



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-03/22-09/50

URBROJ: 65-22-02

Zagreb, 14. lipnja 2022.



Hs**NP*021-03/22-09/50*65-22-02**Hs

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 19. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 25/19), dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 14. lipnja 2022. godine.

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

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 026-01/22-01/1
URBROJ: 613-01-01-22-7

Zagreb, 14. lipnja 2022.



Hs**NP*021-03/22-09/50*613-22-01**Hs

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

Primljeno: 14-06-2022		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-03/22-09/50	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
613-22-01	1	CD

HRVATSKI SABOR
n/p Gordan Jandroković, predsjednik

Predmet: dostava Izvešća

Poštovani,

u skladu s odredbom članka 19., stavka 2. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), u prilogu se dostavlja Izvešće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. 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

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.



Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/21-01/22
URBROJ: 613-01-16-1-22-15
Zagreb, 3. lipnja 2022.

Izvješće o obavljenoj reviziji

**Godišnji izvještaj
o izvršenju
Državnog proračuna
Republike Hrvatske
za 2021. godinu**

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
O REVIZIJI UKRATKO	1
I. MIŠLJENJE	3
II. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2021. GODINU	7
Državni proračun za 2021.	7
Izvršenje Državnog proračuna za 2021.	12
Račun prihoda i rashoda	14
Račun financiranja	27
Državna jamstva	33
Proračunska zaliha	36
Druge informacije	37
III. REVIZIJA ZA 2021.	44
Ciljevi i područja revizije	44
Kriteriji za izražavanje mišljenja	44
Metode i postupci revizije	45
Nalaz za 2021.	46
Provedba naloga i preporuka	85
POPIS TABLICA I GRAFIKONA	95

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 profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena u cilju da pruži razumno uvjerenje da je Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

Za Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu izraženo je uvjetno mišljenje.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno sljedeće:

- sredstva za dodjelu financijskih potpora i sredstva za nepovratni dio stambenih kredita planirana su financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja najvećim dijelom u okviru izdataka za dane kredite, umjesto u okviru rashoda; navedeni način planiranja utjecao je na podatke u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu tako da su u okviru izdataka za dane kredite iskazana i sredstva utrošena za jednokratne financijske potpore i nepovratni dio kredita u iznosu od 17.533.940,00 kn, a utrošak tih sredstava trebao je biti iskazan u okviru rashoda
- primici od tri zajma primljena od međunarodnih financijskih institucija i zajma primljenog od Europske unije, kojima je ugovorom određena namjena, raspoređeni su prema izvorima financiranja u opće prihode i primitke u iznosu od 7.106.377.276,00 kn, umjesto u namjenske primitke, što je utjecalo na realnost podataka o primicima iskazanim prema izvorima financiranja u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2021. godinu jer su namjenski primici iskazani manje, a opći prihodi i primici više za navedeni iznos
- primici od zaduživanja u iznosu od 1.120.882.933,00 kn raspoređeni su u izvor financiranja Fondovi EU (izvor 56), a primici od povrata glavnica danih zajmova i depozita u iznosu od 111.430.271,00 kn raspoređeni su u izvor financiranja Ostali prihodi za posebne namjene (izvor 43); prema proračunskim propisima, u navedene izvore financiranja raspoređuju se isključivo prihodi; navedeni način raspoređivanja pojedinih primitaka utjecao je na pravilnost i realnost podataka o primicima iskazanim prema izvorima financiranja u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, ali nije utjecao na visinu iskazanih primitaka

- u izračun prijenosa depozita iz prethodne godine u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu nisu uključena i neutrošena vlastita i namjenska novčana sredstva iz prethodnih godina, na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama, koja su koncem 2020. iznosila 2.330.384.896,00 kn; s obzirom na to da godišnji izvještaji o izvršenju državnog proračuna obuhvaćaju i transakcije izvršene s navedenih računa proračunskih korisnika državnog proračuna u poslovnim bankama, i neutrošena novčana sredstva iz prethodnih godina od vlastitih i namjenskih prihoda na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama koja su izuzeta od uplate na jedinstveni račun državnog proračuna trebala su biti u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu iskazana u okviru prijenosa depozita iz prethodne godine te uzeta u obzir pri iskazivanju prijenosa depozita u narednu godinu
- pri evidentiranju i iskazivanju premija na izdane obveznice nije postupljeno u skladu s Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, jer su premije evidentirane i iskazane u okviru prihoda, umjesto kao umanjenje rashoda; zbog navedenog načina evidentiranja ukupni prihodi i ukupni rashodi u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu iskazani su više za 164.387.007,00 kn
- tečajne razlike nastale pri otplati zajmova Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) nisu obračunane te nisu evidentirane u okviru rashoda, nego je otplata tih zajmova, koja uključuje i tečajne razlike, u cijelosti evidentirana u okviru izdataka; zbog navedenog postupanja, u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu rashodi su iskazani u manjem iznosu, a izdaci u većem iznosu za iznos neobračunanih tečajnih razlika
- prihodi i rashodi od realiziranih pozitivnih i negativnih tečajnih razlika proizašlih iz transakcija povezanih s javnim dugom iskazani su u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu u brutoiznosu, odnosno iskazane su i pozitivne i negativne tečajne razlike, umjesto u netoiznosu kako to određuje Uputa o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna; način iskazivanja realiziranih tečajnih razlika nije utjecao na izračun manjka državnog proračuna, ali je utjecao na visinu prihoda i rashoda iskazanih u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu
- pri iskupu trezorskih zapisa u svibnju 2021., izdanih u eurima te uz valutnu klauzulu, pogrešno su obračunane i evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule; zbog pogrešnog obračuna pri iskupu trezorskog zapisa izdanog u eurima, izdaci i prihodi od pozitivnih tečajnih razlika evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna i iskazani u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu manje od stvarno ostvarenih za 18.102.977,00 kn; također, zbog pogrešnog obračuna pri iskupu trezorskog zapisa izdanog uz valutnu klauzulu, rashodi su iskazani u iznosu od 1.166.316,00 kn iako nisu trebali biti iskazani, izdaci su iskazani manje za 1.768.044,00 kn, a prihodi manje za 601.728,00 kn od stvarno ostvarenih; zbog navedenih nepravilnosti, manjak državnog proračuna u Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu iskazan je više za 19.871.021,00 kn

- zbog nejasnih i nedorečenih propisa, državna imovina koja se odnosi na poljoprivredno zemljište i šume, stečena na ime duga državi, nije evidentirana u poslovnim knjigama ni iskazana u financijskim izvještajima nijednog državnog tijela; evidentiranje u poslovnim knjigama temelj je za daljnje upravljanje i raspolaganje državnom imovinom, kao i unos podataka u Središnji registar državne imovine
- obveze prema pravomoćnim sudskim presudama nisu plaćane u roku određenom za dobrovoljno ispunjenje obveza te je za ovrhe iz proračunske zalihe u 2021. isplaćeno 116.501.171,00 kn; u odnosu na 2020., ovrhe izvršene na teret proračunske zalihe veće su za 37.076.687,00 kn ili 46,7 %; vrijednosno značajniji rashodi za ovrhe (85,5 %) izvršeni su u okviru Ministarstva pravosuđa i uprave, Ministarstva obrane, Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine.

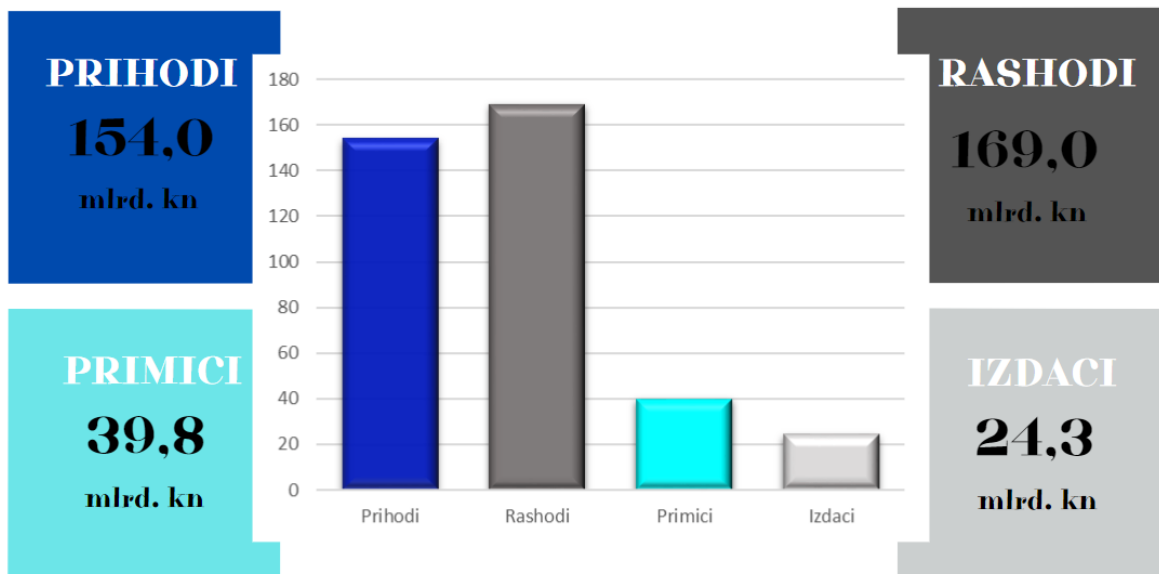
Državni ured za reviziju skrenuo je pozornost na činjenice u vezi s korištenjem sredstava pomoći iz Fonda solidarnosti Europske unije za sanaciju šteta od potresa i nabavu cjepiva za suzbijanje pandemije koronavirusa, kao i na poteškoće zdravstvenog sustava i visinu dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova koje mogu utjecati na buduće rashode državnog proračuna.

Također, Državni ured za reviziju skrenuo je pozornost na činjenice u vezi s potencijalnim obvezama državnog proračuna s osnova sudskih sporova i danih državnih jamstava, jer predstavljaju značajan fiskalni rizik za državni proračun u narednim godinama.

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

O REVIZIJI UKRATKO

IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA RH ZA 2021.



MANJAK Državnog proračuna za
2021.



**DUG DRŽAVNOG
PRORAČUNA**

294,6
mlrd. kn

AKTIVNA JAMSTVA

48,2
mlrd. kn



REVIZIJA GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA RH ZA 2021.



UVJETNO MIŠLJENJE

24

**naloga i
preporuke**



Nepravilnosti u području

- Priprema i izvršavanje državnog proračuna
- Računovodstveni okvir i izvještavanje
- Prihodi
- Rashodi
- Državna jamstva

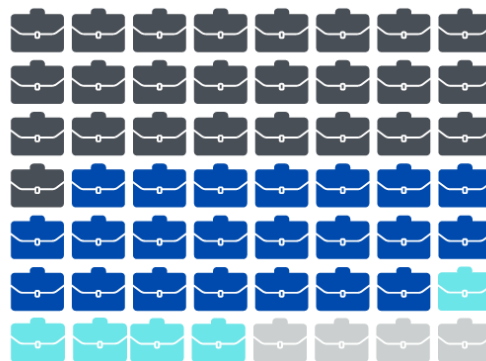


ISTICANJE PITANJA

- ! korištenje sredstava pomoći iz Fonda solidarnosti Europske unije, namijenjenih za sanaciju šteta od potresa i nabavu cjepiva za suzbijanje pandemije koronavirusa
- ! potencijalne obveze državnog proračuna s osnova sudskih sporova i danih državnih jamstava
- ! rashodi za transfer sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova

56

**naloga i preporuka iz
prošlih revizija**



provedeno (25)



u postupku provedbe (22)



djelomično provedeno (5)



nije primjenjivo (4)

I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članka 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 2021. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2021.), koji je izradilo Ministarstvo financija.

Revizija je planirana i obavljena u cilju izražavanja mišljenja je li Godišnji izvještaj za 2021. u svim značajnim odrednicama sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

O Godišnjem izvještaju za 2021. izraženo je **uvjetno mišljenje**.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, Godišnji izvještaj za 2021. sastavljen je u svim značajnim 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 2021.

Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2021.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

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

- Sredstva za dodjelu financijskih potpora i sredstva za nepovratni dio stambenih kredita, financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja, umjesto u okviru rashoda, najvećim dijelom planirana su u okviru izdataka, zajedno s izdacima za dane kredite. Zbog toga su u državnom proračunu ukupni rashodi planirani u manjem iznosu, a ukupni izdaci u većem iznosu za iznos sredstava namijenjen za financijske potpore i nepovratni dio stambenih kredita. Navedeni način planiranja utjecao je na podatke u Godišnjem izvještaju za 2021., tako da su u okviru izdataka za dane kredite u Godišnjem izvještaju za 2021. iskazana i sredstva utrošena za jednokratne financijske potpore i nepovratni dio kredita u iznosu od 17.533.940,00 kn. (točka 1. Nalaza)
- Primici od tri zajma primljena od međunarodnih financijskih institucija i zajma primljenog od Europske unije, kojima je ugovorima utvrđena namjena, a raspoređeni su prema izvorima financiranja u izvor 11 – Opći prihodi i primici, iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2021. u iznosu od 7.106.377.276,00 kn. Prema odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, primici kojima je ugovorom određena namjena raspoređuju se u izvore financiranja u razredu 8 – Namjenski primici.

Način raspoređivanja namjenskih primitaka od zajmova ugovorenih s međunarodnim financijskim institucijama te s Europskom unijom utjecao je na pravilnost i realnost podataka o primicima iskazanih prema izvorima financiranja, ali nije utjecao na visinu iskazanog manjka državnog proračuna u Godišnjem izvještaju za 2021. (točka 1. Nalaza)

- U Godišnjem izvještaju za 2021. u okviru primitaka od zaduživanja iskazani su primici u iznosu od 1.120.882.933,00 kn, a raspoređeni su u izvor financiranja Fondovi EU (izvor 56). Također, u okviru primitaka od povrata glavnica danih zajmova i depozita iskazani su primici u iznosu od 111.430.271,00 kn, raspoređeni u izvor financiranja Ostali prihodi za posebne namjene (izvor 43). Prema proračunskim propisima, u navedene izvore financiranja raspoređuju se isključivo prihodi. Navedeni način raspoređivanja pojedinih primitaka utjecao je na pravilnost i realnost podataka o primicima iskazanim prema izvorima financiranja u Godišnjem izvještaju za 2021., ali nije utjecao na visinu iskazanih primitaka. (točka 1. Nalaza)
- U izračun prijenosa depozita iz prethodne godine u Godišnjem izvještaju za 2021. nisu uključena i neutrošena vlastita i namjenska novčana sredstva iz prethodnih godina na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama, koja su koncem 2020. iznosila 2.330.384.896,00 kn. S obzirom na to da godišnji izvještaji o izvršenju državnog proračuna obuhvaćaju i transakcije izvršene s navedenih računa proračunskih korisnika državnog proračuna u poslovnim bankama, neutrošena novčana sredstva iz prethodnih godina od vlastitih i namjenskih prihoda na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama koja su izuzeta od uplate na jedinstveni račun državnog proračuna trebala su biti u Godišnjem izvještaju za 2021. iskazana u okviru prijenosa depozita iz prethodne godine te uzeta u obzir pri iskazivanju prijenosa depozita u narednu godinu. (točke 1. i 2. Nalaza)
- Pri evidentiranju i iskazivanju premija na izdane obveznice nije postupljeno u skladu s Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, jer su premije evidentirane i iskazane u okviru prihoda, umjesto kao umanjenje rashoda. Zbog navedenog načina evidentiranja, ukupni prihodi i ukupni rashodi u Godišnjem izvještaju za 2021. iskazani su više za 164.387.007,00 kn. (točka 2. Nalaza)
- Tečajne razlike nastale pri otplati zajmova Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) nisu obračunane i evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna pa je otplata navedenih zajmova, koja uključuje i tečajne razlike, u cijelosti evidentirana u okviru izdataka. Navedena nepravilnost utjecala je na visinu iskazanih rashoda i izdataka u Godišnjem izvještaju za 2021. Prihodi i rashodi od realiziranih pozitivnih i negativnih tečajnih razlika proizašlih iz transakcija povezanih s javnim dugom iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2021. u brutoiznosu, odnosno iskazane su i pozitivne i negativne tečajne razlike, umjesto u netoiznosu kako to određuje Uputa o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Način iskazivanja realiziranih tečajnih razlika nije utjecao na izračun manjka državnog proračuna, ali je utjecao na visinu prihoda i rashoda iskazanih u Godišnjem izvještaju za 2021. (točka 2. Nalaza)

- Pri iskupu trezorskih zapisa u svibnju 2021., izdanih u eurima te uz valutnu klauzulu, pogrešno su obračunane i evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule. Zbog pogrešnog obračuna pri iskupu trezorskog zapisa, izdanog u eurima, izdaci i prihodi od pozitivnih tečajnih razlika evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna i iskazani u Godišnjem izvještaju za 2021. manje od stvarno ostvarenih za 18.102.977,00 kn. Zbog pogrešnog obračuna pri iskupu trezorskog zapisa izdanog uz valutnu klauzulu, rashodi su iskazani u iznosu od 1.166.316,00 kn, iako nisu trebali biti iskazani, izdaci su iskazani manje za 1.768.044,00 kn, a prihodi manje za 601.728,00 kn od stvarno ostvarenih. Zbog navedenih nepravilnosti, manjak državnog proračuna u Godišnjem izvještaju za 2021. iskazan je više za 19.871.021,00 kn. (točka 2. Nalaza)

Isticanje pitanja

Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 3. Nalaza, u dijelu pod naslovom Prihodi od pomoći međunarodnih organizacija, u kojem su opisane činjenice u vezi s korištenjem sredstava pomoći iz Fonda solidarnosti EU, namijenjenih za sanaciju šteta od potresa i nabavu cjepiva za suzbijanje pandemije koronavirusa.

Također, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točke 4. i 5. Nalaza, u kojima su opisane činjenice u vezi s potencijalnim obvezama državnog proračuna s osnova sudskih sporova i danih državnih jamstava.

Osim toga, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 4. Nalaza, u dijelu pod naslovom Rashodi za transfer sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova, u kojem su opisane činjenice u vezi s tim rashodima.

Navedene činjenice nisu utjecale na izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2021.

Obveze Ministarstva financija

Ministarstvo financija, prema Zakonu o proračunu, izrađuje godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna, koji prema Pravilniku o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, za 2021. dostavlja Vladi Republike Hrvatske do 1. svibnja 2022.

Ministarstvo financija obvezno je uspostaviti efikasne unutarnje kontrole značajne za pripremu podataka i izradu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna u skladu s propisanim računovodstvenim okvirom.

Ove obveze podrazumijevaju kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju godišnjeg izvještaja koji ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili pogreške, odgovarajuću objavu bitnih informacija u obrazloženjima godišnjeg izvještaja, kao i odabir i dosljednu primjenu odgovarajućih računovodstvenih pravila i procjena.

Obveze Državnoga 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 značajno pogrešnog 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 značajno 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 značajno 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 značajne za pripremu podataka i izradu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna.

Za utvrđene nepravilnosti i propuste daje naloge i preporuke čija je provedba u nadležnosti Ministarstva financija.

Namjensko korištenje proračunskih sredstava nije predmet ove revizije, jer su za zakonito, namjensko i svrsishodno korištenje sredstava odgovorni čelnici proračunskih korisnika.

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna na temelju kriterija navedenih u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2021., pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

II. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2021. GODINU

Obveza sastavljanja godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna propisana je odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15) koji se primjenjivao do konca 2021. i novim Zakonom o proračunu (Narodne novine 144/21) koji se primjenjuje od 2022. Navedenim zakonima propisani su sadržaj, rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima te objava u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Prema odredbama članka 16. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13, 102/17, 1/20 i 147/20), Ministarstvo financija Godišnji izvještaj za 2021. dostavlja Vladi Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH) do 1. svibnja 2022., a Vlada RH podnosi ga Hrvatskom saboru na donošenje do 1. lipnja 2022.

Državni proračun za 2021.

Na temelju Smjernica za izradu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. i projekcija za 2022. i 2023., koje je usvojila Vlada RH, Ministarstvo financija sastavilo je i dostavilo koncem rujna 2020. ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2021. – 2023. Pri izradi prijedloga financijskog plana, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna obvezni su pridržavati se navedenih Uputa te izraditi procjenu prihoda i primitaka i prijedlog plana rashoda i izdataka u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu i proračunskim klasifikacijama.

U svrhu izrade fiskalno održivih proračuna u narednom trogodišnjem razdoblju, proračunski korisnici u izradi prijedloga svojih financijskih planova obvezni su rukovoditi se utvrđenim limitima rashoda po razdjelima državnog proračuna koji se financiraju iz onih izvora financiranja koji utječu na iznos manjka državnog proračuna, a to su: Opći prihodi i primici, Doprinosi te Namjenski primici.

Limitima nije obuhvaćena procjena rashoda koji se financiraju iz drugih izvora financiranja koji ne utječu na iznos manjka državnog proračuna, a to su rashodi koji se financiraju iz sljedećih izvora: Vlastiti prihodi, Prihodi za posebne namjene, Pomoći, Donacije i Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja. Rashodi koji se financiraju iz tih izvora ne utječu na iznos manjka državnog proračuna s obzirom na to da se mogu izvršavati u visini naplaćenih te prenesenih, a neutrošenih prihoda iz tih izvora.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcije za 2022. i 2023. godinu (Narodne novine 135/20) i Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu (Narodne novine 135/20) donio je Hrvatski sabor u prosincu 2020. Hrvatski sabor je u lipnju i studenome 2021. donio Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu (Narodne novine 69/21 i 122/21) te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu (Narodne novine 69/21 i 122/21).

Tijekom 2021., kao i nakon donošenja Izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu u studenome 2021. (dalje u tekstu: Druge Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2021.), obavljane su preraspodjele sredstava na proračunskim stavkama rashoda. Prema odredbama članka 46. Zakona o proračunu, koji se primjenjivao do konca 2021., 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 Europske unije (dalje u tekstu: EU). Prema odredbama članka 4. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. 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, uz suglasnost Ministarstva financija.

Prema odredbama članka 5. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, sredstva na ime neprihvatljivih troškova u projektima koji su financirani sredstvima EU, a koja su korisnici dužni uplatiti u proračun EU na temelju zahtjeva nadležnih tijela EU, korisnik osigurava iz vlastitih prihoda, a iznimno ako korisnik nema vlastitih prihoda ili su mu vlastiti prihodi nedostadni, sredstva se osiguravaju preraspodjelom bez ograničenja iz Općih prihoda i primitaka na temelju odluke Vlade RH i uz suglasnost ministra financija.

Prema odredbama članka 6. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, sredstva za saniranje posljedica epidemije koronavirusa, ako za to postoji mogućnost, mogu se u skladu s potrebama, odlukom Vlade RH osiguravati tijekom proračunske godine preraspodjelom bez ograničenja, odnosno u iznosu većem od propisanoga zakonom kojim se uređuje proračun. O navedenim preraspodjelama, ministar financija je dužan u roku od sedam dana izvijestiti Odbor Hrvatskog sabora nadležan za poslove financija.

Podaci o preraspodjelama rashoda obavljenim nakon donošenja Drugih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. uključeni su u tekući plan za 2021.

U tablici broj 1 daju se podaci iz plana Računa prihoda i rashoda te Računa financiranja za 2021., s projekcijama proračuna za 2022. i 2023., prema podacima iz Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu iz prosinca 2020. (dalje u tekstu: Državni proračun za 2021.), podacima iz Izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu iz lipnja 2021. (dalje u tekstu: Prve Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2021.), podacima iz Drugih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. te podacima iz tekućeg plana za 2021.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2021., s projekcijama proračuna za 2022. i 2023.,
prema podacima iz Državnog proračuna za 2021., Prvih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021., Drugih Izmjena i dopuna
Državnog proračuna za 2021. i tekućeg plana za 2021.

u kn

Redni broj	Opis	Državni proračun za 2021.	Projekcija proračuna za 2022.	Projekcija proračuna za 2023.	Prve Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2021.	Druge Izmjene i dopune Državnog proračuna 2021.	Tekući plan za 2021. (s preraspodjelama)
	1	2	3	4	5	6	7
A) Račun prihoda i rashoda							
1.	Prihodi poslovanja	146.315.245.252,00	151.829.197.467,00	152.175.249.878,00	149.371.031.691,00	152.850.090.297,00	152.850.090.297,00
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	946.507.967,00	849.744.692,00	772.356.575,00	923.998.016,00	768.887.037,00	768.887.037,00
3.	Ukupno prihodi (1 + 2)	147.261.753.219,00	152.678.942.159,00	152.947.606.453,00	150.295.029.707,00	153.618.977.334,00	153.618.977.334,00
4.	Rashodi poslovanja	151.088.779.047,00	154.787.672.844,00	153.010.498.658,00	158.940.437.166,00	164.410.972.732,00	164.544.994.485,00
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	6.838.034.741,00	5.185.359.925,00	4.145.554.821,00	8.425.398.395,00	8.922.772.873,00	8.788.751.120,00
6.	Ukupno rashodi (4 + 5)	157.926.813.788,00	159.973.032.769,00	157.156.053.479,00	167.365.835.561,00	173.333.745.605,00	173.333.745.605,00
7.	Razlika – manjak (3 - 6)	-10.665.060.569,00	-7.294.090.610,00	-4.208.447.026,00	-17.070.805.854,00	-19.714.768.271,00	-19.714.768.271,00
B) Račun financiranja							
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	36.169.735.037,00	39.428.130.687,00	31.592.912.121,00	45.591.916.148,00	44.729.163.717,00	44.729.163.717,00
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	24.940.403.481,00	32.101.800.964,00	27.329.223.413,00	28.786.904.913,00	27.748.391.611,00	27.748.391.611,00
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	7.117.133.957,00	7.681.404.944,00	7.713.644.057,00	16.538.411.733,00	16.538.411.733,00	16.538.411.733,00
11.	Planirani prijenos depozita u narednu godinu	7.681.404.944,00	7.713.644.057,00	7.768.885.739,00	16.272.617.114,00	13.804.415.568,00	13.804.415.568,00
12.	Netofinanciranje (8 - 9 + 10 - 11)	10.665.060.569,00	7.294.090.610,00	4.208.447.026,00	17.070.805.854,00	19.714.768.271,00	19.714.768.271,00
13.	Ukupno prihodi i primici (3 + 8)	183.431.488.256,00	192.107.072.846,00	184.540.518.574,00	195.886.945.855,00	198.348.141.051,00	198.348.141.051,00
14.	Ukupno rashodi i izdaci (6 + 9)	182.867.217.269,00	192.074.833.733,00	184.485.276.892,00	196.152.740.474,00	201.082.137.216,00	201.082.137.216,00
15.	Promjene u stanju depozita (13 - 14) = (11 - 10)	564.270.987,00	32.239.113,00	55.241.682,00	-265.794.619,00	-2.733.996.165,00	-2.733.996.165,00

U posebnom dijelu Državnog proračuna za 2021., osim prema organizacijskoj, programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, rashodi su iskazani i prema izvorima financiranja.

Od 2015. u državni proračun uključuju se i vlastiti prihodi te 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 2021. godinu, to se u 2021. odnosi na proračunske korisnike u visokom obrazovanju, javne institute, Sveučilišni računski centar (SRCE), Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Nacionalnu i sveučilišnu knjižnicu, Hrvatsku maticu iseljenika, 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 2021. i projekcija za 2022. i 2023. (dalje u tekstu: Obrazloženje). Prema Obrazloženju, plan prihoda temeljen je na očekivanom rastu bruto domaćeg proizvoda (dalje u tekstu: BDP) od 5,0 % u 2021., 3,4 % u 2022. te 3,1 % u 2023.

Državnim proračunom za 2021. ukupni prihodi za 2021. planirani su u iznosu od 147.261.753.219,00 kn. Vrijednosno najznačajniji su porezni prihodi koji su planirani u iznosu od 79.464.667.588,00 kn i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 54,0 %. Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna planirane su u iznosu od 24.794.138.721,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 16,9 %. Doprinosi, koji se odnose na doprinos za mirovinsko osiguranje, planirani su u iznosu od 24.612.034.762,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 16,8 %. Prihodi od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) na temelju ugovornih obveza planirani su u iznosu od 8.628.867.730,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 5,9 %.

Ukupni rashodi za 2021. planirani su u iznosu od 157.926.813.788,00 kn. Rashodi koji se financiraju iz izvora koji utječu na iznos manjka državnog proračuna planirani su u iznosu od 118.427.633.525,00 kn, a rashodi koji se financiraju iz izvora financiranja koji ne utječu na iznos manjka državnog proračuna, jer se mogu izvršiti samo do visine ostvarenih prihoda, planirani su u iznosu od 39.499.180.263,00 kn. Vrijednosno najznačajniji planirani rashodi u iznosu od 52.591.399.729,00 kn odnose se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, a u ukupno planiranim rashodima sudjeluju s 33,3 %. Većinu navedenih rashoda čine rashodi za mirovine i mirovinska primanja koji su planirani u iznosu od 42.645.003.830,00 kn. Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna planirani su u iznosu od 33.867.838.844,00 kn ili 21,4 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene, planirani u iznosu od 23.767.054.147,00 kn, u ukupnim rashodima sudjeluju s 15,0 %. Financijski rashodi koji se uglavnom odnose na troškove servisiranja javnog duga planirani su u iznosu od 7.814.228.772,00 kn i u ukupnim rashodima sudjeluju s 4,9 %.

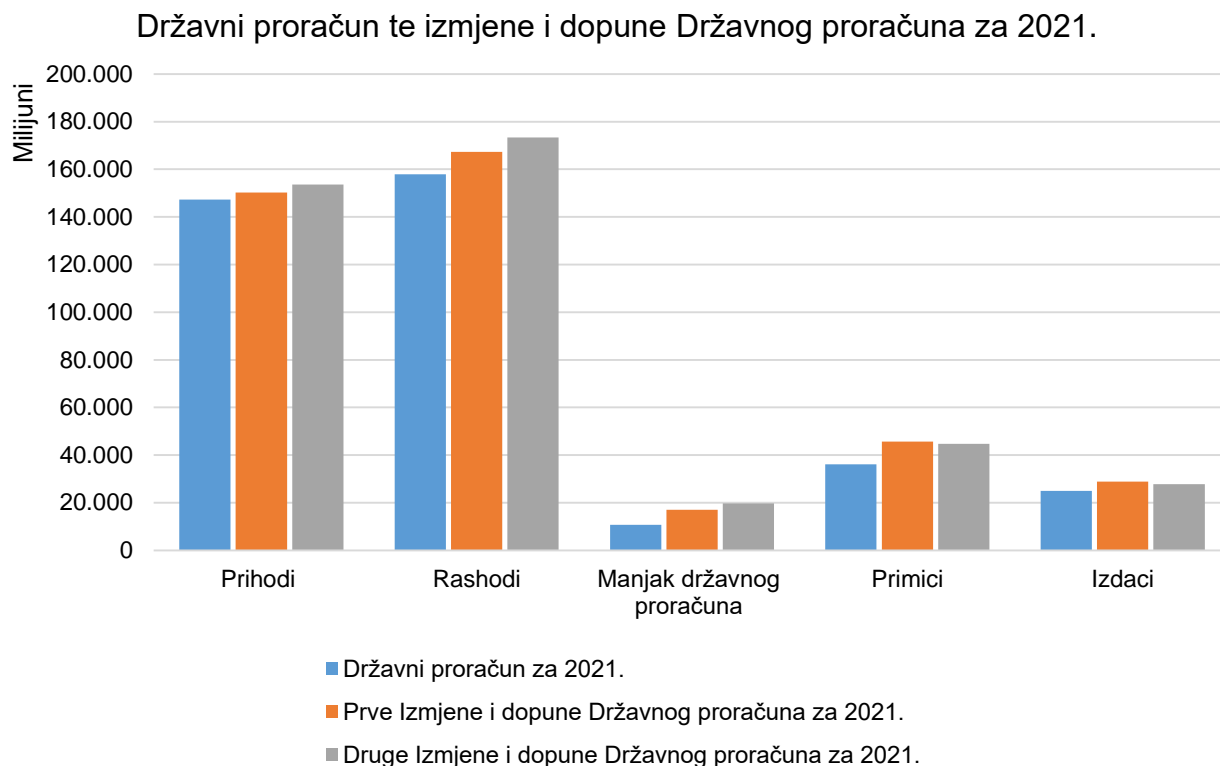
Manjak državnog proračuna planiran je u iznosu od 10.665.060.569,00 kn, a planirano ga je financirati razlikom primitaka od financijske imovine i zaduživanja te izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova. Primici su planirani u iznosu od 36.169.735.037,00 kn, a izdaci u iznosu od 24.940.403.481,00 kn.

Prve Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2021. donesene su u lipnju 2021. Planirani su ukupni prihodi u iznosu od 150.295.029.707,00 kn, što je u odnosu na planirane Državnim proračunom za 2021. više za 3.033.276.488,00 kn ili 2,1 %. Rashodi su planirani u iznosu od 167.365.835.561,00 kn, što je 9.439.021.773,00 kn ili 6,0 % više od rashoda planiranih Državnim proračunom za 2021. Manjak državnog proračuna planiran je u iznosu od 17.070.805.854,00 kn, što je 6.405.745.285,00 kn ili 60,1 % više od planiranog Državnim proračunom za 2021. Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021., primici su više planirani za 9.422.181.111,00 kn, a izdaci za 3.846.501.432,00 kn.

Druge Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2021. donesene su u studenome 2021. Ukupni prihodi planirani su u iznosu od 153.618.977.334,00 kn, što je u odnosu na planirane Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021. više za 3.323.947.627,00 kn ili 2,2 %. Ukupni rashodi planirani su u iznosu od 173.333.745.605,00 kn, što je u odnosu na planirane Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021. više za 5.967.910.044,00 kn ili 3,6 %. Manjak državnog proračuna planiran je Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021. u iznosu od 19.714.768.271,00 kn, što je 2.643.962.417,00 kn ili 15,5 % više od planiranog Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021. U odnosu na Prve Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2021., Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021., primici su manje planirani za 862.752.431,00 kn, a izdaci za 1.038.513.302,00 kn.

U grafikonu u nastavku prikazana je visina prihoda, primitaka, rashoda, izdataka te manjka državnog proračuna prema podacima iz Državnog proračuna za 2021. te njegovih izmjena i dopuna u 2021.

Grafikon broj 1



Tijekom 2021., prema odlukama Vlade RH iz travnja, listopada i prosinca 2021., preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama rashoda u ukupnom iznosu od 2.623.867.450,00 kn, a prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu od 4.425.536.327,00 kn. Preraspodjelama rashoda obavljenim nakon donošenja Drugih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. povećana su planirana sredstva za rashode poslovanja, a smanjena planirana sredstva za rashode za nabavu nefinancijske imovine za 134.021.753,00 kn.

Izvršenje Državnog proračuna za 2021.

Prema odredbama članka 108. Zakona o proračunu koji se primjenjivao do konca 2021., godišnji izvještaj o izvršenju državnog 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 svakog od elemenata godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna detaljnije je propisan Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Ministarstvo financija sastavilo je Godišnji izvještaj za 2021., koji sadrži osam elemenata, s obzirom na to da je izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom sastavljen u okviru izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala.

U tablici u nastavku daju se osnovni podaci o izvršenju Državnog proračuna za 2021., prema podacima iz Sažetka u okviru Općeg dijela Godišnjeg izvještaja za 2021.

