



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/18-09/34

URBROJ: 65-18-02

Zagreb, 1. lipnja 2018.



Hr**NP*021-12/18-09/34*65-18-02**1*

ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA

PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem, *Izvešće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 6. stavka 3. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11) dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 30. svibnja 2018. godine.

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


PREDSJEDNIK
Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
KLASA: 003-05/18-05/1
URBROJ: 613-01-01-18-2

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

Primljeno: 30-05-2018		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/18-09/34	65	
Uredbeni broj:	Pril.	Vrij.
613-18-01	1	Q

Zagreb, 30. svibnja 2018.



HRVATSKI SABOR
n/p Gordan Jandroković, predsjednik

Predmet: dostava izvješća

Poštovani,

u skladu s odredbom članka 6. stavka 3. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), u prilogu se dostavlja Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu.

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

S poštovanjem

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR



mr. Ivan Klešić, dipl. oec.

Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/18-01/1
URBROJ: 613-02-01-18-9

Zagreb, 21. svibnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2017. GODINU

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
I. MIŠLJENJE	1
II. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2017. GODINU	5
Državni proračun za 2017.	5
Izvršenje Državnog proračuna za 2017.	11
III. REVIZIJA ZA 2017.	27
Ciljevi i područja revizije	27
Kriteriji za izražavanje mišljenja	27
Metode i postupci revizije	28
Nalaz za 2017.	29
Provedba naloga i preporuka	61

SAŽETAK

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

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

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Planirana je i obavljena u cilju pružanja uvjerenja u razumnoj mjeri da je Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu (dalje u tekstu Godišnji izvještaj: za 2017.), sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

Za Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu izraženo je uvjetno mišljenje.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnoga proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, u dijelu koji određuje pravne osobe koje su izvanproračunski korisnici, nije usklađen s odredbama Zakona o proračunu; osim subjekata upisanih u Popis izvanproračunskih korisnika državnog proračuna u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika, prema Zakonu o proračunu uvjete za upis ispunjavaju i drugi subjekti; s obzirom na to da u navedeni Registar nisu upisani pojedini subjekti koji za to ispunjavaju uvjete, podaci o rezultatu njihovog poslovanja nisu uključeni u izračun deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji, koji je objavljen u okviru Godišnjeg izvještaja za 2017.
- Uputom o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, određeno je da se za sastavljanje navedenih izvještaja primjenjuje novčano računovodstveno načelo, ali ne i koji se poslovni događaji izuzimaju od primjene novčanog računovodstvenog načela; u Godišnjem izvještaju za 2017. novčano računovodstveno načelo nije primijenjeno na priljeve sredstava od pomoći institucija i tijela EU, koji su iskazani na način kako propisuje Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu; novčano računovodstveno načelo nije primijenjeno na prihode od premija i rashode za diskont na izdane obveznice te primitke i izdatke u vezi s izdanim trezorskim zapisima, a postupanje u vezi s tim poslovnim događajima nije uređeno navedenim propisima
- u Glavnoj knjizi državnoga proračuna nisu pravilno evidentirani poslovni događaji koji se odnose na zajmove dane društvima Hrvatske autoceste d.o.o., Autocesta Rijeka Zagreb d.d. i Hrvatske ceste d.o.o., što je utjecalo na podatke iskazane u Godišnjem izvještaju za 2017.

- u Godišnji izvještaj za 2017. nisu uključeni podaci o naplati potraživanja prijebom međusobnih potraživanja i obveza Ministarstva financija i pravne osobe, te su iskazani rashodi, odnosno prihodi i primici manji za 21.531.845,00 kn
- poslovni događaj koji se odnosi na davanje i povrat kratkoročne pozajmice u kunsnoj protuvrijednosti 18.800.000 EUR, iskazan je u okviru Godišnjeg izvještaja za 2017. u Računu financiranja, što nije u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu; dani zajmovi su u Računu financiranja iskazani u većem iznosu za 141.665.424,00 kn, a primici od povrata glavnice danih zajmova za 141.785.050,00 kn
- ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije izvještavaju Ministarstvo financija o provedbi strateških planova; ovlast i mehanizmi, kojima bi se zbog neostvarivanja programskih ciljeva i rezultata smanjila ili ukinula sredstva planirana prijašnjih godina za određeni program ili aktivnost proračunskih korisnika nisu utvrđeni; u pojedinim slučajevima proračunski korisnici planiraju sredstva za financiranje određenih aktivnosti, a povezanost sa strateškim planom nije vidljiva
- obrazloženje financijskog plana Ministarstva zdravstva ne sadrži pokazatelje na kojima se temelji izračun sredstava koja se prema odredbama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju planiraju za transfer HZZO-u
- način financiranja Centra za restrukturiranje i prodaju propisan godišnjim zakonima o izvršavanja državnog proračuna nije usklađen sa Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske
- godišnje izvješće o državnim potporama nije dostavljeno Vladi Republike Hrvatske u propisanom roku; Ministarstvo financija je s davateljima državnih potpora usuglašavalo podatke nakon što je dostavilo godišnje izvješće o državnim potporama Europskoj komisiji, te podaci dostavljeni Europskoj komisiji nisu istovjetni podacima u godišnjem izvješću dostavljenom Vladi Republike Hrvatske.

Državni ured za reviziju je skrenuo pozornost na to da sredstva odobrena iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za financijsko razdoblje 2014. - 2020., do konca 2017. nisu korištena planiranom dinamikom. Zbog neriješenih poteškoća zdravstvenog sustava, nelikvidnosti i stalnog rasta dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova, postoji rizik da navedene poteškoće utječu na buduće rashode državnog proračuna.

Osim izvještaja o izvršenju državnog proračuna, za državni proračun sastavljaju se financijski izvještaji za koje nije propisana obveza objavljivanja. Pojedini podaci iz financijskih izvještaja razlikuju se od podataka iz izvještaja o izvršenju državnoga proračuna, jer se prema propisima za njihovo sastavljanje primjenjuje drukčija metodologija. Informacijski sustav koji se koristi za vođenje Glavne knjige državnoga proračuna nije prilagođen potrebama financijskog izvještavanja. Utvrđeno je da u financijskim izvještajima postoje određeni pogrešni iskazi.

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

I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članka 6. Zakona o Državnome uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2017.), kojeg je izradilo Ministarstvo financija.

Revizija je planirana i obavljena u cilju izražavanja mišljenja je li Godišnji izvještaj za 2017. u svim važnijim odrednicama sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

O Godišnjem izvještaju za 2017. izraženo je uvjetno mišljenje.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 132/14) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Prema mišljenju Državnoga ureda za reviziju, Godišnji izvještaj za 2017. sastavljen je u svim važnijim odrednicama u skladu sa Zakonom o proračunu te istinito i vjerodostojno iskazuje izvršenje državnog proračuna, osim u dijelu opisanome u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2017.

Osnova za izražavanje uvjetnoga mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2017.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

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

- Državni proračun obuhvaća i financijske planove za dva izvanproračunska korisnika državnog proračuna, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje, a prema Zakonu o proračunu, posebni dio proračuna se sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika. U okviru ukupnih prihoda, iskazanih u Godišnjem izvještaju za 2017. u iznosu 122.707.021.717,00 kn, sadržani su prihodi od doprinosa kojima se financiraju navedeni izvanproračunski korisnici u iznosu 23.206.071.303,00 kn. (točka 1. Nalaza)
- Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, u dijelu koji određuje pravne osobe koje su izvanproračunski korisnici, nije usklađen s odredbama Zakona o proračunu. Pored subjekata upisanih u Popis izvanproračunskih korisnika državnog proračuna u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika, prema Zakonu o proračunu uvjete za upis ispunjavaju i drugi subjekti. Zbog toga što u navedeni Registar nisu upisani pojedini subjekti koji za to ispunjavaju uvjete, podaci o rezultatu njihovog poslovanja nisu uključeni u izračun deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji, koji je objavljen u okviru Godišnjeg izvještaja za 2017. (točka 1. Nalaza)

- U Godišnjem izvještaju za 2017. iskazan je deficit općeg proračuna prema nacionalnoj metodologiji na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih osnova koje primjenjuju pojedini izvanproračunski korisnici, a nije utvrđena metodologija prema kojoj se podaci iz njihovih financijskih izvještaja iskazuju u financijskim izvještajima sastavljenim prema propisima o proračunskom računovodstvu. (točka 1. Nalaza)
- Prema Uputi o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, za sastavljanje navedenih izvještaja primjenjuje se novčano računovodstveno načelo. Navedenom Uputom nije određeno koji se poslovni događaji izuzimaju od primjene novčanog računovodstvenog načela te kako se u tim slučajevima postupa. U Godišnjem izvještaju za 2017. novčano računovodstveno načelo nije primijenjeno na priljeve sredstava od pomoći institucija i tijela EU, koji su iskazani na način kako propisuje Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Također, novčano računovodstveno načelo nije primijenjeno na prihode od premija i rashode za diskont na izdane obveznice te primitke i izdatke u vezi s izdanim trezorskim zapisima, a postupanje u vezi s tim poslovnim događajima nije uređeno navedenim Pravilnikom. (točka 2. Nalaza)
- U Glavnoj knjizi državnog proračuna, nisu pravilno evidentirani poslovni događaji koji se odnose na zajmove dane društvima Hrvatske autoceste d.o.o., Autocesta Rijeka Zagreb d.d. i Hrvatske ceste d.o.o., što je utjecalo na podatke iskazane u Godišnjem izvještaju za 2017. U okviru izdataka za zajmove dane navedenim društvima, evidentirani su dani zajmovi u protuvrijednosti 1.248.008.250 EUR, umjesto u protuvrijednosti 1.275.000.000 EUR. Dani zajmovi su evidentirani u manjem iznosu za iznos troškova financiranja, te su zbog navedenih propusta, u Godišnjem izvještaju za 2017. izdaci iskazani u manjem iznosu za protuvrijednost 26.991.750 EUR. (točka 2. Nalaza)
- Godišnjim izvještajem za 2017. nisu obuhvaćeni podaci koji se odnose na naplatu potraživanja prijebom međusobnih potraživanja i obveza Ministarstva financija i pravne osobe, te su iskazani rashodi, odnosno prihodi i primici manji za 21.531.845,00 kn. (točka 2. Nalaza)
- Poslovni događaj koji se odnosi na davanje i povrat kratkoročne pozajmice u kunskoj protuvrijednosti 18.800.000 EUR, iskazan je u Godišnjem izvještaju za 2017., u Računu financiranja, što nije u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu. Zbog iskazivanja navedenog poslovnog događaja u Godišnjem izvještaju za 2017., dani zajmovi su u Računu financiranja iskazani u većem iznosu za 141.665.424,00 kn, a primici od povrata glavnice danih zajmova za 141.785.050,00 kn. (točka 5. Nalaza)

Isticanje pitanja

Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 1. Nalaza, u dijelu u kojem su opisane činjenice u vezi s transparentnošću proračuna. Transparentan proračun, odnosno pravodobna objava kvalitetnih i važnih informacija o proračunu, omogućuje analiziranje i argumentirano uključivanje građana i stručnjaka u proračunski proces te usklađivanje njihovih želja i potreba s ciljevima Vlade Republike Hrvatske.

Nadalje, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 3. Nalaza, u kojoj su opisane činjenice u vezi s korištenjem sredstava pomoći institucija i tijela Europske unije. Za gospodarstvo Republike Hrvatske je važno da se sredstva odobrena iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za financijsko razdoblje 2014. - 2020., što bolje koriste, a s obzirom na iznos do sada iskorištenih sredstava, postoji rizik da dio odobrenih sredstava ostane neiskorišten.

Također, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 4. Nalaza, u kojoj su opisane činjenice u vezi s rashodima za transfere sredstava Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje i podmirenje dospelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova. Zbog neriješenih poteškoća zdravstvenog sustava, nelikvidnosti bolničkih zdravstvenih ustanova i stalnog rasta dospelih obveza, postoji rizik da obveze bolničkih zdravstvenih ustanova i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, utječu na buduće rashode državnog proračuna.

Navedene činjenice nisu utjecale na izražavanje mišljenja.

Ostale informacije

Na temelju odredaba Zakona o proračunu, sastavljaju se godišnji financijski izvještaji za državni proračun. Godišnji financijski izvještaji državnog proračuna sastoje se od Bilance, Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaja o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza te Bilješki. Financijski izvještaji državnog proračuna predaju se ovlaštenoj instituciji za obradu podataka i Državnom uredu za reviziju, a ne objavljuju se. Pojedini podaci iskazani u financijskim izvještajima državnog proračuna za 2017., razlikuju se od podataka u Godišnjem izvještaju za 2017. Osnovni uzrok navedenih razlika je taj što se u skladu s propisima o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, u okviru podataka u financijskim izvještajima državnog proračuna ne iskazuju podaci o vlastitim prihodima te namjenskim prihodima i primicima proračunskih korisnika, dok se u okviru izvještaja o izvršenju državnog proračuna, navedeni podaci iskazuju.

Ministarstvo financija je odgovorno za informacije iskazane u financijskim izvještajima državnog proračuna.

Mišljenje Državnoga ureda za reviziju o Godišnjem izvještaju za 2017. ne obuhvaća ostale informacije.

Na temelju poznavanja i razumijevanja načina evidentiranja podataka u Glavnoj knjizi državnog proračuna i sastavljanja financijskih izvještaja za državni proračun, revizijom je utvrđeno da postoje određeni pogrešni iskazi u financijskim izvještajima državnog proračuna. U Bilanci nisu iskazane cjelovite obveze za rashode poslovanja, s obzirom na to da u okviru navedenih obveza nisu iskazane obveze za neutrošene namjenske i vlastite prihode i primitke proračunskih korisnika. Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, također nije cjelovit jer u njemu nisu iskazani podaci o smanjenju obujma imovine u vezi s otpisom potraživanja. U Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, nisu iskazani prihodi i primici te rashodi u vezi s prijebom međusobnih potraživanja i obveza.

Obveze Ministarstva financija

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

Obveze Državnoga ureda za reviziju

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), cilj je revizije uvjeriti se u razumnoj mjeri je li Godišnji izvještaj za 2017. kao cjelina, sastavljen bez znatnoga pogrešnoga iskazivanja podataka zbog pogreške ili prijevare te sastaviti izvješće o obavljenoj reviziji i izraziti mišljenje o Godišnjem izvještaju za 2017. Uvjerenje u razumnoj mjeri je visoka razina uvjerenja, ali nije jamstvo da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), uvijek otkriti značajno pogrešno iskazivanje kad ono postoji, jer se revizija obavlja na temelju uzorka, te postoji mogućnost da pojedine pogreške ostanu neotkrivene.

Obavljanjem revizije, državni revizori procjenjuju rizike znatno pogrešnoga iskazivanja podataka u Godišnjem izvještaju za 2017. Na temelju procjene rizika određuju revizijski pristup i postupke te pribavljaju dostatne i primjerene revizijske dokaze koji osiguravaju osnovu za izražavanje mišljenja. Također, provjeravaju unutarnje kontrole važne za pripremu podataka i izradu Godišnjeg izvještaja za 2017.

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o Godišnjem izvještaju za 2017. na temelju kriterija navedenih u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2017., pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

II. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2017. GODINU

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

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

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

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

Državni proračun za 2017.

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

Vlada RH je koncem studenoga 2016. usvojila Smjernice za izradu državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. i projekcija za 2018. i 2019., a Ministarstvo financija je na temelju navedenih Smjernica, dostavilo proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2017. - 2019. Pri izradi prijedloga financijskog plana, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna obvezni su pridržavati se navedenih Uputa i kod planiranja primjenjivati gotovinsko načelo. Proračunski korisnici državnog proračuna su obvezni izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18) i Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13). U svrhu izrade fiskalno održivih proračuna u narednom trogodišnjem razdoblju, ministarstva, središnji državni uredi i agencije u izradi prijedloga svojih financijskih planova obvezni su se rukovoditi utvrđenim limitima rashoda po razdjelima državnog proračuna za izvore financiranja koji prema nacionalnoj metodologiji utječu na visinu manjka proračuna opće države (Opći prihodi i primici, Doprinosi - osim Ministarstva rada i mirovinskog sustava te Namjenski primici). U limite nije uključena procjena rashoda poslovanja i rashoda za nabavu nefinancijske imovine, koji će se financirati iz ostalih izvora (Vlastiti prihodi, Prihodi za posebne namjene, Pomoći, Donacije i Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja) koji ne utječu na visinu manjka opće države. Za navedene izvore financiranja proračunski korisnici utvrđuju limit rashoda unosom plana prihoda. S obzirom na proračunska ograničenja, proračunski korisnici se usmjeravaju na veće korištenje europskih fondova, pri čemu je potrebno osigurati sredstva na vlastitim pozicijama za nacionalno sufinanciranje, a materijalne rashode trebaju planirati u skladu s mjerama koje poduzimaju za optimizaciju materijalnih rashoda.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2017. godinu i projekcije za 2018. i 2019. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove za 2017. s projekcijama za 2018. i 2019., za Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Centar za restrukturiranje i prodaju, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (Narodne novine 119/16), donio je Hrvatski sabor u prosincu 2016. Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu i projekcije za 2018. i 2019. godinu (Narodne novine 113/17), donesene su u studenom 2017.

U tablici broj 1 daje se plan Računa prihoda i rashoda te Računa financiranja za 2017., s projekcijama proračuna za 2018. i 2019., prema podacima iz Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu i projekcija za 2018. i 2019. godinu (dalje u tekstu: Državni proračun za 2017.), podacima iz Izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu i projekcija za 2018. i 2019. godinu (dalje u tekstu: Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2017.) te podacima iz tekućeg plana za 2017. Pojedini podaci iz tekućeg plana za 2017. se razlikuju od podataka iz Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2017., jer su nakon donošenja navedenog dokumenta obavljane određene preraspodjele planiranih sredstava.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2017., s projekcijama proračuna za 2018. i 2019.,
prema podacima iz Državnog proračuna za 2017., Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2017. i tekućeg plana za 2017.

u kn

Redni broj	Opis	Državni proračun za 2017. (prosinac 2016.)	Projekcija proračuna za 2018.	Projekcija proračuna za 2019.	Izmjene i dopune proračuna (studeni 2017.)	Tekući plan s preraspodjelama
	1	2	3	4	5	6
A) Račun prihoda i rashoda						
1.	Prihodi poslovanja	121.013.261.363,00	126.492.713.230,00	131.645.143.127,00	121.740.357.107,00	121.740.357.107,00
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	560.395.000,00	824.795.000,00	658.830.000,00	709.145.267,00	709.145.267,00
3.	Ukupno prihodi (1+2)	121.573.656.363,00	127.317.508.230,00	132.303.973.127,00	122.449.502.374,00	122.449.502.374,00
4.	Rashodi poslovanja	124.395.644.703,00	129.325.644.108,00	132.608.287.819,00	123.572.496.085,00	123.535.727.950,00
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.993.894.866,00	3.651.471.609,00	3.634.617.655,00	3.206.978.026,00	3.243.746.161,00
6.	Ukupno rashodi (4+5)	128.389.539.569,00	132.977.115.717,00	136.242.905.474,00	126.779.474.111,00	126.779.474.111,00
7.	Razlika-manjak (3-6)	-6.815.883.206,00	-5.659.607.487,00	-3.938.932.347,00	-4.329.971.737,00	-4.329.971.737,00
B) Račun financiranja						
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	35.277.295.246,00	25.073.722.062,00	27.205.690.666,00	43.530.808.380,00	43.530.808.380,00
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	29.289.767.605,00	19.414.114.575,00	23.266.758.319,00	39.319.097.265,00	39.319.097.265,00
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	2.102.994.141,00	0,00	0,00	2.365.151.361,00	2.365.151.361,00
11.	Planirani prijenos depozita u narednu godinu	1.274.638.576,00	0,00	0,00	2.246.890.739,00	2.246.890.739,00
12.	Neto financiranje (8-9+10-11)	6.815.883.206,00	5.659.607.487,00	3.938.932.347,00	4.329.971.737,00	4.329.971.737,00
C) Sveukupno proračunska sredstva						
13.	Ukupno prihodi i primici	156.850.951.609,00	152.391.230.292,00	159.509.663.793,00	165.980.310.754,00	165.980.310.754,00
14.	Ukupno rashodi i izdaci	157.679.307.174,00	152.391.230.292,00	159.509.663.793,00	166.098.571.376,00	166.098.571.376,00
15.	Promjene u stanju depozita (11-10)	-828.355.565,00	0,00	0,00	-118.260.622,00	-118.260.622,00

Radi približavanja obuhvata državnog proračuna statističkom obuhvatu sektora središnjeg proračuna, u državni proračun se posljednjih godina uključuju novi proračunski korisnici. Od 2017. proračunski korisnici državnog proračuna, u razdjelu Ministarstva zaštite okoliša i energetike, postali su Agencija za ugljikovodike i Hrvatska energetska regulatorna agencija.

U posebnom dijelu Državnog proračuna za 2017., osim prema organizacijskoj, programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, rashodi su iskazani i prema izvorima financiranja. U okviru Obrazloženja Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2017. i projekcija za 2018. i 2019. (dalje u tekstu: Obrazloženje), navedeni su i podaci o dospjelim nepodmirenim obvezama proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, prema kojima su 30. rujna 2016. dospjele obveze proračunskih korisnika državnog proračuna iznosile 2,24 milijarde kuna, a izvanproračunskih korisnika državnog proračuna 4,17 milijardi kuna. Od 2015., u državni proračun se uključuju vlastiti prihodi i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika, koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate na račun državnog proračuna kao i rashodi koji se njima financiraju. Navedeno se u 2017. odnosi na proračunske korisnike u znanosti, visokom obrazovanju, pravosuđu - sustavu izvršenja sankcija, socijalnoj skrbi, ustanove u kulturi, nacionalne parkove, parkove prirode, zdravstvene ustanove, Agenciju za elektroničke medije, Agenciju za civilno zrakoplovstvo, Agenciju za ugljikovodike i Hrvatsku energetska regulatornu agenciju te na prihode od pruženih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu.

