih potraživanja i obveza Ministarstva financija i nekih pravnih osoba, a neka potraživanja su otpisana. S obzirom na to da u Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu bile evidentirane neke obveze Ministarstva financija, a niti neka potraživanja, naplata potraživanja prijebojem i otpis potraživanja evidentirani su u manjem iznosu od navedenog u spomenutim odlukama, pa su tako i manje iskazani u financijskom izvještaju državnog proračuna.

Konsolidirani financijski izvještaj državnog proračuna obuhvaća zbirne podatke iz financijskih izvještaja svih proračunskih korisnika državnog proračuna, iz kojih su isključeni njihovi međusobni odnosi. Podaci u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna se također razlikuju od podataka u izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Osnovni uzroci razlika su ti što su u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna eliminirani međusobni odnosi proračunskih korisnika, a u izvještaju o izvršenju državnog proračuna nisu, te što se u financijskim izvještajima proračunskih korisnika poslovni događaji iskazuju na temelju modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, a u izvještaju o izvršenju državnog proračuna na temelju novčanog računovodstvenog načela.

Ministarstvo financija je odgovorno za informacije iskazane u financijskom izvještaju državnog proračuna.

Mišljenje Državnoga ureda za reviziju o Godišnjem izvještaju za 2018. ne obuhvaća ostale informacije.

Obveze Ministarstva financija

Ministarstvo financija, prema odredbi članka 110. Zakona o proračunu, izrađuje godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna i dostavlja ga Vladi Republike Hrvatske do 1. svibnja tekuće godine za prethodnu godinu. Ministarstvo financija je obvezno uspostaviti efikasne unutarnje kontrole važne za pripremu podataka i izradu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna u skladu s propisanim računovodstvenim okvirom.

Obveze Državnog ureda za reviziju

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), cilj revizije je steći razumno uvjerenje je li godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna kao cjelina, sastavljen bez znatnoga pogrešnoga iskazivanja podataka zbog prijevare ili pogreške te sastaviti izvješće o obavljenoj reviziji i izraziti mišljenje o godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije jamstvo da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), uvijek otkriti znatno pogrešno iskazivanje kad ono postoji, jer se revizija obavlja na temelju uzorka, te postoji mogućnost da pojedine pogreške ostanu neotkrivene.

Obavljanjem revizije, državni revizori procjenjuju rizike znatno pogrešnog iskazivanja podataka u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Na temelju procjene rizika određuju revizijski pristup i postupke te pribavljaju dostatne i primjerene revizijske dokaze koji osiguravaju osnovu za izražavanje mišljenja. Također, provjeravaju unutarnje kontrole važne za pripremu podataka i izradu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna.

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna na temelju kriterija navedenih u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2018., pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

II. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2018. GODINU

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

Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, detaljnije je propisan Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13 i 102/17).

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

Državni proračun za 2018.

Prema odredbama Zakona o proračunu, proces planiranja državnog proračuna za sljedeću proračunsku godinu, započinje u veljači tekuće godine donošenjem uputa Ministarstva financija za izradu trogodišnjih strateških planova, danim ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije. Na temelju strateških planova, Ministarstvo financija izrađuje program konvergencije, a ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije (dalje u tekstu: EU), u suradnji s ministarstvima nadležnim za pojedinačne strukturne reforme, izrađuje nacionalni program reformi. Program konvergencije i nacionalni program reformi, Vlada RH treba usvojiti do konca travnja tekuće godine. Na temelju spomenutih dokumenata i posebnih preporuka Vijeća EU, Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koji Vlada RH treba usvojiti do konca srpnja. Daljnje aktivnosti u okviru procesa planiranja državnog proračuna, Ministarstvo financija nastavlja sastavljanjem uputa za izradu prijedloga državnog proračuna koje dostavlja ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela te izvanproračunskim korisnicima. Usklađene prijedloge financijskih planova proračunskih korisnika, ministarstva i nadležni razdjeli trebaju do konca rujna dostaviti Ministarstvu financija, koje izrađuje nacrt državnog proračuna za iduću proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine te ih dostavlja Vladi RH. Hrvatski sabor treba donijeti državni proračun za sljedeću proračunsku godinu do konca tekuće godine, u roku koji omogućuje njegovu primjenu od 1. siječnja iduće godine za koju se donosi proračun.

Vlada RH je u srpnju 2017. usvojila Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2018. - 2020., a Ministarstvo financija je na temelju navedenih Smjernica, sastavilo i dostavilo proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2018. - 2020. Pri izradi prijedloga financijskog plana, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna obvezni su pridržavati se navedenih Uputa. Prema navedenim Uputama, proračunski korisnici državnog proračuna su obvezni izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18) i Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13). U svrhu izrade fiskalno održivih proračuna u narednom trogodišnjem razdoblju, proračunski korisnici u izradi prijedloga svojih financijskih planova obvezni su se rukovoditi utvrđenim limitima rashoda po razdjelima državnog proračuna za izvore financiranja koji utječu na visinu manjka proračuna opće države - Opći prihodi i primici, Doprinosi te Namjenski primici. U limite nije uključena procjena rashoda, koji će se financirati iz drugih izvora financiranja koji ne utječu na visinu manjka opće države - Vlastiti prihodi, Prihodi za posebne namjene, Pomoći, Donacije i Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja. Visina planiranih prihoda iz navedenih izvora financiranja odobrena u Državnoj riznici, predstavlja limit za plan rashoda koji se financiraju iz tih izvora financiranja. Proračunski korisnici svojim financijskim planovima materijalne rashode trebaju planirati u skladu sa Smjernicama za uspostavu standardnih materijalnih troškova kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, kojima su definirane mjere radi smanjenja, odnosno optimizacije materijalnih rashoda.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove za 2018. s projekcijama za 2019. i 2020., za Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Centar za restrukturiranje i prodaju, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (Narodne novine 124/17), donio je Hrvatski sabor u prosincu 2017. Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu (Narodne novine 108/18), doneseni su u prosincu 2018.

U tablici broj 1 daju se podaci iz plana Računa prihoda i rashoda te Računa financiranja za 2018., s projekcijama proračuna za 2019. i 2020., prema podacima iz Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu (dalje u tekstu: Državni proračun za 2018.), podacima iz Izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu (dalje u tekstu: Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2018.) te podacima iz tekućeg plana za 2018. Planirani rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine iz tekućeg plana za 2018., nisu istovjetni podacima iz Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2018., jer su nakon donošenja navedenog dokumenta obavljane preraspodjele planiranih sredstava.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2018, s projekcijama proračuna za 2019 i 2020, prema podacima iz Državnog proračuna za 2018, Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2018 i tekuceg plana za 2018

u kn

Redni broj	Opis	Državni proračun za 2018 (prosinac 2017.)	Projekcija proračuna za 2019	Projekcija proračuna za 2020	Izmjene i dopune proračuna (prosinac 2018.)	Tekuci plan s preraspodjelama
1		2	3	4	5	6
A) Račun prihoda i rashoda						
1	Prihodi poslovanja	128 230 583 232,00	132 520 007 309,00	136 477 120 067,00	128 473 265 408,00	128 473 265 408,00
2	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	799 540 868,00	805 217 454,00	837 231 928,00	700 851 780,00	700 851 780,00
3	Ukupno prihodi (1+2)	129 030 124 100,00	133 325 224 763,00	137 314 351 995,00	129 174 117 188,00	129 174 117 188,00
4	Rashodi poslovanja	129 313 982 612,00	131 234 856 514,00	132 088 556 023,00	127 976 199 064,00	127 973 068 002,00
5	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	4 034 826 487,00	4 154 234 349,00	3 559 243 099,00	3 755 477 481,00	3 758 608 543,00
6	Ukupno rashodi (4+5)	133 348 809 099,00	135 389 090 863,00	135 647 799 122,00	131 731 676 545,00	131 731 676 545,00
7	Razlika - manjak ili višak (3-6)	-4 318 684 999,00	-2 063 866 100,00	1 666 552 873,00	-2 557 559 357,00	-2 557 559 357,00
B) Račun financiranja						
8	Primici od financijske imovine i zaduživanja	23 685 377 863,00	27 246 882 961,00	23 175 949 843,00	25 539 478 226,00	25 539 478 226,00
9	Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	19 366 692 864,00	25 183 016 861,00	24 842 502 716,00	21 499 574 558,00	21 499 574 558,00
10	Prijenos depozita iz prethodne godine	2 246 890 743,00	0,00	0,00	1 617 019 186,00	1 617 019 186,00
11	Planirani prijenos depozita u narednu godinu	2 246 890 743,00	0,00	0,00	3 099 363 497,00	3 099 363 497,00
12	Neto financiranje (8-9+10-11)	4 318 684 999,00	2 063 866 100,00	-1 666 552 873,00	2 557 559 357,00	2 557 559 357,00
C) Sveukupno proračunska sredstva						
13	Ukupno prihodi i primici (3+8)	152 715 501 963,00	160 572 107 724,00	160 490 301 838,00	154 713 595 414,00	154 713 595 414,00
14	Ukupno rashodi i izdaci (6+9)	152 715 501 963,00	160 572 107 724,00	160 490 301 838,00	153 231 251 103,00	153 231 251 103,00
15	Promjene u stanju depozita (13-14)=(11-10)	0,00	0,00	0,00	1 482 344 311,00	1 482 344 311,00

U posebnom dijelu Državnog proračuna za 2018., osim prema organizacijskoj, programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, rashodi su iskazani i prema izvorima financiranja.

Od 2015., u državni proračun se uključuju vlastiti prihodi i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika, koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate na račun državnog proračuna kao i rashodi koji se njima financiraju. Prema Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018., to se u 2018. odnosi na proračunske korisnike u visokom obrazovanju, javne institute, Sveučilišni računski centar (SRCE), Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Nacionalnu i sveučilišnu knjižnicu, proračunske korisnike u pravosuđu - sustavu izvršenja sankcija, ustanove u socijalnoj skrbi, kulturi i zdravstvu, nacionalne parkove, parkove prirode, Agenciju za elektroničke medije, Hrvatsku agenciju za civilno zrakoplovstvo, Hrvatsku energetska regulatornu agenciju, Hrvatsku regulatornu agenciju za mrežne djelatnosti te na prihode od pruženih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu.

Na mrežnim stranicama Ministarstva financija objavljeno je Obrazloženje Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2018. i projekcija za 2019. i 2020. (dalje u tekstu: Obrazloženje). Prema Obrazloženju, plan prihoda temeljen je na očekivanom rastu bruto domaćeg proizvoda (dalje u tekstu: BDP) od 2,9 % u 2018. te 2,6 % u 2019. Za 2020. očekuje se rast BDP 2,5 %.

Državnim proračunom za 2018., ukupni prihodi za 2018. su planirani u iznosu 129.030.124.100,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2017. više za 7.456.467.737,00 kn ili 6,1 %. Porezni prihodi su planirani u iznosu 75.304.421.406,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2017. više za 2.511.201.132,00 kn ili 3,5 %. Porezni prihodi su vrijednosno najvažniji i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 58,4 %. Doprinosi, koji se odnose na doprinos za mirovinsko osiguranje i doprinos za zapošljavanje, planirani su u iznosu 24.253.311.879,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 18,8 %. Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, planirane su u iznosu 13.803.359.335,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 10,7 %. Prihodi od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) na temelju ugovornih obveza planirani su u iznosu 6.474.043.133,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 5,0 %.

Ukupni rashodi za 2018. planirani su u iznosu 133.348.809.099,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2017. više za 4.959.269.530,00 kn ili 3,9 %. Ukupno planirani rashodi, odnose se na rashode koji se financiraju iz izvora koji izravno utječu na visinu manjka državnog proračuna u iznosu 108.667.136.767,00 kn i rashode koji se financiraju iz izvora financiranja koji izravno ne utječu na visinu manjka državnog proračuna u iznosu 24.681.672.332,00 kn.

Vrijednosno najvažniji planirani rashodi u iznosu 47.776.230.630,00 kn, odnose se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji u ukupno planiranim rashodima sudjeluju s 35,8 %. Navedeni rashodi su više planirani u odnosu na planirane za 2017. za 1.647.507.364,00 kn ili 3,6 %. Većinu navedenih rashoda čine rashodi za mirovine i mirovinska primanja koji su planirani u iznosu 38.890.170.000,00 kn. Projekcijama za 2019. rashodi za mirovine i mirovinska primanja planirani su u iznosu 40.092.531.066,00 kn, a za 2020. u iznosu 41.215.027.874,00 kn.

Rashodi za zaposlene, planirani u iznosu 27.940.267.338,00 kn, u ukupnim rashodima sudjeluju s 21,0 %. U odnosu na planirane za 2017., više su planirani za 1.437.060.813,00 kn ili 5,4 %.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, planirani su u iznosu 16.499.390.512,00 kn ili 12,4 % ukupnih rashoda. Navedeni rashodi su u odnosu na planirane za 2017. više planirani za 812.419.811,00 kn ili 5,2 %. U okviru navedenih rashoda, na pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU odnosi se 3.669.903.366,00 kn.

Financijski rashodi koji se uglavnom odnose na troškove servisiranja javnog duga, planirani su u iznosu 9.917.227.383,00 kn i u ukupnim rashodima sudjeluju s 7,4 %. U odnosu na planirane za 2017., manje su planirani za 716.050.253,00 kn ili 6,7 %.

Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, planiran je u iznosu 4.318.684.999,00 kn. U odnosu na 2017., kad je planiran u iznosu 6.815.883.206,00 kn, deficit državnog proračuna je planiran u manjem iznosu za 2.497.198.207,00 kn. Deficit državnog proračuna, planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka. Primici su planirani u iznosu 23.685.377.863,00 kn, a izdaci u iznosu 19.366.692.864,00 kn.

Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2018. donesene su u prosincu 2018. Prema obrazloženju, pozitivna gospodarska kretanja u prvih devet mjeseci 2018. utjecala su na veće ostvarenje poreznih prihoda i doprinosa u odnosu na plan, dok najveće smanjenje prihoda u odnosu na plan bilježe prihodi od pomoći EU. Također, na pojedinim planiranim stavkama rashoda trebalo je izvršiti određene preraspodjele. Potrebno je bilo osigurati dodatna sredstva za jamstvenu pričuvu zbog aktiviranja državnih jamstava, za podmirenje dospjelih obveza u zdravstvenom sektoru, za pokriće nepodmirenih obveza iz prethodnog razdoblja te za troškove sudskih sporova. Rashodi koji se financiraju iz izvora financiranja koji izravno utječu na visinu proračunskog manjka, zadržani su na istoj razini u odnosu na prijašnji plan.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2018., prihodi su planirani u iznosu 129.174.117.188,00 kn, što je u odnosu na planirane Državnim proračunom za 2018., više za 143.993.088,00 kn ili 0,1 %. Najvažnije povećanje planiranih prihoda, odnosi se na prihode od poreza koji su planirani u iznosu 77.365.982.716,00 kn, što je za 2.061.561.310,00 kn ili 2,7 % više od iznosa planiranog Državnim proračunom za 2018. Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, planirani su u većem iznosu za 673.342.021,00 kn ili 18,2 %. Najvažnije smanjenje planiranih prihoda se odnosi na pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, koje su manje planirane za 2.671.068.705,00 kn ili 19,6 %. Prihodi od imovine planirani su u manjem iznosu za 434.280.383,00 kn.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2018., rashodi su planirani u iznosu 131.731.676.545,00 kn, što je za 1.617.132.554,00 kn ili 1,2 % manje od planiranih Državnim proračunom za 2018. Znatnije smanjenje planiranih rashoda odnosi se na rashode za kapitalne pomoći koji su manji za 792.303.533,00 kn ili 18,1 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna koje su manje za 642.781.984,00 kn ili 3,9 %, financijske rashode koji su manji za 530.043.043,00 kn ili 5,4 % te rashode za nabavu nefinancijske imovine koji su manji za 305.019.922,00 kn ili 7,5 %. Najvažnije povećanje planiranih rashoda, odnosi se na rashode za zaposlene koji su više planirani za 232.269.094,00 kn ili 0,8 %.

Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, planiran je Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2018. u iznosu 2.557.559.357,00 kn, što je za 1.761.125.642,00 kn ili 40,8 % manje od planiranog Državnim proračunom za 2018. Deficit državnog proračuna, planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2018., primici su više planirani za 1.854.100.363,00 kn, a izdaci za 2.132.881.694,00 kn. Više su planirani primici od izdanih vrijednosnih papira za 1.193.690.000,00 kn, primici od zaduživanja za 1.011.160.732,00 kn i primljeni povrati glavnica danih zajmova i depozita za 335.116.646,00 kn. Manje su planirani primici od prodaje dionica i udjela u glavnici za 685.867.015,00 kn. U okviru izdataka više su planirani izdaci za dane zajmove i depozite za 1.982.016.460,00 kn i izdaci za dionice i udjele u glavnici za 445.884.733,00 kn, a manje su planirani izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova i otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire za 295.019.499,00 kn.

Tijekom 2018., prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama rashoda i izdataka u ukupnom iznosu 1.187.785.505,00 kn. Prema odredbama članka 46. Zakona o proračunu, preraspodjela sredstava na proračunskim stavkama kod proračunskih korisnika ili između proračunskih korisnika, može se izvršiti najviše do 5,0 % rashoda i izdataka na proračunskoj stavci koja se umanjuje, a iznimno najviše do 15,0 %, ako se time osigurava povećanje sredstava nacionalnog učešća za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU. Prema odredbama članka 4. Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu, sredstva za financiranje projekata koji se refundiraju iz pomoći EU i sredstva učešća Republike Hrvatske planirana u proračunu za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU, mogu se preraspodjeljivati samo između tih projekata i to bez ograničenja unutar istog razdjela organizacijske klasifikacije, a najviše do 15,0 % između projekata različitih razdjela organizacijske klasifikacije.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2018., rashodi i izdaci su za 2018. planirani ukupno u iznosu 153.231.251.103,00 kn. Prema projekcijama, rashodi i izdaci za 2019. su projicirani u iznosu 160.572.107.724,00 kn, a za 2020. u iznosu 160.490.301.838,00 kn.

Izvršenje Državnog proračuna za 2018.

U sljedećoj tablici daju se osnovni podaci o izvršenju državnog proračuna za 2018., prema podacima iz Godišnjeg izvještaja za 2018.

Tablica broj 2

Izvršenje državnog proračuna za 2018.

u kn

Redni broj	Opis	Tekući plan za 2018. s preraspodjelama	Ostvareno za 2018.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
A) Račun prihoda i rashoda				
1.	Prihodi poslovanja	128.473.265.408,00	128.793.340.377,00	100,2
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	700.851.780,00	601.865.548,00	85,9
3.	Ukupno prihodi (1+2)	129.174.117.188,00	129.395.205.925,00	100,2
4.	Rashodi poslovanja	127.973.068.002,00	126.843.245.521,00	99,1
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.758.608.543,00	2.743.490.674,00	73,0
6.	Ukupno rashodi (4+5)	131.731.676.545,00	129.586.736.195,00	98,4
7.	Razlika prihoda i rashoda – manjak (3-6)	-2.557.559.357,00	-191.530.270,00	7,5
B) Račun financiranja				
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	25.539.478.226,00	25.678.386.124,00	100,5
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	21.499.574.558,00	21.307.682.953,00	99,1
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	1.617.019.186,00	1.617.019.186,00	100,0
11.	Prijenos depozita u narednu godinu	3.099.363.497,00	5.796.192.087,00	187,0
12.	Neto financiranje (8-9+10-11)	2.557.559.357,00	191.530.270,00	7,5
C) Sveukupno proračunska sredstva				
13.	Ukupno prihodi i primici (3+8)	154.713.595.414,00	155.073.592.049,00	100,2
14.	Ukupno rashodi i izdaci (6+9)	153.231.251.103,00	150.894.419.148,00	98,5
15.	Promjene u stanju depozita (13-14)=(11-10)	1.482.344.311,00	4.179.172.901,00	281,9

Ukupni prihodi za 2018. iskazani su u iznosu 129.395.205.925,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu 129.586.736.195,00 kn, te je iskazan manjak prihoda, odnosno deficit državnog proračuna u iznosu 191.530.270,00 kn.

Manjak prihoda državnog proračuna iskazan je u manjem iznosu od plana za 2.366.029.087,00 kn ili 92,5 %. Na ostvarenje manjka u značajno manjem iznosu od plana utjecalo je ostvarenje prihoda u većem iznosu od plana za 221.088.737,00 kn i izvršenje rashoda u manjem iznosu od plana za 2.144.940.350,00 kn. S obzirom na to da je iskazan prijenos depozita iz prethodne godine u iznosu 1.617.019.186,00 kn, manjak prihoda se u cijelosti mogao financirati iz depozita.

Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 25.678.386.124,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 21.307.682.953,00 kn, te je iskazan višak primitaka u iznosu 4.370.703.171,00 kn.

Neutrošeni depozit iz prethodne godine u iznosu 1.425.488.916,00 kn i višak primitaka u iznosu 4.370.703.171,00 kn, iznose ukupno 5.796.192.087,00 kn što je iskazano kao prijenos depozita u narednu godinu.

a) Račun prihoda i rashoda

U sljedećoj tablici daju se podaci o prihodima državnog proračuna za 2018.

Tablica broj 3

Prihodi državnog proračuna za 2018.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	Prihodi poslovanja	128.473.265.408,00	128.793.340.377,00	100,2
1.	Prihodi od poreza	77.365.982.716,00	78.020.447.388,00	100,8
1 1	- Porez i prirez na dohodak	20 370 622,00	20 370 626,00	100,0
1 2	- Porez na dobit	8 420 146 358,00	8 487 926 087,00	100,8
1 3.	- Porezi na robu i usluge	68 582 551 386,00	69 161 155 409,00	100,8
1 4	- Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	342 735 207,00	349 745 924,00	102,0
1 5	- Ostali prihodi od poreza	179 143,00	1 249 342,00	697,4
2.	Doprinosi	24.891.357.988,00	24.907.167.378,00	100,1
2 1	- Doprinosi za mirovinsko osiguranje	22 760 481 722,00	22 782 813 423,00	100,1
2 2	- Doprinosi za zapošljavanje	2 130 876 266,00	2 124 353 955,00	99,7
3.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	11.206.032.233,00	10.718.697.162,00	95,7
3 1	- Pomoći od inozemnih vlada	11 193 001,00	15 964 512,00	142,6
3 2	- Pomoći od međunarodnih organizacija	10 939 897 676,00	9 968 037 291,00	91,1
3 3	- Pomoći iz proračuna	55 001 574,00	0,00	-
3 4	- Pomoći od ostalih subjekata unutar općeg proračuna	64 748 595,00	58 574 132,00	90,5
3 5	- Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	26 461 447,00	113 895 888,00	430,4
3 6	- Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava	3 149 680,00	3 853 285,00	122,3
3 7	- Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	105 580 260,00	558 372 054,00	528,9

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
4.	Prihodi od imovine	2.206.068.084,00	2.260.960.091,00	102,5
4.1	- Prihodi od financijske imovine	935.254.766,00	1.142.866.943,00	122,2
4.2	- Prihodi od nefinancijske imovine	1.239.518.764,00	1.086.938.383,00	87,7
4.3	- Prihodi od kamata na dane zajmove	31.294.554,00	31.154.765,00	99,6
5.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	4.376.580.841,00	4.536.444.439,00	103,7
5.1.	- Upravne i administrativne pristojbe	670.478.468,00	673.954.235,00	100,5
5.2	- Prihodi po posebnim propisima	3.706.102.373,00	3.862.490.204,00	104,2
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i donacija	1.514.914.185,00	1.330.609.807,00	87,8
6.1	- Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga	1.330.771.405,00	1.145.858.043,00	86,1
6.2	- Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna	184.142.780,00	184.751.764,00	100,3
7.	Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	6.380.385.751,00	6.467.806.202,00	101,4
8.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	531.943.610,00	551.207.910,00	103,6
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	700.851.780,00	601.865.548,00	85,9
9.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	82.569.751,00	93.928.902,00	113,8
10.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	429.198.713,00	401.824.491,00	93,6
11.	Prihodi od prodaje zaliha te plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	189.083.316,00	106.112.155,00	56,1
Ukupno prihodi (I.+II.)		129.174.117.188,00	129.395.205.925,00	100,2

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

Ukupni prihodi su iskazani u iznosu 129.395.205.925,00 kn, što je za 221.088.737,00 kn ili 0,2 % više od planiranih. U iznosu većem od planiranog, iskazani su prihodi od poreza za 654.464.672,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada za 159.863.598,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza za 87.420.451,00 kn, prihodi od imovine za 54.892.007,00 kn te prihodi od kazni, upravnih mjera i ostali prihodi za 19.264.300,00 kn. U iznosu manjem od planiranog, iskazane su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna za 487.335.071,00 kn, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija za 184.304.378,00 kn te prihodi od prodaje nefinancijske imovine za 98.986.232,00 kn.

U odnosu na 2017., kada su prihodi iskazani u iznosu 122.707.021.717,00 kn, prihodi iskazani za 2018. su veći za 6.688.184.208,00 kn. Znatnije povećanje se odnosi na prihode od poreza koji su veći za 2.776.557.228,00 kn, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koje su veće za 2.265.657.384,00 kn, doprinose koji su veći za 1.701.096.075,00 kn, prihode od HZZO-a na temelju ugovornih obveza koji su veći za 741.833.321,00 kn te prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada koji su veći za 87.028.180,00 kn. Znatnije smanjenje iskazanih prihoda u odnosu na 2017., odnosi se na prihode od imovine koji su manji za 743.822.860,00 kn.

Vrijednosno najvažniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su iskazani u iznosu 78.020.447.388,00 kn i čine 60,3 % ukupnih prihoda u 2018. U odnosu na 2017. veći su za 3,7 %. U strukturi prihoda od poreza, najvažniji su porezi na robu i usluge u iznosu 69.161.155.409,00 kn, koji čine 88,6 % poreznih prihoda. Porez na dobit u poreznim prihodima sudjeluje s 10,9 %. U okviru poreza na robu i usluge, najvažniji je porez na dodanu vrijednost u iznosu 51.561.678.560,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluje s 66,1 %. Zatim slijede posebni porezi i trošarine u iznosu 15.872.140.791,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluju s 20,3 %. Porezi i naknade od igara na sreću u iznosu 1.320.470.243,00 kn, u poreznim prihodima sudjeluju s 1,7 %.

Prihodi od doprinosa u iznosu 24.907.167.378,00 kn, čine 19,2 % ukupnih prihoda. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 22.782.813.423,00 kn i doprinose za zapošljavanje u iznosu 2.124.353.955,00 kn. U odnosu na 2017., prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje su veći za 1.612.258.314,00 kn ili 7,6 %, a prihodi od doprinosa za zapošljavanje su veći za 88.837.761,00 kn ili 4,4 %. Doprinosi su povećani pod utjecajem pozitivnih kretanja na tržištu rada kao i izmjena u poreznom sustavu.

Prihodi od poreza i doprinosa iznose ukupno 102.927.614.766,00 kn i čine 79,5 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 26.467.591.159,00 kn i čine 20,5 % ukupnih prihoda državnog proračuna.

U okviru drugih prihoda, vrijednosno su važniji prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 10.718.697.162,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 6.467.806.202,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 4.536.444.439,00 kn i prihodi od imovine u iznosu 2.260.960.091,00 kn.

U okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koji su iskazani u iznosu 10.718.697.162,00 kn, vrijednosno važniji se odnose na pomoći iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 3.141.215.300,00 kn, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 1.941.425.790,00 kn, Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) u iznosu 1.837.519.651,00 kn, Europskog socijalnog fonda (ESF) u iznosu 1.577.039.824,00 kn i Kohezijskog fonda (CF) u iznosu 667.080.516,00 kn.

Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 6.467.806.202,00 kn, u potpunosti se odnose na prihode državnih zdravstvenih ustanova.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada iskazani su u iznosu 4.536.444.439,00 kn. U okviru navedenih prihoda, vrijednosno su najvažniji prihodi od sufinanciranja cijene usluge, participacije i slično u iznosu 1.546.052.879,00 kn.

U okviru prihoda od imovine koji su iskazani u iznosu 2.260.960.091,00 kn, vrijednosno važniji se odnose na prihode od naknada za koncesije u iznosu 697.981.664,00 kn, prihode od dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija u iznosu 405.004.740,00 kn, prihode od dividendi u iznosu 374.503.338,00 kn te prihode od zateznih kamata u iznosu 246.609.128,00 kn. U odnosu na 2017., prihodi od naknada za koncesije su manji za 15,9 %. Znatnije smanjenje se odnosi na naknade za koncesije u javnim telekomunikacijama i za upotrebu radio frekvencije. Prihodi od navedenih naknada su u 2018. ostvareni u iznosu 440.629.274,00 kn, što je za 185.076.095,00 kn manje u odnosu na 2017. Prihodi iz dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija po posebnim propisima, manji su u odnosu na 2017. za 807.729.797,00 kn ili 66,6 %. Do smanjenja je najvećim dijelom došlo zbog manje uplaćene dobiti društva Hrvatska elektroprivreda d.d., koje je u 2018. u državni proračun uplatilo 218.413.475,00 kn, a u 2017. uplatilo je 794.291.024,00 kn. Navedeni prihodi su manji i zbog toga što su neka društva koja su ostvarila dobit, odlukom Vlade RH izuzeta od obveze uplate dijela dobiti u državni proračun.