Tablica broj 2

Izvršenje Državnog proračuna za 2021.

u kn

Redni broj	Opis	Tekući plan za 2021.	Ostvareno za 2021.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
A) Račun prihoda i rashoda				
1.	Prihodi poslovanja	152.850.090.297,00	153.390.130.546,00	100,4
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	768.887.037,00	673.483.609,00	87,6
3.	Ukupno prihodi (1 + 2)	153.618.977.334,00	154.063.614.155,00	100,3
4.	Rashodi poslovanja	164.544.994.485,00	161.597.360.978,00	98,2
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	8.788.751.120,00	7.433.041.391,00	84,6
6.	Ukupno rashodi (4 + 5)	173.333.745.605,00	169.030.402.369,00	97,5
7.	Razlika prihoda i rashoda (3 - 6)	-19.714.768.271,00	-14.966.788.214,00	75,9
B) Račun financiranja				
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	44.729.163.717,00	39.788.786.208,00	89,0
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	27.748.391.611,00	24.278.628.288,00	87,5
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	16.538.411.733,00	16.538.411.733,00	100,0
11.	Prijenos depozita u narednu godinu	13.804.415.568,00	17.081.781.439,00	123,7
12.	Netofinanciranje (8 - 9 + 10 - 11)	19.714.768.271,00	14.966.788.214,00	75,9
C) Sveukupno proračunska sredstva				
13.	Ukupno prihodi i primici (3 + 8)	198.348.141.051,00	193.852.400.363,00	97,7
14.	Ukupno rashodi i izdaci (6 + 9)	201.082.137.216,00	193.309.030.657,00	96,1
15.	Promjene u stanju depozita (13 - 14) = (11 - 10)	-2.733.996.165,00	543.369.706,00	-

Ukupni prihodi za 2021. iskazani su u iznosu od 154.063.614.155,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu od 169.030.402.369,00 kn te je iskazan manjak državnog proračuna u iznosu od 14.966.788.214,00 kn.

Manjak državnog proračuna iskazan je u manjem iznosu od planiranog za 4.747.980.057,00 kn. Na ostvarenje manjka državnog proračuna u manjem iznosu od planiranog utjecalo je ostvarenje prihoda u većem iznosu od planiranog za 444.636.821,00 kn i izvršenje rashoda u manjem iznosu od plana za 4.303.343.236,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u iznosu od 39.788.786.208,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu od 24.278.628.288,00 kn te višak primitaka iznosi 15.510.157.920,00 kn.

Prema podacima iz Obrazloženja ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka za 2021., nenaplaćena potraživanja za prihode državnog proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna na koncu 2021. iznose 11.999.075.749,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajnija odnose na Ministarstvo financija.

Dospjele nepodmirene obveze proračunskih korisnika državnog proračuna koncem 2021. iznose 2.035.167.687,00 kn, a vrijednosno najznačajnije odnose se na proračunske korisnike iz razdjela Ministarstva zdravstva.

Račun prihoda i rashoda

U tablici u nastavku daju se podaci o prihodima Državnog proračuna za 2021.

Tablica broj 3

Prihodi Državnog proračuna za 2021.

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	u kn
				% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	Prihodi poslovanja	152.850.090.297,00	153.390.130.546,00	100,4
1.	Prihodi od poreza	82.205.706.969,00	83.651.787.804,00	101,8
1.1.	– Porez na dobit	7.894.603.338,00	7.915.094.959,00	100,3
1.2.	– Porezi na robu i usluge	73.896.291.421,00	75.301.243.867,00	101,9
1.3.	– Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	414.288.428,00	435.406.906,00	105,1
1.4.	– Ostali prihodi od poreza	523.782,00	42.072,00	8,0
2.	Doprinosi	24.806.549.754,00	25.249.664.362,00	101,8
2.1.	– Doprinosi za mirovinsko osiguranje	24.797.360.752,00	25.240.268.169,00	101,8
2.2.	– Doprinosi za zapošljavanje	9.189.002,00	9.396.193,00	102,3
3.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	24.189.529.146,00	22.009.288.996,00	91,0
3.1.	– Pomoći od inozemnih vlada	54.288.119,00	7.651.263,00	14,1
3.2.	– Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU	23.574.332.182,00	21.359.027.022,00	90,6
3.3.	– Pomoći iz proračuna	20.965,00	0,00	0,0
3.4.	– Pomoći od ostalih subjekata unutar općeg proračuna	99.484.653,00	115.041.706,00	115,6
3.5.	– Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	167.964.001,00	160.988.032,00	95,8
3.6.	– Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava	10.536.402,00	17.770.982,00	168,7
3.7.	– Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	282.902.824,00	348.809.991,00	123,3
4.	Prihodi od imovine	2.891.319.864,00	3.083.578.591,00	106,6

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
4.1.	– Prihodi od financijske imovine	1.839.862.738,00	2.026.665.301,00	110,2
4.2.	– Prihodi od nefinancijske imovine	894.062.498,00	903.136.073,00	101,0
4.3.	– Prihodi od kamata na dane zajmove	157.394.628,00	153.777.217,00	97,7
5.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	6.181.956.107,00	6.185.237.152,00	100,1
5.1.	– Upravne i administrativne pristojbe	815.833.856,00	851.618.154,00	104,4
5.2.	– Prihodi po posebnim propisima	5.366.122.251,00	5.333.618.998,00	99,4
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i donacija	1.534.696.621,00	1.574.492.818,00	102,6
6.1.	– Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga	1.178.300.664,00	1.174.352.077,00	99,7
6.2.	– Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna	356.395.957,00	400.140.741,00	112,3
7.	Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	10.285.817.927,00	10.821.188.378,00	105,2
8.	Kazne i upravne mjere i ostali prihodi	754.513.909,00	814.892.445,00	108,0
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	768.887.037,00	673.483.609,00	87,6
9.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	70.262.999,00	81.266.862,00	115,7
10.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	416.087.565,00	300.375.371,00	72,2
11.	Prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine	282.536.473,00	291.841.376,00	103,3
Ukupno prihodi (I. + II.)		153.618.977.334,00	154.063.614.155,00	100,3

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

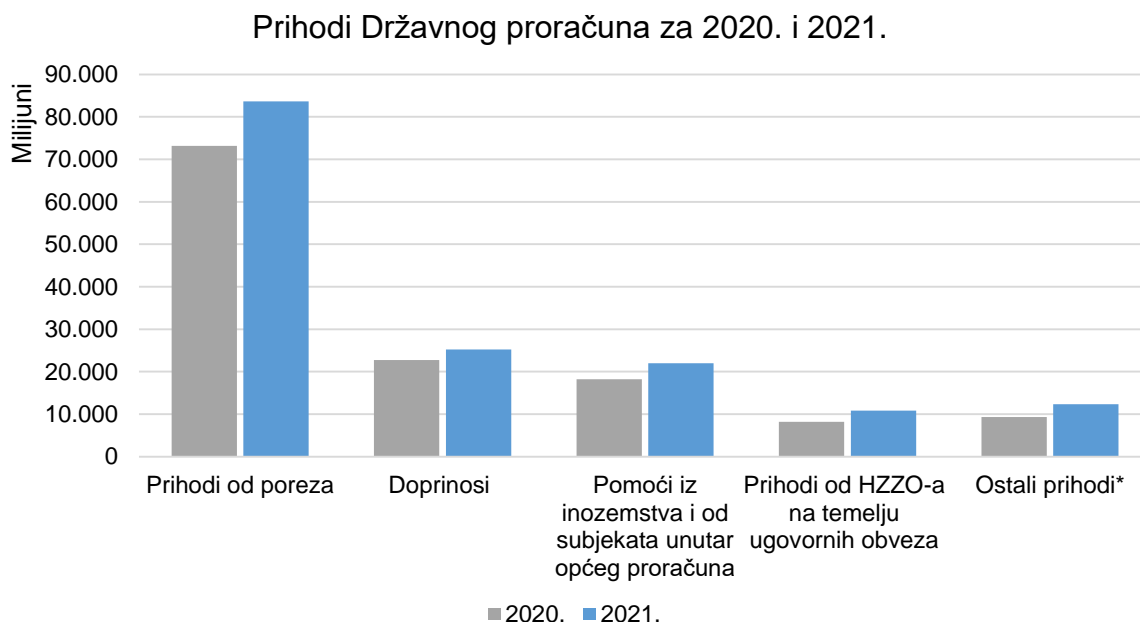
Ukupni prihodi iskazani su u iznosu od 154.063.614.155,00 kn, što je 444.636.821,00 kn ili 0,3 % više od planiranih. U iznosu većem od planiranog iskazani su prihodi od poreza za 1.446.080.835,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza za 535.370.451,00 kn, doprinosi za 443.114.608,00 kn, prihodi od imovine za 192.258.727,00 kn, prihodi od kazni, upravnih mjera i ostali prihodi za 60.378.536,00 kn, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija za 39.796.197,00 kn te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada za 3.281.045,00 kn.

U iznosu manjem od planiranog iskazane su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna za 2.180.240.150,00 kn te prihodi od prodaje nefinancijske imovine za 95.403.428,00 kn.

U odnosu na 2020., kada su prihodi iskazani u iznosu od 131.578.459.371,00 kn, iskazani prihodi za 2021. veći su za 22.485.154.784,00 kn ili 17,1 %. Na povećanje prihoda uglavnom su utjecali prihodi od poreza koji su veći za 10.503.546.260,00 kn, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koji su veći za 3.816.260.169,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza koji su veći za 2.642.671.642,00 kn, doprinosi koji su veći za 2.489.050.838,00 kn te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada koji su veći za 2.314.467.398,00 kn.

U grafikonu broj 2 prikazana je usporedba pojedinih vrsta prihoda ostvarenih za 2020. i 2021.

Grafikon broj 2

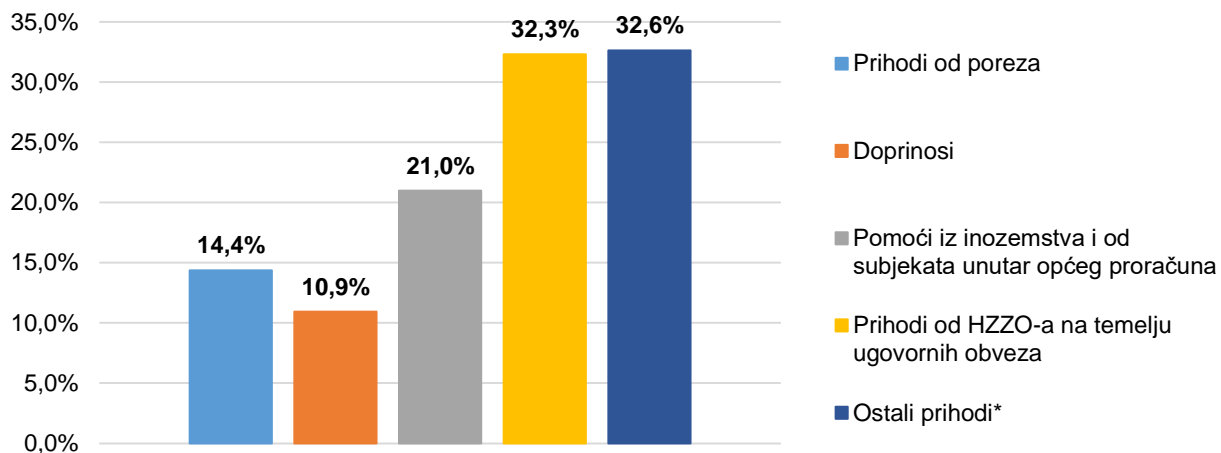


*Ostali prihodi obuhvaćaju prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, prihode od imovine, prihode od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i donacija, kazne i upravne mjere i ostale prihode te prihode od prodaje nefinancijske imovine.

U grafikonu u nastavku prikazan je postotak promjene pojedinih vrsta prihoda ostvarenih za 2021. u odnosu na 2020.

Grafikon broj 3

Povećanje prihoda Državnog proračuna za 2021. u odnosu na 2020.



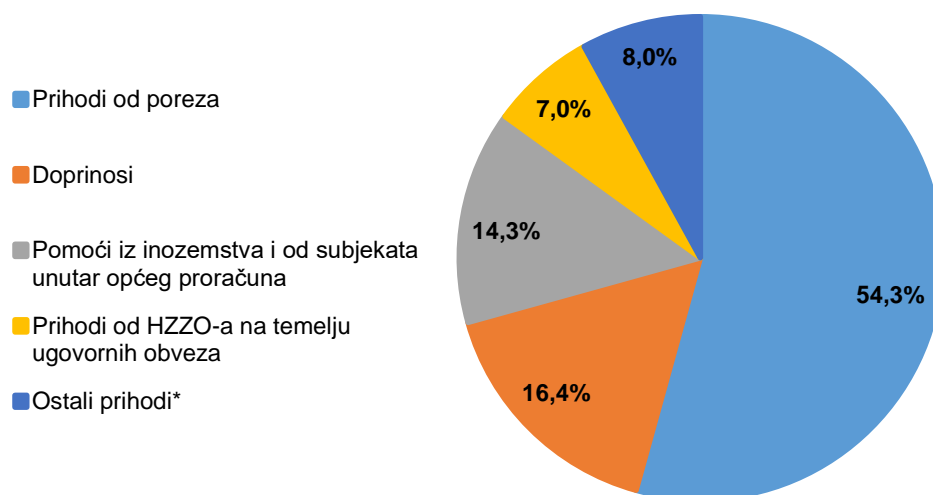
*Ostali prihodi obuhvaćaju prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, prihode od imovine, prihode od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i donacija, kazne i upravne mjere i ostale prihode te prihode od prodaje nefinancijske imovine.

Prema obrazloženju Ministarstva financija, povećanje prihoda u 2021. najvećim dijelom rezultat je pozitivnih kretanja u gospodarstvu, fiskalnih učinaka provedenog poreznog rasterećenja u 2020. te učinaka poreznih izmjena u 2021.

U grafikonu broj 4 prikazan je udjel pojedinih prihoda prema ekonomskoj klasifikaciji u ukupnim prihodima Državnog proračuna za 2021.

Grafikon broj 4

Udjel pojedinih vrsta prihoda u ukupnim prihodima Državnog proračuna za 2021., prema ekonomskoj klasifikaciji



*Ostali prihodi obuhvaćaju prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, prihode od imovine, prihode od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i donacija, kazne i upravne mjere i ostale prihode te prihode od prodaje nefinancijske imovine.

Vrijednosno najznačajniji prihodi Državnog proračuna su prihodi od poreza, u čijoj strukturi su najznačajniji porezi na robu i usluge u iznosu od 75.301.243.867,00 kn, koji čine 90,0 % poreznih prihoda. U okviru poreza na robu i usluge, najznačajniji je porez na dodanu vrijednost u iznosu od 57.098.881.792,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluje sa 68,3 %. Posebni porezi i trošarine u iznosu od 16.343.798.516,00 kn u poreznim prihodima sudjeluju s 19,5 %. Zatim slijede porez na dobit u iznosu od 7.915.094.959,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluje s 9,5 %, te porezi i naknade od igara na sreću u iznosu od 1.040.342.614,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluju s 1,2 %.

Prihodi od doprinosa odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu od 25.240.268.169,00 kn i doprinose za zapošljavanje u iznosu od 9.396.193,00 kn. U odnosu na 2020. prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje veći su za 11,0 %. Od početka 2019. ukinuta je obveza plaćanja doprinosa za zapošljavanje, a iskazani prihodi od tog doprinosa odnose se na zakašnjele uplate obveza za prijašnja razdoblja.

U okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna iskazanih u iznosu od 22.009.288.996,00 kn, vrijednosno najznačajniji u iznosu od 21.359.027.022,00 kn odnose se na pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, od čega se na pomoći od institucija i tijela EU odnosi 21.337.136.229,00 kn. Navedene pomoći od institucija i tijela EU odnose se na tekuće pomoći ostvarene u iznosu od 11.459.323.904,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu od 9.877.812.325,00 kn. Vrijednosno značajnije navedene pomoći od institucija i tijela EU financirane su iz sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) u iznosu od 5.478.050.673,00 kn, Europskog socijalnog fonda (ESF) u iznosu od 4.892.641.056,00 kn te Kohezijskog fonda (KF) u iznosu od 3.478.591.791,00 kn.

Prihodi od imovine iskazani u iznosu od 3.083.578.591,00 kn odnose se na prihode od financijske imovine u iznosu od 2.026.665.301,00 kn, nefinancijske imovine u iznosu od 903.136.073,00 kn te od kamata na dane zajmove u iznosu od 153.777.217,00 kn.

U okviru prihoda od financijske imovine, vrijednosno značajniji su prihodi iz dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija u iznosu od 1.209.933.013,00 kn i prihodi od dividendi u iznosu od 355.571.005,00 kn. Prihodi iz dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija veći su u odnosu na 2020. za 199.212.551,00 kn ili 19,7 %.

Vrijednosno značajnija sredstva s osnove dobiti uplatili su društvo Hrvatska elektroprivreda d.d. u iznosu od 840.621.515,00 kn, Hrvatska narodna banka (dalje u tekstu: HNB) u iznosu od 212.772.321,00 kn, Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o. u iznosu od 37.714.283,00 kn te Hrvatske šume d.o.o. u iznosu od 25.737.239,00 kn.

U okviru prihoda od nefinancijske imovine, vrijednosno značajniji odnose se na prihode od naknada za korištenje nefinancijske imovine u iznosu od 451.964.738,00 kn, naknada za koncesije u iznosu od 328.877.477,00 kn te prihode od zakupa i iznajmljivanja imovine u iznosu od 93.387.750,00 kn.

Prihodi od naknada za koncesije iskazani su u iznosu od 328.877.477,00 kn te su u odnosu na 2020. veći za 105.019.729,00 kn ili 46,9 %. Do povećanja je došlo dijelom zbog uvođenja dvije nove vrste prihoda od koncesija: naknade za koncesiju na pomorskom dobru – lučke uprave u iznosu od 52.315.672,00 kn i koncesijske naknade na temelju Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Narodne novine 109/07, 132/07 – ispravak, 51A/13, 152/14 i 118/18) u iznosu od 4.128.272,00 kn te zbog toga što je u 2020. bilo otežano poslovanje koncesionara uslijed pandemije koronavirusa.

Naime, Vlada RH donijela je paket mjera za pomoć gospodarstvu uslijed pandemije koronavirusa, gdje je jedna od mjera pomoći bila odgoda, obročna otplata ili oslobođenje od podmirenja poreznih obveza i ostalih javnih davanja (doprinosi, članarine i slično). S obzirom na to da se naknade za koncesije, prema Općem poreznom zakonu (Narodne novine 115/16), ubrajaju u druga javna davanja, tom mjerom bili su obuhvaćeni i koncesionari u 2020., što je rezultiralo padom prihoda od naknada za koncesije u 2020.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada iskazani su u iznosu od 6.185.237.152,00 kn. Vrijednosno najznačajniji iskazani su u okviru prihoda po posebnim propisima, a odnose se na prihode od sufinanciranja cijene usluge, participacije i slično (nacionalni parkovi, ustanove u kulturi i znanosti) u iznosu od 1.439.142.676,00 kn.

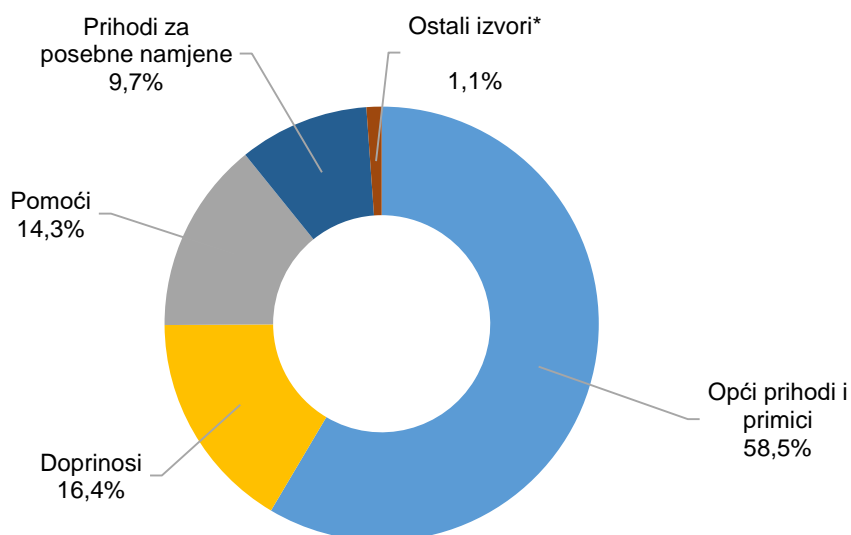
Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza iskazani u iznosu od 10.821.188.378,00 kn odnose se na prihode državnih zdravstvenih ustanova.

U okviru prihoda od prodaje nefinancijske imovine iskazanih u iznosu od 673.483.609,00 kn, značajniji su prihodi od prodaje građevinskih objekata u iznosu od 295.862.230,00 kn te od prodaje zaliha u iznosu od 291.841.376,00 kn. U odnosu na 2020., prihodi od prodaje nefinancijske imovine veći su za 143.149.132,00 kn ili 27,0 %.

U grafikonu broj 5 prikazan je udjel prihoda prema izvorima financiranja u ukupnim prihodima Državnog proračuna za 2021.

Grafikon broj 5

Udjel prihoda u ukupnim prihodima Državnog proračuna za 2021., prema izvorima financiranja



*Ostali izvori obuhvaćaju donacije, prihode od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja, namjenske primitke te vlastite prihode.

U tablici u nastavku daju se podaci o rashodima Državnog proračuna za 2021.

Tablica broj 4

Rashodi Državnog proračuna za 2021.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
I.	Rashodi poslovanja	164.544.994.485,00	161.597.360.978,00	98,2
1.	Rashodi za zaposlene	24.302.041.999,00	24.219.747.328,00	99,7
1.1.	– Plaće	19.938.059.385,00	19.873.920.499,00	99,7
1.2.	– Ostali rashodi za zaposlene	841.850.231,00	862.288.697,00	102,4
1.3.	– Doprinosi na plaće	3.522.132.383,00	3.483.538.132,00	98,9
2.	Materijalni rashodi	18.901.904.789,00	18.013.464.378,00	95,3
2.1.	– Naknade troškova zaposlenima	1.179.115.618,00	1.082.810.370,00	91,8
2.2.	– Rashodi za materijal i energiju	8.624.056.435,00	8.709.370.462,00	101,0
2.3.	– Rashodi za usluge	7.910.379.235,00	7.151.418.150,00	90,4
2.4.	– Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	73.427.392,00	50.085.096,00	68,2
2.5.	– Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.114.926.109,00	1.019.780.300,00	91,5
3.	Financijski rashodi	7.786.252.945,00	7.765.967.949,00	99,7
3.1.	– Kamate za izdane vrijednosne papire	6.272.996.916,00	6.272.996.741,00	100,0
3.2.	– Kamate za primljene kredite i zajmove	509.113.446,00	499.624.285,00	98,1
3.3.	– Ostali financijski rashodi	1.004.142.583,00	993.346.923,00	98,9
4.	Subvencije	12.165.644.751,00	12.009.081.259,00	98,7
4.1.	– Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	729.470.318,00	731.599.604,00	100,3
4.2.	– Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	4.333.934.936,00	4.211.835.112,00	97,2
4.3.	– Subvencije trgovačkim društvima, zadrugama, poljoprivrednicima i obrtnicima iz EU sredstava	7.102.239.497,00	7.065.646.543,00	99,5
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	40.837.230.984,00	39.852.571.747,00	97,6
5.1.	– Pomoći inozemnim vladama	97.435.935,00	97.182.744,00	99,7
5.2.	– Pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU	4.746.194.407,00	4.744.474.726,00	100,0
5.3.	– Pomoći unutar općeg proračuna	17.593.938.620,00	17.428.505.303,00	99,1
5.4.	– Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna	10.894.725.212,00	10.830.670.913,00	99,4
5.5.	– Pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	7.159.525.793,00	6.401.045.894,00	89,4
5.6.	– Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	345.411.017,00	350.692.167,00	101,5
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	52.802.676.648,00	52.688.386.627,00	99,8

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
6.1.	– Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	37.719.264.850,00	37.685.714.804,00	99,9
6.2.	– Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	15.083.411.798,00	15.002.671.823,00	99,5
7.	Ostali rashodi	7.749.242.369,00	7.048.141.690,00	91,0
7.1.	– Tekuće donacije	3.021.421.085,00	2.972.227.303,00	98,4
7.2.	– Kapitalne donacije	1.025.132.929,00	774.873.796,00	75,6
7.3.	– Kazne, penali i naknade štete	530.824.292,00	502.380.382,00	94,6
7.4.	– Izvanredni rashodi (Proračunska zaliha)	100.000.000,00	0,00	0,0
7.5.	– Kapitalne pomoći	3.071.864.063,00	2.798.660.209,00	91,1
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	8.788.751.120,00	7.433.041.391,00	84,6
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	245.102.675,00	120.629.750,00	49,2
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	7.187.251.215,00	6.113.853.976,00	85,1
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	2.752.500,00	2.676.917,00	97,3
11.	Strateške zalihe	543.548.391,00	511.000.987,00	94,0
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	810.096.339,00	684.879.761,00	84,5
Ukupno rashodi (I. + II.)		173.333.745.605,00	169.030.402.369,00	97,5

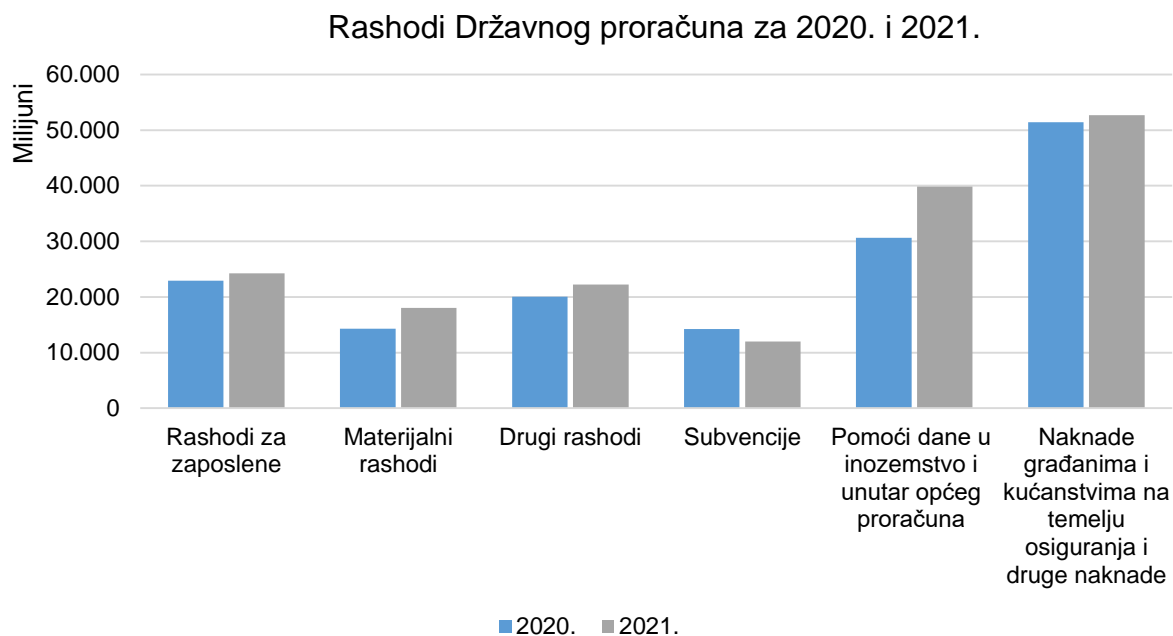
Rashodi državnog proračuna planiraju se i izvršavaju na temelju financijskih planova proračunskih korisnika, izvanproračunskog korisnika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje u tekstu: HZMO) te proračunske glave Ministarstva financija 02506 – Ostali izdaci države. Na temelju financijskog plana proračunske glave 02506 – Ostali izdaci države planiraju se i izvršavaju rashodi i izdaci za aktivnosti i programe koji u pravilu nisu u djelokrugu drugih proračunskih korisnika, kao što su Jamstvena pričuva, Proračunska zaliha, Naknada štete uzrokovane elementarnim nepogodama, Potpore političkim strankama, Kompenzacijska mjera jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije te aktivnosti vezane za zaduživanje. U državni proračun od 2021., u okviru razdjela Ministarstva mora, prometa i infrastrukture kao nadležnog ministarstva, uključeni su financijski planovi deset lučkih uprava.

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.

Rashodi za 2021. iskazani su u iznosu od 169.030.402.369,00 kn, što je 4.303.343.236,00 kn ili 2,5 % manje od planiranih. Većina rashoda ostvarena je u okviru planiranih iznosa, a značajnije smanjenje u odnosu na plan odnosi se na rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine (građevinske objekte te postrojenja i opremu) koji su manji za 1.073.397.239,00 kn ili 14,9 % te materijalne rashode koji su manji za 888.440.411,00 kn ili 4,7 %.

U grafikonu broj 6 prikazana je usporedba pojedinih vrsta rashoda izvršenih za 2020. i 2021.

Grafikon broj 6

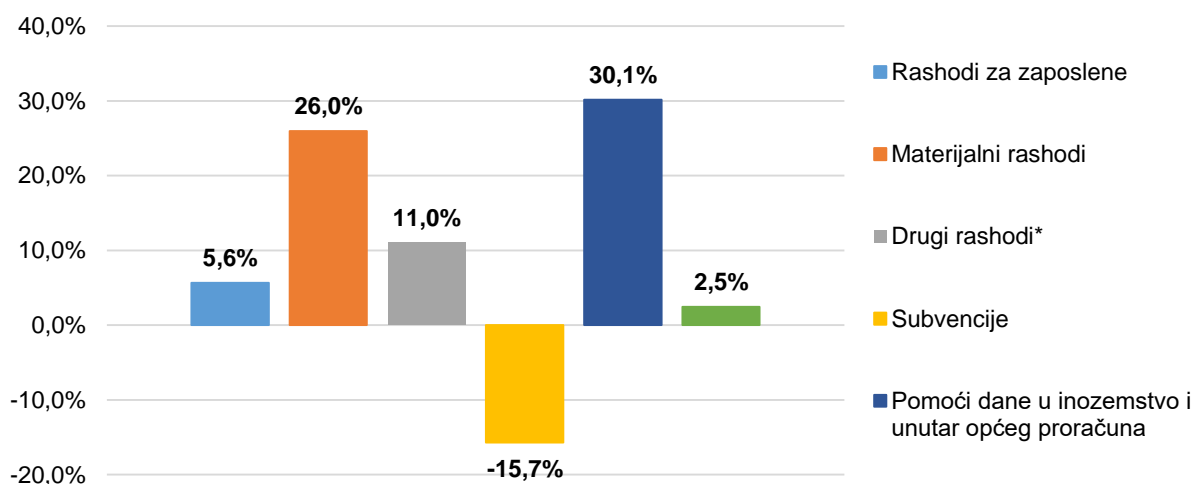


*Drugi rashodi obuhvaćaju financijske rashode, rashode za nabavu nefinancijske imovine te ostale rashode.

U grafikonu u nastavku prikazan je postotak promjene pojedinih vrsta rashoda izvršenih za 2021. u odnosu na 2020.

Grafikon broj 7

Povećanje/smanjenje rashoda Državnog proračuna za 2021. u odnosu na 2020.



*Drugi rashodi obuhvaćaju financijske rashode, rashode za nabavu nefinancijske imovine te ostale rashode.

U odnosu na prethodnu godinu, najznačajnije su povećane pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, što je posljedica povećanja transfera proračunskih sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova, povećanja iznosa kompenzacijskih mjera jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te povećanja dodatnih sredstava izravnanja za decentralizirane funkcije koja se isplaćuju za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.

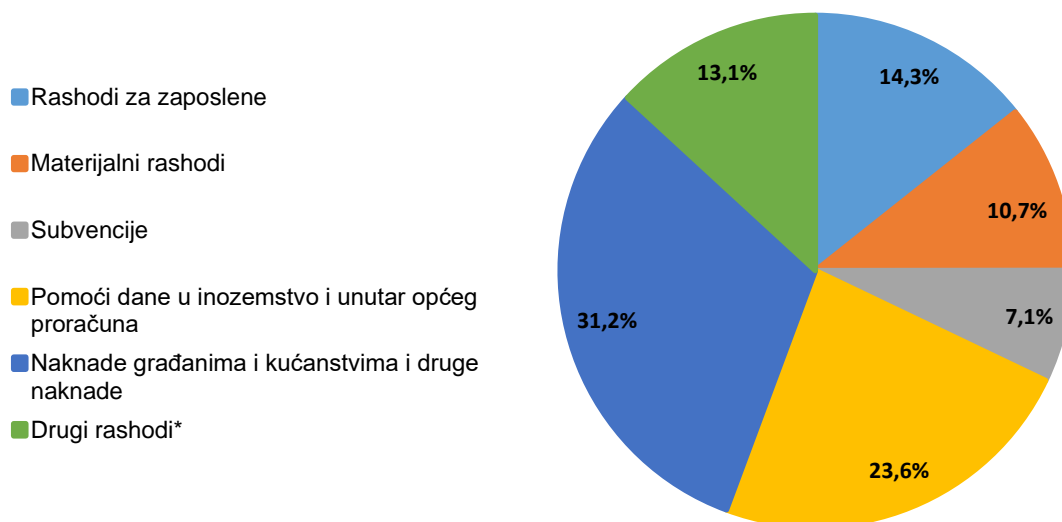
U okviru materijalnih rashoda najznačajnije su se povećali rashodi za materijal i energiju, koji se najvećim dijelom odnose na lijekove i medicinski potrošni materijal. Povećanje rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine najvećim se dijelom odnosi na nabavu vojne opreme.

Smanjenja u odnosu na prethodnu godinu odnose se na subvencije koje su manje za 2.235.509.935,00 kn ili 15,7 % te financijske rashode koji su manji za 884.597.925,00 kn ili 10,2 %.

U grafikonima u nastavku daju se podaci o rashodima Državnog proračuna za 2021. prema ekonomskoj, funkcijskoj te organizacijskoj klasifikaciji.

Grafikon broj 8

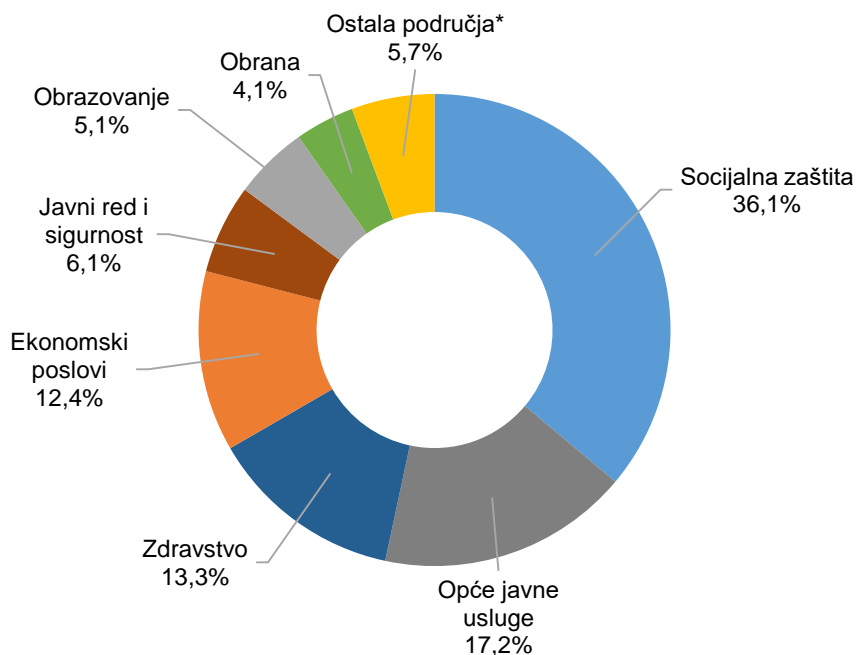
Udjel rashoda u ukupnim rashodima Državnog proračuna za 2021., prema ekonomskoj klasifikaciji



*Drugi rashodi obuhvaćaju financijske rashode, rashode za nabavu nefinancijske imovine te ostale rashode.