Prema Obrazloženju, makroekonomski okvir je istovjetan onome iz Smjernica za izradu državnog proračuna za 2017. i projekcija za 2018. i 2019. Procijenjeno je da će se oporavak ekonomske aktivnosti, započet u 2015., ubrzati u 2016. kad se očekuje rast bruto domaćeg proizvoda (dalje u tekstu: BDP) 2,7 %. Za 2017. i 2018., očekuje se rast BDP-a 3,2 %, a za 2019. očekuje se 3,3 %. Kako bi navedena pozitivna kretanja zaista pridonijela održivom oporavku, navedeno je da je potrebno rješavanje dugotrajnih gospodarskih problema i provođenje reformskih mjera na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna.

Projekcija prihoda državnog proračuna u razdoblju 2017. - 2019., temeljila se na očekivanom rastu gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir poreznu reformu. Glavne promjene u sustavu poreza na dohodak odnosile su se na smanjenje poreznih stopa i povećanje osobnog odbitka. U okviru izmjena u sustavu poreza na dobit, najvažnija promjena je smanjenje opće porezne stope s 20,0 % na 18,0 %, a za poduzetnike i poljoprivrednike koji ostvaruju godišnje prihode do 3.000.000,00 kn, na 12,0 %. U sustavu poreza na dodanu vrijednost također su planirane promjene određenih poreznih stopa. U sustavu doprinosa, planirano je ukidanje iznimke od obveze plaćanja doprinosa za određene kategorije drugog dohotka, te će svi koji ostvaruju drugi dohodak biti obvezni plaćati doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, ali po manjoj stopi. Promjene su planirane i kod poreza na promet nekretnina, trošarina i lokalnih poreza. Procijenjeno je da će, zbog postupnog jačanja oporavka gospodarske aktivnosti i povećanog korištenja sredstava iz fondova EU, prema kraju razdoblja biti izraženiji rast prihoda proračuna.

Državnim proračunom za 2017., ukupni prihodi za 2017. su planirani u iznosu 121.573.656.363,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2016. više za 5.201.605.298,00 kn ili 4,5 %.

Porezni prihodi su planirani u iznosu 72.793.220.274,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2016. više za 1.825.655.566,00 kn ili 2,6 %. Porezni prihodi vrijednosno su najvažniji i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 59,9 %. Projekcijama za 2018., planirani su u iznosu 74.866.878.464,00 kn, a za 2019. u iznosu 77.693.942.783,00 kn.

Doprinosi, koji se odnose na doprinos za mirovinsko osiguranje i doprinos za zapošljavanje, planirani su u iznosu 23.085.639.983,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 19,0 %. Doprinosi su više planirani za 817.850.505,00 kn ili 3,7 % u odnosu na planirane za 2016. Projekcijama za 2018., doprinosi su planirani u iznosu 23.941.236.792,00 kn, a za 2019. u iznosu 24.787.734.450,00 kn.

Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, planirane su u iznosu 11.174.359.299,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 9,2 %. U odnosu na planirane za 2016., više su planirane za 2.756.748.131,00 kn ili 32,7 %. Projekcijama za 2018., pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna planirane su u iznosu 13.581.618.246,00 kn, a za 2019. u iznosu 15.097.398.912,00 kn. Znatn porast navedenih prihoda planiran je za prihode od pomoći EU koji su izravno u vezi s projektima financiranim iz fondova EU i izravnim plaćanjima u poljoprivredi.

Prihodi od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) na temelju ugovornih obveza planirani su u iznosu 5.886.143.400,00 kn i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 4,8 %. Navedeni prihodi se odnose na prihode zdravstvenih ustanova u državnom vlasništvu. Projekcijama za 2018. navedeni prihodi su planirani u iznosu 5.974.243.400,00 kn, a za 2019. u iznosu 6.105.013.630,00 kn.

Ukupni rashodi za 2017. planirani su u iznosu 128.389.539.569,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2016. više za 6.669.605.340,00 kn ili 5,5 %. Ukupni planirani rashodi, odnose se na rashode koji se financiraju iz izvora koji izravno utječu na visinu manjka državnog proračuna (Opći prihodi i primici, Doprinosi i Namjenski primici) u iznosu 107.194.968.463,00 kn i rashode koji se financiraju iz izvora financiranja koji izravno ne utječu na visinu manjka državnog proračuna (Pomoći, Vlastiti prihodi, Donacije, Prihodi za posebne namjene i Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja) u iznosu 21.194.571.106,00 kn.

Vrijednosno najvažniji planirani rashodi u iznosu 46.141.802.423,00 kn, odnose se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji u ukupnim rashodima sudjeluju s 35,9 %. Navedeni rashodi su više planirani u odnosu na planirane za 2016. za 1.041.020.868,00 kn ili 2,3 %. Većinu navedenih rashoda čine rashodi za mirovine i mirovinska primanja koji su planirani u iznosu 38.880.820.000,00 kn.

Rashodi za zaposlene, planirani u iznosu 26.381.844.136,00 kn, u ukupnim rashodima sudjeluju s 20,5 %. U odnosu na planirane za 2016., više su planirani za 575.406.568,00 kn ili 2,2 %.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, planirani su u iznosu 15.779.558.162,00 kn ili 12,3 % ukupnih rashoda, od čega se na pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU odnosi 3.326.697.920,00 kn. U odnosu na planirane za 2016., rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, više su planirani za 2.306.112.190,00 kn ili 17,1 %.

Financijski rashodi koji se uglavnom odnose na troškove servisiranja javnog duga, planirani su u iznosu 10.960.906.168,00 kn i u ukupnim rashodima sudjeluju s 8,5 %. U odnosu na planirane za 2016., više su planirani za 298.826.796,00 kn ili 2,8 %.

Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, planiran je u iznosu 6.815.883.206,00 kn. U odnosu na 2016., kad je planiran u iznosu 5.347.883.165,00 kn, deficit državnog proračuna je planiran u većem iznosu za 1.468.000.041,00 kn. Deficit državnog proračuna, planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka u iznosu 5.987.527.641,00 kn i smanjenjem depozita za 828.355.565,00 kn.

Primici su planirani u iznosu 35.277.295.246,00 kn, a izdaci u iznosu 29.289.767.605,00 kn.

Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2017. donesene su u studenom 2017. Prema obrazloženju, pozitivna gospodarska kretanja utjecala su na veće očekivano ostvarenje proračunskih prihoda od planiranih, a također je na pojedinim planiranim stavkama rashoda bilo potrebno izvršiti određene preraspodjele. Ostvarene su uštede u okviru svih skupina rashoda osim rashoda za zaposlene, a potrebno je bilo osigurati dodatna sredstva za podmirenje dospjelih obveza u zdravstvenom sektoru, za pokriće nepodmirenih obveza iz prethodnog razdoblja te za troškove sudskih sporova, rashode za zaposlene, mirovine i naknade šteta. Pri osiguranju dodatnih sredstava za rashode, vodilo se računa da se u odnosu na prijašnji plan, ne povećavaju planirani rashodi financirani iz izvora koji izravno utječu na visinu proračunskog manjka.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017., prihodi su planirani u iznosu 122.449.502.374,00 kn, što je u odnosu na planirane Državnim proračunom za 2017., više za 875.846.011,00 kn ili 0,7 %. Najvažnije povećanje planiranih prihoda se odnosi na prihode od poreza koji su planirani u iznosu 75.110.982.375,00 kn, što je za 2.317.762.101,00 kn ili 3,2 % više od planiranih Državnim proračunom za 2017. Najvažnije smanjenje planiranih prihoda se odnosi na pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, koje su manje planirane za 1.945.928.676,00 kn ili 17,8 %.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017., rashodi su planirani u iznosu 126.779.474.111,00 kn, što je za 1.610.065.458,00 kn ili 1,3 % manje u odnosu na planirane Državnim proračunom za 2017. U okviru rashoda, znatnije smanjenje planiranih rashoda odnosi se na rashode za kamate na izdane vrijednosne papire u iznosu 848.425.023,00 kn, rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 820.280.330,00 kn i subvencije u iznosu 282.604.444,00 kn. Najvažnije povećanje planiranih rashoda se odnosi na ostale rashode koji su veći za 236.592.527,00 kn.

Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, planiran je Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017. u iznosu 4.329.971.737,00 kn, što je za 2.485.911.471,00 kn ili 57,4 % manje od planiranog Državnim proračunom za 2017. Deficit državnog proračuna, planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka u iznosu 4.211.711.115,00 kn i smanjenjem depozita za 118.260.622,00 kn.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017., primici su više planirani za 8.253.513.134,00 kn, a izdaci za 10.029.329.660,00 kn. Najvažnije povećanje primitaka, odnosi se na primitke od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 10.380.225.000,00 kn, a znatnije smanjenje primitaka odnosi se na primitke od zaduživanja u iznosu 1.486.411.866,00 kn i primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 857.300.000,00 kn. Najvažnije povećanje izdataka se odnosi na izdatke za dane zajmove i depozite u iznosu 10.559.854.566,00 kn. Povećanje primitaka i izdataka je planirano u skladu s odlukom Vlade RH o prihvaćanju poslovnog i financijskog restrukturiranja cestovnog sektora, te je na inozemnom tržištu kapitala planirano plasirati državne obveznice za potrebe prijevremene otplate dijela kreditnih obveza triju društava u cestovnom sektoru.

Tijekom 2017., prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama rashoda u ukupnom iznosu 1.394.152.869,00 kn.

Preraspodjele su obavljene na temelju odredbe članka 46. Zakona o proračunu, odnosno najviše do 5,0 % rashoda i izdataka na proračunskoj stavci koja se umanjuje. Prema odredbama Zakona o proračunu, iznimno, preraspodjela se može izvršiti najviše do 15,0 %, ako se time osigurava povećanje sredstava nacionalnog učešća planiranih za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU.

Prema odluci Vlade RH, u skladu s odredbom članka 58. Zakona o proračunu, preraspodijeljena su proračunska sredstva u iznosu 161.031.261,00 kn. Prema navedenoj odredbi, ako se tijekom godine smanji djelokrug ili nadležnost proračunskog korisnika zbog čega se smanjuju sredstva, ili se proračunski korisnik ukine, neutrošena sredstva za njegove rashode i izdatke se prenose u proračunsku zalihu ili proračunskom korisniku koji preuzme njegove poslove. Navedena sredstva su preraspodijeljena jer je prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnivanju Agencije za ugljikovodike (Narodne novine 73/17) i Zakona o izmjenama Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata (Narodne novine 73/17), Hrvatska agencija za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata 1. rujna 2017. pripojena Agenciji za ugljikovodike.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017., rashodi i izdaci su za 2017. planirani ukupno u iznosu 166.098.571.376,00 kn. Prema projekcijama, rashodi i izdaci za 2018. su projicirani u iznosu 152.391.230.292,00 kn, a za 2019. u iznosu 159.509.663.793,00 kn.

Izvršenje Državnog proračuna za 2017.

U sljedećoj tablici daju se osnovni podaci o izvršenju državnog proračuna za 2017., prema podacima iz Godišnjeg izvještaja za 2017.

Tablica broj 2

Izvršenje državnog proračuna za 2017.

u kn

Redni broj	Opis	Tekući plan za 2017. s preraspodjelama	Ostvareno za 2017.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
A) Račun prihoda i rashoda				
1.	Prihodi poslovanja	121.740.357.107,00	122.060.097.020,00	100,3
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	709.145.267,00	646.924.697,00	91,2
3.	Ukupno prihodi (1+2)	122.449.502.374,00	122.707.021.717,00	100,2
4.	Rashodi poslovanja	123.535.727.950,00	122.313.420.467,00	99,0
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.243.746.161,00	2.685.605.091,00	82,8
6.	Ukupno rashodi (4+5)	126.779.474.111,00	124.999.025.558,00	98,6
7.	Razlika prihoda i rashoda – manjak (3-6)	-4.329.971.737,00	-2.292.003.841,00	52,9
B) Račun financiranja				
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	43.530.808.380,00	42.671.809.034,00	98,0
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	39.319.097.265,00	38.926.925.068,00	99,0
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	2.365.151.361,00	2.365.151.361,00	100,0
11.	Prijenos depozita u narednu godinu	2.246.890.739,00	3.818.031.486,00	169,9
12.	Neto financiranje (8-9+10-11)	4.329.971.737,00	2.292.003.841,00	52,9
C) Sveukupno proračunska sredstva				
13.	Ukupno prihodi i primici (3+8)	165.980.310.754,00	165.378.830.751,00	99,6
14.	Ukupno rashodi i izdaci (6+9)	166.098.571.376,00	163.925.950.626,00	98,7
15.	Promjene u stanju depozita (13-14)=(11-10)	-118.260.622,00	1.452.880.125,00	-

Ukupni prihodi za 2017. iskazani su u iznosu 122.707.021.717,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu 124.999.025.558,00 kn, te je iskazan manjak prihoda, odnosno deficit državnog proračuna u iznosu 2.292.003.841,00 kn.

Manjak prihoda državnog proračuna iskazan je u manjem iznosu od plana za 2.037.967.896,00 kn ili 47,1 %. Na ostvarenje manjka u znatno manjem iznosu od plana utjecalo je ostvarenje prihoda u većem iznosu od plana za 257.519.343,00 kn i izvršenje rashoda u manjem iznosu od plana za 1.780.448.553,00 kn. S obzirom na to da je iskazan prijenos depozita iz prethodne godine u iznosu 2.365.151.361,00 kn, manjak prihoda se u cijelosti mogao financirati iz depozita.

Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 42.671.809.034,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 38.926.925.068,00 kn, te je iskazan višak primitaka u iznosu 3.744.883.966,00 kn.

Neurošeni depozit iz prethodne godine u iznosu 73.147.520,00 kn i višak primitaka u iznosu 3.744.883.966,00 kn, iznose ukupno 3.818.031.486,00 kn što je iskazano kao prijenos depozita u narednu godinu.

a) Račun prihoda i rashoda

U sljedećoj tablici daju se podaci o prihodima državnog proračuna za 2017.

Tablica broj 3

Prihodi državnog proračuna za 2017.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	Prihodi poslovanja	121.740.357.107,00	122.060.097.020,00	100,3
1.	Prihodi od poreza	75.110.982.375,00	75.243.890.160,00	100,2
1.1.	- Porez i prizet na dohodak	2.026.519.737,00	2.014.588.384,00	99,4
1.2.	- Porez na dobit	8.177.199.267,00	8.266.568.123,00	101,1
1.3.	- Porezi na robu i usluge	64.502.522.995,00	64.568.118.527,00	100,1
1.4.	- Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	392.713.934,00	382.658.524,00	97,4
1.5.	- Ostali prihodi od poreza	12.026.442,00	11.956.602,00	99,4
2.	Doprinosi	23.144.389.305,00	23.206.071.303,00	100,3
2.1.	- Doprinosi za mirovinsko osiguranje	21.112.415.660,00	21.170.555.109,00	100,3
2.2.	- Doprinosi za zapošljavanje	2.031.973.645,00	2.035.516.194,00	100,2
3.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	9.251.182.377,00	8.453.039.778,00	91,4
3.1.	- Pomoći od inozemnih vlada	28.801.838,00	43.597.681,00	151,4
3.2.	- Pomoći od međunarodnih organizacija	8.982.061.021,00	7.353.806.692,00	81,9
3.3.	- Pomoći iz proračuna	54.908.196,00	48.122.904,00	87,7
3.4.	- Pomoći od ostalih subjekata unutar općeg proračuna	101.197.564,00	82.818.846,00	81,8
3.5.	- Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	29.516.995,00	32.869.042,00	111,4
3.6.	- Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava	18.555.000,00	1.068.671,00	5,8
3.7.	- Prijenos između proračunskih korisnika istog proračuna	36.141.763,00	890.755.942,00	2.464,6
4.	Prihodi od imovine	2.660.216.914,00	3.004.782.951,00	113,0
4.1.	- Prihodi od financijske imovine	1.434.245.628,00	1.658.346.197,00	115,6
4.2.	- Prihodi od nefinancijske imovine	1.201.326.809,00	1.315.499.169,00	109,5
4.3.	- Prihodi od kamata na dane zajmove	24.644.477,00	30.937.585,00	125,5
5.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	3.662.963.820,00	4.449.416.259,00	121,5
5.1.	- Upravne i administrativne pristojbe	503.459.569,00	462.511.302,00	91,9
5.2.	- Prihodi po posebnim propisima	3.159.504.251,00	3.986.904.957,00	126,2
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.414.076.508,00	1.421.952.832,00	100,6
6.1.	- Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga	1.241.888.691,00	1.116.771.652,00	89,9
6.2.	- Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna	172.187.817,00	305.181.180,00	177,2
7.	Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	5.933.954.434,00	5.725.972.881,00	96,5
8.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	562.591.374,00	554.970.856,00	98,7
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	709.145.267,00	646.924.697,00	91,2
9.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	57.434.258,00	62.131.606,00	108,2
10.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	534.169.165,00	456.618.755,00	85,5
11.	Prihodi od prodaje zaliha	117.541.844,00	128.174.336,00	109,0
Ukupno prihodi (I.+II.)		122.449.502.374,00	122.707.021.717,00	100,2

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

Ukupni prihodi su iskazani u iznosu 122.707.021.717,00 kn, što je za 257.519.343,00 kn ili 0,2 % više od planiranih. U iznosu većem od planiranog, iskazani su prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada za 786.452.439,00 kn, prihodi od imovine za 344.566.037,00 kn, prihodi od poreza za 132.907.785,00 kn, doprinosi za 61.681.998,00 kn, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija za 7.876.324,00 kn. U iznosu manjem od planiranog, iskazane su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna za 798.142.599,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza za 207.981.553,00 kn, prihodi od prodaje nefinancijske imovine za 62.220.570,00 kn, te prihodi od kazni, upravnih mjera i ostali prihodi za 7.620.518,00 kn.

U odnosu na 2016., kad su prihodi iskazani u iznosu 116.848.104.334,00 kn, prihodi iskazani za 2017. su veći za 5.858.917.383,00 kn ili 5,0 %. Znatnije povećanje odnosi se na prihode od poreza koji su veći za 3.552.393.561,00 kn, doprinose koji su veći za 1.011.764.603,00 kn, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koje su veće za 660.910.684,00 kn te prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada koji su veći za 579.344.565,00 kn. Znatnije smanjenje prihoda u odnosu na 2016., odnosi se na prihode od imovine koji su manji za 403.469.064,00 kn i prihode od poreza na dohodak koji su manji za 217.410.716,00 kn. Ukupni prihodi za 2017. su veći od iskazanih u 2016. zbog utjecaja makroekonomskih kretanja i porezne reforme koja je usvojena krajem 2016., povećanja potrošnje zbog rasta raspoloživog dohotka stanovništva te povećanja prometa od trgovine na malo zbog povoljnih kretanja na tržištu rada i uspješne turističke sezone.

Vrijednosno najvažniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su iskazani u iznosu 75.243.890.160,00 kn i čine 61,3 % ukupnih prihoda u 2017. U odnosu na 2016. veći su za 5,0 %. U strukturi prihoda od poreza, najvažniji su porezi na robu i usluge u iznosu 64.568.118.527,00 kn, koji čine 85,8 % poreznih prihoda. Porez na dobit u poreznim prihodima sudjeluje s 11,0 %, a porez na dohodak s 2,7 %. U okviru poreza na robu i usluge najvažniji je porez na dodanu vrijednost u iznosu 47.616.661.426,00 kn koji u poreznim prihodima sudjeluje s 63,3 %, zatim slijede posebni porezi i trošarine u iznosu 15.143.118.292,00 kn koji u poreznim prihodima sudjeluju s 20,1 %, te porezi i naknade od igara na sreću u iznosu 1.230.305.035,00 kn koji u poreznim prihodima sudjeluju s 1,6 %.

Prihodi od doprinosa u iznosu 23.206.071.303,00 kn čine 19,0 % ukupnih prihoda. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 21.170.555.109,00 kn i doprinose za zapošljavanje u iznosu 2.035.516.194,00 kn. U odnosu na 2016. prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje su veći za 941.053.329,00 kn ili 4,7 %, a od doprinosa za zapošljavanje za 70.711.274,00 kn ili 3,6 %. Doprinosi su povećani pod utjecajem pozitivnih kretanja na tržištu rada kao i izmjena u poreznom sustavu. U sustavu doprinosa ukinuta je iznimka od obveze plaćanja doprinosa za određene kategorije drugog dohotka, te su od 2017. svi koji ostvaruju drugi dohodak obvezni plaćati doprinose, ali prema manjim poreznim stopama i to po stopi 10,0 % za mirovinsko, a 7,5 % za zdravstveno osiguranje.

Prihodi od poreza i doprinosa iznose ukupno 98.449.961.463,00 kn i čine 80,2 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 24.257.060.254,00 kn i čine 19,8 % ukupnih prihoda državnog proračuna. U okviru drugih prihoda, vrijednosno su znatniji prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 8.453.039.778,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 5.725.972.881,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 4.449.416.259,00 kn i prihodi od imovine u iznosu 3.004.782.951,00 kn.

U okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, koji su iskazani u iznosu 8.453.039.778,00 kn, vrijednosno najvažniji se odnose na pomoći iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 1.993.880.079,00 kn, Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) u iznosu 1.560.412.306,00 kn, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 1.252.839.343,00 kn te Kohezijskog fonda (CF) u iznosu 938.046.828,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, iskazani su u iznosu 4.449.416.259,00 kn. U okviru navedenih prihoda, vrijednosno najvažniji su prihodi od sufinanciranja cijene usluge, participacije i slično u iznosu 1.565.758.111,00 kn.

U okviru prihoda od imovine, koji su iskazani u iznosu 3.004.782.951,00 kn, vrijednosno najvažniji se odnose na prihode od dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija u iznosu 1.212.734.537,00 kn i naknada za koncesije u iznosu 829.764.215,00 kn. Drugi prihodi od imovine se odnose na kamate i tečajne razlike, prihode od dividendi, od iznajmljivanja i zakupa imovine te drugo. Prihodi od naknada za koncesije su u odnosu na 2016. manji za 110.433.091,00 kn ili 11,7 %, a na smanjenje su utjecali manji prihodi od naknada za koncesije u javnim telekomunikacijama i za upotrebu radio frekvencija te naknada za eksploataciju plina. Prihodi od dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija po posebnim propisima, u odnosu na 2016. su manji za 186.306.681,00 kn. Znatnije smanjenje u iznosu 449.358.141,00 kn, odnosi se na prihod od dobiti Hrvatske narodne banke (dalje u tekstu: HNB), dok su prihodi od dobiti trgovačkih društava u javnom sektoru veći za 253.948.469,00 kn.

