

**IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU
DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE
ZA 2009. GODINU**



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2009.

Zagreb, travanj 2010.

SADRŽAJ

stranica

I.	GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2009.	2
	Državni proračun za 2009.	2
	Izvršenje državnog proračuna za 2009.	5
II.	REVIZIJA ZA 2009.	12
	Ciljevi i područja revizije	12
	Metode i postupci revizije	12
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.	12
	Nalaz za 2009.	14
III.	MIŠLJENJE	29



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

Klasa: 041-01/09-01/597

Urbroj: 613-01-02-10-06

Zagreb, 29. travnja 2010.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2009.

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009.

Revizija je obavljena u razdoblju od 7. prosinca 2009. do 29. travnja 2010.

Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima (Narodne novine 93/94) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2009.

Obveza izrade godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna propisana je odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08). Navedenim Zakonom su definirani sadržaj, rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima, te objava u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Prema odredbi članka 108. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži:

- prikaz ukupnih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka 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 ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, te
- obrazloženje makroekonomskih pokazatelja.

Državni proračun za 2009.

Hrvatski sabor je u prosincu 2008. donio Državni proračun Republike Hrvatske za 2009. godinu. Također je donio Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu (Narodne novine 149/08, 44/09, 86/09, 95/09), te odluke o davanju suglasnosti na financijske planove izvanproračunskih korisnika za 2009. (Narodne novine 149/08, 44/09, 86/09, 95/09), i to za: Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatski fond za privatizaciju i Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost. Tijekom 2009. donesene su tri izmjene i dopune državnog proračuna. Svi navedeni dokumenti objavljeni su u službenom glasilu.

U tablici broj 1 daju se podaci iz Plana računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2009. (na temelju posljednjih izmjena i dopuna državnog proračuna, te nakon preraspodjela prema odlukama Vlade Republike Hrvatske i ministra financija).

Tablica broj 1

Plan računa prihoda i rashoda i računa financiranja za 2009.

u kn

Opis	Izvorni plan	Plan nakon izmjena i dopuna	Plan nakon preraspodjela
1	2	3	4
A. Račun prihoda i rashoda			
Prihodi poslovanja	124.241.740.214,00	110.871.510.886,00	110.871.510.886,00
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	394.513.186,00	338.548.610,00	338.548.610,00
Ukupno prihodi	124.636.253.400,00	111.210.059.496,00	111.210.059.496,00
Rashodi poslovanja	123.396.894.184,00	118.041.063.711,00	118.200.218.464,00
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.594.342.578,00	2.496.067.582,00	2.352.331.360,00
Ukupno rashodi	126.991.236.762,00	120.537.131.293,00	120.552.549.824,00
Razlika – manjak	-2.354.983.362,00	-9.327.071.797,00	-9.342.490.328,00
B. Račun financiranja			
Primici od financijske imovine i zaduživanja	13.183.276.127,00	20.471.289.684,00	20.471.289.684,00
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	10.828.292.765,00	11.144.217.887,00	11.128.799.356,00
Neto financiranje	2.354.983.362,00	9.327.071.797,00	9.342.490.328,00
C. Sveukupno proračunska sredstva			
Ukupno prihodi i primici	137.819.529.527,00	131.681.349.180,00	131.681.349.180,00
Ukupno rashodi i izdaci	137.819.529.527,00	131.681.349.180,00	131.681.349.180,00

Polazište za procjenu prihoda državnog proračuna za 2009. bilo je očekivano ostvarenje za 2008., uz procijenjenu dinamiku osnovnih makroekonomskih pokazatelja. Planirani prihodi poslovanja za 2009. u iznosu 124.241.740.214,00 kn u odnosu na planirane prihode poslovanja za 2008. u iznosu 118.051.097.081,00 kn (izmjene i dopune iz srpnja 2008.) veći su za 6.190.643.133,00 kn ili 5,2%.

Tijekom 2009. donesene su tri izmjene i dopune državnog proračuna, uz obrazloženje da su se posljedice svjetske ekonomske krize proširile i na Republiku Hrvatsku. Nepovoljna gospodarska kretanja, među ostalim, imala su za posljedicu i nižu razinu očekivanih proračunskih prihoda.

Na temelju ostvarenih prihoda u razdoblju prije donošenja prvih izmjena i dopuna državnog proračuna, te procjene osnovnih makroekonomskih pokazatelja, u travnju 2009. su donesene prve izmjene i dopune državnog proračuna za 2009. Izmjenama i dopunama državnog proračuna planirani prihodi poslovanja su smanjeni za 8.019.824.783,00 kn, prihodi od prodaje nefinancijske imovine 13.165.275,00 kn, sveukupno 8.032.990.058,00 kn. Rashodi poslovanja su smanjeni za 4.797.882.394,00 kn, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine za 615.078.107,00 kn, sveukupno 5.412.960.501,00 kn. Prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna neto financiranje (razlika primitaka i izdataka) je povećano za 2.620.029.557,00 kn i iznosi 4.975.012.919,00 kn.

S obzirom da je nastavljeno smanjenje ekonomskih aktivnosti u razdoblju iza donošenja prvih izmjena i dopuna državnog proračuna, te uz procjene o daljnjem padu bruto domaćeg proizvoda, uslijedile su druge izmjene i dopune državnog proračuna koje su donesene u srpnju 2009. Izmjenama i dopunama državnog proračuna planirani prihodi poslovanja u odnosu na važeći proračun (prve izmjene i dopune državnog proračuna) su smanjeni za 6.737.340.629,00 kn i iznose 109.484.574.802,00 kn.

Rashodi poslovanja su smanjeni za 388.435.550,00 kn, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 392.209.032,00 kn, sveukupno 780.644.582,00 kn.

Drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna neto financiranje (razlika primitaka i izdataka) je povećano za 5.999.495.348,00 kn i iznosi 10.974.508.267,00 kn.

Treće i posljednje izmjene i dopune državnog proračuna donesene su u kolovozu 2009. Preduvjet donošenja novih izmjena proračuna u cilju smanjenja deficita, odnosno povećanja prihodne strane proračuna, bio je donošenje niza novih zakonskih rješenja. Doneseni su sljedeći zakoni: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 87/09), Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Narodne novine 94/09), Zakon o izmjenama Zakona o posebnim porezima na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove (Narodne novine 94/09), Zakon o naknadi za pružanje usluga u pokretnim elektroničkim komunikacijskim mrežama (Narodne novine 94/09), Zakon o dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Narodne novine 94/09) i drugi. Trećim izmjenama i dopunama državnog proračuna ukupni prihodi su planirani u iznosu 111.210.059.496,00 kn, što je u odnosu na druge izmjene i dopune proračuna (srpanj 2009.) više za 1.386.936.084,00 kn, a u odnosu na izvorni proračun je manje za 13.426.193.904,00 kn, ili 10,8%. Ukupni rashodi su planirani u iznosu 120.537.131.293,00 kn, što je za 260.500.386,00 kn manje od planiranih drugim izmjenama i dopunama proračuna, a u odnosu na izvorni proračun manje za 6.454.105.469,00 kn, ili 5,1%.

Ukupni prihodi planirani trećim izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2009. manji su za 7.198.440.585,00 kn (6,1%) od planiranih prihoda za 2008., kada su iznosili 118.408.500.081,00 kn. Ukupni rashodi su manji za 677.307.070,00 kn (0,6%) od planiranih rashoda za 2008., kada su iznosili 121.214.438.363,00 kn. Trećim izmjenama i dopunama državnog proračuna neto financiranje (razlika primitaka i izdataka) je iznosilo 9.327.071.797,00 kn.

Nakon posljednjih izmjena i dopuna državnog proračuna, donesene su i objavljene tri preraspodjele prema odlukama Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada), pri čemu je ukupno preraspodijeljeno 2.990.539.685,00 kn.

Prema odredbama članka 7. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, Vlada na prijedlog Ministarstva financija donosi odluku o preraspodjeli sredstava za rashode poslovanja, nabavu nefinancijske imovine, izdatke za dane zajmove i izdatke za dionice i udjele u glavnici, u okviru proračunom planiranih sredstava za navedene rashode i izdatke. Vlada izvještava Hrvatski sabor u roku 15 dana od dana donošenja odluke. Vlada je izvještavala Hrvatski sabor u propisanim rokovima.

Osim preraspodjela po odlukama Vlade, tijekom 2009. preraspodijeljena su i sredstva na proračunskim stavkama prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu 20.848.502,00 kn. Preraspodjele su obavljene na temelju odredbe članka 46. stavak 2. Zakona o proračunu, odnosno do 5,0% rashoda i izdataka na proračunskim stavkama koje se umanjuju.

Izvršenje državnog proračuna

a) Račun prihoda i rashoda

Tablica broj 2

Prihodi državnog proračuna za 2009.

u kn

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
1	2	3	4	5
I.	Prihodi poslovanja	110.871.510.886,00	110.257.946.737,68	99,4
1.	Prihodi od poreza	60.346.778.841,00	60.594.565.279,88	100,4
1.1.	Porez na dohodak	1.555.815.144,00	1.399.410.791,75	89,9
1.2.	Porez na dobit	9.550.173.013,00	9.439.857.955,59	98,8
1.3.	Porezi na imovinu	596.426.393,00	532.296.920,72	89,2
1.4.	Porezi na robu i usluge	46.104.732.154,00	46.444.427.009,69	100,7
1.4.1.	Porez na dodanu vrijednost	36.818.812.380,00	37.050.353.546,57	100,6
1.4.2.	Porez na promet	142.218.965,00	123.479.326,83	86,8
1.4.3.	Trošarine	7.978.069.488,00	8.205.060.508,20	102,8
1.4.4.	Porez i naknade od igara na sreću i zabavnih igara	634.218.266,00	532.833.762,06	84,0
1.4.5.	Ostali porezi na robu i usluge	531.413.055,00	532.699.866,03	100,2
1.5.	Carine i carinske pristojbe	1.784.632.137,00	1.721.163.808,52	96,4
1.6.	Ostali prihodi od poreza koje plaćaju fizičke osobe	755.000.000,00	1.057.408.793,61	140,1
2.	Doprinosi (socijalni)	40.771.077.581,00	39.994.738.956,17	98,1
2.1.	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	18.711.035.098,00	18.287.811.222,12	97,7
2.2.	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	20.156.472.498,00	19.838.374.844,11	98,4
2.3.	Doprinosi za zapošljavanje	1.903.569.985,00	1.868.552.889,94	98,2
3.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i iz proračuna	1.043.058.393,00	675.330.832,10	64,7
4.	Prihodi od imovine	5.099.504.444,00	5.308.035.994,75	104,1
4.1.	Od kamata, tečajnih razlika i drugih prihoda	171.310.218,00	169.722.547,93	99,1
4.2.	Od dividendi	89.899.415,00	106.624.478,33	118,6
4.3.	Od dobiti trg. društava, banaka i financ. institucija	1.342.495.215,00	1.342.416.792,97	100,0
4.4.	Ostali prihodi od financijske imovine	557.000,00	85.235,83	15,3
4.5.	Naknade za koncesije	532.057.181,00	626.337.441,19	117,7
4.6.	Od zakupa i iznajmljivanja imovine	80.189.784,00	78.802.467,48	98,3
4.7.	Ostali prihodi od nefinancijske imovine	196.501.484,00	190.197.260,30	96,8
4.8.	Naknade za ceste	2.686.494.147,00	2.793.849.770,72	104,0
5.	Prihodi od administr. pristojbi i posebnim propisima	3.032.829.303,00	3.097.590.495,51	102,1
5.1.	Administrativne (upravne) pristojbe	588.407.947,00	630.167.385,57	107,1
5.2.	Prihodi po posebnim propisima	2.444.421.356,00	2.467.423.109,94	100,9
6.	Drugi prihodi	578.262.324,00	587.685.179,27	101,6
6.1.	Prihodi od vlastite djelatnosti prorač. korisnika	67.193.082,00	56.359.223,55	83,9
6.2.	Kazne	499.325.242,00	515.461.271,12	103,2
6.3.	Donacije od pravnih i fiz. osoba izvan javne države	11.744.000,00	15.864.684,60	135,1
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	338.548.610,00	304.005.062,19	89,8
7.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	50.944.786,00	38.392.341,69	75,4
8.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	284.909.988,00	257.881.034,71	90,5
9.	Prihodi od proizvedene kratkotrajne imovine	2.693.836,00	7.731.685,79	287,0
	Ukupno (I.+II.)	111.210.059.496,00	110.561.951.799,87	99,4

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su ostvareni u iznosu 60.594.565.279,88 kn i čine 54,8% ukupnih prihoda proračuna u 2009. U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji je udjel poreza na dodanu vrijednost (61,1%), zatim slijede porez na dobit (15,6%) i trošarine (13,5%), dok svi drugi porezi (porez na dohodak, porez na imovinu, porez na promet, porez i naknade od igara na sreću i zabavnih igara, carine te drugi porezi) čine 9,8% prihoda od poreza.