Grafikon broj 9

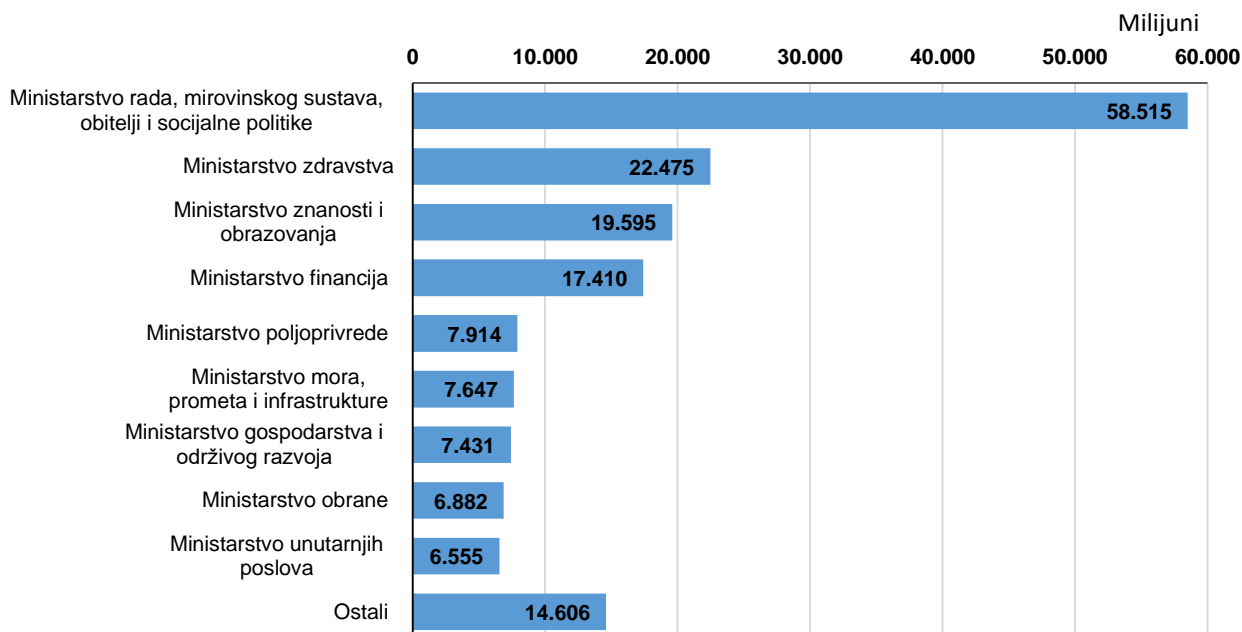
Udjel rashoda u ukupnim rashodima Državnog proračuna za 2021., prema funkcijskoj klasifikaciji



*Ostala područja obuhvaćaju funkcijsko područje usluge unaprijeđenja stanovanja i zajednice, područje rekreacije, kulture i religije te područje zaštite okoliša.

Grafikon broj 10

Udjel rashoda u ukupnim rashodima Državnog proračuna za 2021., prema organizacijskoj klasifikaciji



U okviru materijalnih rashoda iskazanih u iznosu od 18.013.464.378,00 kn, vrijednosno značajniji rashodi odnose se na rashode za materijal i energiju u iznosu od 8.709.370.462,00 kn te rashode za usluge u iznosu od 7.151.418.150,00 kn. U okviru rashoda za materijal i energiju, vrijednosno najznačajniji su rashodi za materijal i sirovine u iznosu od 7.133.065.858,00 kn, koji se najvećim dijelom odnose na lijekove i medicinski potrošni materijal. U okviru rashoda za usluge, vrijednosno značajniji su rashodi za ostale usluge u iznosu od 1.386.768.755,00 kn, intelektualne i osobne usluge u iznosu od 1.266.112.046,00 kn te usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu od 1.189.707.165,00 kn.

Financijski rashodi iskazani su u iznosu od 7.765.967.949,00 kn, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu od 6.772.621.026,00 kn i druge financijske rashode u iznosu od 993.346.923,00 kn. Kamate na zaduživanje odnose se na kamate za izdane obveznice i trezorske zapise u iznosu od 6.272.996.741,00 kn i kamate za primljene kredite i zajmove u iznosu od 499.624.285,00 kn. Drugi financijski rashodi se najvećim dijelom, u iznosu od 457.086.097,00 kn, odnose na negativne tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule.

U okviru rashoda za subvencije iskazanih u iznosu od 12.009.081.259,00 kn, vrijednosno značajniji iskazani su u okviru HZZ-a u iznosu od 5.417.739.756,00 kn te Ministarstva poljoprivrede u iznosu od 4.826.672.185,00 kn. Vrijednosno najznačajnije subvencije iskazane u okviru HZZ-a u iznosu od 4.563.830.596,00 kn odnose se na potpore za očuvanje radnih mjesta, skraćivanje radnog vremena i oporavak od krize izazvane pandemijom, od čega je 2.159.446.659,00 kn financirano iz Europskog socijalnog fonda (ESF).

Vrijednosno najznačajnije subvencije iskazane u okviru Ministarstva poljoprivrede odnose se na izravna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima u iznosu od 3.046.334.448,00 kn, od čega je iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EPJF) financirano 2.641.450.430,00 kn te na mjere ruralnog razvoja u iznosu od 1.365.273.057,00 kn, od čega je iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) financirano 1.139.107.384,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna iskazani su u iznosu od 39.852.571.747,00 kn. Vrijednosno najznačajniji navedeni rashodi iskazani su u okviru Ministarstva znanosti i obrazovanja u iznosu od 11.445.514.157,00 kn, od čega se vrijednosno značajniji odnose na rashode za plaće zaposlenika osnovnih i srednjih škola u iznosu od 9.326.968.536,00 kn te na dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu od 1.195.246.379,00 kn.

Drugi vrijednosno značajniji rashodi za pomoći iskazani su u okviru Ministarstva zdravstva u iznosu od 8.365.345.385,00 kn, od čega se 6.818.000.000,00 kn odnosi na transfer proračunskih sredstava HZZO-u. U okviru proračunske glave Ministarstva financija 02506 – Ostali izdaci države pomoći su iskazane u iznosu od 6.895.723.185,00 kn, od čega se vrijednosno značajnije odnose na doprinos Republike Hrvatske EU proračunu u iznosu od 4.731.221.538,00 kn i na kompenzacijske mjere jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu od 2.040.791.008,00 kn. U okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture iskazane su pomoći u iznosu od 5.430.591.860,00 kn, od čega se 3.994.944.521,00 kn odnosi na pomoći dane društvima iz sektora cestovne i željezničke infrastrukture i željezničkog prijevoza.

U okviru Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja iskazane su pomoći u iznosu od 3.371.206.174,00 kn, koje su najvećim dijelom ostvarene u okviru aktivnosti OP Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., prioritet 5 i 6 u ukupnom iznosu od 2.629.855.990,00 kn, od čega je 1.961.554.947,00 kn financirano iz Kohezijskog fonda (KF).

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade iskazani su u iznosu od 52.688.386.627,00 kn, a vrijednosno najznačajniji odnose se na rashode za mirovine i mirovinska primanja, naknade u sustavu socijalne skrbi te naknade nezaposlenima.

Rashodi za mirovine i mirovinska primanja iskazani su u okviru HZMO-a u iznosu od 43.558.751.558,00 kn. Od navedenog iznosa, 24.776.906.689,00 kn ili 56,9 % financirano je iz doprinosa za mirovinsko osiguranje, 18.781.498.085,00 kn ili 43,1 % iz općih prihoda i primitaka državnog proračuna, a 346.784,00 kn iz ostalih prihoda za posebne namjene. U okviru HZMO-a iskazane su i naknade koje se odnose na doplatu za djecu u iznosu od 1.252.066.999,00 kn.

U okviru Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade iskazane su naknade za dodatni roditeljski dopust, roditeljski dopust i opremu za novorođeno dijete u iznosu od 1.848.821.281,00 kn. Naknade nezaposlenima iskazane su u okviru HZZ-a u iznosu od 843.197.751,00 kn. Vrijednosno značajnije naknade u sustavu socijalne skrbi iskazane su u okviru aktivnosti Osobna invalidnina u iznosu od 699.723.492,00 kn i Doplatu za pomoć i njegu u iznosu od 598.953.167,00 kn. U okviru Ministarstva hrvatskih branitelja iskazane su naknade za trajna prava (osobna invalidnina, obiteljska invalidnina, naknade i drugo) u iznosu od 643.060.204,00 kn.

Ostali rashodi iskazani su u iznosu od 7.048.141.690,00 kn. Vrijednosno značajniji iskazani su u okviru Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja u iznosu od 1.564.193.307,00 kn te Ministarstva poljoprivrede u iznosu od 1.498.612.073,00 kn.

U okviru Ministarstva poljoprivrede, vrijednosno značajniji ostali rashodi odnose se na mjere ruralnog razvoja u iznosu od 1.088.836.053,00 kn, od čega je iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) financirano 923.038.816,00 kn. U okviru Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, vrijednosno značajniji ostali rashodi iskazani su u okviru kapitalnog projekta OP Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. u iznosu od 1.064.867.630,00 kn, koji su u cijelosti financirani iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR).

U okviru ostalih rashoda planirani su izvanredni rashodi u iznosu od 100.000.000,00 kn, koji se odnose na rashode koji se financiraju iz sredstava proračunske zalihe. Izvanredni rashodi nisu iskazani jer se izvršenje rashoda financiranih iz proračunske zalihe iskazuje u okviru onih skupina rashoda kojima pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji.

Iz proračunske zalihe u 2021. financirani su rashodi u iznosu od 20.007.904,00 kn, o čemu je sastavljen izvještaj, a rashodi su opisani u okviru naslova Proračunska zaliha.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine iskazani su u iznosu od 7.433.041.391,00 kn, a u odnosu na 2020. veći su za 2.539.149.487,00 kn ili 51,9 %. Povećanje se gotovo u cijelosti odnosi na nabavu vojne opreme. Vrijednosno značajniji rashodi za nabavu nefinancijske imovine odnose se na rashode za postrojenja i opremu u iznosu od 4.049.303.214,00 kn i građevinske objekte u iznosu od 1.427.136.468,00 kn. U okviru rashoda za postrojenja i opremu, na rashode za vojnu opremu odnosi se 2.580.892.688,00 kn, medicinsku i laboratorijsku opremu 521.143.455,00 kn te uredsku opremu i namještaj 469.937.509,00 kn.

Račun financiranja

U tablici u nastavku daju se podaci iz Računa financiranja za 2021.

Tablica broj 5

Račun financiranja za 2021.

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno/ Izvršeno	u kn % ostvarenja/ izvršenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	44.729.163.717,00	39.788.786.208,00	89,0
1.1.	– <i>Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova</i>	1.126.476.786,00	881.945.730,00	78,3
1.2.	– <i>Primici od izdanih vrijednosnih papira</i>	25.147.900.000,00	25.055.276.250,00	99,6
1.3.	– <i>Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici</i>	155.278.000,00	44.901.614,00	28,9
1.4.	– <i>Primici od zaduživanja</i>	18.299.508.931,00	13.806.662.614,00	75,4
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	27.748.391.611,00	24.278.628.288,00	87,5
2.1.	– <i>Izdaci za dane zajmove i depozite</i>	4.989.071.350,00	2.115.240.155,00	42,4
2.2.	– <i>Izdaci za dionice i udjele u glavnici</i>	639.503.551,00	232.285.283,00	36,3
2.3.	– <i>Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova</i>	8.335.176.710,00	8.146.462.850,00	97,7
2.4.	– <i>Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire</i>	13.784.640.000,00	13.784.640.000,00	100,0
3.	Promjena u stanju depozita	-2.733.996.165,00	543.369.706,00	-
4.	Netofinanciranje (1 - 2 - 3)	19.714.768.271,00	14.966.788.214,00	75,9

Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u iznosu od 39.788.786.208,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu od 24.278.628.288,00 kn te višak primitaka iznosi 15.510.157.920,00 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja, izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova te netofinanciranje iskazani su u manjem iznosu od planiranog.

Primljene otplate (povrati) glavnica danih zajmova iskazani u iznosu od 881.945.730,00 kn, najvećim se dijelom odnose na povrate zajmova danih drugim razinama vlasti u iznosu od 435.987.816,00 kn, povrate zajmova danih ustanovi Hrvatske vode u iznosu od 253.867.286,00 kn te povrate zajmova danih tuzemnim trgovačkim društvima i obrtnicima izvan javnog sektora u iznosu od 224.919.904,00 kn (od čega se vrijednosno najznačajniji primitak odnosi na naplatu potraživanja na ime duga po plaćenim protestiranim jamstvima društva Alpha Adriatic d.d., prije Uljanik plovidba d.d., u iznosu od 77.334.319,00 kn).

Prema odredbama članka 72. Zakona o proračunu koji se primjenjivao do konca 2021., zaduživanje se provodi u svrhu: financiranja manjka državnog proračuna, financiranja investicijskih projekata i posebnih programa prema odobrenju Hrvatskog sabora, tekućih otplata državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u vezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću državnog proračuna te pokrivanja potreba HNB-a za međunarodnom pričuvom. Prema odredbama članka 77. navedenog Zakona, uz suglasnost Vlade RH, zaduživanjem u tekućoj proračunskoj godini mogu se stjecati sredstva potrebna za povrat državnog duga čije je dospijeće u sljedećoj proračunskoj godini, a to zaduživanje ne ulazi u ograničenje propisano zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Odredbom članka 41., stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, propisano je da se zaduživanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa od 42.408.908.931,00 kn iskazanog u Računu financiranja proračuna.

Odredbama članka 42. navedenog Zakona, propisano je da se uslijed nastupa izvanrednih okolnosti iz članka 10., stavka 3. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 111/18) ministar financija može zadužiti uz suglasnost Vlade RH i iznad visine zaduživanja propisane člankom 41., stavkom 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, o čemu je Vlada RH obvezna mjesečno izvještavati odbor Hrvatskog sabora nadležan za poslove financija.

Tekućim planom Državnog proračuna za 2021. primici od zaduživanja planirani su u ukupnom iznosu od 43.447.408.931,00 kn. U navedeni iznos su, osim iznosa utvrđenog Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, uključeni i primici u iznosu od 1.038.500.000,00 kn planirani iz fondova EU kroz financijske instrumente, koji nisu uključeni u ograničenje za zaduživanje.

Primici od zaduživanja, koji se odnose na primitke od izdanih vrijednosnih papira te od kredita i zajmova, ostvareni su u iznosu od 38.861.938.864,00 kn, što je 4.585.470.067,00 kn ili 10,6 % manje od planiranog iznosa.

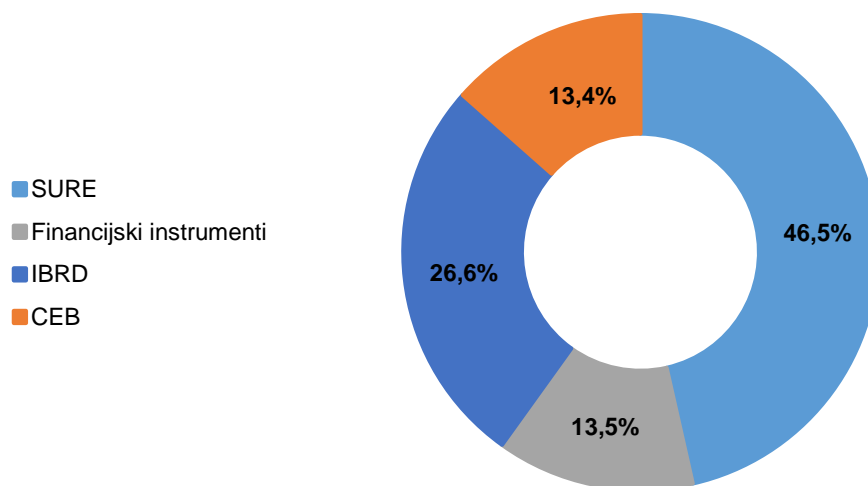
Primici od izdanih vrijednosnih papira u iznosu od 25.055.276.250,00 kn odnose se na primitke od obveznica u iznosu od 24.147.900.000,00 kn te netoprimitke od trezorskih zapisa u iznosu od 907.376.250,00 kn. Naime, ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa ostvareni su u iznosu od 24.323.577.996,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa u iznosu od 23.416.201.746,00 kn te netoprimitci iznose 907.376.250,00 kn.

Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima planirani su u iznosu od 18.299.508.931,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 13.806.662.614,00 kn, što je 4.492.846.317,00 kn ili 24,6 % manje od planiranih. Odnose se na zajmove od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU u iznosu od 8.328.399.596,00 kn te kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora i u javnom sektoru u iznosu od 5.478.263.018,00 kn. Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija i EU-a iskazani su u iznosu od 8.328.399.596,00 kn, a odnose se na zaduživanje kod EU-a putem Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja bolesti COVID-19 (SURE instrument) u iznosu od 3.869.319.000,00 kn, zaduživanje kod Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) u iznosu od 2.215.872.163,00 kn, Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) u iznosu od 1.122.325.500,00 kn te sredstva primljena iz EU fondova kroz financijske instrumente u ukupnom iznosu od 1.120.882.933,00 kn.

Grafikon broj 11 prikazuje strukturu zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija i EU-a u 2021. prema podacima iz Računa financiranja za 2021.

Grafikon broj 11

Struktura zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija i EU-a u 2021.



Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija ostvareni su povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora zaključenih prošlih godina.

Kroz financijske instrumente ostvareni su primici u 2021. u ukupnom iznosu od 1.120.882.933,00 kn, a financirani su iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) u iznosu od 985.392.013,00 kn te Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) u iznosu od 135.490.920,00 kn. Primici ostvareni kroz financijske instrumente iskazani su u okviru Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (dalje u tekstu: HAMAG-BICRO) u iznosu od 1.017.120.775,00 kn, Ministarstva poljoprivrede u iznosu od 55.250.000,00 kn, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja u iznosu od 43.795.947,00 kn te Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine u iznosu od 4.716.211,00 kn. Sredstva iz financijskih instrumenata koriste se za davanje kredita i jamstava malim i srednjim poduzetnicima te davanje kredita jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

S financijskom institucijom u zemlji, na temelju više prikupljenih ponuda, Ministarstvo financija je u lipnju 2021. zaključilo dva ugovora o dugoročnim kreditima u ukupnom iznosu od 5.000.000.000,00 kn. Ugovor o kreditu u iznosu od 2.000.000.000,00 kn zaključen je uz fiksnu kamatnu stopu od 0,198 % godišnje. Glavnica navedenog kredita isplatit će se u jednakim polugodišnjima ratama, od kojih prva dospijeva na naplatu 31. prosinca 2021., a posljednja 30. lipnja 2026. Ugovor o kreditu u iznosu od 3.000.000.000,00 kn zaključen je uz fiksnu kamatnu stopu od 0,298 % godišnje, a glavnica će se isplatiti jednokratno 31. srpnja 2026.

U okviru primitaka od kredita i zajmova od financijskih institucija u zemlji iskazani su i primici na temelju ugovora o kreditima koje su zaključili proračunski korisnici državnog proračuna (Klinički bolnički centar Rijeka i Lučka uprava Rijeka) u iznosu od 468.932.462,00 kn te netoprimitci u iznosu od 9.330.556,00 kn, ostvareni na temelju Sporazuma o upravljanju privremenim računom, koji su zaključili Ministarstvo financija, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga i Središnji registar osiguranika.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova ostvareni u iznosu od 24.278.628.288,00 kn odnose se na izdatke za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu od 13.784.640.000,00 kn, izdatke za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu od 8.146.462.850,00 kn, izdatke za dane zajmove i depozite u iznosu od 2.115.240.155,00 kn te izdatke za dionice i udjele u glavnici u iznosu od 232.285.283,00 kn.

Vrijednosno značajniji izdaci za dane zajmove odnose se na dane zajmove trgovačkim društvima i obrtnicima izvan javnog sektora u iznosu od 1.067.906.671,00 kn te dane zajmove drugim razinama vlasti u iznosu od 489.790.092,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji izdaci za zajmove dane trgovačkim društvima i obrtnicima izvan javnog sektora u iznosu od 951.143.677,00 kn evidentirani su u okviru HAMAG-BICRO-a. Navedeni izdaci su najvećim dijelom, u iznosu od 786.879.855,00 kn, financirani sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., većinom kroz financijski instrument COVID-19 zajam za obrtna sredstva namijenjen subjektima malog gospodarstva koji su pogođeni pandemijom koronavirusa.

Vrijednosno najznačajniji zajmovi dani drugim razinama vlasti u iznosu od 426.400.000,00 kn isplaćeni su u okviru aktivnosti Zajmovi drugim razinama, na temelju odredaba članka 30. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu. U skladu s navedenim, Vlada RH je u prosincu 2021. donijela Odluku o dodjeli beskamatnog zajma jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uslijed pada prihoda (Narodne novine 136/21), jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje imaju pad prihoda u 2021. u odnosu na 2019. te je na sjednici održanoj 16. rujna 2021. donijela Odluku o dodjeli beskamatnog zajma jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su pogođene posljedicama razornih potresa na području grada Zagreba, Zagrebačke županije, Krapinsko-zagorske županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije za sanaciju šteta od potresa (Narodne novine 101/21).

Vrijednosno najznačajniji izdaci za dionice i udjele u glavnici u iznosu od 102.721.000,00 kn odnose se na iskazivanje izdataka pri evidentiranju nenovčanog namirenja potraživanja, odnosno naplate potraživanja stjecanjem poslovnih udjela Republike Hrvatske u društvu Uljanik Brodogradnja 1856 d.o.o.

Drugi značajniji izdaci za dionice i udjele u glavnici u iznosu od 55.278.394,00 kn odnose se na ulaganje Republike Hrvatske temeljem Odluke Vlade RH o ulaganju u Investicijski fond Inicijative triju mora od 14. listopada 2020. te u iznosu od 50.000.000,00 kn koji se odnose na uplatu sredstava u osnivački kapital Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) radi utjecaja na razvoj gospodarstva Republike Hrvatske.

Odredbom članka 41., stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, propisano je da tekuće otplate glavnice državnog duga iskazane u Računu financiranja u iznosu od 22.119.816.710,00 kn te pripadajuće kamate, imaju u izvršavanju proračuna prednost pred svim drugim rashodima i izdacima. Tekuće otplate glavnice, koje se odnose na izdatke za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire i glavnice primljenih kredita i zajmova, iskazane su u Računu financiranja ukupno u iznosu od 21.931.102.850,00 kn.

Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova iskazani su u iznosu od 8.146.462.850,00 kn, a odnose se na kredite kreditnih institucija izvan javnog sektora u iznosu od 6.593.201.767,00 kn, zajmove od međunarodnih financijskih institucija te inozemnih vlada u iznosu od 877.924.415,00 kn i kredite kreditnih institucija u javnom sektoru u iznosu od 675.336.668,00 kn.

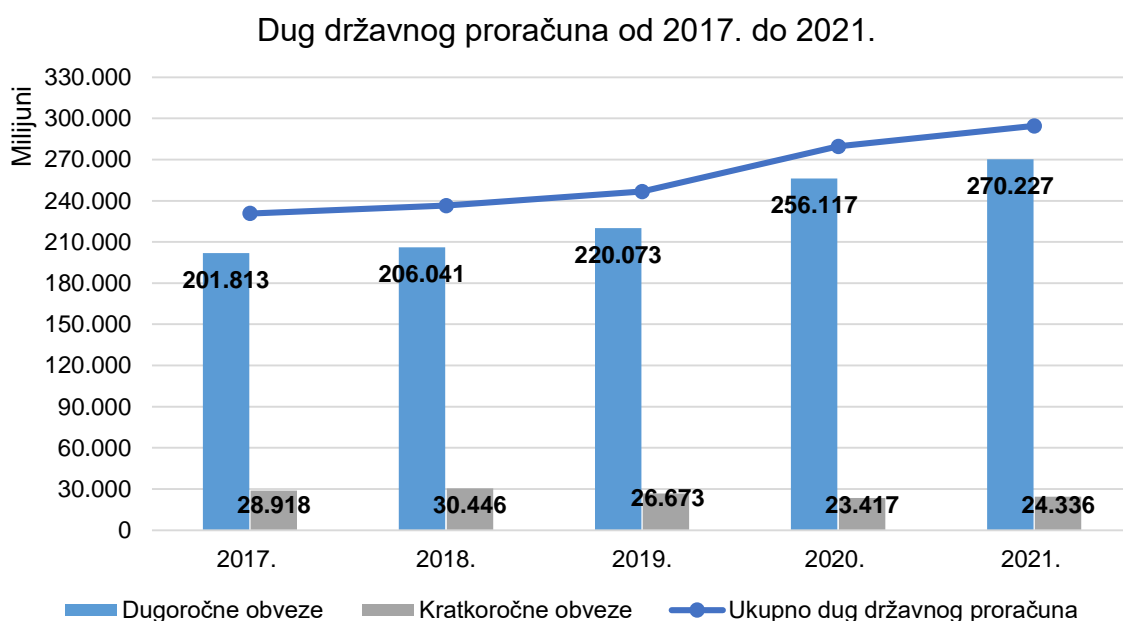
Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire iskazani su u iznosu od 13.784.640.000,00 kn, a odnose se na otplatu dospjelih obveznica u inozemstvu u iznosu od 7.784.640.000,00 kn te otplatu dospjelih obveznica u zemlji u iznosu od 6.000.000.000,00 kn.

Prema podacima iz Izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala za 2021., dug državnog proračuna koji se odnosi na obveze za vrijednosne papire, kredite i zajmove koje je ugovorilo ili preuzelo Ministarstvo financija koncem 2021. iznosio je 294.563.098.715,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 270.227.339.886,00 kn, a na kratkoročne 24.335.758.829,00 kn.

Dugoročne obveze odnose se na obveznice u iznosu od 226.688.593.092,00 kn te dugoročne kredite i zajmove u iznosu od 43.538.746.794,00 kn. Kratkoročne obveze se najvećim dijelom, u iznosu od 23.983.957.134,00 kn, odnose na obveze za trezorske zapise.

U grafikonu u nastavku prikazuje se kretanje duga državnog proračuna od 2017. do 2021. koji je ugovorilo ili preuzelo Ministarstvo financija.

Grafikon broj 12

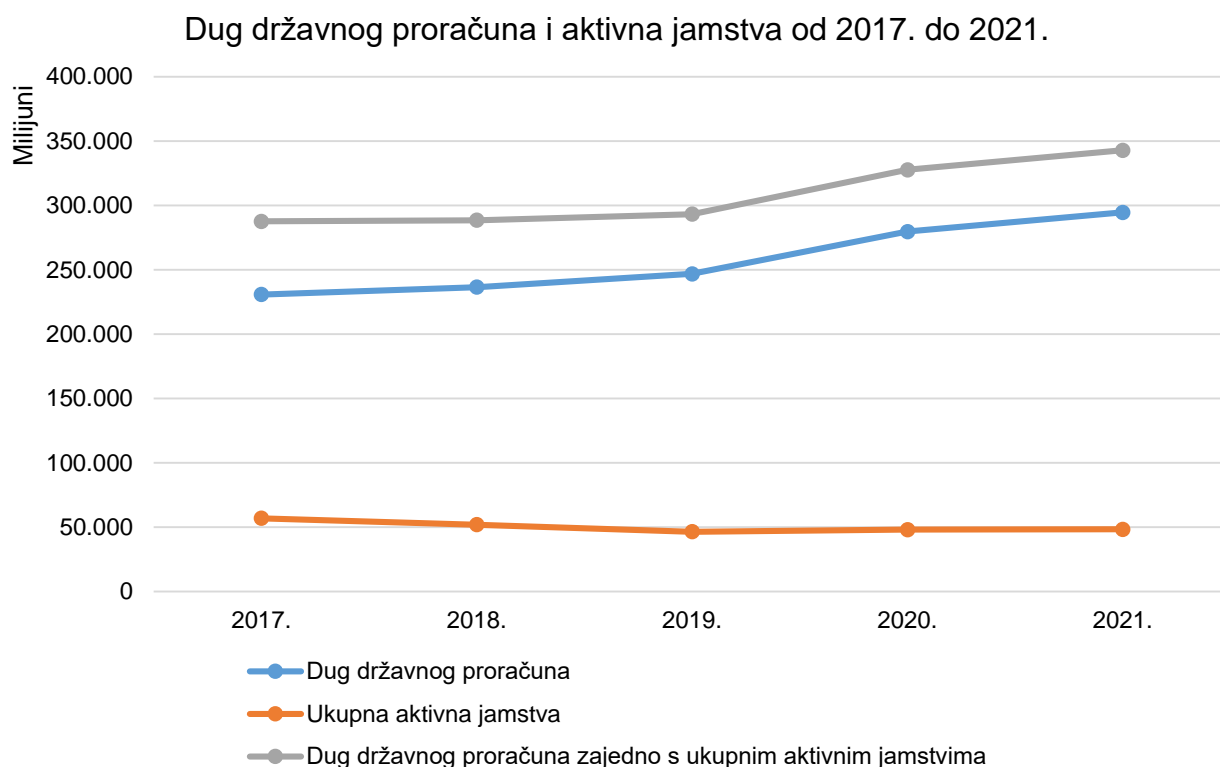


Dug državnog proračuna koncem 2021. veći je za 15.029.142.141,00 kn ili 5,4 % u odnosu na 2020. Povećanju duga državnog proračuna koncem 2021. u odnosu na 2020. najviše je pridonijelo zaduživanje zbog ostvarenja manjih prihoda u odnosu na rashode državnog proračuna te uvrštavanje u evidencije duga državnog proračuna obveza po zajmu iz 1956. odobrenom Narodnoj banci Jugoslavije, a čiji je dio temeljem Sporazuma između Vlade RH i Vlade Savezne Republike Njemačke o preuzimanju i reprogramiranju vanjskog duga iz 1996., preuzela Republika Hrvatska u iznosu od 34.960.094,00 EUR.

Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna (koncem 2021. protestirana jamstva iznose 1.811.348.256,00 kn), dug državnog proračuna iznosi 296.374.446.971,00 kn. Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama koje su iskazane u iznosu od 48.221.377.749,00 kn, sveukupni dug iznosi 342.784.476.464,00 kn.

U grafikonu u nastavku daju se podaci o kretanju duga državnog proračuna od 2017. do 2021. zajedno s ukupnim aktivnim jamstvima kao potencijalnim obvezama državnog proračuna.

Grafikon broj 13



Državna jamstva

Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava u 2021. uređeni su Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, Zakonom o državnim potporama (Narodne novine 47/14 i 69/17), Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članka 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 48. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog nadležnog ministarstva, a godišnja vrijednost novih jamstava za 2021. iznosi 5.800.000.000,00 kn. Propisano je da se od navedenog iznosa 3.100.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna, iz čega proizlazi da se drugim tražiteljima jamstava mogu dati jamstva u iznosu od 2.700.000.000,00 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 Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2021. godini (dalje u tekstu: Izvještaj o danim državnim jamstvima za 2021.), u 2021. dano je 13 jamstava u ukupnom iznosu od 3.328.781.476,00 kn. Sva su jamstva dana na temelju odluka Vlade RH.

Izvanproračunskim korisnicima dana su jamstva u ukupnom iznosu od 2.250.652.876,00 kn, a odnose se na jamstva dana društvima Hrvatske autoceste d.o.o. u ukupnom iznosu od 1.080.704.809,00 kn (dva jamstva: za refinanciranje duga i za financiranje izgradnje autoceste), Hrvatske ceste d.o.o. u ukupnom iznosu od 769.948.067,00 kn (dva jamstva: financiranje projekata i plana poslovanja društva te za financiranje obrtnih sredstava) i HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu od 400.000.000,00 kn (financiranje obnove željezničke infrastrukture). Od ukupnog iznosa od 2.250.652.876,00 kn jamstava danih izvanproračunskim korisnicima, jamstvo društvu Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu od 469.721.537,00 kn dano je za refinanciranje postojećih obveza, dok su sva druga jamstva dana izvanproračunskim korisnicima nova jamstva.

Drugim subjektima dana su jamstva u ukupnom iznosu od 1.078.128.600,00 kn, od čega se na činidbena odnosi 678.273.775,00 kn, a na nova financijska 399.854.825,00 kn.

Četiri činidbena jamstva u ukupnom iznosu od 678.273.775,00 kn dana su za izgradnju brodova, i to društvima: MKM Yachts d.o.o. u iznosu od 603.370.288,00 kn, Uljanik Brodogradnja 1856 d.o.o. u iznosu od 38.257.720,00 kn i Brodotrogir Cruise d.o.o. dva jamstva u ukupnom iznosu od 36.645.767,00 kn.

Četiri nova financijska jamstva u ukupnom iznosu od 399.854.825,00 kn dana su Kliničkom bolničkom centru Rijeka u iznosu od 347.085.438,00 kn (financiranje nastavka izgradnje objekata i nabave opreme za novu bolnicu na lokalitetu Sušak) te društvima Uljanik Brodogradnja 1856 d.o.o. dva jamstva u ukupnom iznosu od 45.340.056,00 kn (za pokretanje proizvodnje i u svrhu osiguranja sredstava za sudjelovanje na javnoj dražbi za kupnju broda Nov. 526) i 3. MAJ Brodogradilište d.d. u iznosu od 7.429.331,00 kn (u svrhu osiguranja sredstava za sudjelovanje na javnoj dražbi za kupnju broda Nov. 527).

U Izvještaju o danim državnim jamstvima za 2021., potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava iskazane su u iznosu od 48.221.377.749,00 kn. U iznosu potencijalnih obveza po jamstvima obuhvaćene su i obveze za kredite HBOR-a u iznosu od 13.496.510.930,00 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 2020., potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava veće su za 151.948.850,00 kn ili 0,3 %, zbog više iskorištenih kredita osiguranih jamstvima u odnosu na jamstva koja su otplaćena i stavljena izvan snage. U stanje aktivnih jamstava uključuju se iskorištena jamstva, odnosno povučeni krediti i primljeni predujmovi, koji se umanjuju za otplaćene iznose kredita i isporučene robe i za plaćanja Ministarstva financija po određenom jamstvu. Krajnji rok dospeljeća jamstava je 2040. Aktivna jamstva odnose se na jamstva domaćim i inozemnim bankama u iznosu od 25.124.660.566,00 kn i jamstva međunarodnim financijskim institucijama u iznosu od 23.096.717.183,00 kn, u okviru kojih su iskazane i obveze za kredite HBOR-a.

U okviru potencijalnih obveza po jamstvima, vrijednosno najznačajnije odnose se na jamstva dana društvima iz sektora prometa u iznosu od 28.823.567.608,00 kn, od čega se na društva Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o. i Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. odnosi 24.057.100.448,00 kn.

Od aktivnih jamstava koja su koncem 2021. iskazana u iznosu od 33.394.699.983,00 kn (aktivna jamstva bez obveza za kredite HBOR-a), protestirana jamstva iznose 1.811.348.256,00 kn ili 5,4 % navedenih aktivnih jamstava, a u odnosu na 2020. veća su za 227.793.296,00 kn ili 14,4 %.

Protestirana jamstva odnose se na jamstva dana društvima HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu od 1.359.277.851,00 kn, HŽ Putnički prijevoz d.o.o. u iznosu od 260.541.847,00 kn, HŽ Cargo d.o.o. u iznosu od 114.583.333,00 kn te Đuro Đaković Specijalna vozila d.d. u iznosu od 76.945.225,00 kn. Za jamstva koja su protestirana postoji značajan rizik da korisnici kredita uz državno jamstvo neće biti u mogućnosti ispuniti svoje obveze po kreditu te će se one naplatiti iz sredstava državnog proračuna. Kako bi izbjegli navedeno, pojedini korisnici svoje obveze po kreditima podmiruju novim kreditima uz državno jamstvo, što predstavlja dodatni fiskalni rizik.