U okviru prihoda od prodaje nefinancijske imovine koji su iskazani u iznosu 646.924.697,00 kn, najvažniji su prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine, odnosno stanova i drugih građevinskih objekata, postrojenja i opreme te prometnih sredstava u iznosu 456.618.755,00 kn.

U sljedećoj tablici daju se podaci o rashodima državnog proračuna za 2017.

Tablica broj 4

Rashodi državnog proračuna za 2017.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
I.	Rashodi poslovanja	123.535.727.950,00	122.313.420.467,00	99,0
1.	Rashodi za zaposlene	26.734.075.203,00	26.733.984.660,00	100,0
1.1.	- Plaće	21.765.567.182,00	21.769.461.297,00	100,0
1.2.	- Ostali rashodi za zaposlene	964.425.803,00	987.975.511,00	102,4
1.3.	- Doprinosi na plaće	4.004.082.218,00	3.976.547.852,00	99,3
2.	Materijalni rashodi	12.510.029.165,00	12.857.873.219,00	102,8
2.1.	- Naknade troškova zaposlenima	1.146.302.284,00	1.110.930.448,00	96,9
2.2.	- Rashodi za materijal i energiju	3.943.488.443,00	4.872.815.300,00	123,6
2.3.	- Rashodi za usluge	6.450.896.122,00	6.017.865.726,00	93,3
2.4.	- Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	73.277.001,00	62.266.082,00	85,0
2.5.	- Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	896.065.315,00	793.995.663,00	88,6
3.	Financijski rashodi	9.798.438.237,00	9.727.726.944,00	99,3
3.1.	- Kamate za izdane vrijednosne papire	8.337.905.032,00	8.337.895.030,00	100,0
3.2.	- Kamate za primljene kredite i zajmove	1.058.037.004,00	1.020.544.040,00	96,5
3.3.	- Ostali financijski rashodi	402.496.201,00	369.287.874,00	91,8
4.	Subvencije	6.272.246.060,00	6.019.683.609,00	96,0
4.1.	- Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	906.152.321,00	904.215.572,00	99,8
4.2.	- Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	2.637.736.270,00	2.572.138.638,00	97,5
4.3.	- Subvencije trgovačkim društvima, zadrugama poljoprivrednicima i obrtnicima iz EU sredstava	2.728.357.469,00	2.543.329.399,00	93,2
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	15.683.617.290,00	15.086.755.227,00	96,2
5.1.	- Pomoći inozemnim vladama	70.780.629,00	70.340.168,00	99,4
5.2.	- Pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU	3.181.691.753,00	3.161.085.367,00	99,4
5.3.	- Pomoći unutar općeg proračuna	9.420.567.689,00	9.338.865.164,00	99,1
5.4.	- Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna	359.030.121,00	326.143.452,00	90,8
5.5.	- Pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	1.624.049.019,00	1.196.992.029,00	73,7
5.6.	- Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	1.027.498.079,00	993.329.047,00	96,7
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	45.976.196.871,00	45.848.999.894,00	99,7
6.1.	- Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	33.484.122.187,00	33.395.067.530,00	99,7
6.2.	- Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	12.492.074.684,00	12.453.932.364,00	99,7
7.	Ostali rashodi	6.561.125.124,00	6.038.396.914,00	92,0
7.1.	- Tekuće donacije	1.997.888.827,00	1.951.687.624,00	97,7
7.2.	- Kapitalne donacije	384.641.704,00	356.362.918,00	92,7
7.3.	- Kazne, penali i naknade štete	430.094.208,00	430.356.216,00	100,1
7.4.	- Izvanredni rashodi	170.000.000,00	0,00	-
7.5.	- Kapitalne pomoći	3.578.500.385,00	3.299.990.156,00	92,2
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.243.746.161,00	2.685.605.091,00	82,8
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	220.085.068,00	174.712.741,00	79,4
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	2.629.058.645,00	2.201.765.676,00	83,8
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	4.515.700,00	2.340.920,00	51,8
11.	Strateške zalihe	145.341.392,00	126.249.945,00	86,9
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	244.745.356,00	180.535.809,00	73,8
Ukupno rashodi (I.+II.)		126.779.474.111,00	124.999.025.558,00	98,6

Rashodi državnog proračuna se izvršavaju putem proračunskih korisnika, koji su za 2017. raspoređeni u 47 razdjela. U okviru razdjela Ministarstva financija je i proračunska glava 02506 Ostali izdaci države, putem koje se planiraju i izvršavaju rashodi za aktivnosti i programe koji u pravilu nisu u djelokrugu drugih proračunskih korisnika. Vrijednosno najvažniji rashodi navedene proračunske glave se odnose na financijske rashode (kamate i naknade u vezi sa zaduživanjem) i pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna. Rashodi proračunskih korisnika se izvršavaju putem njihovih zahtjeva za plaćanje, te su čelnici proračunskih korisnika odgovorni za zakonito i namjensko izvršavanje rashoda. U 2017., u okviru rashoda i prihoda, otvorene su nove podskupine računa, 369 i 639, Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna, u cilju praćenja prijenosa proračunskih sredstava između proračunskih korisnika i mogućnosti eliminiranja tih prijenosa u postupku konsolidacije financijskih izvještaja.

Ukupni rashodi za 2017. su iskazani u iznosu 124.999.025.558,00 kn, što je za 1.780.448.553,00 kn ili 1,4 % manje od planiranih. Pojedini rashodi su iskazani u manjem, a pojedini u većem iznosu od planiranog. Prema Zakonu o proračunu, rashodi iz izvora financiranja Pomoći, Donacije, Prihodi za posebne namjene i Vlastiti prihodi, mogu se izvršavati iznad planiranih iznosa, a do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava. Na iskazivanje pojedinih rashoda u iznosu većem od planiranog, također su utjecali i izvanredni rashodi, u okviru kojih se planiraju sredstva proračunske zalihe, s obzirom na to da se izvršenje rashoda financiranih iz proračunske zalihe, iskazuje u okviru one skupine rashoda kojoj pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji. Na razini skupina računa ekonomske klasifikacije, sve skupine rashoda su iskazane u manjim iznosima od planiranih, osim materijalnih rashoda, koji su iskazani za 347.844.054,00 kn ili 2,8 % više od planiranih. U okviru materijalnih rashoda, znatnija odstupanja od plana odnose se na rashode za materijal i energiju koji su veći za 929.326.857,00 kn ili 23,6 % te rashode za usluge koji su manji za 433.030.396,00 kn ili 6,7 %. Najveće smanjenje u odnosu na plan, odnosi se na pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, koje su manje za 596.862.063,00 kn ili 3,8 %. U okviru navedenih pomoći, znatnija odstupanja od plana odnose se na pomoći temeljem prijenosa EU sredstava, koje su manje za 427.056.990,00 kn ili 26,3 %.

U odnosu na 2016., ukupni rashodi su veći za 4.761.510.054,00 kn ili 4,0 %. Najvažnije povećanje se odnosi na materijalne rashode, koji su veći za 1.722.651.487,00 kn ili 15,5 % te pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, koje su veće za 1.693.617.474,00 kn ili 12,7 %. U okviru materijalnih rashoda, najvažnije povećanje u iznosu 1.001.226.356,00 kn ili 25,9 %, odnosi se na rashode za materijal i energiju.

Na povećanje navedenih rashoda utjecalo je povećanje rashoda za lijekove i medicinski potrošni materijal zdravstvenih ustanova u vlasništvu države. U okviru pomoći danih u inozemstvo i unutar općeg proračuna, najvažnije povećanje u iznosu 1.465.181.271,00 kn ili 18,6 %, odnosi se na pomoći unutar općeg proračuna. Pomoći unutar općeg proračuna znatnije su povećane u okviru Ministarstva znanosti i obrazovanja te Ministarstva zdravstva. Istodobno, u okviru pomoći danih u inozemstvo i unutar općeg proračuna, u odnosu na 2016., manje su pomoći temeljem prijenosa EU sredstava za 884.369.000,00 kn ili 42,5 %. Najveće smanjenje navedenih pomoći je u okviru Ministarstva poljoprivrede. Najvažnije smanjenje rashoda u odnosu na 2016., odnosi se na financijske rashode, odnosno kamate za izdane vrijednosne papire te primljene kredite i zajmove, koji su manji za 921.965.593,00 kn ili 8,7 %.

U strukturi rashoda, vrijednosno su najvažniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu 45.848.999.894,00 kn i čine 36,7 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 21,4 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna 12,1 %, materijalni rashodi 10,3 %, financijski rashodi 7,8 %, ostali rashodi i subvencije po 4,8 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 2,1 % ukupnih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno su najvažniji rashodi za mirovine i mirovinska primanja, naknade u sustavu socijalne skrbi te naknade nezaposlenima. Mirovine i mirovinska primanja isplaćuju se korisnicima na temelju prava koja su utvrđena propisima o mirovinskom osiguranju i posebnim propisima, a iskazane su u okviru Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje u tekstu: HZMO) u iznosu 37.681.698.218,00 kn. U okviru HZMO-a su iskazane i naknade koje se odnose na doplatak za djecu u iznosu 1.362.672.052,00 kn. U okviru razdjela Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 3.642.484.183,00 kn, a vrijednosno znatnije odnose se na aktivnosti Dodatni porodiljni dopust i oprema za novorođeno dijete u iznosu 1.300.507.607,00 kn, Zajamčena minimalna naknada u iznosu 559.042.451,00 kn, Osobna invalidnina u iznosu 407.095.393,00 kn i Doplatak za pomoć i njegu u iznosu 391.675.803,00 kn. U okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje u tekstu: HZZ) iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 1.406.446.283,00 kn, od čega se na aktivnosti Naknade nezaposlenima odnosi 845.738.354,00 kn i Naknade korisnicima aktivne politike zapošljavanja 349.172.700,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, iskazani su u iznosu 15.086.755.227,00 kn, a vrijednosno znatniji odnose se na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU u iznosu 3.152.899.967,00 kn, transfer proračunskih sredstava HZZO-u u iznosu 2.633.084.329,00 kn, naknadu u cijeni goriva za društvo Hrvatske ceste d.o.o. (dalje u tekstu: HC) u iznosu 2.023.982.206,00 kn, dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.638.796.891,00 kn koja se od 2017. planiraju i iskazuju u okviru razdjela mjerodavnih ministarstava te pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice) u iznosu 1.359.856.202,00 kn (izravno u iznosu 716.055.786,00 kn i kao kompenzacijska mjera u iznosu 643.800.416,00 kn). Rashodi za pomoći u vezi s dodatnim sredstvima izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.638.796.891,00 kn, iskazani su u okviru Ministarstva znanosti i obrazovanja u iznosu 953.067.077,00 kn, Ministarstva zdravstva u iznosu 280.018.019,00 kn, Ministarstva unutarnjih poslova - Državne uprave za zaštitu i spašavanje u iznosu 219.441.153,00 kn te Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku u iznosu 186.270.642,00 kn.

U okviru materijalnih rashoda iskazanih u iznosu 12.857.873.219,00 kn, vrijednosno su najvažniji rashodi za usluge u iznosu 6.017.865.726,00 kn te rashodi za materijal i energiju u iznosu 4.872.815.300,00 kn. U strukturi rashoda za usluge, vrijednosno najvažnije su druge usluge, koje u ukupnim rashodima za usluge imaju udjel 19,9 %, slijede intelektualne i osobne usluge s 18,4 %, zatim usluge tekućeg i investicijskog održavanja s 15,0 % te računalne usluge i zakupnine i najamnine sa po 13,0 %. U okviru rashoda za materijal i energiju, vrijednosno najvažniji se odnose na lijekove te medicinski potrošni materijal.

Financijski rashodi su iskazani u iznosu 9.727.726.944,00 kn, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 9.358.439.070,00 kn i druge financijske rashode u iznosu 369.287.874,00 kn. Kamate na zaduživanje odnose se na kamate na izdane obveznice i trezorske zapise u iznosu 8.337.895.030,00 kn i kamate na primljene kredite i zajmove u iznosu 1.020.544.040,00 kn.

U okviru ostalih rashoda iskazanih u iznosu 6.038.396.914,00 kn, vrijednosno su znatnije kapitalne pomoći u iznosu 3.299.990.156,00 kn i tekuće donacije u iznosu 1.951.687.624,00 kn.

Vrijednosno znatnije kapitalne pomoći su iskazane su okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture u iznosu 1.584.959.643,00 kn (od čega se na aktivnosti Naknada u cijeni goriva za društvo Hrvatske autoceste d.o.o. odnosi 509.317.127,00 kn, Naknada u cijeni goriva za društvo HŽ Infrastruktura d.o.o. 508.317.128,00 kn i Održavanje željezničke infrastrukture i regulacija prometa 450.000.000,00 kn).

Vrijednosno znatnije kapitalne pomoći iz EU sredstava u iznosu 1.516.157.799,00 kn, iskazane su u okviru Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. u iznosu 520.065.028,00 kn), Ministarstva poljoprivrede (Zajednička poljoprivredna politika - mjere ruralnog razvoja u iznosu 411.896.812,00 kn i Operativni program ribarstva u iznosu 98.103.563,00 kn) te Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (Operativni program Konkurentnost i kohezija, povezanost i mobilnost u iznosu 375.542.871,00 kn i Operativni program Promet u iznosu 98.249.770,00 kn).

Vrijednosno znatnije tekuće donacije su iskazane u okviru razdjela Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva financija, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture te Središnjeg državnoga ureda za šport. U okviru razdjela Ministarstva znanosti i obrazovanja, vrijednosno znatnije tekuće donacije se odnose na aktivnosti Sufinanciranje smještaja i prehrane studenata u studentskim centrima u iznosu 152.855.967,00 kn i Projektno financiranje znanstvene djelatnosti u iznosu 90.000.000,00 kn. Vrijednosno znatnije tekuće donacije Ministarstva financija, odnose se na aktivnosti Međunarodni sporazum Sveta stolica i Republika Hrvatska u iznosu 299.452.680,00 kn i Potpore političkim strankama u iznosu 51.011.082,00 kn. Vrijednosno znatnije tekuće donacije Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, odnose se na kapitalni projekt Nova luka Zadar u iznosu 142.404.615,00 kn, aktivnosti Potpora Lučkoj upravi Ploče za otplatu zajma Svjetske banke (IBRD) - Projekt integracije trgovine i transporta u iznosu 43.050.000,00 kn te Potpora Lučkoj upravi Rijeka za realizaciju zajma Svjetske banke (IBRD) - Projekt obnove riječkog prometnog pravca u iznosu 42.705.782,00 kn. U okviru Središnjeg državnoga ureda za šport, vrijednosno najvažnije tekuće donacije se odnose na aktivnost Programi javnih potreba u sportu na državnoj razini u iznosu 156.532.012,00 kn.

U okviru izvanrednih rashoda, planiranih u iznosu 170.000.000,00 kn, planirani su rashodi iz proračunske zalihe. Izvanredni rashodi nisu iskazani jer su rashodi iz proračunske zalihe izvršeni u iznosu 38.239.266,00 kn, iskazani u okviru skupina rashoda kojima pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji.

Rashodi za subvencije su iskazani u iznosu 6.019.683.609,00 kn. U okviru Ministarstva poljoprivrede iskazane su subvencije u iznosu 3.807.616.168,00 kn, u okviru kojih se na aktivnosti Zajednička poljoprivredna politika - Izravna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima odnosi 2.647.780.669,00 kn, Zajednička poljoprivredna politika - Mjere ruralnog razvoja 774.464.411,00 kn te Izravna plaćanja u poljoprivredi 136.491.577,00 kn. Navedene subvencije su financirane sredstvima Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) ukupno u iznosu 2.278.860.336,00 kn. U okviru razdjela Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, subvencije su iskazane u iznosu 1.353.318.284,00 kn, a vrijednosno znatnije se odnose na aktivnosti Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 441.667.000,00 kn, Provedba ugovora o koncesiji Bina - Istra u iznosu 302.888.476,00 kn te Poticanje redovitih pomorskih putničkih i brzobrodskih linija u iznosu 297.304.040,00 kn. U okviru Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, subvencije su iskazane u iznosu 473.237.163,00 kn, a vrijednosno najvažnije se odnose na aktivnost Restrukturiranje brodogradilišta u iznosu 374.959.551,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su iskazani u iznosu 2.685.605.091,00 kn, a u odnosu na 2016. su manji za 558.141.070,00 kn ili 17,2 %. Navedeni rashodi su financirani iz izvora financiranja Opći prihodi i primici u iznosu 1.443.325.845,00 kn, Pomoći u iznosu 616.479.533,00 kn te iz drugih izvora financiranja u iznosu 625.799.713,00 kn. U okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine, vrijednosno znatniji odnose se na građevinske objekte u iznosu 667.793.000,00 kn, vojnu opremu u iznosu 378.983.283,00 kn, uredsku opremu i namještaj u iznosu 353.094.940,00 kn te medicinsku i laboratorijsku opremu u iznosu 268.052.182,00 kn.

b) Račun financiranja

U sljedećoj tablici daju se podaci iz Računa financiranja za 2017.

Tablica broj 5

Račun financiranja za 2017.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno/ Izvršeno	% ostvarenja/ izvršenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	43.530.808.380,00	42.671.809.034,00	98,0
1.1.	- <i>Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova</i>	397.700.000,00	589.091.961,00	148,1
1.2.	- <i>Primici od izdanih vrijednosnih papira</i>	35.780.225.000,00	36.235.876.500,00	101,3
1.3.	- <i>Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici</i>	542.700.000,00	116.869.708,00	21,5
1.4.	- <i>Primici od zaduživanja</i>	6.810.183.380,00	5.729.970.865,00	84,1
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	39.319.097.265,00	38.926.925.068,00	99,0
2.1.	- <i>Izdaci za dane zajmove i depozite</i>	11.935.337.978,00	11.849.830.261,00	99,3
2.2.	- <i>Izdaci za dionice i udjele u glavnici</i>	771.939.090,00	494.292.750,00	64,0
2.3.	- <i>Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova</i>	8.587.506.692,00	8.553.777.376,00	99,6
2.4.	- <i>Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire</i>	18.024.313.505,00	18.029.024.681,00	100,0
3.	Promjena u stanju depozita	-118.260.622,00	1.452.880.125,00	-
4.	Neto financiranje (1-2-3)	4.329.971.737,00	2.292.003.841,00	52,9

Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 42.671.809.034,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 38.926.925.068,00 kn, te višak primitaka iznosi 3.744.883.966,00 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja, izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova te neto financiranje, iskazani su u manjem iznosu od planiranog. Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017. planirano je smanjenje depozita za 118.260.622,00 kn, a depozit je povećan za 1.452.880.125,00 kn.

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

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

Odredbom članka 29. stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu (Narodne novine 119/16 i 113/17), propisano je da se zaduživanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa 43.043.577.084,00 kn iskazanog u Računu financiranja proračuna. Primici od zaduživanja, iskazani su u Računu financiranja u iznosu 41.965.847.365,00 kn, što je za 1.077.729.719,00 kn manje od najviše propisanog iznosa. Primici od zaduživanja se odnose na primitke od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 36.235.876.500,00 kn te kredita i zajmova u iznosu 5.729.970.865,00 kn.

Primici od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 36.235.876.500,00 kn, odnose se na primitke od obveznica. Obveznice su plasirane na domaćem i inozemnom tržištu novca i kapitala.

Na domaćem tržištu novca i kapitala plasirana su četiri izdanja obveznica. U veljači su plasirane obveznice u iznosu 5.500.000.000,00 kn s dospijećem u 2028., po cijeni 98,008 % nominalnog iznosa. Naknada iznosi 0,65 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 2,875 % godišnje. U veljači su plasirane i obveznice u iznosu 3.000.000.000,00 kn s dospijećem u 2022., po cijeni 99,812 % nominalnog iznosa. Naknada iznosi 0,45 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 2,25 % godišnje. U srpnju su plasirane obveznice u iznosu 3.000.000.000,00 kn, indeksirane na kretanje tečaja kune prema euru s dospijećem u 2032., po cijeni 99,412 % nominalnog iznosa, uz naknadu 0,90 % nominalnog iznosa. Kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 3,25 % godišnje, uz prinos do dospijeća 3,30 %. U studenom su plasirane obveznice u iznosu 5.800.000.000,00 kn s dospijećem u 2023., po cijeni 99,717 % nominalnog iznosa, uz naknadu 0,40 % nominalnog iznosa. Kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 1,75 % godišnje. Kamata po svim izdanjima obveznica na domaćem tržištu novca i kapitala se isplaćuje polugodišnje, a glavnica u cijelosti po dospijeću.

Na inozemnom tržištu novca i kapitala plasirana su dva izdanja obveznica. Kamata po oba izdanja obveznica na inozemnom tržištu novca i kapitala se isplaćuje godišnje, a glavnica u cijelosti po dospijeću. U ožujku su plasirane obveznice u iznosu 1.250.000.000 EUR s dospijećem u 2027., po cijeni 98,320 % nominalnog iznosa. Naknada iznosi 0,08 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 3,00 % godišnje, uz prinos do dospijeća 3,199 %. U studenom su plasirane obveznice u iznosu 1.275.000.000 EUR s dospijećem u 2030., po cijeni 97,883 % nominalnog iznosa. Kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 2,75 % godišnje, uz prinos do dospijeća 2,953 %. Sredstva ostvarena od ovog izdanja obveznica doznačena su društvima HC, Hrvatske autoceste d.o.o. (dalje u tekstu: HAC) te Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. (dalje u tekstu: ARZ) u svrhu otplata i refinanciranja postojećih obveza navedenih društava osiguranih državnim jamstvima te kratkoročnih kreditnih obveza. Ministarstvo financija je ugovorima s društvima utvrdilo korištenje sredstava te međusobna prava i obveze. Sve troškove u vezi s izdavanjem i otplatom obveznica, prema odredbama ugovora, u konačnici bi trebala snositi navedena društva.

Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima planirani su u iznosu 6.810.183.380,00 kn, a ostvareni su u iznosu 5.729.970.865,00 kn, što je za 1.080.212.515,00 kn ili 15,9 % manje od planiranih.

Odnose se na kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora i u javnom sektoru u iznosu 4.011.148.282,00 kn te zajmove međunarodnih financijskih institucija u iznosu 1.718.822.583,00 kn.

