

**KOMISIJA ZA DRŽAVNA
POTRAŽIVANJA**

Zagreb, 26. srpnja 2002.

***Izvješće
o provedbi Zakona o naplati dospjelih, a nenaplaćenih poreza,
carina, doprinosa i državnih jamstava***

Zakonom o naplati dospjelih, a nenaplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava učinjen je veliki reformski zahvat u daljnjoj konsolidaciji ukupnih javnih financija Republike Hrvatske:

- a) Vlada Republike Hrvatske je u 2000. godini stvorila preduvjete za ovaj zahvat u 2002. godini, jer je izvršila nagomilane obveze iz ranijeg razdoblja prema gospodarstvu i građanima.
- b) Koliko je Zakon o naplati dospjelih, a nenaplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava dobro prihvaćen svjedoči i činjenica da se čak 56.050 subjekata javilo za nagodbu.
- c) Veliki broj tih poduzeća i subjekata biti će oslobođen okova starih dugova i oni koji su sposobni pomoći će u daljnjem dinamiziranju gospodarskog razvoja Hrvatske, te na taj način pojačati njen rast i razvoj, oni koji to nisu sposobni nestat će s gospodarske scene što će sve doprinijeti tome da se u narednom razdoblju financijski tijekovi stabiliziraju i izvršavaju međusobne obveze, jer će djelovati i razvijati se samo oni subjekti koji su sposobni.
- d) Sve ovo će omogućiti državi da poluči dodatne prihode za koje je dvojbeno da li bi ikad bili naplaćeni.
- e) Sve je ovo izuzetno opsežan i zahtjevan proces. Potrebno je razmotriti dokumentaciju pojedinačno za svaki zahtjev za nagodbu, za preko 56.000 subjekata.

Nemoguće je da taj proces ide bez teškoća, s obzirom na opsežnosti i složenost posla.

Međutim, pokazalo se da se teškoće savladati jer je postignut visok stupanj suradnje raznih tijela, kao što su: Komisija za naplatu potraživanja, Porezna uprava, Carinska uprava, Financijska agencija, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Ravnateljstvo za robne zalihe.

1. OSNOVNA SVRHA I ZNAČENJE ZAKONA

Problem porezne nediscipline u Republici Hrvatskoj prisutan je dugi niz godina. Istodobno dugi niz godina država nije dovoljno uredno izvršavala obveze prema gospodarstvu.

Vlada Republike Hrvatske je tijekom 2000. godine izvršila plaćanje zaostalih državnih dugova iz ranijeg razdoblja u visini od preko 10,0 mlrd kuna, kao i sve obveze prema građanima.

Vlada je predložila, a Hrvatski sabor usvojio Zakon o naplati dospjelih, a nenaplaćenih poreza, doprinosa, carina i državnih jamstava, koji je od velikog značenja, jer je njime omogućeno da mnogi dužnici reguliraju svoje obveze na način koji je njima podnošljiv a koji opet državi donosi prihode.

Zakon o naplati dospjelih, a nenaplaćenih poreza, doprinosa, carina i državnih jamstava stupio je na snagu 24. prosinca 2001. godine.

Dužnici su bili dužni do 23. siječnja 2002. godine dostaviti prijavu o spremnosti za nagodbu. U zakonskom roku podneseno je 56.050 prijava.

Na temelju do sada obrađenih Zahtjeva za nagodbu procjenjuje se da će ukupan iznos prijavljenog duga biti u visini 6,0 mlrd kuna.

Broj prijavljenih pravnih i fizičkih osoba koje su podnijele prijedloge za nagodbu je iznad početnih procjena i očekivanja.

Zakonom o naplati potraživanja nisu obuhvaćena sljedeća potraživanja, koja su:

- utužena u iznosu od	3,8 mlrd kuna
- prijavljena u stečaju	2,2 mlrd kuna
- reprogramom odobrena	1,2 mlrd kuna
- sanacija po odlukama Vlade	<u>0,8 mlrd kuna</u>
UKUPNO:	8,0 mlrd kuna

Daljnjih preko 2,0 milijardi kuna su jamstva koja su plaćena iz proračuna od kojih značajan dio nije niti u jednom od navedenih oblika.

Povrh toga dio dužnika više ne postoji (pravne osobe), a nepoznat je i broj fizičkih osoba koje su prestale s poslovnom aktivnošću tako da podaci o visini i broju prijava zadovoljavaju.