Rashodi iz jamstvene pričuve na ime protestiranih jamstava iskazani su u iznosu od 124.062.814,00 kn, što je 80.144.409,00 kn ili 39,2 % manje u odnosu na prethodno razdoblje te 175.937.186,00 kn ili 58,7 % manje u odnosu na planiranih 300.000.000,00 kn. Navedeni rashodi iz jamstvene pričuve odnose se na plaćanje glavnica, kamata, naknada i drugih troškova po kreditima i garancijama dužnika koji nisu podmirivali obveze. Rashodi iz jamstvene pričuve odnose se na plaćanje kreditnih obveza društava HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu od 89.448.452,00 kn, HŽ Cargo d.o.o. u iznosu od 30.635.794,00 kn te Brodarski institut d.o.o. u iznosu od 3.978.568,00 kn.

Koncem 2021. iskazana su potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate u iznosu od 6.337.293.639,00 kn, a u odnosu na stanje iskazano koncem 2020., manja su za 43.969.492,00 kn ili 0,7 %. Potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate odnose se na potraživanja prijavljena u stečajnim postupcima u iznosu od 3.941.970.807,00 kn, potraživanja od trgovačkih društava u iznosu od 2.092.794.020,00 kn, potraživanja prijavljena u predstečajne postupke u iznosu od 178.357.552,00 kn, potraživanja koja se namiruju u ovršnom postupku u iznosu od 85.434.714,00 kn, potraživanja predložena Vladi RH za otpis u iznosu od 35.064.379,00 kn te potraživanja od lokalnih jedinica u iznosu od 3.672.167,00 kn.

Vrijednosno najznačajnija potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate odnose se na potraživanja od trgovačkih društava Uljanik grupe u stečaju u ukupnom iznosu od 3.538.642.036,00 kn (od čega Uljanik d.d. u iznosu od 2.467.889.145,00 kn i Uljanik Brodogradilište d.d. u iznosu od 1.070.752.891,00 kn) te društva HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu od 1.588.668.933,00 kn.

Prema podacima iz Izvještaja o danim državnim jamstvima za 2021., u 2021. naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate uplatom novčanih sredstava u državni proračun u iznosu od 134.374.113,00 kn te stjecanjem imovine dužnika u iznosu od 172.015.869,00 kn. Osim navedenog, na temelju Odluke Vlade RH o izmjenama i dopuni Odluke o izmjenama uvjeta kredita odobrenih od strane Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja (Narodne novine 79/15), otpisana su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate po kreditima Županijske banke d.d. u stečaju u iznosu od 5.019.386,00 kn.

Imovina stečena naplatom potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate odnosi se na imovinu stečenu u stečajnim postupcima društava Uljanik Brodogradilište d.d. u stečaju u iznosu od 102.721.000,00 kn i Uljanik d.d. u stečaju u iznosu od 72.374.569,00 kn. Imovina u iznosu od 102.721.000,00 kn stečena u stečajnom postupku društva Uljanik Brodogradilište d.d. u stečaju odnosila se na dizalice, strojeve i drugu opremu, odnosno pokretnine potrebne za obavljanje brodograđevne djelatnosti, kojoj je na temelju Ugovora o ulaganju stvari u društvo Uljanik Brodogradnja 1856 d.o.o., na ime unosa imovine u temeljni kapital društva, zamijenjen pojavni oblik te je na taj način stečen poslovni udjel Republike Hrvatske u društvu Uljanik Brodogradnja 1856 d.o.o., od 42,1 %. Imovina u iznosu od 72.374.569,00 kn stečena u stečajnom postupku društva Uljanik d.d. u stečaju odnosi se na brod u izgradnji Uljanik 531.

Koncem 2021. iskazana su potraživanja za proviziju za dana državna jamstva u iznosu od 46.603.957,00 kn. Vrijednosno najznačajniji iznos od 37.630.577,00 kn odnosi se na potraživanje od društva Uljanik d.d. u stečaju. U 2021. naplaćena su potraživanja za proviziju za dana državna jamstva i pripadajuće kamate u iznosu od 4.471.728,00 kn, od čega se iznos od 3.079.700,00 kn odnosi na nenovčano namirenje, odnosno naplatu potraživanja povećanjem udjela u glavnici trgovačkog društva.

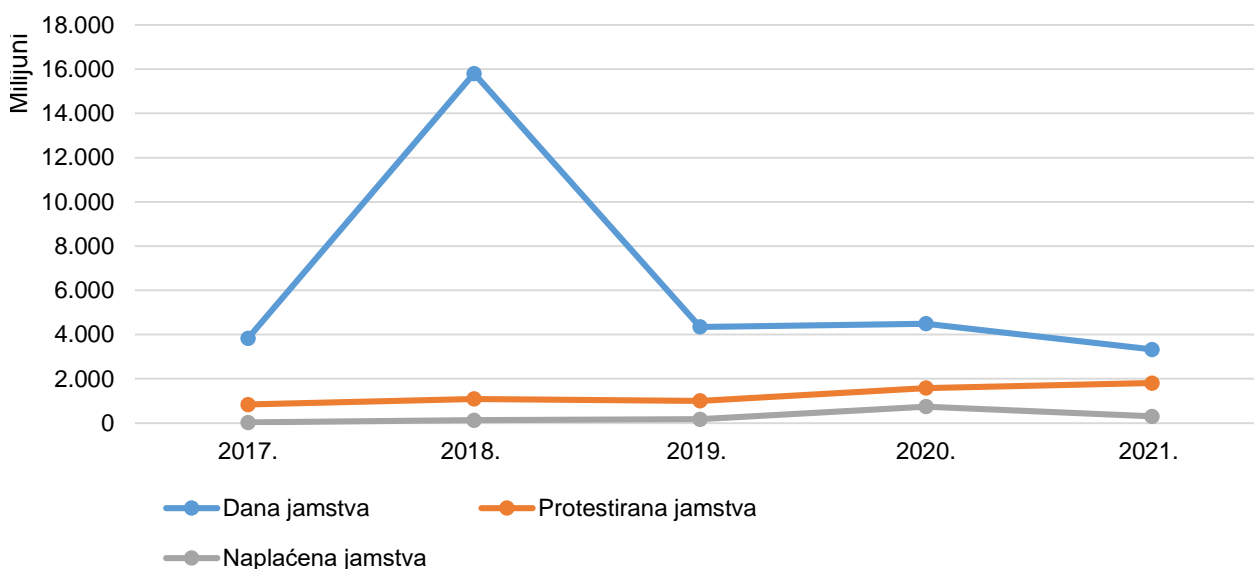
Osim navedenih jamstava, davana su i državna jamstva po posebnim programima, u okviru tri programa Vlade RH: Programa jamstava za kredite za poduzetnike aktivne u području kulture i kreativnih industrija, Programa dodjele državnih potpora sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanim djelatnostima u aktualnoj pandemiji COVID-19 i Programa dodjele državnih potpora sektoru turizma i sporta u aktualnoj pandemiji COVID-19.

U okviru navedenih programa, HAMAG-BICRO te HBOR kao provedbena tijela koja odobravaju državna jamstva iz navedenih programa, u suradnji s nositeljima programa Ministarstvom kulture i medija, Ministarstvom mora, prometa i infrastrukture te Ministarstvom turizma i sporta, dala su jamstva u ukupnom iznosu od 376.722.045,00 kn. Od navedenog iznosa, na Ministarstvo turizma i sporta odnose se jamstva dana u iznosu od 243.169.121,00 kn, na Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture jamstva dana u iznosu od 104.238.388,00 kn, a na Ministarstvo kulture i medija 29.314.536,00 kn.

U grafikonu u nastavku prikazuje se kretanje izdanih državnih jamstava, protestiranih jamstava te naplaćena potraživanja po danim jamstvima od 2017. do 2021.

Grafikon broj 14

Državna jamstva od 2017. do 2021.



Proračunska zaliha

Korištenje sredstava proračunske zalihe propisano je odredbama Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. Odredbama članka 56. Zakona o proračunu koji se primjenjivao do konca 2021., propisano je da se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva, ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti. Sredstva proračunske zalihe koriste se za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i ostalih nepredvidivih nesreća te za druge nepredviđene rashode tijekom godine. Primateelj sredstava dužan je Ministarstvu financija dostaviti izvješće o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku dodijeljenih sredstava proračunske zalihe.

Državnim proračunom za 2021. sredstva proračunske zalihe planirana su u iznosu od 100.000.000,00 kn te nisu mijenjana kasnijim izmjenama i dopunama Državnog proračuna. Prema Izvještaju o korištenju sredstava proračunske zalihe za 2021., iz proračunske zalihe financirani su rashodi u iznosu od 20.007.904,00 kn te je utrošeno 20,0 % planiranih sredstava. U odnosu na 2020., kada su iz proračunske zalihe financirani rashodi u iznosu od 125.387.057,00 kn, u 2021. utrošeno je 105.379.153,00 kn manje. Sredstva proračunske zalihe utrošena su u 2021. na temelju rješenja Vlade RH u iznosu od 20.000.000,00 kn te za podmirenje naknada i troškova po sudskim presudama i isplatu mjesečnih renti u iznosu od 7.904,00 kn.

Sredstva iz proračunske zalihe u iznosu od 20.000.000,00 kn doznačena su Požeško-slavonskoj županiji za sanaciju šteta uzrokovanih prirodnim nepogodama poplave i tuče koje su pogodile područje Požeško-slavonske županije u lipnju 2021., a županija je dostavila izvješće o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku dodijeljenih sredstava proračunske zalihe.

Prema Izvještaju o korištenju sredstava proračunske zalihe u 2021., za isplatu mjesečnih renti po sudskim presudama ukupno je utrošeno 14.043.983,00 kn. Na pozicije proračunskih korisnika na koje se odnose ti rashodi preknjiženo je ukupno 14.036.807,00 kn te je iznos od 7.176,00 kn teretio poziciju proračunske zalihe, jer se prema objašnjenjima Ministarstva financija odnosi na neprepoznatog proračunskog korisnika.

Također, prema Izvještaju o korištenju sredstava proračunske zalihe u 2021. i dostavljenim podacima Ministarstva financija, rashodi za ovrhe koje su tijekom 2021. teretile proračunsku zalihu iznose 116.501.171,00 kn te je na pozicije proračunskih korisnika preknjiženo ukupno 116.500.443,00 kn, a iznos od 728,00 kn ostao je evidentiran na poziciji proračunske zalihe, jer se prema objašnjenju Ministarstva financija odnosi na neprepoznatog proračunskog korisnika.

Druge informacije

– Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU

Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU iskazane su u iznosu od 21.359.027.022,00 kn, a u ukupnim prihodima za 2021. sudjeluju s 13,9 %. Vrijednosno najznačajnije pomoći odnose se na pomoći iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (dalje u tekstu: ESI fondovi) u iznosu od 16.708.665.724,00 kn.

ESI fondovi uključuju Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), Kohezijski fond (KF) te ribarske fondove – Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) i Europski ribarski fond (ERF).

U godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna prihodi od pomoći međunarodnih organizacijama iskazuju se na način na koji su evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Primljena sredstva pomoći iz ESI fondova i nekih drugih fondova EU evidentiraju se u Glavnoj knjizi državnog proračuna kao obveze za primljeni predujam. U trenutku utroška tih sredstava, odnosno isplate krajnjim korisnicima, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentira se umanjenje obveze za predujmove i povećanje prihoda od pomoći EU.

Izuzetak su neki fondovi i programi, kao što je Europski poljoprivredni jamstveni fond (EPJF), Švicarski instrument i neki drugi programi, iz kojih se sredstva refundiraju (nadoknađuju) državnom proračunu naknadno, pa se ta sredstva priznaju kao prihod u trenutku nadoknade, odnosno primljene uplate. Tako su u 2021. evidentirani i iskazani prihodi na temelju utroška sredstava koja su primljena prijašnjih godina i tijekom 2021. U određenim slučajevima evidentirani su i iskazani prihodi od pomoći EU, iako sredstva nisu primljena. Primjerice, kada korisnici sredstava prema zaključenim ugovorima o provođenju projekata financiranih sredstvima fondova EU imaju pravo na predujam, a iz tih fondova nisu primljena dostatna sredstva, isplata predujma krajnjim korisnicima sredstava financira se sredstvima državnog proračuna. U tom slučaju u Glavnoj knjizi državnog proračuna ne evidentira se prihod i umanjenje obveze za predujmove jer obveze nisu ni nastale, nego se evidentira prihod od pomoći EU i potraživanja za pomoći od EU. Ovakav način evidentiranja prihoda od pomoći iz fondova EU u trenutku plaćanja rashoda financiranih tim sredstvima odabran je radi toga kako pomoći EU ne bi imale utjecaj na visinu manjka ili viška državnog proračuna.

U financijskim izvještajima državnog proračuna, u Bilanci za 2020., potraživanja za pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, koja se uglavnom odnose na potraživanja od fondova EU, iskazana su koncem 2020. u iznosu od 7.018.292.323,00 kn, a u Bilanci za 2021., koncem 2021. iskazana su u iznosu od 13.958.166.121,00 kn. Do povećanja navedenih potraživanja došlo je zbog različite dinamike trošenja sredstava iz proračuna i uključivanja navedenih troškova u Zahtjev za plaćanje prema Europskoj komisiji (dalje u tekstu: EK), odnosno ovjeravanja troškova. U prvim godinama zbog većeg priljeva iz EU proračuna kroz predujmove, nego izvršenih plaćanja korisnicima, više je raspoloživih sredstava za plaćanje. Kroz godine, kako napreduje provedba programa, povećavaju se isplate korisnicima te je isplata sredstava korisnicima iz državnog proračuna veća od priljeva iz EU proračuna. Nadalje, dodatni razlog povećanja potraživanja odnosi se na sredstva iz programa REACT-EU, koja su dodijeljena Republici Hrvatskoj za 2021. i 2022., a koristila su se za Potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima COVID-19, za koje je priprema zahtjeva za plaćanje prema EK-u u tijeku.

Obveze za primljena, a neutrošena sredstva iz fondova EU iskazane su u okviru ostalih tekućih obveza, a prema podacima iz Glavne knjige državnog proračuna koncem 2021. iznose 13.418.222.100,00 kn. Od navedenih obveza, na obveze za primljena sredstva iz Fonda solidarnosti EU (FSEU) odnosi se 7.347.177.699,00 kn te sredstva Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) 5.977.221.003,00 kn.

Prema podacima Ministarstva financija, u sljedećoj tablici daju se podaci o planiranim i iskazanim pomoćima od međunarodnih organizacija, prema izvorima financiranja, odnosno fondovima i programima za 2021.

Tablica broj 6

Podaci o planiranim i iskazanim pomoćima od međunarodnih organizacija, prema izvorima financiranja, odnosno fondovima i programima za 2021.

u kn

Oznaka skupine i podskupine izvora financiranja	Naziv fonda ili programa	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
51	Pomoći EU (IPA, IPARD, refundacije putnih troškova i drugo)	788.864.995,00	1.042.267.058,00	132,1
52	Ostale pomoći i darovnice	15.639.693,00	14.343.426,00	91,7
53	Inozemne darovnice	9.434.712,00	7.547.368,00	80,0
55	Refundacije iz pomoći EU	3.049.984.657,00	2.846.888.464,00	93,3
551	Europski poljoprivredni jamstveni fond (EPJF)	2.789.358.479,00	2.709.713.407,00	97,1
552	Švicarski instrument	74.058.423,00	76.684.526,00	103,6
559	Ostale refundacije iz pomoći EU	186.567.755,00	60.490.531,00	32,4
56	Fondovi EU – ESI fondovi	18.091.330.329,00	16.708.665.724,00	92,4
561	Europski socijalni fond (ESF)	5.030.163.493,00	4.892.641.056,00	97,3
562	Kohezijski fond (KF)	3.569.245.071,00	3.478.591.791,00	97,5
563	Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)	6.613.714.096,00	5.478.050.673,00	82,8
564	Ribarski fondovi (EFPR i ERF)	188.151.992,00	198.388.370,00	105,4
565	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)	2.690.055.677,00	2.660.993.834,00	98,9
57 i 58	Ostali programi EU	1.619.077.796,00	739.314.982,00	45,7
573	Instrumenti europskog gospodarskog prostora	40.876.704,00	27.473.598,00	67,2
575	Fondovi za unutarnje poslove	381.731.344,00	304.887.897,00	79,9
576	Fond solidarnosti	886.405.184,00	253.159.230,00	28,6
581	Mehanizam za oporavak i otpornost	310.064.564,00	153.794.257,00	49,6
UKUPNO		23.574.332.182,00	21.359.027.022,00	90,6

Prihodi koji se odnose na pomoći od međunarodnih organizacija iskazani su u iznosu manjem od planiranog za 9,4 %. Vrijednosno najznačajnije pomoći od međunarodnih organizacija odnose se na pomoći iz ESI fondova. Pomoći iz ESI fondova iskazane su u iznosu od 16.708.665.724,00 kn i u ukupnim prihodima od pomoći međunarodnih organizacija sudjeluju s 78,2 %. Pomoći iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EPJF) u iznosu od 2.709.713.407,00 kn u prihodima od pomoći međunarodnih organizacija sudjeluju s 12,7 %, a sve druge pomoći u iznosu od 1.940.647.892,00 kn s 9,1 %.

Za financijsko razdoblje 2014. – 2020. Republici Hrvatskoj odobrena su sredstva pomoći iz ESI fondova u iznosu od 10.731.167.284,00 EUR za financiranje četiri programa – Operativni program Konkurentnost i kohezija, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, Program ruralnog razvoja i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo. Zbog pojave pandemije odobrena su dodatna sredstva iz ESI fondova u iznosu od 1.360.734.572,00 EUR te ukupno dodijeljena sredstva iznose 12.091.901.856,00 EUR.

U skladu s odobrenim dodatnim sredstvima, izmijenjeni su i dopunjeni operativni programi za financijsko razdoblje 2014. – 2020. Dodatna sredstva alocirana su za 2021. za operativne programe Konkurentnost i kohezija i Učinkoviti ljudski potencijali u iznosu od 561.498.663,00 EUR, dok je za Program ruralnog razvoja za 2021. alociran iznos od 380.550.982,00 EUR te za 2022. iznos od 418.684.927,00 EUR.

Rok korištenja sredstava odobrenih iz ESI fondova za financijsko razdoblje 2014. – 2020. je 31. prosinca 2023. i do tada korisnici trebaju završiti projekte i platiti sve račune, a nadležna ministarstva imaju još šest mjeseci za povrat troškova korisnicima i krajnji rok je 30. lipnja 2024. Posljednji zahtjev za plaćanje prema EK-u predviđeno je poslati do 31. srpnja 2024. i on uključuje sve preostale troškove nastale i plaćene od strane korisnika do 31. prosinca 2023., a koji nisu prethodno bili uključeni u zahtjeve za plaćanje prema EK-u. Zahtjevi za plaćanje prema EK-u umanjani su za korekcije neprihvatljivih troškova koje su utvrdila posrednička tijela odmah po nastanku. Pravni okvir za upravljanje EU fondovima omogućava svim državama članicama da utvrđene neprihvatljive troškove zamijene novim prihvatljivim troškovima te tako iskoriste dodijeljena EU sredstva u potpunosti.

Povrat iznosa koji je proglašen neprihvatljivim zbog utvrđene nepravilnosti provodi se umanjnjem navedenog iznosa u sljedećem zahtjevu za nadoknadom sredstava (metoda prijeboja) ili nalogom za povrat od korisnika, jednokratnom uplatom ili u obrocima (metoda uplate). Prema podacima Ministarstva financija, Sektora za poslove Nacionalnog fonda, u 2021. su zbog utvrđenih nepravilnosti izvršeni povrati sredstava u državni proračun u iznosu od 28.510.544,00 kn (metodom uplate), a umanjnjem zahtjeva u iznosu od 4.082.534,00 kn (metodom prijeboja). Povrat sredstava u EU proračun na ime neprihvatljivih troškova financiranih iz EU sredstava izvršio je jedan korisnik u iznosu od 1.485.595,00 kn.

Prema podacima Ministarstva financija, Sektora za poslove Nacionalnog fonda, od 2014. do konca 2021. ugovorena su sredstva iz ESI fondova za financiranje projekata u okviru navedena četiri operativna programa ukupno u iznosu od 13.335.871.331,00 EUR. Za financiranje projekata u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija ugovorena su veća sredstva od raspoloživih, a za ostala tri operativna programa ugovorena su nešto manja sredstva od raspoloživih.

Prema podacima Ministarstva financija, Sektora za poslove Nacionalnog fonda, od 2014. do konca 2021. iz ESI fondova je na ime predujmova i povrata troškova za projekte u okviru navedena četiri operativna programa primljeno 6.193.845.652,00 EUR, što je 51,2 % sredstava raspoloživih za financijsko razdoblje 2014. – 2020. (12.091.901.856,00 EUR). U navedenom razdoblju EK je ovjerio (priznao) troškove projekata u iznosu od 5.967.983.862,00 EUR.

Korisnicima sredstava koji provode projekte isplaćeno je 6.987.298.199,00 EUR, što je 793.452.547,00 EUR više od iznosa sredstava doznačenog iz ESI fondova u državni proračun. Prema pojedinim ugovorima krajnji korisnici sredstava imaju pravo na predujam, a ako iz ESI fondova nisu primljena dostatna sredstva, isplata krajnjim korisnicima se do primitka tih sredstava financira sredstvima državnog proračuna. Koncem 2021. u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija, Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali, Programa ruralnog razvoja i Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo raspoloživa sredstva iz ESI fondova za isplatu krajnjim korisnicima iznose 5.104.603.657,00 EUR.

Prema podacima Ministarstva financija, Sektora za poslove Nacionalnog fonda, od ulaska Republike Hrvatske u EU, odnosno od 1. srpnja 2013. pa do konca 2021., iz EU proračuna primljeno je 11.240.257.663,00 EUR, a na ime doprinosa Republike Hrvatske EU proračunu u EU proračun uplaćeno je 4.050.514.367,00 EUR. U navedenom razdoblju iz EU proračuna primljeno je 7.189.743.296,00 EUR (54.259.802.279,00 kn) više od iznosa uplaćenog u EU proračun.

U 2021. iz EU proračuna primljeno je 2.959.903.293,00 EUR, a na ime doprinosa u EU proračun uplaćeno je 626.640.364,00 EUR te pozitivna razlika iznosi 2.333.262.929,00 EUR (17.529.805.868,00 kn).

– Registar koncesija

Prihodi od naknada za koncesije obuhvaćaju one naknade koje prema Zakonu o koncesijama (Narodne novine 69/17 i 107/20) plaća koncesionar na temelju ugovora o koncesiji. Naknade za koncesiju prihod su državnog proračuna Republike Hrvatske i/ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje su posebnim zakonima ovlaštene za davanje koncesije. Omjer raspodjele prihoda od naknada za koncesije propisuje se posebnim propisom i Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 127/17 i 138/20).

Prihodi od naknada za koncesije mogu biti izravni prihodi državnog proračuna, zajednički prihodi državnog proračuna i lokalnih jedinica te izravni prihodi lokalnih jedinica.

Prema podacima Ministarstva financija, u tablici broj 7 daje se pregled ostvarenih prihoda od naknada za koncesije koji su raspodijeljeni državi od 2019. do 2021.

Tablica broj 7

Prihodi od naknada za koncesije državnog proračuna od 2019. do 2021.

u kn

Prihodi od naknada za koncesije		2019.	2020.	2021.
1.	Izravni prihodi državnog proračuna	85.671.854,00	72.098.297,00	131.662.086,00
2.	Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna – dio raspoređen u državni proračun	9.912.907,00	7.806.367,00	7.223.360,00
3.	Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna – dio raspoređen u državni proračun	257.877.157,00	138.106.524,00	185.042.192,00
4.	Zajednički prihodi državnog i županijskih proračuna – dio raspoređen u državni proračun	5.668.651,00	5.846.560,00	4.949.839,00
5.	Ukupno	359.130.569,00	223.857.748,00	328.877.477,00

Izravni prihodi državnog proračuna ostvareni su u 2021. u iznosu od 131.662.086,00 kn i u odnosu na 2020. veći su za 59.563.789,00 kn ili 82,6 %. Najznačajniji utjecaj na povećanje izravnih prihoda državnog proračuna u 2021. odnosi se na uvođenje dvije nove vrste prihoda od koncesija koje se odnose na lučke uprave. Prihodi od naknada za koncesije kao izravni prihodi državnog proračuna odnose se na: naknadu za koncesije na vodama i vodnom dobru; naknadu za eksploataciju mineralnih sirovina u rubnom pojasu; naknadu za koncesiju u javnim telekomunikacijama i za uporabu radijske frekvencije, naknade za ostale koncesije te naknade za koncesiju na pomorskom dobru – lučke uprave i koncesijske naknade temeljem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda.

Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna odnose se na: naknade za koncesije za mineralne i termalne vode; naknade za koncesije za vode za javnu vodoopskrbu; naknade za koncesije za osnivanje slobodne zone; naknade za koncesiju za zahvaćanje pitke vode i prodaju na tržištu u bocama i drugoj ambalaži te naknade za skladištenje ugljikovodika u geološkim strukturama.

Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna ostvareni su u iznosu od 185.042.192,00 kn, a u odnosu na 2020. veći su za 46.935.668,00 kn ili 34,0 %. Najznačajnije povećanje odnosi se na naknadu za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat. Odnose se na: naknade za koncesije za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države; naknade za koncesije na pomorsko dobro; naknade za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina; naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin; naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat, naknade za koncesiju za turističko zemljište u kampovima; naknade za koncesiju za turističko zemljište na kojem su izgrađeni hoteli i turistička naselja i naknade za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom.

Prihodi od naknada za koncesije kao zajednički prihodi državnog i županijskih proračuna odnose se na naknade za koncesiju prava lova i naknade za koncesiju za gospodarsko korištenje voda.

Pravilnikom o Registru koncesija (Narodne novine 1/18), propisano je da svi ugovori o koncesijama koji su dani na području Republike Hrvatske trebaju biti evidentirani u Registru koncesija koji je ustrojen kao jedinstvena elektronička evidencija i središnji je izvor informacija o svim koncesijama. Registar koncesija vodi Ministarstvo financija, a obveznik unosa podataka je davatelj koncesije. Davatelj koncesije može biti: Hrvatski sabor, Vlada RH i tijelo državne uprave u ime Republike Hrvatske; nadležno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u ime jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravna osoba posebnim zakonima ovlaštena za davanje koncesije. Ministarstvo financija izrađuje izvješće o provedenoj politici koncesija i dostavlja ga Vladi RH za prethodnu godinu.

Podatke o potraživanjima za koncesijske naknade te naplatu potraživanja vode davatelji koncesija. Prema podacima iz Registra koncesija na 31. prosinca 2021., ukupne obveze koncesionara, za naknade za koncesije kojima su davatelji koncesija ministarstva i agencije, evidentirane su u iznosu od 7.625.290.611,00 kn. Dospjele obveze za naknade za koncesije iznosile su 44.489.289,00 kn, a zajedno s kamatom u iznosu od 14.567.282,00 kn ukupne obveze iznosile su 59.056.571,00 kn. Vrijednosno značajnija potraživanja za naknade za koncesije evidentirana su kod Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja u iznosu od 31.303.987,00 kn, od čega se 17.071.445,00 kn odnosi na aktivne ugovore, a 14.232.542,00 kn na neaktivne ugovore, odnosno ugovore kojima je istekao rok valjanosti te kod Ministarstva mora, prometa i infrastrukture u iznosu od 14.841.884,00 kn, koji se u cijelosti odnosi na aktivne ugovore o koncesiji.

Upravni i inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona o koncesijama provodi Ministarstvo financija. Carinska uprava provodi inspekcijski nadzor nad davateljem koncesije, koncesionarom i svakom drugom osobom koja je povezana s koncesionarom ili obavlja djelatnost za koju je propisano da se obavlja na temelju ugovora o koncesiji. Prema podacima Carinske uprave u 2021. obavljeno je ukupno 106 nadzora iz područja koncesija.

U 77 nadzora utvrđene su nepravilnosti, a novoutvrđene obveze iznosile su 411.537.790,00 kn s kamatama. U 2021. izdano je 69 prekršajnih naloga s ukupnim iznosom prekršajne kazne od 980.450,00 kn.

III. REVIZIJA ZA 2021.

Postupci revizije provedeni su od 11. siječnja do 3. lipnja 2022.

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 za 2021.
- provjeriti procese planiranja i izvršavanja državnog proračuna
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2021.
- 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 prijave ili pogreške. Radi procjene rizika, provjerene su unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Cilj je bio provjeriti je li Godišnji izvještaj za 2021. sastavljen u svim značajnijim odrednicama u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2021. su:

1. Državni proračun Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcije za 2022. i 2023. godinu
2. Zakon o proračunu
3. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10, 120/13 i 1/20)
4. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20)
5. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna
6. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17, 112/18, 126/19, 24/20 i 32/21)
7. 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, 142/14, 23/19 i 83/21)
8. 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)
9. 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)
10. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu

11. Uputa Izvršavanje državnog proračuna (mrežne stranice Ministarstva financija)
12. Zakon o fiskalnoj odgovornosti.

Metode i postupci revizije

Revizijom su obuhvaćeni poslovni procesi koji su u okviru Ministarstva financija organizirani u Državnoj riznici i drugim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva financija, a koji se odnose 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 pojedinih ustrojstvenih jedinica Ministarstva financija. Radi procjene rizika provjerene su unutarnje kontrole. Podaci iskazani u Godišnjem izvještaju za 2021. uspoređeni su s podacima iz prethodnog razdoblja i s podacima iz plana, u cilju utvrđivanja područja rizika. Također, pri utvrđivanju područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektroničkim medijima, tisku te na mrežnim stranicama Ministarstva financija. Za određena revizijska područja korišteni su 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 bili su usmjereni na pribavljanje dokaza o točnosti iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2021. te na dosljednu primjenu odredaba zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka temeljio se na procjeni pojave rizika kod materijalno značajnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2021.

Nalaz za 2021.

1. Priprema i izvršavanje državnog proračuna

- 1.1. Priprema i donošenje Državnog proračuna za 2021. propisani su Zakonom o proračunu koji se primjenjivao do konca 2021. 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 i Uputa Izvršavanje državnog proračuna.

– Priprema državnog proračuna

Financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja, u okviru Programa stambenog zbrinjavanja hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji, planiraju se sredstva za stambeno zbrinjavanje invalida iz Domovinskog rata kao zasebna aktivnost. Prema propisima, stambeno zbrinjavanje provodi se na više načina, među kojima su i dodjele stambenih kredita te davanje jednokratnih financijskih potpora. Prema odredbama članka 89. Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (Narodne novine 121/17, 98/19 i 84/21), određeni iznos primljenog kredita korisnik kredita ne treba vratiti, ovisno o postotku oštećenja organizma.

Revizijom za 2020. utvrđeno je da su financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja, sredstva za dodjelu financijskih potpora i sredstva koja se odnose na nepovratni dio stambenih kredita prema ekonomskoj klasifikaciji najvećim dijelom planirana u okviru izdataka zajedno s izdacima za dane kredite. Zbog toga što su financijskim planom Ministarstva hrvatskih branitelja sredstva za navedene namjene planirana u okviru izdataka, ona su tako planirana i državnim proračunom te iskazana u Godišnjem izvještaju za 2021. S obzirom na to da se radi o bespovratnim sredstvima, njihov utrošak predstavlja jednokratni rashod, a ne izdatak za dane kredite te je cjelokupna sredstva namijenjena za jednokratne financijske potpore i nepovratni dio stambenih kredita prema ekonomskoj klasifikaciji trebalo planirati u okviru rashoda.

Navedena nepravilnost ponovljena je u 2021. te su ukupni rashodi planirani u manjem iznosu, a ukupni izdaci u većem iznosu za iznos sredstava namijenjenih za jednokratne financijske potpore i nepovratni dio stambenih kredita. Tako i izdaci za dane kredite Ministarstva hrvatskih branitelja, iskazani u Godišnjem izvještaju za 2021. u iznosu od 41.019.439,00 kn, sadrže i sredstva utrošena za jednokratne financijske potpore i nepovratni dio kredita u iznosu od 17.533.940,00 kn.

Financijskim planom za 2022. Ministarstvo hrvatskih branitelja sredstva za stambeno zbrinjavanje, koje se provodi dodjelom jednokratnih financijskih potpora i stambenih kredita koje dijelom ne treba vratiti, planiralo je prema ekonomskoj klasifikaciji na za to propisanim računima rashoda.

Zakonom o proračunu propisano je da se prihodi, primici, rashodi i izdaci proračuna i financijskog plana iskazuju prema proračunskim klasifikacijama. Proračunske klasifikacije su organizacijska, ekonomska, funkcijska, lokacijska, programska te izvori financiranja. Organizacijska klasifikacija je prikaz povezanih i međusobno hijerarhijsko usklađenih cjelina proračuna i proračunskih korisnika, s obzirom na odnose prava i odgovornosti, koje ostvaruju postavljene ciljeve.

Odredbama članka 6. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, propisano je da se organizacijska klasifikacija uspostavlja definiranjem razdjela, glava i proračunskih korisnika. Razdjel je organizacijska razina utvrđena za potrebe planiranja i izvršavanja proračuna, a sastoji se od jedne ili više glava. Status razdjela državnog proračuna dodjeljuje Ministarstvo financija ministarstvima i onim proračunskim korisnicima državnog proračuna koji su izravno odgovorni Hrvatskom saboru ili predsjedniku Republike Hrvatske.

Status razdjela u 2021. imalo je 46 proračunskih korisnika državnog proračuna. Pojedini proračunski korisnici državnog proračuna imali su status razdjela u 2021., iako nisu zadovoljavali uvjete da im se dodijeli status razdjela s obzirom na to da nisu bili izravno odgovorni Hrvatskom saboru ili predsjedniku Republike Hrvatske. Dodjeljivanje statusa razdjela državnog proračuna značajno je, između ostalog, za procese koji prethode izradi prijedloga državnog proračuna koji se upućuje na usvajanje Hrvatskom saboru, s obzirom na to da limite rashoda (za izvore financiranja Opći prihodi i primici, Doprinosi i Namjenski primici) razdjelima utvrđuje Vlada RH na prijedlog Ministarstva financija, dok limite rashoda za navedene izvore financiranja za niže organizacijske razine utvrđuje nadležni razdjel.

Državni ured za reviziju nalaže dodjeljivati status razdjela proračunskim korisnicima državnog proračuna u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama.

Ministarstvo financija svake godine dostavlja ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna, upute za izradu prijedloga državnog proračuna. Odredbama članka 35. Zakona o proračunu koji se primjenjivao do konca 2021., propisano je da izvanproračunski korisnik državnog proračuna mora pripremiti prijedlog financijskog plana na osnovi uputa Ministarstva financija te ga dostaviti nadležnom ministarstvu koje ga zajedno sa svojim financijskim planom dostavlja Ministarstvu financija. Hrvatski sabor daje suglasnost na prijedlog financijskog plana izvanproračunskog korisnika državnog proračuna zajedno s donošenjem državnog proračuna.

Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2021. – 2023., donesenim u rujnu 2020., te Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2022. – 2024., donesenim u kolovozu 2021., dan je predviđeni manjak/višak prihoda po svakom izvanproračunskom korisniku državnog proračuna kojega su se izvanproračunski korisnici državnog proračuna trebali pridržavati pri izradi svog prijedloga financijskog plana. Analizom financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za 2021. i 2022. na koje je Hrvatski sabor dao suglasnosti, utvrđeno je da je kod nekih izvanproračunskih korisnika državnog proračuna planirani višak prihoda manji od viška predviđenog uputama Ministarstva financija, a kod nekih izvanproračunskih korisnika državnog proračuna planirani manjak prihoda veći je od manjka prihoda predviđenog uputama Ministarstva financija. Kod nekih izvanproračunskih korisnika državnog proračuna uputama Ministarstva financija predviđen je višak prihoda, dok je financijskim planom navedenih izvanproračunskih korisnika državnog proračuna na koji je Hrvatski sabor dao suglasnost, planiran manjak prihoda. S obzirom na to da planirani viškovi/manjkovi prihoda izvanproračunskih korisnika utječu na planiranu visinu manjka opće države, važno je da se svi korisnici proračuna pridržavaju uputa Ministarstva financija, radi izrade fiskalno održivog proračuna.