S financijskim institucijama su u 2017. zaključena dva nova ugovora o dugoročnim kreditima u ukupnom iznosu 3.176.093.800,00 kn i jedan ugovor o produžetku roka otplate prije primljenog kredita. Ugovor o kreditu u iznosu 300.000.000 EUR zaključen je uz kamatnu stopu u visini tromjesečnog EURIBOR-a uvećano za maržu 2,55 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,07 % glavnice kredita. Dospijeće glavnice je u 2021. Drugi ugovor o kreditu u iznosu 950.000.000,00 kn, zaključen je uz kamatnu stopu u visini prinosa na trezorske zapise s rokom 364 dana uvećano za maržu 2,40 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,20 % glavnice kredita. Posljednja rata otplate glavnice dospijeva 2024. Za prije ugovoreni kredit, ugovoreno je produženje roka otplate glavnice u iznosu 798.001.064,00 kn, uz kamatnu stopu u visini šestomjesečnog EURIBOR-a uvećano za maržu 1,50 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,07 % glavnice kredita. Novo dospijeće glavnice je u 2021.

U okviru primitaka od kredita i zajmova od drugih financijskih institucija u javnom sektoru, iskazani su i primici u iznosu 37.053.418,00 kn, ostvareni na osnovi sporazuma o upravljanju privremenim računom koje su zaključili Ministarstvo financija, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga i Središnji registar osiguranika (dalje u tekstu: REGOS).

Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija, iskazani su u iznosu 1.718.822.583,00 kn, a odnose se na zaduživanje kod Europske investicijske banke (EIB) u iznosu 1.569.313.200,00 kn, Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) u iznosu 79.540.306,00 kn i Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) u iznosu 69.969.077,00 kn. Ostvareni su povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora zaključenih prošlih godina i jednog ugovora zaključenog u 2017. Ugovor u 2017. zaključen je s Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj (IBRD) za Projekt modernizacije i restrukturiranja cestovnog sektora.

Primici od kratkoročnih kredita nisu iskazani, jer su svi kratkoročni krediti primljeni u iznosu 11.687.244.927,00 kn i vraćeni u 2017. Kratkoročno zaduživanje je obavljano radi pravodobne isplate mirovina i održavanja tekuće likvidnosti državnog proračuna. Krediti su ugovarani u kunama i eurima, s financijskim institucijama iz zemlje. Kamatna stopa na kredite u kunama iznosila je od 0,13 % do 0,70 % godišnje, što je u okviru visine kamatnih stopa koja je za kratkoročne kredite ugovarana u 2016. Kratkoročni devizni kredit u iznosu 15.000.000 EUR ugovoren je uz fiksnu kamatnu stopu 0,01 % godišnje.

Drugi primici se odnose na primljene otplate (povrate) glavnica danih zajmova u iznosu 589.091.961,00 kn i primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 116.869.708,00 kn. Vrijednosno znatnije primljene otplate glavnica danih zajmova, odnose se na povrate zajmova danih izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna u iznosu 193.610.828,00 kn i na povrate zajmova danih trgovačkim društvima u javnom sektoru u iznosu 143.414.163,00 kn. Vrijednosno najvažniji primici od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 95.632.115,00 kn, odnose se na povrat kratkoročno uloženi sredstava u novčane fondove, namijenjenih za isplatu malih i mikro zajmova putem Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO).

Odredbom članka 29. stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, propisano je da tekuće otplate glavnice državnog duga iskazane u Računu financiranja u iznosu 26.611.820.197,00 kn te pripadajuće kamate imaju u izvršavanju proračuna prednost pred svim drugim rashodima i izdacima.

Tekuće otplate glavnice, koje se odnose na izdatke za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 18.029.024.681,00 kn i glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu 8.553.777.376,00 kn, iskazane su u Računu financiranja ukupno u iznosu 26.582.802.057,00 kn, što je za 29.018.140,00 kn manje od navedenog iznosa.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 18.029.024.681,00 kn, odnose se na obveznice plasirane u zemlji u iznosu 9.500.000.000,00 kn, obveznice plasirane u inozemstvu u iznosu 8.524.313.505,00 kn te neto izdatke od trezorskih zapisa izdanih u zemlji u iznosu 4.711.176,00 kn. Tijekom 2017., održano je 20 aukcija trezorskih zapisa. Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa iznose 28.730.680.922,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa 28.735.392.098,00 kn, te su neto izdaci iskazani u iznosu 4.711.176,00 kn. Trezorski zapisi su većinom izdavani u kunama. Kamatne stope na trezorske zapise su koncem 2017. bile niže u odnosu na visinu kamatnih stopa koncem 2016. Koncem 2017., kamatne stope na trezorske zapise u kunama s rokom 91 dan iznosile su 0,2 %, s rokom 182 dana 0,25 %, a s rokom 364 dana 0,2 % godišnje. Kamatne stope na trezorske zapise s valutnom klauzulom s rokom 364 dana iznosile su 0,01 %, a kamatne stope na FX trezorske zapise s rokom 455 dana 0,1 % godišnje.

Izdaci za dane zajmove i depozite iskazani su u iznosu 11.849.830.261,00 kn. Vrijednosno znatniji odnose se na zajmove dane društvima HAC u iznosu 4.965.872.495,00 kn, HC u iznosu 3.818.490.060,00 kn te ARZ u iznosu 627.816.145,00 kn. Zajmovi navedenim društvima u cestovnom sektoru su dani iz sredstava ostvarenih zaduživanjem putem obveznica na inozemnom tržištu novca i kapitala u studenom 2017. Drugi znatniji izdaci za dane zajmove i depozite odnose se na izdatke za depozite u financijskim institucijama (oročena sredstva) u iznosu 1.132.907.050,00 kn.

U okviru izdataka za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova, na stvarno otplaćene glavnice, odnosi se 7.755.776.312,00 kn, a na produženje roka otplate dospjele glavnice kredita primljenog prošlih godina 798.001.064,00 kn. Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova, odnose se na kredite i zajmove kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 6.401.965.422,00 kn, kredite kreditnih institucija u javnom sektoru u iznosu 1.398.130.659,00 kn te zajmove međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU te inozemnih vlada u iznosu 753.681.295,00 kn.

Vrijednosno najvažniji izdaci za dionice i udjele u glavnici, odnose se na izdatke za osnivačke uloge u međunarodnim financijskim organizacijama evidentirane u okviru proračunske glave Ministarstva financija 02506 Ostali izdaci države, u iznosu 388.684.071,00 kn.

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2017. iznosio 230.730.464.978,00 kn, od čega se na dugoročne obveze i obveze za trezorske zapise odnosi 230.413.268.870,00 kn, a na obveze za primljena sredstva s privremenog računa REGOS-a na temelju zaključenih sporazuma 317.196.108,00 kn. Dugoročne obveze se odnose na obveznice u iznosu 171.306.324.179,00 kn i dugoročne kredite i zajmove u iznosu 30.506.250.871,00 kn.

Dug državnog proračuna je rastao dugi niz godina. Kroz proteklih deset godina, na međugodišnjoj razini, jedino smanjenje duga državnog proračuna bilo je koncem 2016., kad je iznosio 217.174.286.338,00 kn, te je u odnosu na stanje koncem 2015. bio manji za 402.500.741,00 kn. Osnovni uzrok rasta duga državnog proračuna je manjak prihoda državnog proračuna (deficit), odnosno nemogućnost da se ukupnim приходima financiraju ukupni rashodi. Deficit državnog proračuna se ostvaruje dugi niz godina, a na ostvarenje deficita su velikim dijelom utjecali rashodi za kamate na zaduživanje, koji su do konca 2015. stalno rasli, a nakon toga su u padu. Rashodi za kamate na zaduživanje u 2017. iznose 9.358.439.070,00 kn, što je za 981.485.881,00 kn ili 9,5 % manje u odnosu na 2016. Na povećanje duga prijašnjih godina također je utjecalo i preuzimanje kredita određenih pravnih osoba, rast tečaja inozemnih valuta i drugi čimbenici.

Dug državnog proračuna iskazan koncem 2017. u iznosu 230.730.464.978,00 kn, veći je za 13.556.178.640,00 kn ili 6,2 % u odnosu na 2016. Glavni uzrok značajnog povećanja duga državnog proračuna koncem 2017. u odnosu na 2016. je zaduživanje za potrebe društava iz cestovnog sektora u iznosu 1.275.000.000 EUR.

Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna (koncem 2017. protestirana jamstva iznose 837.120.035,00 kn), dug državnog proračuna iznosi 231.567.585.013,00 kn. Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama koje iznose 56.047.130.577,00 kn, sveukupni dug iznosi 287.614.715.590,00 kn.

c) Državna jamstva

Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava u 2017., uređeni su Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, Zakonom o državnim potporama (Narodne novine 47/14 i 69/17), Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava (i Ispravak Obavijesti Komisije) te Smjernicama o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama. Prema odredbama članka 80. Zakona o proračunu, odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora.

Prema odredbama članka 34. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija, a godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2017. iznosi 5.650.000.000,00 kn. Propisano je da se od navedenog iznosa 2.300.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna iz čega proizlazi da se drugim tražiteljima jamstava mogu dati jamstva u iznosu 3.350.000.000,00 kn.

Također, propisano je da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prošlih godina za koje je bilo dato jamstvo.

Prema popisu danih državnih jamstava, u 2017. je dato jedanaest državnih jamstava u ukupnom iznosu 3.831.537.621,00 kn. Sva jamstva su dana na temelju odluka Vlade RH, te nije bilo jamstava na temelju posebnih zakona iz nadležnosti Hrvatskog sabora. Od ukupno jedanaest danih državnih jamstava, osam je financijskih u ukupnom iznosu 3.377.616.000,00 kn i tri činidbena u ukupnom iznosu 453.921.621,00 kn.

Od osam financijskih jamstava, tri jamstva u ukupnom iznosu 1.190.467.188,00 kn odnose se na izvanproračunske korisnike državnog proračuna, od kojih jamstvo u iznosu 445.004.820,00 kn dato društvu HC, dijelom ima obilježje novog jamstva, a dijelom se odnosi na refinanciranje postojećih kreditnih obveza. Drugih pet financijskih jamstava dato je za kredite kojima se refinanciraju obveze iz prošlih godina za koje su bila dana jamstva u iznosu 1.754.700.956,00 kn (HAC i Uljanik d.d., Pula) te za nove kredite u iznosu 432.447.856,00 kn (Klinički bolnički centar Rijeka i HŽ Infrastruktura d.o.o.). Nova financijska jamstva (jamstva za nove kredite i zajmove) dana su u okviru propisanog iznosa. Činidbena jamstva su dana za dva brodogradilištima (Uljanik d.d., Pula i Brodosplit - holding d.o.o., Split).

U Godišnjem izvještaju za 2017., u Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2017. godini, potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava, iskazane su u iznosu 56.047.130.577,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2016., manje su za 9.510.781.063,00 kn ili 14,5 %. Krajnji rok dospeljeća jamstava je 2040. U iznos potencijalnih obveza po jamstvima, uključene su i obveze za kredite Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) u iznosu 13.556.453.092,00 kn, za koje nisu davana pojedinačna jamstva, jer za navedene obveze jamči Republika Hrvatska na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine 138/06 i 25/13). Vrijednosno najveća aktivna jamstva u iznosu 32.400.702.645,00 kn, dana su na zahtjev subjekata iz sektora prometa. Jamstva za zaduživanje kod domaćih i inozemnih banaka iznose 31.653.672.443,00 kn, a kod međunarodnih financijskih institucija 24.393.458.135,00 kn. Od ukupnih aktivnih jamstava koncem 2017., protestirana jamstva iznose 837.120.035,00 kn ili 1,5 %, a u odnosu na 2016. manja su za 255.719.071,00 kn ili 23,4 %. Protestirana jamstva se odnose na jamstva društvima HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 536.362.037,00 kn, HŽ Putnički prijevoz d.o.o. u iznosu 289.355.307,00 kn i Imunološkom zavodu d.d. u iznosu 11.402.691,00 kn. Sva protestirana jamstva dana su od 2009. do 2014.

Izdaci iz jamstvene pričuve na ime protestiranih jamstava, iskazani su u iznosu 232.594.310,00 kn, što je u okviru planiranih 240.000.000,00 kn. Navedeni izdaci se odnose na plaćanje glavnica, kamata, naknada i drugih troškova po kreditima dužnika koji nisu podmirivali kreditne obveze. Vrijednosno najvažniji izdaci iz jamstvene pričuve u iznosu 216.194.346,00 kn, odnose se na plaćanja po zaduženju društva HŽ Infrastruktura d.o.o. Drugi izdaci se odnose na plaćanja po zaduženju društava HŽ putnički prijevoz d.o.o. u iznosu 8.500.078,00 kn i Imunološki zavod d.d. u iznosu 7.899.886,00 kn.

U 2017. naplaćena su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate uplatom sredstava u državni proračun u iznosu 29.443.223,00 kn. Na temelju pravomoćnih sudskih rješenja o zaključenim stečajnim postupcima i rješenjima o brisanju subjekata iz sudskog registra otpisana su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 123.193.951,00 kn, dok su na temelju sporazuma o uređenju međusobnih odnosa Ministarstva financija i dužnika u predstečajnoj nagodbi, prijebom međusobnih potraživanja i obveza, isknjižena iz poslovnih knjiga potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 21.531.845,00 kn.

Koncem 2017. iskazana su potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate u iznosu 2.222.952.121,00 kn, a u odnosu na stanje koncem 2016., veća su za 136.702.997,00 kn ili 6,6 %. Odnose se na potraživanja prema trgovačkim društvima u iznosu 753.853.509,00 kn, potraživanja prijavljena u stečajnim postupcima u iznosu 660.416.192,00 kn, potraživanja predložena Vladi RH za otpis u iznosu 476.028.284,00 kn, potraživanja od lokalnih jedinica u iznosu 185.157.111,00 kn te potraživanja prijavljena u predstečajnim nagodbama u iznosu 147.497.024,00 kn.

d) Korištenje sredstava pomoći EU

U okviru pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 8.453.039.778,00 kn, iskazane su pomoći od institucija i tijela EU u iznosu 7.325.298.504,00 kn, od čega tekuće pomoći u iznosu 5.907.647.471,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu 1.417.651.033,00 kn. Pomoći od institucija i tijela EU su iskazane u manjem iznosu od planiranog za 1.597.915.487,00 ili 17,9 %. Najvažnije odstupanje od plana odnosi se na kapitalne pomoći iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), koje su ostvarene u manjem iznosu od plana za 1.317.434.473,00 kn ili 72,9 %. Kapitalne pomoći ostvarene su u manjem iznosu od planiranog zbog kašnjenja s početkom provedbe projekata i dugotrajnih postupaka nabave robe, radova i usluga. Vrijednosno znatnije pomoći od institucija i tijela EU, odnose se na europske strukturne fondove u iznosu 3.693.196.062,00 kn, Europski poljoprivredni jamstveni fond (EAGF) u iznosu 1.560.412.306,00 kn te Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 1.252.839.343,00 kn. Pomoći iz europskih strukturnih fondova, odnose se na Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 1.993.880.079,00 kn, Kohezijski fond (CF) u iznosu 938.046.828,00 kn i Europski socijalni fond (ESF) u iznosu 761.269.155,00 kn.

Prihodi od pomoći institucija i tijela EU, priznaju se u visini izvršenih rashoda, u trenutku trošenja sredstava, odnosno isplate sredstava korisnicima, te su u 2017. priznati i iskazani prihodi na temelju trošenja sredstava primljenih prošlih godina i primljenih tijekom 2017. Sredstva pomoći od institucija i tijela EU evidentiraju se do trenutka isplate korisnicima kao obveze za primljeni predujam. U Glavnoj knjizi državnog proračuna, koncem 2017., evidentirane su obveze za predujmove iz navedenih izvora u iznosu 767.453.983,00 kn, koje treba opravdati u narednom razdoblju. Iznimno, refundacije iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda priznaju se u trenutku naplate, odnosno uplate sredstava od Europske komisije (dalje u tekstu: EK).

Rashodi programa Doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije za 2017. iskazani su u iznosu 3.152.899.967,00 kn. Prema podacima Ministarstva financija, iz proračuna EU u 2017. primljeno je 693.335.620 EUR, a uplaćeno na ime doprinosa 417.239.136 EUR, što je za 276.096.484 EUR manje od iznosa primljenih sredstava. Primljena sredstva se odnose na pomoći iz fondova EU i drugih programa, za financijska razdoblja 2007. - 2013. i 2014. - 2020.

Osim doprinosa proračunu EU, Republika Hrvatska je kao članica EU obvezna uplaćivati sredstva za povećanje kapitala međunarodnih financijskih institucija, te su izdaci za udjele u kapitalu međunarodnih financijskih institucija izvršeni u 2017. u iznosu 388.684.071,00 kn.

Za financijsko razdoblje 2007. - 2013., iz programa IPA i strukturnih fondova Republici Hrvatskoj je odobreno 1.290.685.086 EUR. Koncem 2015. EK je donijela odluku o izmjenama IPARD programa i odobrena sredstva smanjila za 12.080.889 EUR. S obzirom na to da do konca 2015. nije potrošen dio sredstva za 2012., odobrena sredstva su dodatno smanjena za 2.948.673 EUR.

Nakon umanjenja za ukupno 15.029.562 EUR, raspoloživa sredstva za financijsko razdoblje 2007. - 2013. iznose 1.275.655.524 EUR. Raspoloživa sredstva se odnose na projekte u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala u iznosu 858.275.018 EUR, pomoć u tranziciji, prijelazni instrument, prekograničnu suradnju i transnacionalni program u iznosu 295.566.627 EUR i program IPARD u iznosu 121.813.879 EUR.

U siječnju 2017. završeno je ugovaranje projekata za programsko razdoblje 2007 - 2013. Projekti su ugovoreni ukupno u vrijednosti 1.271.844.930 EUR, a financiranje pojedinih projekata ugovoreno je u rasponu od 71,1 % do 100,0 % raspoloživih sredstava, osim za projekte u okviru operativnih programa Zaštita okoliša i Regionalna konkurentnost, koji su ugovoreni u većoj vrijednosti od raspoloživih sredstava, kako bi se osiguralo maksimalno korištenje dodijeljenih sredstava.

Do konca 2017., utrošeno je 1.117.327.122 EUR ili 87,6 % sredstava raspoloživih za financijsko razdoblje 2007. - 2013., te neutrošena sredstva koncem 2017. iznose 158.328.402 EUR, od čega se na operativne programe Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala odnosi 83.951.003 EUR, pomoći u tranziciji, prijelazni instrument, prekograničnu suradnju i transnacionalni program 53.274.955 EUR i program IPARD 21.102.444 EUR. Za financiranje projekata u okviru pomoći u tranziciji, prijelaznog instrumenta, prekogranične suradnje i transnacionalnog programa, utrošeno je 82,0 % raspoloživih sredstava, a neutrošena sredstva se mogu koristiti do konca 2020. Za financiranje projekata iz programa IPARD utrošeno je 82,7% raspoloživih sredstava. Za financiranje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, utrošeno je 90,2 %. Sredstva za navedene programe su se mogla trošiti do konca 2016., odnosno do tada su korisnici sredstava trebali izvršiti plaćanja troškova projekata, kako bi se mogla tražiti naknada sredstava iz europskih strukturnih fondova. Tijekom 2017. mjerodavne institucije provjeravale su i odobravale prijavljene troškove projekata te isplaćivale sredstva korisnicima. Rok za dostavu završnog izvješća o provedbi i završnog zahtjeva za plaćanje EK je ožujak 2018. Koncem ožujka 2018. poslana su završne izjave o izdacima. Za operativni program Razvoj ljudskih potencijala sastavljeno je konačno revizorsko izvješće Agencije za reviziju sustava provedbe programa Europske unije, a za ostala tri programa do konca ožujka 2018. revizori još nisu dali konačno mišljenje. Konačni podaci o iskorištenosti sredstava za navedene programe bit će poznati nakon postupka zatvaranja programa u kojem EK provodi dodatne kontrole i donosi odluku o prihvatljivim troškovima, odnosno iskorištenim sredstvima. Očekuje se da će EK zatvoriti program u 2019.

U listopadu 2014. EK je potpisala Sporazum o partnerstvu s Republikom Hrvatskom za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova (dalje u tekstu: ESI fondovi), za rast i radna mjesta za razdoblje 2014. - 2020. ESI fondovi, pored strukturnih fondova (ERDF, CF i ESF), uključuju Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i Europski pomorski i ribarski fond (EMFF). Prema Sporazumu, iz ESI fondova, uključujući i Inicijativu za zapošljavanje mladih, kroz višegodišnji financijski okvir za financijsko razdoblje 2014. - 2020., Republici Hrvatskoj je na raspolaganju bilo 10.742.121.414 EUR. U 2017. je raspoloživi iznos sredstava smanjen za 14.672.419 EUR, te iznosi 10.727.448.995 EUR, s obzirom na to da je EK na temelju statističkih podataka provela usklađivanje dodijeljenog iznosa za sve zemlje članice. Sredstva su raspoloživa za financiranje četiri programa. Za Operativni program Konkurentnost i kohezija raspoloživo je 6.831.255.232 EUR, za Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 1.617.328.125 EUR, za Program ruralnog razvoja 2.026.222.500 EUR, a za Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 252.643.138 EUR. Izmjene Sporazuma o partnerstvu su u tijeku.

Osim navedenih sredstava, za financijsko razdoblje 2014. - 2020., Republici Hrvatskoj su također na raspolaganju i sredstva za Izravna plaćanja u poljoprivredi u iznosu 1.692.525.000 EUR te sredstva iz Fonda za azil, migracije i integraciju te programa za potrebite i osnovnu materijalnu pomoć u iznosu 115.775.987 EUR. Ulaskom u EU, Republika Hrvatska je preuzela Zajedničku poljoprivrednu politiku EU koja je zamijenila dotadašnji nacionalni sustav potpora u poljoprivredi, a koja se temelji na dva stupa. Prvi stup sadrži mjere tržišne politike i izravne potpore poljoprivrednicima, a financira se iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF). Drugi stup je namijenjen projektima za ruralni razvoj, a financira se iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD).