2. PROCEDURA ZA PROVEDBU ZAKONA

1. POREZNA UPRAVA	2. FINA
- zaprima zahtjeve (do 23. siječnja 2002.)	- obrađuje prispjele prijedloge (Podružnica)
- kompletira (do 22. veljače 2002.)	(najviše 10 dana od primitka predmeta)
- svaki kompletirani šalje područnoj FINA-	- daje ocjenu osnovanosti prijedloga

i - smatrat će se da su ispunjeni uvjeti iz članka 2. točka 5. Zakona ako u tom roku pridonese bilo koji dokument	-svakodnevno dostavlja Centrali FINA-e pregled obrađenih predmeta na propisanoj tabeli a Centrala Komisiji - u slučaju dokapitalizacije traže mišljenje nadležnog ministarstva odnosno HFP
3. KOMISIJA ZA DRŽAVNA POTRAŽIVANJA	4. VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
- zaprima pristigle predmete od FINA-e i ocjenjuje osnovanost prijedloga - za dužnike s dugom preko 1 mil. kn i više od 30 zaposlenih posebno ocjenjuje - upućuje prijedlog ministru financija koji daje prijedlog Vladi	- prihvaća ili ne prijedloge
	5. POREZNA UPRAVA
	- zaključuje nagodbu

Zakonom je osiguran transparentan tijek provedbe istoga, podjednak položaj svih dužnika, zbog više nivoa kontrole maksimalno je izbjegnuta rizik subjektivizma. Provedba Zakona pretpostavlja visok nivo suradnje svih vjerovnika, FINA, Komisije i na kraju Ministarstva financija i Vlade Republike Hrvatske. Upravo dosadašnje aktivnosti su dovele do uspostavljanja visokog nivoa suradnje subjekata zaduženih za provedbu Zakona, što garantira i uspješan završetak ovog projekta.

3. UČINCI PRIMJENE ZAKONA

U nastavku se daje tabelarni prikaz obrađenih prijedloga pristiglih u FINA-u, te procjene mogućih konačnih efekata primjene Zakona.

Osnova za procjenu mogućih konačnih rezultata su podaci na dan 22. srpnja 2002. godine. Do navedenog dana FINA je zaprimila od Porezne uprave 53.911 predmeta s procjenom ukupno iskazanog duga u iznosu od 6,0 mlrd kuna. Od ukupnog broja predloženih nagodbi po načinu namirenja duga do tog datuma identificirano je 7.767 dužnika s iznosom od 1.164 mlrd kuna.

Temeljena značajka je da prevladavaju dva načina namirenja duga i to:

	<i>po broju dužnika</i>	<i>po iznosu</i>
jednokratna uplata	55,27 %	16,21 %
reprogram	41,03 %	36,12 %

način namirenja duga	broj subjekata	učešće %	iznos duga (kn)	učešće %
jednokratna uplata	4293	55,27	188.643.924,35	16,21
prijeboj s potraživanjima	14	0,18	178.006.756,80	15,29
ustupanje nekretnina	33	0,42	100.587.411,01	8,64
reprogram potraživanja	3187	41,03	420.467.567,41	36,12
ustupanje potraživanja	6	0,08	96.708.846,21	8,31
multilateralna kompenzacija	221	2,85	91.264.072,45	7,84
dokapitalizacija	13	0,17	88.286.396,32	7,58
UKUPNO	7767	100,00	1.163.964.974,55	100,00

Podaci iskazani u prethodnoj tablici ne mogu biti temelj za relativno sigurnu procjenu naplate potraživanja, jer je identificiran broj i iznos za samo 14,4 % dužnika.

Na temelju takvog stanja proizlazi da bi iznos duga preostalih 46.144 subjekata trebao iznositi 4,836 mlrd kuna, čiji pregled po vrstama namirenja prikazuje sljedeća tablica:

	broj subjekata	učešće %	iznos duga (kn)	učešće %
jednokratna uplata	25505	55,27	811.356.075,65	16,78
prijeboj s potraživanjima	83	0,18	721.993.243,20	14,93
ustupanje nekretnina	196	0,42	399.412.588,99	8,26
reprogram potraživanja	18934	41,03	1.779.532.432,59	36,80
ustupanje potraživanja	36	0,08	403.291.153,79	8,34
multilateralna kompenzacija	1313	2,85	408.735.927,55	8,45
dokapitalizacija	77	0,17	311.713.603,68	6,45
UKUPNO	46144	100,00	4.836.035.025,45	100,00