Drugi po vrijednosnoj značajnosti prihodi državnog proračuna su prihodi od doprinosa. Za 2009. ostvareni su u iznosu 39.994.738.956,17 kn i čine 36,2% ukupnih prihoda proračuna. Doprinosi za mirovinsko osiguranje ostvareni su u iznosu 19.838.374.844,11 kn. Doprinosi za zdravstveno osiguranje ostvareni su u iznosu 18.287.811.222,12 kn, a odnose se na doprinose za zdravstveno osiguranje u iznosu 17.712.149.767,26 kn i doprinose za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu u iznosu 575.661.454,86 kn. Doprinosi za zapošljavanje ostvareni su u iznosu 1.868.552.889,94 kn, a odnose se na doprinose za zapošljavanje na plaće zaposlenika u iznosu 1.771.945.479,55 kn, za zapošljavanje osoba s invaliditetom u iznosu 96.532.036,82 kn, te doprinose za zapošljavanje na plaće po sudskim presudama u iznosu 75.373,57 kn.

Prihodi od poreza i doprinosi zajedno čine 91,0% ukupnih prihoda proračuna za 2009. Svi drugi prihodi čine 9,0% državnog proračuna, od kojih su vrijednosno značajniji prihodi ostvareni od naknade u cijeni goriva u iznosu 2.793.849.770,72 kn, te prihodi po posebnim propisima u iznosu 2.467.423.109,94 kn.

Prihodi od naknade u cijeni goriva odnose se na naknadu za financiranje građenja i održavanja javnih cesta koja je uračunana u cijenu naftnih derivata. Navedena naknada je kao izvor financiranja javnih cesta propisana odredbama Zakona o javnim cestama (Narodne novine 180/04, 138/06, 146/08, 38/09, 124/09, 153/09), a plaćaju je proizvođači i uvoznici naftnih derivata te nadležno tijelo državne uprave za robne zalihe za: motorne benzine, olovne i bezolovne, neovisno o oktanskoj vrijednosti i komercijalnom nazivu, dizelska goriva, neovisno o oktanskoj vrijednosti i komercijalnom nazivu. Plaća se u iznosu 1,20 kn po litri isporučenih i uvezenih naftnih derivata. Naknada je prihod državnog proračuna koji se prenosi na račune društava Hrvatske ceste d.o.o. i Hrvatske autoceste d.o.o., svakom u iznosu 0,60 kn po litri naftnih derivata.

Vrijednosno značajniji prihodi po posebnim propisima odnose se na prihode od sudjelovanja u pokriću dijela troškova zdravstvene zaštite - participacija (533.435.620,66 kn), premije dopunskog zdravstvenog osiguranja (497.763.779,31 kn), povrat neiskorištenih sredstava iz prethodnih godina (177.491.415,64 kn), te prihode od obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti (125.791.416,84 kn).

Prihodi od poreza i doprinosa ostvareni su u okviru planiranih. Kod određenih drugih prihoda (prihodi od dividendi, naknade za koncesije, donacije, prihodi od vlastite djelatnosti proračunskih korisnika, te prihodi od prodaje nefinancijske imovine) ostvarena su značajnija odstupanja od plana (više od 10,0%), ali s obzirom na njihov relativno mali udjel u ukupnim prihodima proračuna, nemaju značajan utjecaj na odstupanje ukupno ostvarenih prihoda od planiranih.

Tablica broj 3

Rashodi državnog proračuna za 2009.

u kn

Redni broj	Rashodi	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
1	2	3	4	5
I.	Rashodi poslovanja	118.200.218.464,00	117.923.991.688,58	99,8
1.	Rashodi za zaposlene	22.572.457.218,00	22.510.492.997,70	99,7
1.1.	Plaće	18.090.082.325,00	18.050.864.143,86	99,8
1.2.	Ostali rashodi za zaposlene	914.642.796,00	898.852.668,56	98,3
1.3.	Doprinosi na plaće	3.567.732.097,00	3.560.776.185,28	99,8
2.	Materijalni rashodi	8.326.634.818,00	8.018.255.830,64	96,3
2.1.	Naknade troškova zaposlenima	1.377.287.616,00	1.341.565.455,19	97,4
2.2.	Rashodi za materijal i energiju	1.797.123.939,00	1.752.077.896,16	97,5
2.3.	Rashodi za usluge	4.758.466.204,00	4.522.544.802,39	95,0
2.4.	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	393.757.059,00	402.067.676,90	102,1
3.	Financijski rashodi	5.268.883.678,00	5.788.119.755,52	109,9
3.1.	Kamate za izdane vrijednosne papire	3.542.618.313,00	3.851.108.663,08	108,7
3.2.	Kamate za primljene zajmove	1.180.163.470,00	1.374.065.776,00	116,4
3.3.	Ostali financijski rashodi	546.101.895,00	562.945.316,44	103,1
4.	Subvencije	6.786.069.407,00	6.710.032.870,05	98,9
4.1.	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	2.189.516.766,00	2.196.411.823,95	100,3
4.2.	Subvencije trgovačkim društvima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima izvan javnog sektora	4.596.552.641,00	4.513.621.046,10	98,2
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	5.174.755.340,00	5.431.865.088,26	105,0
5.1.	Pomoći inozemnim vladama	78.307.441,00	78.183.895,53	99,8
5.2.	Pomoći međunarodnim organizacijama	6.491.660,00	6.309.522,19	97,2
5.3.	Pomoći unutar opće države	5.089.956.239,00	5.347.371.670,54	105,1
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	64.523.272.551,00	63.999.141.591,60	99,2
6.1.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	49.107.045.886,00	48.599.138.883,92	99,0
6.2.	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	15.416.226.665,00	15.400.002.707,68	99,9
7.	Ostali rashodi	5.548.145.452,00	5.466.083.554,81	98,5
7.1.	Tekuće donacije	1.541.076.291,00	1.554.503.635,46	100,9
7.2.	Kapitalne donacije	799.248.947,00	804.660.406,84	100,7
7.3.	Kazne, penali i naknade štete	247.983.048,00	240.203.894,82	96,9
7.4.	Izvanredni rashodi	311.583.710,00	226.408.545,67	72,7
7.5.	Kapitalne pomoći	2.648.253.456,00	2.640.307.072,02	99,7
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	2.352.331.360,00	2.267.406.262,63	96,4
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	123.645.273,00	117.732.514,31	95,2
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	2.024.401.024,00	1.907.381.917,71	94,2
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	4.434.000,00	8.929.240,72	201,4
11.	Strateške zalihe	2.000.000,00	43.143.443,16	2.157,2
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	197.851.063,00	190.219.146,73	96,1
Ukupno (I.+II.)		120.552.549.824,00	120.191.397.951,21	99,7

U strukturi izvršenih rashoda, vrijednosno najznačajniji su rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su izvršeni u iznosu 63.999.141.591,60 kn i čine 53,2% ukupno izvršenih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 18,7%, materijalni rashodi 6,7%, a svi drugi rashodi (za nabavu nefinancijske imovine, subvencije, pomoći i donacije, te financijski rashodi i ostali rashodi) 21,4% ukupno izvršenih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno najznačajniji su rashodi za mirovine i mirovinska primanja i naknade u sustavu zdravstva i socijalne skrbi. Mirovine i mirovinska primanja isplaćivana su korisnicima na temelju prava koja su utvrđena propisima o mirovinskom osiguranju, te posebnim propisima, u iznosu 34.384.936.772,80 kn. Naknade za zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, evidentirane u okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO), iznose 21.434.950.008,39 kn.

U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge koji su izvršeni u iznosu 4.522.544.802,39 kn i čine 56,4% materijalnih rashoda. U strukturi rashoda za usluge, najviši udjel imaju intelektualne i osobne usluge 24,7%, usluge telefona, pošte i prijevoza 14,0%, računalne usluge 10,7% te usluge zakupnine i najamnine 10,4%.

Rashodi za subvencije izvršeni su u iznosu 6.710.032.870,05 kn. Od ukupnih rashoda za subvencije, putem Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja isplaćeno je 3.513.902.151,29 kn (52,4% ukupnih rashoda za subvencije), od čega se za poticanje poljoprivredne proizvodnje i intervencije na tržištu odnosi 2.570.851.238,43 kn. Za održavanje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa isplaćeno je 1.168.900.000,00 kn, poticanje redovitih pomorskih putničkih i brzobrodskih linija 387.000.000,00 kn, poticanje željezničkog putničkog prijevoza 370.000.000,00 kn, subvencije brodogradilištima 283.100.000,00 kn, za program povlaštenog financiranja po kreditnim programima Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) 260.000.000,00 kn, očuvanje prometne povezanosti regija - domaći linijski zračni prijevoz 94.692.640,00 kn, restrukturiranje i razvoj pojedinih grana industrije 79.999.999,00 kn, te za zbrinjavanje viška zaposlenih 67.000.000,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države izvršeni su u iznosu 5.431.865.088,26 kn. Vrijednosno značajniji rashodi odnose se na dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.447.175.725,70 kn, sredstva doznačena društvu Hrvatske ceste d.o.o. za financiranje građenja i održavanja javnih cesta (u skladu s odredbama Zakona o javnim cestama) u iznosu 1.392.621.883,82 kn, kapitalne pomoći za program integralnog razvoja lokalne zajednice-EIB 318.055.944,57 kn, tekuće pomoći područjima od posebnog državnog interesa 301.684.563,97 kn, tekuće pomoći za prijevoz učenika u javnom međumjesnom prijevozu 208.999.812,48 kn, te kapitalne pomoći unutar opće države za Klinički bolnički centar Zagreb u iznosu 125.000.000,00 kn.

Financijski rashodi koji su izvršeni u iznosu 5.788.119.755,52 kn, odnose se na kamate za izdane vrijednosne papire u iznosu 3.851.108.663,08 kn, kamate za primljene zajmove u iznosu 1.374.065.776,00 kn, te druge financijske rashode u iznosu 562.945.316,44 kn.

U ostalim rashodima vrijednosno su najznačajnije kapitalne pomoći u iznosu 2.640.307.072,02 kn, tekuće i kapitalne donacije u iznosu 2.359.164.042,30 kn.

Kapitalne pomoći u iznosu 2.359.822.137,61 kn (89,4% ukupnih kapitalnih pomoći) dane su putem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. Značajnije prema vrijednosti su kapitalne pomoći namijenjene financiranju građenja i održavanja javnih cesta (doznačeno društvu Hrvatske autoceste d.o.o. u skladu s odredbama Zakona o javnim cestama) u iznosu 1.392.621.883,80 kn, za osuvremenjivanje i izgradnju željezničke infrastrukture 446.893.400,00 kn, modernizaciju željezničkih vozila 228.500.000,00 kn, obnovu željezničke pruge Vinkovci-Tovarnik-državna granica–ISPA 2005 u iznosu 142.750.721,21 kn, te za kapitalna ulaganja u autoceste po koncesijskom ugovoru 93.000.000,00 kn.

Rashodi za kapitalne donacije izvršeni su putem više ministarstava. Vrijednosno značajnije su doznačene putem Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva u iznosu 322.490.273,55 kn, Ministarstva kulture 286.858.513,50 kn i Ministarstva mora, prometa i infrastrukture 154.709.010,07 kn. Prema namjeni, vrijednosno značajnije kapitalne donacije dane su za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi u iznosu 143.726.585,00 kn, obnovu u ratu oštećenih stambenih jedinica 123.070.632,00 kn, zaštitu i očuvanje kulturnih dobara 104.717.547,42 kn, izgradnju, održavanje i opremanje ustanova kulture 55.996.695,86 kn, te obnovu i razvoj Vukovara 41.000.000,00 kn.