Republika Hrvatska je izradila programe Operativni program Konkurentnost i kohezija, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, Program ruralnog razvoja i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo, koje je EK odobrila do konca 2015. Do konca 2017., ugovoreni su projekti u okviru navedenih programa u vrijednosti 3.715.997.204 EUR što je 34,6 % u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva za financijsko razdoblje 2014. - 2020. u iznosu 10.727.448.995 EUR. Od 2014. do 2016., Republika Hrvatska je imala pravo na povlačenje inicijalnog predujma za navedene programe 1,0 % ukupno raspoloživih sredstava. Od 2016. se za navedene programe isplaćuju i godišnji predujmovi, osim za Operativni program Ruralni razvoj. Za 2016. godišnji predujam je iznosio 2,0 %, a za 2017. iznosi 2,625 % raspoloživih sredstava.

Od 2014. do 2017., Republici Hrvatskoj je za navedene programe bilo na raspolaganju 5.844.643.595 EUR, od ukupno 10.727.448.995 EUR, koja su za raspoloživa za financijsko razdoblje 2014. - 2020.

U razdoblju od 2014. do konca 2017., iz ESI fondova je na ime predujmova i povrata troškova za projekte u okviru navedenih programa, povučeno 1.152.946.679 EUR, što je 19,7 % sredstava raspoloživih za to razdoblje, odnosno 10,8 % ukupno raspoloživih sredstava za financijsko razdoblje 2014. - 2020. Povučena sredstva se odnose na Operativni program Konkurentnost i kohezija u iznosu 630.772.092 EUR, Program ruralnog razvoja u iznosu 396.339.546 EUR, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali u iznosu 112.476.535 EUR i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo u iznosu 13.358.506 EUR. Krajnjim korisnicima sredstava je do konca 2017. plaćeno 926.666.243 EUR, što je 15,9 % sredstava raspoloživih za razdoblje od 2014. do konca 2017., odnosno 8,6 % ukupno raspoloživih sredstava. Sredstva raspoloživa za pojedinu godinu mogu se koristiti tri naredne godine nakon godine na koju se odnose. Prema podacima Ministarstva financija, najvažniji iznosi sredstava koja su na raspolaganju u pojedinoj godini, obično se realiziraju u trećoj godini nakon godine na koju se odnose.

III. REVIZIJA ZA 2017.

Postupci revizije provedeni su od 9. siječnja do 21. svibnja 2018.

Ciljevi i područja revizije

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

Ciljevi revizije bili su:

- izraziti mišljenja o Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017.
- provjeriti funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola nad planiranjem i izvršavanjem državnog proračuna
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s planiranim
- provjeriti zaduživanje i izdavanje jamstava te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna.

Područja revizije određena su na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti zbog prijevare ili pogreške. Radi procjene rizika, provjerene su unutarnje kontrole važne za pripremu, sastavljanje i objavu izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Cilj je provjeriti je li Godišnji izvještaj za 2017. sastavljen u svim važnijim odrednicama u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2017. bili su:

1. Zakon o proračunu
2. Državni proračun Republike Hrvatske za 2017. godinu i projekcije za 2018. i 2019. godinu
3. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna
4. Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 128/09 i 142/14) (članak 2.)
5. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama
6. Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava (Narodne novine 48/11 i 126/17)
7. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu
8. Pravilnik o proračunskom nadzoru (Narodne novine 71/13 i 57/15)
9. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine 52/13 i 94/14)
10. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu (Narodne novine 26/16) (članak. 8.)
11. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. Godinu
12. Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10 i 19/14) (članci 5.a, 6. i 7.)
13. Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 94/13, 18/16 i 89/17) (članak 24.)

14. Uredba o visini naknade za obavljanje poslova upravljanja dionicama i poslovnim udjelima (Narodne novine 130/13)
15. Zakon o državnim potporama
16. Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti te Registru državnih potpora i potpora male vrijednosti (Narodne novine 125/17)
17. Zakon o koncesijama (Narodne novine 143/12)
18. Zakon o koncesijama (Narodne novine 69/17)
19. Pravilnik o registru koncesija (Narodne novine 26/13) (članci 4., 6. i 10.)
20. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15) (članak 43.)

Metode i postupci revizije

Revizijom su obuhvaćeni poslovni procesi koji su u okviru Ministarstva financija organizirani u Državnoj riznici, a odnose se na pripremu i izvršavanje državnog proračuna, državno računovodstvo i izvješćivanje, zaduživanje i upravljanje javnim dugom, izdavanje državnih jamstava, proračunsku zalihu te unutarnje kontrole i nadzor nad proračunskim sredstvima.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva financija, Državne riznice. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u Godišnjem izvještaju za 2017. uspoređeni su s podacima iz prethodnog razdoblja i s podacima iz plana, u cilju utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektroničkim medijima, tisku te na mrežnim stranicama. Za određena revizijska područja, korištene su i informacije pribavljene od drugih ustrojstvenih jedinica Ministarstva financija te podaci i informacije koje su pribavljene u okviru revizijskih postupaka provedenih kod korisnika državnog proračuna. U pribavljanju revizijskih dokaza korištene su sljedeće metode: pregled i testiranje dokumentacije metodom slučajnog odabira, analitički postupci te razgovori sa zaposlenicima koji su uključeni u poslovne procese i odgovorni za njihovo pravilno i zakonito izvršavanje. Revizijski postupci su bili usmjereni na pribavljanje dokaza o točnosti iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2017. te na dosljednu primjenu odredaba zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka se temeljio na procjeni pojave rizika kod materijalno značajnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2017.

Nalaz za 2017.

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

Obavljenom revizijom za 2017. su utvrđeni propusti i nepravilnosti koje se odnose na pripremu i izvršavanje državnog proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje, pomoći od institucija i tijela EU, rashode, račun financiranja, državna jamstva, proračunsku zalihu i sustav nadzora nad proračunskim sredstvima.

1. Priprema i izvršavanje državnog proračuna

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

- Normativni okvir

Prema odredbama Zakona o proračunu, proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela. Opći dio proračuna čine Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja, a posebni dio proračuna se sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika.

U posebnom dijelu proračuna rashodi i izdaci se raspoređuju prema proračunskim klasifikacijama, a jedna od njih je i organizacijska klasifikacija. Već duži niz godina, uz planove rashoda i izdataka proračunskih korisnika, državni proračun sadrži planove rashoda i izdataka i određenih izvanproračunskih korisnika. U 2014. u državni proračun su bili uključeni financijski planovi za tri izvanproračunska korisnika, a od 2015. za dva, HZMO i HZZ. U okviru ukupnih prihoda iskazanih u Godišnjem izvještaju za 2017. u iznosu 122.707.021.717,00 kn, sadržani su prihodi od doprinosa navedenih izvanproračunskih korisnika državnog proračuna ukupno u iznosu 23.206.071.303,00 kn. U okviru Izvješća o obavljenoj reviziji za 2016., Državni ured za reviziju je predložio poduzeti aktivnosti u cilju usklađivanja primijenjene organizacijske klasifikacije državnog proračuna i organizacijske klasifikacije propisane Zakonom o proračunu. Ministarstvo financija je analiziralo navedenu činjenicu te izradilo analizu opravdanosti vraćanja HZZO-a u državnu riznicu, odnosno izdvajanja HZMO-a i HZZ-a iz državne riznice. Zaključilo je da s obzirom na provedene aktivnosti u vezi s izdvajanjem HZZO-a, njegovo ponovno uključivanje u državnu riznicu ne bi bilo opravdano. Također, smatra da nije opravdano niti izdvajanje HZMO-a i HZZ-a iz državne riznice iako oni neupitno ispunjavaju propisane uvjete za status izvanproračunskih korisnika. Ministarstvo financija je odlučilo zadržati postojeću organizacijsku klasifikaciju, s obzirom na to da prednosti ostvarene uključenošću HZMO-a i HZZ-a u državni proračun kao proračunskog korisnika (veća je transparentnost poslovanja proračunskih nego izvanproračunskih korisnika, bolje praćenje novčanih tijekova i upravljanje likvidnošću proračuna) značajno nadmašuju nedostatke koji proizlaze iz nezadovoljavanja propisa, a istovremeno nije ugroženo njihovo poslovanje niti transparentnost njihovih financijskih planova i proračuna.

Od 2016., u posebnom dijelu državnog proračuna rashodi i izdaci za pojedinog proračunskog korisnika, osim prema programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, iskazuju se i prema izvorima financiranja. Time su za pojedinog proračunskog korisnika dani podaci o iznosu planiranih sredstava iz izvora financiranja koji utječu na visinu proračunskog manjka (Opći prihodi i primici, Doprinosi te Namjenski primici) i iz drugih izvora koji izravno ne utječu na visinu proračunskog manjka (Vlastiti prihodi, Prihodi za posebne namjene, Pomoći, Donacije i Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja). U općem dijelu državnog proračuna za 2016. i 2017., u Računu prihoda i rashoda, nije bilo podataka o izvorima financiranja ukupnih rashoda. Na prijedlog Državnoga ureda za reviziju, koji je dan u okviru Izvješća o obavljenoj reviziji za 2016., Ministarstvo financija je u listopadu 2017. izmijenilo Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, te propisalo da Račun prihoda i rashoda, u okviru općeg dijela proračuna, sadrži i podatke o izvorima financiranja rashoda. Račun prihoda i rashoda te Račun financiranja, koji su objavljeni u okviru Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu (Narodne novine 124/17), sadrže podatke o prihodima i rashodima te primicima i izdacima razvrstane prema ekonomskoj klasifikaciji i prema izvorima financiranja kako je propisano.

Opći dio proračuna se sastoji od Računa prihoda i rashoda, Računa financiranja i njihovog sažetka. Sažetak se prikazuje u okviru dvije tablice - sažetak A. Računa prihoda i rashoda i sažetak B. Računa financiranja, u kojima se iskazuju ukupni prihodi i rashodi te ukupni primici i izdaci. U sažetku nema podataka o izvorima financiranja ukupnih rashoda te o ukupnim rashodima raspoređenim prema funkcijskoj klasifikaciji. Podaci o rashodima prema izvorima financiranja i funkcijskoj klasifikaciji, detaljno se navode u obrazloženju državnog proračuna za 2017., dok u obrazloženju izmjena i dopuna, nisu navedeni. Prema podacima iz obrazloženja Državnog proračuna za 2017., ukupne rashode u iznosu 128.389.539.569,00 kn, planirano je financirati iz izvora Opći prihodi i primici, Doprinosi i Namjenski primici u iznosu 107.194.968.463,00 kn i iz drugih izvora financiranja u iznosu 21.194.571.106,00 kn. Prema funkcijskoj klasifikaciji, vrijednosno najvažniji su rashodi planirani za Socijalnu zaštitu u iznosu 48.242.418.933,00 kn. U okviru drugih planiranih rashoda, vrijednosno znatniji odnose se na Opće javne usluge u iznosu 21.107.110.274,00 kn, Ekonomske poslove u iznosu 17.080.581.021,00 kn, Obrazovanje u iznosu 14.534.907.467,00 kn te Zdravstvo u iznosu 9.781.960.497,00 kn. Godišnji izvještaj za 2017. sadrži podatke o ukupnim rashodima raspoređenim prema izvorima financiranja i prema funkcijskoj klasifikaciji.

Državni ured za reviziju predlaže, u cilju veće transparentnosti državnog proračuna, u sažetku općeg dijela proračuna, ukupne rashode iskazati i prema razredima funkcijske klasifikacije.

Državni proračun se objavljuje u Narodnim novinama i na mrežnoj stranici Ministarstva financija. Osim državnog proračuna, koji sadrži planirane iznose prihoda i rashoda te primitaka i izdataka, na mrežnoj stranici Ministarstva financija objavljuje se i obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika i projekcija, koje sadrži određene informacije. Objava određenih informacija u vezi s državnim proračunom, osim Zakonom o proračunu propisana je i Zakonom o fiskalnoj odgovornosti.

Odredbom članka 5.a Zakona o fiskalnoj odgovornosti, propisano je da se pri izradi državnog proračuna i projekcija objavljuju i informacije o učinku poreznih rashoda na prihode, informacije o potencijalnim obvezama i informacije o ulaganju u dionice i udjele u glavnici kreditnih i ostalih financijskih institucija te trgovačkih društava u javnom sektoru i izvan javnog sektora, s važnijim učinkom na proračun. Do konca 2016., navedene informacije nisu bile objavljivane, te je u okviru Izvješća o obavljenoj reviziji za 2016., Državni ured za reviziju naložio uz objavu državnog proračuna i projekcija, objavljevati i informacije propisane Zakonom o fiskalnoj odgovornosti.

Pri izradi državnog proračuna za 2018., navedene informacije također nisu objavljene. Prema prijedlogu novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti, koji je u proceduri izrade i donošenja, nije predviđeno propisati da se pri izradi državnog proračuna objavljuju i one informacije čiju objavu propisuje sada važeći Zakon o fiskalnoj odgovornosti.

Prema podacima međunarodne organizacije koja periodično mjeri transparentnost proračuna središnje države i izračunava indeks otvorenosti proračuna, središnji proračun Republike Hrvatske pruža ograničene informacije, odnosno hrvatski građani nemaju na raspolaganju dovoljno informacija. Otvorenost proračuna je važna, jer država proračunom utječe na živote svih građana. Pravovremena objava kvalitetnih i važnih informacija o proračunu omogućuje analiziranje i argumentirano uključivanje građana i stručnjaka u proračunski proces te usklađivanje njihovih želja i potreba s ciljevima Vlade RH.

Državni ured za reviziju predlaže, u cilju veće transparentnosti i otvorenosti državnog proračuna, u prijedlog državnog proračuna uključiti informacije o poreznim rashodima, odnosno procijenjenoj visini izgubljenih prihoda za proračunsku godinu, uz obrazloženje osnovnih ciljeva pojedinog poreznog rashoda.

U okviru izvještaja o izvršenju državnog proračuna, objavljuju se podaci o deficitu opće države, u koji se osim podataka za državni proračun, uključuju podaci za izvanproračunske korisnike državnog proračuna i lokalnu državu. Pojam izvanproračunski korisnici, propisuju odredbe Zakona o proračunu i Pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, koje nisu usklađene. Prema navedenom Pravilniku, izvanproračunski korisnici su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje. Odredbom članka 3. točke 16. Zakona o proračunu, propisano je da su izvanproračunski korisnici izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje i koji su prema pravilima statističke metodologije EU (dalje u tekstu: metodologija ESA 2010) razvrstani u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. Zakonom o proračunu je propisano da se odredba u vezi s određivanjem izvanproračunskih korisnika treba primjenjivati u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna i financijskih planova za 2016. i projekcija za 2017. i 2018. i nadalje. Pri donošenju proračuna za navedene godine, spomenuta odredba nije primijenjena jer pojedini subjekti koji ispunjavaju navedene uvjete još nisu upisani u Popis izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika. S obzirom na to da navedeni subjekti nisu upisani u spomenuti Registar, podaci o rezultatu njihovog poslovanja nisu prema nacionalnoj metodologiji uključeni u izračun deficita opće države.

Revizijom za 2013. je utvrđeno je da je u Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013., iskazan deficit opće države na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih sustava koje proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjuju u priznavanju prihoda i rashoda. Državni ured za reviziju je predložio da se, radi pouzdanosti iskazanih podataka, poduzmu aktivnosti u cilju metodološkog ujednačavanja računovodstvenih osnova subjekata čiji podaci ulaze u izračun deficita opće države. U cilju postupanja prema preporuci, Ministarstvo financija je poduzelo aktivnosti na pripremi projekta Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja, koji se financira sredstvima pomoći iz Europskog socijalnog fonda (ESF), u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. - 2020. Projekt je odobrilo Ministarstvo rada i mirovinskog sustava u listopadu 2017.

U okviru navedenog Projekta, između ostalog, planirana je i izrada veznih tablica u obliku tekstualnog dokumenta s referencama pojedinačnih transakcija i uputama za njihovo evidentiranje, čime će se povećati kvaliteta statističkog izvještavanja u skladu s metodologijom ESA 2010 i stvoriti temelj za kvalitetnije proračunsko planiranje. Ministarstvo financija obrazlaže da je za dio pravnih osoba koje su prema pravilima metodologije ESA 2010 izvanproračunski korisnici, vrlo složen postupak prevođenja poslovnih događaja iz poduzetničkog u proračunsko računovodstvo, pa o rezultatima projekta Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja, ovisi njihovo stvarno uključivanje u sustav proračuna.

Državni ured za reviziju nalaže uskladiti odredbe Zakona o proračunu i Pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, u dijelu koji određuje pravne osobe koje su izvanproračunski korisnici.

- Programska alokacija proračunskih sredstava

Državni proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu, pa ujedno prikazuje i najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini. Izrada državnog proračuna se temelji na procjeni gospodarskog razvoja i makroekonomskih pokazatelja. Prema Zakonu o proračunu, proces planiranja državnog proračuna započinje s izradom strateških planova za trogodišnje razdoblje ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije. Na temelju strateških planova Ministarstvo financija izrađuje nacrt Smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje (dalje u tekstu: Smjernice), koje usvaja Vlada RH. Iz Smjernica se mogu iščitati osnovne odrednice proračuna za trogodišnje razdoblje, a na temelju njih se sastavljaju Upute za izradu prijedloga državnog proračuna. Smjernicama su utvrđeni limiti ukupnih rashoda po razdjelima organizacijske klasifikacije za trogodišnje razdoblje za izvore financiranja Opći prihodi i primici, Doprinosi i Namjenski primici. Utvrđeni limiti predstavljaju sponu između strateških prioriteta i državnog proračuna te čine prvi korak u osiguranju alokacije proračunskih sredstava na one ciljeve kojima će se postići najveći učinak u prioritetnim područjima.

Iz opisanog procesa pripreme državnog proračuna, vidljiva je važnost strateških planova. Strateškim planovima se definiraju pravci djelovanja, a proračunom se definiraju programi, projekti i aktivnosti putem kojih se ostvaruju ti ciljevi i osiguravaju sredstva potrebna za njihovu provedbu. Strateški planovi bi trebali biti i osnova za izradu godišnjih planova rada, koje su proračunski korisnici prema odredbama članka 34. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (Narodne novine 154/11, 17/12 i 118/16), obvezni izraditi.

Naime, godišnji planovi rada, osim što sadrže opće prikaze zadaća i poslova u određenoj godini, sadrže i podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti, a koji su vezani uz opće i posebne ciljeve sadržane u strateškim planovima kao i podatke o najbitnijim rizicima koji mogu utjecati na realizaciju postavljenih ciljeva. Godišnji planovi rada bi trebali biti izrađeni uvažavajući ograničene resurse u određenoj godini, dugoročne planove i prioritete. U konačnici, proračun za određenu proračunsku godinu je kvantificirani financijski izraz ciljeva definiranih strateškim odnosno godišnjim planovima rada. Iako ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, izvještavaju Ministarstvo financija o provedbi strateških planova i obrazlažu izvršenje financijskih planova, a obvezni su izrađivati i godišnja izvješća o radu, analiza usuglašenosti ciljeva definiranih strateškim planovima s programima definiranim u proračunu i planovima rada, se ne provodi. Ministarstvo financija također ne provodi ni kontrole ostvarenja ciljeva iz navedenih planova, odnosno rezultata koji se (ne)ostvaruju.

Za realizaciju definiranih ciljeva, programa i osiguranih proračunskih sredstava, utvrđene su jasne odgovornosti (putem Izjave o fiskalnoj odgovornosti te Odluke o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu za pojedinu godinu), a nisu utvrđene ovlasti ni mehanizmi kojima bi se, zbog neostvarivanja programskih ciljeva i rezultata, smanjila ili ukinula sredstva koja su prijašnjih godina planirana za određeni program, projekt ili aktivnost proračunskog korisnika. Strateški planovi i ciljevi utvrđeni tim planovima su jako važni, jer se na temelju njih alociraju proračunska sredstva za postizanje određenih ciljeva, a također je jako važno da li se ti ciljevi ostvaruju.

Državni ured za reviziju je mišljenja da pri izradi financijskih planova proračunskih korisnika i planiranju proračuna, treba koristiti podatke o rezultatima ostvarenja ciljeva postavljenih strateškim planovima te da bi uspješnost ostvarenja ciljeva trebala biti jedan od važnijih kriterija za donošenje odluka o proračunu.

U djelokrugu Ministarstva financija su planiranje i izrada (nacrt) državnog proračuna, što između ostalog, uključuje praćenje i analizu obrazloženja prijedloga financijskih planova. Prema Zakonu o proračunu, obrazloženje prijedloga financijskog plana treba sadržavati sažetak djelokruga rada, obrazložene programe, zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi, usklađene ciljeve, strategije i programe s dokumentima dugoročnog razvoja, ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, izvještaje o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljene na pokazateljima uspješnosti iz djelokruga proračunskog korisnika u prethodnoj godini te druga obrazloženja i dokumentaciju. Na temelju obrazloženja prijedloga financijskih planova Ministarstvo financija može analizirati aktivnosti koje financiraju proračunski korisnici te kontrolirati jesu li povezane sa strateškim planom i imaju li odgovarajuću zakonsku podlogu. U pojedinim slučajevima proračunski korisnici, putem višegodišnjih aktivnosti planiranih financijskim planovima, daju izravno sredstva određenim subjektima, a povezanost sa strateškim planom nije vidljiva.

S obzirom na to da pojedini proračunski korisnici putem planiranih višegodišnjih aktivnosti izravno daju sredstva određenim subjektima, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija preispitati opravdanost takvog načina alokacije sredstava državnog proračuna te više pažnje posvetiti kontroli i analizi aktivnosti koje se financiraju, sa svrhom utvrđivanja povezanosti sa strateškim planom i odgovarajućom pravnom osnovom na temelju koje se aktivnosti planiraju u državnom proračunu.

- Primjena ekonomske klasifikacije pri planiranju državnog proračuna

Odredbama Zakona o proračunu je propisano da se prihodi i primici te rashodi i izdaci proračuna i financijskog plana iskazuju prema proračunskim klasifikacijama, od kojih je jedna ekonomska klasifikacija. Prema Pravilniku o proračunskim klasifikacijama, računi ekonomske klasifikacije odgovaraju računima Računskog plana za proračunsko računovodstvo.