Osim navedenog društva, važnija sredstava s osnove dobiti uplatilo je u državni proračun društvo Hrvatske šume d.o.o. u iznosu 68.250.950,00 kn i društvo Hrvatska lutrija d.o.o. u iznosu 45.399.817,00 kn. U okviru prihoda od dividendi, najvažniji prihodi u iznosu od 364.064.422,00 kn, odnose se na uplatu dividende trgovačkog društva INA d.d.

Drugi prihodi od imovine se odnose na kamate i tečajne razlike, prihode od iznajmljivanja i zakupa imovine, naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih objekata u prostoru te drugo.

U okviru prihoda od prodaje nefinancijske imovine koji su iskazani u iznosu 601.865.548,00 kn, važniji su prihodi od prodaje stanova i drugih građevinskih objekata u iznosu 399.244.754,00 kn te od prodaje zaliha u iznosu 106.095.588,00 kn.

U sljedećoj tablici daju se podaci o rashodima državnog proračuna za 2018.

Tablica broj 4

Rashodi državnog proračuna za 2018.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
I.	Rashodi poslovanja	127.973.068.002,00	126.843.245.521,00	99,1
1.	Rashodi za zaposlene	28.190.595.675,00	28.112.802.533,00	99,7
1 1	- Plaće	23 021 897 578,00	22 974 793 558,00	99,8
1 2	- Ostali rashodi za zaposlene	996 036 700,00	1 001 166 782,00	100,5
1 3	- Doprinosi na plaće	4 172 661 397,00	4 136 842 193,00	99,1
2.	Materijalni rashodi	13.338.198.604,00	13.103.988.574,00	98,2
2 1	- Naknade troškova zaposlenima	1 416 115 193,00	1 369 634 018,00	96,7
2 2	- Rashodi za materijal i energiju	4 523 390 557,00	4 891 379 033,00	108,1
2 3	- Rashodi za usluge	6 319 663 568,00	5 853 095.770,00	92,6
2.4.	- Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	91 758 913,00	69 373 064,00	75,6
2 5	- Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	987 270 373,00	920 506 689,00	93,2
3.	Financijski rashodi	9.266.603.955,00	9.208.872.257,00	99,4
3 1	- Kamate za izdane vrijednosne papire	8 067 154 017,00	8 064 736 188,00	100,0
3 2	- Kamate za primljene kredite i zajmove	768 110 332,00	745 669 747,00	97,1
3 3	- Ostali financijski rashodi	431 339 606,00	398 466 322,00	92,4
4.	Subvencije	6.692.649.087,00	6.635.625.525,00	99,1
4 1	- Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	1 408 845 877,00	1 405 440 566,00	99,8
4 2	- Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	2 242 942 210,00	2 169 274 638,00	96,7
4 3	- Subvencije trgovačkim društvima, zadrugama poljoprivrednicima i obrtnicima iz EU sredstava	3 040 861 000,00	3 060 910 321,00	100,7
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	15.843.224.331,00	15.251.732.995,00	96,3
5 1	- Pomoći inozemnim vladama	80 405 398,00	88 808 164,00	110,5
5 2	- Pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU	3 315.247 508,00	3 307 330 541,00	99,8
5 3	- Pomoći unutar općeg proračuna	8 628 106 338,00	8 497 262 954,00	98,5
5 4	- Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna	506 286 477,00	471 241 401,00	93,1

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
5 5	- Pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	2 597 339 564,00	2 228 066 394,00	85,8
5 6	- Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	715 839 046,00	659 023 541,00	92,1
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	47.759.049.205,00	47.769.032.577,00	100,0
6 1	- Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	34 541 191 356,00	34 524 849 225,00	100,0
6 2	- Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	13 217 857 849,00	13 244 183 352,00	100,2
7.	Ostali rashodi	6.882.747.145,00	6.761.191.060,00	98,2
7 1	- Tekuće donacije	2 282 073 517,00	2 213 331 340,00	97,0
7 2	- Kapitalne donacije	610 101 597,00	629 692 171,00	103,2
7 3	- Kazne, penali i naknade štete	317 417 500,00	307 037 782,00	96,7
7 4	- Izvanredni rashodi	76 000 000,00	0,00	-
7 5	- Kapitalne pomoći	3 597 154 531,00	3 611 129 767,00	100,4
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.758.608.543,00	2.743.490.674,00	73,0
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	198.317.829,00	146.081.605,00	73,7
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	2.950.165.746,00	2.130.228.194,00	72,2
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	3.110.655,00	1.325.596,00	42,6
11.	Strateške zalihe	240.046.859,00	165.746.217,00	69,0
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	366.967.454,00	300.109.062,00	81,8
Ukupno rashodi (I.+II.)		131.731.676.545,00	129.586.736.195,00	98,4

Rashodi državnog proračuna se izvršavaju putem proračunskih korisnika, koji su za 2018. raspoređeni u 47 razdjela. U okviru razdjela Ministarstva financija je i proračunska glava 02506 Ostali izdaci države, putem koje se planiraju i izvršavaju rashodi za aktivnosti i programe, koji u pravilu nisu u djelokrugu drugih proračunskih korisnika. Vrijednosno najvažniji rashodi navedene proračunske glave, odnose se na kamate i naknade u vezi sa zaduživanjem i pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU. Rashodi proračunskih korisnika izvršavaju se putem njihovih zahtjeva za plaćanje, te su, prema odredbama Zakona o proračunu, za zakonito i namjensko izvršavanje tih rashoda odgovorni čelnici proračunskih korisnika.

Ukupni rashodi za 2018. su iskazani u iznosu 129.586.736.195,00 kn, što je za 2.144.940.350,00 kn ili 1,6 % manje od planiranih. Većina rashoda je iskazana u manjem iznosu od planiranog, dok su neki iskazani u iznosu većem od planiranog. Prema Zakonu o proračunu, rashodi iz izvora financiranja Pomoći, Donacije, Prihodi za posebne namjene i Vlastiti prihodi, mogu se izvršavati iznad planiranih iznosa, a do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava. Na iskazivanje pojedinih rashoda u iznosu većem od planiranog, također su utjecali i izvanredni rashodi u okviru kojih se planiraju sredstva proračunske zalihe, s obzirom na to da se izvršenje rashoda financiranih iz proračunske zalihe, iskazuje u okviru onih skupina rashoda kojima pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji. Iz proračunske zalihe financirani su rashodi u iznosu 14.164.620,00 kn.

Znatnije povećanje u odnosu na plan, odnosi se na rashode za materijal i energiju koji su veći za 367.988.476,00 kn ili 8,1 %.

Znatnije smanjenje u odnosu na plan, odnosi se na rashode za nabavu postrojenja i opreme koji su manji za 600.143.453,00 kn ili 38,4 %, rashode za usluge koji su manji za 466.567.798,00 kn ili 7,4 % i pomoći temeljem prijenosa EU sredstava, koje su manje za 369.273.170,00 kn ili 14,2 %.

U odnosu na 2017., ukupni rashodi su veći za 4.587.710.638,00 kn ili 3,7 %. Znatnije povećanje rashoda u odnosu na prethodnu godinu odnosi se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koje su veće za 1.920.032.683,00 kn ili 4,2 % te rashode za zaposlene, koji su veći za 1.378.817.872,00 kn ili 5,2 %. Financijski rashodi manji su u odnosu na prethodnu godinu za 518.854.687,00 kn ili 5,3 %.

U strukturi rashoda, vrijednosno su najvažniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu 47.769.032.577,00 kn i čine 36,9 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 21,7 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna 11,8 %, materijalni rashodi 10,1 %, financijski rashodi 7,1 %, ostali rashodi 5,2 %, subvencije 5,1 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 2,1 % ukupnih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno su najvažniji rashodi za mirovine i mirovinska primanja, naknade u sustavu socijalne skrbi te naknade nezaposlenima.

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 39.256.079.802,00 kn. U okviru HZMO-a su iskazane i naknade koje se odnose na doplatu za djecu u iznosu 1.306.303.586,00 kn.

U okviru razdjela Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 3.944.614.845,00 kn, a vrijednosno važnije se odnose na aktivnosti Dodatni porodični dopust i oprema za novorođeno dijete u iznosu 1.552.369.182,00 kn, Osobna invalidnina u iznosu 504.445.016,00 kn, Zajamčena minimalna naknada u iznosu 485.098.261,00 kn, Doplatu za pomoć i njegu u iznosu 451.533.789,00 kn te Skrb za djecu, mladež i odrasle osobe - drugi osnivači u iznosu 323.166.557,00 kn.

U okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje u tekstu: HZZ) iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 1.255.396.988,00 kn, od čega se na aktivnost Naknade nezaposlenima odnosi 826.276.212,00 kn, a na aktivnost Naknade korisnicima aktivne politike zapošljavanja 249.492.673,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, iskazani su u iznosu 15.251.732.995,00 kn. Vrijednosno važniji navedeni rashodi odnose se na Ministarstvo zdravstva u iznosu 4.280.694.006,00 kn (od čega se na transfer proračunskih sredstava HZZO-u odnosi 3.100.000.000,00 kn), razdjel Ministarstva financija u iznosu 3.429.587.360,00 kn (od čega se na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU odnosi 3.295.110.910,00 kn) i Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture u iznosu 2.516.519.943,00 kn (od čega se na naknade u cijeni goriva za društvo Hrvatske ceste d.o.o. odnosi 2.011.000.000,00 kn).

U okviru rashoda za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, iskazana su i dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.607.014.339,00 kn, koja se od 2017. planiraju i ostvaruju u okviru razdjela nadležnih ministarstava.

U okviru Ministarstva znanosti i obrazovanja iskazano je 943.590.330,00 kn, Ministarstva zdravstva 265.970.560,00 kn, Ministarstva unutarnjih poslova - Državne uprave za zaštitu i spašavanje 221.587.591,00 kn te Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku 175.865.858,00 kn.

U okviru materijalnih rashoda iskazanih u iznosu 13.103.988.574,00 kn, vrijednosno su važniji rashodi za usluge u iznosu 5.853.095.770,00 kn te rashodi za materijal i energiju u iznosu 4.891.379.033,00 kn.

U okviru rashoda za usluge, vrijednosno su važniji rashodi za druge usluge u iznosu 1.198.534.735,00 kn, intelektualne i osobne usluge u iznosu 1.069.777.450,00 kn, usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 940.941.452,00 kn te zakupnine i najamnine u iznosu 784.406.428,00 kn. U okviru rashoda za materijal i energiju, vrijednosno važniji rashodi odnose se na materijal i sirovine u iznosu 3.359.077.615,00 kn (najvažniji se odnose na lijekove i medicinski potrošni materijal) te energiju u iznosu 753.223.221,00 kn.

Financijski rashodi su iskazani u iznosu 9.208.872.257,00 kn, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 8.810.405.935,00 kn i druge financijske rashode u iznosu 398.466.322,00 kn. Kamate na zaduživanje odnose se na kamate na izdane obveznice i trezorske zapise u iznosu 8.064.736.188,00 kn i kamate na primljene kredite i zajmove u iznosu 745.669.747,00 kn.

U okviru ostalih rashoda iskazanih u iznosu 6.761.191.060,00 kn, vrijednosno su važnije kapitalne pomoći u iznosu 3.611.129.767,00 kn i tekuće donacije u iznosu 2.213.331.340,00 kn.

Vrijednosno važnije kapitalne pomoći odnose se na Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture u iznosu 1.380.334.616,00 kn, Ministarstvo poljoprivrede u iznosu 1.270.494.491,00 kn i Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta u iznosu 866.821.542,00 kn. U okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture vrijednosno važnije kapitalne pomoći odnose se na aktivnosti Naknada u cijeni goriva za društvo HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 481.862.000,00 kn, Naknada u cijeni goriva za društvo Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 465.336.150,00 kn te Operativni program Konkurentnost i kohezija, prioritetna os 7, povezanost i mobilnost u iznosu 374.760.801,00 kn. U okviru Ministarstva poljoprivrede vrijednosno važnije kapitalne pomoći odnose se na aktivnost Zajednička poljoprivredna politika - mjere ruralnog razvoja u iznosu 946.654.842,00 kn, a u okviru Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta na kapitalni projekt Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. u iznosu 852.076.847,00 kn.

Vrijednosno važnije tekuće donacije su iskazane u okviru razdjela Ministarstva znanosti i obrazovanja u iznosu 459.326.815,00 kn, razdjela Ministarstva financija u iznosu 342.757.252,00 kn, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture u iznosu 240.272.875,00 kn te Središnjeg državnog ureda za šport u iznosu 207.306.737,00 kn.

U okviru razdjela Ministarstva znanosti i obrazovanja, vrijednosno važnije tekuće donacije odnose se na aktivnosti Sufinanciranje smještaja i prehrane studenata u studentskim centrima u iznosu 160.984.851,00 kn i Projektno financiranje znanstvene djelatnosti u iznosu 95.000.000,00 kn.

Vrijednosno važnije tekuće donacije razdjela Ministarstva financija, odnose se na aktivnosti Međunarodni sporazum Sveta stolica i Republika Hrvatska u iznosu 288.188.352,00 kn i Potpore političkim strankama u iznosu 53.768.622,00 kn.

Vrijednosno važnije tekuće donacije razdjela Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, odnose se na kapitalni projekt Nova luka Zadar u iznosu 143.584.793,00 kn i aktivnost Potpora Lučkoj upravi Ploče za otplatu zajma Svjetske banke (IBRD) - Projekt integracije trgovine i transporta u iznosu 42.500.000,00 kn.

U okviru Središnjeg državnog ureda za šport, vrijednosno najvažnija tekuća donacija odnosi se na aktivnost Programi javnih potreba u sportu na državnoj razini u iznosu 180.386.315,00 kn.

Rashodi za subvencije su iskazani u iznosu 6.635.625.525,00 kn. Vrijednosno važniji ostvareni su u okviru Ministarstva poljoprivrede u iznosu 3.842.781.712,00 kn, razdjela Ministarstva mora, prometa i infrastrukture u iznosu 1.871.972.002,00 kn te HZZ-a u iznosu 552.856.478,00 kn. U okviru Ministarstva poljoprivrede, subvencije su u znatnom iznosu (2.585.017.858,00 kn) financirane sredstvima Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD).

Vrijednosno važnije subvencije odnose se na aktivnosti Zajednička poljoprivredna politika - Izravna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima u iznosu 2.779.375.087,00 kn, Zajednička poljoprivredna politika - Mjere ruralnog razvoja u iznosu 682.463.078,00 kn te Izravna plaćanja u poljoprivredi u iznosu 126.670.506,00 kn. U okviru razdjela Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, vrijednosno važnije subvencije se odnose na aktivnosti Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 461.700.000,00 kn, Upravljanje, organizacija i regulacija željezničkog prometa u iznosu 442.900.000,00 kn, Provedba ugovora o koncesiji Bina - Istra u iznosu 320.204.566,00 kn te Poticanje redovitih pomorskih putničkih i brzobrodskih linija u iznosu 311.774.812,00 kn. U okviru HZZ-a, vrijednosno važnije subvencije odnose se na tekuće projekte Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. - 2020., prioriteti 1, 2 i 5 u iznosu 367.136.213,00 kn i Aktivna politika zapošljavanja u iznosu 185.431.169,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su iskazani u iznosu 2.743.490.674,00 kn, a u odnosu na 2017. veći su za 57.885.583,00 kn ili 2,2 %. Vrijednosno važniji se odnose na postrojenja i opremu u iznosu 964.780.969,00 kn i građevinske objekte u iznosu 797.500.085,00 kn. U okviru postrojenja i opreme, vrijednosno važniji se odnose na medicinsku i laboratorijsku opremu u iznosu 334.801.930,00 kn, uredsku opremu i namještaj u iznosu 257.066.553,00 kn te vojnu opremu u iznosu 194.987.257,00 kn.

b) Račun financiranja

U sljedećoj tablici daju se podaci iz Računa financiranja za 2018.

Tablica broj 5

Račun financiranja za 2018.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno/ Izvršeno	% ostvarenja/ izvršenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	25.539.478.226,00	25.678.386.124,00	100,5
1 1	- <i>Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova</i>	503.816.646,00	1.164.707.607,00	231,2
1 2	- <i>Primici od izdanih vrijednosnih papira</i>	17.431.190.000,00	17.719.371.146,00	101,7
1 3	- <i>Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici</i>	314.565.465,00	120.106.164,00	38,2
1 4	- <i>Primici od zaduživanja</i>	7.289.906.115,00	6.674.201.207,00	91,6
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	21.499.574.558,00	21.307.682.953,00	99,1
2 1	- <i>Izdaci za dane zajmove i depozite</i>	3.635.460.406,00	3.448.468.463,00	94,9
2 2	- <i>Izdaci za dionice i udjele u glavnici</i>	768.184.278,00	718.790.576,00	93,6
2 3	- <i>Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova</i>	5.554.787.374,00	5.590.656.414,00	100,6
2 4	- <i>Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire</i>	11.541.142.500,00	11.549.767.500,00	100,1
3.	Promjena u stanju depozita	1.482.344.311,00	4.179.172.901,00	281,9
4.	Neto financiranje (1-2-3)	2.557.559.357,00	191.530.270,00	7,5

Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 25.678.386.124,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 21.307.682.953,00 kn te višak primitaka iznosi 4.370.703.171,00 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u većem iznosu od planiranog, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova te neto financiranje iskazani su u manjem iznosu od planiranog. Primici su iskazani u većem iznosu od plana jer su povrati depozita i primljene otplate glavnice danih zajmova, iskazani u znatno većem iznosu od planiranog. Povećanje depozita planirano je za 2018. u iznosu 1.482.344.311,00 kn, a depozit je veći za 4.179.172.901,00 kn.

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

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

Odredbom članka 29. stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu, propisano je da se zaduzivanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa 24.721.096.115,00 kn iskazanog u Računu financiranja proračuna. Primici od zaduzivanja, iskazani su u Računu financiranja u iznosu 24.393.572.353,00 kn, što je za 327.523.762,00 kn manje od najviše propisanog iznosa. Primici od zaduzivanja se odnose na primitke od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 17.719.371.146,00 kn te kredita i zajmova u iznosu 6.674.201.207,00 kn.

Primici od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 17.719.371.146,00 kn, odnose se na primitke od obveznica u iznosu 16.031.190.000,00 kn te neto primitke od trezorskih zapisa u iznosu 1.688.181.146,00 kn.

Obveznice su plasirane na domaćem i inozemnom tržištu novca i kapitala. Na domaćem tržištu novca i kapitala plasirane su dva izdanja obveznica. U srpnju su plasirane obveznice u iznosu 5.500.000.000,00 kn, po cijeni 102,753 % nominalnog iznosa. Konsolidirane su s izdanjem obveznica iz studenog 2017. te čine integralno izdanje u iznosu 11.300.000.000,00 kn s dospijećem u 2023. Naknada iznosi 0,25 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 1,75 % godišnje. U srpnju su plasirane i obveznice u iznosu 5.000.000.000,00 kn s dospijećem u 2029., po cijeni 98,048 % nominalnog iznosa. Naknada iznosi 0,50 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 2,375 % godišnje. Kamata po oba izdanja obveznica na domaćem tržištu novca i kapitala se isplaćuje polugodišnje, a glavnica u cijelosti po dospijeću.

Na inozemnom tržištu novca i kapitala obveznice su plasirane u lipnju u iznosu 750.000.000 EUR, s dospijećem u 2028., po cijeni 98,302 % nominalnog iznosa. Naknada iznosi 0,075 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 2,70 % godišnje, uz prinos do dospijeća 2,898 %. Kamata se isplaćuje godišnje, a glavnica u cijelosti po dospijeću.

Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa iznose 19.225.380.766,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa 17.537.199.620,00 kn, te neto primici iznose 1.688.181.146,00 kn. Tijekom 2018., održano je 20 aukcija trezorskih zapisa. Trezorski zapisi su većinom izdavani u kunama. Kamatne stope na trezorske zapise su koncem 2018. bile niže u odnosu na visinu kamatnih stopa koncem 2017. Koncem 2018., kamatne stope na trezorske zapise u kunama s rokom 182 dana iznosile su 0,06 %, a s rokom 364 dana 0,09 % godišnje. Kamatne stope na trezorske zapise s valutnom klauzulom s rokom 364 dana iznosile su 0,00 % godišnje.

Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima planirani su u iznosu 7.289.906.115,00 kn, a ostvareni su u iznosu 6.674.201.207,00 kn, što je za 615.704.908,00 kn ili 8,4 % manje od planiranih. Odnose se na kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora i u javnom sektoru u iznosu 6.481.634.387,00 kn te zajmove od međunarodnih financijskih institucija u iznosu 192.566.820,00 kn.

S financijskim institucijama je u 2018. zaključeno sedam novih ugovora o dugoročnim kreditima u ukupnom iznosu 6.162.416.560,00 kn. U svibnju su zaključena tri ugovora o kreditima uz valutnu klauzulu. Ugovor o kreditu u iznosu 200.000.000 EUR, zaključen je uz kamatnu stopu u visini šestomjesečnog EURIBOR-a + 1,19 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,05 % glavnice kredita. Ugovor o kreditu u iznosu 100.000.000 EUR, zaključen je uz kamatnu stopu u visini šestomjesečnog EURIBOR-a + 1,09 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,05 % glavnice kredita. Ugovor o kreditu u iznosu 120.000.000 EUR, zaključen je uz kamatnu stopu u visini tromjesečnog EURIBOR-a + 0,85 % godišnje. U prosincu su zaključena četiri ugovora o kreditima. Ugovor o kreditu u iznosu 1.000.000.000,00 kn, zaključen je uz fiksnu kamatnu stopu 0,3 % godišnje.

Ugovor o kreditu u iznosu 500.000.000,00 kn, zaključen je uz kamatnu stopu u visini prinosa na trezorske zapise s rokom 364 dana + 0,69 % godišnje. Ugovor o kreditu u iznosu 150.000.000 EUR uz valutnu klauzulu, zaključen je uz kamatnu stopu u visini šestomjesečnog EURIBOR-a uvećano za maržu 0,75 % godišnje. Ugovor o kreditu u iznosu 450.000.000,00 kn, zaključen je uz fiksnu kamatnu stopu 0,99 % godišnje. Rokovi vraćanja navedenih kredita su ugovoreni od 2020. do 2024.

U okviru primitaka od kredita i zajmova, na temelju ugovora o kreditima koje su zaključili proračunski korisnici, iskazani su primici u iznosu 319.217.827,00 kn.

Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija, iskazani su u iznosu 192.566.820,00 kn, a odnose se na zaduživanje kod Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) u iznosu 151.092.884,00 kn i Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) u iznosu 41.473.936,00 kn. Ostvareni su povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora zaključenih prošlih godina. U 2018. su zaključena dva nova ugovora o zajmovima s međunarodnim financijskim institucijama, od čega je jedan zaključen s Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj (IBRD) za Dodatno financiranje Projekta implementacije integriranog sustava zemljišne administracije, a drugi s Europskom investicijskom bankom (EIB) za Projekt nacionalnog sufinanciranja EU fondova u razdoblju od 2014. do 2020. Sredstva po navedenim zajmovima u 2018. nisu povlačena.

Primici od kratkoročnih kredita nisu iskazani, jer su svi kratkoročni krediti primljeni u iznosu 21.286.389.742,00 kn, u 2018. i vraćeni. Kratkoročno zaduživanje je obavljano radi pravodobne isplate mirovina i održavanja tekuće likvidnosti državnog proračuna. Krediti su ugovarani u kunama s financijskim institucijama iz zemlje. Kamatna stopa na kredite u kunama iznosila je od 0,04 % do 0,15 % godišnje, što je niže u odnosu na visine kamatnih stopa ugovarane za kratkoročne kredite u 2017.

Drugi primici se odnose na primljene otplate (povrate) glavnica danih zajmova u iznosu 1.164.707.607,00 kn i primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 120.106.164,00 kn.

Vrijednosno važnije primljene otplate glavnica danih zajmova, odnose se na povrate depozita od kreditnih i ostalih financijskih institucija u iznosu 624.610.840,00 kn i povrate zajmova danih izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna u iznosu 315.099.994,00 kn.

Vrijednosno najvažniji primici od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 105.755.306,00 kn, odnose se na uplate Centra za restrukturiranje i prodaju (dalje u tekstu: CERP) ostvarene prodajom dionica više društava u vlasništvu HZMO-a.

Odredbom članka 29. stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu, propisano je da tekuće otplate glavnice državnog duga iskazane u Računu financiranja u iznosu 17.095.947.522,00 kn te pripadajuće kamate imaju u izvršavanju proračuna prednost pred svim drugim rashodima i izdacima. Nakon preraspodjela, planirani su izdaci za tekuće otplate glavnice državnog duga u iznosu 17.095.929.874,00 kn. Tekuće otplate glavnice, koje se odnose na izdatke za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 11.549.767.500,00 kn i glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu 5.590.656.414,00 kn, iskazane su u Računu financiranja ukupno u iznosu 17.140.423.914,00 kn, što je za 44.476.392,00 kn više od navedenog iznosa.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 11.549.767.500,00 kn, odnose se na obveznice plasirane u zemlji u iznosu 6.000.000.000,00 kn te obveznice plasirane u inozemstvu u iznosu 5.549.767.500,00 kn.

Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova, odnose se na kredite i zajmove kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 4.179.143.459,00 kn, zajmove međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU te inozemnih vlada u iznosu 835.323.607,00 kn, kredite kreditnih i drugih financijskih institucija u javnom sektoru u iznosu 512.290.011,00 kn te otplatu glavnice zajmova primljenih od drugih razina vlasti u iznosu 63.899.337,00 kn (ostvarene prijebojem na temelju Sporazuma o uređenju međusobnih obveza i potraživanja Ministarstva i CERP-a). U okviru izdataka za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova u javnom sektoru, iskazani su i neto izdaci u iznosu 9.680.196,00 kn, ostvareni na osnovi Sporazuma o upravljanju privremenim računom koji su zaključili Ministarstvo financija, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga i Središnji registar osiguranika (dalje u tekstu: REGOS).

Izdaci za dane zajmove iskazani su u iznosu 3.448.468.463,00 kn. Vrijednosno važniji odnose se na plaćanja iz jamstvene pričuve u iznosu 2.749.679.758,00 kn, od čega se na plaćanja po protestiranim jamstvima za društva Uljanik d.d., Uljanik Brodogradilište d.d. i 3. Maj Brodogradilište d.d. odnosi 2.530.186.658,00 kn.

Vrijednosno važniji izdaci za dionice i udjele u glavnici, odnose se na dokapitalizaciju društva Petrokemija d.d. u iznosu 450.000.000,00 kn te izdatke za osnivačke uloge u međunarodnim financijskim organizacijama u iznosu 191.921.304,00 kn.

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2018. iznosio 236.487.617.538,00 kn, od čega se na dugoročne obveze i obveze za trezorske zapise odnosi 236.180.101.625,00 kn, a na obveze za primljena sredstva s privremenog računa REGOS-a na 307.515.913,00 kn. Dugoročne obveze se odnose na obveznice u iznosu 174.678.521.090,00 kn, dugoročne kredite i zajmove u iznosu 31.319.722.621,00 kn te obveze (bivšeg Fonda za naknadu oduzete imovine) na ime izdanih obveznica za naknadu oduzete imovine u iznosu 42.917.540,00 kn.

Dug državnog proračuna je rastao dugi niz godina. Kroz proteklih deset godina, na međugodišnjoj razini, jedino smanjenje duga državnog proračuna bilo je koncem 2016., kad je iznosio 217.174.286.338,00 kn te je u odnosu na stanje koncem 2015. bio manji za 402.500.741,00 kn.

Osnovni uzrok rasta duga državnog proračuna je manjak prihoda državnog proračuna (deficit), odnosno nemogućnost da se ukupnim prihodima financiraju ukupni rashodi. Deficit državnog proračuna se ostvaruje dugi niz godina, a na ostvarenje deficita su velikim dijelom utjecali rashodi za kamate na zaduživanje, koji su do konca 2015. stalno rasli, a nakon toga su u padu. Rashodi za kamate na zaduživanje u 2018. iznose 8.810.405.935,00 kn, što je za 548.033.135,00 kn ili 5,9 % manje u odnosu na 2017. Na povećanje duga prijašnjih godina također je utjecalo i preuzimanje kredita određenih pravnih osoba, rast tečaja inozemnih valuta i drugi čimbenici.

Dug državnog proračuna iskazan koncem 2018. u iznosu 236.487.617.538,00 kn, veći je za 5.757.152.560,00 kn ili 2,5 % u odnosu na 2017. Povećanju duga državnog proračuna koncem 2018. u odnosu na 2017. najviše je pridonijelo zaduživanje radi plaćanja obveza po protestiranim državnim jamstvima.

Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna (koncem 2018. protestirana jamstva iznose 1.090.585.987,00 kn), dug državnog proračuna iznosi 237.578.203.525,00 kn. Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama koje iznose 50.811.629.128,00 kn, sveukupni dug iznosi 288.389.832.653,00 kn.

c) Državna jamstva

Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava u 2018., uređeni su Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu, Zakonom o državnim potporama (Narodne novine 47/14 i 69/17), Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava (i Ispravak Obavijesti) te Smjernicama o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama. Prema odredbama članka 80. Zakona o proračunu, Odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora. U nadležnosti Hrvatskog sabora je potvrđivanje ugovora o jamstvu kojima Republika Hrvatska jamči međunarodnim financijskim institucijama povrat sredstava zajmova koji se odobravaju subjektima za financiranje određenih projekata.