Odredbom članka 39., stavka 4. novog Zakona o proračunu koji se primjenjuje od 2022., propisano je da je nadležno ministarstvo dužno prije dostave prijedloga financijskih planova izvanproračunskih korisnika Ministarstvu financija provjeriti točnost i istinitost podataka navedenih u istima. S obzirom na to da se svi prijedlozi financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna dostavljaju Ministarstvu financija, prije podnošenja na suglasnost Hrvatskom saboru, Ministarstvo financija trebalo bi provesti dodatne kontrole financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna u cilju utvrđivanja jesu li viškovi/manjkovi u navedenim planovima u skladu s viškovima/manjkovima predviđenim uputama Ministarstva financija za navedene izvanproračunske korisnike.

Državni ured za reviziju preporučuje provoditi dodatne kontrole kako bi se osiguralo da su viškovi/manjkovi prihoda u prijedlozima financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna koji se dostavljaju na suglasnost Hrvatskom saboru u skladu s uputama Ministarstva financija.

Prema uputama Ministarstva financija za izradu prijedloga državnog proračuna, nadležna ministarstva dužna su uključiti vlastite prihode te namjenske prihode i primitke koje proračunski korisnici planiraju ostvariti u konsolidirani financijski plan razdjela, odnosno državni proračun, bez obzira na to uplaćuju li korisnici navedene prihode na jedinstveni račun državnog proračuna. Neutrošeni vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici unose se u informacijski sustav državne riznice od 2019. koristeći kategorije donosa (prijenosa neutrošenih prihoda iz prethodne fiskalne godine) i odnosa (prijenosa neutrošenih prihoda u sljedeću fiskalnu godinu). Pri izradi prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna, donos i odnos ne iskazuje se u okviru razreda 6 Prihodi poslovanja i razreda 7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine s obzirom na to da nije riječ o prihodima tekuće godine, nego se iskazuje posebno kao donos prihoda iz prethodnog razdoblja po izvorima. Na taj način, plan prihoda i primitaka proračunskog korisnika državnog proračuna ne uključuje samo prihode i primitke tekuće godine nego i neutrošena vlastita i namjenska sredstva iz prethodne godine, kao i procijenjeni iznos prihoda koji će ostati neutrošen iz vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u tekućoj godini.

Prema podacima iz informacijskog sustava državne riznice, pri izradi početnih financijskih planova proračunskih korisnika Državnog proračuna za 2021., proračunski korisnici državnog proračuna iskazali su donose u ukupnom iznosu od 1.559.678.242,00 kn, a koji nisu uključeni u početni Državni proračun za 2021. u okviru prijenosa depozita iz prethodne godine. Pri izradi izmjena i dopuna financijskih planova proračunskih korisnika Državnog proračuna za 2021., proračunski korisnici državnog proračuna iskazali su donose u ukupnom iznosu od 2.330.384.896,00 kn, a koji također nisu iskazani u okviru prijenosa depozita iz prethodne godine u izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021. Ministarstvo financija je pri izradi Državnog proračuna te izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. uključilo jedino donose proračunskih korisnika koji transakcije provode preko jedinstvenog računa državnog proračuna te računa za specijalne namjene (koriste se za primitak sredstava i plaćanja na temelju sudjelovanja u raznim projektima, za jamstva i zajmove te darovnice koje financiraju inozemne vlade i međunarodne organizacije te institucije i tijela EU).

Donosi sredstava proračunskih korisnika državnog proračuna koji svoje novčano poslovanje provode preko računa otvorenih u poslovnim bankama i koji svoje prihode i primitke od vlastitih i namjenskih sredstava, odnosno rashode i izdatke plaćene iz navedenih sredstava, u sustavu državne riznice iskazuju kroz mjesečne evidencijske naloge, nisu iskazani pri izradi Državnog proračuna ni pri izradi izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. u okviru prijenosa depozita iz prethodne godine.

Planirani prihodi i primici te rashodi i izdaci se pri izradi državnog proračuna uravnotežuju iz prijenosa sredstava iz prethodne godine i prijenosa sredstava u sljedeću godinu. S obzirom na to da dio prijenosa sredstava proračunskih korisnika državnog proračuna nije uključen u Državni proračun i izmjene i dopune Državnog proračuna za 2021., prijenos depozita iz prethodne godine i prijenos depozita u sljedeću godinu iskazan u Računu financiranja nije realno planiran.

Državni ured za reviziju nalaže pri izradi državnog proračuna te izmjena i dopuna državnog proračuna planirati i neutrošene vlastite te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika državnog proračuna koji svoje novčano poslovanje provode preko računa otvorenih u poslovnim bankama.

Financijski planovi dijela proračunskih korisnika državnog proračuna (muzeji, arhivi, nacionalni parkovi i parkovi prirode, sudovi, zatvori, centri za socijalnu skrb, fakulteti, veleučilišta, javni instituti i drugi) zbog velikog broja navedenih proračunskih korisnika nisu iskazani u državnom proračunu pojedinačno po korisniku, nego u okviru zajedničkih proračunskih glava. Prema podacima Ministarstva financija, u okviru državnog proračuna u 2021. bilo je 13 zajedničkih proračunskih glava, koje su sadržavale financijske planove 456 proračunskih korisnika državnog proračuna.

Ministarstvo financija je u godišnjim uputama za izradu prijedloga državnog proračuna odredilo da su ministarstva obvezna uz svoj prijedlog financijskog plana dostaviti ovjereni Prilog 11, u kojem će za zajedničke proračunske glave prikazati ukupni iznos financijskog plana svakog proračunskog korisnika unutar te glave po izvorima financiranja, a ukupan zbroj svih financijskih planova proračunskih korisnika koji su obuhvaćeni zajedničkom proračunskom glavom mora odgovarati ukupnom planu te glave. Unatoč navedenom, analizom podataka koje su dostavila ministarstva nadležna za zajedničke proračunske glave, utvrđeno je da za pojedine zajedničke proračunske glave zbrojevi financijskih planova proračunskih korisnika koji su obuhvaćeni zajedničkom proračunskom glavom ne odgovaraju financijskom planu zajedničke proračunske glave iskazanom u Državnom proračunu za 2021., jer sredstva za određene aktivnosti nisu planirana na razini proračunskih korisnika nego isključivo na razini zajedničke proračunske glave.

Pri izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021., izvršene su izmjene i dopune financijskih planova zajedničkih proračunskih glava, ali u pojedinim slučajevima ne i financijskih planova proračunskih korisnika koji čine tu zajedničku proračunsku glavu. Zbog navedenog, otežana je kontrola ministarstava nad izvršenjem financijskih planova proračunskih korisnika koji čine zajedničke proračunske glave iz njihove nadležnosti.

S obzirom na to da Ministarstvo financija izrađuje nacrt državnog proračuna u kojem se objedinjavaju podaci iz svih financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna te s obzirom na značajan broj proračunskih korisnika državnog proračuna čiji su financijski planovi iskazani u okviru zajedničkih proračunskih glava, potrebno je u suradnji s nadležnim ministarstvima osigurati da se navedeni financijski planovi izrađuju u skladu s godišnjim uputama za izradu prijedloga državnog proračuna.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu financija ojačati kontrole dostavljenih financijskih planova zajedničkih proračunskih glava kako bi se osiguralo da navedeni financijski planovi odgovaraju zbroju pojedinačnih financijskih planova proračunskih korisnika unutar zajedničke proračunske glave, i to pri donošenju državnog proračuna, kao i pri izmjenama i dopunama državnog proračuna.

Prema proračunskim propisima, Ministarstvo financija izrađuje nacrt proračuna te izmjena i dopuna državnog proračuna za pojedinu proračunsku godinu, a donosi ih Hrvatski sabor. Doneseni proračun, kao i izmjene i dopune državnog proračuna, objavljuju se u Narodnim novinama. Uz odobrenje Vlade RH ili ministra financija, moguće je izvršiti preraspodjele sredstava na proračunskim stavkama kod proračunskih korisnika ili između proračunskih korisnika državnog proračuna. S obzirom na navedeno, planirani rashodi i izdaci na proračunskim stavkama koje donese Hrvatski sabor mijenjaju se pri preraspodjelama sredstava.

Dosadašnja višegodišnja praksa pokazala je da se barem jednom godišnje donose izmjene i dopune državnog proračuna (rebalans), a za neke godine bilo je i više izmjena i dopuna državnog proračuna. Kod objave izmjena i dopuna državnog proračuna, između ostalog, objavljuju se i podaci o prethodnom planu rashoda i izdataka, o povećanju ili smanjenju planiranih rashoda i izdataka te o iznosima novih planiranih rashoda i izdataka po proračunskim klasifikacijama. Međutim, iz objavljenih izmjena i dopuna državnog proračuna nije jasno u odnosu na koji se prethodni plan daje pregled izmjena i dopuna državnog proračuna. Prema obrazloženju Ministarstva financija, u izmjenama i dopunama državnog proračuna objavljenim u Narodnim novinama prikazane su promjene planiranih rashoda i izdataka (povećanja/smanjenja) u odnosu na planirane rashode i izdatke s uključenim preraspodjelama do dana početka unosa izmjena i dopuna državnog proračuna u informacijski sustav državne riznice. Zbog navedenog, planirani rashodi i izdaci po pojedinim proračunskim stavkama pri svakim izmjenama i dopunama državnog proračuna nisu istovjetni prethodno planiranim rashodima i izdacima usvojenim u Hrvatskom saboru.

Državni ured za reviziju preporučuje da se, radi poštovanja načela transparentnosti, pri donošenju izmjena i dopuna državnog proračuna, posebno iskažu rashodi i izdaci koje je prethodno usvojio Hrvatski sabor, a posebno preraspodjele sredstava nakon toga.

- Izvršavanje državnog proračuna

Na mrežnim stranicama Ministarstva financija od 2014. dostupni su podaci o plaćanjima iz državnog proračuna po dobavljačima. Omogućen je uvid u podatke o izvršenim plaćanjima iz državnog proračuna prema pojedinom dobavljaču, za odabranu proračunsku godinu.

Prema obrazloženju Ministarstva financija, javno su dostupni podaci o provedenim plaćanjima s jedinstvenog računa državnog proračuna otvorenog u HNB-u, međutim nije moguć uvid u plaćanja po dobavljaču za ona plaćanja koja se krajnjem dobavljaču doznachavaju preko posebnih podračuna jedinstvenog računa državnog proračuna.

Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna propisana su izuzeća od obveze poslovanja preko jedinstvenog računa državnog proračuna. Stoga se, osim s jedinstvenog računa državnog proračuna, plaćanja dobavljačima provode i s računa proračunskih korisnika otvorenih u poslovnim bankama te uvid u plaćanja dobavljačima s navedenih računa nije dostupan na mrežnim stranicama Ministarstva financija. S obzirom na navedeno, na mrežnim stranicama Ministarstva financija javnosti je omogućen uvid samo u dio provedenih plaćanja, doznačenih dobavljačima izravno s jedinstvenog računa državnog proračuna.

Odredbama članka 144. novog Zakona o proračunu koji se primjenjuje od 2022., propisano je da su, između ostalog, proračunski korisnici državnog proračuna dužni javno objavljivati informacije o trošenju sredstava na svojim mrežnim stranicama na način da te informacije budu lako dostupne, pretražive i strojno čitljive. Objava informacija podrazumijeva najmanje objavu isplata iz proračuna, odnosno financijskog plana tijekom proračunske godine, objavu podataka o isplatitelju i vrsti rashoda, odnosno izdatka te objavu podataka o primatelju sredstava, uključujući i njegov osobni identifikacijski broj, naziv pravne osobe, odnosno ime i prezime fizičke osobe, osim informacija koje predstavljaju klasificirani podatak prema zakonu kojim je uređena tajnost podataka i informacija čija bi objava bila protivna posebnim propisima. Ministar financija će naputkom koji je planirano donijeti do konca lipnja 2022., utvrditi okvirni sadržaj, minimalni skup podataka, način i učestalost javne objave informacija o trošenju sredstava na mrežnim stranicama proračunskog korisnika, kao i način njihovog preuzimanja.

S obzirom na to se državni proračun izvršava s jedinstvenog računa državnog proračuna otvorenog u Hrvatskoj narodnoj banci, njegovih podračuna i s računa otvorenih u poslovnim bankama te da je predviđeno da svaki proračunski korisnik državnog proračuna zasebno javno objavljuje podatke o trošenju sredstava na vlastitim mrežnim stranicama, Državni ured za reviziju mišljenja je da bi se, radi transparentnosti korištenja proračunskih sredstava, podaci za sve isplate iz državnog proračuna trebali objavljivati na jednom mjestu.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu financija analizirati mogućnost nadogradnje postojećeg informatičkog rješenja u cilju da se na jednom mjestu omogući pregled svih plaćanja iz državnog proračuna po dobavljačima, za pojedine proračunske godine.

Odredbama članaka 17. i 18. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, propisano je da izvore financiranja čine skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Prihodi i primici planiraju se, raspoređuju i iskazuju prema izvorima iz kojih potječu. Primici se uključuju u izvor financiranja opći prihodi i primici ako im nije definirana namjena korištenja te u izvor financiranja namjenski primici kada im je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili propisima.

U izvor financiranja Prihodi za posebne namjene uključuju se prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada RH, a u izvor financiranja pomoći uključuju se prihodi koji se ostvaruju od inozemnih vlada, međunarodnih organizacija, drugih proračuna i od ostalih subjekata unutar općeg proračuna.

Revizijom za 2020. utvrđeno je da su primici od pojedinih zajmova međunarodnih financijskih institucija te EU zajam za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja pandemije (SURE) raspoređeni u državnom proračunu u izvor 11 – Opći prihodi i primici, iako im je ugovorima utvrđena namjena te su trebali biti raspoređeni u izvore financiranja u razredu 8 – Namjenski primici. Navedena nepravilnost ponovljena je i u Godišnjem izvještaju za 2021.

Primici od zajmova kojima je ugovorima utvrđena namjena, a raspoređeni su prema izvorima financiranja u izvor 11 – Opći prihodi i primici, iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2021. u iznosu od 7.106.377.276,00 kn. Navedeno se odnosi na zajmove za financiranje projekta Podrška mjerama u Republici Hrvatskoj, povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 – instrument financiranja javnog sektora (CEB), Projekta učinkovitog pravosuđa za bolje poslovno okruženje (IBRD), Zajam za razvojnu politiku za odgovor na krizu i podršku oporavku (IBRD) te EU zajam za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja pandemije (SURE).

Način raspoređivanja namjenskih primitaka od zajmova ugovorenih s međunarodnim financijskim institucijama te s EU-om utjecao je na pravilnost i realnost podataka o primicima iskazanim prema izvorima financiranja u Godišnjem izvještaju za 2021., ali nije utjecao na iznos manjka državnog proračuna.

Prema veznim tablicama prihoda i primitaka i izvora financiranja, koje su prilog uputama za izradu prijedloga državnog proračuna, s izvorom financiranja Ostali prihodi za posebne namjene (izvor 43), osim prihoda povezani su i pojedini primici u okviru skupina Računskog plana 81 Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova i depozita i 83 Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici. S izvorom financiranja Fondovi EU (izvor 56), osim prihoda povezani su i pojedini primici u okviru skupine Računskog plana 84 Primici od zaduživanja, što nije pravilno jer je Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama propisano da se u navedene izvore financiranja uključuju jedino prihodi, dok se primici uključuju u izvore financiranja opći prihodi i primici ili namjenski primici, ovisno o tome je li im utvrđena namjena korištenja.

U Godišnjem izvještaju za 2021., u okviru izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene (izvor 43), iskazani su primici u ukupnom iznosu od 111.430.271,00 kn, koji se odnose na povrate glavnice danih zajmova i depozita. U okviru izvora financiranja Fondovi EU (izvor 56) iskazani su primici u ukupnom iznosu od 1.120.882.933,00 kn, koji se odnose na primitke od zaduživanja. Prema proračunskim propisima, navedeni izvori financiranja odnose se isključivo na prihode. Navedeni način raspoređivanja pojedinih primitaka od povrata glavnica danih zajmova i depozita u izvor financiranja Ostali prihodi za posebne namjene (izvor 43) te primitaka od zaduživanja u izvor financiranja Fondovi EU (izvor 56) utjecao je na pravilnost i realnost podataka o primicima iskazanim prema navedenim izvorima financiranja u Godišnjem izvještaju za 2021., ali nije utjecao na visinu iskazanih primitaka.

Državni ured za reviziju preporučuje uskladiti vezne tablice prihoda i primitaka i izvora financiranja s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama.

Nadalje, Državni ured za reviziju nalaže primitke raspoređivati, ovisno o tome je li im utvrđena namjena korištenja, u izvore financiranja opći prihodi i primici ili namjenski primici, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama.

1.2. Ministarstvo financija prihvaća naloge i preporuke navedene u točki Nalaza Priprema i izvršavanje državnog proračuna.

U vezi s povratima glavnice danih zajmova i depozita, navodi da je u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcijama za 2023. i 2024. godinu u okviru izvora financiranja 8 Namjenski primici već otvoren novi podizvor financiranja 84 Namjenski primici od povrata glavnice danih zajmova, na kojem su planirana sredstva primitaka od povrata prije danih zajmova koja se koriste za davanje novih zajmova. Uz navedeno, novim Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama, koji je u postupku izrade, uredit će se raspoređivanje primitaka, ovisno o tome je li im utvrđena namjena korištenja, u izvore financiranja opći prihodi i primici ili namjenski primici te uskladiti vezne tablice prihoda i primitaka i izvora financiranja.

Također, novim Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama uredit će se iskazivanje primitaka od financijskih instrumenata Europske unije.

U vezi sa zajmovima međunarodnih financijskih institucija i zajmom primljenim od Europske unije, a koji su planirani na izvoru financiranja 11 Opći prihodi i primici (Podrška mjerama u Republici Hrvatskoj, povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 – instrument financiranja javnog sektora (CEB), Zajam za razvojnu politiku za odgovor na krizu i podršku oporavku (IBRD), Privremena potpora radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja bolesti COVID-19 (SURE)), navodi da je riječ o zajmovima koji su uzeti kao podrška državnom proračunu („proračunske injekcije”) zbog poduzetih mjera ublažavanja posljedica pandemije bolesti COVID-19 koje je Republika Hrvatska prethodno financirala iz sredstava državnog proračuna.

Također, navodi da se zajmom Projekt učinkovitog pravosuđa za bolje poslovno okruženje financiraju investicijske komponente Projekta (u nadležnosti Ministarstva pravosuđa i uprave) te troškovi upravljanja Projektom. Primici za spomenute namjene planirani su na izvoru financiranja 81 Namjenski primici od zaduživanja. Korisnik zajma je i državni proračun u smislu da se sredstva povlače tek po izvršenju definiranih aktivnosti, koje se primarno financiraju sredstvima državnog proračuna. Taj dio zajma planira se i izvršava na izvoru financiranja 11 Opći prihodi i primici.

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 te uputama Ministarstva financija.

Obveza sastavljanja izvještaja o izvršenju proračuna, financijskih izvještaja proračuna i proračunskih korisnika te konsolidiranih financijskih izvještaja propisana je Zakonom o proračunu. Izrada i donošenje podzakonskih propisa kojima se uređuje izvještavanje o izvršenju proračuna, proračunsko računovodstvo i financijsko izvještavanje u proračunskom računovodstvu u nadležnosti je Ministarstva financija.

- Normativni okvir koji uređuje računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika

Odredbama članka 85. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da izvanbilančni zapisi sadrže stavke koje su vezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije i to: tuđu imovinu dobivenu na korištenje, dana jamstva, dana kreditna pisma, instrumente osiguranja plaćanja, potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku i ostale izvanbilančne zapise. Odredbom članka 14., stavka 3. navedenog Pravilnika, propisano je da izvanbilančni zapisi trebaju biti obuhvaćeni popisom imovine i obveza.

Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, koji se primjenjivao do ožujka 2022., propisana je izrada Bilješki kao dopuna podataka uz financijske izvještaje. Obvezne Bilješke uz Bilancu su popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke i slično) te popis sudskih sporova u tijeku. Navedeni podaci se u poslovnim knjigama evidentiraju u okviru izvanbilančnih zapisa. Za druge podatke koji se prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu evidentiraju izvanbilančno nisu propisana detaljnija obrazloženja u Bilješkama.

Navedeno također nije propisano ni novim Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 37/22), koji se primjenjuje od ožujka 2022.

Revizijama proračunskih korisnika uočeno je da se u okviru izvanbilančnih zapisa različito evidentira tuđa imovina dobivena na korištenje. Propisima o proračunskom računovodstvu nije jasno propisano što obuhvaća tuđa imovina dobivena na korištenje, pa proračunski korisnici različito postupaju. Pojedini proračunski korisnici u okviru izvanbilančnih zapisa evidentiraju imovinu u operativnom najmu (primjerice automobile) i zakup poslovnih prostora, a drugi ne. Pojedini korisnici evidentiraju u okviru izvanbilančnih zapisa imovinu dobivenu na korištenje bez naknade, dok imovinu koju koriste uz plaćanje određene naknade ne evidentiraju. Također, pojedini proračunski korisnici evidentiraju izvanbilančno poslovne prostore u vlasništvu Republike Hrvatske koje koriste za obavljanje svoje djelatnosti, dok drugi te poslovne prostore evidentiraju bilančno u okviru svoje imovine, pozivajući se na odredbe Upute o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

Prema Uputi, proračunski korisnici bilančno vode državnu imovinu čiji su vlasnici i/ili koja im je dana na korištenje, a prije evidentiranja državne imovine u svojim poslovnim knjigama dužni su provjeriti s nadležnim tijelom koje im je imovinu dalo na korištenje, je li navedena državna imovina već evidentirana u njegovim poslovnim knjigama, kako bi se izbjeglo dvostruko iskazivanje iste imovine.

Državni ured za reviziju preporučuje, radi pravilne i dosljedne primjene propisa, jednakog postupanja te realnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima obveznika primjene proračunskog računovodstva, propisima o proračunskom računovodstvu detaljnije propisati što obuhvaća tuđa imovina dobivena na korištenje, odnosno koju imovinu obvezno treba evidentirati u okviru izvanbilančnih zapisa.

- Normativni okvir koji uređuje izvještavanje o izvršenju proračuna

Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna uređuje Zakon o proračunu. Sadržaj pojedinih elemenata godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna detaljnije je uređen Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.

Prema proračunskim propisima, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrže, između ostalog, opći dio proračuna koji čini Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja. U Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, u Računu financiranja iskazan je prijenos depozita u sljedeću godinu u iznosu od 14.966.454.825,00 kn. U Računu financiranja Godišnjeg izvještaja za 2021. iskazani su podaci o prenesenom depozitu iz prethodne godine u iznosu od 16.538.411.733,00 kn, kao i o prijenosu depozita u narednu godinu u iznosu od 17.081.781.439,00 kn. Uz Godišnji izvještaj za 2021. nije dano obrazloženje koja sredstva obuhvaća preneseni depozit iz prethodne godine te prijenos depozita u narednu godinu.

Manjak državnog proračuna financira se, osim iz razlike primitaka nad izdacima, i iz depozita prenesenog iz prethodnih razdoblja. Prijenos depozita iz prethodne godine, iskazan u Godišnjem izvještaju za 2021. u iznosu od 16.538.411.733,00 kn, odgovara stanju na računima novčanih sredstava evidentiranim u Glavnoj knjizi državnog proračuna na početku 2021., a koji obuhvaćaju račune novčanih sredstava kojima upravlja Ministarstvo financija te račune za specijalne namjene kojima upravljaju proračunski korisnici državnog proračuna (koriste se za primitak sredstava i plaćanja na temelju sudjelovanja u raznim projektima, za jamstva i zajmove te darovnice koje financiraju inozemne vlade i međunarodne organizacije te institucije i tijela EU).

Podaci o depozitu prenesenom u narednu godinu u iznosu od 17.081.781.439,00 kn u Godišnjem izvještaju za 2021. ne odgovaraju stvarnom stanju na računima novčanih sredstava evidentiranom u Glavnoj knjizi državnog proračuna koncem 2021. u iznosu od 17.485.040.847,00 kn, s obzirom na to da se godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna ne sastavlja isključivo po gotovinskom načelu, nego postoje određene iznimke koje dovode do priljeva i odljeva novčanih sredstava, a koje se ne iskazuju u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna u okviru prihoda i primitaka, rashoda i izdataka (primjerice, isplaćene naknade za bolovanje, primljena neutrošena EU sredstva).

Osim računa novčanih sredstava koji su evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna, postoje i računi novčanih sredstava proračunskih korisnika državnog proračuna otvoreni u poslovnim bankama, preko kojih korisnici izvršavaju transakcije te na kojima u pravilu početkom i koncem godine postoje neutrošena novčana sredstva od vlastitih i namjenskih prihoda, koja su, prema proračunskim propisima, izuzeta od uplate na jedinstveni račun državnog proračuna. Prema podacima Ministarstva financija, navedena neutrošena novčana sredstva, koja su koncem 2020. iznosila 2.330.384.896,00 kn, nisu iskazana u okviru prijenosa depozita iz prethodne godine. Pri izračunu prijenosa depozita u narednu godinu, između ostalog, uzima se u obzir isključivo razlika naplaćenih i utrošenih vlastitih i namjenskih sredstava tijekom godine koja su izuzeta od uplate na jedinstveni račun državnog proračuna, ali ne i stanje tih sredstava početkom godine.

S obzirom na to da godišnji izvještaji o izvršenju državnog proračuna obuhvaćaju i transakcije izvršene s navedenih računa proračunskih korisnika državnog proračuna u poslovnim bankama, neutrošena novčana sredstva iz prethodnih godina od vlastitih i namjenskih prihoda na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama koja su izuzeta od uplate na jedinstveni račun državnog proračuna trebala su biti u Godišnjem izvještaju za 2021. iskazana u okviru prijenosa depozita iz prethodne godine te uzeta u obzir pri iskazivanju prijenosa depozita u narednu godinu.

Državni ured za reviziju nalaže u izračun prijenosa depozita u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna uključiti neutrošena vlastita i namjenska novčana sredstva iz prethodnih godina na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama.

Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna propisuje se da se za potraživanja države za javna davanja, naplaćena u financijskoj i nefinancijskoj imovini sukladno posebnim propisima, istodobno za vrijednost te imovine povećava izvršenje prihoda i rashoda iznad visine utvrđene proračunom, a uz suglasnost Ministarstva financija. Ostvarivanje prihoda i primitaka u financijskoj i nefinancijskoj imovini iskazuje se u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna u okviru ukupno naplaćenih prihoda i primitaka te u okviru rashoda i izdataka za tako preuzetu imovinu. U Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentira se na temelju odgovarajuće dokumentacije.

Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, koji detaljnije uređuje sadržaj pojedinih elementa godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, nije propisano da se u okviru nekog od elemenata navedenog izvještaja daju i podaci o potraživanjima naplaćenim u financijskoj i nefinancijskoj imovini, odnosno podaci o preuzimanju imovine na ime naplate potraživanja. Navedeni podaci pridonijeli bi većoj transparentnosti podataka u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna.

Državni ured za reviziju preporučuje propisati da izvještaj o izvršenju državnog proračuna, u okviru obrazloženja ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, sadrži i podatke o prihodima i primicima te rashodima i izdacima ostvarenim preuzimanjem nefinancijske i financijske imovine.

Na temelju donesenih odluka Vlade RH o usvajanju programa jamstava, za davanje određenih državnih jamstava zaduženi su i proračunski korisnici državnog proračuna. Tako su nositelji pojedinih programa jamstava Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo turizma i sporta te HAMAG-BICRO. Prema odlukama Vlade RH o donošenju programa jamstava, o provedbi programa jamstava koja se u slučaju protestiranja isplaćuju iz sredstava državnog proračuna, davatelj jamstva mjesečno treba izvještavati Ministarstvo financija.

Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna propisano je koji se podaci obvezno nalaze u Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima.

Navedeni Pravilnik ne propisuje da se u navedenom Izvještaju daju i podaci o programima jamstava koje provode proračunski korisnici, a koja se u slučaju protestiranja isplaćuju iz sredstava državnog proračuna.

Na preporuku Državnog ureda za reviziju navedena jamstva uključena su u Izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, ali radi osiguranja dosljednosti postupanja, Državni ured za reviziju preporučuje propisati da Izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, u okviru izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sadrži i podatke o provođenju programa jamstava iz nadležnosti proračunskih korisnika državnog proračuna.

- Normativni okvir koji uređuje financijsko izvještavanje proračuna i proračunskih korisnika

Sastavljanje financijskih izvještaja proračuna i proračunskih korisnika detaljnije je uređeno Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Navedenim Pravilnikom propisani su oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju, obveze i rokovi njihova podnošenja te obveznici primjene. Osnovna svrha financijskih izvještaja je dati informacije o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva (poslovanja) proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Navedenim Pravilnikom propisana je i konsolidacija financijskih izvještaja.

Konsolidirani financijski izvještaji su izvještaji u kojima su podaci za grupu subjekata (više međusobno povezanih proračuna i/ili proračunskih i izvanproračunskih korisnika) prezentirani kao da se radi o jedinstvenom subjektu. Proračunskim propisima propisano je da ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije konsolidiraju financijske izvještaje proračunskih korisnika koji su prema organizacijskoj klasifikaciji u njihovoj nadležnosti i svoj financijski izvještaj te sastavljaju konsolidirani financijski izvještaj razdjela koji dostavljaju Ministarstvu financija. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave konsolidira financijske izvještaje proračunskih korisnika koji su u njezinoj nadležnosti i svoj financijski izvještaj te sastavlja konsolidirani financijski izvještaj koji dostavlja Ministarstvu financija. Ministarstvo financija sastavlja konsolidirani financijski izvještaj državnog proračuna, konsolidirani financijski izvještaj središnjeg proračuna, konsolidirani financijski izvještaj lokalnog proračuna te konsolidirani financijski izvještaj općeg proračuna.

Odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, koji se primjenjivao do ožujka 2022., propisana je predaja konsolidiranih financijskih izvještaja te je, između ostalog, propisano da Ministarstvo financija sastavlja konsolidirani financijski izvještaj općeg proračuna za proračunsku godinu do 30. travnja tekuće za prethodnu godinu te ga predaje Državnom uredu za reviziju. Navedenim Pravilnikom propisana je obveza objavljivanja godišnjih financijskih izvještaja, ali ne i konsolidiranih financijskih izvještaja. Objava godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja na svim razinama pridonijela bi povećanju transparentnosti podataka objavljenih u navedenim izvještajima te ih učinila dostupnim zainteresiranoj javnosti. Navedeno također nije propisano ni novim Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 37/22), koji se primjenjuje od ožujka 2022.

Državni ured za reviziju preporučuje Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu propisati obvezu objave godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja na svim razinama.

– Računovodstvo državnog proračuna i financijski izvještaji

Na temelju podataka iz Glavne knjige državnog proračuna sastavljaju se izvještaji o izvršenju državnog proračuna i financijski izvještaji državnog proračuna, pa evidentiranje podataka u Glavnoj knjizi državnog proračuna utječe na iskazivanje podataka u navedenim izvještajima. Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, određeno je da se državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna donose i izvršavaju prema modificiranom novčanom načelu.

Potraživanja s osnove poreza i drugih javnih davanja, naplate duga po danim kreditima i protestiranim državnim jamstvima, primjenom pojedinih zakonskih odredaba i drugih propisa, mogu biti otpisana, reprogramirana, namirena preuzimanjem nefinancijske i financijske imovine, kao i prijebojem međusobnih potraživanja, što podrazumijeva obvezu evidentiranja navedenih poslovnih događaja u poslovnim knjigama te iskazivanja u financijskim izvještajima.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirana je u 2021. naplata potraživanja po osnovi protestiranih državnih jamstava i kredita bivšeg Fonda za razvoj i zapošljavanje (dalje u tekstu: FRZ), preuzimanjem nefinancijske i financijske imovine u iznosu od 188.825.458,00 kn. Navedenu imovinu čine udjeli u glavnici društva Uljanik Brodogradnja 1856 d.o.o. u iznosu od 102.721.000,00 kn, brod u gradnji Uljanik 531 u iznosu od 72.374.569,00 kn, poslovni objekti u iznosu od 12.547.243,00 kn te zemljišta u iznosu od 1.182.646,00 kn. Naplatom potraživanja preuzimanjem nefinancijske i financijske imovine u Godišnjem izvještaju za 2021. iskazani su prihodi u iznosu od 175.095.569,00 kn, primici u iznosu od 13.729.889,00 kn, rashodi u iznosu od 86.104.458,00 kn te izdaci u iznosu od 102.721.000,00 kn. Navedeni način evidentiranja naplate potraživanja utječe na visinu deficita, iako se radi samo o promjeni oblika imovine.

Pri evidentiranju navedenih poslovnih promjena u Glavnoj knjizi državnog proračuna, ne postupa se ujednačeno. U pojedinim se slučajevima vrijednost imovine stečene naplatom potraživanja iskazuje u vrijednosti iskazanoj u dokumentima kojima se dokazuje njezino stjecanje, a u pojedinim slučajevima u iznosu umanjenom za troškove sudskog postupka u kojem se utvrđuje pravna osnova za naplatu potraživanja. Troškovi sudskih postupaka za koje je umanjena vrijednost imovine stečene naplatom potraživanja u 2021. iznosili su 1.411.140,00 kn.

Državni ured za reviziju preporučuje detaljnije propisati način evidentiranja naplate potraživanja preuzimanjem nefinancijske i financijske imovine radi jednoobraznog i dosljednog postupanja.

Stečenu nefinancijsku i financijsku imovinu naplatom potraživanja u svojim poslovnim knjigama evidentiraju tijela nadležna za upravljanje i raspolaganje državnom imovinom. Ovisno o vrsti imovine, dokumentacija o preuzetoj nefinancijskoj i financijskoj imovini dostavljala se Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine ili Centru za restrukturiranje i prodaju, kako bi navedenu imovinu evidentirali u svojim poslovnim knjigama i iskazali u financijskim izvještajima te njome upravljali i raspolagali.

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine nije preuzelo te evidentiralo u svojim poslovnim knjigama stečena zemljišta koja su u naravi šume, livade, pašnjaci i oranice, jer se Zakonom o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine 52/18), koji propisuje nadležnost navedenog Ministarstva, navedena zemljišta ne smatraju državnom imovinom. Zakonom o šumama (Narodne novine 68/18, 115/18, 98/19, 32/20 i 145/20) propisano je da šumama i šumskim zemljištima u vlasništvu Republike Hrvatske gospodari društvo Hrvatske šume d.o.o. Prema Zakonu o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine 20/18, 115/18 i 98/19), oranice, livade i pašnjaci smatraju se poljoprivrednim zemljištem, ali propisima nije određena pravna osoba koja bi sustavno evidentirala i upravljala poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. Navedeni Zakon propisuje da se poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države raspolaze na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, koji donosi općinsko ili gradsko vijeće za svoje područje na prijedlog načelnika odnosno gradonačelnika, uz prethodno mišljenje županije i suglasnost Ministarstva poljoprivrede.

Slijedom navedenog, zbog nejasnih i nedorečenih propisa, državna imovina koja se odnosi na poljoprivredno zemljište i šume, stečena na ime duga državi, nije evidentirana u poslovnim knjigama ni iskazana u financijskim izvještajima nijednog državnog tijela. Evidentiranje u poslovnim knjigama temelj je za daljnje upravljanje i raspolaganje državnom imovinom, kao i unos podataka u Središnji registar državne imovine.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu financija, u suradnji s nadležnim tijelima, poduzeti aktivnosti u vezi s preuzimanjem i evidentiranjem poljoprivrednih zemljišta i šuma stečenih na ime duga, u poslovnim knjigama.