Rashodi aktivnosti Usluge platnog prometa i obrade podataka, u okviru Ministarstva financija, proračunske glave 02506 Ostali izdaci države, planirani su u okviru rashoda za računalne usluge u iznosu 315.000.000,00 kn. Navedeni rashodi su izvršeni u iznosu 313.940.076,00 kn na temelju ugovora zaključenih s Financijskom agencijom (dalje u tekstu: FINA) i HNB-om te su u okviru Godišnjeg izvještaja za 2017. iskazani u okviru računalnih usluga. S FINA-om je ugovoreno obavljanje poslova za potrebe Ministarstva financija, koji se odnose na poslove platnog prometa, obradu financijskih i statističkih izvještaja, tehnološko-operativne i informatičko-tehničke podrške radu sustava državne riznice, vođenje Registra koncesija, vođenje Registra godišnjih financijskih izvještaja i drugo.

S HNB-om je ugovoreno vođenje računa Republike Hrvatske i obavljanje poslova platnog prometa po tim računima. Osim rashoda za navedene usluge, u okviru računalnih usluga navedene aktivnosti, iskazani su i rashodi za zatezne kamate u iznosu 9.819.372,00 kn, koje su plaćene zbog kašnjenja u podmirenju računa za ugovorene usluge. Rashode za zatezne kamate kao i rashode za dio ugovorenih usluga koje se odnose na poslove platnog prometa, nije trebalo planirati u okviru rashoda za računalne usluge, nego na za to odgovarajućim računima Računskog plana. Zbog propusta pri planiranju rashoda za usluge platnog prometa i pripadajuće kamate, navedeni rashodi nisu pravilno iskazani u Godišnjem izvještaju za 2017., kao niti u financijskim izvještajima za 2017.

Državni ured za reviziju nalaže rashode koji se odnose na usluge platnog prometa i kamate, planirati i iskazivati prema ekonomskoj klasifikaciji na za to propisanim računima Računskog plana.

Plaćanja po danim državnim jamstvima u okviru aktivnosti Jamstvena pričuva, planiraju se državnim proračunom i iskazuju u izvještajima o izvršenju državnog proračuna u okviru izdataka. U Računskom planu, u okviru skupine 51 Izdaci za dane zajmove, otvoreni su zasebni analitičku računi za dane zajmove po protestiranim jamstvima. Budući da su plaćanja po danim državnim jamstvima klasificirana u okviru izdataka, a povrati sredstava po isplaćenim jamstvima u okviru primitaka, navedeni poslovni događaji nisu imali utjecaj na visinu deficita državnog proračuna. S tražiteljima jamstava, Ministarstvo financija zaključuje ugovore o izdavanju jamstava. Prema navedenim ugovorima, ukoliko dođe do plaćanja po jamstvu iz sredstava državnog proračuna, tako isplaćeni iznos se smatra dospjelim potraživanjem, a tražitelj jamstva je obvezan odmah nakon izvršenog plaćanja, vratiti sredstava u državni proračun uvećano za zakonsku zateznu kamatu i pripadajuće troškove. Prema navedenim odredbama ugovora o izdavanju jamstava, plaćanja iz jamstvene pričuve se ne smatraju danim zajmovima. Prema metodologiji ESA 2010 plaćanja na temelju danih jamstava se klasificiraju u okviru rashoda.

S obzirom na to da se plaćanja po danim jamstvima ne smatraju zajmovima, Državni ured za reviziju predlaže izmijeniti Računski plan i navedena plaćanja klasificirati u okviru rashoda, a ne u okviru izdataka.

- Neutrošeni vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika

Prema odredbama članka 49. Zakona o proračunu, namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini, prenose se u proračun za tekuću proračunsku godinu, a prema odredbama članka 50. navedenog Zakona, uplaćeni, a manje planirani namjenski prihodi i primici, mogu se koristiti iznad iznosa utvrđenih u državnom proračunu, do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava. Također, prema odredbama članka 52. Zakona o proračunu, uplaćeni i preneseni, a manje planirani vlastiti prihodi mogu se izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava. Ako su vlastiti prihodi uplaćeni u nižem opsegu nego što je iskazano u državnom proračunu, korisnik može preuzeti i plaćati obveze samo u visini stvarno uplaćenih, odnosno raspoloživih sredstava. Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, za namjenske prihode i primitke te vlastite prihode određenih proračunskih korisnika, propisuje se izuzeće od obveze uplate u proračun. Navedeni prihodi i primici se planiraju proračunom, a njihovo ostvarenje i trošenje se evidentira u sustavu državne riznice. Prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna, vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini, prenose se u proračun na zahtjev proračunskog korisnika koji se podnosi Ministarstvu financija do konca ožujka tekuće godine. Ministarstvo financija je ustrojilo evidencije putem kojih se prati ostvarenje i trošenje vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika, uplaćenih na račun državnog proračuna i na račune proračunskih korisnika.

Prema podacima, neutrošena sredstva iz 2016. koja se prenose i mogu koristiti u 2017., iznose 3.887.267.962,00 kn, od čega se 2.124.065.905,00 kn odnosi na sredstva uplaćena u državni proračun, a 1.763.202.057,00 kn na sredstva uplaćena na račune proračunskih korisnika. Preneseni vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici, koji nisu iskorišteni u 2016., nisu uključeni u proračun za 2017. S obzirom na to da je Zakonom o proračunu propisano da se uplaćeni, a manje planirani vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici, mogu koristiti iznad iznosa utvrđenih u državnom proračunu, do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava, pojedini rashodi i izdaci mogu biti izvršeni u većem iznosu od plana. U proračun za 2018. mogu se prenijeti neutrošena sredstva proračunskih korisnika iz 2017. u iznosu 4.284.751.949,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže preispitati mogućnost uključivanja u državni proračun, plana rashoda i izdataka koji se u tekućoj godini financiraju neutrošenim vlastitim приходima te namjenskim приходima i primicima proračunskih korisnika ostvarenima prijašnjih godina, u cilju mogućnosti kontrole namjenskog korištenja sredstava.

- Naplata prihoda i primitaka državnog proračuna na račun Centra za restrukturiranje i prodaju

Centar za restrukturiranje i prodaju (dalje u tekstu: CERP), osnovan je Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Izvanproračunski je korisnik državnog proračuna, a započeo je s radom u 2013., nakon prestanka rada Agencije za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: Agencija). Na temelju odredaba godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2014. i 2015., sredstva od prodaje dionica i poslovnih udjela trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske kojima upravlja CERP, sredstva ostvarena od dobiti tih društava te sredstva doznačena CERP-u kao pravnom slijedniku Agencije na temelju upravljanja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, umjesto na račun državnog proračuna, uplaćivana su na račun CERP-a.

Navedena sredstva CERP je trebao koristiti za podmirivanje obveza na temelju ugovora koje je zaključio za račun Republike Hrvatske kao i za podmirivanje svojih obveza. Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2016., 2017. i 2018., također je propisano financiranje CERP-a sredstvima koja su trebala biti prihod državnog proračuna. Za 2017. je propisano da su sredstva koja se ostvare prodajom dionica i poslovnih udjela trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske, kojima upravlja CERP, primitak CERP-a u visini dospjelih financijskih obveza u 2017. i financijskih obveza po prije preuzetim kreditima, a razlika se uplaćuje u državni proračun. Propisano je da su prihod CERP-a sredstva ostvarena podjelom dobiti trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske kojima upravlja CERP, sredstva ostatka stečajne mase navedenih društava i sredstva doznačena CERP-u kao pravnom slijedniku Agencije na temelju upravljanja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, te se uplaćuju na njegov račun. Na sličan način kao i za 2017., financiranje CERP-a je propisano i za 2018. U odredbe godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2016., 2017. i 2018., uključena je i odredba da je višak ostvarenih prihoda nad rashodima CERP-a, prihod državnog proračuna. Odredba nije dovoljno jasna pa je upitno treba li se primjenjivati u slučaju kad je u financijskim izvještajima CERP-a pored iskazanog viška prihoda, iskazan manjak prihoda i primitaka, kao i preneseni manjak prihoda i primitaka iz prošlih razdoblja. Prema podacima iz financijskih izvještaja CERP-a, za 2016. je iskazan višak prihoda u iznosu 83.414.503,00 kn i manjak prihoda i primitaka u iznosu 101.070.811,00 kn. Višak prihoda iskazan za 2016., CERP nije uplatio u državni proračun u 2017. U financijskim izvještajima za 2017. iskazan je višak prihoda u iznosu 56.836.402,00 kn te višak prihoda i primitaka u iznosu 38.374.894,00 kn. U financijskim izvještajima CERP-a za navedene godine, iskazan je znatan iznos prenesenog manjka prihoda i primitaka iz prošlih razdoblja.

Odredbe godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna u vezi s financiranjem CERP-a, imaju utjecaj i na visinu planiranih primitaka državnog proračuna, kao i financijskog plana CERP-a. Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017., smanjeni su planirani primici od prodaje dionica i udjela u glavnici za 542.700.000,00 kn, uz obrazloženje da su u skladu s odredbama članka 28. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, navedeni primici povećani u financijskom planu CERP-a.

Odredbe godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna u vezi s financiranjem CERP-a, nisu usklađene s odredbama članka 24. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske koje propisuju izvore financiranja CERP-a. Prema navedenim odredbama, CERP se financira iz naknada za prodaju dionica i udjela trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske, naknada prema zaključenim ugovorima o upravljanju dionicama i poslovnim udjelima trgovačkih društava čiji su imatelji pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska, a može se financirati i sredstvima kao što su donacije, krediti, sredstva međunarodne pomoći, sredstva iz instrumenata programa i fondova EU i drugim sredstvima u skladu sa zakonom. Sadržaj i visine naknada, za obavljanje poslova CERP-a, propisani su Uredbom o visini naknade za obavljanje poslova upravljanja dionicama i poslovnim udjelima. Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ne propisuje financiranje CERP-a sredstvima koja su po prirodi prihodi i primici državnog proračuna, kao što to propisuju zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 2014. na dalje.

Državni ured za reviziju je mišljenja da se zakonima, koji su u primjeni jednu godinu, ne bi trebalo uređivati pitanje financiranja državnih tijela jer je to rješenje kratkoročno, a ima utjecaj i na kvalitetu donesenih godišnjih i strateških planova državnih tijela.

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

Navodi da će pri izradi Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. i projekcija za 2020. i 2021., ukupne rashode u sažetku općeg dijela proračuna, iskazati i prema funkcijskoj klasifikaciji.

U vezi s prijedlogom za veću transparentnost državnog proračuna, navodi da je prema nalazu Državnoga ureda za reviziju, Porezna uprava uspostavila sustav evidencije svih poreznih rashoda i podataka o procijenjenoj visini izgubljenih prihoda za proračunsku godinu po pojedinom poreznom rashodu, te da treba odrediti način na koji bi se takvi podaci objavljivali.

Ministarstvo financija priprema prijedlog novog Zakona o proračunu nakon čega će pristupiti izradi izmjena Pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Nadalje, navodi da je u tijeku projekt Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja, koji će omogućiti da se sektorski obuhvat jedinica opće države prema nacionalnoj metodologiji uskladi sa sektorskim obuhvatom prema metodologiji ESA 2010, a time i da se u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika upišu novi izvanproračunski korisnici državnog proračuna.

U vezi s nalogom koji se odnosi na programsku alokaciju proračunskih sredstava, Ministarstvo financija navodi da je za državni proračun za 2018. već promijenjena struktura obrazloženja financijskih planova proračunskih korisnika. Radi bolje kontrole proračunskog planiranja, od proračunskih korisnika je zatraženo obrazloženje i zakonska ili druga pravna osnova za sve aktivnosti i projekte u proračunu, a za svaku aktivnost i projekt bili su dužni utvrditi pokazatelj uspješnosti. Do tada su se obrazlagale samo najvažnije aktivnosti i projekti, a pravna osnova se navodila na razini programa.

S obzirom na novu, puno opsežniju i zahtjevniju strukturu obrazloženja financijskih planova proračunskih korisnika, Ministarstvo financija je pripremilo projekt Structural reform support programme 2017.-2020., za koji je odobreno financiranje iz fondova EU. Projekt se odnosi na uređivanje proračunskih obrazloženja svih proračunskih korisnika i pružanje pomoći kod izrade pokazatelja uspješnosti za njihove aktivnosti. Putem navedenog Projekta se treba postići da obrazloženja financijskih planova budu sadržajno kvalitetnija, uključujući i pokazatelje uspješnosti, a treba se voditi računa i o tome da se u obrazloženjima iskaže jasna veza između financijskog i strateškog plana na način da se programi povežu s ciljevima, a aktivnosti i projekti s načinima ostvarenja.

Također, Ministarstvo financija navodi da će pri izradi Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. i projekcija za 2020. i 2021., rashode za usluge platnog prometa i pripadajuće kamate, planirati i iskazivati prema ekonomskoj klasifikaciji na za to propisanim računima Računskog plana.

Nadalje, navodi da će razmotriti preporuku koja se odnosi na izmjenu Računskog plana te klasificiranje plaćanja po danim jamstvima u okviru rashoda, umjesto u okviru izdataka.

U vezi s prijedlogom da se preispita mogućnost uključivanja u državni proračun, plana rashoda i izdataka koji se u tekućoj godini financiraju neutrošenim prihodima i primicima proračunskih korisnika ostvarenima prijašnjih godina, Ministarstvo financija navodi da je već poduzelo korake kako bi se u modulu za unos planova proračunskih korisnika omogućilo uključivanje viškova prihoda i primitaka proračunskih korisnika te planiranje rashoda i izdataka koji će se njima financirati.

2. Računovodstveni okvir i izvještavanje

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

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

Računovodstvena načela koja se primjenjuju kod izrade izvještaja o izvršenju državnog proračuna, Ministarstvo financija je propisalo Uputom o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna (dalje u tekstu: Uputa). Navedena Uputa objavljena je na mrežnim stranicama Ministarstva financija. Prema Uputi, u izvještajima o izvršenju državnog proračuna primjenjuje se novčano računovodstveno načelo, što znači da se prihodi i primici, odnosno rashodi i izdaci iskazuju na temelju primljenih uplata, odnosno izvršenih isplata uključujući i obračunska plaćanja, a također se iskazuju prihodi i primici te rashodi i izdaci u vezi s naplatom potraživanja za javna davanja u financijskoj i nefinancijskoj imovini. U izvještajima o izvršenju državnog proračuna, određeni prihodi i rashodi se ne iskazuju prema novčanom računovodstvenom načelu, nego na način kako su evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Novčano računovodstveno načelo se ne primjenjuje na pomoći od institucija i tijela EU, prihode od premija na izdane obveznice, rashode za diskont na izdane obveznice, određene prihode i rashode u vezi s tečajnim razlikama te primitke i izdatke u vezi s izdanim trezorskim zapisima.

U određenim slučajevima se postupa na način propisan Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planom, dok za određene slučajeve način postupanja nije propisan. Navedenim Pravilnikom, propisano je izuzeće od primjene novčanog računovodstvenog načela u vezi s priljevima sredstava od institucija i tijela EU, dok načini evidentiranja u vezi s obveznicama i trezorskim zapisima nisu propisani, a način evidentiranja u vezi primjenom valutne klauzule, odnosno tečajnim razlikama, nije jasno propisan. U Uputi nije navedeno da se na određene poslovne promjene novčano računovodstveno načelo ne primjenjuje, te izuzeća od primjene novčanog računovodstvenog načela treba urediti Uputom. Osim toga, postoje i određeni drugi poslovni događaji kod kojih dolazi do priljeva i odljeva sredstava s računa državnog proračuna, a koji se u izvještajima o izvršenju državnog proračuna ne iskazuju kao prihod ili primitak, odnosno rashod ili izdatak.

Navedeni poslovni događaji se u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentiraju u okviru potraživanja ili obveza, a između ostalog, odnose se na priljev i odljev u vezi s bolovanjima na teret HZZO-a, jamčevnim položima, depozitima, neprepoznatim naložima, predujmovima i drugo. Postupanje u vezi s navedenim poslovnim događajima nije uređeno Uputom, što bi radi boljeg razumijevanja podataka u izvještajima o izvršenju državnog proračuna i dosljednog postupanja, također trebalo urediti.

Državni ured za reviziju nalaže dopuniti Uputu o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te jasno odrediti za koje se poslovne događaje novčano računovodstveno načelo ne primjenjuje, kako se u tim slučajevima postupa te koji se priljevi i odljevi sredstava s računa državnog proračuna u izvještaju o izvršenju državnog proračuna ne iskazuju u okviru prihoda ili primitaka, odnosno rashoda ili izdataka.

Načini evidentiranja poslovnih događaja u Glavnoj knjizi državnog proračuna, na temelju kojih se sastavljaju izvještaji o izvršenju državnog proračuna, jednako kao i za proračunske korisnike, propisani su odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Navedenim Pravilnikom nisu propisani načini evidentiranja pojedinih poslovnih događaja koji su specifični samo za državni proračun.

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu nisu uređeni načini evidentiranja poslovnih događaja u vezi sa zaduživanjem putem izdavanja obveznica i trezorskih zapisa. Pri izdavanju obveznica ostvaruje se diskont, ako se obveznice naplate po cijeni manjoj od nominalne vrijednosti ili premija, ako se obveznice naplate po cijeni većoj od nominalne vrijednosti. Pri evidentiranju zaduživanja putem obveznica u Glavnoj knjizi državnog proračuna, postupa se na način da se u trenutku naplate obveznica, diskont ili premija ne evidentiraju u okviru rashoda ili prihoda, nego na računima vremenskih razgraničenja. U razdoblju do dospijeca obveznica, postupno se za odgovarajući dio diskonta ili premije uvećavaju ili umanjuju rashodi za kamate na obveznice. Pri izdavanju trezorskih zapisa, u Glavnoj knjizi državnog proračuna, u okviru primitaka i obveza, evidentira se iznos postignute prodajne cijene, a ne nominalna vrijednost izdanih trezorskih zapisa. Postignuta cijena je manja od nominalne vrijednosti koju po dospijecu treba platiti, te se navedenim načinom evidentiranja, obveze za trezorske zapise evidentiraju u manjem iznosu od stvarnog, a rashodi za kamate se ne evidentiraju pri izdavanju, nego pri iskupu trezorskih zapisa.

Nadalje, pojedine odredbe Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu nisu dovoljno jasne što ostavlja prostor za njihovo različito tumačenje i primjenu. Pozitivne i negativne tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule uređuju odredbe članaka 68. i 50. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Navedenim odredbama nije jasno određeno što sve uključuju razlike zbog primjene valutne klauzule, kad se i na koji način evidentiraju u poslovnim knjigama u okviru prihoda, odnosno rashoda te da li se u kojem slučaju evidentiraju u okviru izvora vlasništva.

S obzirom na to da nije izričito propisano da se novčana sredstva u stranoj valuti te potraživanja i obveze ugovorene u stranoj valuti, evidentirane u poslovnim knjigama u kunama, koncem godine obvezno usklađuju prema važećem srednjem tečaju HNB-a, pojedini proračunski korisnici navedeno usklađivanje ne obavljaju, a oni koji usklađivanje obavljaju, različito postupaju. Za državni proračun usklađivanje se obavlja.

U pojedinim slučajevima, proračunski korisnici koji obavljaju usklađivanje, obračunate razlike u vezi s usklađivanjem obveza i potraživanja evidentiraju u okviru prihoda, odnosno rashoda, a u pojedinim slučajevima u okviru izvora vlasništva. Razlike evidentirane u okviru izvora vlasništva pojedini ispisuju iz poslovnih knjiga početkom sljedeće proračunske godine, a pojedini ne ispisuju.

Državni ured za reviziju predlaže Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati načine evidentiranja poslovnih događaja vezanih uz zaduživanje putem izdavanja obveznica i trezorskih zapisa.

Nadalje, predlaže Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu jasno propisati u kojim se slučajevima i na koji način evidentiraju razlike proizašle iz primjene valutne klauzule.

U okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, daju se podaci o načinu financiranja deficita državnog proračuna kao i o iznosu raspoloživih sredstava za prijenos u sljedeću proračunsku godinu. Do navedenih podataka se dolazi na temelju internog Obračuna u koji se uključuju podaci iz Glavne knjige državnog proračuna koji se odnose na stanja na određenim računima novčanih sredstava početkom i koncem proračunske godine i promjene do kojih je došlo tijekom godine na određenim računima potraživanja i obveza. Interni Obračun je pomoćni dokument koji se sastoji od više radnih listova s unaprijed postavljenim formulama u informacijskom sustavu. Navedeni dokument služi za kontrolu provedenih knjiženja i usporedbu podataka iz Glavne knjige državnog proračuna i izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Detaljna obrazložena pisana pravila prema kojima treba sastavljati interni Obračun, kontrolirati stanje novčanih sredstava na računima koncem godine u odnosu na početno stanje te utvrđivati iznos i sadržaj depozita raspoloživog za prijenos u sljedeću godinu, nisu donesena.

Radi jasnog i dosljednog postupanja i mogućnosti kontrole, Državni ured za reviziju predlaže utvrditi sadržaj i način sastavljanja internog Obračuna.

Zakonom o proračunu propisani su sastavni dijelovi izvještaja o izvršenju proračuna, a Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, detaljnije je propisan sadržaj pojedinog dijela. Sadržaj izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, propisan je odredbama članka 7. navedenog Pravilnika. Navedene odredbe ne propisuju da izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala treba sadržavati i podatke o danim zajmovima. U 2017., Ministarstvo financija se zadužilo za potrebe trgovačkih društava iz cestovnog sektora, što je značajno utjecalo na iznos zaduživanja i visinu iskazanog duga državnog proračuna koncem 2017. Navedenim društvima odobren je zajam pod istim uvjetima pod kojim se zadužilo Ministarstvo financija. S obzirom na to da se Ministarstvo financija u 2017. dijelom zadužilo i za potrebe drugih pravnih osoba, a ne samo za potrebe državnog proračuna, zaduživanje je dijelom povezano i s davanjem zajmova. Radi boljeg razumijevanja podataka, izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala trebao bi sadržavati i podatke o danim zajmovima te o potraživanjima za dane zajmove.

Državni ured za reviziju predlaže propisati da izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sadrži i podatke o danim zajmovima tijekom godine te o potraživanjima za dane zajmove koncem godine.