Prema odredbama članka 35. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu, Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija, a godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2018. iznosi 3.450.000.000,00 kn. Propisano je da se od navedenog iznosa 1.100.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna iz čega proizlazi da se drugim tražiteljima jamstava mogu dati jamstva u iznosu 2.350.000.000,00 kn. Također je propisano da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prošlih godina za koje je bilo dano jamstvo.

Prema popisu danih državnih jamstava, u 2018. je na temelju odluka Vlade RH dano 17 državnih jamstava u ukupnom iznosu 15.803.100.176,00 kn, od kojih 16 financijskih jamstava u iznosu 15.299.877.106,00 kn i jedno činidbeno jamstvo u iznosu 503.223.070,00 kn. Činidbeno jamstvo je dano na zahtjev društva Brodograđevna industrija Split d.d. Jamstva iz nadležnosti Hrvatskog sabora nisu davana.

Od 16 danih financijskih jamstava, na jamstva dana na zahtjev izvanproračunskih korisnika se odnosi jedno jamstvo dano društvu Hrvatske ceste d.o.o. u iznosu 297.204.800,00 kn.

Drugih 15 financijskih jamstava odnosi se nova financijska jamstva u iznosu 1.377.136.334,00 kn (Uljanik Brodogradilište d.d., Uljanik Plovidba d.d., Lučka uprava Osijek, Lučka uprava Slavonski Brod, Đuro Đaković Grupa d.d., Opća bolnica Pula i Uljanik d.d.) te jamstva dana za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prošlih godina za koje su bila dana jamstva u iznosu 13.625.535.972,00 kn (Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o., Autocesta Rijeka - Zagreb d.d., Uljanik plovidba d.d. i Grad Vrbovec). Nova financijska jamstva dana su u okviru propisanog iznosa.

U Godišnjem izvještaju za 2018., u Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima za 2018., potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava iskazane su u iznosu 50.811.629.128,00 kn. U iznos potencijalnih obveza po jamstvima uključene su i obveze za kredite Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) u iznosu 12.853.647.084,00 kn, za koje nisu davana pojedinačna jamstva, jer za te obveze jamči Republika Hrvatska na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine 138/06 i 25/13). U odnosu na stanje iskazano koncem 2017., potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava manje su za 5.235.514.882,00 kn ili 9,3 %. Krajnji rok dospijeća jamstava je 2040. Aktivna jamstva se odnose na jamstva domaćim i inozemnim bankama u iznosu 27.815.400.486,00 kn i jamstva međunarodnim financijskim institucijama u iznosu 22.996.228.642,00 kn.

Vrijednosno najveća aktivna jamstva u iznosu 30.903.253.458,00 kn, dana su na zahtjev subjekata iz sektora prometa, od čega se na društva Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o. i Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. odnosi 26.372.777.249,00 kn.

Od ukupnih aktivnih jamstava koja su koncem 2018. iskazana u iznosu 50.811.629.128,00 kn, protestirana jamstva iznose 1.090.585.987,00 kn ili 2,2 %, a u odnosu na 2017. veća su za 253.465.952,00 kn ili 30,3 %. Protestirana jamstva se odnose na jamstva dana na zahtjev društva Uljanik d.d. u iznosu 411.479.108,00 kn, HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 347.487.551,00 kn, HŽ Putnički prijevoz d.o.o. u iznosu 285.655.475,00 kn te Hrvatskog zavoda za transfuzijsku medicinu u iznosu 41.816.579,00 kn i Imunološkog zavoda d.d. u iznosu 4.147.274,00 kn. Protestirana jamstva dana su od 2009. do 2018.

Izdaci iz jamstvene pričuve na ime protestiranih jamstava, iskazani su u iznosu 2.749.679.758,00 kn, što je u okviru planiranih 2.865.000.000,00 kn. Navedeni izdaci se odnose na plaćanje glavnica, kamata, naknada i drugih troškova po kreditima i garancijama dužnika koji nisu podmirivali obveze. Vrijednosno najveći izdaci iz jamstvene pričuve u iznosu 2.530.186.658,00 kn, odnose se na plaćanja po zaduženju društava Uljanik d.d., Uljanik Brodogradilište d.d. i 3. Maj Brodogradilište d.d.

U 2018. naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate uplatom sredstava iz stečajne mase u državni proračun u iznosu 4.918.098,00 kn i prijebojem u iznosu 120.767.497,00 kn. Na temelju Odluke Vlade RH o uređenju međusobnih potraživanja i obveza između Ministarstva financija i CERP-a, prijebojem međusobnih potraživanja i obveza naplaćena su potraživanja u vezi s jamstvima u iznosu 98.373.829,00 kn, dok su potraživanja u iznosu 342.590.076,00 kn otpisana. Prema Odluci Vlade RH o uređenju međusobnih potraživanja i obveza između Ministarstva financija i lokalnih jedinica, potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate naplaćuju se prijebojem u iznosu 22.393.668,00 kn, a otpisuju u iznosu 266.192.105,00 kn. S obzirom na to da obveze Ministarstva financija u iznosu 22.393.668,00 kn nisu bile evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna, a potraživanja su bila evidentirana u manjem iznosu od iznosa navedenog u Odluci, u Glavnoj knjizi državnog proračuna naplata potraživanja prijebojem nije evidentirana, a otpis potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate evidentiran je u iznosu 185.799.551,00 kn.

Koncem 2018. iskazana su potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate u iznosu 4.427.731.770,00 kn, a u odnosu na stanje koncem 2017., veća su za 2.204.779.649,00 kn ili 99,2 %. Odnose se na potraživanja prema trgovačkim društvima u iznosu 3.579.333.929,00 kn, potraživanja prijavljena u stečajnim postupcima u iznosu 637.290.725,00 kn, potraživanja prijavljena u predstečajne postupke u iznosu 115.951.395,00 kn, potraživanja koja se namiruju u ovršnom postupku u iznosu 56.649.768,00 kn, potraživanja predložena Vladi RH za otpis u iznosu 35.064.379,00 kn te potraživanja od lokalnih jedinica u iznosu 3.441.574,00 kn.

d) Korištenje sredstava pomoći EU

U okviru pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 10.718.697.162,00 kn, iskazane su pomoći od institucija i tijela EU u iznosu 9.949.818.876,00 kn, od čega tekuće pomoći u iznosu 5.387.467.059,00 kn i kapitalne u iznosu 4.562.351.817,00 kn. Pomoći od institucija i tijela EU su iskazane u manjem iznosu od planiranog za 944.330.199,00 ili 8,7 %.

Vrijednosno znatnije pomoći od institucija i tijela EU, odnose se na europske strukturne fondove u iznosu 5.385.335.640,00 kn, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 1.941.425.790,00 kn te Europski poljoprivredni jamstveni fond (EAGF) u iznosu 1.837.519.651,00 kn. Pomoći iz europskih strukturnih fondova, odnose se na Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 3.141.215.300,00 kn, Europski socijalni fond (ESF) u iznosu 1.577.039.824,00 kn i Kohezijski fond (CF) u iznosu 667.080.516,00 kn.

Prihodi od pomoći institucija i tijela EU, priznaju se u visini izvršenih rashoda, u trenutku isplate sredstava korisnicima, te su u 2018. priznati i iskazani prihodi na temelju utroška sredstava primljenih prošlih godina i tijekom 2018. Primljena sredstva pomoći od institucija i tijela EU evidentiraju se do trenutka isplate korisnicima kao obveze za primljeni predujam. Iznimno, refundacije iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) priznaju se u trenutku naplate odnosno uplate sredstava Europske komisije (dalje u tekstu: EK).

Rashodi programa Doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije (tekuće pomoći međunarodnim organizacijama) za 2018. iskazani su u iznosu 3.295.110.910,00 kn. Prema podacima Ministarstva financija, iz proračuna EU u 2018. je primljeno 890.598.049 EUR, a uplaćeno na ime doprinosa 443.182.066 EUR, što je za 447.415.983 EUR manje od iznosa primljenih sredstava. Primljena sredstva se odnose na pomoći iz fondova EU i drugih programa, za financijska razdoblja 2007. - 2013. i 2014. - 2020.

Osim doprinosa proračunu EU, Republika Hrvatska je kao članica EU obvezna uplaćivati sredstva za povećanje kapitala međunarodnih financijskih institucija te su izdaci za udjele u kapitalu međunarodnih financijskih institucija izvršeni u 2018. u iznosu 191.921.304,00 kn.

Za financijsko razdoblje 2007. - 2013., iz programa IPA i strukturnih fondova Republici Hrvatskoj je odobreno 1.290.685.086 EUR. Koncem 2015. EK je donijela odluku o izmjenama IPARD programa i odobrena sredstva smanjila za 12.080.889 EUR. S obzirom na to da do konca 2015. nije potrošen dio sredstva za 2012., odobrena sredstva su dodatno smanjena za 2.948.673 EUR. Nakon umanjenja za ukupno 15.029.562 EUR, raspoloživa sredstva za financijsko razdoblje 2007. - 2013. iznose 1.275.655.524 EUR. Raspoloživa sredstva se odnose na projekte u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala u iznosu 858.275.018 EUR, pomoć u tranziciji, prijelazni instrument, prekograničnu suradnju i transnacionalni program u iznosu 295.566.627 EUR i program IPARD u iznosu 121.813.879 EUR.

U siječnju 2017. završeno je ugovaranje projekata iz programa IPA i strukturnih fondova za programsko razdoblje 2007. - 2013. Financiranje projekata ugovoreno je u rasponu od 71,1 % do 100,0 % raspoloživih sredstava, osim za projekte u okviru operativnih programa Zaštita okoliša i Regionalna konkurentnost, koji su ugovoreni u većoj vrijednosti od raspoloživih sredstava, kako bi se osiguralo maksimalno korištenje dodijeljenih sredstava. Do konca 2018., utrošeno je 1.126.787.818 EUR ili 88,3 % raspoloživih sredstava, te neutrošena sredstva koncem 2018. iznose 148.867.706 EUR. Neutrošena sredstva se odnose na operativne programe Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala u iznosu 85.354.466 EUR, pomoći u tranziciji, prijelazni instrument, prekograničnu suradnju i transnacionalni program u iznosu 42.395.092 EUR i program IPARD u iznosu 21.118.148 EUR.

Za financiranje projekata u okviru pomoći u tranziciji, prijelaznog instrumenta, prekogranične suradnje i transnacionalnog programa, utrošeno je 85,7 % raspoloživih sredstava, a neutrošena sredstva se mogu koristiti do konca 2020. Za financiranje projekata iz programa IPARD utrošeno je 82,7 % raspoloživih sredstava, a sredstva se više ne mogu koristiti. Za financiranje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, utrošeno je 90,1 %. Sredstva za navedene programe su se mogla trošiti do konca 2016., odnosno do tada su korisnici sredstava trebali izvršiti plaćanja troškova projekata, kako bi se mogla tražiti naknada sredstava iz europskih strukturnih fondova. Tijekom 2017. nadležne institucije provjerile su i odobrile prijavljene troškove projekata te isplatile sredstva korisnicima. Rok za dostavu završnog izvješća o provedbi i završnog zahtjeva za plaćanje EK bio je ožujak 2018. kada su i poslane završne izjave o izdacima. Od navedena četiri operativna programa financijskog razdoblja 2007. - 2013., EK je službeno zatvorila Operativni program Upravljanje ljudskim potencijalima, za koji je iskorišteno 98,0 % dodijeljenih sredstava i primljeno završno plaćanje. Za Operativne programe Promet, Zaštita okoliša i Regionalna konkurentnost zatvaranje programa je u tijeku, nakon čega će biti poznati konačni podaci o iskorištenosti sredstava.

U listopadu 2014. EK je potpisala Sporazum o partnerstvu s Republikom Hrvatskom za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova (dalje u tekstu: ESI fondovi), za rast i radna mjesta za razdoblje 2014. - 2020. ESI fondovi, osim 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 bilo 10.742.121.414 EUR, za financiranje četiri programa. Raspoloživi iznos je u 2017. smanjen za 14.672.419 EUR, te iznosi 10.727.448.995 EUR jer je EK na temelju statističkih podataka provela usklađenja dodijeljenih sredstava za sve zemlje članice. Za Operativni program Konkurentnost i kohezija raspoloživo je 6.831.255.232 EUR, za Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 1.617.328.125 EUR, za Program ruralnog razvoja 2.026.222.500 EUR, a za Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 252.643.138 EUR. Izmjene Sporazuma o partnerstvu su prihvaćene u svibnju 2018.

Osim navedenih sredstava, za 2014. - 2020. također su na raspolaganju i sredstva za Izravna plaćanja u poljoprivredi u iznosu 1.692.525.000 EUR te sredstva iz Fondova za azil, migracije i integraciju te programa za potrebite i osnovnu materijalnu pomoć u iznosu 115.775.987 EUR.

Ulaskom u EU, Republika Hrvatska je preuzela Zajedničku poljoprivrednu politiku EU koja je zamijenila dotadašnji nacionalni sustav potpora u poljoprivredi, te se izravna plaćanja, odnosno potpore poljoprivrednicima, financiraju iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF).

Republika Hrvatska je izradila programe - Operativni program Konkurentnost i kohezija, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, Program ruralnog razvoja i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo, koje je EK odobrila do konca 2015.

Do konca 2018., ugovoreni su projekti u okviru navedenih programa u vrijednosti 6.639.463.806 EUR što je 61,9 % u odnosu na ukupno raspoloživa sredstava za financijsko razdoblje 2014. - 2020. u iznosu 10.727.448.995 EUR.

Republika Hrvatska imala je pravo na povlačenje inicijalnog predujma za navedene programe od 2014. - 2016. u visini 1,0 % ukupno raspoloživih sredstava.

Od 2016. se za navedene programe isplaćuju i godišnji predujmovi, osim za operativni program Ruralni razvoj. Godišnji predujam za 2016. je iznosio 2,0 %, za 2017. je iznosio 2,625 %, a za 2018. godišnji predujam je iznosio 2,75 % raspoloživih sredstava.

Sredstva predujmova se koriste za likvidnost odnosno plaćanje korisnicima projekata i moraju se opravdati plaćenim izdacima za projekte do kraja provedbe operativnih programa odnosno najkasnije do 2023.

Od ukupnih sredstava u iznosu 10.727.448.995 EUR koja su, za financijsko razdoblje 2014. - 2020., za navedena četiri operativna programa na raspolaganju Republici Hrvatskoj, na razdoblje od 2014. do 2018. odnosi se 7.419.546.487 EUR. U navedenom razdoblju, iz ESI fondova je na ime predujmova i povrata troškova za projekte u okviru navedenih programa, povučeno 1.762.509.372 EUR, što je 23,8 % sredstava raspoloživih za to razdoblje, odnosno 16,4 % ukupno raspoloživih sredstava za financijsko razdoblje 2014. - 2020. Sredstva raspoloživa za pojedinu godinu mogu se koristiti tri naredne godine nakon godine na koju se odnose. Povučena sredstva se odnose na Operativni program Konkurentnost i kohezija u iznosu 753.549.095 EUR, Program ruralnog razvoja u iznosu 602.520.469 EUR, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali u iznosu 357.531.481 EUR i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo u iznosu 48.908.327 EUR.

Do konca 2018. krajnjim korisnicima sredstava je plaćeno 1.978.246.238 EUR, što je 26,7 % sredstava raspoloživih za razdoblje do konca 2018., odnosno 18,4 % ukupno raspoloživih sredstava. Korisnicima je plaćeno više sredstava nego je doznačeno iz ESI fondova, jer u nekim slučajevima imaju pravo na predujam koji se do primitka sredstava iz fondova EU financira sredstvima državnog proračuna. Do konca 2018. rashodi projekata prijavljeni su EK ukupno u iznosu 1.826.064.706,00 kn.

III. REVIZIJA ZA 2018.

Postupci revizije provedeni su od 10. siječnja do 14. lipnja 2019.

Ciljevi i područja revizije

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju, određeni su ciljevi revizije.

Ciljevi revizije bili su:

- provjeriti cjelovitost i točnost iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018.
- provjeriti procese planiranja i izvršavanja državnog proračuna
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2018.
- provjeriti zaduživanje i izdavanje jamstava te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna.

Područja revizije određena su na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti zbog prijevare ili pogreške. Radi procjene rizika, provjerene su unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Cilj je provjeriti je li Godišnji izvještaj za 2018. sastavljen u svim važnijim odrednicama u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2018. su:

1. Državni proračun Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu
2. Zakon o proračunu
3. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama
4. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu
5. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna
6. Pravilnik 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) (članak 2.)
7. Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava (Narodne novine 48/11 i 126/17)
8. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine 52/13 i 94/14)
9. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu
10. Uputa Izvršavanje državnog proračuna.

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 državnog proračuna, državno računovodstvo i izvješćivanje, zaduživanje i upravljanje javnim dugom, izdavanje državnih jamstava, proračunsku zalihu te unutarnje kontrole i nadzor nad proračunskim sredstvima.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva financija, Državne riznice. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u Godišnjem izvještaju za 2018. uspoređeni su s podacima iz prethodnog razdoblja i s podacima iz plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektroničkim medijima, tisku te na mrežnim stranicama. Za određena revizijska područja, korištene su 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. Revizijski postupci su bili usmjereni na pribavljanje dokaza o točnosti iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2018. te na dosljednu primjenu odredaba zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka se temeljio na procjeni pojave rizika kod materijalno značajnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2018.

Nalaz za 2018.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: priprema i izvršavanje državnog proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje, prihodi, rashodi, račun financiranja, državna jamstva i proračunska zaliha.

Obavljenom revizijom za 2018. utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na pripremu i izvršavanje državnog proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje, prihode, rashode, račun financiranja i državna jamstva.

1. Priprema i izvršavanje državnog proračuna

- 1.1. Priprema i donošenje državnog proračuna propisani su Zakonom o proračunu. Načine i uvjete izvršavanja državnog proračuna propisuju godišnji zakoni o izvršavanju državnog proračuna, Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava te Uputa Izvršavanje državnog proračuna.

- Normativni okvir

Sadržaj proračuna propisan je odredbama članaka 16. do 19. Zakona o proračunu. Propisano je da se proračun sastoji od općeg i posebnog dijela, te da se posebni dio proračuna sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika.

Unazad više godina, osim planova rashoda i izdataka proračunskih korisnika, državni proračun sadrži planove rashoda i izdataka i određenih izvanproračunskih korisnika, čije se poslovanje najvećim dijelom financira doprinosima. S obzirom na to da je koncem 2014. HZZO izašao iz sustava državne riznice, od 2015. državni proračun obuhvaća prihode i rashode proračunskih korisnika i dva izvanproračunska korisnika - HZMO i HZZ. U okviru ukupnih prihoda iskazanih u Godišnjem izvještaju za 2018. u iznosu 129.395.205.925,00 kn, sadržani su prihodi od doprinosa koji pripadaju HZMO-u i HZZ-u u iznosu 24.907.167.378,00 kn ili 19,2 %. U okviru ukupnih rashoda državnog proračuna iskazanih za 2018. u iznosu 129.586.736.195,00 kn, sadržani su rashodi HZMO-a i HZZ-a ukupno u iznosu 43.290.962.779,00 kn ili 33,4 %. U okviru Izvješća o obavljenoj reviziji za 2016., Državni ured za reviziju je predložio poduzeti aktivnosti u cilju usklađivanja primijenjene i propisane organizacijske klasifikacije državnog proračuna. Nakon obavljenih analiza, Ministarstvo financija je zaključilo da nije opravdano ponovno uključivanje HZZO-a u državnu riznicu kao niti izdvajanje HZMO-a i HZZ-a iz državne riznice, te je odlučilo zadržati postojeću organizacijsku klasifikaciju. Smatra da prednosti od uključenosti HZMO-a i HZZ-a u državni proračun (veća je transparentnost poslovanja, bolje praćenje novčanih tijekova i upravljanje likvidnošću proračuna) značajno nadmašuju nedostatke u vezi s propisima.

Koncem 2018. donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima (Narodne novine 106/18), koji je stupio na snagu početkom 2019. Prema navedenom Zakonu, od 2019. se ne plaća doprinos za obvezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti, koji je ranije bio prihod HZZ-a. Također je početkom 2019., stupanjem na snagu Zakona o tržištu rada (Narodne novine 118/18), prestao važiti Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Narodne novine 16/17), koji je propisivao da su doprinosi izvor sredstava za financiranje poslovanja HZZ-a.

Prema odredbama Zakona o tržištu rada, HZZ je javna ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske, a sredstva za njeno financiranje osiguravaju se u državnom proračunu i iz drugih izvora. S obzirom na navedene promjene propisa, HZZ od 2019. ispunjava uvjete za brisanje iz Popisa izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i upis u Popis proračunskih korisnika državnog proračuna, u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Tako je od 2019. u državni proračun uključen financijski plan jednog izvanproračunskog korisnika - HZMO-a.

U okviru izvještaja o izvršenju državnog proračuna, objavljuju se podaci o deficitu opće države, u koji se osim podataka za državni proračun, uključuju podaci za izvanproračunske korisnike državnog proračuna i lokalnu državu. Pojam izvanproračunski korisnici, određuju odredbe Zakona o proračunu i 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, koje nisu bile usklađene, te je prošlim revizijama Ministarstvu financija naloženo da ih uskladi. Odredbe navedenih propisa u dijelu koji određuje pravne osobe koje su izvanproračunski korisnici, usklađene su u ožujku 2019. donošenjem Pravilnika o izmjeni i dopuni 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.

Prema Zakonu o proračunu, izvanproračunski korisnici su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje i koji su prema pravilima statističke metodologije EU (dalje u tekstu: metodologija ESA 2010) razvrstani u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. Zakonom o proračunu je propisano da se odredba u vezi s određivanjem izvanproračunskih korisnika treba početi primjenjivati u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna i financijskih planova za 2016. i projekcija za 2017. i 2018., a još se nije počela primjenjivati. S obzirom na to da pojedini subjekti koji ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izvanproračunskog korisnika državnog proračuna još nisu uključeni u proračunske procese i upisani u Popis izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, podaci o rezultatima njihovog poslovanja nisu uključeni u izračun deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji. Subjekti koji su stekli uvjete za upis u navedeni Registar, vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje prema različitim računovodstvenim sustavima, a postupak prevođenja evidentiranih poslovnih događaja iz njihovih računovodstvenih sustava u sustav proračunskog računovodstva je vrlo složen. Ministarstvo financija provodi projekt Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja, kojim, između ostalog, treba za određene subjekte koji primjenjuju računovodstvo i financijsko izvještavanje propisano Zakonom o računovodstvu (Narodne novine 78/15, 120/16 i 116/18) ili Zakonom o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 121/14), utvrditi način iskazivanja poslovnih događaja prema propisima o proračunskom računovodstvu. U navedeni Projekt su uključeni sljedeći subjekti: Hrvatska radio televizija, HŽ Putnički prijevoz d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o., Autocesta Rijeka Zagreb d.d., Hrvatske autoceste d.o.o., HBOR, Hrvatski operator tržišta energije d.o.o., Fond hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, Fond za financiranje razgradnje i zbrinjavanje radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško i Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka. O rezultatima navedenog Projekta ovisi stvarno uključivanje određenih subjekata u sustav proračuna. Provođenje navedenog Projekta je započelo početkom 2018., a završetak je predviđen početkom 2020.

Prema odredbama Zakona o proračunu, opći dio proračuna čine Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja. Propisano je da se Račun prihoda i rashoda sastoji od prihoda i rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji. Odredbama članka 21. Zakona o proračunu propisano je da se prihodi i primici te rashodi i izdaci proračuna i financijskog plana iskazuju prema proračunskim klasifikacijama. U općem dijelu državnog proračuna za razdoblje do konca 2018. nema podataka o ukupnim rashodima raspoređenim prema funkcijskoj klasifikaciji i izvorima financiranja, a izvori financiranja su navedeni za skupine rashoda. Zakonom o proračunu nije propisano da opći dio proračuna sadrži i te podatke. Prema podacima iz Obrazloženja Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2018., ukupne rashode u iznosu 131,7 milijardi kuna, planirano je financirati iz izvora financiranja koji utječu na visinu proračunskog manjka - Opći prihodi i primici, Doprinosi i Namjenski primici od zaduživanja u iznosu 108,6 milijardi kuna te iz drugih izvora financiranja koji izravno ne utječu na visinu proračunskog manjka - Vlastiti prihodi, Prihodi za posebne namjene, Pomoći, Donacije i Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja u iznosu 23,1 milijardi kuna.

U općem dijelu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i projekcija za 2020. i 2021. godinu (Narodne novine 113/18), koji je donesen u prosincu 2018., navedeni su podaci o ukupnim rashodima raspoređenim prema funkcijskoj klasifikaciji, a podaci o ukupnim rashodima prema izvorima financiranja nisu navedeni, nego su navedeni izvori financiranja za skupine rashoda.

Državni ured za reviziju predlaže, u cilju veće transparentnosti državnog proračuna, propisati da opći dio državnog proračuna sadrži i podatke o ukupno planiranim rashodima raspoređenim, osim prema ekonomskoj klasifikaciji, i prema izvorima financiranja te funkcijskoj klasifikaciji.

Odredbama članka 34. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (Narodne novine 154/11, 17/12 i 118/16), propisano je da tijela državne uprave donose godišnji plan rada, koji sadrži podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti, a koji su vezani uz opće i posebne ciljeve sadržane u strateškim planovima za trogodišnje razdoblje, kao i podatke o najvažnijim rizicima koji mogu utjecati na realizaciju postavljenih ciljeva. Prema članku 1. navedene Uredbe, tijelima državne uprave smatraju se ministarstva, državni uredi i državne upravne organizacije. Uredba je donesena na temelju odredbi Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine 150/11, 12/13 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 93/16 i 104/16), prema kojem su tijela državne uprave dužna upoznati javnost s obavljanjem poslova iz svog djelokruga i izvješćivati o svom radu putem sredstava javnog priopćavanja ili na drugi prikladan način. Prema navedenom Zakonu, tijela državne uprave su ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama.

Ministarstvo uprave je u studenom 2013. za tijela javne vlasti donijelo Uputu za izradu i donošenje godišnjeg plana rada (dalje u tekstu: Uputa), kako bi u izradi, sadržaju, rokovima i postupku donošenja godišnjeg plana rada imala ujednačen pristup. Uputa se, osim na godišnji plan rada propisan Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, odnosi i na akte koji se donose na temelju propisa o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (određivanje i ostvarivanje ciljeva organizacije i misije) te Zakona o ustanovama (Narodne novine 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08), u dijelu planiranja i organiziranja poslova na razini upravnog vijeća i ravnatelja.

Uputom je određen pojam tijela javne vlasti na način kako to propisuju odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15).

Tijela javne vlasti su tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela lokalnih jedinica, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili lokalna jedinica, pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna lokalnih jedinica, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i lokalne jedinice imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo. Vlada RH je prijašnjih godina objavljivala u Narodnim novinama Popis tijela javne vlasti. Od 2011. navedeni popis se ne objavljuje. Prema Uputi, tijela javne vlasti koja nisu obveznici izrade strateških planova, svoje godišnje planove rada povezuju sa strateškim planovima nadležnih ministarstava ili drugih korisnika u čijem su razdjelu, odnosno strategijama donesenim na razini Vlade RH i Hrvatskog sabora i drugim strateškim dokumentima. U Uputi se navodi da godišnji plan rada mora biti izrađen uvažavajući ograničena sredstva u određenoj godini te da se konačni godišnji plan rada za iduću godinu izrađuje nakon usvajanja proračuna, a donosi ga čelnik proračunskog korisnika najkasnije do kraja tekuće godine. Prema Uputi, svi obveznici su na temelju članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama, dužni objaviti godišnje planove rada na svojim mrežnim stranicama. Odredbama članka 10. navedenog Zakona, između ostalog, propisano je da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti.

Obveza donošenja godišnjeg plana rada, izričito je propisana za ministarstva, državne urede i državne upravne organizacije, i to Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. Za druga tijela javne vlasti, donošenje godišnjeg plana rada nije izravno propisano, dok prema Uputi godišnji plan rada trebaju donijeti sva tijela javne vlasti pa tako i svi proračunski korisnici državnog i lokalnih proračuna. Propisima također nije jasno propisano tko su obveznici izrade godišnjeg izvještaja o radu, kao ni sadržaj navedenog izvještaja.

Zbog nejasnih propisa u vezi s donošenjem godišnjeg plana rada i godišnjeg izvještaja o radu, proračunski korisnici nisu ujednačeno postupali. Neki proračunski korisnici su izradili godišnji plan rada i godišnji izvještaj o radu i objavili ih na svojim mrežnim stranicama, a neki nisu. Proračunski korisnici državnog proračuna sastavljaju obrazloženje izvršenja financijskog plana za određenu godinu, koje objavljuje Ministarstvo financija na svojim mrežnim stranicama u okviru godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Navedeno obrazloženje se ne objavljuje na mrežnim stranicama proračunskih korisnika, a dijelom sadrži i podatke o ostvarenju ciljeva proračunskog korisnika na godišnjoj razini, koji bi trebali biti neki od sastavnih elemenata godišnjeg izvještaja o radu.