Vrijednosno značajnije tekuće donacije dane su putem Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa u iznosu 493.378.372,45 kn, Ministarstva financija 326.814.023,78 kn, Ministarstva kulture 174.274.732,13 kn i Ministarstva turizma 112.281.000,00 kn. Prema namjeni, vrijednosno značajnije tekuće donacije dane su na temelju međunarodnog sporazuma u iznosu 250.999.999,98 kn, za turističku promidžbu Republike Hrvatske 105.520.000,00 kn, poticanje programa javnih potreba - šport 102.682.910,64 kn, smještaj i prehranu studenata 102.350.000,00 kn, programe poboljšanja studentskog standarda 71.000.000,00 kn, potpore političkim strankama 57.887.652,78 kn, te za kinematografiju 34.500.000,00 kn.

U rashodima za nabavu nefinancijske imovine, vrijednosno značajniji rashodi su izvršeni za nabavu poslovnih objekata u iznosu 632.596.295,66 kn, uredske opreme i namještaja 268.875.555,08 kn, stambenih objekata 253.084.630,51 kn, za dodatna ulaganja na građevinskim objektima 169.840.666,75 kn, opremu za održavanje i zaštitu 166.077.605,84 kn, te prijevozna sredstva u zračnom prometu u iznosu 147.131.391,52 kn.

b) Račun financiranja

Tablica broj 4

Račun financiranja za 2009.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno	%ostvarenja/ izvršenja
1	2	3	4	5
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	20.471.289.684,00	26.590.185.459,68	129,9
1.1.	Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	409.684.142,00	142.181.370,59	34,7
1.2.	Primici od prodaje vrijednosnih papira	9.648.587.279,00	17.984.969.299,58	186,4
1.3.	Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	0,00	8.378.310,28	-
1.4.	Primici od primljenih zajmova	10.413.018.263,00	8.454.656.479,23	81,2
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	11.128.799.356,00	12.832.939.601,59	115,3
2.1.	Izdaci za dane zajmove	917.513.627,00	2.460.385.456,01	268,2
2.2.	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	388.749.000,00	387.918.354,73	99,8
2.3.	Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova	4.597.195.720,00	4.656.179.117,72	101,3
2.4.	Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	5.225.341.009,00	5.328.456.673,13	102,0
3.	Promjena u stanju depozita	-	4.127.799.706,75	-
4.	Neto financiranje	9.342.490.328,00	9.629.446.151,34	103,1

U ukupnim primicima, vrijednosno najznačajniji su primici od prodaje vrijednosnih papira u iznosu 17.984.969.299,58 kn, koji čine 67,6% ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja. Odnose se na neto primitke od izdanih trezorskih zapisa (kratkoročno zaduživanje) u iznosu 5.129.331.799,57 kn i primitke od izdanih obveznica na inozemnom tržištu kapitala u iznosu 12.855.637.500,01 kn. Obveznice su izdane u lipnju 2009. u iznosu 750.000.000 EUR (dospijeće glavnice 5. siječnja 2015.), te u studenome 2009. u iznosu 1.500.000.000 USD (dospijeće glavnice 5. studenoga 2019.).

Primici od zajmova u iznosu 8.454.656.479,23 kn čine 31,8% ukupnih primitaka. Vrijednosno najznačajniji primitak u iznosu 5.571.566.100,00 kn odnosi se na 750.000.000 EUR zaduženja Republike Hrvatske deviznim kreditom sindiciranim kod tuzemnih banaka. Dospijeće kredita je 30. rujna 2010.

U ukupnim izdacima, vrijednosno najznačajniji su izdaci za otplatu glavnice izdanih vrijednosnih papira u iznosu 5.328.456.673,13 kn, koji čine 41,5% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova. Odnose se na otplatu glavnice za obveznice izdane u inozemstvu u iznosu 5.054.565.000,00 kn i u zemlji u iznosu 273.891.673,13 kn.

Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova u iznosu 4.656.179.117,72 kn čine 36,3% ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova. Vrijednosno najznačajniji su izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova od banaka i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 3.071.808.728,42 kn i izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova drugih razina vlasti, inozemnih vlada i međunarodnih financijskih organizacija u iznosu 1.250.681.220,16 kn.

Izdaci za dane zajmove u iznosu 2.460.385.456,01 kn sudjeluju s 19,2% u ukupnim izdacima za financijsku imovinu i otplatu zajmova. Vrijednosno najznačajniji su izdaci za dane zajmove trgovačkim društvima u javnom sektoru u iznosu 2.114.451.806,62 kn, od čega se na isplate po jamstvima odnosi 2.113.232.127,99 kn.

U izdacima za dionice i udjele u glavnici u iznosu 387.918.354,73 kn, vrijednosno najznačajniji izdaci koji su izvršeni u iznosu 220.000.000,00 kn, odnose se na kreditiranje kroz osnivački kapital HBOR-a poticanje izvoza, infrastrukture i gospodarskih djelatnosti, te malog i srednjeg poduzetništva.

II. REVIZIJA ZA 2009.

Revizijom je obuhvaćen Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj).

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su:

- provjeriti funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola u planiranju i izvršavanju državnog proračuna,
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna,
- provjeriti usklađenost postupaka pripreme i izrade prijedloga proračuna s propisima,
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka u skladu s planiranim,
- provjeriti zaduživanje i davanje jamstava, te
- odobravanje sredstava iz proračunske zalihe.

Područja revizije su definirana u skladu s ciljevima revizije.

Metode i postupci revizije

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

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

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju Državnog proračuna za 2008.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Ministarstvu financija je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Revizijom za 2008. su dani sljedeći nalozi i preporuke:

S obzirom da Glavna knjiga državnog proračuna ne sadrži potpune podatke o imovini i obvezama, naloženo je evidentirati sveukupne podatke o imovini i obvezama. U suradnji s drugim državnim tijelima potrebno je uspostaviti jedinstvenu evidenciju društava u kojima Republika Hrvatska ima udjele i dionice, radi evidentiranja u poslovnim knjigama. Na temelju tako uspostavljene evidencije potrebno je prikupiti odluke skupština o raspodjeli dobiti radi praćenja pravodobnog i potpunog podmirenja obveza prema državnom proračunu. Predloženo je osigurati organizacijske i administrativne pretpostavke za uspostavu učinkovitog i djelotvornog sustava evidentiranja potraživanja i obveza državnog proračuna na temelju prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Naknadu za vođenje poslova u vezi prodaje stanova potrebno je ugovoriti ili obavljanje poslova organizirati na drugi način. Nadalje, naloženo je poduzimanje potrebnih mjera u cilju povrata neutrošenih sredstava u državni proračun, odnosno više ostvarenih sredstava od minimalnog standarda propisanog za financiranje decentraliziranih funkcija. Predloženo je, s obzirom da se s računa državnog proračuna isplaćuju značajna sredstva na temelju sudskih rješenja o ovrhama, poduzeti radnje u cilju provedbe plana aktivnosti radi uspostave učinkovitog sustava planiranja, izvršavanja i evidentiranja sredstava za isplate po ovrhama. U računu financiranja potrebno je evidentirati sveukupne primitke po zajmovima u cilju objektivnog i istinitog informiranja o iznosima zaduživanja (primicima). Predloženo je poduzeti mjere naplate potraživanja proračunskih sredstava isplaćenih na temelju danih državnih jamstava. S obzirom da su uz dana državna jamstva pribavljeni potrebni instrumenti osiguranja i da proračunski propisi omogućuju primjenu odgovarajućih rješenja u pogledu naplate potraživanja, potrebno je, u svakom pojedinom slučaju primijeniti ona rješenja koja neće otežati gospodarski položaj dužnika, odnosno realnu mogućnost naplate cjelokupnog duga. Potrebno je poduzeti radnje radi naplate potraživanja za sredstva isplaćena iz državnog proračuna na temelju izdanih jamstava za društvo Croatia Airlines d.d. ili predložiti Vladi donošenje odluke o povećanju dioničkog kapitala navedenog društva u korist Republike Hrvatske.

Revizijom za 2009. je utvrđeno prema kojem nalogu je postupljeno, a koji su u postupku izvršenja.

Nalog prema kojem je postupljeno:

- Vežano na ukazanu nužnost praćenja pravodobne i potpune uplate prihoda od dobiti i dividende u državni proračun od društava u kojima država ima udjele i dionice, Uprava za gospodarstvo Ministarstva financija prikuplja pojedinačne odluke skupština društava o rasporedu dobiti, odnosno pokriću gubitka, te ih dostavlja nadležnom odjelu u Državnoj riznici radi praćenja ažurnosti i potpunosti podmirenja obveza.

U postupku izvršenja su sljedeći nalozi i preporuke:

- U tijeku je provedba Projekta povezivanja SAP sustava Državne riznice s područnim riznicama proračunskih korisnika (PHARE 2006) i Projekta povezivanja evidencijskog sustava javnog duga u Ministarstvu financija sa SAP sustavom Državne riznice, koji trebaju ostvariti pretpostavke za evidentiranje sveukupne imovine i obveza u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

- Na prijedlog da se osiguraju organizacijske i administrativne pretpostavke za uspostavu učinkovitog i djelotvornog sustava vezano za evidencije o potraživanjima i obvezama državnog proračuna na temelju prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, Ministarstvo financija je pokrenulo određene aktivnosti u cilju preuzimanja podataka od poslovne banke.
- Ministarstvo financija je ponovilo zahtjeve kojim se traži povrat sredstava od pojedinih županija i gradova za decentralizirane funkcije na račun državnog proračuna. Unatoč ponovljenim zahtjevima, pojedine županije nisu izvršile povrat sredstava.
- Ministarstvo je pokrenulo određene aktivnosti vezano uz evidentiranje potpunih podataka o zaduživanju.
- Radi rješavanja pitanja neprepoznatih proračunskih korisnika kod provedbe ovršnih rješenja na teret državnog proračuna, Ministarstvo financija je tijekom 2009. donijelo Plan aktivnosti.
- Ministarstvo financija upućuje opomene dužnicima za isplaćena sredstva po danim jamstvima. Značajniji učinci naplate očekuju se po donošenju Uredbe Vlade Republike Hrvatske o kriterijima, mjerilima i postupcima za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te otpis potraživanja.
- Mjere u cilju naplate potraživanja za sredstva isplaćena iz državnog proračuna na temelju jamstva izdanog za društvo Croatia Airlines d.d., ili da se navedeni iznos upiše kao povećanje dioničkog kapitala društva u korist Republike Hrvatske, tijekom 2009. nisu realizirane.

Nalaz za 2009.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: računovodstvo državnog proračuna, priprema i izrada prijedloga proračuna, ostvarenje prihoda i izvršenje rashoda, račun financiranja i državna jamstava, te proračunska zaliha.

1. Računovodstvo državnog proračuna

1.1. Računovodstvo državnog proračuna i proračunskih korisnika određeno je Zakonom o proračunu i većim brojem provedbenih propisa.

Učinkovito upravljanje i nadzor nad javnim financijama podrazumijeva primjenu obračunskog koncepta u financijskom izvještavanju, što je određeno i propisima proračunskog računovodstva. Sustav proračunskog računovodstva temelji se na modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, što među ostalim, znači priznavanje prihoda u izvještajnom razdoblju prema kriteriju raspoloživosti i mjerljivosti, te priznavanje rashoda prema nastanku poslovnih događaja, neovisno o plaćanju. Dosljedna i potpuna primjena navedenog načela jednim dijelom je ograničena primjenom programskog rješenja računovodstveno informacijskog sustava Državne riznice (dalje u tekstu: SAP sustav Državne riznice). SAP sustav Državne riznice evidentira poslovne događaje isključivo transakcijski (načelo novčanog tijeka). Zbog navedenog programskog rješenja Glavna knjiga državnog proračuna ne sadrži podatke o imovini i dijelu obveza.