- Računovodstvo državnog proračuna

Na temelju podataka iz Glavne knjige državnog proračuna, sastavljaju se izvještaji o izvršenju državnog proračuna i financijski izvještaji za državni proračun. S obzirom na to da u Glavnoj knjizi državnog proračuna, pojedini poslovni događaji nisu evidentirani na propisan način, njihovo evidentiranje je utjecalo na iskazivanje određenih podataka u Godišnjem izvještaju za 2017. i/ili podataka u financijskim izvještajima državnog proračuna za 2017.

Prijebojem međusobnih potraživanja i obveza na temelju sporazuma, tijekom 2017. su naplaćena potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 21.531.845,00 kn. Prijebojem je Ministarstvo financija podmirilo obveze za naknadu za smještaj izbjeglica i prognanika u hotelima i zatezne kamate zbog nepravodobnog plaćanja navedene naknade. U Glavnoj knjizi državnog proračuna navedeni prijeboj nije pravilno evidentiran, jer je evidentirano samo smanjenje potraživanja, a prihodi i primici u vezi s navedenom naplatom, odgovarajući rashodi i obveze za naknade i kamate te podmirenje navedenih obveza, nisu evidentirani. Jedan od općih preduvjeta valjanosti prijeboja je postojanje potraživanja i obveza kod svake strane u prijeboju. Nepravilno evidentiranje navedenog prijeboja u Glavnoj knjizi državnog proračuna imalo je za posljedicu da su u Godišnjem izvještaju za 2017. i u financijskim izvještajima državnog proračuna za 2017., iskazani rashodi, odnosno prihodi i primici manji za 21.531.845,00 kn. Prema Uputi, za sastavljanje izvještaja o izvršenju državnog proračuna primjenjuje se novčano računovodstveno načelo, uključujući i obračunska plaćanja.

Državni ured za reviziju nalaže pravilno evidentirati prijeboje međusobnih potraživanja i obveza u Glavnoj knjizi državnog proračuna i navedene poslovne događaje odgovarajuće iskazivati u izvještajima o izvršenju državnog proračuna.

Na temelju pravomoćnih sudskih rješenja o zaključenim stečajnim postupcima i rješenja o brisanju subjekata iz sudskog registra, od pojedinih subjekata su otpisana potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 123.193.951,00 kn. Navedeni poslovni događaji nisu pravilno evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna, jer nisu evidentirani na odgovarajućim računima Računskog plana podskupine 915 Promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza. Odredbama članka 80. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, između ostalog, propisano je da su promjene u obujmu imovine događaji koji utječu na imovinu, a nisu rezultat aktivnosti odnosno transakcija te da su najčešće rezultat početka priznavanja odnosno prestanka priznavanja imovine i drugih promjena u količini i kvaliteti već priznate imovine te da nastaju, između ostalog, zbog otpisa potraživanja. Zbog nepravilnog načina evidentiranja otpisa potraživanja, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, koji je sastavljen u okviru financijskih izvještaja državnog proračuna, nije cjelovit jer su u njemu iskazani samo podaci o promjenama u vrijednosti imovine i obveza, dok podaci o promjenama (smanjenju) u obujmu imovine nisu iskazani.

Državni ured za reviziju nalaže otpis potraživanja evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna na način propisan odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te u okviru financijskih izvještaja državnog proračuna sastavljati cjeloviti Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna, nisu pravilno evidentirani poslovni događaji koji se odnose na dane zajmove društvima HAC, ARZ i HC, što je utjecalo na podatke iskazane u Godišnjem izvještaju za 2017. i financijskim izvještajima državnog proračuna za 2017. Prema zaključenim ugovorima o prijenosu sredstava, Republika Hrvatska putem Ministarstva financija, predaje navedenim društvima sredstva pribavljena od zaduživanja putem obveznica u iznosu 1.275.000.000 EUR. Sredstva se sastoje od neto iznosa 1.248.008.250 EUR i troškova financiranja u iznosu 26.991.750 EUR. Primatelji sredstava su obvezni vratiti 1.275.000.000 EUR, s pripadajućim kamatama.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna, u okviru izdataka za dane zajmove te u okviru potraživanja za dane zajmove od navedenih društava, evidentiran je neto iznos u protuvrijednosti 1.248.008.250 EUR, umjesto ukupnog iznosa zajma u protuvrijednosti 1.275.000.000 EUR, te su izdaci za dane zajmove i potraživanja po danim zajmovima od navedenih društava, evidentirani u manjem iznosu za iznos troškova financiranja. Zbog propusta pri evidentiranju danih zajmova u Glavnoj knjizi državnog proračuna, u financijskim izvještajima državnog proračuna za 2017., izdaci za dane zajmove i potraživanja za dane zajmove, iskazani su u manjem iznosu za protuvrijednost 26.991.750 EUR. Također su, zbog navedenih propusta, u Godišnjem izvještaju za 2017., izdaci iskazani u manjem iznosu za protuvrijednost 26.991.750 EUR.

Državni ured za reviziju nalaže pravilno evidentirati izdatke za dane zajmove u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Također, Državni ured za reviziju nalaže, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirati potraživanja od društava HAC, ARZ i HC u odgovarajućem iznosu, u skladu sa zaključenim ugovorima o prijenosu sredstava.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna, nisu evidentirane obveze za naplaćene, a neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika, uplaćene na račun državnog proračuna, te nisu niti iskazane u financijskim izvještajima. Prema odredbama članka 71. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kad se prihodi proračunskih korisnika uplaćuju izravno na račun nadležnog proračuna, nadležni proračun, koji u svojoj glavnoj knjizi vodi prihode i primitke proračunskih korisnika te rashode koji se iz njih financiraju, ne iskazuje ih u financijskim izvještajima proračuna, nego neutrošeni iznos prihoda i primitaka proračunskih korisnika iskazuje u okviru obveza, na računu 23956 Obveze proračuna za naplaćene prihode proračunskih korisnika. U Glavnoj knjizi državnog proračuna, evidentiraju se vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika, uplaćeni na račun državnog proračuna i račune proračunskih korisnika, te rashodi i izdaci koji su njima financirani. Oni nisu iskazani u financijskim izvještajima državnog proračuna. Prema evidencijama Ministarstva financija, usklađenima s proračunskim korisnicima, neutrošena sredstva proračunskih korisnika uplaćena u državni proračun, koncem 2016. iznosila su 2.124.065.905,00 kn, a koncem 2017. iznosila su 2.253.512.874,00 kn. Prema podacima iz financijskih izvještaja državnog proračuna, za 2016. su u Bilanci iskazane obveze za neutrošena sredstva proračunskih korisnika u iznosu 139.523.650,00 kn, dok za 2017. navedene obveze nisu iskazane. Prema proračunskim propisima, neutrošeni iznos prihoda i primitaka proračunskih korisnika uplaćenih u državni proračun, treba iskazivati u financijskim izvještajima državnog proračuna u okviru obveza. Kako za 2017. navedene obveze nisu iskazane, a za 2016. nisu realno iskazane, nije moguća pravilna konsolidacija financijskih izvještaja državnog proračuna i financijskih izvještaja proračunskih korisnika državnog proračuna, u kojima su iskazana potraživanja iz državnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke.

Državni ured za reviziju nalaže obveze državnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene na račun državnog proračuna, evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna i realno ih iskazivati u financijskim izvještajima državnog proračuna.

Popis potraživanja i obveza za proračunsku glavu Ministarstva financija 02506 Ostali izdaci države, na dan 31. prosinca 2017. obavljen je početkom 2018. Odlukom o popisu, obuhvaćen je i popis potraživanja za prihode poslovanja te popis obveza za rashode poslovanja, što prijašnjih godina nije bilo obuhvaćeno.

Uputom o redovnom popisu imovine i obveza za navedenu proračunsku glavu, određeno je da prije provođenja popisa, između ostalog, treba provjeriti je li za svako potraživanje i obvezu, za koju postoji pravni temelj ispostavljen dokument, jesu li svi poslovni događaji iz dokumenta evidentirani u poslovnim knjigama te uskladiti podatke iz pomoćnih knjiga i Glavne knjige državnog proračuna. Nakon popisa, stanja potraživanja i obveza u knjigovodstvenim evidencijama treba uskladiti s njihovim stvarnim stanjima utvrđenim popisom.

U okviru obavljenog popisa za navedenu proračunsku glavu, nisu popisane obveze za rashode poslovanja i kratkoročne zajmove primljene od REGOS-a te pojedina potraživanja za prihode poslovanja i dane zajmove, a navedene obveze i potraživanja su evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna i iskazane u financijskim izvještajima državnog proračuna. Popisana potraživanja po zajmovima danim društvima iz cestovnog sektora na temelju ugovora o prijenosu sredstava razlikuju se od podataka iz Glavne knjige državnog proračuna. Iz navedenog proizlazi da obavljeni popis nije bio cjelovit te da podaci o pojedinim potraživanjima i obvezama nisu usklađeni s dužnicima, odnosno vjerovnicima, a pojedini podaci iz Glavne knjige državnog proračuna nisu usklađeni sa stanjem utvrđenim popisom.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu financija obavljati cjelovit popis potraživanja i obveza za proračunsku glavu 02506 Ostali izdaci države.

Nadalje, nalaže nakon obavljenog cjelovitog popisa uskladiti stanje potraživanja i obveza evidentirano u Glavnoj knjizi državnog proračuna sa stanjem utvrđenim popisom, radi realnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima državnog proračuna i realnog iskazivanja obveza i potraživanja u izvještajima o izvršenju državnog proračuna.

U okviru financijskih izvještaja državnog proračuna za 2017., Ministarstvo financija je sastavilo Bilješke. Sastavljene Bilješke uz Bilancu ne sadrže propisane podatke o rokovima dospjeća kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova. Odredbom članka 14. stavka 1. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, propisano je da, između ostalog, obvezne Bilješke uz Bilancu sadrže i pregled stanja te rokova dospjeća dugoročnih i kratkoročnih kredita i zajmova.

Državni ured za reviziju nalaže u Bilješkama uz Bilancu, u okviru financijskih izvještaja, navoditi podatke o rokovima dospjeća dugoročnih i kratkoročnih kredita i zajmova.

- Informacijski sustav za vođenje Glavne knjige državnog proračuna

Za evidentiranje podataka u vezi s planiranjem i izvršavanjem državnog proračuna, za vođenje Glavne knjige državnog proračuna i drugih potrebnih evidencija, kao i za potrebe sastavljanja raznih izvještaja, državna riznica koristi SAP informacijski sustav koji se sastoji od četiri međusobno povezana modula.

Od 2015. je izmijenjen sustav financijskog izvještavanja u proračunskom računovodstvu radi unapređenja kvalitete podataka u financijskim izvještajima jer dotadašnji sustav nije davao pojedine podatke potrebne za izvještavanje u skladu sa zahtjevima statistike i nije omogućavao jednostavan proces konsolidacije financijskih izvještaja na svim razinama izvještavanja.

Informacijski sustav koji se koristi za vođenje Glavne knjige državnog proračuna nije prilagođen novim pravilima financijskog izvještavanja, te se podaci iz financijskih izvještaja državnog proračuna značajno razlikuju od podataka iz Glavne knjige državnog proračuna. U Glavnoj knjizi državnog proračuna, osim prihoda i primitaka te rashoda i izdataka državnog proračuna, evidentirani su vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika kao i rashodi i izdaci koji su njima financirani, dok financijski izvještaji državnog proračuna, u skladu s propisima, ne sadrže navedene podatke.

Rashodi u vezi s redovnom djelatnosti proračunskih korisnika financirani iz državnog proračuna evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna prema načelu nastanka događaja na odgovarajućim računima rashoda, a u financijskim izvještajima državnog proračuna se iskazuju prema novčanom računovodstvenom načelu u okviru rashoda za prijenose sredstava proračunskim korisnicima za financiranje redovne djelatnosti. Pojedini podaci koji se unose u financijske izvještaje državnog proračuna dobivaju se iz Glavne knjige državnog proračuna, a pojedini iz drugih izvještajnih sustava. Ministarstvo financija je sastavilo interne Upute za izradu financijskih izvještaja državnog proračuna, kojima je određeno koji se podaci unose u Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima i na kojim se pozicijama iskazuju, a koji podaci se ne unose, u cilju da financijski izvještaji državnog proračuna ne sadrže podatke koji se odnose na proračunske korisnike. Također, navedeno je koji podaci se uključuju u pojedine pozicije Bilance, koji se ne uključuju te koji se iskazuju drugačije nego što su evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna. S obzirom na to da način na koji je SAP informacijskim sustavom uređeno evidentiranje određenih poslovnih događaja u Glavnoj knjizi državnog proračuna, nije prilagođen potrebama financijskog izvještavanja, sastavljanje financijskih izvještaja državnog proračuna je vrlo složeno. Pojedini iskazani podaci u financijskim izvještajima se ne mogu izravno povezati s podacima u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Osim toga, informacijski sustav ne omogućava zaključivanje Glavne knjige na koncu poslovne godine, što je obveza koju propisuju odredbe Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Glavna knjiga državnog proračuna treba biti ustrojena tako da na transparentan i jednostavan način daje sve podatke potrebne za sastavljanje pouzdanih i točnih financijskih izvještaja.

Državni ured za reviziju predlaže prilagoditi informacijski sustav Državne riznice, koji se koristi za vođenje Glavne knjige državnog proračuna, potrebama financijskog izvještavanja.

- 2.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz koji se odnosi na računovodstveni okvir i izvještavanje. Navodi da će razmotriti preporuku da se propiše da izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sadrži i podatke o danim zajmovima tijekom godine te o potraživanjima za dane zajmove koncem godine.*

U vezi s nalogom da se prijeboji međusobnih potraživanja i obveza pravilno evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna i odgovarajuće iskazuju u izvještajima o izvršenju državnog proračuna, Ministarstvo financija navodi da će poboljšati komunikaciju između svojih uprava i sektora te da će u terminski plan za izradu izvještaja o izvršenju državnog proračuna unijeti navedenu obvezu.

Također navodi da će razmotriti nalaz u vezi s evidentiranjem potraživanja od društava HAC, ARZ i HC, u kontekstu elemenata zaključenih ugovora o prijenosu sredstava.

Nadalje, navodi da će razmotriti mogućnosti da se obveze za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene na račun državnog proračuna evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna, a informacijski sustav za vođenje Glavne knjige državnog proračuna prilagodi potrebama financijskog izvještavanja, uvažavajući potrebe procesa izvršenja proračuna i veličinu prilagodbe informacijskog sustava Državne riznice, ali i integriranih proračunskih korisnika državnog proračuna.

U vezi s nalogom da se u Bilješkama uz Bilancu u okviru financijskih izvještaja, navode podaci o rokovima dospijeca dugoročnih i kratkoročnih kredita i zajmova, Ministarstvo financija navodi da će u cilju neponavljanja istih poslova i izvještaja, preispitati odredbu članka 14. stavka 1. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, uzimajući u obzir da Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna propisuje i pregled navedenih podataka.

3. Prihodi od pomoći institucija i tijela EU

3.1. U okviru prihoda od međunarodnih organizacija, iskazani su prihodi od tekućih i kapitalnih pomoći institucija i tijela EU, u iznosu 7.325.298.504,00 kn. U okviru navedenih prihoda, na pomoći iz ESI fondova odnosi se 5.055.778.652,00 kn. ESI fondovi uključuju Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijski fond (CF), Europski socijalni fond (ESF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i Europski pomorski i ribarski fond (EMFF). Navedeni prihodi se ne iskazuju u trenutku naplate, nego u trenutku trošenja, odnosno isplate sredstava korisnicima. U listopadu 2014., EK je potpisala Sporazum o partnerstvu s Republikom Hrvatskom za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta za razdoblje 2014. - 2020. Prema navedenom Sporazumu, iz ESI fondova, uključujući i Inicijativu za zapošljavanje mladih, kroz višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. - 2020., Republici Hrvatskoj je na raspolaganju bilo 10.742.121.414 EUR, a u 2017. je raspoloživi iznos sredstava smanjen za 14.672.419 EUR, te iznosi 10.727.448.995 EUR. Smanjenje sredstava je posljedica usklađenja dodijeljenih sredstava za sve zemlje članice, koje je EK provela tijekom 2017. U tijeku su izmjene Sporazuma o partnerstvu. Sredstva su dodijeljena za financiranje četiri programa, od kojih za Operativni program Konkurentnost i kohezija 6.831.255.232 EUR, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 1.617.328.125 EUR, Program ruralnog razvoja 2.026.222.500 EUR i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 252.643.138 EUR. Od ukupno raspoloživih sredstava iz ESI fondova u iznosu 10.727.448.995 EUR, za razdoblje od 2014. do konca 2017. moglo se koristiti 5.844.643.595 EUR.

U okviru navedena četiri programa koji se financiraju iz ESI fondova, do konca 2017. ugovoreni su projekti u vrijednosti 3.715.997.204 EUR, što je 63,6 % u odnosu na sredstava raspoloživa za razdoblje do konca 2017., a 34,6 % u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva za financijsko razdoblje 2014. - 2020. Od 2014. do konca 2017., iz ESI fondova je na ime predujmova i povrata troškova za projekte u okviru navedenih programa, povučeno 1.152.946.679 EUR, što je 19,7 % sredstava raspoloživih za to razdoblje, a 10,8 % ukupno raspoloživih sredstava. Znatna dio povučenih sredstava se odnosi na predujmove. Do konca 2017., krajnjim korisnicima sredstava je plaćeno 926.666.243 EUR, što je 24,9 % u odnosu na ugovoreni iznos, a 8,6 % u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva. Znatna sredstva su im isplaćena u vidu predujmova.

Sredstva ESI fondova raspoloživa za pojedinu godinu, mogu se koristiti tri naredne godine nakon isteka godine na koju se odnose. Sredstva predujmova se koriste za likvidnost i moraju se opravdati plaćenim rashodima za projekte do kraja provedbe operativnih programa, odnosno najkasnije do 2023. Prema podacima Ministarstva financija, najvažniji iznosi sredstava koja su na raspolaganju u pojedinoj godini, obično se realiziraju u trećoj godini nakon isteka godine na koju se odnose. Kako bi se izbjegao gubitak sredstava raspoloživih za pojedinu godinu, do konca treće godine nakon isteka godine za koju su sredstva dodijeljena, troškovi projekata u visini razlike iznosa raspoloživih sredstava za tu godinu i iznosa do tada primljenih predujmova iz ESI fondova, trebaju se prijaviti EK. Rok za korištenje sredstava za financiranje projekata iz ESI fondova, raspoloživih za 2014., koja je bila je prva godina financiranja, bio je konac 2017. Za 2014. bila su raspoloživa sredstva iz ESI fondova za dva operativna programa, Konkurentnost i kohezija i Učinkoviti ljudski potencijali, ukupno u iznosu 945.204.148 EUR. Za navedene programe su do konca 2017. primljeni predujmovi ukupno u iznosu 626.400.750 EUR, te da bi se izbjegao gubitak sredstava alociranih za 2014., trebalo je do konca 2017. prijaviti troškove projekata financiranih u okviru navedenih programa, najmanje u iznosu 318.803.398 EUR. Na temelju računa za radove, robe i usluge, koji su odobreni korisnicima sredstava u vezi s provedbom ugovorenih projekata, EK su prijavljeni troškovi projekata u iznosu 462.323.136 EUR.

U okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija, prijavljeni su rashodi za potpore poduzetnicima, financijske instrumente, izgradnju studentskih domova, projekte vodoopskrbe, odvodnje i prometa te tehničku pomoć. Prijavljeni rashodi u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali, uglavnom se odnose na aktivne mjere zapošljavanja koje provodi HZZ. U odnosu na sredstva koja su za razdoblje 2014. - 2020. raspoloživa za navedena dva operativna programa ukupno u iznosu 8.448.583.357 EUR, prijavljeni rashodi projekata iznose 5,5 %.

S obzirom na to da je od financijskog razdoblja 2014. - 2020., za koje su odobrena sredstva iz ESI fondova, prošlo tri godine, podaci o vrijednosti ugovorenih projekata koji se financiraju iz ESI fondova, a pogotovo podaci o povlačenju i korištenju sredstava, nisu zadovoljavajući, Državni ured za reviziju je mišljenja da je korištenje i povlačenje sredstava sporo te da postoji rizik da dio raspoloživih sredstava ostane neiskorišten.

- 3.2. *Ministarstvo financija navodi da je sustav upravljanja i kontrole Operativnog programa Konkurentnost i kohezija uspostavljan od 2014. do 2015., a postupak akreditacije sustava odnosno određivanja Upravljačkog tijela i Tijela za ovjeravanje, završen je u travnju 2016., dok je još trajala provedba operativnih programa za razdoblje 2007. - 2013. U istom razdoblju značajni kapaciteti bili su usmjereni na uspostavu i unaprjeđenje funkcija samoga sustava upravljanja i kontrole za razdoblje 2014. - 2020. te rad s revizorima Neovisnog revizijskog tijela koje je vršilo postupak procjene usklađenosti sustava s pravnim okvirom EU te nacionalnim propisima i pravilima. U 2017. provedba Operativnog programa Konkurentnost i kohezija bila je još uvijek u svojoj ranoj fazi (s naglaskom na postupcima odabira operacija i dodjele bespovratnih sredstava), a u punom jeku su bile aktivnosti za zatvaranje operativnih programa iz programskog razdoblja 2007. - 2013.*

S obzirom na višegodišnju i značajnu potkapacitiranost sustava upravljanja i kontrole, koja u 2017. nije bila u potpunosti riješena, iako su mjere za jačanje kapaciteta dovele do određenih pozitivnih pomaka, iznosi sredstava prijavljeni EK kojima su postignuti i značajno premašeni ciljevi za pridržavanje pravila N+3 u 2017., mogu se smatrati uspjehom sustava, pogotovo uzimajući u obzir uvođenje dodatnih provjera ispravnosti i zakonitosti izdataka koje je zatražila EK.

Na povlačenje sredstava iz Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020., utječu utvrđene nepravilnosti i financijske korekcije s njima povezane. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, kao Upravljačko tijelo za Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020., provodi aktivnosti vezane uz sprečavanje nepravilnosti kao njihovo prepoznavanje prije nego što se sredstva u projektima zahvaćenima nepravilnošću, prijave EK. Isto se provodi kroz redovno održavanje sastanaka triju mreža koordinatora na području javne nabave, državnih potpora i upravljanja nepravilnostima te kroz upute Upravljačkog tijela tijelima u sustavu upravljanja i kontrole, vezano uz upravljanje i sprečavanje nepravilnosti koje velikim dijelom proizlaze iz postupaka javne nabave.