Državni ured za reviziju je mišljenja da propisi u vezi s obvezom sastavljanja i objavljivanja godišnjeg plana rada i godišnjeg izvještaja o radu trebaju biti jasniji. Svi subjekti koji imaju obvezu izraditi godišnji plan rada, trebali bi imati i obvezu izraditi godišnji izvještaj o radu, čiji bi sadržaj također trebao biti propisan.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Ministarstvo uprave treba poduzeti aktivnosti u vezi s usuglašavanjem propisa koji uređuju obveznike sastavljanja godišnjeg plana rada i godišnjeg izvještaja o radu, sadržaj navedenih dokumenata i obvezu objavljivanja.

Revizijama proračunskih korisnika državnog proračuna uočeno je da pojedina ministarstva raspolažu pokretnom imovinom (zalihama) koju više ne koriste za obavljanje djelatnosti. Navedenu imovinu nisu otuđili jer smatraju da, s obzirom na njenu vrijednost, ne mogu donositi odluke o rashodu i prodaji te imovine bez suglasnosti Vlade RH ili nekog državnog tijela.

Naime, Odlukom o visini vrijednosti imovine ministarstava kojom je ovlašten raspolagati ministar, a koju je donijela Vlada RH u 2001. na temelju Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine 150/11, 93/16 i 104/16), ministrima je dana ovlast da odlučuju o prenošenju prava korištenja, o rashodovanju, prodaji i davanju ili uzimanju u zakup pokretnih stvari i opreme, u ukupnoj vrijednosti do 200.000,00 kn godišnje. U navedenoj Odluci nije navedeno tko je nadležan za odlučivanje o raspolaganju s navedenom imovinom čija je vrijednost veća od 200.000,00 kn, a nejasno je je li navedena Odluka još uvijek na snazi.

Zakonom o proračunu propisano je da se uz državni proračun donosi zakon o izvršavanju državnog proračuna koji, između ostalog, dijelom uređuje i upravljanje nefinancijskom imovinom. Doneseni godišnji zakoni o izvršavanju državnog proračuna, ne sadrže odredbe u vezi s ovlastima za upravljanje i raspolaganje nefinancijskom imovinom, osim u vezi sa stjecanjem nekretnina. Za neke proračunske korisnike državnog proračuna, način raspolaganja imovinom uređen je njihovim aktima o osnivanju. Vrijednost imovine kojom može raspolagati čelnik pojedinog proračunskog korisnika, aktima o osnivanju određena je u različitim iznosima.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi način raspolaganja nefinancijskom imovinom kod proračunskih korisnika, trebalo ujednačiti propisima.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija poduzeti aktivnosti kako bi se normativno na jedinstven način uredile ovlasti čelnika proračunskih korisnika u vezi s raspolaganjem, odnosno otuđivanjem nefinancijske imovine.

- Priprema državnog proračuna

Odredbom članka 39.a Zakona o proračunu, propisano je da manjak utvrđen proračunom za iduću proračunsku godinu ne smije biti veći od manjka utvrđenog projekcijom koju je Hrvatski sabor, odnosno predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, donijelo prethodne godine za tu proračunsku godinu. Pri sastavljanju i donošenju Državnog proračuna za 2018. pridržavalo se navedene odredbe. Pri sastavljanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i projekcija za 2020. i 2021. godinu (dalje u tekstu: Državni proračun za 2019.), koji je donesen u prosincu 2018., nije se pridržavalo navedene odredbe.

Državnim proračunom za 2018., projiciran je manjak za 2019. u iznosu 2.063.866.100,00 kn, a Državnim proračunom za 2019. planiran je manjak u iznosu 4.188.275.154,00 kn, što je za 2.124.409.054,00 kn više od projiciranog iznosa.

Državni ured za reviziju nalaže pri sastavljanju i donošenju državnog proračuna za pojedinu proračunsku godinu pridržavati se odredbe Zakona o proračunu koja propisuje da manjak utvrđen proračunom ne smije biti veći od manjka utvrđenog projekcijom koju je Hrvatski sabor donio prethodne godine za tu proračunsku godinu.

Prema odredbama Zakona o proračunu, Ministarstvo financija na osnovi smjernica Vlade RH sastavlja upute za izradu prijedloga državnog proračuna na temelju kojih proračunski korisnici državnog proračuna izrađuju prijedlog svog financijskog plana. Vlada RH utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija koji podnosi Hrvatskom saboru. Izmjene i dopune proračuna provode se po postupku za donošenje proračuna i projekcija. Prema odredbama članka 26. Zakona o proračunu, upute za izradu prijedloga državnog proračuna sadrže osnovne ekonomske pokazatelje iz smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje te način izrade i rokove za izradu državnog proračuna. Prema navedenim uputama, Ministarstvo financija postavlja kontrolu na limit ukupnih rashoda utvrđenih smjernicama Vlade RH po razdjelima državnog proračuna za određene izvore financiranja - Opći prihodi i primici, Doprinosi i Namjenski primici.

Nositelji razdjela dužni su sastaviti uputu i dodijeliti utvrđene limite za te izvore financiranja proračunskim korisnicima u svojoj nadležnosti, uključujući i treću razinu proračunskih korisnika te sastaviti usklađeni prijedlog financijskog plana.

Obavljanjem revizija pojedinih proračunskih korisnika državnog proračuna, Državni ured za reviziju je uočio da financijski planovi koje su usvojila njihova nadležna tijela ne odgovaraju podacima iz financijskih planova koji su uključeni u državni proračun. S obzirom na to da je odredbom članka 16. stavka 3. Zakona o proračunu propisano da se posebni dio proračuna sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika, proračunski korisnici državnog proračuna bi trebali uskladiti svoj financijski plan s planom koji je uključen u državni proračun. U Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna za razdoblje 2018. - 2020., Ministarstvo financija je naglasilo da se kod izrade financijskog plana rashodi iskazuju po gotovinskom načelu te da usvojeni financijski planovi trebaju odgovarati podacima u državnom proračunu. Isto je navedeno i u Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna za razdoblje 2019. - 2021. U navedenim Uputama također je dodano da se u financijske planove proračunskih korisnika uključuju i neutrošena namjenska i vlastita sredstva ostvarena prethodnih godina te da se planiraju rashodi koji će se tim sredstvima financirati, a nakon što Hrvatski sabor usvoji državni proračun, proračunski korisnici državnog proračuna financijski plan trebaju objaviti na svojim mrežnim stranicama.

Odredbom članka 27. Zakona o proračunu, propisano je da Ministarstvo financija na osnovi smjernica Vlade RH i uputa za izradu prijedloga državnog proračuna, sastavlja upute za izradu proračuna lokalnih jedinica. Upute za izradu prijedloga državnog proračuna i upute za izradu proračuna lokalnih jedinica sastavljaju se na temelju Zakona o proračunu, a pojedine aktivnosti u vezi s izradom financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih korisnika lokalnih proračuna, uputama su različito uređene. Uputama za izradu proračuna lokalnih jedinica nije određena primjena gotovinskog načela, a višak prihoda uključuje se u financijske planove od 2014. Prema navedenim uputama, izmjenama i dopunama financijskog plana proračunskih korisnika lokalnih jedinica nije moguće pristupiti bez suglasnosti nadležne lokalne jedinice kada se radi o financiranju iz prihoda i primitaka od nadležnog proračuna, a promjene u financijskom planu u vezi s vlastitim i namjenskim prihodima moguće je urediti na različite načine o čemu su lokalne jedinice dužne izraditi proceduru.

Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna nije određeno u kojim slučajevima se donose izmjene i dopune financijskog plana proračunskih korisnika državnog proračuna.

Državni ured za reviziju je mišljenja da područje sastavljanja i donošenja financijskih planova proračunskih korisnika nije dovoljno normativno uređeno.

Elementi uputa za izradu prijedloga državnog proračuna u vezi s primjenom gotovinskog načela pri sastavljanju financijskog plana proračunskih korisnika državnog proračuna, jednakosti njihovih usvojenih financijskih planova s podacima u državnom proračunu, uključivanjem neutrošenih vlastitih i namjenskih sredstava iz ranijih godina u financijski plan, mogućnosti izmjena i dopuna financijskog plana proračunskih korisnika te u vezi s objavom financijskog plana i izvršenja financijskog plana, općenito su važni za financijske planove proračunskih korisnika, pa te odredbe treba uključiti u Zakon o proračunu, a ne ih određivati uputama.

Državni ured za reviziju predlaže Zakonom o proračunu detaljnije urediti aktivnosti koje se odnose na sastavljanje, donošenje i objavu financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih korisnika proračuna lokalnih jedinica te na praćenje izvršenja financijskih planova.

Prema uputama za izradu prijedloga državnog proračuna, planiranje rashoda i izdataka prema programskoj klasifikaciji, drugačije je za proračunske korisnike državnog proračuna koji su izuzeti od uplate vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun od postupaka za druge proračunske korisnike, u dijelu u kojem se prihodi i primici te rashodi i izdaci ne izvršavaju putem državnog proračuna. U navedenim uputama je određeno da za proračunske korisnike izuzete od uplate vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun, nadležna ministarstva otvaraju isključivo jednu aktivnost za rashode i izdatke koji se financiraju iz tih prihoda i primitaka. Određeno je da se u okviru te aktivnosti planiraju samo rashodi i izdaci koji se izvršavaju iz vlastitih i namjenskih izvora, dok se rashodi i izdaci koji se izvršavaju iz drugih izvora, kao i oni koji se plaćaju putem računa državne riznice planiraju na drugim aktivnostima proračunskih korisnika. U uputama je navedeno da proračunski korisnici mogu imati dvije aktivnosti istog naziva, ali u nazivu aktivnosti vezanoj uz rashode i izdatke koji se financiraju iz vlastitih i namjenskih izvora treba dodati da se radi o ostalim izvorima financiranja. Navedene odredbe uputa nisu dovoljno jasne te ostavljaju prostor za njihovu različitu primjenu u praksi. Uputama nije jasno određeno može li proračunski korisnik imati samo dvije aktivnosti istog naziva s tim da je uz jednu istaknuto da se radi o ostalim izvorima financiranja, ili više takvih aktivnosti. Također nije jasno treba li u nazivu onih aktivnosti koje se financiraju samo iz ostalih izvora financiranja, ako se sredstva ne isplaćuju putem proračuna, istaknuti da se radi o ostalim izvorima financiranja. Naznaka „ostali izvori financiranja“ koju prema uputi treba dodati uz naziv određene aktivnosti također nije dobro određena. Navedena naznaka bi trebala upućivati na to da se radi o rashodima i izdacima za koje plaćanja nisu obavljana s računa državnog proračuna, nego s računa proračunskih korisnika.

Zbog nejasnih uputa, pri planiranju rashoda i izdataka proračunskih korisnika koji su izuzeti od uplate vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun, nije jednako postupano.

Rashodi i izdaci koji se plaćaju s računa proračunskih korisnika za pojedine proračunske korisnike su planirani u okviru jedne ili više zasebnih aktivnosti uz naznaku „ostali izvori financiranja“, dok su za pojedine rashode i izdatke koji se plaćaju putem računa državnog proračuna i putem računa proračunskih korisnika (proračunski korisnici u socijalnoj skrbi i pravosuđu), planirani unutar iste aktivnosti.

Državni ured za reviziju predlaže sastavljati jasnije upute za izradu prijedloga državnog proračuna u vezi s planiranjem prihoda i rashoda koji se ne izvršavaju putem računa državnog proračuna nego putem računa proračunskih korisnika.

Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna, proračunskim korisnicima je objašnjeno na koji način trebaju planirati prijenose sredstava drugim proračunskim korisnicima iz nadležnosti istog proračuna. Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prijenosi sredstava koje iznimno proračunski korisnici daju ili primaju od drugih proračunskih korisnika u nadležnosti istog proračuna na temelju propisa ili natječaja, a uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija (za proračunske korisnike državnog proračuna), evidentiraju se u okviru podskupina 369 i 639 - Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna. Proračunski korisnik koji daje sredstva evidentira ih u okviru podskupine rashoda 369, a proračunski korisnik koji prima sredstva u okviru podskupine prihoda 639. Prema Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna, navedene podskupine računa se koriste ukoliko se ne radi o prihodima ostvarenim na tržištu. Proračunski korisnik treba obrazložiti na temelju čega planira prenijeti sredstva drugom proračunskom korisniku, a Ministarstvo financija daje suglasnost za prijenos omogućavanjem unosa planiranih prijenosa u sustav za izradu plana državnog proračuna. Za prijenos sredstava EU, suglasnost nije potrebna.

Za iznos prijenosa sredstava između proračunskih korisnika, prihodi i rashodi su u državnom proračunu iskazani u većem iznosu od stvarnog jer se ista sredstva iskazuju u okviru dva proračunska korisnika. Ukoliko proračunski korisnici državnog proračuna pravilno planiraju međusobne prijenose sredstava, ukupno planirani rashodi u okviru podskupine 369, trebaju biti jednaki ukupno planiranim prihodima u okviru podskupine 639. Državnim proračunom za 2018., rashodi u okviru podskupine 369 planirani su ukupno u iznosu 715.839.046,00 kn, a prihodi u okviru podskupine 639 u iznosu 105.580.260,00 kn. Razlika između planiranih rashoda i prihoda u vezi s prijenosima sredstava između proračunskih korisnika je znatna, što upućuje na činjenicu da pojedini proračunski korisnici navedene prijenose nisu pravilno planirali. Najvećim dijelom se to odnosi na proračunske korisnike koji sredstva primaju.

Pravilnim planiranjem i evidentiranjem prijenosa proračunskih sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna, u državnom proračunu i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, podaci o iznosu za koji su uvećana proračunska sredstva na temelju prijenosa sredstava između proračunskih korisnika, bili bi točniji. Nepravilnosti u vezi s planiranjem i evidentiranjem prijenosa sredstava između proračunskih korisnika, utječu i na točnost podataka iskazanih u financijskim izvještajima proračunskih korisnika i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Pravilno iskazivanje prijenosa sredstava između proračunskih korisnika u financijskim izvještajima je važno, jer pri konsolidaciji financijskih izvještaja državnog proračuna, prihode i rashode u vezi s navedenim prijenosima treba eliminirati.

Državni ured za reviziju predlaže ojačati sustave kontrola u pripremi državnog proračuna u vezi s planiranjem međusobnih prijenosa sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna.

U Godišnjem izvještaju za 2018. prijenosi sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna iskazani su u okviru rashoda u iznosu 659.023.541,00 kn, a u okviru prihoda u iznosu 558.372.054,00 kn, što je za 100.651.487,00 kn manje. Navedeno upućuje na činjenicu da pojedini proračunski korisnici navedene prijenose nisu pravilno evidentirali, što utječe na strukturu iskazanih prihoda i rashoda državnog proračuna.

S obzirom na to da su prijenosi sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna znatni te da se za iznos navedenih prijenosa prihodi i rashodi planiraju u državnom proračunu i iskazuju u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna u iznosu većem od stvarnog, Državni ured za reviziju predlaže razmotriti mogućnosti da se navedeni prijenosi sredstava planiraju i iskazuju na način koji neće uvećavati iznos planiranih i iskazanih ukupnih prihoda i rashoda državnog proračuna.

Proračunski korisnici državnog proračuna treće razine su ustanove u zdravstvu, muzeji, kazališta i druge ustanove u kulturi, nacionalni parkovi i parkovi prirode, sudovi, zatvori, centri za socijalnu skrb, sveučilišta, fakulteti, visoke škole, veleučilišta, javni instituti i drugi. Zbog velikog broja navedenih proračunskih korisnika, planirani rashodi i izdaci za pojedine nisu iskazani u državnom proračunu pojedinačno po korisniku, nego u okviru zajedničkih proračunskih glava. Ministarstvo financija nema podataka o pojedinačnim financijskim planovima i izvršenju planova proračunskih korisnika uključenih u zajedničke proračunske glave. Navedenim podacima raspolaže nadležno ministarstvo koje sudjeluje u izradi i usklađivanju njihovih financijskih planova. S obzirom na to da ne raspolaže navedenim podacima, Ministarstvo financija nema mogućnosti niti provoditi određene kontrole u vezi s financijskim planovima tih proračunskih korisnika.

Podaci o planiranim rashodima i izdacima zajedničkih proračunskih glava, trebali bi odgovarati zbroju podataka iz financijskih planova proračunskih korisnika koji su uključeni u te zajedničke proračunske glave, a u pojedinim slučajevima ne odgovaraju jer sredstva za neke aktivnosti nisu planirana po pojedinom proračunskom korisniku, nego ukupno. Prema podacima dobivenim od nadležnih ministarstava, izvršenje financijskih planova za pojedine proračunske korisnike uključene u zajedničke proračunske glave, znatno odstupa od plana. Kako bi uspostavilo odgovarajuće kontrolne aktivnosti, nadležno ministarstvo treba raspolagati podacima o financijskom planu i izvršenju plana za svakog proračunskog korisnika uključenog u zajedničku proračunsku glavu. Ministarstvo financija treba imati uvid u podatke na temelju kojih se planiraju rashodi i izdaci zajedničkih proračunskih glava.

Državni ured za reviziju je mišljenja da nadležna ministarstva u okviru kojih su zajedničke proračunske glave trebaju uspostaviti sustav kojim će osigurati da prijedlog financijskog plana zajedničke proračunske glave bude sastavljen na temelju prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika unutar te proračunske glave.

Državni ured za reviziju predlaže da Ministarstvo financija uputama za izradu prijedloga državnog proračuna propiše način na koji nadležna ministarstva trebaju osigurati Ministarstvu financija dokaz da financijski plan zajedničke proračunske glave odgovara zbroju pojedinačnih financijskih planova proračunskih korisnika unutar te glave.

U okviru razdjela Ministarstva znanosti i obrazovanja, za 2018. su planirana sredstva u iznosu 16.368.079.179,00 kn za financiranje poslovanja proračunskih korisnika raspoređenih u 5 proračunskih glava. U okviru proračunske glave 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja, prema programskoj klasifikaciji planirana su i sredstva koja se za određene namjene iz proračuna doznachavaju proračunskim korisnicima koji su uključeni u druge proračunske glave unutar razdjela - 08006 Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj i 08008 Javni instituti u Republici Hrvatskoj. Navedeno se odnosi na aktivnosti: Ugovorno financiranje znanstvene djelatnosti, Program usavršavanja znanstvenih novaka, Izdavanje domaćih znanstvenih časopisa, Europski znanstveni projekti i međunarodna suradnja te Izdavanje znanstvenih knjiga i udžbenika. Navedena sredstva su trebala biti planirana u okviru proračunskih glava na koje se odnose.

Također, u okviru proračunskih glava 08006 Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj i 08008 Javni instituti u Republici Hrvatskoj, u okviru određenih aktivnosti planirana su sredstva za stipendije studenata slabijeg socio-ekonomskog statusa, sredstva za određene ustanove te troškove geoloških ispita. Navedena sredstva doznachavaju se putem Ministarstva, a ne putem sveučilišta i instituta, te su trebala biti planirana u okviru proračunske glave 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja. S obzirom na to da se u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna rashodi i izdaci iskazuju na način na koji su planirani, rashodi u okviru razdjela Ministarstvo znanosti i obrazovanja koji nisu pravilno planirani, utjecali su na točnost i realnost pojedinih podataka iskazanih u Godišnjem izvještaju za 2018. Postupajući prema dopisu Ministarstva financija iz svibnja 2018., Ministarstvo znanosti i obrazovanja je veći dio navedenih nepravilnosti ispravilo pri sastavljanju financijskih planova proračunskih korisnika iz svog razdjela za 2019., te su u Državnom proračunu za 2019. rashodi unutar razdjela Ministarstva znanosti i obrazovanja, prema programskoj klasifikaciji, pravilnije planirani.

Iako je financijski plan za 2019. za proračunsku glavu 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja pravilnije sastavljen, i nadalje su prisutne određene nepravilnosti. U okviru navedene proračunske glave, državnim proračunom se planiraju sredstva za financiranje rashoda za bruto plaće, doprinose i ostale rashode za zaposlenike osnovnih i srednjih škola, a većina tih škola su proračunski korisnici proračuna lokalnih jedinica.

Sredstva za navedene namjene planiraju se prema ekonomskoj klasifikaciji u okviru rashoda za zaposlene, u okviru kojih se planiraju rashodi za zaposlenike navedenog Ministarstva. S obzirom da se tu radi najvećim dijelom o pomoćima proračunskim korisnicima drugih proračuna, a manjim dijelom o donacijama ili subvencijama, ovisno o tome kojoj vrsti subjekata škola pripada, navedeni način planiranja nije u skladu s propisanom ekonomskom klasifikacijom. Prema odredbama članka 21. Zakona o proračunu, rashodi se financijskim planom iskazuju prema proračunskim klasifikacijama, od kojih je jedna ekonomska klasifikacija. Odredbom članka 15. stavka 3. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, propisano je da računi ekonomske klasifikacije odgovaraju računima Računskog plana za proračunsko računovodstvo.

Nepravilno planiranje sredstava za financiranje rashoda za zaposlenike osnovnih i srednjih škola, utjecalo je na točnost i realnost podataka o rashodima iskazanim prema ekonomskoj klasifikaciji u Godišnjem izvještaju za 2018.

U okviru proračunske glave 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja, iskazani rashodi za zaposlene sadrže i rashode koji se odnose na zaposlenike osnovnih i srednjih škola ukupno u iznosu 7.605.765.713,00 kn, od čega se na program Osnovnoškolsko obrazovanje odnosi 4.877.987.951,00 kn, a na program Srednjoškolsko obrazovanje 2.727.777.762,00 kn.

Zbog nepravilnog planiranja, rashodi za zaposlene proračunskih korisnika državnog proračuna iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2018. u većem iznosu, a rashodi za pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna, tekuće donacije ili subvencije, u manjem iznosu za 7.605.765.713,00 kn.

Prema uputi Ministarstva financija, u financijskim izvještajima Ministarstva znanosti i obrazovanja, transferi sredstava za bruto plaće, doprinose i ostale rashode za zaposlenike osnovnih i srednjih škola, iskazuju se na propisani način - u okviru rashoda za pomoći, subvencije ili donacije.

Državni ured za reviziju nalaže sredstva za financiranje rashoda u vezi sa zaposlenicima osnovnih i srednjih škola, planirati državnim proračunom prema ekonomskoj klasifikaciji u okviru proračunske glave 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja, na odgovarajućim računima Računskog plana za proračunsko računovodstvo, u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama.

U okviru izdataka za dane zajmove trgovačkim društvima i obrtnicima izvan javnog sektora, planirani su i izvršeni izdaci za financiranje aktivnosti Osiguranje izvoza - Garantni fond, u iznosu 10.000.000,00 kn. Sredstva za financiranje navedene aktivnosti isplaćuju se HBOR-u za obavljanje poslova osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, koji 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 dospijeca odštete, razliku iznosa uplatiti HBOR-u. Od 2014. do konca 2018., iz državnog proračuna je za financiranje navedene aktivnosti isplaćeno ukupno 140.000.000,00 kn. S obzirom na navedenu namjenu sredstava za financiranje aktivnosti Osiguranje izvoza - Garantni fond, navedena sredstva treba planirati i iskazivati u okviru rashoda, a ne u okviru izdataka.

Državni ured za reviziju predlaže sredstva za financiranje aktivnosti Osiguranje izvoza - Garantni fond planirati i iskazivati u okviru rashoda.

- Klasificiranje prihoda od trošarina prema izvorima financiranja

Odredbama Zakona o proračunu propisano je da se prihodi, primici, rashodi i izdaci proračuna i financijskog plana, iskazuju prema proračunskim klasifikacijama. Sadržaj i primjenu proračunskih klasifikacija propisuje Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, kojim je propisano šest proračunskih klasifikacija, a jedna od njih su izvori financiranja.

Prema navedenom Pravilniku, proračunska klasifikacija izvori financiranja, sadrži prihode i primitke iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci za određene namjene. Izvori financiranja su raspoređeni u osam razreda koji, između ostalih, uključuju Opće prihode i primitke te Prihode za posebne namjene.

Prema odredbama članka 18. točke 1. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, izvor financiranja Opći prihodi i primici uključuje prihode koji se ostvaruju na temelju posebnih propisa u kojima za prikupljene prihode nije određena namjena korištenja, a to su: prihodi od poreza, prihodi od financijske imovine, prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihodi državne uprave, prihodi od kazni te primici od financijske imovine i zaduživanja za koje nije određena namjena korištenja. Prema odredbi članka 18. točke 4. navedenog Pravilnika, u izvor financiranja Prihodi za posebne namjene uključuju se prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada Republike Hrvatske.

Na temelju odredaba Zakona o trošarinama (Narodne novine 22/13, 32/13, 81/13, 100/15, 120/15, 115/16 i 106/18), naplaćuju se prihodi od trošarina na alkohol i alkoholna pića, duhanske prerađevine, energente i električnu energiju. Navedenim Zakonom tim prihodima nije određena namjena, a u državnom proračunu se u cijelosti raspoređuju u izvor financiranja Opći prihodi i primici.

Za dio prihoda od trošarina na energente, koji se odnose na naknadu u cijeni goriva, namjena je propisana odredbama Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14) i Zakona o željeznici (Narodne novine 94/13, 148/13 i 73/17). Za dio prihoda od trošarina na duhanske proizvode, namjena je propisana odredbama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 80/13 i 137/13).

Odredbom članka 91. stavka 2. Zakona o cestama, propisano je da se iz naplaćenih trošarina na određene energente, iz državnog proračuna uplaćuje naknada za financiranje građenja i održavanja javnih cesta u iznosu 0,80 kn po litri na račun društva Hrvatske ceste d.o.o., te u iznosu 0,20 kn po litri na račun društva Hrvatske autoceste d.o.o. Odredbom članka 21. a stavka 2. Zakona o željeznici, propisano je da se naknada za financiranje željezničke infrastrukture u iznosu 0,20 kn po litri naplaćene trošarine na određene energente, uplaćuje upravitelju infrastrukture, najviše do iznosa koji je za tu namjenu osiguran u državnom proračunu. Isto propisuje i Zakon o željeznici (Narodne novine 32/19), koji je donesen u travnju 2019.

S korištenjem naplaćene naknade u cijeni goriva se ne postupa jednako, jer se naknada namijenjena za ceste isplaćuje nadležnim društvima u cijelosti, a naknada namijenjena za željeznice do planiranog iznosa. Razlika između planiranih i naplaćenih sredstva namijenjenih za ceste za prethodnu godinu, isplaćuje se nadležnim društvima početkom sljedeće godine, nakon obračuna Carinske uprave. Prema obračunu Carinske uprave, naknada u cijeni goriva namijenjena za ceste i željeznice, naplaćena je u 2018. u iznosu 3.101.611.094,00 kn, a prema propisima namijenjena je društvima Hrvatske ceste d.o.o. i Hrvatske autoceste d.o.o. ukupno u iznosu 2.584.675.912,00 kn, a društvu HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 516.935.182,00 kn.

Društvima nadležnim za ceste u cijelosti je doznačen naplaćeni iznos naknade namijenjen za ceste, od čega je u 2018. doznačeno 2.352.111.487,00 kn, a 232.564.425,00 kn doznačeno im je početkom 2019. Naplaćena sredstva namijenjena za željeznice doznačena su nadležnom društvu u 2018. u iznosu 481.862.000,00 kn, a više naplaćena sredstva u iznosu 35.073.182,00 kn nisu doznačena. Od naplaćenih sredstva namijenjenih za željeznice u 2017., navedenom društvu nije doznačeno 29.566.320,00 kn.

U tijeku su aktivnosti u vezi s izmjenama i dopunama Zakona o cestama, prema kojima se i isplata sredstava od naknade u cijeni goriva namijenjene za ceste planira ograničiti do iznosa planiranog za tu namjenu u državnom proračunu.

Prema odredbama članka 72. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, 32,0 % posebnog poreza na duhanske prerađevine prihod je obveznog zdravstvenog osiguranja, a sredstva treba doznačavati HZZO-u do petog dana u mjesecu za prethodni mjesec. U 2018. su naplaćeni prihodi od trošarina na duhanske proizvode u iznosu 4.813.786.681,00 kn, a prema navedenim propisima prihod HZZO-a je 32,0 % naplaćenih sredstava što iznosi 1.540.411.738,00 kn. Navedena sredstva planiraju se i isplaćuju HZZO-u u okviru ukupno planiranih sredstava za transfere HZZO-u na temelju odredaba članaka 72. i 82. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, pa nije vidljivo je li propisani dio naplaćene trošarine na duhanske proizvode u cijelosti doznačen HZZO-u.

Prihodi od trošarina namijenjeni za financiranje građenja i održavanja javnih cesta i financiranje željezničke infrastrukture te dijela trošarina na duhanske proizvode koje su prihod HZZO-a, u državnom proračunu se u cijelosti raspoređuju u izvor financiranja Opći prihodi i primici.

Odredbe propisa u vezi s korištenjem i određivanjem izvora financiranja za prihode od trošarina namijenjene za financiranje građenja i održavanja javnih cesta i financiranje željezničke infrastrukture te trošarina na duhanske proizvode, nisu usklađene. Prema odredbi članka 18. točke 1. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, prihodi od navedenih trošarina su porezni prihodi koji se prikupljaju na temelju propisa kojima nije određena njihova namjena, pa se raspoređuju u izvor financiranja Opći prihodi i primici, a prema odredbi članka 18. točke 4. navedenog Pravilnika navedeni prihodi se raspoređuju u izvor financiranja Prihodi za posebne namjene jer su im namjena i korištenje utvrđeni posebnim zakonima.