Pojedini su proračunski korisnici, osim za naplatu svojih namjenskih i vlastitih prihoda, zaduženi i za naplatu prihoda koji nisu njihovi, odnosno prihodi su državnog proračuna, drugih proračuna, izvanproračunskog korisnika ili drugih pravnih osoba.

U svojim su poslovnim knjigama obvezni evidentirati potraživanja za prihode, koji se pri naplati ne evidentiraju u njihovim poslovnim knjigama i ne iskazuju u financijskim izvještajima, nego se prihodi evidentiraju u poslovnim knjigama i iskazuju u financijskim izvještajima subjekta kojem pripadaju.

Revizijom proračunskih korisnika utvrđeno je da proračunski korisnici različito evidentiraju potraživanja i naplatu potraživanja za prihode koji nisu njihovi, a za čiju su naplatu zaduženi. Tako se u pojedinim slučajevima evidentiraju potraživanja za prihode poslovanja i obračunani prihodi poslovanja, a u pojedinim slučajevima se umjesto obračunanih prihoda evidentiraju obveze.

Nadalje, Računskim planom proračuna propisani su računi do pete razine Računskog plana, ali iz njihove strukture u okviru potraživanja nije vidljivo koja se potraživanja odnose na potraživanja za prihode samog korisnika, a koja na potraživanja za tuđe prihode. Stoga korisnici zaduženi za naplatu prihoda koji nisu njihovi, potraživanja za takve prihode evidentiraju na subanalitičkim računima proizvoljno im dodjeljujući nazive. Također, financijski izvještaji strukturirani su do razine odjeljka (četvrta razina Računskog plana), a za pojedine kategorije potraživanja na razini podskupine (treća razina Računskog plana).

Stoga su u financijskim izvještajima proračunskih korisnika koji su zaduženi za naplatu potraživanja iskazana ukupna potraživanja odnosno i potraživanja za prihode drugih korisnika te ne daju realnu sliku o imovini proračunskog korisnika.

Državni ured za reviziju preporučuje, radi pravilne i dosljedne primjene propisa te jednakog postupanja obveznika primjene proračunskog računovodstva, propisima o proračunskom računovodstvu urediti način evidentiranja potraživanja i naplatu tuđih prihoda.

Nadalje, u cilju veće transparentnosti iskazivanja podataka u financijskim izvještajima, Državni ured za reviziju preporučuje dopuniti sadržaj financijskih izvještaja na način da se u bilanci posebno iskažu podaci o potraživanjima za prihode korisnika, a posebno podaci o potraživanjima za tuđe prihode za čiju je naplatu navedeni korisnik zadužen.

Prihodi od premija na izdane obveznice evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna te iskazani u okviru Godišnjeg izvještaja za 2021. u iznosu od 164.387.007,00 kn. Pri iskazivanju navedenih prihoda u Godišnjem izvještaju za 2021. ponovljena je nepravilnost utvrđena prethodnom revizijom, s obzirom na to da su prihodi od premija na izdane obveznice iskazani u okviru prihoda, umjesto kao umanjenje rashoda.

Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, određeno je da se državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna donose i izvršavaju prema modificiranom novčanom načelu. U točki IV., podtočki 4. navedene Upute određeno je da se diskont i premija na obveznice razgraničavaju te da se u sljedećim godinama diskont priznaje kao rashod, a premija kao umanjenje rashoda.

Navedeni način iskazivanja premije na obveznice nije utjecao na izračun razlike prihoda i rashoda, ali je utjecao na njihovu visinu iskazanu u Godišnjem izvještaju za 2021., jer su za taj iznos više iskazani i prihodi i rashodi.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirani su rashodi za negativne tečajne razlike i negativne razlike iz primjene valutne klauzule u iznosu od 457.086.097,00 kn te prihodi od pozitivnih tečajnih razlika i pozitivnih razlika iz primjene valutne klauzule u iznosu od 64.842.728,00 kn.

Prema odredbama članka 50. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, realizirana tečajna razlika ili razlika zbog primjene valutne klauzule nastaje kada dođe do promjene u valutnom tečaju između datuma transakcije i datuma podmirenja stavki proizašlih iz transakcije, a evidentira se kao prihod ili rashod. Revizijama za prethodne godine, utvrđeno je da u Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu obračunane i evidentirane one tečajne razlike koje su proizašle iz transakcija u vezi s otplatom zajmova međunarodnim financijskim institucijama.

Tečajne razlike nastale pri otplati zajmova Europske investicijske banke (EIB) i Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) u 2021. obračunane su i evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna, ali nisu obračunane i evidentirane one tečajne razlike koje su proizašle iz transakcija u vezi s otplatom zajmova Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) te je otplata navedenih zajmova IBRD-a, koja uključuje i tečajne razlike, u cijelosti evidentirana u okviru izdataka. Navedena nepravilnost utjecala je na visinu iskazanih rashoda i izdataka u Godišnjem izvještaju za 2021.

Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, određeno je da se realizirane pozitivne i negativne tečajne razlike proizašle iz plaćanja ulaznih računa u inozemnoj valuti i iz transakcija povezanih s javnim dugom planiraju i iskazuju u netoiznosu po istovrsnim kategorijama. U Godišnjem izvještaju za 2020., prihodi i rashodi od realiziranih pozitivnih i negativnih tečajnih razlika proizašlih iz transakcija povezanih s javnim dugom iskazani su u brutoiznosu, odnosno iskazane su i pozitivne i negativne tečajne razlike, umjesto u netoiznosu kako to određuje Uputa, a navedena nepravilnost ponovljena je i u Godišnjem izvještaju za 2021. Način iskazivanja realiziranih tečajnih razlika nije utjecao na izračun razlike prihoda i rashoda, ali je utjecao na njihovu visinu iskazanu u Godišnjem izvještaju za 2021.

Pri iskupu trezorskih zapisa u svibnju 2021., izdanih u eurima te uz valutnu klauzulu, pogrešno su obračunane i evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule. Za trezorski zapis izdan u eurima, primljena su sredstva u ukupnom iznosu od 7.832.314.925,00 kn, a pri iskupu navedenog trezorskog zapisa plaćeno je 7.794.751.180,00 kn te je ostvarena pozitivna tečajna razlika u iznosu od 37.563.745,00 kn. Zbog pogrešnog obračuna pri iskupu navedenog trezorskog zapisa izdaci i prihodi od pozitivnih tečajnih razlika evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna i iskazani u Godišnjem izvještaju za 2021. manje od stvarno ostvarenih za 18.102.977,00 kn. Za trezorski zapis izdan uz valutnu klauzulu, primljena su sredstva u ukupnom iznosu od 90.817.296,00 kn, a pri iskupu navedenog trezorskog zapisa plaćeno je 90.215.568,00 kn te je ostvarena pozitivna razlika zbog primjene valutne klauzule u iznosu od 601.728,00 kn. Zbog pogrešnog obračuna pri iskupu navedenog trezorskog zapisa, rashodi su iskazani u iznosu od 1.166.316,00 kn, iako nisu trebali biti iskazani, izdaci su iskazani manje za 1.768.044,00 kn, a prihodi manje za 601.728,00 kn od stvarno ostvarenih. Zbog navedenog, manjak državnog proračuna u Godišnjem izvještaju za 2021. iskazan je više za 19.871.021,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže pri iskupu trezorskih zapisa obračunavati i evidentirati tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule, u skladu s propisima.

2.2. Ministarstvo financija prihvaća naloge i preporuke navedene u točki Nalaza Računovodstveni okvir i izvještavanje.

Navodi da je u skladu s odredbama novog Zakona o proračunu u tijeku izrada nove podzakonske regulative iz područja proračunskog računovodstva, financijskog izvještavanja te izvještavanja o izvršenju proračuna, koja će biti dopunjena u skladu s danim nalazima i preporukama. U novom Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu detaljnije će se propisati što obuhvaća tuđa imovina dobivena na korištenje, odnosno koju imovinu treba evidentirati u okviru izvanbilančnih zapisa.

U vezi s nalogom koji se odnosi na izračun prijenosa depozita u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, Ministarstvo financija navodi da će u izračun prijenosa depozita u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna uključiti neutrošena vlastita i namjenska novčana sredstva iz prethodnih godina na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama.

Navodi da je prethodno potrebno provesti cjelovitu i detaljnu analizu metodologije izrade obračuna kategorija prijenos depozita, nakon čega će se pristupiti izradi nove metodologije obračuna. Također, navodi da će se, nastavno na navedeno, a u vezi s danim nalogom u okviru točke 1. Nalaza, Priprema i izvršavanje državnog proračuna, u dijelu Priprema državnog proračuna, nova metodologija iskazivanja kategorija prijenos depozita primijeniti i u postupcima planiranja državnog proračuna.

Nadalje, navodi da će se pravilnikom koji uređuje izgled i sadržaj polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna propisati da izvještaj o izvršenju državnog proračuna, u okviru obrazloženja ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, sadrži i podatke o prihodima i primicima te rashodima i izdacima ostvarenim preuzimanjem nefinancijske i financijske imovine. Istim pravilnikom propisat će se da izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, u okviru izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sadrži i podatke o provođenju programa jamstava iz nadležnosti proračunskih korisnika državnog proračuna.

Novim Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu uredit će se i način evidentiranja potraživanja i naplate tuđih prihoda, a izmjenama i dopunama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu uredit će se način iskazivanja podataka o potraživanjima za tuđe prihode u okviru financijskih izvještaja.

U vezi s preporukom propisivanja obveze objave godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja na svim razinama izvještavanja, Ministarstvo financija suglasno je da se to propiše Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Navodi da je novim Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, koji je u primjeni od ožujka 2022., promijenjen način prikupljanja i obrade financijskih izvještaja te da je u primjeni nova web-aplikacija Ministarstva financija, odnosno novi informacijski sustav Ministarstva financija za financijsko izvještavanje u sustavu proračuna i vođenje Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Godišnji financijski izvještaji u sustavu proračuna te godišnji konsolidirani financijski izvještaji prvi put će se predavati putem novog informacijskog sustava Ministarstva financija u 2023. za izvještajnu godinu 2022. Navodi, s obzirom na to da je riječ o novom informacijskom sustavu putem kojeg se predaju svi nekonsolidirani i konsolidirani financijski izvještaji, da je prije propisivanja obveze objave godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja potrebno provesti barem jedan ciklus godišnjeg financijskog izvještavanja i izrade konsolidiranih izvještaja te ostaviti dovoljno vremena za testiranje i uklanjanje eventualnih tehničkih poteškoća.

Također, Ministarstvo financija suglasno je s preporukom da se u suradnji s nadležnim tijelima poduzmu aktivnosti u vezi s preuzimanjem i evidentiranjem poljoprivrednih zemljišta i šuma stečenih na ime duga, u poslovnim knjigama. Navodi da će u okvirima svoje nadležnosti inicirati prema nadležnim tijelima rješavanje ove problematike, koja će vjerojatno u konačnici zahtijevati i izmjene i dopune zakonskih i drugih propisa. S obzirom na to da su zakonski i drugi propisi navedeni u Nalazu u nadležnosti drugih tijela (Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine), Ministarstvo financija zatražit će od nadležnih tijela analizu navedenih zakonskih i drugih propisa te prijedloge za njihovu doradu, a u cilju jasnih odredaba u čijim se poslovnim knjigama vodi poljoprivredno zemljište i šume.

3. Prihodi

- 3.1. U Godišnjem izvještaju za 2021., prihodi su iskazani u iznosu od 154.063.614.155,00 kn, što je 22.485.154.784,00 kn ili 17,1 % više od iskazanih za 2020. Odnose se na prihode od poreza u iznosu od 83.651.787.804,00 kn, doprinose u iznosu od 25.249.664.362,00 kn, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu od 22.009.288.996,00 kn, prihode od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu od 10.821.188.378,00 kn, od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu od 6.185.237.152,00 kn, prihode od imovine u iznosu od 3.083.578.591,00 kn, prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i donacija u iznosu od 1.574.492.818,00 kn, kazni i upravnih mjera i ostalih prihoda u iznosu od 814.892.445,00 kn te na prihode od prodaje nefinancijske imovine u iznosu od 673.483.609,00 kn.

– Prihodi od pomoći međunarodnih organizacija

U Godišnjem izvještaju za 2021., u okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, iskazani su prihodi od pomoći međunarodnih organizacija u iznosu od 21.359.027.022,00 kn.

Pomoći od međunarodnih organizacija iskazane su u iznosu od 21.359.027.022,00 kn i čine 13,9 % ukupnih prihoda. Odnose se na pomoći od institucija i tijela EU te pomoći od drugih međunarodnih organizacija. Pomoći iz ESI fondova iskazane su u iznosu od 16.708.665.724,00 kn i čine 78,2 %, pomoći iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EPJF) iskazane su u iznosu od 2.709.713.407,00 kn i čine 12,7 %, a sve druge pomoći iskazane su u iznosu od 1.940.647.890,00 kn i čine 9,1 % ukupnih prihoda od pomoći međunarodnih organizacija. U okviru drugih pomoći iskazani su prihodi iz Fonda solidarnosti EU u iznosu od 253.159.230,00 kn.

Prihodi od pomoći institucija i tijela EU u većini slučajeva priznaju se i evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna u visini plaćenih rashoda koji se financiraju tim sredstvima, i to u trenutku isplate sredstava korisnicima. Izuzetak su neki fondovi i programi, iz kojih se sredstva refundiraju (nadoknađuju) državnom proračunu naknadno, pa se prihodi priznaju u trenutku nadoknade, odnosno primljene uplate. Za primljena, a neutrošena sredstva iz fondova EU, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentiraju se obveze.

Državnim proračunom za 2021. planirani su prihodi iz Fonda solidarnosti EU u iznosu od 2.052.000.000,00 kn. Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021. te preraspodjelama, navedeni prihodi smanjeni su za 1.165.594.817,00 kn te planirana sredstva iz Fonda solidarnosti EU iznose 886.405.183,00 kn.

Za ublažavanje štete od potresa u Zagrebu planirano je 645.701.974,00 kn, za ublažavanje štete od potresa u Petrinji 183.351.211,00 kn, a za nabavu cjepiva za suzbijanje pandemije koronavirusa 57.351.998,00 kn.

U Godišnjem izvještaju za 2021. iskazani su prihodi iz Fonda solidarnosti EU u visini plaćenih rashoda, u iznosu od 253.159.230,00 kn, što je 633.245.953,00 kn ili 71,4 % manje od planiranih.

Iz Fonda solidarnosti EU dodjeljuju se sredstva za pomoć državama članicama za otklanjanje šteta u slučajevima prirodnih katastrofa velikih razmjera (potresi, poplave, požari) i društvenih nepogoda.

Na temelju zahtjeva iz lipnja 2020., EK je odobrio pomoć Republici Hrvatskoj iz Fonda solidarnosti EU za sanaciju štete nastale uslijed potresa u Gradu Zagrebu te u Krapinsko-zagorskoj i Zagrebačkoj županiji u iznosu od 683.740.523,00 EUR. Odobrena sredstva su u cijelosti uplaćena na račun državnog proračuna u kolovozu i prosincu 2020. Također, na temelju zahtjeva za pomoć iz Fonda solidarnosti EU za nabavu cjepiva za suzbijanje pandemije koronavirusa, u prosincu 2020. primljen je predujam u iznosu od 8.462.280,00 EUR. Nadalje, na temelju zahtjeva iz ožujka 2021., EK je odobrio dodjelu bespovratnih sredstava iz Fonda solidarnosti EU u iznosu od 319.192.359,00 EUR (2.396.245.598,00 kn) za saniranje posljedica serije potresa u prosincu 2020. koji su pogodili područje Sisačko-moslavačke, Zagrebačke, Karlovačke i drugih županija Republike Hrvatske.

Odobrena sredstva su u cijelosti uplaćena na račun državnog proračuna, od čega su u iznosu od 41.325.507,00 EUR (309.996.265,00 kn) uplaćena 2. kolovoza 2021., a u iznosu od 277.866.852,00 EUR (2.086.249.333,00 kn) uplaćena su 30. prosinca 2021.

Vlada RH donijela je u 2020. i 2021. odluke o načinu raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti EU, odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa iz ožujka i prosinca 2020. Odlukama je određeno Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine kao nacionalno koordinacijsko tijelo za provedbu odluka, određena su tijela odgovorna za provedbu te Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU kao neovisno revizorsko tijelo. Prema odlukama, vrijednosno najznačajnija sredstva u iznosu od 722.560.442,00 EUR namijenjena su za vraćanje u ispravno radno stanje infrastrukture i pogona u područjima obrazovanja, zdravstva, prijevoza, vodoopskrbe, upravljanja otpadnim vodama, telekomunikacija te u energetske sektoru. Za osiguranje infrastrukture i mjera zaštite kulturne baštine namijenjeno je 195.386.190,00 EUR, a za sve druge namjene 84.986.250,00 EUR.

Rok za korištenje primljenih sredstava je 18 mjeseci nakon što se isplati puni odobreni iznos sredstava. Nakon isteka tog roka nadležne institucije u Republici Hrvatskoj moraju pripremiti Izvješće o korištenju sredstava i dostaviti ga EK-u. Rok korištenja sredstava za sanaciju štete od potresa iz ožujka 2020. je 17. lipnja 2022., a za potres iz prosinca 2020. rok korištenja sredstava je 30. lipnja 2023.

Prema obrazloženju Ministarstva financija, u vezi s produljenjem roka za korištenje sredstava dodijeljenih iz Fonda solidarnosti EU za sanaciju štete od potresa u Zagrebu, u tijeku je izrada formalne obavijesti EK-a.

Nadalje, Vlada RH donijela je u kolovozu 2021. Odluku o načinu raspodjele sredstava Fonda solidarnosti EU za nabavu cjepiva za suzbijanje pandemije koronavirusa u iznosu od 7.618.270,00 EUR, što je 844.010,00 EUR manje od uplaćenog predujma koncem prosinca 2020. S obzirom na to da isplata predujma premašuje ukupni iznos pomoći, u tijeku je dogovor s EK-om oko načina povrata više isplaćenih sredstava.

Sredstva Fonda solidarnosti EU namijenjena za nabavu cjepiva za suzbijanje pandemije koronavirusa u iznosu od 57.351.998,00 kn (7.618.270,00 EUR) planirana su Drugim Izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2021. u okviru razdjela Ministarstva zdravstva, na pozicijama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo. S obzirom na to da je provedbena odluka EK-a donesena 16. prosinca 2021., a Republici Hrvatskoj dostavljena 1. veljače 2022., sredstva nisu utrošena do konca 2021.

Ukupno je u 2020. i 2021. iz Fonda solidarnosti EU uplaćeno u državni proračun 1.011.395.162,00 EUR (7.605.265.320,00 kn), od čega je za sanaciju štete nastale uslijed potresa u ožujku i prosincu 2020. primljeno 1.002.932.882,00 EUR (7.541.536.820,00 kn), a za nabavu cjepiva za suzbijanje pandemije koronavirusa je u prosincu 2020. primljen predujam u iznosu od 8.462.280,00 EUR (63.728.500,00 kn). Tijekom 2020. i 2021. sredstvima Fonda solidarnosti EU namijenjenim za sanaciju štete nastale uslijed potresa u ožujku i prosincu 2020. financirani su rashodi u iznosu od 258.087.621,00 kn, od čega u 2020. u iznosu od 4.928.391,00 kn, a u 2021. u iznosu od 253.159.230,00 kn. Koncem 2021. primljena, a neutrošena sredstva Fonda solidarnosti EU u iznosu od 7.347.177.699,00 kn (977.075.000,00 EUR) evidentirana su u okviru obveza za primljene predujmove.

Državni ured za reviziju i nadalje skreće pozornost na kratke rokove za korištenje sredstava primljenih iz Fonda solidarnosti EU za sanaciju šteta od potresa.

S obzirom na to da je do konca 2021. iskorišteno 3,4 % primljenih sredstava, nacionalno koordinacijsko tijelo i tijela odgovorna za provedbu odluka o raspodjeli bespovratnih sredstava trebaju ubrzati provođenje aktivnosti iz svoje nadležnosti, kako bi odobrena sredstva bila iskorištena u roku.

– Prihodi po posebnim propisima

U Godišnjem izvještaju za 2021., u okviru prihoda od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, iskazani su prihodi po posebnim propisima u iznosu od 5.333.618.998,00 kn. Vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima odnose se na ostale nespomenute prihode u iznosu od 4.366.470.433,00 kn te prihode državne uprave u iznosu od 823.641.113,00 kn.

U okviru ostalih nespomenutih prihoda, iskazani su prihodi u iznosu od 1.457.806.203,00 kn ostvareni na temelju jednokratne uplate Hrvatske agencije za osiguranje depozita (dalje u tekstu: Agencija). Agencija je u siječnju 2021. u državni proračun uplatila navedena sredstva na temelju Odluke direktorice.

U obrazloženju navedene Odluke navodi se da s obzirom na to da je prikupljanjem *ex-ante* premija od kreditnih institucija dostignuta ciljana razina raspoloživih sredstava u Fondu osiguranja depozita od minimalno 2,5 % osiguranih depozita te da je novim Zakonom o sustavu osiguranja depozita (Narodne novine 146/20) predviđena obustava prikupljanja *ex-ante* premija nakon što ista bude dostignuta, potrebno je da se Fond osiguranja depozita uskladi s međunarodnim standardima osiguranja depozita koje je usvojio Baselski odbor za superviziju, kako bi se stvorili svi uvjeti za smanjenje, odnosno obustavu prikupljanja *ex-ante* premija.

Prema obrazloženju Odluke, navedeni međunarodni standard zahtijeva od sustava osiguranja depozita da se prije smanjenja ili obustave premija osiguranja moraju vratiti sva inicijalna sredstva državama, odnosno proračunima, koja su eventualno uplaćena pri osnivanju sustava osiguranja i fondova osiguranja. Agencija u obrazloženju Odluke navodi da je Republika Hrvatska iz državnog proračuna osigurala sredstva potrebna za Fond osiguranja depozita (isplatu osiguranih depozita) u iznosu od 3.178.956.369,00 kn, a iz Fonda je isplaćeno za iskup obveznica i otplatu kamata 1.721.150.166,00 kn te su utvrđena inicijalna sredstva u iznosu od 1.457.806.203,00 kn koja nisu vraćena državnom proračunu Republike Hrvatske.

Prema podacima Ministarstva financija koji su bili dostupni u vrijeme obavljanja revizije (travanj 2022.), iz državnog proračuna su 1999. i 2000. isplaćeni kapitalni transferi u ukupnom iznosu od 695.000.000,00 kn u korist Agencije. Osim toga, iz državnog proračuna u 2003. isplaćena je glavnica obveznica DAB-O-03CA u iznosu od 803.552.925,00 kn, a u 2005. isplaćena je glavnica obveznica DAB-O-05CA u iznosu od 1.434.192.828,00 kn. Navedene obveznice izdala je Agencija u prosincu 2000. uz državno jamstvo. S obzirom na navedeno, iz državnog proračuna na ime kapitalnih transfera te otplatu glavnica obveznica Agencije isplaćena su sredstva u ukupnom iznosu od 2.932.745.753,00 kn. Agencija je državnom proračunu u 2003. i 2005. doznala sredstva u ukupnom iznosu od 837.652.330,00 kn. U državni proračun u 2003. izvršen je povrat sredstava za isplaćenu glavicu obveznice DAB-O-03CA u iznosu od 437.652.330,00 kn, a u prosincu 2005. doznačeno je 400.000.000,00 kn kroz više pojedinačnih uplata.

Prema obrazloženju Ministarstva financija iz travnja 2022., izračun visine sredstava isplaćenih iz državnog proračuna pri osnivanju sustava osiguranja depozita i naknadnih povrata sredstava u državni proračun između Agencije i Ministarstva financija nije usuglašen.

S obzirom na značajan protek vremena otkad su izvršene isplate iz državnog proračuna pri osnivanju sustava osiguranja depozita te s obzirom na različite izračune inicijalnih sredstava za osnivanje sustava osiguranja depozita, Ministarstvo financija trebalo bi provesti detaljne provjere radi usklađivanja i utvrđivanja iznosa koji je u prethodnim godinama isplaćen iz državnog proračuna.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu financija poduzeti aktivnosti u cilju prikupljanja relevantnih informacija za utvrđivanje visine isplaćenih i uplaćenih sredstava u državni proračun za sustav osiguranja depozita radi usuglašavanja izračuna sredstava za povrat u državni proračun.

- 3.2. *U vezi s preporukom koja se odnosi na prihode po posebnim propisima, Ministarstvo financija ističe kako je u proteklom razdoblju već provelo niz aktivnosti u cilju prikupljanja relevantnih informacija radi usuglašavanja izračuna sredstava za povrat u državni proračun, za sustav osiguranja depozita. U skladu s preporukom poduzet će se dodatne aktivnosti.*

4. Rashodi

- 4.1. U Godišnjem izvještaju za 2021., rashodi su iskazani u iznosu od 169.030.402.369,00 kn, što je 4.303.343.236,00 kn ili 2,5 % manje od planiranih, a 15.469.984.412,00 kn ili 10,1 % više od iskazanih za 2020. Vrijednosno značajnija povećanja odnose se na pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna koje su veće za 9.228.526.313,00 kn ili 30,1 %, materijalne rashode koji su veći za 3.712.730.716,00 kn ili 26,0 % te rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine koji su veći za 2.683.547.413,00 kn ili 78,2 %.

Na povećanje pomoći danih u inozemstvo i unutar općeg proračuna znatno je utjecalo povećanje transfera proračunskih sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova, povećanje iznosa kompenzacijskih mjera jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te povećanje dodatnih sredstava izravnjanja za decentralizirane funkcije, koji se isplaćuju za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva. U strukturi rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu od 52.688.386.627,00 kn te čine 31,2 % ukupnih rashoda, i pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, koji su iskazani u iznosu od 39.852.571.747,00 kn i čine 23,6 % ukupnih rashoda.

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

U okviru rashoda za pomoći unutar općeg proračuna, na pozicijama Ministarstva zdravstva planirani su i izvršeni rashodi za transfer proračunskih sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova u ukupnom iznosu od 9.170.816.472,00 kn. Rashodi za transfer sredstava HZZO-u izvršeni su u 2021. u iznosu od 6.818.000.000,00 kn, a za pomoći bolničkim zdravstvenim ustanovama u iznosu od 2.352.816.472,00 kn.

Rashodi za transfer sredstava HZZO-u planiraju se i izvršavaju s pozicija Ministarstva zdravstva na temelju odredaba Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 80/13, 137/13 i 98/19) i Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 85/06, 150/08, 71/10, 53/20 i 120/21).

Prema odredbama članaka 72. i 82. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, iz državnog proračuna treba doznačavati sredstva HZZO-u za financiranje prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika kao i 32,0 % sredstava od naplaćenog posebnog poreza na duhanske prerađevine. Prema odredbama članka 14. Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, HZZO-u iz državnog proračuna treba doznačavati sredstva za podmirenje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika.

Nakon izdvajanja HZZO-a iz sustava državne riznice, od 2015. navedena sredstva prenose se na račun HZZO-a.

Državnim proračunom za 2021. planirana su sredstva za transfer HZZO-u za podmirenje obveza državnog proračuna utvrđenih zakonima u iznosu od 2.760.000.000,00 kn.

Odlukom Vlade RH o preraspodjeli sredstava iz travnja 2021. povećana su planirana sredstva za transfer HZZO-u za 1.963.000.000,00 kn, Prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021. iz lipnja 2021. povećana su za 1.395.000.000,00 kn, Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna iz studenoga 2021. za 700.000.000,00 kn te ukupno planirana sredstva za aktivnost Transfer proračunskih sredstava HZZO-u iznose 6.818.000.000,00 kn, koliko je i doznačeno.

Od ukupno doznačenih sredstava, iznos od 2.760.000.000,00 kn doznačen je na ime obveza državnog proračuna prema HZZO-u na temelju članaka 72. i 82. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju te članka 14. Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, dok se dodatno odobrena sredstva u iznosu od 4.058.000.000,00 kn odnose na isplaćena dodatna sredstva za podmirenje obveza HZZO-a i bolničkih zdravstvenih ustanova prema dobavljačima lijekova, potrošnog i ugradbenog medicinskog materijala.

Državni ured za reviziju ukazivao je u izvještajima o obavljenoj reviziji godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna za prijašnje godine na neusklađenost izračuna sredstava transfera HZZO-a i Ministarstva zdravstva. Navedene nejasnoće i neusklađenosti ponovljene su i u 2021.

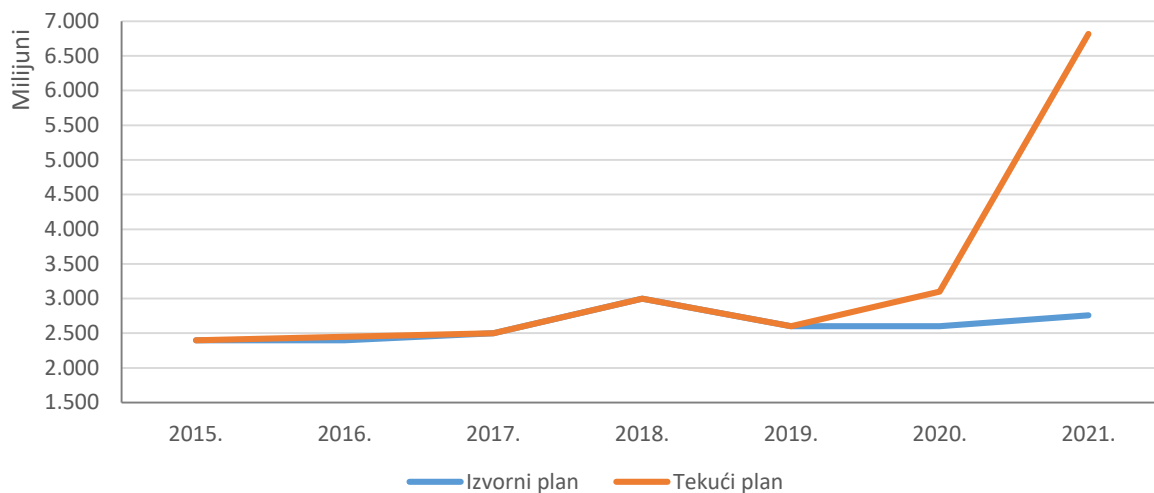
Sredstva koja na temelju zakona treba doznačavati HZZO-u za financiranje pojedinih prava iz obveznog i dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika te sredstva od naplaćenog posebnog poreza na duhanske prerađevine planiraju se u državnom proračunu u ukupnom iznosu. HZZO svake godine izračunava iznos sredstava koja mu na temelju zakona za tu godinu treba doznačavati iz državnog proračuna.

Prema navedenim izračunima, obveze državnog proračuna za transfer sredstava HZZO-u za pojedine godine veće su od iznosa doznačenih sredstava, jer se sredstva u državnom proračunu planiraju prema utvrđenim limitima Ministarstva zdravstva. Obrazloženja financijskih planova Ministarstva zdravstva do 2020. nisu sadržavala pokazatelje na kojima se temelji izračun sredstava koja se u skladu sa zakonom planiraju za transfer HZZO-u, dok za 2021. sadrži obrazloženje izračuna sredstava transfera. Međutim, izračuni HZZO-a i Ministarstva zdravstva i nadalje nisu usklađeni i sredstva doznačena HZZO-u za pojedine namjene ne mogu se u potpunosti povezati s pravima koja se prema Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju financiraju iz državnog proračuna.

U grafikonu u nastavku prikazuje se kretanje transfera sredstava HZZO-u od 2015. do 2021.

Grafikon broj 15

Transferi HZZO-u od 2015. do 2021.



Prema izračunu HZZO-a, obveze državnog proračuna za transfer za 2021. iznose 5.105.679.063,00 kn, a HZZO-u je doznačen iznos od 6.818.000.000,00 kn. Za redovni transfer doznačeno je 2.760.000.000,00 kn, što je 2.345.679.063,00 kn ili 45,9 % manje od izračuna HZZO-a, a dodatna sredstva u iznosu od 4.058.000.000,00 kn doznačena su za podmirenje dijela obveza HZZO-a prema ljekarnama u iznosu od 1.958.000.000,00 kn te za podmirenje dijela dospjelih obveza dobavljačima lijekova, potrošnog i ugradbenog medicinskog materijala bolničkih zdravstvenih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu od 2.100.000.000,00 kn. U okviru redovnog transfera HZZO-u, doznačena su sredstva na ime posebnog poreza na duhanske prerađevine u iznosu od 1.844.903.539,00 kn (ukupni prihodi od trošarina na duhanske proizvode ostvareni su u iznosu od 5.765.331.854,00 kn).

U izvještajima o obavljenoj reviziji godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna za prijašnje godine, Državni ured za reviziju skretao je pozornost na nedovoljno jasne odredbe Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju koje propisuju financiranje pojedinih prava osiguranika sredstvima državnog proračuna te na potrebu postojanja jasnih pravila za izračun sredstava transfera koja treba doznačavati HZZO-u. Zbog nejasnih odredaba navedenog Zakona, nije moguće utvrditi iznos stvarnog troška za neka prava i ne može se potvrditi koliko doznačeni iznos sredstava HZZO-u odstupa od propisanog.

Ministarstvo zdravstva od 2015. priprema Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju.

Planom zakonodavnih aktivnosti za 2018., 2019. te 2020. planirano je upućivanje navedenog Nacrta u proceduru Vlade RH. S obzirom na to da u tom roku navedeni Nacrt nije upućen u proceduru Vlade RH, planiran je novi rok Planom zakonodavnih aktivnosti za 2021., treće tromjesečje 2021. Planirane aktivnosti nisu realizirane ni u tom novom roku, pa je Planom zakonodavnih aktivnosti za 2022. planiran novi rok, četvrto tromjesečje 2022.

Državni ured za reviziju i nadalje je mišljenja da Ministarstvo zdravstva treba Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju uputiti Vladi RH u proceduru donošenja u predviđenom roku. Također, i nadalje je mišljenja da je potrebno u okviru izmjena propisa iz područja zdravstva jasno propisati koja se prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja financiraju iz državnog proračuna, kao i elemente za izračun tih prava, kako bi se iznos sredstava državnog proračuna za transfer HZZO-u određivao u skladu s propisima.

Dodatna sredstva u okviru transfera HZZO-u u iznosu od 4.058.000.000,00 kn doznačena su za podmirenje obveza HZZO-a prema ljekarnama u iznosu od 1.958.000.000,00 kn te za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova u iznosu od 2.100.000.000,00 kn (od čega je za podmirenje obveza zdravstvenih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska doznačeno 1.598.476.466,00 kn, a za podmirenje obveza zdravstvenih ustanova kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave doznačeno je 501.523.534,00 kn).

Dodatna sredstva doznačavana su HZZO-u na temelju više odluka Ministarstva zdravstva o utvrđivanju kriterija za raspored izvanrednih sredstava doznačenih HZZO-u iz državnog proračuna te odluka Upravnog vijeća HZZO-a o utvrđivanju dodatnih novčanih sredstava bolničkim zdravstvenim ustanovama. Odlukama Ministarstva zdravstva određena je raspodjela financijskih sredstava između ljekarni i bolničkih zdravstvenih ustanova, kriteriji za izračun raspodjele izvanrednih financijskih sredstava te je određeno da se sredstva isplaćuju HZZO-u s aktivnosti Transfer proračunskih sredstava HZZO-u. Za sredstva u iznosu od 2.100.000.000,00 kn, kojima se podmiruju obveze bolničkih zdravstvenih ustanova, donesene su odluke Upravnog vijeća HZZO-a u kojima je navedeno da se tim odlukama utvrđuju dodatna sredstva koja nisu obuhvaćena Odlukom o utvrđivanju maksimalnih iznosa sredstava za provođenje bolničke i specijalističko-konzilijarne zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja te da su bolničke zdravstvene ustanove obvezne iznos dodatnih sredstava pravdati ispostavljanjem računa za provedenu zdravstvenu zaštitu iz obveznog zdravstvenog osiguranja.