Proračunski korisnici u pravilu koriste dva odvojena računovodstveno informacijska sustava. U jedan, koji podržava modificirano načelo evidentiranja poslovnih događaja, unose se obveze i rashodi u trenutku nastanka, a u drugi, koji je povezan sa SAP sustavom Državne riznice, unose se zahtjevi za podmirenjem obveza. Nakon plaćanja, SAP sustav Državne riznice evidentira rashode na odgovarajućim proračunskim pozicijama. Podaci o vrsti, strukturi i iznosu obveza proračunskih korisnika evidentirani su u njihovim glavnim knjigama i financijskim izvještajima.

Podaci o imovini u državnom vlasništvu evidentiraju se u bilančnim, izvanbilančnim i analitičkim evidencijama nadležnih proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Za potrebe unosa podataka o stanju državne imovine u Glavnu knjigu državnog proračuna, odnosno financijske izvještaje, Ministarstvo financija je pokrenulo određene aktivnosti. Prema odredbi članka 106. Zakona o proračunu, za potrebe izrade financijskih izvještaja, središnje tijelo državne uprave za upravljanje državnom imovinom izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija do 15. veljače tekuće proračunske godine popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se podnosi popis. Prema obrazloženju Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, podaci o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske nisu cjeloviti, stoga se ne mogu unijeti u bilancu države, odnosno financijske izvještaje državnog proračuna Republike Hrvatske.

U tijeku je provedba Projekta integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima (PHARE 2006). Cilj Projekta je integracija informacijskih sustava za upravljanje financijama odabrana tri pilot ministarstva sa SAP sustavom Državne riznice. Spomenuti Projekt je početna faza realizacije sveukupnog plana integracije sustava za upravljanje financijama Državne riznice i sustava područnih riznica. Nastavak procesa integracije informacijskih sustava područnih riznica sa SAP sustavom Državne riznice treba biti nastavljen po okončanju spomenutog Projekta.

Zakonom o proračunu koji je u primjeni od 1. siječnja 2009., propisana je obveza donošenja 13 provedbenih propisa za koje su određeni rokovi donošenja. Kao zadnji zakonski rok donošenja svih propisa određen je konac travnja 2009. Ministarstvo financija je nadležno za donošenje pravilnika, a jednako tako je nadležno za predlaganje tekstova uredbi koje donosi Vlada. Od ukupno 13 pravilnika i uredbi koje je prema Zakonu o proračunu trebalo donijeti u razdoblju od siječnja do travnja 2009., do vremena obavljanja revizije (travanj 2010.) doneseno je pet pravilnika, i to: Pravilnik o utvrđivanju korisnika proračuna i o vođenju registra korisnika proračuna (Narodne novine 128/09), Pravilnik o zaduživanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, davanju jamstava jedinica područne (regionalne) samouprave i davanju suglasnosti (Narodne novine 55/09), Pravilnik o proračunskom nadzoru (Narodne novine 20/09), Pravilnik o službenoj iskaznici inspektora proračunskog nadzora (Narodne novine 20/09), te Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10). Veći broj propisa koji u bitnome određuju proračunska pravila izvršavanja proračuna, izvještavanja u proračunskom računovodstvu, načinu davanja državnih jamstava, metodologiji pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata, odgodi plaćanja, obročnoj otplati, odnosno otpisu potraživanja, te izobrazbi u području javnih financija, nisu doneseni.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je za uspostavu učinkovitog i efikasnog sustava upravljanja javnim financijama, uz uspješnu realizaciju projekata koji imaju za cilj upotpuniti računovodstveno informacijski sustav Državne riznice sa svim podacima, potrebno pravodobno donošenje svih provedbenih proračunskih propisa koji se odnose na planiranje, izvršavanje i upravljanje proračunskim procesima.

- 1.2. *Ministarstvo financija je obrazložilo da će SAP sustav Državne riznice evidentirati poslovne događaje po načelu novčanog tijeka do trenutka povezivanja glavnih knjiga proračunskih korisnika s Glavnom knjigom državnog proračuna. Projekt integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima koji se provodi uz financijsku podršku programa pretprijetne pomoći Europske unije PHARE 2006, s predviđenim trajanjem do listopada 2010., podrazumijeva razvoj središnjeg sustava za razmjenu elektroničkih dokumenata i središnjeg sustava upravljanja matičnim podacima s odgovarajućim sučeljima prema SAP sustavu Državne riznice i vanjskim sustavima. Projekt treba ponuditi rješenja za evidentiranje rashoda u Glavnoj knjizi državnog proračuna na temelju računa povučenih iz glavnih knjiga proračunskih korisnika, umjesto na temelju zahtjeva za plaćanje. Spomenute evidencije bit će osnova za izradu Izvještaja o prihodima, rashodima, primicima i izdacima, a u polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna bit će evidentirani rashodi prema gotovinskom načelu.*

U vezi primjedbe da provedbeni proračunski propisi za čije je donošenje, odnosno predlaganje nadležno Ministarstvo financija, nisu doneseni u rokovima predviđenim Zakonom o proračunu, obrazloženo je da je od ukupno 13 propisa koje je trebalo donijeti prema spomenutom Zakonu, doneseno pet, a za preostalih osam je izrađen plan donošenja i izrade s rokovima. U skladu s navedenim planom, u završnoj fazi izrade su tri propisa, i to: Nacrt uredbe o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja ili obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (dostavljen je na mišljenje nadležnim tijelima radi upućivanja u daljnju proceduru prema poslovniku Vlade Republike Hrvatske), Pravilnik o uvjetima i načinu davanja državnih jamstava, te Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija je u izradi. Nadalje se obrazlaže da je izrađen prijedlog Pravilnika o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava, ali nije donesen. Razlog je u činjenici da će rezultati Projekta integracija informatičkih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima dovesti do značajnih promjena u procesu izvršavanja državnog proračuna, uz napomenu da su ključni elementi procesa izvršavanja proračuna sadržani u odredbama Zakona o proračunu. Detaljnija procedura izvršavanja državnog proračuna je dostupna proračunskim korisnicima na web stranicama Ministarstva financija, u okviru Uputa o unapređenju procesa izvršavanja državnog proračuna u 2009. godini.

Vezano za obvezu donošenja Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, Ministarstvo izjavljuje da je korisnicima na državnoj i lokalnoj razini dostavljen prijedlog izmijenjenog i dopunjenog računskog plana na očitovanje.

Nadalje navodi, da se u skladu s odredbama članka 132. Zakona o proračunu, do stupanja na snagu navedenih pravilnika primjenjuje Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07) i Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 27/05 i 2/07). Ministarstvo ujedno naglašava, da učestale izmjene i dopune računskog plana, čime se mijenja i sustav izvještavanja, podrazumijevaju i dodatna sredstva radi prilagodbe informacijskih sustava proračuna i proračunskih korisnika.

Prijedlog Uredbe o metodologiji ocjene investicijskih projekata je izrađen u prosincu 2009. i dostavljen korisnicima na očitovanje. Iako veći broj korisnika nije imao primjedbe na spomenuti tekst Uredbe, daljnja procedura donošenja nije nastavljena. Nadalje se navodi da su predstavnici Ministarstva financija sudjelovali na međunarodnoj konferenciji u organizaciji Svjetske banke u Budvi, na temu investicijskih projekata, te na temelju iskustava zemalja sudionika došli do rješenja koja mogu poboljšati postojeći prijedlog.

2. Ostvarenje prihoda državnog proračuna

- 2.1. Prihode državnog proračuna koji se uplaćuju na račun državnog proračuna, evidentira Financijska agencija (dalje u tekstu: FINA). Za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti odgovorni su proračunski korisnici, što je propisano odredbama članka 47. Zakona o proračunu. Potraživanja za prihode državnog proračuna proračunski korisnici evidentiraju u svojim poslovnim knjigama. Odgovorni su za njihovu naplatu u skladu sa zakonima i propisima iz kojih proizlazi njihova nadležnost. Evidentiranje potraživanja državnog proračuna (porezi, doprinosi, carine i druga potraživanja) u Glavnoj knjizi državnog proračuna uvjetovano je povezivanjem računovodstveno informacijskih sustava nadležnih proračunskih korisnika sa SAP sustavom Državne riznice. U okviru Projekta razvoj proračunskih procesa s ciljem izgradnje efikasnog sustava upravljanja (PHARE 2006) izrađena je specifikacija razmjene podataka između informacijskih sustava Porezne uprave i Državne riznice. Također je izrađena analiza svih poreznih izvješća koje porezni obveznici dostavljaju Poreznoj upravi. Projekt integracija informacijskih sustava za praćenje financija u područnim riznicama s informacijskim sustavom Državne riznice i izgradnja sustava za upravljanje matičnim podacima (PHARE 2006) treba ponuditi tehnička rješenja za provedbu procesa razmjene podataka između Državne riznice i Porezne uprave.

Dokumentacija potrebna za kontrolu uplata prihoda od dobiti i dividende društava u kojima Republika Hrvatske ima udjele i dionice, prikuplja se u Ministarstvu financija. Uspostavljena je razmjena podataka između nadležnih organizacijskih razina u Ministarstvu financija radi provedbe potrebnih kontrola u cilju provjere ažurnosti i potpunosti uplata po odlukama skupština društava o rasporedu dobiti.

- Prihodi od naknada od igara na sreću

Prema odredbama članka 10. Zakona o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara (Narodne novine 83/02, 149/02), 50,0% prihoda od godišnje naknade za priređivanje igara na sreću u casinima, kladioničkim igrama, automatima u automat klubovima, te od ostvarene dobiti od lutrijskih igara na sreću, izdvaja se za financiranje programa organizacija koje promiču razvoj sporta, kulture, civilnoga društva, tehničke kulture, izvaninstitucionalne naobrazbe i odgoja djece, socijalnu i humanitarnu djelatnost, borbu protiv droge i svih drugih oblika ovisnosti, te zadovoljavanje potreba osoba s invaliditetom. Prema podacima FINE, 287.196.899,53 kn raspoređeno je u 2009. na aktivnosti utvrđene Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2009. (Narodne novine 150/08). Uz neutrošena sredstva iz 2008. u iznosu 104.506.487,30 kn, ukupno raspoloživa sredstva u 2009. iznosila su 391.703.386,83 kn.

U 2009. za financiranje planiranih projekata i aktivnosti utrošeno je 290.001.204,84 kn, te su neutrošena sredstva koncem 2009. iznosila 101.702.181,99 kn.

Odredbama članaka 49. i 50. Zakona, o proračunu propisano je da se namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini prenose u proračun za tekuću proračunsku godinu, te se mogu izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, odnosno do visine uplaćenih sredstava.

Od 1. siječnja 2010. u primjeni je novi Zakon o igrama na sreću (Narodne novine 87/09). Primjenom odredbi novog Zakona očekuje se povećanje ukupnih prihoda od igara na sreću, stoga i dijela koji se raspoređuju prema uredbi.

S obzirom da se omjeri raspodjele sredstava od igara na sreću utvrđuju uredbom za svaku proračunsku godinu, i s obzirom na iznos neutrošenih sredstava koji se ostvaruje iz godine u godinu, Državni ured za reviziju je mišljenja da je novim uredbama potrebno utvrditi omjere raspodjele sredstava u skladu sa stvarnim potrebama.

- Prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo

U 2009. na račun državnog proračuna uplaćeni su prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 242.099.660,47 kn.

U razdoblju od 1991. do 1998. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 43/92, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 11/96, 68/98), te drugi propisi koji su određivali uvjete i način prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo, prava i obveze prodavatelja i kupaca stanova, te prava i obveze državnog proračuna vezano uz iznose raspolaganja, namjenu i svrhu korištenja prihoda, u više navrata su mijenjani. Prodavatelji stanova u većini slučajeva su poslove vezano za prodaju stanova sa stanarskim pravom povjeravali financijskim institucijama (banke) na temelju ugovornog odnosa. Osim mogućnosti kupnje stanova jednokratnom uplatom, zakonskim odredbama je dana mogućnost kupnje obročnom otplatom na razdoblje više godina. S obzirom da je zakonskim odredbama propisana raspodjela prikupljenih sredstava od prodaje stanova između prodavatelja i državnog proračuna, pri čemu su se omjeri raspodjele mijenjali u proteklom višegodišnjem razdoblju, a s obzirom da su prodavatelji stanova vođenje evidencije o stanovima uglavnom povjeravali bankama, uzajamna potraživanja prodavatelja stanova i državnog proračuna za prihode od prodanih stanova, usklađuju se na temelju evidencija koje se prikupljaju iz više izvora.