Pravilno raspoređivanje prihoda u odgovarajući izvor financiranja je važno, s obzirom na to da način njihovog korištenja ovisi o tome u koji su izvor raspoređeni. Prema odredbama Zakona o proračunu, namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini, prenose se u proračun za tekuću godinu, a rashodi njima financirani mogu se izvršavati iznad planiranih iznosa, do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava. Rashodi financirani iz izvora Opći prihodi i primici, mogu se izvršavati do planiranog iznosa.

Državni ured za reviziju predlaže poduzeti aktivnosti kako bi se uskladile odredbe propisa u vezi s korištenjem i određivanjem izvora financiranja za prihode od trošarina namijenjene za financiranje građenja i održavanja javnih cesta i financiranje željezničke infrastrukture te prihode od trošarina na duhanske proizvode.

- Izvršavanje državnog proračuna

Odredbama članka 20. Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2018. godinu, propisano je da se doprinosi za mirovinsko i obvezno zdravstveno osiguranje koji su uplaćeni za osiguranike prema članku 23. Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara (Narodne novine 44/01, 90/05, 80/08, 38/09 i 148/13), vraćaju poslodavcima sa sjedištem, odnosno prebivalištem na području Grada Vukovara, Iloka, Lovasa i Tovarnika, na teret tih doprinosa. Propisano je da poslodavci zahtjev za povrat doprinosa podnose HZMO-u i HZZO-u.

Zakonom o obnovi i razvoju Grada Vukovara određene su poticajne mjere za ubrzanu obnovu i razvoj, te posebne poticajne mjere za obavljanje gospodarskih aktivnosti pravnih i fizičkih osoba. Odredbe članka 23. navedenog Zakona propisuju da će poslodavcima sa sjedištem, odnosno prebivalištem na području Grada Vukovara koji su obveznici plaćanja doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, kada obavljaju poslovnu djelatnost, Vlada RH na temelju podnesenog zahtjeva refundirati 50,0 % iznosa plaćenih doprinosa za određene kategorije osiguranika.

Prema navedenim odredbama, povrat dijela uplaćenih doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje je poticajna mjera za obavljanje gospodarskih aktivnosti. Rashodi za navedenu poticajnu mjeru u vezi s povratom dijela doprinosa za mirovinsko osiguranje, nisu planirani državnim proračunom niti su iskazani u okviru Godišnjeg izvještaja za 2018. Poslodavcima su u 2018. vraćena, odnosno refundirana sredstva doprinosa za mirovinsko osiguranje u iznosu 17.805.293,00 kn, a prema odredbama Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2018. godinu, evidentirana su kao umanjene prihoda od doprinosa. Zbog spomenute odredbe Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2018. godinu, prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje i rashodi za potpore, iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2018. u manjem iznosu za 17.805.293,00 kn.

Sredstva koja se odnose na refundaciju dijela doprinosa za zdravstveno osiguranje, isplaćena su poslodavcima u 2018. u iznosu 15.413.159,00 kn, a evidentirana su u poslovnim knjigama izvanproračunskog korisnika HZZO-a, također kao umanjene prihoda od doprinosa.

Način na koji je Zakonom o izvršavanju državnog proračuna za 2018. godinu propisano postupanje u vezi s isplatom potpora poslodavcima na području Vukovara, nije pravilan niti transparentan.

Prema odredbama članka 151. Zakona o mirovinskom osiguranju (Narodne novine 157/13, 33/15, 120/16, 18/18 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 62/18 i 115/18), doprinosi za obvezno mirovinsko osiguranje su prihodi mirovinskog osiguranja. Vrste rashoda mirovinskog osiguranja propisane su odredbama članka 152. navedenog Zakona i ne uključuju poticaje gospodarstvu. Prema odredbama članka 72. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje su prihodi obveznoga zdravstvenog osiguranja. Vrste izdataka obveznoga zdravstvenog osiguranja propisane su odredbama članka 73. navedenog Zakona i također ne uključuju poticaje gospodarstvu.

Državni ured za reviziju je mišljenja da doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje nisu namijenjeni za poticanje gospodarstva nego za financiranje propisanih prava osiguranika mirovinskog i zdravstvenog osiguranja.

Također, mišljenja je da potpore gospodarstvu propisane Zakonom o obnovi i razvoju Grada Vukovara treba financirati iz izvora financiranja Opći prihodi i primici, a ne iz izvora financiranja Doprinosi.

Državni ured za reviziju nalaže zakonima o izvršavanju državnog proračuna na pravilan i transparentan način uređivati evidentiranje dodijeljenih potpora gospodarstvu koje propisuje Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara te ih planirati državnim proračunom u okviru rashoda za određene aktivnosti.

U skladu s Uputom Izvršavanje državnog proračuna, ovrhe koje terete račun državnog proračuna kao i naknade za provedbu ovrha izvršavaju se na teret Proračunske zalihe. Proračunski korisnici su dužni sredstva za ovrhe i sudske sporove planirati u okviru svog financijskog plana. Financijska agencija (dalje u tekstu: FINA) proračunskim korisnicima mjesečno šalje izvještaj o ovrhama provedenim na teret proračunske zalihe. Po primitku izvještaja, proračunski korisnici su dužni ovrhe i naknade iz svoje nadležnosti u roku 14 dana nalogom za preknjiženje preknjižiti s pozicije Proračunske zalihe Ministarstva financija na pozicije unutar svojeg financijskog plana.

Iz državnog proračuna su u 2018. isplaćena sredstva na temelju ovrha koja su teretila proračunsku zalihu ukupno u iznosu 130.141.734,00 kn. Na pozicije proračunskih korisnika preknjiženo je 122.831.999,00 kn, te proračunsku zalihu terete ovrhe u iznosu 7.309.735,00 kn. Do ovrha sredstava s računa državnog proračuna dolazi iz razloga što pojedini proračunski korisnici obveze po pravomoćnoj sudskoj presudi ili arbitraži, ne plaćaju u roku određenom za dobrovoljno ispunjenje obveze. Ovrhe sredstava s računa se uglavnom provode nakon dužeg razdoblja od pravomoćnosti presude, zbog čega dolazi do znatnih dodatnih troškova s obzirom na to da se pri ovrhama, osim iznosa navedenog u sudskom rješenju, plaćaju i zakonske zatezne kamate za razdoblje nakon isteka roka određenog za dobrovoljno ispunjenje obveze, kao i troškovi ovršnog postupka. Ministarstvo financija nema podatke o tome koliko se od ovršenih sredstava odnosi na zatezne kamate za razdoblje nakon isteka roka za dobrovoljno ispunjenje obveze i na troškove ovršnog postupka, jer FINA ne dostavlja zasebno te podatke. Prema odredbi članka 11. Zakona o proračunu, proračunska sredstva moraju se koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Ministarstvo financija treba ojačati kontrolne aktivnosti nad proračunskim korisnicima u cilju podmirenja obveza po sudskim rješenjima u roku određenom za dobrovoljno ispunjenje obveza, kako bi se izbjegli dodatni rashodi za kamate i naknade za ovrhe.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija naložiti proračunskim korisnicima da plaćanja po pravomoćnim sudskim presudama obavljaju u roku koji je određen presudom, kako bi se izbjegli dodatni rashodi za kamate i naknade za ovrhe. Također, predlaže naložiti proračunskim korisnicima da za svaku ovrhu dostave obrazloženje u kojem će biti navedeni razlozi zašto obveza po presudi nije plaćena bez postupka prisilne naplate.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2018., osigurana su sredstva za pomoć HZZO-u u iznosu 100.000.000,00 kn, za podmirenje dijela njegovih obveza u vezi s naknadama za bolovanja, ozljede na radu i profesionalne bolesti. Rashodi za navedenu pomoć izvršeni su u navedenom iznosu, prijebojem navedene obveze za pomoći HZZO-u s potraživanjima od HZZO-a. Prema podacima HZZO-a iz prosinca 2018., obveze prema proračunskim korisnicima državnog proračuna za naknade bolovanja iznad 42 dana, bolovanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti, koje su dospijevale do konca 2018., iznosile su prije prijeboja 170.327.803,00 kn. Preostale obveze nakon prijeboja u iznosu 70.327.803,00 kn, HZZO je podmirio uplatom sredstava na račun državnog proračuna.

Pri isplati plaća zaposlenicima proračunskih korisnika državnog proračuna, iz sredstava državnog proračuna isplaćuju se i naknade za bolovanje duže od 42 dana te naknade za ozljede na radu i profesionalne bolesti, koje im je dužan isplatiti HZZO. Isplata naknada za bolovanja dulja od 42 dana ne evidentira se u poslovnim knjigama proračunskih korisnika i Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru rashoda, nego u okviru potraživanja od HZZO-a. Naknade za ozljede na radu i profesionalne bolesti HZZO odobrava naknadno, pa se isplate navedenih naknada evidentiraju u okviru rashoda za zaposlene. Nakon što HZZO prizna navedene ozljede, na temelju naloga proračunskih korisnika, u Državnoj riznici se provodi preknjiženje kojim se umanjuju rashodi za zaposlene i evidentiraju potraživanja od HZZO-a za iznos priznatih naknada. Iako proračunski korisnici za postupanje u vezi s naknadama za bolovanja, ozljede na radu i profesionalne bolesti, dobivaju upute od Ministarstva financija, oni u pojedinim slučajevima ne ispostavljaju potrebne naloge za preknjiženje ili ih ne ispostavljaju pravodobno. Zbog nepravilnog postupanja proračunskih korisnika, u glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirana su znatno manja potraživanja od HZZO-a za navedene naknade nego su u poslovnim knjigama HZZO-a evidentirane obveze, zbog čega Ministarstvo financija ima dodatne poslove u vezi s usklađivanjem tih podataka.

Događa se da proračunski korisnici za pojedine isplate navedenih naknada, zahtjeve za nadoknadu sredstava nisu niti dostavili HZZO-u. U tim slučajevima isplata naknade tereti sredstva državnog proračuna.

Proračunski korisnici tijekom godine ne poduzimaju mjere za naplatu potraživanja od HZZO-a za isplaćene naknade za bolovanja iznad 42 dana, bolovanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti, te HZZO svoje obveze prema državnom proračunu ne podmiruje pravodobno.

Državni ured za reviziju je mišljenja da pomoći HZZO-u za podmirenje naknada za bolovanja iznad 42 dana, bolovanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti nisu opravdane. Navedene naknade za bolovanja HZZO bi trebao financirati iz doprinosa, a ne pomoćima iz državnog proračuna. Kao što je HZZO dužan podmirivati obveze za navedene naknade drugim pravnim osobama, tako ih je dužan podmirivati i proračunskim korisnicima državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija da proračunskim korisnicima državnog proračuna naloži pravodobno poduzimanje mjera za naplatu potraživanja od HZZO-a u vezi s naknadama za bolovanja iznad 42 dana te bolovanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti.

Državni ured za reviziju predlaže uspostaviti bolje sustave kontrola u vezi s pravilnim evidentiranjem naknade za bolovanja iznad 42 dana, bolovanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti te kontrole u vezi s potpunim i pravodobnim ispostavljanjem zahtjeva proračunskih korisnika HZZO-u za nadoknadu navedenih naknada.

1.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz koji se odnosi na pripremu i izvršavanje državnog proračuna.*

Navodi da će opći dio prijedloga Državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2020. - 2022. sadržavati i podatke o ukupno planiranim rashodima raspoređenim, osim prema ekonomskoj klasifikaciji, i prema izvorima financiranja te funkcijskoj klasifikaciji. Također navodi da će se sredstva za financiranje rashoda u vezi sa zaposlenicima osnovnih i srednjih škola planirati prema ekonomskoj klasifikaciji na odgovarajućim računima Računskog plana za proračunsko računovodstvo.

Nadalje, Ministarstvo financija navodi da će novim prijedlogom Zakona o proračunu na jedinstven način urediti ovlasti čelnika proračunskih korisnika u vezi s raspolaganjem, odnosno otuđivanjem nefinancijske imovine. Također, navodi da će detaljnije urediti aktivnosti koje se odnose na sastavljanje, donošenje i objavu financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih korisnika proračuna lokalnih jedinica te na praćenje izvršenja financijskih planova.

U vezi s potporama gospodarstvu koje propisuje Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara, Ministarstvo financija navodi da će ih planirati državnim proračunom u okviru rashoda.

2. Računovodstveni okvir i izvještavanje

2.1. Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika propisano je odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i uputama Ministarstva financija. Obveza sastavljanja financijskih izvještaja proračuna i proračunskih korisnika, propisana je odredbama članka 105., a obveza sastavljanja konsolidiranih financijskih izvještaja odredbama članka 107. Zakona o proračunu. Obveza sastavljanja izvještaja o izvršenju proračuna propisana je odredbama članka 108. Zakona o proračunu.

- Normativni okvir koji uređuje računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika te izvještavanje

Odredbama članka 20. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da se prihodi i rashodi iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja. Navedeno, između ostalog, podrazumijeva da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, a rashodi na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju.

Odredbama članka 98. Zakona o proračunu, propisano je, između ostalog, da se proračunsko računovodstvo temelji na međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor. Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (IPSAS) temelje se u pravilu na računovodstvenom načelu nastanka događaja. Nacionalni računovodstveni sustav koji se za proračun i proračunske korisnike trenutno primjenjuje u Republici Hrvatskoj, temelji se na modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, u skladu s odredbom članka 104. Zakona o proračunu.

Prema očitovanju Ministarstva financija, Republika Hrvatska kao i većina drugih država članica EU, primjenjuje vlastiti nacionalni računovodstveni okvir. S obzirom na to da je u tijeku razvoj novih računovodstvenih standarda javnog sektora EU (EPSAS) koji bi se također trebali temeljiti na obračunskoj osnovi, a za koje još nije donesena odluka o obveznom uvođenju, Ministarstvo financija smatra da je potrebno i nadalje nastaviti unapređivati nacionalni računovodstveni i izvještajni okvir.

Državni ured za reviziju nalaže uskladiti odredbe Zakona o proračunu u vezi s primjenom računovodstvenih načela u proračunskom računovodstvu.

Prema propisima o proračunskom računovodstvu, plaćanja po danim državnim jamstvima planiraju se državnim proračunom i iskazuju u izvještajima o izvršenju državnog proračuna u okviru izdataka. Za navedena plaćanja su u Računskom planu proračuna planirani zasebni analitički računi u okviru izdataka - dani zajmovi po protestiranim jamstvima. S obzirom na to da se iskazuju u okviru izdataka, plaćanja po danim državnim jamstvima nemaju utjecaj na visinu deficita državnog proračuna iskazanog prema nacionalnoj metodologiji. Prema metodologiji ESA 2010, plaćanja na temelju danih jamstava iskazuju se u okviru rashoda te utječu na visinu deficita.

Budući da se prema zaključenim ugovorima o davanju jamstava, plaćanja po jamstvima ne smatraju zajmovima, Državni ured za reviziju je u izvješću o reviziji za 2017. predložio izmijeniti Računski plan i navedena plaćanja evidentirati i iskazivati u okviru rashoda. Po preporuci još nije postupljeno. Iz državnog proračuna su u 2018. izvršena plaćanja na ime protestiranih državnih jamstava u iznosu 2.749.679.758,00 kn, koja nisu utjecala na iznos iskazanog deficita po nacionalnoj metodologiji, prema kojoj je deficit za 2018. iskazan u iznosu 191.530.270,00 kn. Prema metodologiji ESA 2010, deficit se izračunava drugačije nego prema nacionalnoj metodologiji te se podaci o deficitu razlikuju, a važan utjecaj na navedenu razliku, osim drugih čimbenika, imaju i plaćanja po danim jamstvima koja prema metodologiji ESA 2010. utječu na visinu deficita.

Državni ured za reviziju predlaže poduzeti aktivnosti radi približavanja nacionalne metodologije za izračun deficita, metodologiji ESA 2010., kako bi razlike između podataka o deficitu izračunanom prema navedenim metodologijama bile što manje.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, ostvarena sredstva pomoći od institucija i tijela EU i pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU, evidentiraju se kao obveza na osnovnom računu 23957 Obveze za EU predujmove, a priznaju se u prihode izvještajnog razdoblja razmjerno troškovima provedbe ugovorenih programa i projekata. Propisano je da se iznimno, sredstva pomoći od institucija i tijela EU i pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU, kojima se po metodi pojednostavljenih troškova financiraju programi i projekti, priznaju u prihode izvještajnog razdoblja u kojem su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti. Kada su se sredstva iz fondova EU počela povlačiti, taj način evidentiranja je bio prihvatljiv jer su znatna sredstva povučena u vidu predujmova. Ministarstvo financija je prihvatilo način evidentiranja prema kojem pomoći iz fondova EU imaju neutralan učinak na deficit u skladu sa statističkim izvještavanjem prema metodologiji ESA 2010. Ministarstvo financija je koncem 2016. i koncem 2017. za proračunske korisnike sastavilo upute za planiranje i računovodstveno evidentiranje prihoda i rashoda u vezi s sredstvima pomoći EU.

U godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, rashodi projekata koji se financiraju sredstvima pomoći EU u pravilu se iskazuju u visini isplaćenih sredstava korisnicima, a u tom iznosu se priznaju i prihodi od pomoći, te se istodobno u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentira smanjenje obveza za predujmove. Sredstva se iz državnog proračuna isplaćuju korisnicima na temelju računa za usluge i radove obavljene u okviru ugovorenih projekata, kao i u vidu predujma na koji imaju pravo prema zaključenim ugovorima o financiranju projekata. Navedene isplate se evidentiraju u okviru rashoda. Na temelju navedenih dokumenata, u određenim slučajevima, sredstva se isplaćuju korisnicima prije nego što su primljena iz fondova EU. U tim slučajevima, ne evidentira se prihod i smanjenje obveze za predujmove jer obveze nisu niti nastale, nego se evidentira prihod od pomoći EU i potraživanja za pomoći od EU.

Navedeni način na koji je uređeno evidentiranje prihoda i rashoda u vezi sa sredstvima pomoći EU, utječe na objektivnost podataka iskazanih u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna i financijskim izvještajima.

S obzirom na to da se i isplaćena sredstva predujma iskazuju kao rashod, u okviru iskazanih rashoda financiranih sredstvima pomoći EU, iskazani su dijelom i oni iznosi za koje usluge i radovi još nisu obavljeni, odnosno za koje rashodi projekata nisu nastali. Budući da se određena sredstva isplaćuju korisnicima prije nego su primljena iz fondova EU, u tim slučajevima iskazuje se prihod od pomoći EU, iako nije naplaćen. Također, u slučajevima isplate sredstava korisnicima prije nego su sredstva pomoći iz fondova EU primljena, isplata se financira iz izvora financiranja Opći prihodi i primici državnog proračuna, a rashod se evidentira i iskazuje da je financiran iz određenih izvora financiranja u okviru pomoći.

U financijskom izvještaju državnog proračuna, u Bilanci, potraživanja za pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, koja se odnose na potraživanja iz fondova EU (izvori financiranja 56 i 57), iskazana su u iznosu 2.473.551.800,00 kn, što upućuje na činjenicu da su rashodi i predujmovi ugovorenih projekata, u navedenom iznosu financirani sredstvima državnog proračuna. Obveze za primljene predujmove iz sredstava pomoći EU koja se odnose na ostale programe EU (izvor financiranja 51), iskazane su u okviru ostalih tekućih obveza u iznosu 180.029.245,00 kn.

S obzirom na drugačija pravila evidentiranja i iskazivanja prihoda i rashoda u vezi s pomoćima EU u odnosu na druge prihode i rashode, Državni ured za reviziju predlaže u Obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka državnog proračuna, uključiti i informacije o propisanom načinu iskazivanja navedenih prihoda i rashoda, podatke o potraživanjima iz fondova EU za isplaćena sredstva korisnicima te o obvezama za primljene predujmove iz fondova EU.

Obavljanjem revizija godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna te revizija proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, uočeno je da Ministarstvo financija i pojedini proračunski korisnici naplaćuju potraživanja i podmiruju obveze prijebojem međusobnih potraživanja i obveza s dužnicima, odnosno vjerovnicima. Provođenje prijeboja uređeno je Zakonom o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18). Prema odredbi članka 196. navedenog Zakona, prijeboj ne nastaje čim se ispune pretpostavke za to, nego tek izjavom o prijeboju. Nakon izjave o prijeboju, smatra se da je učinak prijeboja nastao onoga trenutka kad su se ispunile pretpostavke za to.

Pri prijeboju međusobnih potraživanja i obveza, događa se da proračunski korisnici u poslovnim knjigama evidentiraju različit iznos prijeboja, odnosno da potraživanja i obveze umanje za drugačiji iznos od iznosa za koji ih je umanjio dužnik, odnosno vjerovnik, s obzirom da iznos prijeboja ne potvrđuju zajednički na istom obrascu, odnosno Izjavi o prijeboju.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija propisati obvezu sastavljanja Izjave o prijeboju na kojoj svi sudionici prijeboja trebaju potvrditi iznos prijeboja i na temelju kojeg se prijeboj treba evidentirati u poslovnim knjigama.

Obveza sastavljanja izvještaja o izvršenju proračuna propisana je odredbama Zakona o proračunu. Detaljniji sadržaj izvještaja o izvršenju proračuna propisan je odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.

Računovodstvena načela koja se primjenjuju pri sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, određena su Uputom o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, koju je donijelo Ministarstvo financija koncem 2015., te ponovno u 2019.

Računovodstvena načela koja se primjenjuju pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica, nisu određena propisima ni uputama Ministarstva financija.

S obzirom na to da je obveza sastavljanja izvještaja o izvršenju proračuna propisana odredbama Zakona o proračunu, a njegov sadržaj Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, Državni ured za reviziju je mišljenja da bi navedenim propisima trebala biti uređena i računovodstvena načela prema kojima se navedeni izvještaj sastavlja.

Državni ured za reviziju predlaže, radi transparentnosti izvještavanja, propisati računovodstvena načela koja se primjenjuju pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica.

Prema odredbama članka 108. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži devet elemenata: 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.

Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, detaljnije uređuje Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Odredbe navedenog Pravilnika u vezi sa sadržajem godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, nisu usklađene s odredbama Zakona o proračunu, s obzirom da prema navedenom Pravilniku godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži osam elemenata.

Zakonom o proračunu predviđen je izvještaj o provedbi Strategije upravljanja javnim dugom kao zaseban izvještaj, a navedenim Pravilnikom je propisano da se o provedbi strategije upravljanja javnim dugom izvještava kroz izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala. Kroz navedeni izvještaj se može izvještavati samo o dugu državnog proračuna, a ne o javnom dugu, koji prema propisima obuhvaća dug općeg proračuna, u koji se uključuje mnogo više subjekata nego u državni proračun. Osim državnog proračuna, tu se uključuju i izvanproračunski korisnici državnog proračuna te proračuni lokalnih jedinica i izvanproračunski korisnici lokalnih jedinica. O provedbi Strategije upravljanja javnim dugom treba sastavljati zaseban izvještaj kao što to propisuje Zakon o proračunu.

Državni ured za reviziju nalaže uskladiti odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna koje se odnose na izvještavanje o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, s odredbama Zakona o proračunu.

Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 87/08, 136/12, 15/15 i 112/18), propisan je oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju te obveza i rokovi njihova podnošenja. Obrasci na kojima se sastavljaju financijski izvještaji, sastavni su dio navedenog Pravilnika. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, uređeno je na koji se način obavlja ispravak vrijednosti potraživanja. Računskim planom su predviđeni odgovarajući računi za evidentiranje ispravka vrijednosti potraživanja, u okviru kojih je i račun na kojem se evidentira ispravak vrijednosti potraživanja za prodanu nefinancijsku imovinu.

Prema računima računskog plana, u financijskim izvještajima, u obrascu Bilanca, predviđena su mjesta za unos podataka o ispravku vrijednosti pojedinih potraživanja, osim što nije predviđeno mjesto za unos podataka o ispravku vrijednosti potraživanja za prodanu nefinancijsku imovinu. Zbog navedenog, o potraživanjima za prodanu nefinancijsku imovinu daju se samo podaci o vrijednosti potraživanja umanjenoj za ispravak vrijednosti, dok se za druga potraživanja daju podaci o vrijednosti ukupnih potraživanja, ispravku vrijednosti potraživanja i vrijednosti potraživanja umanjenoj za ispravak vrijednosti.

Državni ured za reviziju predlaže, u okviru propisanih financijskih izvještaja za proračunsko računovodstvo, izmijeniti obrazac Bilanca na način da se predvidi mjesto za unos podataka o ispravku vrijednosti potraživanja za prodanu nefinancijsku imovinu.

- Računovodstvo državnog proračuna i financijski izvještaji

Na temelju podataka iz Glavne knjige državnog proračuna, sastavljaju se izvještaji o izvršenju državnog proračuna, te evidentiranje podataka u Glavnoj knjizi državnog proračuna utječe na iskazivanje podataka u navedenim izvještajima.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentiraju se naplata i otpis potraživanja prema sporazumima zaključenim na temelju odluka Vlade RH. U prosincu 2018. Vlada RH je donijela Odluku o uređenju međusobnih potraživanja i obveza između Ministarstva financija i gradova Vukovara, Đakova, Orašovice, Imotskog i Sinja te Virovitičko-podravске županije. Prema navedenoj Odluci, potraživanja Ministarstva financija za glavnice i kamate na ime plaćanja po državnim jamstvima, obavljenim od 2000. do 2014., iznose 288.585.773,00 kn.

Navedena potraživanja se naplaćuju prijebojem u iznosu 22.393.668,00 kn, u visini iznosa obveza Ministarstva financija prema lokalnim jedinicama u vezi s prodanim stanovima na kojima je postojalo stanarsko pravo, a za koje su plaćanja obavljena konvertibilnim devizama i starom deviznom štednjom. Prema Odluci, preostala potraživanja Ministarstva financija u iznosu 266.192.105,00 kn, se otpisuju.

S obzirom na to da u Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu bile evidentirane navedene obveze Ministarstva financija prema lokalnim jedinicama, a niti neka potraživanja od lokalnih jedinica, prijeboj međusobnih potraživanja i obveza u iznosu 22.393.668,00 kn nije evidentiran, a otpis potraživanja za glavnice i kamate na ime plaćanja po državnim jamstvima nije evidentiran u iznosu navedenom u Odluci, nego u iznosu 185.799.551,00 kn, koji je bio evidentiran u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

S obzirom na to da prijeboj potraživanja i obveza između Ministarstva financija i lokalnih jedinica u iznosu 22.393.668,00 kn, nije evidentiran u Glavnoj knjizi državnog proračuna, navedeni prijeboj nije niti iskazan u Godišnjem izvještaju za 2018., te su primici od naplate potraživanja u vezi s plaćanjem po državnim jamstvima i rashodi u vezi s prodanim stanovima plaćenim konvertibilnim devizama i starom deviznom štednjom, iskazani manje za navedeni iznos.

Stanje obveza za trezorske zapise evidentirano u Glavnoj knjizi državnog proračuna i financijskom izvještaju državnog proračuna, razlikuje se od podataka u analitičkim evidencijama. U Bilješkama uz financijski izvještaj državnog proračuna je navedeno da je do razlike došlo zbog načina vrednovanja navedenih obveza, odnosno usklađenja iznosa obveza u inozemnoj valuti prema tečaju na dan 31. prosinca 2018.

Potraživanja za dane zajmove evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna, također se razlikuju od stanja evidentiranih u analitičkim evidencijama. U Bilješkama uz financijski izvještaj je navedeno da je razlika nastala jer za neka potraživanja za zajmove u Glavnoj knjizi državnog proračuna nije evidentirano vrednovanje, a u analitičkim evidencijama je evidentirano.

Potraživanje za jedan zajam, evidentirano je u inozemnoj valuti u Glavnoj knjizi državnog proračuna u manjem iznosu za 696.429 EUR od iznosa evidentiranog u analitičkim evidencijama.

Državni ured za reviziju nalaže, prije sastavljanja financijskog izvještaja državnog proračuna, uskladiti podatke o obvezama za trezorske zapise i potraživanjima za dane zajmove, evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna i analitičkim evidencijama.

Ministarstvo financija se, osim za redovito financiranje planiranih proračunskih rashoda, zadužuje i kod međunarodnih financijskih institucija za financiranje određenih projekata koje provode proračunski korisnici, uglavnom ministarstva.

Način evidentiranja primitaka od zaduživanja i obveza po zaduživanju propisuje članak 78. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Prema odredbama navedenog članka, primljeni dugoročni krediti i kratkoročni koji se vraćaju u sljedećoj godini, evidentiraju se u okviru primitaka od zaduživanja u skupini 84 i u okviru novčanih sredstava u skupini 11, a istodobno se evidentiraju obveze za zajmove u skupini 26 i ispravak izvora vlasništva u skupini 91.

U financijskom izvještaju državnog proračuna nisu iskazani pojedini primici od zaduživanja zajmovima međunarodnih financijskih institucija kojima se financiraju određeni projekti putem proračunskih korisnika. Obveze su u cijelosti iskazane, a također su iskazani i rashodi u vezi s kamatama te izdaci za otplatu navedenih zajmova.

U vezi s evidentiranjem poslovnih događaja koji se odnose na povlačenje i korištenje sredstava zajmova međunarodnih financijskih institucija, ministarstva putem kojih se tim sredstvima financiraju određeni projekti, različito postupaju. Neka ministarstva su korištenje sredstava zajma evidentirala u poslovnim knjigama i iskazala u financijskim izvještajima u okviru primitaka od zaduživanja, a neka u okviru prihoda iz proračuna. Neka ministarstva su obveze po zaduživanju kod međunarodnih financijskih institucija evidentirala u poslovnim knjigama i iskazala u financijskim izvještajima, a neka nisu.