S obzirom na to da je dodatnim sredstvima doznačenim iz državnog proračuna podmiren dio obveza bolničkih zdravstvenih ustanova prema dobavljačima lijekova, potrošnog i ugradbenog medicinskog materijala, njihove obveze trebale su za navedeni iznos biti smanjene. Međutim, bolnice, umjesto smanjenja obveza za iznos dodatnih sredstava kojima su podmirene obveze prema dobavljačima, sada imaju više iskazane obveze prema HZZO-u za 2.100.000.000,00 kn i trebaju ih pravdati obavljenim uslugama i utrošenim lijekovima i materijalom, a istodobno HZZO za navedeni iznos ima uvećana potraživanja prema bolnicama.

Nadalje, dodatna sredstva državnog proračuna, kojima je HZZO podmirio svoje obveze prema ljekarnama te obveze bolnica prema dobavljačima lijekova, planirana su u okviru aktivnosti Transfer proračunskih sredstava HZZO-u, koja je inače predviđena za planiranje prijenosa sredstava HZZO-u za namjene određene Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju i Zakonom o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju.

Državni ured za reviziju mišljenja je da se sredstva koja se zbog financijskih poteškoća zdravstvenih ustanova dodatno osiguravaju u državnom proračunu trebaju planirati i izvršavati u okviru posebne aktivnosti na razdjelu Ministarstva zdravstva, što bi pridonijelo transparentnosti korištenja proračunskih sredstava.

Osim sredstava koja su doznačena preko transfera HZZO-u, također su na pozicijama Ministarstva zdravstva planirana i dodatna sredstva za financiranje poslovanja zdravstvenih ustanova zbog financijskih poteškoća. Izmjenama i dopunama državnog proračuna te preraspodjelama proračunskih sredstava u 2021., na pozicijama Ministarstva zdravstva osigurana su dodatna sredstva za podmirenje dijela dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova prema dobavljačima lijekova, potrošnog i ugradbenog medicinskog materijala u iznosu od 2.275.261.964,00 kn, od čega za podmirenje obveza bolničkih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske u iznosu od 1.530.766.593,00 kn, a za bolničke ustanove kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu od 744.495.371,00 kn.

Vlada RH je u srpnju, rujnu i prosincu 2021. donijela odluke o isplati sredstava bolničkim zdravstvenim ustanovama kojima je osnivač Republika Hrvatska za podmirivanje dijela dospjelih obveza prema dobavljačima lijekova, potrošnog i ugradbenog medicinskog materijala u ukupnom iznosu od 1.346.403.084,00 kn i odluke o isplati namjenske pomoći za podmirivanje dijela dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova kojima su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prema dobavljačima lijekova, potrošnog i ugradbenog medicinskog materijala u ukupnom iznosu od 744.495.371,00 kn. Također, dio proračunskih sredstava u iznosu od 184.363.509,00 kn preraspodijeljen je s aktivnosti Isplata razlike uvećanja plaće za prekovremeni rad u okviru pozicija Ministarstva zdravstva, za podmirenje dijela obveza bolničkih zdravstvenih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska. Raspodjelu sredstava namjenske pomoći bolničkim zdravstvenim ustanovama utvrdilo je Ministarstvo zdravstva prema kriteriju ročnosti dospjelih obveza.

Tijekom 2021. ukupno je iz državnog proračuna isplaćeno 9.170.816.476,00 kn, i to za podmirenje dijela dospjelih obveza prema dobavljačima lijekova i medicinskog materijala u iznosu od 6.333.261.964,00 kn (dio u iznosu od 4.058.000.000,00 kn su dodatna sredstva u okviru transfera HZZO-u), za redovni transfer HZZO-u u iznosu od 2.760.000.000,00 kn te za isplatu razlike iznosa uvećanja plaća za prekovremeni rad bolničkim ustanovama kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu od 77.554.512,00 kn.

Od ukupno doznačenih sredstava za podmirenje dijela dospjelih obveza prema dobavljačima lijekova i medicinskog materijala u iznosu od 6.333.261.964,00 kn, za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska isplaćeno je 3.129.243.059,00 kn, za podmirenje obveza HZZO-a prema ljekarnama isplaćeno je 1.958.000.000,00 kn, a za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave isplaćeno je 1.246.018.905,00 kn.

Prema podacima Ministarstva financija, od 2017. do 2021. iz državnog proračuna su za podmirivanje dijela dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova utrošena sredstva u iznosu od 5.523.179.843,00 kn (na ustanove u vlasništvu Republike Hrvatske odnosi se 3.090.142.835,00 kn, a na ustanove kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 2.433.037.008,00 kn), a za prijenos dodatnih sredstava HZZO-u u iznosu od 5.627.214.996,00 kn, što je ukupno 11.150.394.839,00 kn.

U okviru dodatnih sredstava HZZO-u u iznosu od 5.627.214.996,00 kn za podmirenje dijela dospjelih obveza HZZO-a prema ljekarnama odnosi se 2.627.214.996,00 kn, za podmirenje dijela dospjelih obveza zdravstvenih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske 2.029.012.535,00 kn, a za podmirenje obveza zdravstvenih ustanova kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 970.987.465,00 kn.

Državni ured za reviziju skretao je pozornost i u prošlim revizijama na poteškoće u vezi s financiranjem sustava zdravstva i potrebu učinkovitog rješavanja tih poteškoća. Ukazivano je na činjenicu da unatoč tome što su u 2020. i prijašnjih godina iz državnog proračuna isplaćivane pomoći bolničkim zdravstvenim ustanovama za podmirenje dospjelih obveza, one i dalje nemaju dovoljno financijskih sredstava za poslovanje, a njihove dospjele obveze se ne smanjuju, nego rastu.

Prema podacima Ministarstva financija, obveze zdravstvenih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine koncem 2021. iznosile su 6.217.857.278,00 kn, od čega je 1.963.758.313,00 kn dospjelo. U odnosu na stanje koncem 2020., kada su iznosile 5.598.112.920,00 kn, njihove ukupne obveze veće su za 619.744.358,00 kn, dok su dospjele obveze manje za 963.522.312,00 kn.

Obveze za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine zdravstvenih ustanova kojima su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koncem 2021. iznosile su 4.156.756.369,00 kn, od čega je 1.597.977.954,00 kn dospjelo. U odnosu na stanje koncem 2020., kada su iznosile 3.756.095.084,00 kn, njihove ukupne obveze veće su za 400.661.285,00 kn, dok su dospjele obveze manje za 143.333.629,00 kn. Ukupne obveze zdravstvenih ustanova za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine koncem 2021. iznosile su 10.374.613.647,00 kn, od čega se 3.561.736.267,00 kn odnosi na dospjele obveze. U odnosu na 2020., obveze zdravstvenih ustanova veće su za 1.020.405.643,00 kn.

Prema podacima HZZO-a, u okviru ukupnih obveza zdravstvenih ustanova koncem 2021. iskazane su i obveze zdravstvenih ustanova prema HZZO-u za primljene predujmove za limite u iznosu od 5.054.117.214,00 kn, od čega su obveze bolničkih zdravstvenih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska iskazane u iznosu od 2.980.127.060,00 kn, a zdravstvenih ustanova kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu od 2.073.990.154,00 kn.

U odnosu na obveze koncem 2020., kada su iznosile 2.526.547.249,00 kn, veće su za 100,0 %, najvećim dijelom zbog isplate dodatnih novčanih sredstava u iznosu od 2.100.000.000,00 kn kojima su podmirene obveze prema dobavljačima lijekova i potrošnog medicinskog materijala.

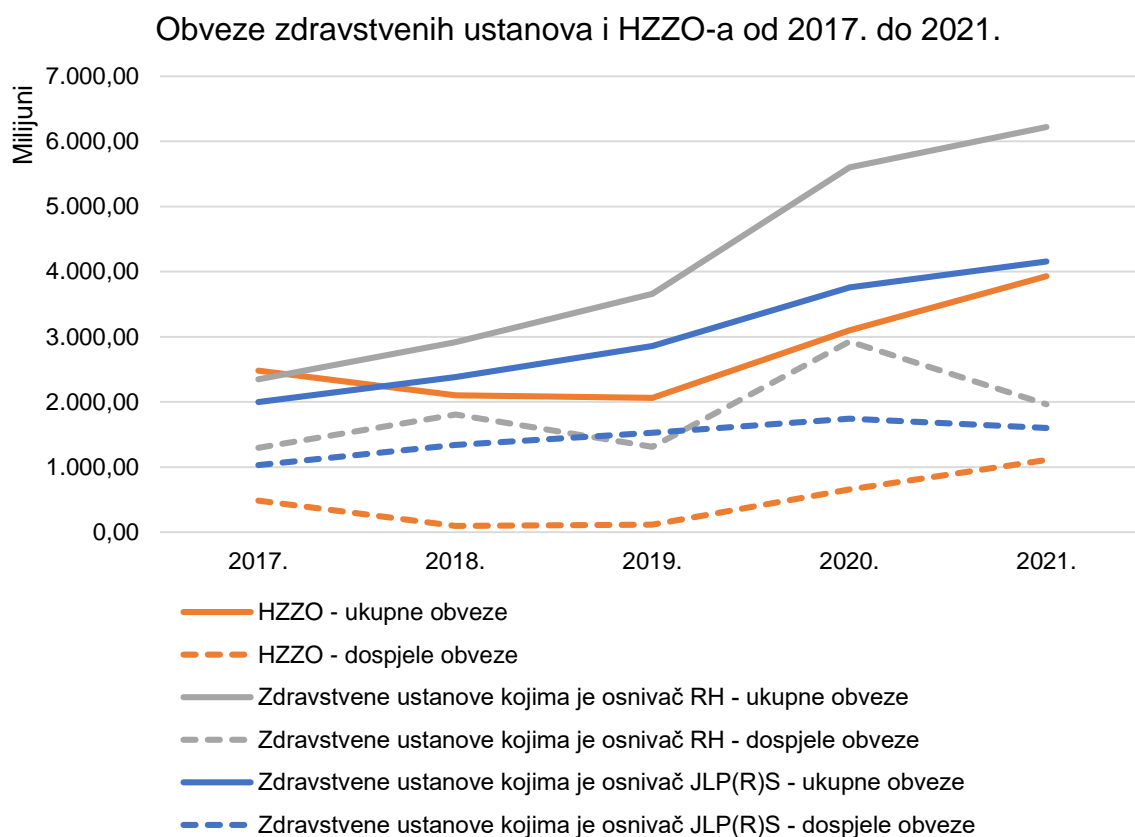
Prema podacima Ministarstva financija, obveze HZZO-a za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine koncem 2021. iznosile su 3.929.295.661,00 kn, od čega je 1.111.046.620,00 kn dospjelo. U odnosu na stanje koncem 2020., ukupne obveze HZZO-a veće su za 829.683.789,00 kn, a dospjele za 453.909.027,00 kn. U strukturi obveza najveća stavka odnosi se na obveze prema ljekarnama.

Dospjele obveze prema ljekarnama koncem 2021. iznose 686.034.609,00 kn, a nedospjele 824.923.706,00 kn. U navedene obveze nisu uključene obveze HZZO-a prema državnom proračunu za beskamatni zajam u iznosu od 1.064.978.523,00 kn.

Ukupne obveze za rashode poslovanja i nabavu nefinancijske imovine zdravstvenih ustanova i HZZO-a koncem 2021. iznosile su 14.303.909.308,00 kn, od čega se 4.672.782.887,00 kn odnosi na dospjele, a 9.631.126.421,00 kn na nedospjele obveze. U odnosu na stanje koncem 2020., ukupne obveze veće su za 1.850.089.432,00 kn, dok su dospjele manje za 652.946.914,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2015., ukupne obveze veće su za 7.366.434.511,00 kn, a dospjele za 2.128.114.042,00 kn.

U grafikonu u nastavku prikazuje se kretanje obveza zdravstvenih ustanova i HZZO-a od 2017. do 2021.

Grafikon broj 16



Državni ured za reviziju i nadalje skreće pozornost na važnost rješavanja problema zdravstvenog sustava, s obzirom na to da dosadašnje reformske mjere u sustavu zdravstva od 2017. do 2020. pa i prethodnih godina nisu rezultirale ostvarenjem ciljeva, a koji se odnose na osiguranje financijske stabilnosti te da su unatoč pomoćima iz državnog proračuna obveze zdravstvenih ustanova značajne.

Državni ured za reviziju i nadalje je mišljenja da Ministarstvo zdravstva što prije treba provesti odgovarajuće reforme zdravstvenog sustava u cilju postizanja racionalizacije poslovanja i financijske održivosti tog sustava.

- Rashodi za naknade na nepovučena sredstva zajmova međunarodnih financijskih institucija

U Godišnjem izvještaju za 2021., u okviru ostalih nespomenutih financijskih rashoda, iskazani su rashodi za naknade na nepovučena sredstva zajmova međunarodnih financijskih institucija u iznosu od 8.288.024,00 kn.

Pojedini javni projekti u Republici Hrvatskoj financiraju se iz zajmova međunarodnih financijskih institucija. Ugovore o zajmu s međunarodnim financijskim institucijama prema kojima se Republika Hrvatska izravno zadužuje i za čiju otplatu se sredstva osiguravaju u državnom proračunu, u pravilu zaključuje Ministarstvo financija. Prema odredbi članka 18. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (Narodne novine 28/96), Hrvatski sabor potvrđuje međunarodne ugovore koji financijski obvezuju Republiku Hrvatsku.

U Godišnjem izvještaju za 2021. iskazani su primici od zajmova međunarodnih financijskih institucija u ukupnom iznosu od 3.338.197.663,00 kn, ostvareni na temelju zaključenih ugovora o zajmovima s međunarodnim financijskim institucijama u prethodnim godinama. Pri zaključivanju pojedinih ugovora o zajmovima s međunarodnim financijskim institucijama, ugovoreno je plaćanje naknada na nepovučena sredstva zajma. Prema podacima Ministarstva financija, iz državnog proračuna je za naknade na nepovučena sredstva po šest zajmova međunarodnih financijskih institucija od 2017. do 2021. isplaćeno 1.437.895,00 EUR, od čega su vrijednosno najznačajnije naknade na nepovučena sredstva zajmova plaćene u 2021. u iznosu od 1.101.184,00 EUR odnosno 8.288.024,00 kn. Navedeno je rezultat niske iskorištenosti pojedinih ugovorenih zajmova međunarodnih financijskih institucija u 2021. Vrijednosno najznačajnije naknade u 2021. u iznosu od 555.055,00 EUR odnosno 4.171.471,00 kn plaćene su po ugovoru o zajmu iz 2020. za Projekt obnove nakon potresa i jačanja pripravnosti javnog zdravstva zaključenog s Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj (IBRD), a korisnici zajma su Ministarstvo zdravstva i Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. Navedeni zajam ugovoren je u iznosu od 183.900.000,00 EUR, a do konca 2021. iskorišteno je 2.000.000,00 EUR ili 1,1 % odobrenih sredstava zajma. Ugovor o zajmu za Projekt učinkovitog pravosuđa za bolje poslovno okruženje zaključen je u 2020. u iznosu od 100.000.000,00 EUR s Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj (IBRD), a korisnici zajma su Ministarstvo pravosuđa i uprave, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja i Ministarstvo financija. Do konca 2021. iskorišteno je 5.588.000.000,00 EUR ili 5,6 % odobrenih sredstava zajma te su plaćene naknade za nepovučena sredstva zajma u 2020. i 2021. u ukupnom iznosu od 352.751,00 EUR odnosno 2.656.132,00 kn. S obzirom na značajno povećanje rashoda za naknade na nepovučena sredstva po zajmovima međunarodnih financijskih institucija u 2021. te s obzirom na to da je rok za korištenje pojedinih zajmova konac lipnja 2024. odnosno 2025., potrebno je ubrzati aktivnosti na povlačenju sredstava navedenih zajmova u cilju smanjenja plaćanja daljnjih naknada na nepovučena sredstva zajmova u narednom razdoblju.

Odredbama članka 19. Zakona o sustavu provedbe programa Europske unije i sustavu provedbe projekata financiranih iz sredstava zajmova i darovnica iz ostalih inozemnih izvora (Narodne novine 58/06), propisano je da korisnici zajmova (ministarstvo ili drugo tijelo državne uprave, jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave ili druga pravna osoba u kojoj se provode projekti financirani iz sredstava zajmova) ustrojavaju jedinice za provedbu pojedinih projekata. Odredbama Uredbe o poslovima upravljanja sustavom i nadzoru provedbe projekata financiranih iz sredstava zajmova i darovnica Republici Hrvatskoj iz ostalih inozemnih izvora (Narodne novine 33/07), propisano je da poslove upravljanja sustavom provedbe i poslove nadzora provedbe projekata obavlja Ministarstvo financija.

Upravljanje sustavom provedbe projekata, između ostalog, obuhvaća poslove koordiniranja pripreme i predlaganja projekata, sudjelovanja u pregovorima za sklapanje i izmjene financijskog ugovora, poticanja pravodobne provedbe projekata i drugo. Nadzor provedbe projekata sastoji se od financijskog praćenja korištenja sredstava i praćenja ostvarivanja ciljeva projekta.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu financija poduzeti aktivnosti prema korisnicima zajmova međunarodnih financijskih institucija, u cilju ubrzanja povlačenja sredstava po navedenim zajmovima te smanjenja plaćanja naknada na nepovučena sredstva zajmova u narednom razdoblju.

– Troškovi sudskih postupaka

Troškovi sudskih postupaka iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2021. u iznosu od 176.268.116,00 kn i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 27.600.081,00 kn ili 18,6 %. Vrijednosno značajnije troškove sudskih postupaka u 2021. iskazalo je Ministarstvo pravosuđa i uprave u iznosu od 47.338.135,00 kn, Ministarstvo financija (u okviru proračunske glave – ostali izdaci države) u iznosu od 43.431.582,00 kn, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine u iznosu od 16.580.535,00 kn, zdravstvene ustanove u vlasništvu države u iznosu od 17.730.803,00 kn te Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU u iznosu od 15.256.587,00 kn. U okviru ovih troškova proračunski korisnici evidentirali su različite troškove kao što su ovrhe, troškovi provođenja ovršnih postupaka, vođenja parničkih postupaka, kamate po sudskim presudama, troškovi vještaka i drugo.

Prema uputama Ministarstva financija, svi proračunski korisnici državnog proračuna dužni su sredstva za ovrhe i sudske sporove planirati u okviru svog financijskog plana. Ovrhe i naknade za provedbu ovrha proračunskih korisnika državnog proračuna koji posluju preko jedinstvenog računa državnog proračuna izvršavaju se na teret proračunske zalihe. Po primitku izvještaja o ovrhama provedenim na teret proračunske zalihe, proračunski korisnici dužni su ovrhe i naknade iz svoje nadležnosti preknjižiti s pozicije proračunske zalihe na pozicije unutar svojeg financijskog plana.

Prema Izvještaju o korištenju sredstava proračunske zalihe i podacima Ministarstva financija, za ovrhe je iz proračunske zalihe u 2021. isplaćeno 116.501.171,00 kn. Na pozicije proračunskih korisnika preknjiženo je 116.500.443,00 kn, a iznos od 728,00 kn ostao je iskazan na poziciji proračunske zalihe jer se, prema objašnjenjima Ministarstva financija, odnosi na neprepoznatog proračunskog korisnika.

U odnosu na 2020., ovrhe izvršene na teret proračunske zalihe veće su za 37.076.687,00 kn ili 46,7 %. Vrijednosno značajniji rashodi za ovrhe (85,5 %) izvršeni su u okviru Ministarstva pravosuđa i uprave, Ministarstva obrane, Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. Do ovrha sredstava dolazi jer se obveze po pravomoćnoj sudskoj presudi ili arbitraži ne plaćaju u roku određenom za dobrovoljno ispunjenje obveze. S obzirom na to da se ovrhe sredstava uglavnom provode nakon dužeg razdoblja od pravomoćnosti presude, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje analizirati uzroke zbog kojih dolazi do ovrha sredstava radi utvrđivanja odgovornosti zbog čega obveze prema pravomoćnim sudskim presudama nisu plaćene u roku određenom za dobrovoljno ispunjenje obveze i preventivnog djelovanja na smanjenje ovrha u budućim razdobljima.

Iz Godišnjeg izvještaja za 2021. nisu vidljiva ukupna izvršena plaćanja po sudskim sporovima jer se ona evidentiraju prema ekonomskoj klasifikaciji rashoda (primjerice, radni sporovi koji se odnose na isplate razlike plaće, prekovremeni rad i slično evidentiraju se na rashodima za plaće).

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunski korisnici vode evidenciju potencijalnih obveza po osnovi sudskih sporova u tijeku te ih iskazuju u okviru izvanbilančnih zapisa. Razdjeli državnog proračuna obvezni su dostaviti Ministarstvu financija podatke o potencijalnim obvezama po osnovi sudskih sporova u tijeku koje razdjeli i proračunski korisnici iz njihove nadležnosti vode u svojim evidencijama. Podatke o potencijalnim obvezama po sudskim sporovima Ministarstvo financija objavljuje u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Na koncu 2019. ove potencijalne obveze iskazane su u iznosu od 5.967.174.890,00 kn, na koncu 2020. u iznosu od 20.734.847.762,00 kn, a na koncu 2021. u iznosu od 24.102.251.727,00 kn.

S obzirom na rast potencijalnih obveza po sudskim sporovima, Državni ured za reviziju mišljenja je da sudski sporovi predstavljaju značajan fiskalni rizik za državni proračun u sljedećim godinama. Ministarstvo financija je u okviru svojih nadležnosti poduzelo aktivnosti za cjelovito evidentiranje potencijalnih obveza i planiranje sredstava u državnom proračunu za sudske sporove, ali to nije dovoljno za smanjenje rizika od rasta obveza. Stoga Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu financija zajedno s nadležnim tijelima provesti analizu uzroka sudskih sporova koji su pokrenuti protiv državnih tijela Republike Hrvatske radi utvrđivanja rizika u daljnjem postupanju, povećanja odgovornosti i preventivnog djelovanja na smanjenju broja sudskih sporova, a time i manjih rashoda državnog proračuna.

– Državne potpore i potpore male vrijednosti

Sustav državnih potpora i potpora male vrijednosti u Republici Hrvatskoj uređen je propisima EU, Zakonom o državnim potporama i Pravilnikom o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti te Registru državnih potpora i potpora male vrijednosti (Narodne novine 125/17) (dalje u tekstu: Pravilnik). Odredbama članka 3. Zakona o državnim potporama, određeni su poslovi koje je Ministarstvo financija dužno obavljati u području državnih potpora i potpora male vrijednosti. Ministarstvo financija, između ostalog, provodi i nadzire provedbu politike državnih potpora u okviru mjera fiskalne politike Republike Hrvatske, daje mišljenja na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora u odnosu na utvrđenu politiku državnih potpora, prijavljuje EK-u prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora, daje mišljenje na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora izuzetih od obveze prijave EK-u i obavještava EK o tome, pruža stručnu pomoć davateljima državnih potpora i potpora male vrijednosti, prikuplja i obrađuje te evidentira podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti, provodi analizu učinkovitosti državnih potpora i potpora male vrijednosti, izrađuje godišnje izvješće o državnim potporama te izvješćuje EK o dodijeljenim državnim potporama. Uz navedeno, Ministarstvo financija vodi Registar državnih potpora i potpora male vrijednosti kao jedinstvenu elektroničku bazu podataka (dalje u tekstu: Registar).

Registar je jedinstvena elektronička baza podataka o svim programima i pojedinačnim potporama te o svim dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti na području Republike Hrvatske, a uspostavljen je 1. siječnja 2017.

Prema odredbi članka 16., stavka 1. Zakona o državnim potporama, Ministarstvo financija prikupljene podatke o dodijeljenim državnim potporama, u skladu s pravilima o državnim potporama, dostavlja EK-u do 30. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu. Odredbama članka 17. Zakona o državnim potporama, propisano je da Ministarstvo financija izrađuje godišnje izvješće o državnim potporama, koje sadrži i podatke o potporama male vrijednosti te podatke o državnim potporama poljoprivredi i ribarstvu. Ministarstvo financija dostavlja Vladi RH godišnje izvješće o državnim potporama za prethodnu godinu do kraja listopada tekuće godine, a Vlada RH dostavlja Hrvatskom saboru godišnje izvješće o državnim potporama za prethodnu godinu do kraja studenoga tekuće godine. Godišnje izvješće o državnim potporama za 2021. treba biti sastavljeno do konca listopada 2022. Prema podacima iz Godišnjeg izvješća o državnim potporama za 2020., tijekom 2020. dodijeljeno je ukupno 21.099.500.000,00 kn državnih potpora, što je 40,0 % više u odnosu na prethodnu godinu. Potpore sektoru industrije i usluga dodijeljene su u iznosu od 13.419.600.000,00 kn, a sektoru poljoprivrede i ribarstva u iznosu od 7.679.900.000,00 kn. Potpore male vrijednosti dodijeljene su u iznosu od 1.523.100.000,00 kn, što je 15,3 % manje u odnosu na prethodnu godinu.

Državne potpore i potpore male vrijednosti dodjeljuju se putem različitih instrumenata kao što su subvencije, oprost poreza, porezna oslobođenja, izuzeća i olakšice, udjeli u vlasničkom kapitalu, povoljniji zajmovi, jamstva i opozvana jamstva. U godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna rashodi se iskazuju prema propisanoj ekonomskoj klasifikaciji.

Tako se državne potpore iskazuju u okviru više skupina rashoda (subvencije, pomoći) ovisno kojim subjektima se dodjeljuju te podaci o državnim potporama i potporama male vrijednosti u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna nisu posebno iskazani.

Godišnja izvješća o državnim potporama sadrže prikaz dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti u Republici Hrvatskoj dodijeljenih u godini za koju se izvještava te revidirane podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti za prethodne dvije godine jer Registar kao središnja baza podataka u trenutku izrade godišnjih izvješća ne sadržava cjelovite i potpune podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti na temelju kojih se izrađuju godišnja izvješća o državnim potporama i izvješća EK-a.

U skladu s Uredbom Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore, ako je osnovan središnji registar potpora male vrijednosti, podaci iz Registra koriste se pri utvrđivanju gornje granice potpore male vrijednosti koja se može dodijeliti jednom poduzetniku i koja ne smije prelaziti 200.000,00 EUR tijekom bilo kojeg razdoblja od tri fiskalne godine.

Ako poduzetnik obavlja cestovni prijevoz tereta za najamninu ili naknadu, gornja granica potpore male vrijednosti ne smije prelaziti 100.000,00 EUR tijekom bilo kojeg razdoblja od tri fiskalne godine. Iz navedenog proizlazi važnost cjelovitih i potpunih podataka koji se vode u Registru pri utvrđivanju gornje granice potpore male vrijednosti koja se može dodijeliti jednom poduzetniku.

Davatelji državnih potpora i potpora male vrijednosti odgovorni su za istinitost dostavljenih podataka u Registar te su obvezni dostavljati podatke bez odgode po dodjeli potpora. Prema obrazloženju Ministarstva financija, podaci o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti koji se vode u Registru revidiraju se i dopunjuju prvenstveno zbog nepravodobnog i nepotpunog unosa podataka o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti od strane davatelja potpora te zbog naknadnih unosa povrata potpora od strane korisnika.

Odredbom članka 6., stavka 1. Pravilnika, propisano je da davatelji državnih potpora, do 30. travnja tekuće godine, Ministarstvu financija dostavljaju analizu učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora iz svoje nadležnosti za prethodnu godinu, na obrascu koji se preuzima na mrežnim stranicama Ministarstva financija. Na temelju analiza učinkovitosti koje su dostavili davatelji potpora, Ministarstvo financija provodi analizu učinkovitosti državnih potpora i potpora male vrijednosti propisanu odredbama članka 3. Zakona o državnim potporama. Prema obrazloženjima Ministarstva financija, u vrijeme obavljanja revizije (travanj 2022.) u tijeku je analiza učinkovitosti državnih potpora i potpora male vrijednosti za 2020. Godišnja izvješća o državnim potporama ne sadrže podatke o provedenim analizama učinkovitosti državnih potpora i potpora male vrijednosti za određenu godinu.

Sveobuhvatna analiza učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora nužna je radi ocjene učinka državnih potpora na gospodarstvo Republike Hrvatske te bi pridonijela racionalnijem utrošku sredstava, odnosno bila bi podloga za moguću preraspodjelu sredstava na one programe i aktivnosti za koje su sredstva najpotrebnija i gdje potpore imaju najveće učinke.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je informacije o provedenim analizama učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti, prikupljene od davatelja potpora, potrebno uključiti u godišnje izvješće o državnim potporama.

U skladu sa zahtjevima transparentnosti iz Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014. od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora, na mrežnim stranicama Ministarstva financija objavljeni su podaci o programima državnih potpora i pojedinačnim državnim potporama i njihovim korisnicima, osim potpora manjih od 500.000,00 EUR, pozivajući se na odredbe navedene Uredbe EU iz 2014., kojima je propisana obveza objavljivanja podataka o pojedinačnim potporama većim od 500.000,00 EUR. Zakonom o državnim potporama propisana je obveza objavljivanja podataka o svim državnim potporama, neovisno o vrijednosti.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi trebalo, u cilju povećanja transparentnosti, na mrežnim stranicama Ministarstva financija objaviti podatke o svim državnim potporama, neovisno o vrijednosti.

Revizijama proračunskih korisnika utvrđeno je da pojedini davatelji potpora male vrijednosti objavljuju na svojim mrežnim stranicama podatke o potporama male vrijednosti, primjenjujući odredbe članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15). Navedenim odredbama propisano je da se, između ostalog, objavljuju informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu dodijeljenih sredstava. Pojedini proračunski korisnici ne objavljuju podatke o potporama male vrijednosti na svojim mrežnim stranicama, uz obrazloženje da nisu prepoznali da se odredbe navedenog Zakona odnose na obvezu objave podataka o potporama male vrijednosti.

Objavljivanje programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora propisano je odredbama članka 12. Zakona o državnim potporama. Propisima koji uređuju područje državnih potpora i potpora male vrijednosti nije propisana obveza objave podataka o potporama male vrijednosti i njihovim korisnicima.

Državni ured za reviziju preporučuje, propisima koji uređuju područje državnih potpora i potpora male vrijednosti, propisati obvezu objave podataka o potporama male vrijednosti na mrežnim stranicama davatelja potpora.

- 4.2. U vezi s činjenicama koje se odnose na rashode za transfer proračunskih sredstava HZZO-u i za podmirenje obveza bolničkih zdravstvenih ustanova, Ministarstvo financija navodi da je zaprimilo očitovanje Ministarstva zdravstva, u kojem se navodi kako je proces reforme zdravstvenog sustava temeljni prioritet ne samo Ministarstva zdravstva nego i Vlade RH s osnovnim ciljem postizanja financijski održivog sustava financiranja. Cilj predloženog procesa reforme zdravstva usmjeren je na tri reformska područja: organizacijsko, područje ljudskih resursa te financijsko područje. U tu svrhu, u izradi su i najavljene Izmjene Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Ministarstvo zdravstva navodi da je za provedbu reformskog procesa, sa svrhom postizanja fiskalne održivosti sustava, nužno aktivno sudjelovanje svih relevantnih dionika.

Ministarstvo financija prihvaća preporuku u vezi s poduzimanjem aktivnosti prema korisnicima zajmova međunarodnih financijskih institucija, u cilju ubrzanja povlačenja sredstava po navedenim zajmovima te smanjenja plaćanja naknada na nepovučena sredstva zajmova. Navodi da se tijekom 2022. planira češće održavanje sastanaka s proračunskim korisnicima i tijelima nadležnima za provedbu projekata financiranih sredstvima zajmova međunarodnih financijskih institucija, kao i sa samim međunarodnim financijskim institucijama.

U vezi s preporukom koja se odnosi na troškove sudskih postupaka, Ministarstvo financija navodi da je u suradnji s drugim tijelima već poduzelo brojne aktivnosti u cilju analiziranja uzroka nepodmirivanja sudskih presuda u roku određenom za dobrovoljno ispunjenje obveze, kao i utvrđivanja aktivnosti za otklanjanje spomenutih uzroka u cilju da se u konačnici smanji broj ovršnih postupaka i dodatni troškovi koji iz njih proizlaze. Tijekom 2020. obavljena je revizija horizontalnog procesa postupka podmirjenja obveza po pravomoćnim sudskim presudama. Od srpnja 2021. do veljače 2022. održana su četiri sastanka s predstavnicima Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, Ministarstva pravosuđa i uprave, Financijske agencije te institucija koje imaju najveći broj sudskih presuda podmirjenih prisilnom naplatom, ažurirana je mreža koordinatora u ministarstvima za suradnju s državnim odvjetništvima te je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske izradilo uputu za postupanje svih odvjetništava (općinskih i županijskih) u cilju rješavanja navedene problematike. Ministarstvo financija navodi da će izraditi uputu korisnicima proračuna vezano za planiranje, plaćanje i evidentiranje sudskih presuda.

U vezi s mišljenjem da se u godišnje izvješće o državnim potporama uključe informacije o provedenim analizama učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti, Ministarstvo financija navodi da svaki davatelj državnih potpora s obzirom na propisani djelokrug i nadležnosti određuje svrhu/cilj i primjenjuje prikladne oblike/vrste potpore kojima nastoji ostvariti odabrani gospodarski učinak te je dužan pratiti pojedine mjere koje imaju karakter državne potpore u odnosu na odabrane ciljeve i učinke na gospodarstvo. Navodi da za analizu učinkovitosti državnih potpora jedino i isključivo može biti odgovoran davatelj državne potpore, što znači da sami davatelji moraju izraditi kompletnu analizu učinkovitosti dodijeljenih potpora.

Nadalje, s obzirom na to da davatelji državnih potpora nisu Ministarstvu financija dostavljali analize učinkovitosti državnih potpora koristeći vlastite indikatore koji odgovaraju specifičnostima svakog programa / pojedinačne državne potpore, Ministarstvo financija navodi da je izradilo jedinstveni obrazac za sve davatelje državnih potpora, koji je sastavni dio Pravilnika te je objavljen na mrežnim stranicama Ministarstva financija. Navedeni obrasci su svojevrsno generirani indikatori koje procjenjuje i ovisno o učincima evaluira davatelj državne potpore. Na taj način Ministarstvo financija prikuplja potrebne podatke koji daju osnovni uvid u ostvarenje ciljeva dodjele državnih potpora, no u odnosu na samu ekonomsku elaboraciju i učinkovitost provedbenih mjera različitih programa davatelji bi trebali u okviru svojih nadležnosti razvijati vlastite modele procjene učinaka državnih potpora kako bi se stvorili preduvjeti za kvalitetnu analizu učinkovitosti. Međutim, s obzirom na to da davatelji državnih potpora navedeno nisu razvijali tijekom vremena, Ministarstvo financija nastojalo je navedeni jaz riješiti kroz određenje obrazaca koji daju generirane podatke za čiju je izradu i procjenu nadležan svaki davatelj državne potpore zasebno.

Ministarstvo financija navodi da s obzirom na specifičnosti ciljeva davatelja potpora, vrsta potpora, korisnika potpora, instrumenata dodjele potpora i slično, prikaz učinkovitosti izrađen na osnovi jedinstvenog obrasca Ministarstva financija ne može biti sastavni dio godišnjeg izvješća o potporama te da je analizu učinkovitosti moguće uključiti tek nakon što svaki davatelj izradi analizu učinkovitosti za svoj program/pojedinačnu potporu koristeći već opisane indikatore i uzimajući u obzir specifičnost državnih potpora koje dodjeljuje.