Određeni broj prodavatelja stanova izgubili su pravnu osobnost (stečajevi, likvidacije, spajanja i pripajanja), pri čemu dio potrebnih evidencija nije ažuriran, dio evidencija koje su bile u nadležnosti državnih tijela, nije potpun ili ne postoji. U Izvješću o obavljenoj reviziji državnog proračuna za 2008. te većem broju izvješća o revizijama pravnih osoba u nadležnosti Državnog ureda za reviziju, koje su obavljene u proteklom razdoblju, upozoreno je na nužnost uspostave evidencija o uzajamnim potraživanjima prodavatelja i državnog proračuna za prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo.

U lipnju 1992. ministar financija je zaključio u ime Republike Hrvatske s poslovnom bankom Ugovor o obavljanju bankarskih poslova i usluga u vezi s prodajom stanova na kojima postoji stanarsko pravo u vlasništvu Republike Hrvatske.

Banka se, među ostalim, obvezala knjigovodstveno pratiti sve uplate, na dospjele nepodmirene obroke, obračunavati i naplaćivati zateznu kamatu, evidentirati sredstva prema namjenama, te sastavljati financijske izvještaje o obavljenim poslovima i postignutim učincima naplate. Sve navedene poslove obvezala se obavljati bez naknade. U siječnju 2005. banka je pokrenula postupak revidiranja ugovornih odredbi koje se odnose na plaćanje usluga. Iz dokumentacije banke dostavljene Ministarstvu financija (veljača 2010.), vidljivo je da je za studeni 2005. i razdoblje od siječnja 2007. do prosinca 2009. obračunano i obustavljeno od prikupljenih prihoda od prodaje stanova 8.366.596,29 kn na ime naknade za vođenje poslova. Naknada naplaćena u navedenom iznosu (naplaćuje se iz prikupljenih prihoda, iako nije ugovorena) obrazlaže se pravilima po kojim banka posluje u istovrsnim poslovima. Za 2006. naknada nije naplaćena, uz obrazloženje da su se vodili pregovori oko zaključenja novog ugovora. Tijekom 2009., Ministarstvo financija je održalo više sastanaka s predstavnicima Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom i banke vezano uz vođenje evidencije o stanovima u vlasništvu Republike Hrvatske na kojima postoji stanarsko pravo i plaćanje naknade za obavljanje poslova. Između Ministarstva financija i banke nije postignut dogovor o cijeni po kojoj će banka nadalje obavljati spomenute poslove. Obrazloženo je da su u 2010. na proračunskim pozicijama Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, planirana sredstva za provedbu postupka pribavljanja usluga vođenja evidencija o stanovima.

Državni ured za reviziju i nadalje predlaže osigurati organizacijske i administrativne pretpostavke za uspostavu učinkovitog i djelotvornog sustava vezanog za evidencije o potraživanjima i obvezama državnog proračuna na temelju prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Naknadu za vođenje poslova u vezi prodaje stanova potrebno je ugovoriti ili obavljanje poslova organizirati na drugi način.

- 2.2. *Na izraženo mišljenje Državnog ureda za reviziju da je, s obzirom na iznose neutrošenih sredstava prihoda od igara na sreću koji se evidentiraju iz godine u godinu, novim godišnjim uredbama potrebno izmijeniti omjere raspodjele prihoda od igara na sreću, Ministarstvo financija izjavljuje da su novim prijedlogom Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele prihoda od igara na sreću za 2011., izmijenjeni omjeri izdvajanja za pojedine programe. Među ostalim, predviđeno je povećanje financiranja prihodima od igara na sreću onih programa za čije financiranje su izdvajana značajna proračunska sredstva (opći prihodi i primici), a koja spomenutim prijedlogom Uredbe trebaju biti smanjena. Također navodi da će se pri izradi državnog proračuna za 2011. do 2013. propisati vremensko ograničenje za prijenos neutrošenih namjenskih prihoda iz prethodnih u sljedeće godine.*

Vezano za prijedlog da se uspostavi učinkovit i djelotvoran sustav evidencija o državnim stanovima na kojima je postojalo stanarsko pravo, navodi se da je u suradnji sa Središnjim državnim uredom za upravljanje državnom imovinom provedena analiza dosadašnjeg poslovanja s poslovnom bankom koja obavlja spomenute poslove, pri čemu je obavljen uvid u informatički program praćenja naplate prihoda od prodaje spomenutih stanova. Utvrđeno je da se uredno prati naplata potraživanja i vode sve potrebne evidencije. Nadalje se navodi da su u tijeku pregovori Ministarstva financija i poslovne banke vezano za preuzimanje programskog rješenja i prateće dokumentacije od poslovne banke u cilju organiziranja navedenih poslova u okviru tijela državne uprave.

3. Izvršavanje rashoda državnog proračuna

- 3.1. Procesu izvršavanja rashoda državnog proračuna prethodi izrada mjesečnih financijskih planova proračunskih korisnika koji moraju biti usklađeni s godišnjim planom. Mjesečne proračunske dodjele Ministarstvo financija utvrđuje za naredni mjesec u skladu s likvidnošću proračuna i preuzetim obvezama proračunskih korisnika. Mjesečni planovi se korigiraju u skladu s dodjelama, a rezervacije sredstava koje slijede iza dodjela, obavljaju se u skladu s datumom dospelja obveza. Zahtjevima za plaćanje koji predstavljaju knjigovodstvenu ispravu, proračunski korisnici daju nalog za plaćanje Državnoj riznici, na teret odgovarajuće pozicije proračunskog korisnika.

Odredbom članka 44. Zakona o proračunu, propisano je da proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene državnim proračunom, ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti. Prema odredbi članka 47. spomenutog Zakona, proračunski korisnici su odgovorni za izvršavanje svih rashoda u skladu s namjenama. Iz navedenih odredbi Zakona proizlazi da je odgovornost za preuzimanje obveza vezana uz proračunske korisnike, kao i odgovornost za namjensko korištenje sredstava. U Državnoj riznici se obavljaju plaćanja, a provjera vjerodostojnosti i točnosti dokumentacije na temelju koje se upućuju zahtjevi za plaćanjem, u nadležnosti je proračunskih korisnika.

- Planirana i isplaćena sredstva po ovrhama i nagodbama

Državnim proračunom za 2009. planirana su sredstva za isplate po sudskim presudama (ovrhe) i nagodbama u ukupnom iznosu 275.435.643,00 kn, a izvršeni su rashodi u iznosu 267.217.933,25 kn. S računa proračunske zalihe isplaćeno je 109.979.531,38 kn, sveukupno 377.197.464,63 kn. U odnosu na 2008., kada su isplate po ovrhama i nagodbama iznosile 454.221.676,85 kn, u 2009. su manja za 77.024.212,22 kn ili 17,0%. Uz smanjenje ukupnih rashoda po ovrhama i nagodbama, pojedini rashodi imaju trend rasta.

Dio rashoda u iznosu 48.908.554,06 kn izvršen je na temelju rješenja hrvatskih sudova i Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Iznos isplaćenih naknada u 2009. veći je za 23.441.439,06 kn od naknada isplaćenih u 2008.

Državni proračun u 2009., jednako kao i ranijih godina, teretile su isplate po pravomoćnim sudskim rješenjima o ovrhama, odnosno postignutim nagodbama u okviru pokrenutih sudskih tužbi.

Najveći broj tužbenih zahtjeva pokrenut je putem sindikalnih organizacija državnih službenika i namještenika zbog neostvarenih prava sadržanih u kolektivnim ugovorima. Isplate u 2009. uglavnom se odnose na doprinose i poreze koji su obračunani na ranije isplaćene naknade po sudskim rješenjima i nagodbama za prava iz kolektivnih ugovora.

FINA izvršava rješenja o ovrhama na teret računa državnog proračuna, te izvještava Ministarstvo financija o izvršenim ovrhama. Rješenja donesena na temelju ovršnih isprava koje FINA-i dostavljaju nadležni sudovi, ne izvršavaju (isplaćuju) se odmah, ukoliko nemaju oznaku o pravomoćnosti.

Na temelju takvih rješenja, sredstva se izdvajaju na posebne račune (račun za radne sporove i račun za sve druge vrste sporova), a isplaćuju se prvi dan po proteku 30 dana od primitka rješenja, ako nadležni sud ne dostavi ranije ispravu o pravomoćnosti, odgodi ili obustavi.

U sustavu evidentiranja i izvršavanja ovrha FINA je ukazala na određene probleme, o čemu je upoznala Ministarstvo financija. Posebno su istaknuti problemi koji se odnose na jedinstveno označavanje ovrha (informatička oznaka ID), što je u nadležnosti sudova, odnosno Ministarstva pravosuđa. Veći broj rješenja o ovrhama koje donose nadležni sudovi, u FINA-u se dostavljaju bez oznake iz Registra proračunskog korisnika (RKP). Oznaka RKP omogućava pravilno evidentiranje rashoda za ovrhe na stavke proračunskih korisnika koje su i planirane za navedene rashode. Označavanje rješenja o ovrhama na opisani način, treba smanjiti iznos ovrha koje se vode kao neprepoznati proračunski korisnik, čime će se smanjiti i isplate koje terete proračunsku zalihi. Ujedno će se uspostaviti potreban sustav kontrola. Oznaku RKP je potrebno navoditi u tužbama, presudama, prijedlozima za ovrhu i rješenjima o ovrsi i radi proračunskih korisnika koji bez oznake RKP u rješenjima o ovrsi, jednom otvorene predmete o tužbama ne mogu zatvoriti, jer nemaju povratnu informaciju o isplatama iz proračunske zalihe. Navedena okolnost može utjecati na nerealno planiranje sredstava za ovrhe u sljedećem proračunskom razdoblju. Prema izvješću FINA-e, koje se odnosi na razdoblje 1. siječnja do 31. prosinca 2009., kao neprepoznati proračunski korisnik evidentiran je iznos 42.680.231,20 kn. Tijekom 2009. Ministarstvo financija je donijelo Plan aktivnosti radi rješavanja pitanja neprepoznatih proračunskih korisnika kod provedbe ovršnih rješenja na teret državnog proračuna. Spomenutim Planom su definirane aktivnosti koje je trebalo provesti u razdoblju od svibnja do prosinca 2009. Planirane aktivnosti nisu provedene.

Državni ured za reviziju predlaže pokrenuti radnje u cilju provedbe Plana aktivnosti radi uspostave učinkovitog sustava planiranja, izvršavanja i evidentiranja sredstava za isplate po ovrhama.

- Dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije

Decentralizacija u području javnog sektora prijenos je odlučivanja o prihodima i rashodima s razine državnog proračuna na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Pod decentraliziranim funkcijama podrazumijevaju se rashodi utvrđeni posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo, te javne vatrogasne postrojbe. Propisima o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurava se razlika nedostajućih sredstava iz državnog proračuna, a prema uvjetima i mjerilima koja se utvrđuju Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2009. godinu (Narodne novine 08/09, 43/09). Iznos pomoći izravnjanja za svaku godinu osigurava se, odnosno planira državnim proračunom. Rashodi za dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u 2009. izvršeni su u iznosu 1.447.175.725,70 kn.

Vlada je donijela pojedinačne odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova (Narodne novine 08/09), osnovnog školstva (Narodne novine 08/09, 43/09), odnosno minimalnim financijskim standardima materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva (Narodne novine 08/09), decentralizirane funkcije za zdravstvene usluge (Narodne novine 08/09, 129/09), decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe (Narodne novine 08/09, 76/09), te decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi (Narodne novine 08/09, 76/09).