Zbog opisanog postupanja, neki primici u vezi sa zajmovima međunarodnih financijskih institucija nisu iskazani u financijskim izvještajima proračunskih korisnika niti u financijskom izvještaju državnog proračuna, pa tako niti u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna, dok su neke obveze iskazane i u financijskim izvještajima proračunskih korisnika i u financijskom izvještaju državnog proračuna, pa su u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna iskazane u dvostrukom iznosu.

Zbog navedenog načina postupanja, pojedini podaci u vezi sa zaduživanjem iskazani u financijskim izvještajima državnog proračuna i proračunskih korisnika, nisu točni.

Primici od zajmova od međunarodnih financijskih organizacija iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2018. u ukupnom iznosu 192.566.820,00 kn, dok su u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna za 2018. iskazani u iznosu 153.810.927,00 kn, što je za 38.755.893,00 kn manje. Nepravilnosti u financijskim izvještajima državnog proračuna i proračunskih korisnika u vezi sa zajmovima međunarodnih financijskih institucija, nisu imale utjecaj na podatke u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, u kojima su oni pravilno iskazani. Podaci o primicima u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna, trebaju odgovarati podacima u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna.

Prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, istodobno s evidentiranjem primitaka od zaduživanja, evidentiraju se i obveze po zaduživanju, pa ih tako treba i iskazivati u financijskim izvještajima.

U vezi s nekim zaduživanjima kod međunarodnih financijskih organizacija, Ministarstvo financija nije postupalo kako je propisano, s obzirom na to da je u financijskim izvještajima iskazivalo obveze, a primitke nije iskazivalo.

Namjenske primitke od zaduživanja kod međunarodnih financijskih organizacija za financiranje projekata koje provode proračunski korisnici, treba iskazati u financijskom izvještaju državnog proračuna na propisan način, s obzirom na to da zajmove ugovara Ministarstvo financija, koje ima i obvezu vraćanja zajmova.

Državni ured za reviziju nalaže u financijskom izvještaju državnog proračuna pravilno iskazivati primitke od zajmova međunarodnih financijskih institucija za financiranje projekata koje provode proračunski korisnici.

Državni ured za reviziju nalaže poduzeti aktivnosti kako bi se osiguralo da proračunski korisnici putem kojih se sredstvima zajmova međunarodnih financijskih institucija financiraju određeni projekti, poslovne događaje u vezi s korištenjem sredstava navedenih zajmova pravilno evidentiraju u poslovnim knjigama i pravilno iskazuju u financijskim izvještajima.

2.2. Ministarstvo financija prihvaća nalaz koji se odnosi na računovodstveni okvir i izvještavanje.

Navodi da će kroz izmjene Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu dopuniti obrazac Bilanca retkom za upisivanje podataka o ispravku vrijednosti potraživanja za prodanu nefinancijsku imovinu.

Također, Ministarstvo financija navodi da će prije sastavljanja financijskog izvještaja državnog proračuna za 2019., uskladiti podatke u Glavnoj knjizi državnog proračuna i analitičkim evidencijama, koji se odnose na obveze za trezorske zapise i potraživanja za dane zajmove.

3. Prihodi

- 3.1. Ukupni prihodi su iskazani u iznosu 129.395.205.925,00 kn, što je za 221.088.737,00 kn više od planiranih, a 6.688.184.209,00 kn više od iskazanih za 2017. Znatnije povećanje prihoda u odnosu na 2017. se odnosi na prihode od poreza koji su veći za 2.776.557.228,00 kn, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koje su veće za 2.265.657.384,00 kn i doprinose koji su veći za 1.701.096.075,00 kn.

Vrijednosno najvažniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su iskazani u iznosu 78.020.447.388,00 kn i čine 60,3 % ukupnih prihoda. Prihodi od doprinosa u iznosu 24.907.167.378,00 kn čine 19,3 %, a prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 10.718.697.162,00 kn čine 8,3% ukupnih prihoda.

- Prihodi od pomoći institucija i tijela EU

U okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, iskazani su prihodi od tekućih i kapitalnih pomoći institucija i tijela EU, u iznosu 9.949.818.876,00 kn. U okviru navedenih prihoda, na pomoći iz ESI fondova odnosi se 7.551.134.452,00 kn. ESI fondovi uključuju Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijski fond (CF), Europski socijalni fond (ESF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i Europski pomorski i ribarski fond (EMFF). Prihodi iz navedenih fondova se ne iskazuju u trenutku naplate, nego u trenutku utroška, odnosno isplate sredstava korisnicima.

U listopadu 2014. EK je potpisala Sporazum o partnerstvu s Republikom Hrvatskom za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta za razdoblje 2014. - 2020. Prema Sporazumu, iz ESI fondova, uključujući i Inicijativu za zapošljavanje mladih, kroz višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. - 2020., Republici Hrvatskoj je na raspolaganju bilo 10.742.121.414 EUR, za financiranje četiri programa.

Raspoloživi iznos je u 2017. smanjen za 14.672.419 EUR te iznosi 10.727.448.995 EUR, jer je EK na temelju statističkih podataka provela usklađenja dodijeljenih sredstava za sve zemlje članice. Za Operativni program Konkurentnost i kohezija raspoloživo je 6.831.255.232 EUR, za Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 1.617.328.125 EUR, za Program ruralnog razvoja 2.026.222.500 EUR i za Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 252.643.138 EUR.

Sredstva ESI fondova raspoloživa za pojedinu godinu mogu se koristiti tri naredne godine nakon isteka godine na koju se odnose. Sredstva predujmova se koriste za likvidnost i moraju se opravdati plaćenim rashodima za projekte do kraja provedbe operativnih programa, odnosno najkasnije do 2023. Prema podacima Ministarstva financija, najveći iznosi sredstava koja su na raspolaganju u pojedinoj godini, obično se realiziraju u trećoj godini nakon isteka godine na koju se odnose. Kako bi se izbjegao gubitak sredstava raspoloživih za pojedinu godinu, do konca treće godine nakon isteka godine za koju su sredstva dodijeljena, treba prijaviti EK troškove projekata u visini razlike iznosa raspoloživih sredstava za tu godinu i iznosa do tada primljenih predujmova iz ESI fondova. Rok za korištenje sredstava za financiranje projekata iz ESI fondova, raspoloživih za 2014. i 2015., za sva četiri operativna programa, bio je konac 2018.

Da bi se izbjegao gubitak sredstava alociranih za 2014. i 2015., do konca 2018. trebalo je EK prijaviti troškove projekata u okviru navedenih programa, najmanje u iznosu 1.118.985.361 EUR, a prijavljeno je više.

Od ukupno raspoloživih sredstava iz ESI fondova koja su za financijsko razdoblje 2014. - 2020. raspoloživa za navedena četiri operativna programa u iznosu 10.727.448.995 EUR, do konca 2018. moglo se koristiti 7.419.546.487 EUR.

Prema podacima Ministarstva financija (Sektor za poslove Nacionalnog fonda), do konca 2018. ugovoreni su projekti u okviru navedena četiri programa, u vrijednosti 6.639.463.806 EUR, što je 89,5 % u odnosu na sredstva raspoloživa za razdoblje do konca 2018., a 61,9 % u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva za financijsko razdoblje 2014. - 2020.

Od 2014. do konca 2018. iz ESI fondova je na ime predujmova i financiranja rashoda za projekte u okviru navedenih programa, povučeno 1.762.509.372 EUR, što je 23,8 % sredstava raspoloživih za to razdoblje, odnosno 16,4 % ukupno raspoloživih sredstava.

Do konca 2018., krajnjim korisnicima sredstava je plaćeno 1.978.246.238 EUR, što je 29,8 % u odnosu na ugovoreni iznos, odnosno 18,4 % ukupno raspoloživih sredstava. Korisnicima je plaćeno više sredstava nego je doznačeno iz ESI fondova, jer u nekim slučajevima imaju pravo na predujam koji se do primitka sredstava iz fondova EU financira sredstvima državnog proračuna. Korisnicima sredstava su značajna sredstva isplaćena u vidu predujmova.

Do konca 2018. prijavljeni su rashodi projekata za Operativni program Konkurentnost i kohezija, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, Program ruralnog razvoja i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo, ukupno u iznosu 1.826.064.706 EUR ili 17,0 % ukupno raspoloživih sredstava za navedene operativne programe za financijsko razdoblje 2014. - 2020.

Tijekom 2018. ostvaren je napredak u odnosu na 2017., ali s obzirom na to da je od početka financijskog razdoblja 2014. - 2020. za koje su odobrena sredstva iz ESI fondova za financiranje Operativnog programa Konkurentnost i kohezija, Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali, Programa ruralnog razvoja i Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo, prošlo pet godina, Državni ured za reviziju je mišljenja da dinamika povlačenja sredstava pomoći iz navedenih fondova nije zadovoljavajuća. Također, mišljenja je da zbog sporog povlačenje sredstava iz fondova EU, postoji rizik da dio raspoloživih sredstava ostane neiskorišten.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2018., prihodi od pomoći institucija i tijela EU smanjeni su za 2,6 milijardi kuna, što je utjecalo i na smanjenje rashoda koji se financiraju pomoćima. Prema Obrazloženju Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2018., navedeno smanjenje je posljedica dugotrajnih postupaka nabave u vezi s rashodima koji se financiraju iz sredstava EU.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije treba utvrditi uzroke dugog trajanja postupaka nabave roba, radova i usluga koji se financiraju iz sredstava pomoći EU te radi bržeg korištenja sredstava, poduzeti aktivnosti na edukaciji korisnika sredstava, kako bi se izbjegle najčešće pogreške u postupcima javne nabave koje dovode do njihovog dugog trajanja.

Osim sredstava iz ESI fondova namijenjenih za provođenje navedenih operativnih programa, za financijsko razdoblje 2014. - 2020., Republici Hrvatskoj su na raspolaganju i sredstva iz ESI i drugih fondova za provođenje drugih programa.

Iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) za Izravna plaćanja u poljoprivredi raspoloživa su sredstva u iznosu 1.692.525.000 EUR, iz Fondova za azil, migracije i integraciju u iznosu 79.146.997 EUR te iz Fonda europske pomoći za najpotrebitije i osnovnu materijalnu pomoć u iznosu 36.628.990 EUR.

Republici Hrvatskoj raspoloživa su sredstva Fonda za povezivanje Europe i sredstva za veći broj programa u okviru europske teritorijalne suradnje.

Također su raspoloživa sredstva i u okviru drugih programa EU, od kojih se većina provodi prema centraliziranom modelu provedbe u kojem su za financijsko upravljanje i provedbu odgovorna tijela EK. Podaci o korištenju sredstava iz tih programa, uključeni su u državni proračun u slučajevima kada je proračunski korisnik zadužen za provedbu pojedinog programa i prenosi sredstva korisnicima projekata kao i kada su korisnici sredstava proračunski korisnici državnog proračuna.

Također, raspoloživa su i sredstva za nadoknade raznih troškova, te sredstva iz darovnica i drugih pomoći.

Vlada RH je donijela više uredbi i odluka o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja sredstava iz pojedinih europskih fondova, kojima su određena upravljačka tijela, posrednička tijela te tijela za reviziju i ovjeravanje, kao i njihove funkcije. U nadležnosti određenih tijela je i izvještavanje o korištenju sredstava u okviru određenih programa, odnosno fondova EU. Godišnji izvještaj koji bi sadržavao cjelovite podatke o korištenju europskih sredstava i fondova se ne sastavlja, s obzirom na to da njegovo sastavljanje nije uređeno propisima.

U okviru Godišnjeg izvještaja za 2018., iskazane su pomoći od institucija i tijela EU, međunarodnih organizacija i inozemnih vlada ukupno u iznosu 9.984.001.802,00 kn, što čini 7,7 % ukupnih prihoda državnog proračuna.

Za većinu navedenih pomoći, prihodi se priznaju u trenutku plaćanja rashoda, pa ti podaci ne daju informacije o stvarnom povlačenju i korištenju sredstava pomoći EU. Iz fondova EU Republika Hrvatska može koristiti znatna sredstva, te za informacije o njihovom korištenju, postoji velik interes šire javnosti.

S obzirom na interes javnosti, Državni ured za reviziju je mišljenja da bi o korištenju europskih sredstava i fondova koja su raspoloživa za određeno programsko razdoblje, javnosti trebalo redovito davati cjelovite informacije.

Budući da je odredbom članka 8. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 93/16, 104/16 i 116/18), propisano da Ministarstvo financija obavlja poslove financijskog upravljanja u okviru decentraliziranog sustava provedbe pomoći EU u Republici Hrvatskoj i korištenja europskih sredstava i fondova, Državni ured za reviziju je mišljenja da bi o korištenju europskih sredstava koja se uključuju u državni proračun bilo primjereno izvještavati u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže poduzeti aktivnosti u cilju da se u propisane elemente godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna uključi i izvještaj o korištenju europskih sredstava i fondova, te da se propiše sadržaj navedenog izvještaja i metodologija za njegovo sastavljanje.

- Vlastiti prihodi proračunskih korisnika

Prihodi državnog proračuna raspoređuju se u izvore financiranja propisane odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama. Od ukupnih prihoda iskazanih za 2018., na prihode raspoređene u izvor financiranja Vlastiti prihodi odnosi se 1.152.997.145,00 kn ili 0,9 %.

Odredbama Zakona o proračunu propisano je da su prihodi koje proračunski korisnici ostvaruju od obavljanja poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima koji se ne financiraju iz proračuna, vlastiti prihodi proračunskih korisnika.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, u izvor financiranja Vlastiti prihodi raspoređuju se prihodi koje proračunski korisnici ostvare obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje poslove mogu obavljati i drugi pravni subjekti izvan proračuna. Prema propisima, vlastiti prihodi koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini, prenose se u proračun za tekuću proračunsku godinu. Uplaćeni i preneseni, a neplanirani vlastiti prihodi, mogu se izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, a do visine uplaćenih sredstava. Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, pojedini proračunski korisnici su izuzeti od obveze uplate vlastitih prihoda na račun državnog proračuna, a njihovo se ostvarenje i trošenje iskazuje mjesečno u sustavu državne riznice putem evidencijskih naloga.

Proračuni i proračunski korisnici nisu osnovani radi obavljanja gospodarske djelatnosti, ali mogu sudjelovati na tržištu s obavljanjem određenih isporuka dobara i usluga. Oni načelno nisu obveznici poreza na dodanu vrijednost i poreza na dobit, osim u slučajevima kada to propisuje Zakon o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 73/13, 99/13 - Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16 i 106/18) i Zakon o porezu na dobit (Narodne novine 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 153/13 - Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske 143/14, 50/16, 115/16 i 106/18).

Prema odredbama Zakona o porezu na dodanu vrijednost, ako bi obavljanje određenih djelatnosti proračunskih korisnika, kao da nisu porezni obveznici, dovelo do znatnog narušavanja načela tržišnog natjecanja, oni se smatraju poreznim obveznicima u vezi s tim djelatnostima ili transakcijama, o čemu rješenje donosi Porezna uprava.

Prema odredbama Zakona o porezu na dobit, proračunski korisnici koji u skladu s posebnim propisima obavljaju određenu gospodarsku djelatnost čije bi neoporezivanje dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu, dužni su se upisati u registar poreznih obveznika radi utvrđivanja obveze poreza na dobit po osnovi obavljanja te gospodarske djelatnosti. Ako se ne upišu u navedeni registar, Porezna uprava na vlastitu inicijativu ili na prijedlog drugih osoba, rješenjem utvrđuje da su obveznici poreza na dobit za tu djelatnost.

U vezi s ostvarenjem vlastitih prihoda od obavljanja poslova gospodarske djelatnosti, veći broj proračunskih korisnika državnog proračuna su obveznici plaćanja poreza na dodanu vrijednost na temelju rješenja Porezne uprave. Za samo neke od njih rješenjem Porezne uprave određeno je da su i obveznici plaćanja poreza na dobit, jer obavljanjem djelatnosti kojima sudjeluju na tržištu stječu neopravdane povlastice.

Pojedini proračunski korisnici državnog proračuna ostvaruju znatne prihode koje raspoređuju u izvor financiranja Vlastiti prihodi. Znatni prihodi raspoređeni u izvor financiranja Vlastiti prihodi, iskazani su za sveučilišta i veleučilišta u iznosu 367.514.516,00 kn, zdravstvene ustanove u državnom vlasništvu u iznosu 246.234.109,00 kn, nacionalne parkove i parkove prirode u iznosu 207.061.531,00 kn te javne institute u iznosu 140.538.573,00 kn. Navedeni prihodi su dijelom ostvareni od obavljanja usluga na tržištu i u tržišnim uvjetima, a dijelom od obavljanja usluga za druge proračunske korisnike. Određene usluge za proračunske korisnike državnog proračuna obavljaju instituti, fakulteti te neki drugi proračunski korisnici državnog proračuna.

U okviru iskazanih vlastitih prihoda nekih instituta, prihodi ostvareni od obavljanja usluga za druge proračunske korisnike, uglavnom za ministarstva, imaju znatan udjel. Navedene usluge nisu ugovarane putem natječaja, nego izravno jer jedino ti subjekti imaju potrebne kvalifikacije za njihovo obavljanje, ili obavljanje tih poslova propisuju zakoni.

Državni ured za reviziju je mišljenja da određeni prihodi instituta financirani iz državnog proračuna putem ministarstava ili drugih proračunskih korisnika nisu ostvareni u tržišnim uvjetima, te ne ispunjavaju propisane uvjete za raspoređivanje u izvor financiranja Vlastiti prihodi.

Proračunska sredstva kojima se financiraju određeni vlastiti prihodi i rashodi instituta, u državnom proračunu su dva puta iskazana, te na netransparentan način uvećavaju ukupne proračunske prihode i rashode. Jedanput se iskazuju u okviru općih prihoda državnog proračuna te rashoda ministarstava za usluge, a drugi puta kao vlastiti prihodi instituta te rashodi instituta za zaposlene, materijalni i drugi rashodi. Prema podacima iz financijskih izvještaja, pojedini instituti imaju znatne viškove sredstava iz prošlih godina, koji su uglavnom posljedica ostvarenih vlastitih prihoda financiranih sredstvima državnog proračuna. Također znatne viškove vlastitih prihoda imaju i fakulteti. O korištenju viškova vlastitih prihoda, proračunski korisnik sam odlučuje.

Primjerice, prema odredbama članka 120. Zakona o veterinarstvu (Narodne novine 82/13, 148/13 i 115/18), pojedine poslove veterinarske djelatnosti obavlja Hrvatski veterinarski institut. Za pojedine poslove sredstva se osiguravaju u državnom proračunu u okviru Ministarstva poljoprivrede, a naplaćene usluge od obavljanja tih poslova navedeni Institut iskazuje u okviru vlastitih prihoda, odnosno prihoda od obavljanja usluga. Navedeni Institut raspolaže znatnim viškom vlastitih prihoda, odnosno novčanim sredstvima. U njegovoj Bilanci sa stanjem koncem 2018., iskazana su novčana sredstva na računu i sredstva oročena u poslovnim bankama u iznosu koji je dvostruko veći od njegovih godišnjih rashoda. U navedenom primjeru se radi o prijenosu proračunskih sredstava između proračunskih korisnika istog proračuna iz izvora Opći prihodi i primici, a ne o vlastitim prihodima proračunskog korisnika, odnosno prihodima ostvarenim na tržištu.

Odredbom članka 52. stavka 12. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da podskupina računa 369 Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna obuhvaća prijenose, koje iznimno proračunski korisnici daju drugim proračunskim korisnicima u nadležnosti istog proračuna na temelju propisa ili natječaja, uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija ili upravnog tijela za financije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema odredbama navedenog Pravilnika, proračunski korisnik koji prenosi sredstva drugom proračunskom korisniku, prijenos treba evidentirati na računima rashoda skupine 369 Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna, a proračunski korisnik koji prima sredstva na računima prihoda skupine 639 Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija poduzeti aktivnosti kako bi od nadležnih ministarstva pribavilo analizu vlastitih prihoda instituta i drugih proračunskih korisnika, kojom bi se utvrdilo jesu li ti prihodi ostvareni od obavljanja usluga na tržištu.

U skladu s rezultatima analize, Državni ured za reviziju nalaže osigurati da se sredstva od usluga obavljenih za proračunske korisnike, koja nisu ostvarena na tržištu, planiraju u državnom proračunu iz izvora financiranja Opći prihodi i primici na propisan način, koristeći skupine računa 639 i 369, Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna.

Instituti, kao proračunski korisnici državnog proračuna, su javne ustanove na koje se primjenjuje Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine 123/03, 105/04, 174/04, 2/07 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 60/15 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 131/17). Prema odredbi članka 3. navedenog Zakona, zadaća javnih znanstvenih instituta je znanstveno istraživanje, a posebice imaju zadaću ostvarivati znanstvene programe od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku te, zajedno sa sveučilištima, uspostavljati znanstvenu infrastrukturu od interesa za cjelokupni sustav znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja. Za pojedine javne institute zakonima je propisano koje su usluge dužni obavljati za državna tijela, dok za pojedine to nije propisano.

S obzirom na to da se iz proračuna izdvajaju sredstva za financiranje rada javnih znanstvenih instituta, da je njihova zadaća znanstveno istraživanje, a posebice ostvarivanje znanstvenih programa od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku, da raspolažu stručnim kadrovima te rezultatima znanstvenih istraživanja i raznim drugim saznanjima iz određenih područja, Državni ured za reviziju je mišljenja da je njihovu stručnost potrebno što više koristiti.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija poduzeti aktivnosti da Ministarstvo znanosti i obrazovanja u suradnji s drugim ministarstvima prikupi i analizira potrebe proračunskih korisnika državnog proračuna za povjeravanjem obavljanja određenih stručnih usluga iz djelokruga instituta, te propiše nadležnosti pojedinih instituta za obavljanje tih usluga.

- 3.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz koji se odnosi na prihode i navodi da će u suradnji s drugim ministarstvima poduzeti sve predložene aktivnosti u vezi s načinom ostvarivanja i korištenja vlastitih prihoda proračunskih korisnika.*

4. Rashodi

- 4.1. Ukupni rashodi za 2018. su iskazani u iznosu 129.586.736.195,00 kn, što je za 2.144.940.350,00 kn ili 1,6 % manje od planiranih, a 4.587.710.638,00 kn više od iskazanih za 2017.

U strukturi rashoda, vrijednosno su najvažniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu 47.769.032.577,00 kn i čine 36,9 % ukupnih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno najvažniji rashodi u iznosu 39.282.169.488,00 kn, odnose se na program Mirovine i mirovinska primanja.

Rashodi za zaposlene čine 21,7 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna 11,8 %, materijalni rashodi 10,1 %, financijski rashodi 7,1 %, ostali rashodi 5,2 %, subvencije 5,1 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 2,1 % ukupnih rashoda.

- Rashodi za mirovine i mirovinska primanja

Rashodi programa Mirovine i mirovinska primanja iskazani su za 2018. u iznosu 39.282.169.488,00 kn. Prema podacima o izvršenju financijskog plana HZMO-a, navedeni rashodi su financirani iz izvora financiranja Doprinosi u iznosu 22.393.083.628,00 kn, iz izvora financiranja Opći prihodi i primici državnog proračuna u iznosu 16.792.291.943,00 kn te iz prihoda za posebne namjene u iznosu 96.793.917,00 kn. Iz izvora financiranja Opći prihodi i primici državnog proračuna, financirani su i rashodi programa Podrška sustavu mirovinskog osiguranja u iznosu 80.000,00 kn.

Prema odredbama članka 151. Zakona o mirovinskom osiguranju, prihodi mirovinskog osiguranja su doprinosi, prihodi iz državnog proračuna, vlastiti te drugi prihodi i primici.

Prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje iskazani su za 2018. u iznosu 22.782.813.423,00 kn, što je za 1.612.258.314,00 kn ili 7,6 % više od iskazanih za 2017. Prihodima od doprinosa financirani su rashodi programa Mirovine i mirovinska primanja te rashodi drugih programa HZMO-a.

Prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, doprinosi su prihodi mirovinskog osiguranja. U financijskim izvještajima HZMO-a, prihodi od doprinosa nisu iskazani kao prihodi od doprinosa, nego su iskazani u okviru prihoda iz državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija poduzeti aktivnosti kako bi prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje bili iskazani u financijskim izvještajima HZMO-a u okviru prihoda od doprinosa.

Državni ured za reviziju predlaže prihode iz izvora financiranja Doprinosi raspoređivati u namjenske prihode HZMO-a.

U prihode od doprinosa za mirovinsko osiguranje, uključeni su i prihodi od sredstava individualne kapitalizirane štednje doprinosa, koja su uplaćena u državni proračun iz drugog mirovinskog stupa. Prema podacima REGOS-a, navedeni prihodi su za 2018. iznosili 871.216.812,00 kn.

Prema propisima o mirovinskom osiguranju, osiguranicima koji su osigurani u prvom i drugom mirovinskom stupu, u postupku ostvarivanja prava na mirovinu, omogućen je izbor mirovine koju žele ostvariti. Prema odredbama članka 92. Zakona o mirovinskom osiguranju, u slučajevima kada se osiguranik opredijeli za mirovinu kao da je bio osiguran samo u prvom stupu (obveznom mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti), nositelj provedbe drugog stupa (obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje) prenosi s osobnog računa osiguranika ukupan iznos kapitalizirane štednje doprinosa iz tog osiguranja u državni proračun. Zbog povoljnijeg načina izračuna mirovine, većina osiguranika se opredjeljuje za mirovinu kao da su bili osigurani samo u prvom mirovinskom stupu, pa se po tom osnovu znatna sredstva iz drugog mirovinskog stupa uplaćuju u državni proračun.

U Računskom planu proračuna nije predviđen zasebni račun za evidentiranje prihoda od sredstava prenesenih u državni proračun iz drugog mirovinskog stupa, te se oni evidentiraju i iskazuju zajedno s prihodima od doprinosa za mirovinsko osiguranje u prvom stupu. Zbog navedenog postupanja, u Godišnjem izvještaju za 2018. nema zasebnih podataka o prihodima od redovne uplate doprinosa za mirovinsko osiguranje u prvi stup i o prihodima ostvarenim od uplata sredstava kapitalizirane štednje doprinosa iz drugog mirovinskog stupa.

Državni ured za reviziju je mišljenja da radi veće transparentnosti prihodovne strane državnog proračuna, u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna treba zasebno iskazivati podatke o prihodima od doprinosa za mirovinsko osiguranje u prvom stupu, a zasebno o prihodima ostvarenim na ime kapitalizirane štednje doprinosa iz drugog mirovinskog stupa.

Državni ured za reviziju predlaže Računskim planom proračuna propisati zaseban analitički račun na kojem se evidentiraju i iskazuju prihodi od sredstva kapitalizirane štednje doprinosa za mirovinsko osiguranje koji su uplaćeni u državni proračun s osobnih računa osiguranika iz drugog mirovinskog stupa.

Odredbama članka 155. Zakona o mirovinskom osiguranju, propisano je da se u državnom proračunu osiguravaju sredstva za pokrivanje dijela obveza mirovinskog osiguranja koje nastaju priznavanjem i određivanjem mirovine pod povoljnijim uvjetima prema posebnim propisima, za dodatke odnosno povećanje mirovine prema posebnim zakonima koji uređuju ta prava, za pokrivanje nedostatka prihoda koji je posljedica uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje, za pokrivanje nedostatka prihoda po osnovi smanjene stope doprinosa za poljoprivrednike te za doprinose za roditelje koji obavljaju roditeljske dužnosti u prvoj godini života, za njegovatelje, udomitelje, određene korisnike invalidske mirovine i određene učenike i studente.

Na temelju odredbi Zakona o mirovinskom osiguranju, donesen je Pravilnik o načinu utvrđivanja visine sredstava koja Republika Hrvatska osigurava u državnom proračunu za pokrivanje određenog dijela obveza mirovinskog osiguranja (Narodne novine 33/17). Navedenim Pravilnikom utvrđeno je kako se izračunavaju dijelovi mirovina za određene kategorije osiguranika kojima je mirovina prema posebnim propisima određena pod povoljnijim uvjetima, pa se ti dijelovi mirovina financiraju sredstvima državnog proračuna.

Odredbama Zakona o mirovinskom osiguranju, propisano je da se stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje utvrđuje tako da se planiranim prihodima od doprinosa i drugim prihodima, pokriju planirani rashodi mirovinskog osiguranja. Također je odredbama članka 156. navedenog Zakona propisano, ako se planiranim prihodima od doprinosa ne mogu pokriti planirani rashodi koji se financiraju iz doprinosa, da se u državnom proračunu osigurava iznos sredstava koji nedostaje.

Prema podacima o izvršenju financijskog plana HZMO-a, rashodi HZMO-a iskazani su u iznosu 40.981.944.517,00 kn.

Dio navedenih rashoda u iznosu 22.782.813.423,00 kn financiran je iz izvora financiranja Doprinosi, od čega se na program Mirovine i mirovinska primanja 22.393.083.628,00 kn. U navedeni izvor financiranja uključeni su i prihodi u iznosu 871.216.812,00 kn, ostvareni od uplaćenih sredstava iz drugog mirovinskog stupa.