Pod pretpostavkom zadržavanja relativnih odnosa do sada identificiranih načina namirenja duga na preostale iznose moguće je očekivati otprilike sljedeće rezultate:

	broj subjekata	učešće %	iznos duga (kn)	učešće %
jednokratna uplata	29798	55,27	1.000.000.000	16,67
prijeboj s potraživanjima	97	0,18	900.000.000	15,00
ustupanje nekretnina	229	0,42	500.000.000	8,33
reprogram potraživanja	22121	41,03	2.200.000.000	36,67
ustupanje potraživanja	42	0,08	500.000.000	8,33
multilateralna kompenzacija	1534	2,85	500.000.000	8,33
dokapitalizacija	90	0,17	400.000.000	6,67
UKUPNO	53911	100,00	6.000.000.000	100,00

Napomena: Učešće pojedinog vida naplate sačinjeno je na evidentiranom uzorku od ukupno prijavljenih 7.767 subjekata s iznosom od 1,164 mlrd kuna.

Sa stajališta izvršenja proračunom planiranih primitaka financiranja (2,5 mlrd kuna) moguće je očekivati slijedeće:

I.

u kunama			
	jednokratno (70 %)	reprogram (20%)	UKUPNO
a) utvrđeni zahtjevi 1,164 mlrd	132.050.747,05	84.093.513,48	216.144.260,53
b) neobrađeni zahtjevi 4,863 mlrd	567.949.252,96	355.906.486,52	923.855.739,47
UKUPNO a) + b)	700.000.000,00	440.000.000,00	1.140.000.000,00

Napomena: Kod jednokratnih uplata uzet je prosječan popust od 30 %, a za reprogram je propisana obveza uplate 20% duga u tekućoj godini.

Objektivno treba ipak očekivati manje iznose s obzirom da je dio dužnika odustao od nagodbe, a dio dužnika s velikim iznosima teško će udovoljiti zakonskim uvjetima. Stoga se ostaje kod ranije procjene o gotovinskoj naplati od cca 1,0 mlrd kuna.

II.

Ukoliko bi se pak uključili i slijedeći vidovi

- prijeboj s potraživanjima
- ustupanje potraživanja i
- multilateralna kompenzacija

situacija bi bila bitno drugačija. Uz pretpostavku da su ovi oblici utemeljeni na potraživanjima od države odnosno da se ustupaju naplativa potraživanja tada bi imali slijedeće rezultate:

u kunama	
a) utvrđeni zahtjevi 1,164 mlrd	582.123.935,99
b) neobrađeni zahtjevi 4,863 mlrd	2.457.876.064,01
UKUPNO a) + b)	3.040.000.000,00

Ovakve projekcije ne ispunjavaju očekivanja sa stajališta primitaka financiranja, ali bi u ostvarenju proračuna bile relativno zadovoljavajuće. Pogotovo ukoliko bi se navedenim iznosima dodala vrijednost nekretnina, tada su moguća slijedeća očekivanja:

u kunama	
a) utvrđeni zahtjevi 1,164 mlrd	682.711.347,00
b) neobrađeni zahtjevi 4,863 mlrd	2.857.288.653,00
UKUPNO a) + b)	3.540.000.000,00

Napomena: U prikazu nisu uključeni iznosi koji se ostvaruju po osnovu naplate potraživanja u vidu dokapitalizacije

Sa stajališta izvršenja Proračuna svi dugovi koji bi se namirili prijebojem i kompenzacijom izravno bi utjecali na smanjenje proračunskih rashoda dok bi ustupljena dužnikova potraživanja od trećih, solventnih subjekata također utjecala na ostvarenje primitaka financiranja.

Nadalje, u procjeni naplate treba uzeti u obzir i jamstva koja su plaćena iz proračuna u iznosu od 2,125 mlrd kuna. Iz tog iznosa treba isključiti plaćena jamstva za PIK-ove (sanacija po odlukama Vlade RH) te velik dio koji se odnosi na subjekte koji su već u stečaju. Stoga je nemoguće egzaktno procijeniti mogućnost naplate po ovom osnovu. Realno je očekivati da će svi subjekti koji posluju tražiti reprogram po ovom osnovu te se na temelju toga može očekivati 20% u odnosu na apsolutni iznos.

Potrebno je naglasiti da će dio prijedloga biti odbačen zbog neispunjavanja Zakonom utvrđenih uvjeta što će utjecati na konačan ishod projiciranih rezultata.