Od ukupno evidentiranih rashoda za dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.447.175.725,70 kn, za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u 2009. izvršeno je 1.385.416.329,17 kn (od čega je 15.291.796,08 kn isplaćeno u siječnju 2009. za prosinac 2008.), a 61.759.396,53 kn doznačeno je gradovima Zagrebu, Splitu i Varaždinu za financiranje zakupnina sportskih dvorana. Obveza za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije za 2009. u iznosu 206.546.808,18 kn podmirena je u siječnju 2010. na teret planiranih sredstava za 2010. U državnom proračunu za 2010., financiranje zakupnine sportskih dvorana posebno je planirano u razdjelu Ministarstva financija, u okviru aktivnosti Realizacija sporazuma o financiranju zakupnine za gradske sportske dvorane u Zagrebu, Splitu i Varaždinu.

Prema odredbi članka 12. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2009., ako županije, gradovi, općine i Grad Zagreb, koje financiraju decentralizirane funkcije, na godišnjoj razini, od dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnjanja ostvare više sredstava nego je to utvrđeno minimalnim standardom, odnosno ostvare više sredstava nego je stvoreno obveza po rashodima koji se financiraju temeljem odluka o minimalnim standardima za 2009., višak sredstava dužni su do 28. siječnja 2010. vratiti na račun državnog proračuna

Prema evidenciji Ministarstva financija, obveza za povrat neutrošenih, odnosno više ostvarenih sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija županija, gradova, općina i Grada Zagreba, do travnja 2010. iskazana je u iznosu 231.269.055,74 kn. Navedeni podatak se odnosi na dug za 2008. u iznosu 111.282.167,60 kn i za 2009. u iznosu 119.986.888,14 kn. U iskazanom iznosu nema podatka za osnovno i srednje školstvo za 2009., s obzirom da nadležno Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa do travnja 2010. nije dostavilo podatke na propisanim obrascima.

Ministarstvo financija je sredinom siječnja 2010. uputilo Okružnicu jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u okviru koje se navodi rok 10. veljače 2010. za povrat neutrošenih sredstava, odnosno više ostvarenih od minimalnog standarda.

Prema odredbi članka 14. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2009., županije, Grad Zagreb, gradovi i općine dužni su resorno ministarstvo ili nadležno tijelo državne uprave izvješćivati o utrošenim sredstvima krajnjih korisnika (ustanova) u roku i na način propisan u odlukama o minimalnim standardima.

Ako korisnik pomoći izravnjanja ne dostavi izvješće resornom ministarstvu ili nadležnom tijelu državne uprave na propisani način i u roku propisanom odlukama o minimalnim standardima, Ministarstvo financija će na zahtjev resornog ministarstva ili nadležnog tijela državne uprave privremeno obustaviti doznaku pomoći izravnjanja.

Utvrđeno je da u pojedinim odlukama o minimalnim standardima nisu navedeni rokovi izvješćivanja ili su navedeni pozivanjem na rokove sadržane u Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, čime su moguća različita i dvojbeno tumačenja o rokovima izvješćivanja.

U cilju učinkovitije naplate potraživanja državnog proračuna, Državni ured za reviziju predlaže normativno propisati jedinstvene rokove izvješćivanja, te u slučajevima nepoštivanja propisanih rokova, u dogovoru s nadležnim ministarstvima i tijelima državne uprave privremeno obustaviti doznake pomoći izravnjanja. S obzirom na iznos nepodmirenih obveza za povrat sredstava iz 2008. i 2009., potrebno je i nadalje poduzimati mjere u cilju povrata neutrošenih, odnosno više doznačenih sredstava od minimalnog standarda.

- 3.2. *Vezano za uspostavu učinkovitog sustava planiranja, izvršavanja i evidentiranja ovrha, Ministarstvo financija izjavljuje da je u cilju pravilnog evidentiranja rashoda za ovrhe, tijekom 2006. i 2007., kada je započeo proces zatvaranja računa proračunskih korisnika radi poslovanja putem jedinstvenog računa riznice, upućivalo svim nadležnim tijelima zahtjev da se u tužbama, presudama, prijedlozima za ovrhu i rješenjima o ovrsi (slučajevi kada se kao ovršenik navodi Republika Hrvatska), upisuje i oznaka proračunskog korisnika koji sudjeluje u postupku. S obzirom da se nadležna tijela nisu odazvala pozivu na suradnju, i uz činjenicu da je Republika Hrvatska pravna osoba, a ne i državna tijela, nema zakonske osnove da se tužitelje, ovrhovoditelje, a niti sudove, obveže na upis identifikacijske oznake proračunskih korisnika koji sudjeluju u postupku, utoliko se i navedeni pristup pokazao neučinkovitim. U cilju pravilnog evidentiranja rashoda za ovrhe i smanjenja iznosa ovrha koje nemaju identifikacijsku oznaku (neprepoznati proračunski korisnici), Ministarstvo financija izjavljuje da je dogovorilo s FINA-om, da se u postupku zaprimanja rješenja o ovrsi koja nemaju potrebne oznake, uz ovlaštenje Ministarstva financija, FINA obavi identifikaciju u komunikaciji s nadležnim državnim odvjetništvom. Navedeni pristup trebao bi dati rezultate, s obzirom da nadležna državna odvjetništva u zastupanju Republike Hrvatske u ovršnom postupku, komuniciraju s tijelima iz čijeg je djelokruga predmet spora, ovrhe, i samim tim raspoložu informacijama o proračunskom korisniku koji se u postupku pojavljuje na strani Republike Hrvatske.*

Na prijedlog Državnog ureda za reviziju da se uspostavi učinkovitija naplata potraživanja neutrošenih sredstava za decentralizirane funkcije, odnosno više ostvarenih od propisanog minimalnog standarda, Ministarstvo financija izjavljuje da će u suradnji s nadležnim ministarstvima i Državnom upravom za zaštitu i spašavanje, Uredbom i odlukama o minimalnim financijskim standardima za 2011. propisati jedinstvene rokove izvješćivanja te u slučajevima nepoštivanja propisanih rokova, u dogovoru s nadležnim tijelima, privremeno obustaviti doznaku pomoći izravnjanja.

4. Račun financiranja

4.1. Prema računu financiranja za 2009., primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su u iznosu 26.590.185.459,68 kn, izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova izvršeni su u iznosu 12.832.939.601,59 kn, te višak primitaka nad izdacima u iznosu 13.757.245.858,09 kn. Neto financiranje iznosi 9.629.446.151,34 kn, a promjene u stanju depozita iskazane su u iznosu 4.127.799.706,75 kn.

- Zaduzivanje

Ciljevi i svrha zaduživanja države sadržani su u odredbama članka 71. i 72. Zakona o proračunu. Prema odredbi članka 71. Zakona o proračunu, osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom je osiguranje financijskih potreba državnog proračuna postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja, uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Prema odredbi članka 72. Zakona, zaduživanje se provodi u svrhu: financiranja deficita državnog proračuna, financiranja investicijskih projekata i posebnih programa prema odobrenju Hrvatskog sabora, isplate tekućih otplata državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u svezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću državnog proračuna i drugo.

Pretpostavka za izradu učinkovitih projekcija likvidnosti i planiranja financijskih tijekova je integrirani sustav podataka o obvezama i potraživanjima. Postoji više odvojenih, odnosno neintegriranih baza podataka, i to SAP sustav Državne riznice, Porezna uprava, sustav za evidentiranje javnog duga u Ministarstvu financija (Wallstreet Suite) i informacijski sustavi proračunskih korisnika. Spomenuti sustavi raspolažu podacima potrebnim za izradu projekcija likvidnosti i planiranja financijskih tijekova. U tijeku su projekti koji imaju za cilj integraciju informacijskih sustava proračunskih korisnika i javnog duga sa SAP sustavom Državne riznice. Također se provode projekti koji trebaju ponuditi rješenja za provedbu procesa razmjene podataka između Državne riznice i Porezne uprave. Uspješno okončanje svih spomenutih projekata treba pridonijeti izradi učinkovitih projekcija likvidnosti i planiranja financijskih tijekova.

Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna utvrđuje se iznos do kojega se Vlada može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala. Prema odredbama članka 2. Zakona o izmjenama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, zaduženje je utvrđeno do 20.057.805.542,00 kn.

Primici od zaduživanja u 2009. evidentirani su u iznosu 26.439.625.778,81 kn. Odnose se na primitke od obveznica u iznosu 12.855.637.500,01 kn, zajmove banaka i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 7.354.162.047,21 kn, primitke od trezorskih zapisa (neto) u iznosu 5.129.331.799,57 kn, zajmove od drugih razina vlasti, inozemnih vlada i međunarodnih financijskih organizacija u iznosu 1.018.778.129,23 kn i zajmove od banaka i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru (neto) u iznosu 81.716.302,79 kn. Ostvareni primici od zaduživanja u 2009. u iznosu 26.439.625.778,81 kn veći su za 6.381.820.236,81 kn od iznosa utvrđenog odredbama članka 2. Zakona o izmjenama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu. U pisanom obrazloženju Ministarstva financija navedene su okolnosti i razlozi zbog kojih je ostvareno zaduženje veće od utvrđenog navedenim Zakonom.

Među ostalim, navodi se da je dio sredstava oročen kod Hrvatske narodne banke (dalje u tekstu: HNB) i iskorišten za financiranje dospjelih obveza u prvom kvartalu 2010.

Državni ured za reviziju nalaže kod zaduživanja poštivanje odredbi godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna.

- Sustavi kontrola u evidentiranju poslovnih promjena vezano uz zaduživanje

Podaci o zaduživanju koji se evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna najvećim dijelom se preuzimaju od nadležnih uprava Ministarstva financija, a dio iz evidencija proračunskih korisnika.

Primici od zajmova međunarodnih financijskih organizacija (Međunarodna banka za obnovu i razvoj - IBRD, Europska banka za obnovu i razvoj - EBRD, Razvojna banka Vijeća Europe - CEB, Europska investicijska banka - EIB), evidentiraju se u Glavnoj knjizi državnog proračuna u kunama i stranim valutama, analitički po svakom od zajmova s odgovarajućim nazivima i oznakama. Evidencije o otplatama zajmova uspostavljene su na analitičkoj razini prema vrstama zajmova i namjeni, te prema financijskim institucijama, odnosno davateljima zajmova. Podaci o otplatama glavnice i plaćenim kamatama u Glavnoj knjizi državnog proračuna odgovaraju podacima u analitičkim evidencijama. Stanje duga koje se odnosi na izravne zajmove od međunarodnih financijskih organizacija u Glavnoj knjizi državnog proračuna nije evidentirano, ali podaci o stanju duga postoje u analitičkim evidencijama nadležne uprave Ministarstva financija.

Sastavni dio svakog ugovora o zajmu koji je zaključen međunarodnim financijskim organizacijama, su odredbe o načinu provođenja projekata, povlačenju sredstava i načinu plaćanja rashoda vezanih uz projekt.

Računi na koji se doznavačavaju sredstva zajma mogu biti otvoreni u poslovnoj banci (specijalni računi), služe za plaćanja u svrhu projekta i gase se prestankom projekta. Osim plaćanja putem specijalnih računa, ugovorom se može odrediti da se plaćanja obavljaju izravno s računa financijske organizacije. Opisani način plaćanja se uglavnom odnosi na zajmove IBRD-a.

Za rashode koji se financiraju zajmovima CEB-a postoje druga pravila. Računi dobavljača roba i usluga putem zahtjeva za plaćanje jedinica za provedbu projekata podmiruju se s računa državnog proračuna. Jedinice za provedbu projekata dostavljaju CEB-u izvještaje o napretku projekta. Po prihvaćanju izvještaja, CEB doznavačava sredstva zajma na račun državnog proračuna.

U računu financiranja za 2009. primici od zajmova CEB-a evidentirani su u iznosu 213.422.614,30 kn. Navedenim iznosom nadoknađuju se (refundiraju) sredstva koja su iz državnog proračuna utrošena za financiranje rashoda projekata. Utvrđeno je da u informacijskom sustavu Ministarstva financija nisu uspostavljene kontrole u cilju praćenja jesu li iznosima primljenog zajma u potpunosti nadoknađena sredstva isplaćena iz državnog proračuna za financiranje projekata.