Prema izračunu HZMO-a, od ukupnih rashoda programa Mirovine i mirovinska primanja i programa Podrška sustavu mirovinskog osiguranja, koji su u 2018. financirani iz državnog proračuna u iznosu 16.792.371.943,00 kn, na rashode koji su financirani iz državnog proračuna zbog nedostataka sredstava doprinosa i uvođenja drugog mirovinskog stupa, odnosi se 6.058.257.370,00 kn. Iz navedenog proizlazi da se na temelju članka 155. Zakona o mirovinskom osiguranju, sredstvima državnog proračuna trebaju financirati određene druge obveze HZMO-a u iznosu 10.734.114.573,00 kn. Način na koji je navedeni izračun obavljen, nije obrazložen.

Radi veće transparentnosti podataka u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, Državni ured za reviziju predlaže objavljivati i podatke o iznosu rashoda za mirovine i mirovinska primanja, koje prema odredbama članka 155. Zakona o mirovinskom osiguranju treba financirati sredstvima državnog proračuna.

- Rashodi za transfer sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova

Rashodi za transfer sredstava HZZO-u iskazani su za 2018. u okviru rashoda za pomoći unutar općeg proračuna u iznosu 3.100.000.000,00 kn, od čega se na transfer sredstava na temelju odredaba Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju odnosi 3.000.000.000,00 kn, a na transfer sredstava za podmirenje naknada za bolovanja 100.000.000,00 kn. Rashodi za pomoći za podmirenje dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova izvršeni su u iznosu 487.392.797,00 kn, od čega se na pomoći državnim bolnicama odnosi 389.914.237,00 kn, a županijskim 97.478.560,00 kn.

Rashodi za transfer sredstava HZZO-u i pomoći bolničkim zdravstvenim ustanovama ukupno u iznosu 3.587.392.797,00 kn, izvršeni su putem Ministarstva zdravstva.

Prema odredbama članaka 72. i 82. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, HZZO-u treba iz državnog proračuna doznakačavati određena sredstva kojima se financiraju prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika, kao i 32,0 % sredstava od naplaćenog posebnog poreza na duhanske prerađevine. Sredstva za HZZO na temelju odredbi navedenog Zakona, planiraju se u okviru Ministarstva zdravstva, za financiranje aktivnosti Transfer proračunskih sredstava HZZO-u.

Za financiranje navedene aktivnosti, iz državnog proračuna je u 2018. doznačeno 3.000.000.000,00 kn. U 2017. doznačeno je 2.500.000.000,00 kn, u 2016. doznačeno je 2.450.000.000,00 kn, a u 2015. za navedene namjene HZZO-u je doznačeno 2.400.000.000,00 kn.

Zbog gubitaka, nedostatka sredstava i nelikvidnosti, bolničke zdravstvene ustanove i HZZO duži niz godina posluju s poteškoćama, te se osim redovnih sredstava koja se iz državnog proračuna isplaćuju HZZO-u na temelju odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, u državnom proračunu osiguravaju i dodatna sredstva za financiranje zdravstva.

Tijekom 2013. i 2014. dodatno su osigurana sredstva u državnom proračunu kojima je provedena sanacija zdravstvenih ustanova i HZZO-a u iznosu 6.500.612.867,00 kn. Iako su za sanaciju utrošena znatna sredstva, nisu postignuti planirani ciljevi koji su se odnosili na ispunjavanje novčanih obveza u zakonskim rokovima te provođenje mjera reorganizacije i racionalizacije poslovanja kako bi se osigurala stabilnost poslovanja i onemogućilo stvaranje novih gubitaka.

Iz dodatno osiguranih sredstava u državnom proračunu za 2017. i 2018., isplaćene su pomoći za podmirenje dospjelih obveza državnih i županijskih bolničkih zdravstvenih ustanova ukupno u iznosu 1.754.392.797,00 kn, od čega u 2017. u iznosu 1.267.000.000,00 kn, a u 2018. u iznosu 487.392.797,00 kn.

Također je od 2016. do 2018. iz državnog proračuna putem prijeboja dana pomoć HZZO-u za podmirenje naknada za bolovanja ukupno u iznosu 375.078.984,00 kn, od čega se na 2016. odnosi 141.994.655,00 kn, na 2017. odnosi se 133.084.329,00 kn, a na 2018. odnosi se 100.000.000,00 kn.

Za davanje pomoći iz državnog proračuna županijskim bolničkim zdravstvenim ustanovama i pomoći HZZO-u za podmirenje naknada za bolovanja, nema osnove u zakonskim odredbama.

Prema podacima Ministarstva financija, ukupne obveze državnih bolnica su koncem 2018. iznosile 3.244.505.177,00 kn, a HZZO-a 2.101.324.362,00 kn, što je ukupno 5.345.829.539,00 kn. Od navedenih ukupnih obveza, na dospjele obveze se odnosi 1.875.375.561,00 kn, od čega dospjele obveze državnih bolnica iznose 1.780.094.999,00 kn, a HZZO-a 95.280.562,00 kn.

U odnosu na 2017., dospjele obveze su koncem 2018. veće za 24.546.496,00 kn. Dospjele obveze državnih bolnica su veće za 411.634.788,00 kn, dok su obveze HZZO-a manje za 387.088.292,00 kn.

Iako su i u 2018. iz državnog proračuna isplaćivane pomoći bolničkim zdravstvenim ustanovama, njihove ukupne dospjele obveze nisu manje u odnosu na prethodnu godinu. I uz primljene pomoći iz državnog proračuna, bolničke zdravstvene ustanove nemaju dovoljno financijskih sredstava za redovno podmirivanje obveza.

Na poteškoće u vezi s financiranjem zdravstva i poslovanjem zdravstvenih ustanova, te potrebom učinkovitog rješavanja tih poteškoća, Državni ured za reviziju je skretao pozornost u prošlim revizijama.

Državnim proračunom za 2018., rashodi aktivnosti Transfer proračunskih sredstava HZZO-u, koji se odnose na transfer sredstava na temelju Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, planirani su u iznosu 3.000.000.000,00 kn, a za 2019. su projicirani u iznosu 3.150.000.000,00 kn. Državnim proračunom za 2019., rashodi za navedenu aktivnost planirani su u iznosu 2.600.000.000,00 kn, što je za 400.000.000,00 kn manje od planiranih za 2018., a 550.000.000,00 kn manje od projiciranih za 2019. Obrazloženje financijskog plana Ministarstva zdravstva za 2019., ne sadrži obrazloženje planiranih rashoda za navedenu aktivnost.

Obrazloženje financijskog plana Ministarstva zdravstva za aktivnost Transfer proračunskih sredstava HZZO-u za 2018., kao ni za prošle godine, nije sadržavalo propisane elemente koji se odnose na razloge odstupanja od prethodne godine i projekcija te pokazatelje na kojima se zasniva izračun potrebnih sredstava za financiranje aktivnosti. Prošlim revizijama Državni ured za reviziju je naložio Ministarstvu zdravstva da u obrazloženje financijskog plana uključi i navedene elemente, što nije učinjeno. Prema preporukama Državnog ureda za reviziju, Ministarstvo financija je za prošle godine u više navrata tražilo od HZZO-a dostavu elemenata za izračun sredstava koja iz državnog proračuna treba doznačavati HZZO-u za financiranje određenih prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja na temelju odredaba Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Prema primljenim podacima i izračunu HZZO-a, iz državnog proračuna je trebalo doznačiti više sredstava nego je doznačeno, međutim za pojedina prava nije bilo moguće provjeriti pravilnost izračuna.

S obzirom na to da Ministarstvo financija, Ministarstvo zdravstva i HZZO nisu usuglasili metodologiju za izračun sredstava koja iz državnog proračuna treba doznačavati HZZO-u na temelju odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, upitno je koliko doznačeni iznos sredstava za aktivnost Transfer proračunskih sredstava HZZO-u odstupa od propisanog.

Sredstva planirana za 2019. za aktivnost Transfer proračunskih sredstava HZZO-u, na temelju Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, znatno su manja u odnosu na plan za 2018. i projekcije za 2019., a propis na temelju kojeg se sredstva planiraju i trebaju izračunavati, nije mijenjan. Značajno smanjenje planiranih sredstava za 2019. za navedenu aktivnost, Ministarstvo financija obrazlaže činjenicom da su izmijenjene i dopunjene odredbe Zakona o doprinosima (Narodne novine 84/08, 152/08, 94/09, 18/11, 22/12, 144/12, 148/13, 41/14, 143/14, 115/16 i 106/18), prema kojima je od 2019. povećana stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje s 15,0 % na 16,5 %, čime su osigurani veći prihodi HZZO-a za oko 1.300.000.000,00 kn. Dogovoreno je da će Ministarstvo zdravstva uputiti u proceduru Izmjene i dopune Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju kojima bi se mijenjale pojedine odredbe članaka 72. i 82. koje propisuju obveze državnog proračuna prema HZZO-u. Ministarstvo financija navodi da je fiskalni učinak navedenih promjena procijenjen tako da se sredstva planiraju u iznosu 2.600.000.000,00 kn, koliko je planirano za 2019. Financijskim planom HZZO-a za 2019., prihodi iz državnog proračuna su također planirani u iznosu 2.600.000.000,00 kn. Ukupni prihodi HZZO-a su planirani Financijskim planom HZZO-a za 2019. u iznosu većem od planiranog Financijskim planom HZZO-a za 2018. za 1.975.073.000,00 kn, a u odnosu na planirane Izmjenama i dopunama Financijskog plana HZZO-a za 2018., ukupni prihodi HZZO-a su planirani u većem iznosu za 1.375.073.000,00 kn.

Prihodi državnih bolnica koji se ostvaruju od HZZO-a na temelju ugovornih obveza, planirani su Državnim proračunom za 2019. u iznosu 6.579.136.642,00 kn, što je za 105.093.509,00 kn više od planiranih za 2018. S obzirom na to da se za 2019. planiraju veći doprinosi za zdravstveno osiguranje za oko 1,3 milijarde kuna, to povećanje nije znatnije utjecalo na planiranje većih prihoda koje državne bolnice ostvaruju od HZZO-a.

Ministarstvo zdravstva od 2015. priprema Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (dalje u tekstu: Nacrt), na koji je Ministarstvo financija davalo svoje primjedbe.

U studenome 2018. u vezi s Nacrtom, Ministarstvo financija je predložilo: Nacrt uskladiti s odredbama Zakona o doprinosima, brisati odredbe u vezi s uvođenjem dodatnih prihoda od maloprodajne cijene pojedinačnog pakiranja duhanskih proizvoda i jakog alkoholnog pića (jer smatra da ne bi trebalo uvoditi dodatne trošarine), brisati određene odredbe u vezi s pravima osiguranika iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja se financiraju sredstvima državnog proračuna jer bi ta prava trebalo financirati doprinosima, brisati odredbu u vezi s trošarinama na duhanske preradevine jer one više ne bi trebale biti prihod HZZO-a, propisati donošenje provedbenih propisa kojima će se utvrditi način i elementi za izračun prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja se financiraju iz državnog proračuna, kao i način plaćanja i izvještavanja. Na odredbu Nacrta koja se odnosi na dodatne obveze državnog proračuna za financiranje provođenja zdravstvene zaštite na osnovi nacionalnih preventivnih programa, Ministarstvo financija se nije očitovalo jer mu nisu bili poznati okvirni izračuni troškova navedenih prava. Do vremena obavljanja revizije (ožujak 2019.), Ministarstvo zdravstva još nije sastavilo konačni Nacrt.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Ministarstvo zdravstva treba što prije uputiti u proceduru donošenja Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju koji će, između ostalog, sadržavati način i sve elemente potrebne za izračun obveze državnog proračuna prema HZZO-u.

4.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s rashodima.*

Ministarstvo financija navodi da Ministarstvo zdravstva smatra da je metodologija za izračun sredstava koja iz državnog proračuna treba doznavačavati HZZO-u utvrđena te da je to Ministarstvo od 2016. do 2018. u više navrata dostavljalo obrazloženja pojedinih stavaka u vezi s transferima proračunskih sredstava HZZO-u na temelju članaka 72. i 82. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Ministarstvo financija navodi da Ministarstvo zdravstva smatra da je HZZO najviše zainteresiran da se utvrdi metodologija za izračun sredstava koja mu se nadoknađuju iz državnog proračuna te da konačno dobije sredstva koja mu pripadaju. U vezi sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, Ministarstvo financija navodi da je Ministarstvo zdravstva pokrenulo postupak prethodnog usuglašavanja za Nacrt navedenog Zakona te ga prosljedilo na mišljenje Ministarstvu financija i drugim nadležnim tijelima državne uprave. S obzirom na to da je Ministarstva financija dostavilo Ministarstvu zdravstva mišljenje prema kojem se predlaže dodatno urediti pojedine odredbe navedenog Zakona, Ministarstvo zdravstva se obratilo Uredu predsjednika Vlade RH kako bi održali zajednički sastanak na kojem bi sudjelovali i predstavnici Ministarstva financija te HZZO-a. Planirano je da Nacrt bude na sjednici Vlade RH koncem lipnja 2019.

5. Račun financiranja

5.1. Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u Računu financiranja u iznosu 25.678.386.124,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 21.307.682.953,00 kn, te višak primitaka iznosi 4.370.703.171,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 17.719.371.146,00 kn, kredita i zajmova u iznosu 6.674.201.207,00 kn, primljenih otplata (povrata) glavnica danih zajmova u iznosu 1.164.707.607,00 kn i od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 120.106.164,00 kn.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova, odnose se na otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 11.549.767.500,00 kn, otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu 5.590.656.414,00 kn, dane zajmove i depozite u iznosu 3.448.468.463,00 kn te na izdatke za dionice i udjele u glavnici u iznosu 718.790.576,00 kn.

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2018. iznosio 236.487.617.538,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 206.041.161.251,00 kn, a na kratkoročne 30.446.456.287,00 kn.

Vrijednosno najvažnije dugoročne obveze odnose se na obveznice u iznosu 174.678.521.090,00 kn, dok se kratkoročne obveze najvećim dijelom odnose na obveze za izdane trezorske zapise u iznosu 30.138.940.374,00 kn.

- Zaduživanje i upravljanje dugom državnog proračuna

Odredbama Zakona o proračunu, javni dug je definiran kao dug općeg proračuna, a državni dug kao dug središnjeg proračuna. Središnji proračun obuhvaća državni proračun i financijske planove izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Prema navedenim definicijama, državni dug obuhvaća dug državnog proračuna i dug izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Ministarstvo financija je u svibnju 2018. donijelo Strategiju upravljanja javnim dugom za razdoblje 2018.-2020. (dalje u tekstu: Strategija).

U Strategiji je državni dug određen kao dio javnog duga koji se izravno podmiruje iz državnog proračuna, a čine ga obveze po obveznicama, trezorskim zapisima, kreditima i zajmovima. Prema podacima o državnom dugu koji su navedeni u Strategiji, pod pojmom državni dug u Strategiji se podrazumijeva samo dug državnog proračuna, odnosno obveze koje je ugovorilo i preuzelo Ministarstvo financija, i to bez duga proračunskih korisnika državnog proračuna. Obuhvat duga koji se pod pojmom državni dug navodi u Strategiji, je drugačiji od onog koji propisuje Zakon o proračunu, jer u državni dug u Strategiji, osim duga proračunskih korisnika državnog proračuna, nije uključen niti dug izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Strategija upravljanja javnim dugom je donesena na temelju odredbi Zakona o proračunu, te bi i pojmovi koji definiraju pojedine kategorije duga trebali biti određeni na istovjetan način.

Državni ured za reviziju predlaže pojam državni dug i obuhvat podataka o državnom dugu koji se navode u Strategiji upravljanja javnim dugom, uskladiti s pojmom državni dug koji propisuje odredbe Zakona o proračunu.

U okviru primitaka od zaduživanja putem kredita i zajmova, iskazani su primici na temelju ugovora koje je zaključilo Ministarstvo financija u iznosu 6.354.983.380,00 kn i na temelju ugovora koje su zaključili proračunski korisnici državnog proračuna u iznosu 319.217.827,00 kn.

Proračunski korisnici državnog proračuna zaključuju ugovore o kreditu ili zajmu, a obveze po njihovom zaduživanju otplaćuju se sredstvima državnog proračuna. Odredbama Zakona o proračunu propisana je svrha zaduživanja i određeni uvjeti pod kojima se mogu zadužiti država, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te izvanproračunski korisnici. Zaduzivanje proračunskih korisnika nije uređeno odredbama Zakona o proračunu.

Državni ured za reviziju je mišljenja da proračunski korisnici ne bi trebali zaključivati ugovore o kreditima i zajmovima, osim u iznimnim slučajevima, u kojima bi sami osigurali sredstva za povrat duga (iz vlastitih prihoda ili prihoda po posebnim propisima). Sredstva za aktivnosti proračunskih korisnika koje se financiraju iz državnog proračuna osigurava država, odnosno Ministarstvo financija, a ono se može zadužiti pod povoljnijim uvjetima od onih koje mogu postići proračunski korisnici.

Državni ured za reviziju predlaže odredbama Zakona o proračunu propisati u kojim se iznimnim slučajevima proračunski korisnici mogu zaduživati i za koje namjene.

Primjerice, u okviru primitaka od zaduživanja putem kredita i zajmova, iskazani su primici u iznosu 16.788.738,00 kn ostvareni na temelju ugovora o dugoročnom kreditu uz državno jamstvo kojeg su zaključili Klinički bolnički centar Rijeka (dalje u tekstu: KBC Rijeka) i HBOR.

Ugovor o kreditu u iznosu 70.000.000,00 kn za financiranje izgradnje objekata i nabave opreme za novu bolnicu na lokalitetu Sušak, zaključen je u 2017. uz kamatnu stopu 3,0 % godišnje. Odlukom Vlade Republike Hrvatske o izmjenama i dopunama Odluke o davanju državnog jamstva u korist HBOR-a, za kreditno zaduženje KBC-a Rijeka iz rujna 2017., određeno je da će se financijska sredstva za otplatu kredita planirati u Državnom proračunu, na pozicijama Ministarstva zdravstva.

S obzirom na to da će se navedeni kredit otplaćivati sredstvima državnog proračuna, Državni ured za reviziju je mišljenja da KBC Rijeka kao proračunski korisnik, nije trebao zaključiti navedeni ugovor o kreditu. U državnom proračunu u okviru Ministarstva zdravstva, trebala su biti osigurana sredstva za financiranje izgradnje objekata i nabave opreme za bolnicu, a ne sredstva za otplatu kredita.

- Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala

Prema propisima, u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sastavlja se i Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala. Odredbama članka 7. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, propisano je da navedeni Izvještaj, između ostalog, sadrži i stanje obveza za vrijednosne papire, kredite i zajmove državnog proračuna na početku i kraju proračunske godine.

U Godišnjem izvještaju za 2018., u okviru Izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, u podatke o obvezama nisu uključeni podaci o obvezama po kreditima sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Osijeku, Rijeci i Dubrovniku, s obzirom na to da navedene obveze nisu evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Obveze po navedenim kreditima evidentirane su u poslovnim knjigama i iskazane u financijskim izvještajima Ministarstva znanosti i obrazovanja za 2018., u iznosu 803.771.413,00 kn. Navedeno Ministarstvo i Ministarstvo financija su se 2011. usuglasili da će Ministarstvo financija planirati sredstva i otplaćivati glavnice i kamate za te kredite, a da će se obveze računovodstveno voditi u poslovnim knjigama tadašnjeg Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, koje će na temelju primljenih podataka o plaćanju, evidentirati u poslovnim knjigama umanjenje obveza. Izdaci po kreditima sveučilišta planiraju se u državnom proračunu i iskazuju unutar proračunske glave 02506 Ministarstvo financija - ostali izdaci države, na način kao i izdaci po svim drugim kreditima koje je ugovorilo Ministarstvo financija. U okviru ukupnih izdataka u Godišnjem izvještaju za 2018., u Računu financiranja, iskazani su izdaci za otplatu glavnice navedenih kredita u iznosu 179.675.763,00 kn. Također su u okviru rashoda proračunske glave 02506 Ministarstvo financija, iskazani rashodi za kamate po navedenim kreditima sveučilišta u iznosu 26.954.838,00 kn.

S obzirom na to da je Ministarstvo financija preuzelo otplatu obveza po kreditima sveučilišta, navedene obveze je trebalo evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna i uključiti u podatke o obvezama državnog proračuna za vrijednosne papire, kredite i zajmove. Budući da obveze po kreditima sveučilišta nisu uključene u podatke o obvezama državnog proračuna u Godišnjem izvještaju za 2018., navedene obveze, odnosno dug državnog proračuna, iskazan je u manjem iznosu za 803.771.413,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže obveze po kreditima sveučilišta preuzeti iz poslovnih knjiga Ministarstva znanosti i obrazovanja i evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna te uključiti u podatke o dugu državnog proračuna koji se iskazuju u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna.

Osim Ministarstva znanosti i obrazovanja, i drugi proračunski korisnici imaju u svojim financijskim izvještajima za 2018. iskazane podatke o obvezama po kreditima i zajmovima. Prema podacima Ministarstva financija, koncem 2018. obveze drugih proračunskih korisnika po kreditima i zajmovima iznose 931.182.906,00 kn, a osim kredita uključuju i robne zajmove. Te obveze također nisu uključene u dug državnog proračuna iskazan u Godišnjem izvještaju za 2018.

Odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna nije propisano što se uključuje u obveze državnog proračuna za vrijednosne papire, kredite i zajmove, odnosno uključuju li se samo obveze koje je ugovorilo i preuzelo Ministarstvo financija ili i obveze po kreditima i zajmovima koje su ugovorili proračunski korisnici državnog proračuna.

S obzirom na to da se primici od zaduživanja proračunskih korisnika iskazuju u okviru godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna, Državni ured za reviziju je mišljenja da i obveze po kreditima i zajmovima proračunskih korisnika treba uključiti u obveze državnog proračuna, koje se iskazuju u okviru godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna.

Državni ured za reviziju predlaže izmijeniti i dopuniti odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna kako bi se jasno propisalo uključuju li obveze za vrijednosne papire, kredite i zajmove državnog proračuna, samo obveze koje je ugovorilo i preuzelo Ministarstvo financija ili i obveze u vezi sa zaduživanjem koje su ugovorili proračunski korisnici državnog proračuna.

5.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz koji se odnosi na račun financiranja.*

Navodi da će se novim Zakonom o proračunu propisati u kojim se iznimnim slučajevima proračunski korisnici državnog proračuna mogu zaduživati.

Također, navodi da će obveze po kreditima sveučilišta preuzeti iz poslovnih knjiga Ministarstva znanosti i obrazovanja i evidentirati ih u Glavnoj knjizi državnog proračuna te uključiti u podatke o dugu državnog proračuna koji se iskazuju u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna.

6. Državna jamstva

6.1. Prema odredbama članka 80. Zakona o proračunu, odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora. U nadležnosti Hrvatskog sabora je potvrđivanje ugovora o jamstvu kojima Republika Hrvatska jamči međunarodnim financijskim institucijama povrat sredstava zajmova koji se odobravaju subjektima za financiranje određenih projekata. Način davanja državnih jamstava propisuje se zakonom o izvršavanju državnog proračuna za svaku pojedinu godinu.

Prema odredbama članka 35. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu, Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija.

Činidbena jamstva su u pravilu vezana uz okončanje posla, a između ostalog, mogu se davati za primljene predujmove u novcu ili imovini za gradnju brodova do njihove isporuke.

Propisano je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2018. iznosi 3.450.000.000,00 kn te da u taj iznos ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prošlih godina za koje je bilo dano jamstvo.

U 2018. je na temelju odluka Vlade RH dano 17 državnih jamstava u ukupnom iznosu 15.803.100.176,00 kn, od kojih 16 financijskih u iznosu 15.299.877.106,00 kn i jedno činidbeno u iznosu 503.223.070,00 kn.

Dana financijska jamstva odnosila su se na jamstva za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prošlih godina za koje su dana jamstva u iznosu 13.625.535.972,00 kn i na nova jamstva u iznosu 1.674.341.134,00 kn.

Nova financijska jamstva dana su u okviru propisanog iznosa.

Izdaci iz jamstvene pričuve na ime protestiranih jamstava, iskazani su za 2018. u iznosu 2.749.679.758,00 kn, a vrijednosno najveći, odnose se na plaćanja po jamstvima danim na zahtjev društava Uljanik d.d., Uljanik Brodogradilište d.d. i 3. Maj Brodogradilište d.d. (dalje u tekstu: društva iz Uljanik grupe).

Prema popisu aktivnih jamstava, potencijalne obveze državnog proračuna na temelju danih aktivnih jamstava, iskazane su koncem 2018. u iznosu 50.811.629.128,00 kn, a krajnji rok dospijeca jamstava je 2040. U odnosu na stanje iskazano koncem 2017., navedene potencijalne obveze su manje za 5.235.514.882,00 kn ili 9,3 %. Potencijalne obveze na temelju državnih jamstava su manje u odnosu na 2017. jer je za neka jamstva istekao rok važenja, a neka jamstva su protestirana pa su obavljena plaćanja iz državnog proračuna.

Na potencijalne obveze po jamstvima u vezi s kreditima HBOR-a za koje jamči Republika Hrvatska na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, odnosi se 12.853.647.084,00 kn, a druge potencijalne obveze u vezi s jamstvima iznose 37.957.982.044,00 kn. Potencijalne obveze u iznosu 37.957.982.044,00 kn, odnose se na jamstva dana na zahtjev subjekata iz sektora prometa u visini 81,4 % i subjekata iz sektora gospodarstva, u koji spada i brodogradnja, u visini 18,6 %. Jamstva dana na zahtjev subjekata iz sektora prometa najvećem dijelom se odnose na društva Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o. i Autocesta Rijeka Zagreb d.d. U okviru aktivnih jamstava danih na zahtjev subjekata iz sektora gospodarstva, vrijednosno važnija su jamstva dana na zahtjev društava iz Uljanik grupe i društava Brodosplit-Holding d.o.o. i Brodograđevna industrija Split d.d. (dalje u tekstu: društva iz Brodosplit grupe).

Prema popisu aktivnih jamstava, potencijalne obveze po aktivnim jamstvima danih društvima iz Uljanik grupe, početkom 2018. iznosile su 5.365.348.841,00 kn. U 2018. navedenim društvima dana su financijska jamstva u iznosu 815.795.348,00 kn.

Plaćanja iz državnog proračuna po financijskim i činidbenim jamstvima danim društvima iz Uljanik grupe, koja se odnose na glavnice, kamate, naknade i druge troškove u vezi s kreditima i garancijama, izvršena su u 2018. u iznosu 2.530.186.658,00 kn. Jamstva na temelju kojih su obavljena plaćanja dana su od 2010. do 2018.

Prema podacima Ministarstva financija, najviše jamstava na zahtjev društava iz Uljanik grupe dano je tijekom 2015. U 2015. dano im je 40 državnih jamstava, od kojih 35 za društvo Uljanik d.d. i pet za društvo 3. Maj Brodogradilište d.d., u ukupnom iznosu 4.128.307.760,00 kn, u vezi s izgradnjom 17 brodova. Od toga je 39 jamstava dano za izdavanje bankarskih garancija i kontragarancija za uplaćene predujmove kupaca brodova (činidbena jamstva), a jedno za kreditno zaduženje radi dodatnog financiranja izgradnje tri broda (financijsko jamstvo). U 2016. dano je jedanaest činidbenih i financijskih jamstava za društvo Uljanik d.d. u ukupnom iznosu 1.348.948.316,00 kn.

Osim za izdavanje bankarskih garancija i kontragarancija za predujmove kupaca za tri novougovorena broda, jamstva su u 2016. dana i za kreditno zaduženje radi dodatnog financiranja izgradnje pet brodova za koja su 2015. dana jamstva za uplaćene predujmove kupaca. U 2017. su dana tri financijska jamstva za društvo Uljanik d.d. u ukupnom iznosu 457.666.089,00 kn, za kreditno zaduženje za financiranje izgradnje dva broda za koja su u 2016. dana jamstva za predujmove kupaca te za izmirenje dugoročnih obveza.

U 2018., društvima iz Uljanik grupe dano je šest financijskih jamstava ukupno u iznosu 815.795.348,00 kn. Od navedenih šest jamstava, društvu Uljanik Brodogradilište d.d. su početkom 2018. dana dva državna jamstva ukupno u iznosu 96.000.000 EUR, za sanacijske kredite za održavanje poslovanja u periodu od šest mjeseci, odnosno do izrade Programa restrukturiranja. Četiri jamstva su dana za društvo Uljanik d.d. za kredite za isplatu plaća zaposlenicima.

U rujnu i listopadu 2018. društvo Uljanik d.d. je na svojim mrežnim stranicama objavilo Obavijest o raskidu ugovora za gradnju devet brodova, od kojih za četiri broda gradnja nije započela. Za gradnju tih brodova od 2015. do 2017. dana su državna jamstva za predujmove (činidbena jamstva), a za dva od njih su osim jamstava za predujmove, dana i jamstva za kreditno zaduženje (financijska jamstva).

U rujnu 2018. protestirana su prva državna jamstva dana na zahtjev društava iz Uljanik grupe, a do konca 2018. iz državnog proračuna je na temelju danih jamstava isplaćeno ukupno 2.530.186.658,00 kn.