Na temelju naprijed navedenog zaključujem:

1. Zakon neće biti moguće provesti u predviđenim rokovima tj. do 21. kolovoza 2002. godine kada ističe rok za zaključenje nagodbi. Iako se očekuje intenzivnija obrada zahtjeva valja imati na umu činjenicu da je zbog ljetne sezone otežana komunikacija s dužnicima. Stoga, a i zbog činjenice da provedba ovog Zakona ima izravnog utjecaja na sudbinu dužnika zbog Zakona o platnom prometu nužno je intervenirati na način da Vlada Republike Hrvatske donese Uredbu o izmjenama i dopunama Zakona o naplati dospjelih, a nenaplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava sa zakonskom snagom, kojom će se riješiti navedena pitanja.

2. Naprijed navedene procjene o mogućim učincima prijeboja s potraživanjima, ustupanja potraživanja, multilateralne kompenzacije, te jamstava dijelom utječu na smanjenje rashoda proračuna, a drugim su dijelom to posredna izravnjanja. Na taj način iznos ostvaren svim navedenim transakcijama djelomično će pridonositi učinkovitom povećanju ukupnog efekta Zakona. Utvrdit će se koliki će taj doprinos biti a za ostatak prihoda do 2,5 mlrd. kuna treba naći dodatna rješenja u okviru Zakona (uključivanje banaka) ili na drugi način.

4. PROBLEMI U PROVEDBI ZAKONA

Na temelju izvješća dostavljenog od FINA-e i Porezne uprave vidljivo je da postoje znatni problemi u provedbi Zakona. Razdoblje na koje se Zakon primjenjuje karakterizira nedostatak evidencije, broj dužnika je premašio sva očekivanja, procedura je zbog izbjegavanja mogućeg subjektivizma dosta složena što iziskuje potrebu produženja procesa zaključenja nagodbi.

Poseban problem predstavljaju i odredbe Zakona o platnom prometu kojima je predviđeno da banka nakon 60 dana neprekidne blokade žiro računa pravnog subjekta mora o tome obavijestiti Ministarstvo financija-Poreznu upravu, a Porezna uprava dužna je u roku od naredna 30 dana od dana primitka obavijesti pokrenuti zahtjev za stečaj tog pravnog subjekta. Kako Zakon o platnom prometu nije predvidio izuzetke, a većina blokiranih računa je sa FINA-e prebačena na Hrvatsku poštansku banku dana 22. travnja 2002.godine, što znači da će HPB morati 23. lipnja 2002. godine obavijestiti Ministarstvo financija-Poreznu upravu, a Ministarstvo financija-Porezna uprava mora pokrenuti do 23. srpnja 2002. godine stečaj tih pravnih subjekata, među kojima su i oni pravni subjekti koji su podnijeli zahtjev za nagodbu.

Mora se također naglasiti da jedan dio dužnika, bez obzira na iskazanu spremnost za postizanje nagodbe, nije ispunio sve Zakonom propisane uvjete, odnosno čak njih 20.332 nije dostavilo kompletnu dokumentaciju. Time je usporeno donošenje odlgovarajućih odluka i završetak postupka nagodbe.

Nadalje, evidentno je da dio dužnika nije niti u 2001. godine bio uredan u izvršavanju obveza.

Stav je Komisije da dužnik prije zaključenja ugovora o nagodbi mora imati namirene sve obveze prema Državi za 2001. godinu na način da je imao uplate u visini zaduženja za tu godinu odnosno da će ih prije pravomoćnosti ugovora o nagodbi namiriti.

Također treba naglasiti da značajan broj dužnika ima obveze i po drugim osnovama koja su od utjecaja na ostvarenje Proračuna. To su npr. obveze prema Ravnateljstvu za robne zalihe, DAB-u, HBOR-u, Ministarstvu poljoprivrede te javnim poduzećima. Stoga bi nadležni organi tih institucija trebali omogućiti zaključenje nagodbe prema kriterijima iz Zakona, sukladno Zaključku Vlade Republike Hrvatske od 29. svibnja 2002. godine.

5. PRIJEDLOG ZAKLJUČAKA

1. Predlaže se Vladi Republike Hrvatske da prihvati izvješće Komisije za državna potraživanja o provedbi Zakona o naplati dospjelih, a nenaplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava.
2. Zadužuje se Komisija za državna potraživanja da izvrši analizu utjecaja naplate potraživanja uz Državni proračun Republike Hrvatske za 2002. godinu. Kod dužnika koji namirenje duga predlažu:
 - prijebojem s potraživanjem od korisnika državnog proračuna,
 - ustupanjem potraživanja te
 - multilateralnom kompenzacijom.
3. Predlaže se Vladi Republike Hrvatske da prihvati prijedlog Uredbe o izmjenama i dopunama Zakona o naplati dospjelih, a nenaplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava, prema tekstu iz priloga.

PREDSJEDNIK KOMISIJE

Juro Bajić