Državni ured za reviziju predlaže uspostaviti potrebne kontrole u sustavu financiranja rashoda zajmovima CEB-a.

- 4.2. *Vezano na primjedbu da je zaduženje u 2009. ostvareno u iznosu koji je veći za 6.381.820.236,81 kn od utvrđenog Zakonom o izmjenama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, Ministarstvo financija je obrazložilo uvjete i okolnosti zaduženja. U studenome 2009. Republika Hrvatska je izdala međunarodne obveznice u uvjetima otežanog pristupa međunarodnom kapitalu u iznosu 1,5 mil. USD, s rokom dospjeća deset godina i po povoljnim uvjetima zbog povećane potražnje investitora za našim obveznicama. Zbog navedenog je odlučeno plasirati obveznice u iznosu većem od potreba financiranja u 2009. Sredstvima izdanih obveznica podmirene su devizne obveze iz studenoga i prosinca 2009. Dio sredstava je konvertiran u kune, čime je omogućena isplata mirovina u studenom i prosincu, bez zaduživanja kratkoročnim kreditima. Početkom 2010. stanje novca na kunskom računu državnog proračuna je iznosilo 1.710,16 mil. kn. Uz stanje na kunskom računu, iskazano je i stanje sredstava na deviznim računima tuzemnih poslovnih banaka, koncem prosinca 2009. u iznosu 2.412,12 mil. kn koja su korištena za financiranje dospjelih deviznih obveza javnog duga u prvom kvartalu 2010. Ostatak sredstava od dodatnog zaduženja je utrošen za plaćanje protestiranih jamstava u 2009., koja su izvršena za 1.446,23 mil. kn više od planiranog (omogućeno odredbom članka 55. stavak 2. Zakona o proračunu).*

Ministarstvo financija prihvaća prijedlog Državnog ureda za reviziju o nužnosti uspostave potrebnih kontrola u sustavu financiranja rashoda zajmovima CEB-a te navodi da će do lipnja 2010. donijeti pisane procedure praćenja refundacija zajmovima CEB-a za rashode koji su prethodno financirani sredstvima državnog proračuna.

5. Državna jamstva

- 5.1. Izdavanje jamstava u 2009. propisano je odredbama članaka 72. do 85. Zakona o proračunu, odredbama članaka 31. i 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, te Odlukom o objavljivanju pravila o državnoj potpori u obliku jamstva (Narodne novine 13/08, 39/09).

Pravila o državnoj potpori u obliku jamstva sadržana su u Obavijesti Europske Komisije o primjeni članka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstva, te proizlaze iz odredbi članka 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP – područje tržišnog natjecanja). Navedenom Odlukom obuhvaćene su vrste jamstava, potpore zajmoprimcu i zajmodavcu, iznos potpore, uvjeti koji isključuju postojanje potpore, jamstva s elementom potpore, usklađenost državne potpore u obliku jamstva sa zajedničkim tržištem i drugo.

Također je propisano da su središnja i druga tijela državne uprave, tijela područne (regionalne) i lokalne samouprave te pravne osobe koje dodjeljuju ili upravljaju državnim potporama u obliku jamstva, prije donošenja akata iz svoje nadležnosti kojima se dodjeljuju državne potpore u obliku jamstva, dužna dostaviti prijedlog državne potpore u obliku jamstva na odobrenje Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja. Agencija je određena kao tijelo zaduženo za odobravanje, nadzor provedbe i povrat državnih potpora u skladu s odredbama Zakona o državnim potporama (narodne novine 140/05).

- Izdavanje jamstava

Odredbom članka 75. stavak 4. Zakona o proračunu, propisano je da Ministarstvo financija vodi popis duga, danih jamstava i zajmova. Prema pregledu izdanih državnih jamstava, u 2009. su izdana 33 jamstva u ukupnom iznosu 9.392.093.813,71 kn. Prema namjenama odnose se na promet u iznosu 6.055.023.752,20 kn (64,5%) i gospodarstvo u iznosu 3.337.070.061,51 kn (35,5%). Uz izdana jamstva priložene su odgovarajuće odluke Vlade, mišljenja nadležnih ministarstava, te dokumentacija u vezi osiguranja plaćanja.

Vrijednost novih financijskih jamstava u 2009. iznosila je 5.836.889.252,06 kn, a razlika do 9.392.093.813,71 kn koja iznosi 3.555.204.561,65 kn odnosi se na izdana jamstva na temelju Zakona o potvrđivanju ugovora o jamstvu između Republike Hrvatske i banaka (donosi Hrvatski sabor, Narodne novine - međunarodni ugovori 6/09, 8/09, 11/09), te jamstva koja su izdana u zamjenu za ranije izdana.

Prema odredbama članka 31. stavak 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, godišnja vrijednost novih financijskih jamstava utvrđena je u iznosu 4.900.000.000,00 kn, a izdano je 5.836.889.252,06 kn, što je za 936.889.252,06 kn ili 19,1% više u odnosu na Zakonom utvrđenu vrijednost.

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

- Izdaci po jamstvima

Izdaci po jamstvima u 2009. izvršeni su u iznosu 2.113.232.127,99 kn. Prema namjenama, odnose se na: brodogradnju u iznosu 1.898.883.304,86 kn (89,9%), turizam 93.193.015,81 kn (4,4%), promet 86.592.202,56 kn (4,1%), poljoprivredu 30.210.151,47 kn (1,4%), te jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave u iznosu 4.353.453,29 kn (0,2%). Sredstva su isplaćena za glavnica, kamate, naknade i druge troškove po kreditima dužnika koji nisu podmirivali obveze.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna svi izdaci izvršeni po jamstvima evidentiraju se na jednom računu, a u Sektoru za državna jamstva vode se pomoćne analitičke evidencije o izdacima po jamstvima. Podaci iz analitičkih evidencija i Glavne knjige državnog proračuna su usklađeni.

Prema evidencijama koje se vode u Sektoru za državna jamstva Ministarstva financija, potraživanja za isplate po danim jamstvima koncem 2009. iskazana su u iznosu 4.025.319.158,84 kn (za isplate glavnica, redovnih i zateznih kamata kreditorima). Na navedena potraživanja obračunate su zatezne kamate Ministarstva financija u iznosu 1.234.448.105,87 kn.

Potraživanja u iznosu 4.025.319.158,84 kn odnose se na isplate po jamstvima za brodogradnju u iznosu 2.188.556.139,10 kn, za turizam u iznosu 864.181.511,01 kn, poljoprivredu u iznosu 372.474.484,78 kn, gospodarstvo u iznosu 336.067.830,74 kn, promet u iznosu 159.403.380,74 kn, za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu 89.626.268,68 kn i Hrvatski fond za privatizaciju u iznosu 15.009.543,79 kn. U ukupnom potraživanju iskazanom u iznosu 4.025.319.158,84 kn, na potraživanja od pravnih osoba u stečaju odnosi se 197.726.760,19 kn (prijavljeno u stečajnu masu). U odnosu na prethodnu godinu, potraživanja su veća za 2.037.558.743,79 kn.

Potraživanja za izvršena plaćanja temeljem izdanih jamstava za brodogradnju u iznosu 2.188.556.139,10 kn odnose se na potraživanja za isplate izvršene u 2008. u iznosu 289.672.834,24 kn i na isplate izvršene u 2009. u iznosu 1.898.883.304,86 kn. Prema obrazloženju nadležne uprave Ministarstva financija, tijekom 2009. brodogradilišta nisu bila u mogućnosti ispunjavati dospjele obveze po kreditima, zbog čega je postojala mogućnost ubrzane naplate svih nedospjelih obveza (bankarska ugovorna klauzula «cross-default»), te s obzirom na pripremu privatizacije brodogradilišta, Ministarstvo financija je u razdoblju od 29. prosinca 2008. do 31. prosinca 2009. podmirilo obveze brodogradilišta u ukupnom iznosu 2.188.556.139,10 kn.

Izdaci po jamstvima za promet u 2009. izvršeni su u iznosu 86.592.202,56 kn, od čega se 84.317.387,82 kn odnosi na društvo Croatia Airlines d.d., Zagreb. Prema podacima Sektora za državna jamstva, potraživanja prema društvu Croatia Airlines d.d. na temelju aktiviranog državnog jamstva, koncem 2009. iznosila su 156.433.502,47 kn, s obračunanim zateznom kamatom 200.774.369,20 kn.

Prema odredbi članka 85. stavak 6. Zakona o proračunu, ministar financija je ovlašten poduzimati sve mjere utvrđene ugovorom i zakonom za povrat iznosa plaćenih s osnova državnih jamstava. Prema odredbi članka 68. Zakona o proračunu, Vlada može na prijedlog ministra financija, a na zahtjev dužnika, uz primjereno osiguranje i kamate, odgoditi plaćanje ili odobriti obročnu otplatu duga, ako se time bitno poboljšavaju dužnikove mogućnosti otplate duga, od kojega inače ne bi bilo moguće naplatiti cjelokupni dug. Odredbama spomenutog članka, stavak 7., propisano je da će Vlada uredbom propisati kriterije, mjerila i postupak za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te otpis ili djelomičan otpis potraživanja za državu i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Rok donošenja uredbe (120 dana od dana stupanja na snagu Zakona o proračunu) istekao je koncem travnja 2009.

Prema odredbi članka 31., stavak 15. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, za državna jamstva koja se aktiviraju, Ministarstvo može banci ili drugoj financijskoj organizaciji ovlaštenoj za platni promet dati nalog za blokadu računa dužnika radi namirenja duga.

S obzirom da su uz dana državna jamstva pribavljeni potrebni instrumenti osiguranja i da proračunski propisi omogućuju primjenu odgovarajućih rješenja u pogledu naplate potraživanja, Državni ured za reviziju je mišljenja da je u svakom pojedinom slučaju potrebno primijeniti ona rješenja koja neće otežati gospodarski položaj dužnika, odnosno realnu mogućnost naplate cjelokupnog duga.

5.2. U vezi danih jamstava Ministarstvo financija se nije očitovalo.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Revizija je planirana i obavljena na način koji pruža razumno uvjerenje da Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze, da je sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima i standardima, te da su dosljedno primijenjene odredbe zakona i propisa koji uređuju proračunska pravila.
3. Sustav financijskog izvještavanja za državni proračun i proračunske korisnike određen je Zakonom o proračunu. Prema navedenom Zakonu, Ministarstvo financija sastavlja godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna i dostavlja ga Vladi do 1. svibnja tekuće godine za proteklu godinu. Vlada podnosi Hrvatskom saboru godišnji izvještaj do 1. lipnja, koji se nakon donošenja objavljuje u «Narodnim novinama».

Osim rokova izrade i dostavljanja nadležnim tijelima, Zakonom o proračunu propisan je i sadržaj godišnjeg izvještaja. Svrha sastavljanja i objave godišnjeg izvještaja je informiranje nadležnih tijela i javnosti o korištenju sredstava državnog proračuna.

Godišnji izvještaj je izrađen na temelju podataka iz Glavne knjige državnog proračuna koja je podržana računovodstveno informacijskim SAP sustavom Državne riznice. SAP sustav Državne riznice evidentira poslovne događaje prema načelu novčanog tijeka. Glavne knjige proračunskih korisnika u kojima se evidentiraju poslovne promjene u skladu s propisanim modificiranim načelom nastanka poslovnog događaja, nisu povezane s Glavnom knjigom državnog proračuna. Podaci o poslovanju proračunskih korisnika koji se evidentiraju primjenom modificiranog načela nastanka poslovnog događaja sadržani su u njihovim financijskim izvještajima. Zakonom o proračunu propisan je i sustav odgovornosti za zakonito i pravilno vođenje proračunskog računovodstva, vjerodostojnost knjigovodstvenih isprava te sastavljanje financijskih izvještaja.