Nadalje, u vezi s mišljenjem da bi trebalo na mrežnim stranicama Ministarstva financija objaviti podatke o svim dodijeljenim državnim potporama neovisno o vrijednosti te preporukom da se propisima koji uređuju područje državnih potpora i potpora male vrijednosti propiše obveza objave podataka o potporama male vrijednosti na mrežnim stranicama davatelja potpora, Ministarstvo financija navodi da je polazeći od okvira postupanja u odnosu na objavu podataka o dodijeljenim državnim potporama ispunilo svoju obvezu koja se odnosi na transparentnost potpora propisanu EU pravilima. Ističe da je važno uzeti u obzir da svrha Zakona o državnim potporama nije vođenje evidencije i izvještavanja o svim javnim izdacima, nego samo o onima koji narušavaju tržišno natjecanje i trgovinu među državama EU članicama te ispunjavaju i druge uvjete, a sve u skladu s važećim pravilima o potporama.

Također, navodi da EU pravila obvezuju na odgovarajućoj mrežnoj stranici objavu podataka o državnim potporama pojedinačno dodijeljenih u iznosima višima od 100.000,00 EUR (za državne potpore dodijeljene u okviru Privremenog Okvira za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji Covid-a 19) i 500.000,00 EUR u odnosu na potpore koje se dodjeljuju temeljem Uredbe o skupnom izuzeću. Obveza objave dodijeljenih potpora ispod tog propisanog praga, što je određeno EU pravilima o državnim potporama, nije propisana. Spomenute podatke davatelji državne potpore Ministarstvu financija dostavljaju na obrascima čiji je sadržaj propisao EK. Navodi da Pravila o državnim potporama EU također obvezuju davatelje državne potpore na objavu svih programa / pojedinačnih državnih potpora na odgovarajućim mrežnim stranicama. Za istinitost dostavljenih podataka odgovorni su isključivo davatelji potpora. Za objavu ostalih podataka, koji nisu obuhvaćeni pravilima o EU transparentnosti u kontekstu državnih potpora, ne postoji uporište u EU pravilima ni u nacionalnom zakonodavstvu te Ministarstvo financija smatra da ne bi trebala biti propisana Zakonom o državnim potporama. Ministarstvo financija navodi da će se sustav doradama prilagoditi na način da davatelji državnih potpora i potpora male vrijednosti mogu na vlastitim mrežnim stranicama objavljivati podatke o dodijeljenim državnim potporama iz njihove nadležnosti.

5. Državna jamstva

- 5.1. Izdavanje državnih jamstava propisano je odredbama Zakona o proračunu i godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske. Odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora.

Prema odredbama članka 48. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, prije upućivanja prijedloga odluke o davanju jamstva Vladi RH na donošenje, nadležno ministarstvo dužno je za dokumentirani zahtjev tražitelja jamstva ishoditi sve zakonom propisane elemente: dužno je ocijeniti temelj donošenja prijedloga dodjele jamstva, ocijeniti bonitet tražitelja, stanje zaduženosti, efekte novog zaduženja na mogućnost razvoja i likvidnosti te izraditi stručno mišljenje i jasno opredjeljenje prema odobrenju predloženog jamstva, uključujući pravnu i financijsku analizu svih elemenata državnog jamstva i prisutnih rizika za vrijeme trajanja jamstva. Nakon toga, navedeni dokumentirani zahtjev dostavlja se Ministarstvu financija na očitovanje i/ili prijavu EK-u u vezi s utvrđivanjem ima li državno jamstvo elemenata državne potpore.

Ako je navedeni zahtjev dobio odobrenje EK-a, odnosno Ministarstva financija (ovisno o prirodi potpore) u vezi s ocjenom državnih potpora, ponovno se dostavlja Ministarstvu financija na očitovanje koje se odnosi na kreditne uvjete zaduženja i procjenu fiskalnog učinka.

U 2021. izdana su državna jamstva u iznosu od 660.285.441,00 kn, tražiteljima (brodogradilištima) čiji zahtjevi s prijedlozima dodjele jamstava nisu sadržavali sve elemente propisane odredbama članka 48. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu. Navedena su jamstva dana za četiri brodogradilišta, od čega je jamstvo u iznosu od 603.370.288,00 kn dano brodogradilištu u stranom privatnom vlasništvu. Navedeni zahtjevi nisu sadržavali ocjene temelja donošenja prijedloga dodjele jamstva, ocjenu boniteta tražitelja, stanja zaduženosti, efekte novog zaduženja te stručno mišljenje i jasno opredjeljenje nadležnog ministarstva prema odobrenju predloženog jamstva, uključujući pravnu i financijsku analizu svih elemenata državnog jamstva i prisutnih rizika za vrijeme trajanja državnog jamstva.

Državni ured za reviziju preporučuje u suradnji s nadležnim ministarstvima poduzeti aktivnosti da zahtjevi s prijedlozima dodjele državnih jamstava sadrže sve elemente propisane godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Prema subjektima kojima se dodjeljuju, državna se jamstva raspoređuju u četiri sektora: gospodarstvo, poljoprivreda, promet i turizam. U petogodišnjem razdoblju od 2017. do 2021. dana su državna jamstva u ukupnom iznosu od 31.807.016.269,00 kn, od čega su sektoru prometa dodijeljena jamstva u iznosu od 25.525.184.337,00 kn, što čini 80,3 % ukupno danih jamstava, a sektoru gospodarstva u iznosu od 6.281.831.932,00 kn ili 19,7 % ukupno danih jamstava. Društva iz sektora prometa kojima su dodijeljena državna jamstva gotovo se u cijelosti odnose na trgovačka društva u stopostotnom državnom vlasništvu (iz područja cesta, autocesta i željezničkog prometa). Iz sektora gospodarstva dodijeljena su državna jamstva trgovačkim društvima u privatnom vlasništvu (iz područja brodogradnje, pomorskog prijevoza te metaloprerađivačke industrije), proračunskim korisnicima državnog i lokalnog proračuna, izvanproračunskim korisnicima te lokalnom proračunu.

U sektoru gospodarstva, u navedenom su petogodišnjem razdoblju velikim brodogradilištima dana jamstva u ukupnom iznosu od 3.598.846.014,00 kn za čidnibena jamstva vezana za gradnju brodova i financijska jamstva za sanaciju i financijsku stabilizaciju društava.

Proračunskim korisnicima državnog i lokalnog proračuna dana su jamstva za financiranje izgradnje novih bolničkih objekata i nabavu opreme, dok su drugim korisnicima dana jamstva za likvidnost, sanaciju, financijsku konsolidaciju te refinanciranje obveza.

Prema godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, državna jamstva se izdaju uzimajući u obzir potpore kapitalnim ulaganjima u razvitak kojima se poboljšavaju opći uvjeti gospodarskog djelovanja i koji utječu na izvozni učinak te gospodarsku stabilnost i važnost u regionalnom razvitku, dok je iz prethodno navedenog vidljivo da su se u proteklom petogodišnjem razdoblju u okviru sektora gospodarstva, državna jamstva najvećim dijelom davala velikim brodogradilištima te subjektima s poteškoćama u poslovanju.

Velika brodogradilišta u Republici Hrvatskoj prošla su proces restrukturiranja i privatizacije, što je bio jedan od uvjeta pristupanja Republike Hrvatske EU-u. Restrukturiranje je moralo uključiti odgovarajuće kompenzacijske mjere kroz smanjenje kapaciteta brodogradilišta i limitiranje maksimalne godišnje proizvodnje, a brodogradilišta ne smiju primiti novu potporu za sanaciju ili restrukturiranje u razdoblju od najmanje deset godina od privatizacije. Privatizacija brodogradilišta trajala je od 2012. do 2013., a prema programima restrukturiranja brodogradilišta, financiranje restrukturiranja trebalo je završiti do konca 2017. Od 2012. do 2017. za restrukturiranje brodogradilišta iz državnog proračuna isplaćeno je 3.039.824.462,00 kn.

Nakon završetka privatizacije i restrukturiranja i dalje su davana jamstva brodogradilištima. U petogodišnjem razdoblju od 2017. do 2021. brodogradilištima su dana činidbena jamstva vezana za gradnju brodova u iznosu od 2.310.307.532,00 kn te financijska jamstva za sanaciju i financijsku stabilizaciju društava u iznosu od 1.288.538.482,00 kn. Unatoč tome, pojedina su završila u stečaju, a pojedina posluju s poteškoćama. Za postizanje održivosti i nastavka poslovanja jednog brodogradilišta dano je u 2021. državno jamstvo društvu u stranom privatnom vlasništvu, dok su za pokretanje proizvodnje i dovršetak gradnje brodova započetih u brodogradilištu koje je završilo u stečaju, u 2021. dana jamstva novoosnovanom društvu, u kojem Republika Hrvatska na ime naplaćenih potraživanja za isplaćena protestirana jamstva ima poslovni udjel od 42,1 %.

U programima Vlade RH za mandate 2016. – 2020. i 2020. – 2024. navodi se da će Vlada RH posebnim mjerama izričito poticati industrije, između ostalog, malu brodogradnju te se brodogradnja općenito spominje kao djelatnost od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku. Također, u Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine (Narodne novine 13/21) navodi se da će Republika Hrvatska svoj gospodarski oporavak i razvojni iskorak zasnivati na gospodarskim granama u kojima ima konkurentске prednosti te da će Vlada RH staviti naglasak na razvoj sektora s potencijalom rasta, ali i voditi brigu o očuvanju radnih mjesta u strateški važnim sektorima, u koje je, između ostalog, svrstana i brodogradnja. Međutim, navedeni strateški akti ne daju jasnu i konkretnu viziju hrvatske brodogradnje i smjer njezina razvoja.

Državni ured za reviziju mišljenja je da bi se aktima strateškog planiranja trebao odrediti jasan cilj i smjer razvoja brodogradnje u Republici Hrvatskoj, iz kojeg će biti vidljivo koju vrstu brodogradnje poticati.

Nadalje, Državni ured za reviziju mišljenja je da je davanje državnih jamstava potrebno vezati za ciljeve i mjere utvrđene aktima strateškog planiranja te jamstva davati tražiteljima koji bi trebali pridonositi gospodarskom rastu i stabilnosti.

U Izvješčaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2021. godini, potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava iskazane su u iznosu od 48.221.377.749,00 kn. U odnosu na stanje iskazano koncem 2020., potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava veće su za 151.948.850,00 kn ili 0,3 %.

Protestirana jamstva koncem 2021. iznosila su 1.811.348.256,00 kn, a u odnosu na 2020. veća su za 227.793.296,00 kn ili 14,4 %.

Protestirana jamstva najvećim se dijelom odnose na jamstva dana trgovačkim društvima iz područja željezničkog prometa.

Za jamstva koja su protestirana postoji značajan rizik da korisnik kredita uz državno jamstvo neće biti u mogućnosti ispuniti svoje obveze po kreditu te će se one naplatiti iz sredstava državnog proračuna. Kako bi izbjegli navedeno, pojedini korisnici svoje obveze po kreditima podmiruju novim kreditima uz državno jamstvo, što predstavlja dodatni fiskalni rizik.

Nadalje, koncem 2021. iskazana su potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate u iznosu od 6.337.293.639,00 kn, a u odnosu na stanje iskazano koncem 2020., manja su za 43.969.492,00 kn ili 0,7 %. U 2021. naplaćena su potraživanja za protestirana i plaćena državna jamstva u ukupnom iznosu od 306.389.982,00 kn, i to preuzimanjem nefinancijske i financijske imovine te naplatom u novcu.

Iz navedenog je vidljivo da se iz prethodno potencijalnih obveza na temelju danih aktivnih jamstava, koja su protestirana i plaćena iz sredstava državnog proračuna, generiralo potraživanje za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate u iznosu od 6.337.293.639,00 kn, čija je naplata otežana i spora, jer se značajan dio potraživanja odnosi na potraživanja prijavljena u stečajne i predstečajne postupke, potraživanja koja se namiruju u ovršnom postupku te na potraživanja predložena Vladi RH za otpis. Potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate koja se odnose na trgovačka društva gotovo se u cijelosti odnose na potraživanja od trgovačkih društava iz područja željezničkog prometa u stopostotnom državnom vlasništvu, čija se naplata prethodnih godina realizirala povećanjem temeljnog kapitala trgovačkih društava pretvaranjem potraživanja s osnova preuzimanja duga temeljem danih jamstava.

S obzirom na njihovu visinu i subjekte kojima su jamstva davana, Državni ured za reviziju mišljenja je da potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava predstavljaju značajan fiskalni rizik za državni proračun u narednim godinama.

5.2. Ministarstvo prihvaća preporuku i mišljenja u vezi s državnim jamstvima.

Provedba naloga i preporuka

- 1.1. Državni ured za reviziju obavio je reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2020., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom za 2021. provjereno je je li Ministarstvo financija postupilo prema nalogima i preporukama danim u prošloj reviziji, u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka. Utvrđeno da je, od 56 naloga i preporuka danih u prošlim revizijama, 25 provedeno, 22 su u postupku provedbe, pet je djelomično provedeno, dok četiri nisu primjenjiva.

U tablici u nastavku navode se nalozi i preporuke iz prošlih revizija i njihov status.








Tablica broj 8











Provedba naloga i preporuka iz prošlih revizija






■ provedeno
 ■ u postupku provedbe
 ■ djelomično provedeno
 ■ nije primjenjivo

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.	Priprema i izvršavanje državnog proračuna	2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018. 2019. 2020.	Naloženo je donijeti uredbu o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu.	prosinac 2022.	u postupku provedbe ■
2.		2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018. 2019. 2020.	Naloženo je 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.	prosinac 2021.	nije primjenjivo ■
3.		2016. 2017. 2018. 2019. 2020.	Preporučeno je poduzeti aktivnosti za usklađenje postojeće, odnosno primijenjene organizacijske klasifikacije državnog proračuna i organizacijske klasifikacije koja je propisana Zakonom o proračunu.	prosinac 2021.	provedeno ■
4.		2017. 2018. 2019. 2020.	Preporučeno je, u cilju veće transparentnosti i otvorenosti državnog proračuna, u prijedlog državnog proračuna uključiti informacije o poreznim rashodima, odnosno procijenjenom iznosu izgubljenih prihoda za proračunsku godinu, uz obrazloženje osnovnih ciljeva pojedinog poreznog rashoda.	prosinac 2021.	provedeno ■
5.		2018. 2019. 2020.	Preporučeno je, 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.	prosinac 2021.	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
6.	Priprema i izvršavanje državnog proračuna	2018. 2019. 2020.	Preporučeno je poduzeti aktivnosti kako bi se normativno na jedinstven način uredile ovlasti čelnika proračunskih korisnika u vezi s raspolaganjem, odnosno otuđivanjem nefinancijske imovine.	prosinac 2021.	provedeno 
7.		2018. 2019. 2020.	Preporučeno je 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.	prosinac 2021.	provedeno 
8.		2019. 2020.	Preporučeno je da se, s obzirom na dodijeljeni izvor financiranja, namjena prihoda od konzularnih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništva utvrdi u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, odnosno namjenu utvrditi posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada RH.	siječanj 2022.	provedeno 
9.		2020.	Naloženo je postupke naknadne procjene učinaka propisa provoditi u propisanom roku.	prosinac 2021.	provedeno 
10.		2020.	Preporučeno je Zakonom o proračunu propisati načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova njegovih izvanproračunskih korisnika, kao i načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova njihovih izvanproračunskih korisnika.	prosinac 2021.	provedeno 
11.		2020.	Preporučeno je Pravilnikom o godišnjem i polugodišnjem izvještaju o izvršenju proračuna detaljno odrediti što podrazumijevaju načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
12.		2020.	Naloženo je namjenske primitke od zaduživanja raspoređivati u propisane izvore financiranja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama.	prosinac 2022.	u postupku provedbe 
13.		2020.	Preporučeno je analizirati opravdanost rasporeda određenih primitaka od zajmova kojima je ugovorom utvrđena namjena u izvor financiranja 11 – Opći prihodi i primici te u skladu s rezultatima analize, u slučaju potrebe, dopuniti odredbe Pravilnika o proračunskim klasifikacijama u vezi s raspoređivanjem primitaka od tih zajmova u izvore financiranja.	prosinac 2022.	u postupku provedbe 
14.		2020.	Naloženo je odrediti posebnu brojčanu oznaku skupine izvora financiranja u razredu 8 – Namjenski primici, u koju treba rasporediti namjenske primitke od povrata glavnica danih zajmova te u uputama i prilogima uputa za izradu prijedloga državnog proračuna tim namjenskim primicima dodijeliti odgovarajući novi izvor financiranja.	rujan 2021.	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.	Priprema i izvršavanje državnog proračuna	2020.	Preporučeno je, u cilju unaprjeđenja praćenja korištenja sredstava proračunske zalihe, propisati rokove u kojima primatelji trebaju utrošiti sredstva i dostaviti izvješće o utrošku sredstava, kao i rokove u kojima su primatelji dužni neutrošena i nenamjenski utrošena sredstva proračunske zalihe vratiti na račun državnog proračuna.	prosinac 2021.	provedeno 
16.		2020.	Preporučeno je Ministarstvu financija, pri sastavljanju državnog proračuna i kontroli financijskih planova proračunskih korisnika, voditi računa o tome da se financijskim planom Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama, financiranje rashoda i izdataka za društveno poticanu stanogradnju planira neutrošenim namjenskim primicima iz prijašnjih godina i ostvarenim u tekućoj godini, a u slučaju da ta sredstva nisu dostatna, planirati financiranje tih rashoda i izdataka općim prihodima i primicima državnog proračuna.	prosinac 2021.	provedeno 
17.		2020.	Preporučeno je Ministarstvu financija, pri sastavljanju državnog proračuna i kontroli financijskih planova proračunskih korisnika, voditi računa o tome da Ministarstvo hrvatskih branitelja planira sredstva za stambeno zbrinjavanje koje se provodi dodjelom jednokratnih financijskih potpora i stambenih kredita koje dijelom ne treba vratiti, prema ekonomskoj klasifikaciji na za to propisanim računima.	prosinac 2021.	provedeno 
18.		2020.	Preporučeno je, radi pravilnog raspoređivanja prihoda od prodaje nefinancijske imovine u odgovarajuće izvore financiranja i korištenja tih prihoda za propisane namjene, Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama jasnije propisati u koje se izvore financiranja i prema kojim kriterijima raspoređuju prihodi od prodaje nefinancijske imovine.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
19.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2018. 2019.	Naloženo je uskladiti odredbe Zakona o proračunu u vezi s primjenom računovodstvenih načela u proračunskom računovodstvu.	prosinac 2021.	provedeno 
20.		2018. 2019. 2020.	Preporučeno je, radi transparentnosti izvještavanja, propisati računovodstvena načela koja se primjenjuju pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
21.		2018. 2019. 2020.	Naloženo je 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.	prosinac 2021.	nije primjenjivo 

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
22.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2019. 2020.	Preporučeno je uputom koja uređuje način planiranja i izvršavanja državnog proračuna odrediti način planiranja i iskazivanja razlika zbog primjene valutne klauzule.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
23.		2020.	Preporučeno je odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu jasno propisati u kojoj se visini evidentiraju i iskazuju obveze za izdane trezorske zapise.	prosinac 2022.	u postupku provedbe 
24.		2020.	Preporučeno je, radi pravilne i dosljedne primjene propisa, jednakog postupanja te realnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima obveznika primjene proračunskog računovodstva, propisima o proračunskom računovodstvu urediti način evidentiranja plaća u naravi.	prosinac 2021.	djelomično provedeno 
25.		2020.	Preporučeno je, radi ujednačenog postupanja u vezi s evidentiranjem zaliha i vođenjem analitičkog knjigovodstva zaliha, propisima o proračunskom računovodstvu detaljnije propisati koje zalihe za obavljanje djelatnosti treba evidentirati u poslovnim knjigama u okviru kratkotrajne nefinancijske imovine i za njih voditi analitičko knjigovodstvo.	siječanj 2022.	djelomično provedeno 
26.		2020.	Preporučeno je propisati na koji se način u poslovnim knjigama evidentira smanjenje zaliha kratkotrajne imovine, na temelju koje dokumentacije te u kojim razdobljima.	siječanj 2022.	djelomično provedeno 
27.		2020.	Preporučeno je propisati da se u poslovnim knjigama obvezno evidentiraju potencijalne obveze koje na temelju zaključenih ugovora, uz ispunjenje određenih ugovornih uvjeta, u sljedećim razdobljima postaju stvarne obveze.	siječanj 2022.	u postupku provedbe 
28.		2020.	Preporučeno je u Računskom planu proračuna odrediti račun na kojem se navedene potencijalne obveze trebaju evidentirati.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
29.		2020.	Preporučeno je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati koja imovina podliježe revalorizaciji te kada treba obaviti revalorizaciju imovine i evidentirati je u poslovnim knjigama.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
30.		2020.	Preporučeno je propisima o proračunskom računovodstvu jasno propisati koji se poslovni događaji u vezi s financijskom imovinom trebaju evidentirati u poslovnim knjigama u okviru podskupine 915 Promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
31.		2020.	Preporučeno je, u cilju boljeg razumijevanja podataka, pojam izvorni plan koristiti za početni proračun, odnosno proračun koji je prvi put donesen za određenu godinu.	prosinac 2021.	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
32.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2020.	Preporučeno je propisati da izvještaj o izvršenju državnog proračuna, u okviru obrazloženja ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, sadrži i podatke o stanju novčanih sredstava na računima državnog proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna, početkom i koncem godine.	travanj 2022.	u postupku provedbe 
33.		2020.	Preporučeno je dopuniti propisani sadržaj obveznih bilješki uz bilancu na način da se sadržaj tih bilješki proširi podacima o vrijednosno značajnijoj imovini i obvezama iskazanim u bilanci te objašnjenjima o značajnijim promjenama u odnosu na prethodno razdoblje.	prosinac 2021.	provedeno 
34.		2020.	Preporučeno je propisati iskazuju li se u financijskim izvještajima, u okviru obveznih analitičkih podataka u bilanci, podaci o dospjelim i nedospjelim potraživanjima prema pojedinim kategorijama potraživanja u bruto ili netoiznosu, odnosno brutoiznosu umanjenom za ispravak vrijednosti.	siječanj 2022.	provedeno 
35.		2020.	Preporučeno je, radi ujednačenog postupanja proračunskih korisnika pri iskazivanju podataka o dospelosti potraživanja u financijskim izvještajima, propisati kakvim se potraživanjima u smislu dospelosti smatraju potraživanja proračunskih korisnika za sredstva uplaćena na račun nadležnog proračuna.	siječanj 2022.	provedeno 
36.		2020.	Naloženo je premije na izdane obveznice iskazivati u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna u skladu s Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.	prosinac 2022.	u postupku provedbe 
37.		2020.	Preporučeno je Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna odrediti način na koji se u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna iskazuju stečene kamate na obveznice.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
38.		2020.	Naloženo je rashode za naknade za primljene kredite i zajmove evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna na propisanim računima Računskog plana.	siječanj 2022.	provedeno 
39.		2020.	Naloženo je u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirati otplate glavnice kredita u skladu s odredbom Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	veljača 2022.	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
40.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2020.	Naloženo je obračunavati i evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna realizirane tečajne razlike koje proizlaze iz transakcija u vezi s otplatom zajmova međunarodnim financijskim institucijama.	prosinac 2022.	u postupku provedbe 
41.		2020.	Naloženo je realizirane pozitivne i negativne tečajne razlike proizašle iz transakcija povezanih s javnim dugom evidentirati te iskazivati u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna u netoiznosu po istovrsnim kategorijama, u skladu s Uputom.	prosinac 2022.	u postupku provedbe 
42.		2020.	Naloženo je dokumentaciju u vezi s povećanjem udjela u temeljnom kapitalu društva Croatia Airlines d.d. predati ministarstvu nadležnom za državnu imovinu kako bi ono te udjele evidentiralo u svojim poslovnim knjigama.	prosinac 2021.	provedeno 
43.		2020.	Naloženo je dokumentaciju u vezi sa stjecanjem državne imovine s osnove naplate potraživanja za isplaćena jamstva i dane kredite pravodobno dostavljati tijelima nadležnim za vođenje evidencija i upravljanje tom državnom imovinom, kako bi imovinu evidentirali u poslovnim knjigama za razdoblje u kojem je stečena.	prosinac 2021.	provedeno 
44.	Prihodi	2018. 2019. 2020.	Preporučeno je 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.	siječanj 2022.	djelomično provedeno 
45.		2020.	Naloženo je Ministarstvu financija, radi usklađenosti podataka o naplaćenim naknadama za koncesije evidentiranim u Registru koncesija i u Glavnoj knjizi državnog proračuna, redovito izvještavati davatelje koncesija – nadležna tijela lokalnih jedinica, o svim propuštenim radnjama i neispunjenju obveza u vezi s vođenjem Registra, odnosno upućivati ih na obvezu poduzimanja mjera za ispravan unos podataka o naplati naknada u Registar.	prosinac 2022.	provedeno 
46.		2020.	Preporučeno je redovito pribavljati izvještaje o praćenju izvršavanja obveza koje proizlaze iz ugovora o koncesiji s obilježjem javno-privatnog partnerstva, odnosno u razdobljima propisanim odredbama Zakona o koncesijama.	prosinac 2022.	provedeno 
47.	Račun financiranja	2018. 2019. 2020.	Preporučeno je pojam državni dug i obuhvat podataka o državnom dugu koji se navode u Strategiji upravljanja javnim dugom uskladiti s pojmom državni dug koji propisuju odredbe Zakona o proračunu.	prosinac 2021.	nije primjenjivo 
48.		2018. 2019. 2020.	Preporučeno je odredbama Zakona o proračunu propisati u kojim se iznimnim slučajevima proračunski korisnici mogu zaduživati i za koje namjene.	prosinac 2021.	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
49.	Račun financiranja	2019. 2020.	Preporučeno je u Strategiju upravljanja javnim dugom uključiti i pregled zaduživanja i dijela drugih subjekata koji utječu na visinu javnog duga, osim Ministarstva financija, s detaljnijim prikazom vrijednosno značajnijih zaduživanja.	prosinac 2021.	nije primjenjivo 
50.		2020.	Preporučeno je način planiranja i evidentiranja korištenja sredstava primljenih iz fondova EU kroz financijske instrumente urediti uputom.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
51.		2020.	Naloženo je pregled zaduživanja proračunskih korisnika državnog proračuna, u okviru izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, sastavljati u skladu s odredbom Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.	siječanj 2022.	djelomično provedeno 
52.	Državna jamstva	2018. 2019. 2020.	S obzirom na postojanje rizika za isplate sredstava iz državnog proračuna na temelju danih jamstava, preporučeno je područje dodjeljivanja državnih jamstava detaljno urediti posebnim propisom.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
53.		2018. 2019. 2020.	Preporučeno je propisati način vrednovanja elemenata koji utječu na prihvaćanje, odnosno odbijanje zahtjeva za davanje državnog jamstva.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
54.		2019. 2020.	Preporučeno je radi transparentnog, objektivnog i dosljednog prikaza potencijalnih obveza po danim jamstvima propisom urediti način iskazivanja potencijalnih obveza na temelju danih jamstava.	prosinac 2021.	u postupku provedbe 
55.		2020.	Naloženo je, na temelju podataka iz analitičkih evidencija o dužnicima po osnovi plaćanja provizije za dana državna jamstva, ustrojiti analitičku evidenciju potraživanja za provizije koja će sadržavati sve elemente propisane odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i ta potraživanja evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna.	veljača 2022.	provedeno 
56.	Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima	2017. 2018. 2019. 2020.	Preporučeno je propisati kriterije za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, u koje, između ostalog, 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.	prosinac 2021.	provedeno 

Obrazloženje danih naloga i preporuka koji su djelomično provedeni ili su u postupku provedbe, a rok za provedbu je prošao te koji nisu primjenjivi, daje se u nastavku.

- Nalozi i preporuke koji su djelomično provedeni ili su u postupku provedbe, a planiraju se provesti donošenjem provedbenih akata na temelju novog Zakona o proračunu, do konca lipnja 2022., odnose se na:
 - Pravilnik o godišnjem i polugodišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, kojim se planira:
 - detaljnije odrediti što podrazumijevaju načela koja se primjenjuju u postupku planiranja i izvršavanja proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika (redni broj 11.)
 - odrediti značenje pojma izvorni plan kao početni proračun koji je prvi put donesen za određenu godinu (redni broj 31.)
 - propisati obvezu iskazivanja podataka o stanju novčanih sredstava na računima državnog proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna, početkom i koncem godine u okviru obrazloženja ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao obveznog sadržaja godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna (redni broj 32.)
 - propisati sadržaj Izvještaja o korištenju sredstava fondova Europske unije i metodologiju za njegovo sastavljanje (redni broj 44.)
 - urediti način iskazivanja potencijalnih obveza na temelju danih jamstava. (redni broj 54.)
 - Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojim se planira:
 - urediti način evidentiranja plaća u naravi (redni broj 24.)
 - detaljnije propisati koje zalihe za obavljanje djelatnosti treba evidentirati u poslovnim knjigama u okviru kratkotrajne nefinancijske imovine i za njih voditi analitičko knjigovodstvo (redni broj 25.)
 - propisati način evidentiranja smanjenja zaliha kratkotrajne imovine u poslovnim knjigama, na temelju koje dokumentacije te u kojim razdobljima (redni broj 26.)
 - detaljnije urediti evidentiranje potencijalnih obveza koje na temelju zaključenih ugovora uz ispunjenje određenih ugovornih uvjeta u sljedećim razdobljima postaju stvarne obveze i odrediti račun na kojem se navedene obveze trebaju evidentirati (redni broj 27. i 28.)
 - detaljnije propisati koja imovina podliježe revalorizaciji te kada treba obaviti revalorizaciju imovine i evidentirati je u poslovnim knjigama (redni broj 29.)
 - detaljnije propisati koji se poslovni događaji u vezi s financijskom imovinom trebaju evidentirati u poslovnim knjigama u okviru podskupine 915 Promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza. (redni broj 30.)
 - Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, kojim se planira jasnije propisati u koje se izvore financiranja i prema kojim kriterijima raspoređuju prihodi od prodaje nefinancijske imovine. (redni broj 18.)
 - Pravilnik o načinu primjene modificiranog novčanog načela odnosno modificiranog obračunskog načela u postupku planiranja i izvršavanja proračuna i financijskog plana, kojim se planira provesti sljedeće preporuke:

- propisati računovodstvena načela koja se primjenjuju pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica, radi transparentnosti izvještavanja (redni broj 20.)
- urediti način planiranja i iskazivanja razlika zbog primjene valutne klauzule (redni broj 22.)
- odrediti način na koji se u godišnji izvještajima o izvršenju državnog proračuna iskazuju stečene kamate na obveznice. (redni broj 37.)
- Pravilnik o korištenju sredstava Europske unije, kojim će se utvrditi način planiranja, izvršavanja, evidentiranja i izvještavanja o sredstvima Europske unije, između ostalog, i planiranje i evidentiranje korištenja sredstava primljenih iz fondova EU kroz financijske instrumente. (redni broj 50.)
- Uredba o uvjetima, načinu i postupku odobrenja državnih jamstava, koja će:
 - detaljnije urediti područje dodjeljivanja državnih jamstava (redni broj 52.)
 - propisati način vrednovanja elemenata koji utječu na prihvaćanje ili odbijanje zahtjeva za davanje državnog jamstva. (redni broj 53.)
- Djelomično je proveden nalog da pregled zaduživanja proračunskih korisnika državnog proračuna, u okviru izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, sadrži elemente propisane odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Ministarstvo financija prikupilo je podatke od proračunskih korisnika državnog proračuna o vrsti zaduživanja i valuti u kojoj je ugovoreno zaduživanje, visini kamatne stope i roku dospjeća otplate duga, ali navedene podatke nije uključilo u Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala za 2021. (redni broj 51.)
- Nalozi i preporuke koji nisu primjenjivi:
 - Odredbama novog Zakona o proračunu, koji je u primjeni od 2022., nije propisana obveza donošenja uredbe o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija te pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa. (redni broj 2.)
 - U vezi s izvještavanjem o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, odredbama članka 110. novog Zakona o proračunu, koji je u primjeni od 2022., propisano je da Vlada RH svake godine najkasnije do 30. lipnja tekuće godine zaključkom usvaja smjernice upravljanja javnim dugom za sljedeće tri godine. Smjernicama upravljanja javnim dugom utvrđuju se načela ostvarenja utvrđenih planova financiranja te upravljanje financijskim obvezama duga središnjeg proračuna po instrumentima zaduživanja koji se izravno podmiruju iz državnog proračuna (obveznice, trezorski zapisi, krediti i zajmovi). Smjernice upravljanja javnim dugom sadrže prikaz kretanja i strukture javnog duga, trogodišnje projekcije i načela ostvarenja utvrđenih planova financiranja središnjeg proračuna te provedbene rizike i načela njihova ublažavanja.

U smjernicama upravljanja javnim dugom daje se pregled i ocjena ostvarenja ciljnih pokazatelja usvojenih smjernica upravljanja javnim dugom iz prethodne godine. Odredbama članaka 76. – 80. novog Zakona o proračunu predviđen je sadržaj polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna, a koji ne predviđa izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom ni izvještaj o provedbi smjernica upravljanja javnim dugom. (redni broj 21.)

- Odredbama novog Zakona o proračunu, koji je u primjeni od 2022., nije definiran pojam „državni dug” te nije propisana obveza donošenja strategije upravljanja javnim dugom, a posljednja Strategija upravljanja javnim dugom donesena je u 2019. (redni broj 47. i 49.)

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

POPIS TABLICA I GRAFIKONA

Tablica broj 1: Plan Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2021., s projekcijama proračuna za 2022. i 2023.	9
Tablica broj 2: Izvršenje Državnog proračuna za 2021.	13
Tablica broj 3: Prihodi Državnog proračuna za 2021.	14
Tablica broj 4: Rashodi Državnog proračuna za 2021.	20
Tablica broj 5: Račun financiranja za 2021.	27
Tablica broj 6: Podaci o planiranim i iskazanim pomoćima od međunarodnih organizacija, prema izvorima financiranja, odnosno fondovima i programima za 2021.	39
Tablica broj 7: Prihodi od naknada za koncesije državnog proračuna od 2019. do 2021.	41
Tablica broj 8: Provedba naloga i preporuka iz prošlih revizija	85
<hr/>	
Grafikon broj 1: Državni proračun te izmjene i dopune Državnog proračuna za 2021.	12
Grafikon broj 2: Prihodi Državnog proračuna za 2020. i 2021.	16
Grafikon broj 3: Povećanje prihoda Državnog proračuna za 2021. u odnosu na 2020.	17
Grafikon broj 4: Udjel pojedinih vrsta prihoda u ukupnim prihodima Državnog proračuna za 2021., prema ekonomskoj klasifikaciji	17
Grafikon broj 5: Udjel prihoda u ukupnim prihodima Državnog proračuna za 2021., prema izvorima financiranja	19
Grafikon broj 6: Rashodi Državnog proračuna za 2020. i 2021.	22
Grafikon broj 7: Povećanje/smanjenje rashoda Državnog proračuna za 2021. u odnosu na 2020.	22
Grafikon broj 8: Udjel rashoda u ukupnim rashodima Državnog proračuna za 2021., prema ekonomskoj klasifikaciji	23
Grafikon broj 9: Udjel rashoda u ukupnim rashodima Državnog proračuna za 2021., prema funkcijskoj klasifikaciji	24

Grafikon broj 10: Udjel rashoda u ukupnim rashodima Državnog proračuna za 2021., prema organizacijskoj klasifikaciji	24
Grafikon broj 11: Struktura zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija i EU-a u 2021.	29
Grafikon broj 12: Dug državnog proračuna od 2017. do 2021.	31
Grafikon broj 13: Dug državnog proračuna i aktivna jamstva od 2017. do 2021.	32
Grafikon broj 14: Državna jamstva od 2017. do 2021.	36
Grafikon broj 15: Transferi HZZO-u od 2015. do 2021.	69
Grafikon broj 16: Obveze zdravstvenih ustanova i HZZO-a od 2017. do 2021.	73