U okviru Godišnjeg izvještaja za 2018., u popisu aktivnih jamstava koncem 2018., nalazi se veći broj jamstava danih na zahtjev društava iz Uljanik grupe, koja obuhvaćaju i ona jamstva koja nisu dijelom ili u cijelosti iskorištena. U navedenom popisu ta jamstva su iskazana u nominalnom iznosu na koji su dana, a ne u iznosu u kojem su iskorištena. Ministarstvo financija je obavilo provjere i usklađenje iskazanih stanja po svakom pojedinom jamstvu danom na zahtjev društava iz Uljanik grupe, te obavilo određene ispravke. Ispravci iskazanog stanja pojedinih jamstava danih na zahtjev društava iz Uljanik grupe, prema kojima više ne postoji mogućnost povlačenja sredstava kredita, a time niti korištenja jamstva, nisu uključeni u popis aktivnih jamstava sa stanjem koncem 2018., nego je stanje ispravljeno u evidencijama aktivnih jamstava za 2019.

Prema obavljenom usklađenju Ministarstva financija, nakon što su u 2018. izvršena plaćanja po jamstvima, stanje aktivnih jamstava danih za društva iz Uljanik grupe, koje se odnosi na povučena i iskorištena sredstva, koncem 2018. iznosilo je 1.902.382.036,00 kn (glavnice).

Od siječnja do konca svibnja 2019., po navedenim jamstvima iz državnog proračuna je plaćeno 1.912.910.428,00 kn, od čega se na glavnice odnosi 1.777.348.064 kn, a na kamate, naknade i druge troškove 135.562.364,00 kn.

U 2018. i prošlim godinama, dana su državna jamstva za izdane bankarske garancije za predujmove kupaca i za druga društva iz sektora brodogradnje. Jamstva su dana društvima iz Brodosplit grupe u 2015. u iznosu 95.450.658,00 kn, u 2017. u iznosu 266.229.288,00 kn, a u 2018. u iznosu 503.223.070,00 kn.

U popisu aktivnih jamstava koncem 2018., potencijalne obveze državnog proračuna na temelju danih državnih jamstava na zahtjev društava iz Brodosplit grupe iskazane su u iznosu 487.247.737,00 kn, što se odnosi na dva činidbena jamstva iz 2015. i 2017. u iznosu 360.991.123,00 kn te jedno jamstvo iz 2018. u iznosu 126.256.614,00 kn. U 2018. jamstvo je dano u iznosu 503.223.070,00 kn, a u popisu aktivnih jamstava, stanje potencijalnih obveza po tom jamstvu iznosi 126.256.614,00 kn, što odgovara uplati prvog dijela predujma koji je uplatio kupac broda.

Činidbena jamstva su u pravilu vezana za okončanje posla, a mogu se davati na temelju primljenih predujmova u novcu ili imovini za gradnju brodova, do njihove isporuke. Činidbena jamstva se najčešće daju na rok tri godine, a njihova nominalna vrijednost u popisu aktivnih jamstava se ne smanjuje do prestanka važenja jamstva. Vrijednost financijskih jamstava u popisu aktivnih jamstava, umanjuje se za iznos vraćenih kredita.

Prema popisu aktivnih jamstava, jamstvo dano društvu iz Brodosplit grupe u 2017., važi do 2028. Jamstvo dano u 2018. važi do 2030., a brod treba biti isporučen 2020. S obzirom na rok važenja navedena dva jamstva, dolazi se do zaključka da ta jamstva nisu činidbena, nego financijska.

I neka jamstva dana prošlih godina društvima iz Uljanik grupe za dodatno financiranje izgradnje brodova, također su raspoređena u činidbena, a imala su obilježja financijskih jamstava.

S obzirom na to da se ukupna visina novih financijskih jamstava za određenu godinu propisuje, Državni ured za reviziju nalaže jamstva pravilno raspoređivati u kategorije činidbenih i financijskih jamstava.

Na temelju Ugovora o obavljanju stručnih poslova iz područja brodograđevne industrije, koji su u srpnju 2013. zaključili tadašnje Ministarstvo gospodarstva i društvo Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d., navedeno je društvo, između ostalog, osim za davanje mišljenja vezanih uz brodogradnju i izdavanje državnih činidbenih jamstava, zaduženo i za praćenje poslovanja društava iz Brodosplit grupe. U svom Mišljenju o zahtjevu društva Brodograđevna industrija Split d.d. za donošenje odluke Vlade RH o izdavanju državnog jamstva za osiguranje predujmova za gradnju broda, iz travnja 2018., društvo Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d. je, između ostalog, navelo da društvo Brodograđevna industrija Split d.d. u svojoj Knjizi narudžbi na dan 31. ožujka 2018. ima ukupno 13 brodova, od kojih je samo jedan za inozemnog naručitelja, pet za Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, a svi ostali su za društva u njegovom vlasništvu. Od 13 brodova iz Knjige narudžbi, u određenim fazama gradnje nalaze se četiri novogradnje, dok se gradnja preostalih devet odgađa zbog nemogućnosti zatvaranja financijske konstrukcije. Navedeno je da se plan priljeva sredstava nakon 2018. i nadalje uglavnom bazira na neugovorenoj proizvodnji. Također, društvo Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d. je utvrdilo da su kod realizacije nekih novogradnji prisutna značajna kašnjenja što povećava troškove gradnje te da se veći dio predujmova namijenjenih za jedan brod, za koji je već dano državno jamstvo, troši nenamjenski. U navedenom mišljenju društvo Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d. je predložilo Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta da se u odluku Vlade RH o davanju državnog jamstva društvu Brodograđevna industrija Split d.d., uključe odredbe u vezi s pojačanim nadzorom namjenskog korištenja predujma, osiguranjem povrata sredstava u slučaju aktiviranja jamstva te drugo.

Državno jamstvo na zahtjev društva Brodograđevna industrija Split d.d. dano je u kolovozu 2018. u iznosu 503.223.070,00 kn. Jamstvo je dano za osiguranje predujma kupca za gradnju broda, a kupac je društvo iz Brodosplit grupe registrirano u inozemstvu. Prema dokumentaciji društva Hrvatska brodogradnja-Jadranbrod d.d., 96,3 % vrijednosti gradnje broda treba se financirati predujmom, a 80,0 % iznosa predujma financira se iz kredita HBOR-a. U jamstvu je navedeno da kupac broda radi osiguranja potraživanja kreditodavatelja HBOR-a, može prenijeti na HBOR svoja potraživanja na ime povrata predujmova koja proizlaze iz ugovora o gradnji broda.

Pri sastavljanju ugovora o izdavanju jamstva društvu Brodograđevna industrija Split d.d. u kolovozu 2018., prihvaćeni su prijedlozi društva Hrvatska brodogradnja-Jadranbrod d.d. u vezi s ugovaranjem pojačanog nadzora namjenskog korištenja predujma.

Navedenim ugovorom, društvo Brodograđevna industrija Split d.d., između ostalog, obvezalo se omogućiti tehničku i financijsku kontrolu te opći nadzor namjenskog trošenja sredstava u skladu s odlukom o davanju jamstva, kojom je društvo Hrvatska brodogradnja-Jadranbrod d.d. zaduženo da izvještava Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, o gotovosti izgradnje broda, ostvarenju troškova te namjenskoj potrošnji sredstava za brod, na način da prati novčani tijekom svih sredstava koje kupac uplaćuje za potrebe gradnje broda i mjesečno dostavlja izvještaj Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta te Ministarstvu financija. Prema podacima Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, društvo Hrvatska brodogradnja-Jadranbrod d.d. je u rujnu 2018. obavijestilo navedeno Ministarstvo da je društvo Brodograđevna industrija Split d.d. prestalo dostavljati podatke o gradnji brodova u vezi kojih su dana državna jamstva za predujmove kupaca, stoga nije u mogućnosti dostavljati navedene mjesečne izvještaje spomenutim ministarstvima. U prosincu 2018., Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta je o navedenom obavijestilo Državno odvjetništvo.

Postupci i uvjeti davanja državnih jamstva uređuju se svake godine godišnjim zakonima o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske. Vlada RH je ovlaštena da u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija. Zakon propisuje godišnju vrijednost novih financijskih jamstava za tu godinu, dok za davanje činidbenih jamstava ograničenja nisu propisana. Društvima iz Uljanik grupe su, osim jamstava danih za predujmove za pojedini brod, dana i jamstva za kreditno zaduženje radi dodatnog financiranja izgradnje tog broda, a takva je jamstva Ministarstvo financija također smatralo činidbenim. Isplate iz jamstvene pričuve na ime protestiranih jamstava koje su nastupile u 2018., najvećim se dijelom odnose na činidbena jamstva.

Državni ured za reviziju je mišljenja da godišnji iznos za davanje državnih jamstava treba biti propisan za sva državna jamstva, a ne samo za financijska, jer do protestiranja državnih jamstava i plaćanja iz državnog proračuna dolazi kako u vezi s danim financijskim, tako i u vezi s danim činidbenim jamstvima.

Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske, propisano je da prije dostave dokumentiranog zahtjeva Ministarstvu financija, tražitelj jamstva zahtjev dostavlja nadležnom ministarstvu, koje je dužno ocijeniti temelj za donošenje prijedloga za dodjelu jamstva, bonitet tražitelja, stanje zaduženosti, efekte novog zaduženja na mogućnost razvoja i likvidnost, kao i izraditi stručno mišljenje i jasno opredjeljenje u vezi s odobravanjem jamstva. Pri ocjeni zahtjeva za davanje državnog jamstva u obzir se treba uzeti potpora kapitalnim ulaganjima u razvitak kojima se poboljšavaju opći uvjeti gospodarskog djelovanja i izvozni učinak te gospodarska stabilnost i važnost u regionalnom razvitku. Na koji način treba vrednovati spomenute elemente, te u kojem slučaju se zahtjev za izdavanje jamstva odbija, nije propisano.

U vezi s danim jamstvima, ugovorom o izdavanju jamstva uređuju se obveze tražitelja jamstva i instrumenti osiguranja, a za jamstva koja se aktiviraju, Ministarstvo financija može dati FINA-i nalog za naplatu radi namirenja duga.

Prema zaključenim ugovorima, za osiguranje urednog izvršenja obveza društava iz Uljanik grupe koje mogu nastati po izdanom jamstvu, primane su zadužnice za sredstva na računu i bjanko mjenice, a mogućnosti naplate potraživanja s tim instrumentima osiguranja su vrlo male. Također su osnivana založna prava na brodove.

S obzirom na postojanje rizika za isplate sredstava iz državnog proračuna na temelju danih jamstava, Državni ured za reviziju predlaže područje dodjeljivanja državnih jamstava detaljno urediti posebnim propisom.

Državni ured za reviziju predlaže propisati način vrednovanja elemenata koji utječu na prihvaćanje, odnosno odbijanje zahtjeva za davanje državnog jamstva.

6.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz koji se odnosi na jamstva.*

U vezi s raspoređivanjem jamstava u kategorije činidbenih i financijskih jamstava, navodi da je u evidencijama došlo do pogreške pri upisivanju roka važenja dva jamstva jer je upisan rok povrata kredita umjesto rok valjanosti jamstva. Navodi da je u evidencijama izvršen ispravak na način da jamstvo rizični broj F-005-17 važi do 2019., a jamstvo rizični broj F-010-18 do 2020. Nadalje, Ministarstvo financija navodi da su i za jamstva rizični brojevi F-009-17, F-001-17 i F-007-17, dana u prošlom razdoblju za društva iz Uljanik grupe za dodatno financiranje izgradnje brodova, izvršeni ispravci u evidencijama.

Provedba naloga i preporuka

- 1.1. Državni ured za reviziju obavio je reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2017., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom za 2018. je provjereno je li Ministarstvo financija postupilo prema nalogima i preporukama danim u prošloj reviziji, u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka.

U tablici u nastavku navode se nalozi i preporuke iz prošle revizije i njihov status. Također, navode se preporuke čija provedba zbog opravdanih razloga nije primjenjiva.

Tablica broj 6

Provedba naloga i preporuka iz prošle revizije

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
1	Planiranje i izvršavanje državnog proračuna	2013 2014 2015 2016 2017	Donijeti uredbu o načinu ocjene i postupku odobriavanja investicijskih projekata, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu	2020	u postupku provedbe
2		2013 2014 2015 2016 2017	Donijeti srednjoročni strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravcima razvoja sustava državne riznice te mjerama za uspostavu učinkovitog upravljanja javnim financijama	2019	u postupku provedbe
3		2013 2014 2015 2016 2017	Sektorski obuhvat jedinica opće države prema nacionalnoj metodologiji, približiti sektorskom obuhvatu prema metodologiji ESA 2010	-	u postupku provedbe
4		2013 2014 2015 2016 2017	Donijeti uredbu o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija te pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu	2019	u postupku provedbe
5		2016 2017	Uz objavu državnog proračuna i projekcija, objavljivati i informacije o učinku poreznih rashoda na prihode, o potencijalnim obvezama kao i o ulaganju u dionice i udjele u glavnici kreditnih i ostalih financijskih institucija te trgovačkih društava s važnim učinkom na proračun, koje su propisane odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10 i 19/14)	-	nije primjenjivo
6		2016 2017	Poduzeti aktivnosti za usklađenje postojeće, odnosno primijenjene organizacijske klasifikacije državnog proračuna i organizacijske klasifikacije koja je propisana Zakonom o proračunu	-	djelomično provedeno

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
7	Planiranje i izvršavanje državnog proračuna	2016 2017	Uskladiti odredbe Zakona o proračunu i 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, u dijelu koji određuje pravne osobe koje su izvanproračunski korisnici	2019	provedeno
8		2017	U cilju veće transparentnosti državnog proračuna, u sažetku općeg dijela proračuna, ukupne rashode iskazati i prema razredima funkcijske klasifikacije	2018	provedeno
9		2017	U cilju veće transparentnosti i otvorenosti državnog proračuna, u prijedlog državnog proračuna uključiti informacije o poreznim rashodima, odnosno procijenjenoj visini izgubljenih prihoda za proračunsku godinu, uz obrazloženje osnovnih ciljeva pojedinog poreznog rashoda	2019	u postupku provedbe
10		2017	S obzirom na to da pojedini proračunski korisnici putem planiranih višegodišnjih aktivnosti izravno daju sredstva određenim subjektima, preispitati opravdanost takvog načina dodjele sredstava državnog proračuna te više pažnje posvetiti kontroli i analizi aktivnosti koje se financiraju, sa svrhom utvrđivanja povezanosti sa strateškim planom i odgovarajućom pravnom osnovom na temelju koje se aktivnosti planiraju u državnom proračunu	kontinuirano	u postupku provedbe
11		2017	Rashode koji se odnose na usluge platnog prometa i kamate, planirati i iskazivati prema ekonomskoj klasifikaciji na za to propisanim računima Računskog plana	2018	provedeno
12		2017	S obzirom na to da se prema ugovorima plaćanja po danim jamstvima ne smatraju zajmovima, predloženo je izmijeniti Računski plan i navedena plaćanja klasificirati u okviru rashoda, a ne u okviru izdataka	2018	nije provedeno
13		2017	Preispitati mogućnost uključivanja u državni proračun, plana rashoda i izdataka koji se u tekućoj godini financiraju neutrošenim vlastitim prihodima te namjenskim prihodima i primicima proračunskih korisnika ostvarenima prijašnjih godina, s ciljem mogućnosti kontrole namjenskog korištenja sredstava	2018	provedeno
14	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2013 2014 2015 2016 2017	Poduzeti aktivnosti u cilju metodološkog ujednačavanja računovodstvenih osnova proračunskih i izvanproračunskih korisnika čiji podaci ulaze u izračun deficita opće države, s obzirom na to da se u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, manjak (deficit) opće države iskazuje na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih sustava	2018	provedeno

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
15	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2015 2016 2017	Za slučajeve kad se pri naplati prihoda državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima, naplacuju i prihodi drugih pravnih osoba, donijeti pisane procedure kojima će se odrediti način i rokovi za podmirenje obveza prema drugim pravnim osobama na ime naplacenih prihoda	2018	nije provedeno
16		2015 2016 2017	Biješke uz financijske izvještaje državnog proračuna sastavljati u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu te navoditi podatke o rokovima dospjeća kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova	2018	nije primjenjivo
17		2016	Poispitati odredbu članka 106 Zakona o proračunu koja propisuje da središnje tijelo državne uprave nadležno za upravljanje državnom imovinom izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija popis državne imovine za potrebe izrade financijskih izvještaja	2019	provedeno
18		2016 2017	Tečajne razlike nastale iz transakcija u vezi s javnim dugom, evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu	2018	djelomično provedeno
19		2016 2017	Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati način evidentiranja poslovnih događaja vezanih uz zaduživanje putem izdavanja obveznica i trezorskih zapisa	2019	u postupku provedbe
20		2016	Obavljati cjeloviti popis imovine i obveza za proračunsku glavu 02506 Ostali izdaci države	2019	u postupku provedbe
21		2017	Nakon obavljenog cjelovitog popisa uskladiti stanje potraživanja i obveza evidentirano u Glavnoj knjizi državnog proračuna sa stanjem utvrđenim popisom radi realnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima državnog proračuna i realnog iskazivanja obveza i potraživanja u izvještajima o izvršenju državnog proračuna	2019	u postupku provedbe
22		2017	Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu jasno propisati u kojim se slučajevima i na koji način evidentiraju razlike proizašle iz primjene valutne klauzule	2019	u postupku provedbe
23		2017	Dopuniti Uputu o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te jasno odrediti za koje se poslovne događaje novčano računovodstveno načelo ne primjenjuje, kako se u tim slučajevima postupa te koji se priljevi i odljevi sredstava s računa državnog proračuna ne iskazuju u izvještaju o izvršenju državnog proračuna	2018	djelomično provedeno
24		2017	Radi jasnog i dosljednog postupanja i mogućnosti kontrole, predloženo je utvrditi sadržaj i način sastavljanja internog Obračuna kojim se kontrolira stanje novčanih sredstava na računima koncem godine u odnosu na početno stanje, te utvrđuje iznos i sadržaj depozita raspoloživog za prijenos u sljedeću godinu	2018	provedeno

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
25	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2017	Propisati da izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sadrži i podatke o danim zajmovima tijekom godine te o potraživanjima za dane zajmove koncem godine	2019	u postupku provedbe
26		2017	Pravilno evidentirati prijeloze međusobnih potraživanja i obveza u Glavnoj knjizi državnog proračuna i navedene poslovne događaje odgovarajuće iskazivati u izvještajima o izvršenju državnog proračuna	2019	u postupku provedbe
27		2017	Otpis potraživanja evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna na način propisan odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te u okviru financijskih izvještaja državnog proračuna sastavljati cjelovit Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza	2019	provedeno
28		2017	Pravilno evidentirati izdatke za dane zajmove u Glavnoj knjizi državnog proračuna	kontinuirano	provedeno
29		2017	U Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirati potraživanja od društava HAC, ARZ i HC u odgovarajućem iznosu, u skladu sa zaključenim ugovorima o prijenosu sredstava	2018	provedeno
30		2017	Obveze državnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplata na račun državnog proračuna, evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna i realno ih iskazivati u financijskim izvještajima državnog proračuna	-	djelomično provedeno
31		2017	Prilagoditi računalni sustav Državne izdatnice koji se koristi za vođenje Glavne knjige državnog proračuna, potrebama financijskog izvještavanja	-	u postupku provedbe
32	Prihodi	2014 2015 2016 2017	Uskladiti evidencije o prihodima od koncesija u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Registru koncesija	-	u postupku provedbe
33	Rashodi	2015 2016 2017	Preispitati odredbe Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda (Narodne novine 73/97 i 174/04) koje propisuju postupke odobravanja pomoći iz državnog proračuna jer zbog dužine trajanja redovitog postupka odobravanja pomoći, odluke o dodjeli pomoći donosi Vlada RH, a ne Hrvatski sabor kako je propisano	2019	provedeno
34		2017	Godišnje izvješće o državnim potporama dostavljati Vladi RH u propisanom roku	2018	nije provedeno

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
35.	Rashodi	2017.	Podatke o dodijeljenim državnim potporama usuglasiti s davateljima državnih potpora do roka dostave godišnjeg izvješća o državnim potporama EK, kako bi podaci u godišnjem izvješću o državnim potporama dostavljenom Vladi RH odgovarali podacima dostavljenim EK.	-	provedeno
36.		2017.	Unaprijediti sustave unutarnjih kontrola u vezi s pravodobnim evidentiranjem obveza u poslovnim knjigama i planiranjem potrebnih sredstva u državnom proračunu za podmirenje obveza	-	provedeno
37.	Račun financiranja	2013. 2014. 2015 2016 2017	Poduzeti aktivnosti u vezi s kadrovskom potpunosti Sektora za upravljanje javnim dugom	2018	djelomično provedeno
38.		2017.	U Računu financiranja ne iskazivati zajmove koji su dani i vraćeni u istoj godini, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	kontinuirano	provedeno
39.		2017.	U cilju veće transparentnosti zaduživanja, odrediti koje aktivnosti treba provesti Ministarstvo financija prije donošenja odluke o odabiru financijske institucije s kojom će zaključiti ugovor o kratkoročnom kreditu, uzevši u obzir i potrebe za brzom realizacijom kredita.	2018.	provedeno
40.	Državna jamstva	2017.	U ugovorima o izdavanju državnih jamstava, uz visinu provizije navesti i kategoriju tražitelja državnog jamstva u koju je raspoređen prema donesenoj odluci o visini provizije te ugovoriti rok za plaćanje provizije za dano jamstvo u državni proračun	kontinuirano	provedeno
41.	Proračunska zaliha	2017	Odobrena sredstva iz proračunske zalihe isplaćivati korisnicima na temelju dokumentacije o izvršenim rashodima za čije financiranje su sredstva odobrena, a ne u vidu predujma	kontinuirano	provedeno
42.	Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima	2017.	Donijeti pravilnik koji propisuje kriterije za imenovanje osoba za nepravilnosti, obveze i način postupanja osobe za nepravilnosti te način i rokove izvještavanja o nepravilnostima, čije donošenje propisuje Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15).	2019.	u postupku provedbe
43.		2017.	Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru propisati prekršajne odredbe za nedostavljanje izvješća o nepravilnostima Ministarstvu financija	2019	u postupku provedbe

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
44.	Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima	2017	Propisati kriterije za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, u koje između ostalih treba uključiti namjene za koje se obveze mogu preuzeti, maksimalan godišnji iznos preuzetih obveza u odnosu na ukupne planirane rashode proračunskog korisnika, najduže razdoblje na koje se obveze mogu preuzeti te druge potrebne elemente.	2019.	u postupku provedbe
45		2017	Propisima ujednačiti nadzorne aktivnosti nositelja razdjela u vezi s ostvarivanjem i korištenjem prihoda i primitaka proračunskih korisnika uplacenih na račune proračunskih korisnika kao i uplacenih na račun državnog proračuna	2019	u postupku provedbe

Nalozi i preporuke za koje nije prošao rok za provedbu, imaju status u postupku provedbe. Obrazloženje danih naloga i preporuka koji su djelomično provedeni, u postupku su provedbe, a rok za provedbu je prošao, ili nisu primjenjivi, daje se u nastavku.

- Prema prijedlogu da se sektorski obuhvat jedinica opće države prema nacionalnoj metodologiji približi sektorskom obuhvatu prema metodologiji ESA 2010, Zakonom o proračunu je prošlih godina proširena definicija izvanproračunskih korisnika, ali u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika nisu upisani novi izvanproračunski korisnici državnog proračuna. U cilju postupanja prema prijedlogu, Ministarstvo financija provodi projekt Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja. Glavne aktivnosti u okviru projekta odnose se na izradu nove aplikacije za prikupljanje i analizu financijskih izvještaja svih obveznika predaje financijskih izvještaja (državni proračun, proračuni lokalnih jedinica te proračunski i izvanproračunski korisnici) te za izradu veznih tablica za utvrđivanje načina iskazivanja određenih poslovnih događaja za izvanproračunske korisnike koji primjenjuju računovodstvo i financijsko izvještavanje prema Zakonu o računovodstvu ili Zakonu o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija. Provedba navedenog Projekta treba omogućiti da se sektorski obuhvat jedinica opće države prema nacionalnoj metodologiji približi sektorskom obuhvatu prema metodologiji ESA 2010. (redni broj 3.)
- U prosincu 2018. donesen je novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 111/18), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019. S obzirom na to da tim Zakonom više nije propisano da se uz objavu državnog proračuna i projekcija, objavljuju i informacije o učinku poreznih rashoda na prihode, o potencijalnim obvezama i o ulaganju u dionice i udjele u glavnici kreditnih i ostalih financijskih institucija te trgovačkih društava s važnim učinkom na proračun, nalog u vezi s navedenim objavama nije više primjenjiv. (redni broj 5.)
- Koncem 2018. donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019. Prema odredbama navedenog Zakona, od siječnja 2019. više se ne plaća doprinos za obvezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti. S obzirom na nove zakonske odredbe, od 2019. izvor financiranja HZZ-a više nisu doprinosi, nego se njegovo poslovanje u cijelosti financira iz izvora Opći prihodi i primici državnog proračuna.

Time HZZ ispunjava uvjete za upis u Popis proračunskih korisnika državnog proračuna, u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Do konca 2018. državni proračun je prema organizacijskoj klasifikaciji sadržavao planove rashoda i izdataka za dva izvanproračunska korisnika državnog proračuna i to za HZMO i HZZ, a od 2019. za jednog izvanproračunskog korisnika - HZMO. (redni broj 6.)

- Pravilnikom o izmjenama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu donesenim u prosincu 2018., propisano je da obvezne Bilješke uz Bilancu više ne trebaju sadržavati podatke o rokovima dospijeca kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova, te nalog u vezi sa sadržajem Bilješki nije primjenjiv. (redni broj 16.)
- Realizirane tečajne razlike u vezi s javnim dugom pravilno se obračunavaju i evidentiraju, osim za dugoročne zajmove primljene od međunarodnih financijskih institucija. Za navedene zajmove, obračun je složeniji s obzirom na to da se zajmovi povlače u tranšama, te je u tijeku traženje računalnog rješenja u vezi s obračunom tečajnih razlika koje nastaju pri otplati navedenih zajmova. (redni broj 18.)
- U veljači 2019. Ministarstvo financija je donijelo i objavilo na mrežnim stranicama novu Uputu o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna (dalje u tekstu: Uputa o računovodstvenim načelima). U Uputi o računovodstvenim načelima se navode poslovni događaji za koje se ne primjenjuje novčano računovodstvo načelo, poslovni događaji koji se iskazuju prema neto načelu, te poslovni događaji u vezi s priljevima i odljevima novčanih sredstava koji se ne iskazuju u okviru prihoda i rashoda. Dani nalog u vezi s dopunom Upute o računovodstvenim načelima proveden je djelomično, jer nije navedeno na koji se način iskazuju poslovni događaji u vezi s izdavanjem obveznica i ostvarenjem premije ili diskonta na obveznice, te poslovni događaji u vezi s jamčevnim položajima. (redni broj 23.)
- Obveze državnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene na račun državnog proračuna, nisu evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna ali su iskazane u financijskim izvještajima državnog proračuna, te je nalog proveden djelomično. Prema računalnom rješenju koje se koristi za vođenje Glavne knjige državnog proračuna, prihodi i primici proračunskih korisnika evidentiraju se prema prirodnoj vrsti, a obveze za neutrošene prihode i primitke proračunskih korisnika se ne evidentiraju. Podaci o neutrošenim prihodima proračunskih korisnika se vode zasebno putem izvještaja Zahtjev za prijenos neutrošenih prihoda.
U financijskim izvještajima državnog proračuna za 2018., iskazani su podaci o obvezama za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene na račun državnog proračuna, koristeći podatke iz izvještaja Zahtjev za prijenos neutrošenih prihoda. (redni broj 30.)
- U vezi s prijedlogom da se računalni sustav koji se koristi za vođenje Glavne knjige državnog proračuna prilagodi potrebama financijskog izvještavanja, kreiran je izvještaj EuPodaci za financijske izvještaje državnog proračuna, koji daje jednostavniji prikaz izračuna podataka o prihodima i primicima te rashodima i izdacima državnog proračuna. (redni broj 31.)

- U vezi s nalogom za kadrovsko popunjavanje Uprave za upravljanje javnim dugom, u 2018. su na temelju natječaja u navedenu upravu primljena dva zaposlenika, a jedno radno mjesto je popunjeno premještajem zaposlenika iz druge ustrojstvene jedinice Ministarstva financija. U siječnju 2019. je još jedno radno mjesto u Upravi popunjeno premještajem iz druge ustrojstvene jedinice. Koncem prosinca 2018. objavljen je natječaj za prijam još dva zaposlenika u navedenu upravu. Prema odredbama Zakona o prestanku važenja Zakona o Fondu za naknadu oduzete imovine (Narodne novine 117/17), koji je donesen koncem 2017., Ministarstvo financija je 1. siječnja 2018. preuzelo poslove navedenog Fonda i 26 zaposlenika. U ožujku 2018. donesena je Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 26/18), prema kojoj je, u okviru Uprave za upravljanje javnim dugom, ustrojen Sektor za naknadu oduzete imovine, koji obavlja preuzete poslove od navedenog Fonda. U Upravi za upravljanje javnim dugom, koncem 2018. sistematizirano je 76, a popunjeno 36 radnih mjesta. (redni broj 37.)

Ministarstvo financija je i nadalje u obvezi postupati prema nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju, koji nisu u cijelosti provedeni.

1.2. *Ministarstvo financija nema primjedbi na utvrđene činjenice i status naloga i preporuka.*