Platni promet državnog proračuna obavlja se putem jedinstvenog kunskog računa riznice otvorenog u HNB-u. Poslovanje proračunskih korisnika putem jedinstvenog računa državne riznice preduvjet je za učinkovito dnevno upravljanje likvidnošću i financijsko planiranje. Proračunski korisnici kao što su sudovi, ustanove u zdravstvu, socijalne ustanove, ustanove u kulturi, znanosti i obrazovanju, kao i sustav izvršenja sankcija, imaju račune otvorene u poslovnim bankama na koje se uplaćuju namjenski i vlastiti prihodi, a nadležna ministarstva su u obvezi nadzirati potpunost i ažurnost naplate prihoda i trošenja sredstava. Devizni računi Ministarstva financija vode se u HNB-u i u dvije poslovne banke u tuzemstvu. U okviru Projekta razvoj proračunskih procesa s ciljem izgradnje efikasnog sustava upravljanja, predviđena je aktivnost koja treba definirati pretpostavke za uspostavu jedinstvenog deviznog računa u HNB-u. Osim navedenih deviznih računa, na temelju suglasnosti Ministarstva financija otvaraju se specijalni devizni računi u poslovnim bankama za provedbu projekata koji se pokreću u suradnji s međunarodnim financijskim institucijama. Ugovorima o zajmovima i darovnicama određen je i način provedbe projekata koji se uglavnom izvršavaju (provode) putem spomenutih računa. Po okončanju projekata računi se zatvaraju, što je pod nadzorom Ministarstva financija.

Prihode i dio primitaka državnog proračuna koji se uplaćuju na račun državnog proračuna, evidentira FINA. Za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti odgovorni su proračunski korisnici, što je propisano odredbama članka 47. Zakona o proračunu. Stoga je i obveza evidentiranja potraživanja u nadležnosti proračunskih korisnika. Uspostavljen je sustav planiranja, a time i izvršavanja proračuna prema izvorima financiranja, odnosno skupinama prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene.

Rashodi se evidentiraju na temelju unesenih zahtjeva proračunskih korisnika za podmirenje obveza u SAP sustav Državne riznice. Odredbom članka 44. Zakona o proračunu, propisano je da proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene državnim proračunom, ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti. Iz navedene odredbe Zakona proizlazi da je odgovornost za preuzimanje obveza vezana uz proračunske korisnike, a Ministarstvo financija (Državna riznica) obavlja plaćanja. U sustav su ugrađene kontrole prema kojima se plaćanja izvršavaju nakon provjere usklađenosti s planom. Suštinska i formalna kontrola dokumentacije na temelju koje se podnosi zahtjev za plaćanje u nadležnosti je proračunskih korisnika.

U 2007. Vlada je donijela Strategiju unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007. – 2011., koja predstavlja temeljni razvojni dokument za područje upravljanja javnim financijama. S obzirom da Državna riznica organizacijski i informacijski objedinjuje sve ključne proračunske procese, Strategijom su definirani ciljevi unaprjeđenja sustava državne riznice, te mjere za postizanje tih ciljeva. U reformi upravljanja javnim financijama posebno je naglašena potreba promjena u zakonodavnom okviru te u jačanju administrativnih kapaciteta. U okviru promjena u zakonodavnom dijelu, početkom 2009. stupio je na snagu novi Zakon o proračunu. Radi realizacije određenih ciljeva definiranih Strategijom, tijekom 2009. i ranije pokrenuto je više projekata financiranih sredstvima državnog proračuna i pretpristupnih programa pomoći Europske unije.

Na temelju Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), od 2005. u Republici Hrvatskoj je započeo proces uspostave sustava unutarnjih financijskih kontrola. U 2009. okončan je projekt Razvoj unutarnjih financijskih kontrola u Državnoj rizici, u okviru kojeg je izrađena Knjiga procesa s opisom poslovnih procesa i procedura. Sastavljen je i Registar rizika, Mapa rizika i Smjernice upravljanja rizikom. Svi navedeni dokumenti su na engleskom jeziku, a s obzirom da dokumenti trebaju biti podrška zaposlenicima u obavljanju svakodnevnih zadataka u okviru poslovnih procesa, potrebno ih je prevesti na hrvatski jezik. Sustav je nadalje potrebno razvijati u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje od 2009. do 2011.

Revizijskim postupcima je utvrđeno da su u pojedinim procesima potrebna poboljšanja u sustavima kontrola, na što ukazuju nepravilnosti i propusti opisani u Nalazu Izvješća.

4. Revizijom su utvrđene sljedeće činjenice:

- Zakonom o proračunu, koji je u primjeni od 1. siječnja 2009., propisana je obveza donošenja više provedbenih propisa do konca travnja 2009. Ministarstvo financija je nadležno za donošenje pravilnika, a jednako tako je nadležno za predlaganje tekstova uredbi. Veći broj propisa koji u bitnome određuju pravila izvršavanja proračuna, izvještavanja u proračunskom računovodstvu, načinu davanja državnih jamstava, metodologiji pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata, odgodi plaćanja, obročnoj otplati, odnosno otpisu potraživanja, te izobrazbi u području javnih financija, nisu doneseni (točka 1. Nalaza).
- Naknade od igara na sreću i prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo uplaćuju se na račun državnog proračuna, a iznosi uplata, omjeri raspoređivanja i namjene, određeni su posebnim propisima. Od ukupno uplaćenih naknada od igara na sreću, 50,0% se izdvaja za financiranje programa organizacija koje promiču razvoj sporta, kulture, civilnoga društva, tehničke kulture, izvaninstitucionalne naobrazbe i odgoja djece, socijalnu i humanitarnu djelatnost, borbu protiv droge i svih drugih oblika ovisnosti, te zadovoljavanje potreba osoba s invaliditetom. Prema Uredbi o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2009., raspoređeno je 287.196.899,53 kn (50,0%).

Uz neutrošena sredstva iz 2008. u iznosu 104.506.487,30 kn, ukupno raspoređena sredstva u 2009. iznosila su 391.703.386,83 kn. U 2009. utrošeno je 290.001.204,84 kn, te su neutrošena sredstva koncem 2009. iznosila 101.702.181,99 kn. S obzirom na visinu neutrošenih sredstava od igara na sreću za financiranje programa, koji se ostvaruju iz godine u godinu, te primjenu novog Zakona od kojeg se očekuje povećanje prihoda od igara na sreću, potrebno je preispitati omjere izdvajanja na pojedine programe.

U 2009. na račun državnog proračuna uplaćeni su prihodi od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 242.099.660,47 kn. Evidencija o uzajamnim potraživanjima prodavatelja i državnog proračuna za prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, nisu cjelovite. Poslove praćenja obročnih uplata obavlja poslovna banka, za što obračunava naknadu. Ugovorom o obavljanju bankarskih poslova i usluga u vezi s prodajom stanova na kojima postoji stanarsko pravo u vlasništvu Republike Hrvatske koji je zaključen s poslovnom bankom u lipnju 1992., nije predviđeno plaćanje naknade (točka 2. Nalaza).

- Državnim proračunom planiraju se sredstva za isplate po ovrhama i nagodbama. Izvršavanje sudskih rješenja o ovrhama, te nagodbama u nadležnosti je FINA-e. U 2009. na temelju sudskih rješenja i nagodbi izvršeni su rashodi u iznosu 377.197.464,63 kn. S računa proračunske zalihe isplaćeno je 109.979.531,38 kn, od čega su isplate u iznosu 42.680.231,20 kn obavljene po sudskim rješenjima koje ne sadrže oznaku iz Registra proračunskih korisnika, koja omogućava pravilno evidentiranje rashoda za ovrhe na planirane stavke proračunskih korisnika. Označavanjem sudskih rješenja na opisani način smanjit će isplate po ovrhama na teret proračunske zalihe, uspostaviti će se potrebne kontrole u izvršavanju ovrha, te ujedno omogućiti realnije planiranje sredstava za ovrhe u sljedećem proračunskom razdoblju.

Pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije su izvršene u iznosu 1.385.416.329,17 kn. Prema odredbama Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2009. godinu, ako županije, Grad Zagreb, gradovi i općine koje financiraju decentralizirane funkcije, ostvare više sredstava od poreza na dohodak i pomoći izravnanja od utvrđenog minimalnog standarda, višak sredstava trebaju vratiti na račun državnog proračuna do 28. siječnja 2010. godine. Prema nepotpunoj evidenciji Ministarstva financija, obveza za povrat neutrošenih, odnosno više ostvarenih sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija županija, gradova, općina i Grada Zagreba, do travnja 2010. iskazana je u iznosu 231.269.055,74 kn. Navedenom Uredbom je propisano da ako korisnik pomoći izravnanja ne dostavi izvješće nadležnim tijelima na propisani način i u roku propisanom odlukama o minimalnim standardima, Ministarstvo financija će na zahtjev nadležnih tijela privremeno obustaviti doznaku pomoći izravnanja. Utvrđeno je da u pojedinim odlukama o minimalnim standardima nisu navedeni rokovi izvješćivanja ili su navedeni pozivanjem na rokove sadržane u Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, čime su moguća dvojbeno tumačenja. U cilju učinkovitije naplate potraživanja državnog proračuna, Državni ured za reviziju je predložio normativno propisati jedinstvene rokove izvješćivanja, te u slučajevima nepoštivanja propisanih rokova, u dogovoru s nadležnim tijelima privremeno obustaviti doznake pomoći izravnanja.

S obzirom na iznos nepodmirenih obveza, potrebno je i nadalje poduzimati mjere u cilju povrata neutrošenih, odnosno više doznačenih sredstava od minimalnog standarda (točka 3. Nalaza).

- Ciljevi i svrha zaduživanja države sadržani su u odredbama Zakona o proračunu, a godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna utvrđuje se iznos do kojega se Vlada može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala. Prema odredbi članka 2. Zakona o izmjenama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, zaduženje je utvrđeno do 20.057.805.542,00 kn. Primici od zaduživanja u 2009. evidentirani su u iznosu 26.439.625.778,81 kn. Ostvareni primici od zaduživanja u 2009. veći su za 6.381.820.236,81 kn od iznosa utvrđenog Zakonom o izmjenama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu.

Zajmovima međunarodnih financijskih organizacija financiraju se različiti projekti. U najvećem broju slučajeva, sredstva zajmova povlače se na specijalne bankovne račune. Za rashode koji se financiraju zajmovima CEB-a postoje druga pravila.

Računi vezano uz projekt podmiruju se s računa državnog proračuna, a po prihvaćanju izvještaja o napretku projekta, CEB doznachava sredstva zajma na račun državnog proračuna U računu financiranja za 2009. primici od zajmova CEB-a evidentirani su u iznosu 213.422.614,30 kn. Navedenim iznosom nadoknađuju se (refundiraju) sredstva koja su iz državnog proračuna utrošena za financiranje rashoda projekata. Utvrđeno je da u informacijskom sustavu Ministarstva financija nisu uspostavljene kontrole u cilju praćenja iznosa kojim su financirani rashodi projekta sredstvima državnog proračuna i nadoknade iz sredstava zajma (točka 4. Nalaza).

- Evidencije o iznosu danih državnih jamstava vode se u Ministarstvu financija. Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna određuje se vrijednost novih financijskih jamstava. Za 2009. vrijednost novih financijskih jamstava utvrđena je u iznosu 4.900.000.000,00 kn, a izdana su u iznosu 5.836.889.252,06 kn, što je za 936.889.252,06 kn ili 19,1% više u odnosu na Zakonom utvrđenu vrijednost.

Potraživanja za isplate po danim jamstvima koncem 2009. iskazana su u iznosu 4.025.319.158,84 kn, od čega se 2.188.556.139,10 kn odnosi na brodogradnju. U odnosu na prethodnu godinu, potraživanja po danim jamstvima su veća za 2.037.558.743,79 kn. Prema odredbama Zakona o proračunu, ministar financija je ovlašten poduzimati sve mjere utvrđene ugovorom i zakonom za povrat iznosa plaćenih s osnova državnih jamstava. Vlada može na prijedlog ministra financija, a na zahtjev dužnika, uz primjereno osiguranje i kamate, odgoditi plaćanje ili odobriti obročnu otplatu duga, ako se time bitno poboljšavaju dužnikove mogućnosti otplate duga, od kojega inače ne bi bilo moguće naplatiti cjelokupni dug. Kriterije, mjerila i postupak za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga, prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja, prema Zakonu o proračunu, Vlada propisuje uredbom. Uredba nije donesena (točka 5. Nalaza).