4. Rashodi

- 4.1. Ukupni rashodi su za 2017. iskazani u iznosu 124.999.025.558,00 kn, što je za 1.780.448.553,00 kn ili 1,4 % manje od planiranih. U odnosu na 2016., ukupni rashodi su veći za 4.761.510.054,00 kn ili 4,0 %.

Najvažnije povećanje se odnosi na materijalne rashode, koji su veći za 1.722.651.487,00 kn ili 15,5 % te pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, koje su veće za 1.693.617.474,00 kn ili 12,7 %. Najvažnije smanjenje u odnosu na 2016., za 921.965.593,00 kn ili 8,7 %, odnosi se na financijske rashode, odnosno kamate za izdane vrijednosne papire, primljene kredite i zajmove.

U strukturi rashoda, vrijednosno su najvažniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu 45.848.999.894,00 kn i čine 36,7 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 21,4 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna 12,1 %, materijalni rashodi 10,3 %, financijski rashodi 7,8 %, ostali rashodi i subvencije po 4,8 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 2,1 % ukupnih rashoda.

Rashodi državnog proračuna se izvršavaju putem proračunskih korisnika, koji su za 2017. raspoređeni u 47 razdjela. U okviru razdjela Ministarstva financija je i proračunska glava 02506 Ostali izdaci države, putem koje se planiraju i izvršavaju rashodi za programe i aktivnosti, koji u pravilu nisu u nadležnosti drugih proračunskih korisnika.

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

HZZO je izvanproračunski korisnik državnog proračuna. Od 2015. je izvan sustava državne riznice, pa njegov financijski plan nije uključen u državni proračun. Na temelju odredaba Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 80/13 i 137/13), iz državnog proračuna se doznavačavaju sredstva HZZO-u, koja se planiraju državnim proračunom i iskazuju u izvještajima o izvršenju državnog proračuna, u okviru rashoda Ministarstva zdravstva. Prema odredbama navedenog Zakona, iz državnog proračuna se financiraju prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika. Sredstva državnog proračuna za navedene namjene doznavačena su HZZO-u u 2015. u iznosu 2.400.000.000,00 kn, u 2016. u iznosu 2.450.000.000,00 kn, a u 2017. u iznosu 2.500.000.000,00 kn. Državnim proračunom za 2017., navedeni rashodi za transfer sredstava HZZO-u za 2018., projicirani su u iznosu 2.400.000.000,00 kn. Državnim proračunom za 2018., rashodi za navedene namjene su planirani u iznosu 3.000.000.000,00 kn, što je za 600.000.000,00 kn ili 25,0 % više od projekcija.

Obrazloženje financijskog plana Ministarstva zdravstva za 2018. ne sadrži obrazloženje odstupanja navedenih rashoda u odnosu na projekcije kao niti pokazatelje na kojima se zasniva izračun potrebnih sredstava. Prema Uputi za izradu obrazloženja financijskog plana, koju je donijelo Ministarstvo financija, obrazloženje bi trebalo sadržavati i navedene elemente.

Ministarstvo financija je u 2016. i 2017. zatražilo od HZZO-a dostavu parametara za izračun sredstava koja za financiranje određenih prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja treba doznavačavati HZZO-u iz državnog proračuna. Prema dostavljenim podacima i izračunu HZZO-a, iz državnog proračuna je za navedene namjene za 2015. trebalo doznavačiti HZZO-u 4.202.599.573,00 kn, a za 2016. trebalo je doznavačiti 4.238.900.410,00 kn. Prema obrazloženju Ministarstva financija, na temelju dostavljenih podataka, za pojedina prava nije se mogla provjeriti pravilnost izračuna.

Ministarstvo zdravstva je tijekom 2015. i 2016. pripremalo prijedlog izmjena i dopuna Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, na koji je Ministarstvo financija dalo primjedbe u vezi s pravima iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja se financiraju iz državnog proračuna. Do travnja 2018., Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju nije mijenjan.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu zdravstva u obrazloženje financijskog plana uključiti pokazatelje na kojima se zasniva izračun potrebnih sredstava za transfer HZZO-u.

U okviru Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2017., u studenom 2017., planirana su dodatna sredstva za Ministarstvo zdravstva, namijenjena za podmirenje dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova u iznosu 870.000.000,00 kn i transfer HZZO-u za podmirenje naknada za bolovanja u iznosu 137.700.000,00 kn.

Preraspodjelama u prosincu 2017., planirana sredstva za podmirenje dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova su povećana za 197.000.000,00 kn, te iznose 1.067.000.000,00 kn.

Rashodi za pomoći za podmirenje dospjelih obveza bolničkih zdravstvenih ustanova izvršeni su u iznosu 1.067.000.000,00 kn, a odnose se na državne bolnice u iznosu 770.000.000,00 kn i županijske bolnice u iznosu 297.000.000,00 kn. Isplate navedenih pomoći su planirane na temelju dogovora postignutog između ministra zdravstva, ministra financija i predstavnika veletrgovlja. S obzirom na to da su od početka 2017. obveze državnih i županijskih bolnica za lijekove i sanitetski materijal u porastu, te da je za znatan iznos obveza od dospeljeća plaćanja prošlo više od 365 dana, predstavnici veletrgovlja su zahtijevali hitno podmirenje dijela obveza. Prema pisanom obrazloženju uz Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2017., pri određivanju iznosa sredstava za podmirenje obveza državnih bolnica rukovodilo se iznosom obveza koje su starije od 181 dan. Vezano uz županijske bolnice, odlučeno je osigurati sredstva za podmirenje obveza starijih od 365 dana. Prema odredbama članka 52.a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, pomoć za podmirivanje dijela dospjelih obveza županijskih bolnica prema dobavljačima lijekova te potrošnog i ugradbenog medicinskog materijala, isplaćuje se županijama, a pomoć raspoređuje Ministarstvo zdravstva koje sa županijama treba potpisati ugovore o načinu utroška sredstava.

Iznos sredstava za transfer HZZO-u za podmirenje naknada za bolovanja, planiran je kao tekuća pomoć na temelju podataka HZZO-a o obvezama prema proračunskim korisnicima državnog proračuna za naknade bolovanja iznad 42 dana, te bolovanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti, koje su dospjevale za plaćanje do konca 2017. Rashodi za navedene namjene su izvršeni u iznosu 133.084.329,00 kn.

Sredstva nisu isplaćena HZZO-u na njegov žiro račun, nego su na temelju prijetoja međusobnih potraživanja i obveza, za navedeni iznos umanjena potraživanja državnog proračuna od HZZO-a za isplaćene naknade bolovanja. Rashodi za transfer sredstava HZZO-u za podmirenje naknada za bolovanja, na isti način su izvršeni i u 2016., u iznosu 141.994.655,00 kn. Naknade za bolovanja HZZO bi trebao financirati iz doprinosa, a ne pomoćima iz državnog proračuna.

Na temelju dodatno osiguranih sredstava, koncem 2017., iz državnog proračuna su izvršeni rashodi u iznosu 1.200.084.329,00 kn, koji se odnose na pomoći za podmirenje dospjelih obveza državnih i županijskih bolnica i transfer HZZO-u za podmirenje naknada za bolovanja. Navedene pomoći su dodijeljene jer bolničke zdravstvene ustanove i HZZO nemaju dovoljno financijskih sredstava za redovno poslovanje i podmirivanje obveza.

Zbog gubitaka u poslovanju zdravstvenih ustanova i HZZO-a, tijekom 2013. i 2014. sredstvima državnog proračuna u iznosu 6.500.612.867,00 kn, provedena je sanacija zdravstvenih ustanova i HZZO-a. Ciljevi sanacije su bili ispunjavanje novčanih obveza u zakonskim rokovima te provođenje mjera reorganizacije i racionalizacije poslovanja kako bi se osigurala stabilnost poslovanja i onemogućilo stvaranje novih gubitaka. Iako su za sanaciju zdravstva utrošena znatna sredstva, planirani ciljevi nisu postignuti. Nacionalnim programima reformi za 2015., 2016. i 2017. planirano je niz mjera u cilju smanjenja fiskalnih rizika zdravstvenog sustava kojima je planirano osigurati znatne uštede u poslovanju zdravstvenih ustanova. Prema Nacionalnom programu reformi za 2015., do konca 2017. je planirano podmirenje ukupnih dospjelih obveza zdravstvenih ustanova bez daljnje pomoći iz državnog proračuna i zdravstveni sustav svesti u rokove plaćanja od 60 dana. Prema Nacionalnom programu reformi za 2016., jedna od ključnih reformskih mjera bile su izmjene u sustavu zdravstvenog osiguranja u okviru kojih su planirane izmjene određenih akata HZZO-a te zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju. Prema podacima iz financijskih izvještaja zdravstvenih ustanova i HZZO-a za 2017., koncem 2017., ukupne obveze državnih bolnica su iznosile 2.752.148.096,00 kn, a HZZO-a 2.481.096.181,00 kn, što je ukupno 5.233.244.277,00 kn.

Dospjele obveze državnih bolnica su koncem 2017. iznosile 1.367.144.735,00 kn, a HZZO-a 482.368.854,00 kn, što je ukupno 1.849.513.589,00 kn. U odnosu na 2016., dospjele obveze su manje za 739.566.462,00 kn, a smanjenje se odnosi na državne bolnice u iznosu 346.430.115,00 kn i HZZO u iznosu 393.136.347,00 kn. Na smanjenje dospjelih obveza bolnica nije utjecalo njihovo bolje poslovanje, nego pomoć iz državnog proračuna u iznosu 770.000.000,00 kn, za podmirenje dospjelih obveza. Da pomoć nije isplaćena, dospjele obveze državnih bolnica bi koncem 2017. bile veće u odnosu na 2016. Na smanjenje obveza HZZO-a utjecala je pomoć iz državnog proračuna za naknade bolovanja u iznosu 133.084.329,00 kn.

Poteškoće zdravstvenih ustanova zbog nedostatka sredstava i nelikvidnosti, traju duži niz godina. Povremeno se u državnom proračunu osiguravaju dodatna sredstva, kako bi se ti problemi ublažili, ali time nisu riješena pitanja nedostatka financijskih sredstava i potrebe uspostavljanja racionalnog i stabilnog poslovanja bolnica. Zbog stalnog povećanja iznosa dospjelih obveza bolnica i neriješenih problema zdravstvenog sustava, postoji rizik da obveze bolnica i HZZO-a ponovno imaju posljedice na buduće rashode državnog proračuna.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je rješavanje poteškoća zdravstvenog sustava od izuzetne važnosti, da bi se ublažio rizik od mogućih novih posljedica nelikvidnosti navedenog sustava na buduće rashode državnog proračuna.

S obzirom na to da provedena sanacija zdravstva i do sada provedene mjere racionalizacije, nisu dale očekivane rezultate, Državni ured za reviziju je mišljenja da Ministarstvo zdravstva treba žurno poduzeti aktivnosti u vezi s provođenjem odgovarajućih mjera, kako bi se ostvarivanje negativnih rezultata u poslovanju bolnica i HZZO-a zaustavilo, osigurala stabilnost poslovanja i podmirivanje obveza u zakonskom roku.

- Državne potpore i potpore male vrijednosti

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

Odredbom članka 14. stavka 3. Zakona o državnim potporama, koji se primjenjivao do lipnja 2017., bilo je propisano da davatelji državnih potpora do 30. travnja tekuće godine dostavljaju Ministarstvu financija analizu učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora iz svoje nadležnosti za prethodnu godinu. Prema izmjenama i dopunama Zakona o državnim potporama iz lipnja 2017., rok za dostavu analiza učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora nije više propisan. Odredbom članka 6. stavka 1. Pravilnika o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti te Registru državnih potpora i potpora male vrijednosti, koji je donesen u prosincu 2017., propisano je da davatelji državnih potpora, do 30. travnja tekuće godine, Ministarstvu financija dostavljaju analizu učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora iz svoje nadležnosti za prethodnu godinu, na obrascu koji se preuzima na mrežnim stranicama Ministarstva financija.

Pojedini davatelji državnih potpora su dostavili analizu učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora iz svog djelokruga za 2016. nakon isteka propisanog roka, a pojedini davatelji navedenu analizu nisu dostavili, iako ih je Ministarstvo financija posebnim dopisima to zatražilo. Prema podacima Ministarstva financija, na temelju programa državnih potpora, odnosno pojedinačnih državnih potpora, dodijeljene su državne potpore u 2016. za koje davatelji državnih potpora nisu dostavili analize učinkovitosti, u ukupnom iznosu 4.837.065.523,00 kn.

Među davateljima državnih potpora koji nisu dostavili analizu učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora iz svog djelokruga za 2016., ima i onih koji su po pojedinim programima dodijelili državne potpore u iznosu većem od milijardu kuna. Budući da određeni davatelji državnih potpora ne dostavljaju analize učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora iz svog djelokruga, Ministarstvo financija nije provelo analizu učinkovitosti državnih potpora. S obzirom na to da su sektoru industrije i usluga u 2016. dodijeljene državne potpore u ukupnom iznosu 6.471.100.000,00 kn, nužno je provesti sveobuhvatnu analizu učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora i ocijeniti njihov učinak na gospodarstvo Republike Hrvatske. Sveobuhvatna analiza učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora bi pridonijela racionalnijem utrošku sredstava, odnosno bila bi podloga za moguću preraspodjelu sredstava na one programe i aktivnosti za koje su sredstva najpotrebnija i gdje potpore imaju najveće učinke.

Prema odredbi članka 16. stavka 1. Zakona o državnim potporama, Ministarstvo financija prikupljene podatke o dodijeljenim državnim potporama, u skladu s pravilima o državnim potporama te ih dostavlja EK do 30. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu. Odredbama članka 17. Zakona o državnim potporama, propisano je da Ministarstvo financija izrađuje godišnje izvješće o državnim potporama, koje sadrži i podatke o potporama male vrijednosti te podatke o državnim potporama poljoprivredi i ribarstvu. Propisano je da radi izrade godišnjeg izvješća o državnim potporama, ministarstvo nadležno za poljoprivredu i ribarstvo dostavlja Ministarstvu financija podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti poljoprivredi i ribarstvu za prethodnu godinu, do 30. lipnja tekuće godine. Također je propisano da Ministarstvo financija dostavlja Vladi RH godišnje izvješće o državnim potporama za prethodnu godinu do kraja listopada tekuće godine, a Vlada RH dostavlja Hrvatskom saboru godišnje izvješće o državnim potporama za prethodnu godinu do kraja studenoga tekuće godine. Ministarstvo financija je krajem prosinca 2017. svim davateljima državnih potpora, odnosno potpora male vrijednosti, na središnjoj razini, dostavilo Nacrt Godišnjeg izvješća o državnim potporama za 2016., nakon čega je zaprimilo njihova mišljenja o podacima navedenim u izvješću. Budući da su određeni davatelji imali primjedbe na podatke u izvješću, Ministarstvo financija je revidiralo određene podatke, te je Godišnje izvješće o državnim potporama za 2016. dostavilo Vladi RH u veljači 2018. S obzirom na to da je Ministarstvo financija dužno prikupljene podatke o dodijeljenim državnim potporama za prethodnu godinu, u skladu s pravilima o državnim potporama, dostavljati EK do 30. lipnja tekuće godine, trebalo bi, najkasnije do konca lipnja tekuće godine, s davateljima državnih potpora i potpora male vrijednosti, usuglasiti podatke o dodijeljenim državnim potporama za prethodnu godinu, kako bi podaci dostavljeni EK, odgovarali podacima u godišnjem izvješću o državnim potporama. Budući da je Ministarstvo financija koncem 2017. dozvoljavalo revidiranje podataka o dodijeljenim državnim potporama u 2016., podaci u Godišnjem izvješću o državnim potporama za 2016. ne mogu odgovarati podacima o dodijeljenim državnim potporama u 2016. koji su dostavljeni EK u lipnju 2017.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu financija dostavljati godišnje izvješće o državnim potporama Vladi RH u propisanom roku.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu financija usuglasiti podatke o dodijeljenim državnim potporama s davateljima državnih potpora do roka dostave godišnjeg izvješća o državnim potporama EK, kako bi podaci u godišnjem izvješću o državnim potporama odgovarali podacima dostavljenim EK.

- Rashodi za nadoknadu troškova arbitraže društva 3. Maj brodogradilište d.d., Rijeka

Rashodi za nadoknadu troškova arbitraže društva 3. Maj brodogradilište d.d., Rijeka (dalje u tekstu: Brodogradilište) izvršeni su u iznosu 27.129.664,00 kn, a iskazani su u okviru rashoda Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta. Navedeni rashodi se odnose na nadoknadu troškova arbitraže u vezi s izgradnjom i isporukom broda. Izgradnja broda je ugovorena s kupcem iz Njemačke u 2005., a brod je trebao biti isporučen 2009. Ugovorena cijena broda je iznosila 27.399.000 USD i 22.657.846 EUR. Ugovoreno je plaćanje avansa u iznosu 27.399.000 USD. Avansnu garanciju u korist kupca izdao je HBOR i upisao založno pravo na brodu. Kad je u 2009. brod bio spreman za isporuku, kupac ga iz određenih razloga nije želio preuzeti, te je pokrenuo arbitražni postupak kojim je tražio naplatu 43.364.876 USD, što obuhvaća izvršene avansne uplate i pripadajuće kamate. U travnju 2010., HBOR je izdao brisovno očitovanje za upisano založno pravo na brodu, nakon čega je Brodogradilište brod prodalo novom kupcu, a avansna garancija je ostala na snazi zbog arbitraže.

U veljači 2012. Ministarstvo financija, HBOR i Brodogradilište su zaključili Ugovor o preuzimanju obveza po ugovoru o izdavanju avansnih garancija, prema kojem Ministarstvo financija preuzima sva prava i obveze Brodogradilišta po avansnoj garanciji za sporni brod, a Brodogradilište se u cijelosti oslobađa obveze. Ugovor je zaključen pozivajući se na Zakon o uređenju prava i obveza brodogradilišta u postupku restrukturiranja (Narodne novine 61/11), Sporazum o uređenju imovinsko pravnih pitanja iz veljače 2011. i Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja iz listopada 2011. Iz dokumentacije nije vidljivo zbog čega je Ministarstvo financija zaključilo navedeni ugovor i preuzelo sva prava i obveze Brodogradilišta po avansnoj garanciji za sporni brod. S obzirom na to da je avansnu garanciju u vezi sa spornim brodom izdao HBOR, koji je radi prodaje broda drugom kupcu izdao i brisovno očitovanje za upisano založno pravo na brod, Državni ured za reviziju je mišljenja da je prije izdavanja brisovnog očitovanja trebalo osigurati da sve troškove u vezi s arbitražom snosi Brodogradilište, jer je pored avansnih uplata od prvog kupca, ostvarilo i sredstva za prodani brod od novog kupca.

Konačna arbitražna odluka je donesena u travnju 2014. i bila je pozitivna za Brodogradilište, s obzirom na to da Brodogradilište nije trebalo isplatiti kupcu traženi iznos, ali mu je zbog preprodaje broda drugom kupcu, trebalo isplatiti 3.556.383 USD, uvećano za kamate od dana prodaje broda do plaćanja iznosa određenog arbitražom. Na sastanku u lipnju 2014., kojem su prisustvovali predstavnici HBOR-a i Brodogradilišta te ministar gospodarstva i ministar financija, odlučeno je da se ne tereti državni proračun za tako znatan iznos koji nije planiran te da plaćanje po arbitraži izvrši Brodogradilište koje će zatim plaćeni iznos potraživati od Ministarstva financija. Brodogradilište je u lipnju 2014. po arbitraži platilo ukupno 3.784.548 USD. Pozivajući se na Ugovor o preuzimanju obveza po ugovoru o izdavanju avansnih garancija iz veljače 2012. i Sporazum o uređenju međusobnih odnosa u postupku provedbe Programa restrukturiranja brodogradilišta, društvo Uljanik d.d., Pula je u lipnju i prosincu 2017. zatražilo od Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta nadoknadu troškova arbitraže u iznosu 27.129.664,00 kn i navelo da Brodogradilište u svojim poslovnim knjigama vodi potraživanje prema Republici Hrvatskoj u navedenom iznosu. Obveze za troškove arbitraže nisu bile evidentirane u poslovnim knjigama navedenog Ministarstva niti u Glavnoj knjizi državnog proračuna.

Navedeni rashodi nisu planirani Državnim proračunom za 2017. niti Izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2017. Koncem prosinca 2017. sredstva za navedene namjene su osigurana preraspodjelom planiranih sredstava državnog proračuna, prema kojoj su Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta, odobrena dodatna sredstva u iznosu 27.000.000,00 kn za financiranje ostalih nespomenutih rashoda poslovanja. Sredstva su isplaćena Brodogradilištu u iznosu 27.129.664,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže unaprijediti sustave unutarnjih kontrola u vezi s pravodobnim evidentiranjem obveza u poslovnim knjigama i planiranjem potrebnih sredstva u državnom proračunu za podmirenje obveza.

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

Ministarstvo financija navodi da HZZO smatra da se pojedino pravo koje proizlazi iz odredaba članaka 72. i 82. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, može egzaktno utvrditi.

Provedba definiranih reformskih mjera koje su imale cilj smanjiti fiskalne rizike u cjelokupnom zdravstvenom sustavu, prijašnjih je godina zbog objektivnih razloga dobrim dijelom bila onemogućena. Izrađen je novi paket reformskih mjera koji je u cijelosti ugrađen u Nacionalni program reformi 2018., kojeg je Vlada RH usvojila 26. travnja 2018. Navedeni paket mjera se odnosi na smanjenje dugova u zdravstvu i održivost zdravstvenog sustava, odnosno poduzimanje mjera koje bi dugoročno osigurale fiskalnu održivost te mjera u cilju racionalizacije potrošnje u sustavu zdravstva, a koje uključuju sljedeće mjere: funkcionalno spajanje bolnica - centri izvrsnosti, objedinjena nabava lijekova, potrošnog i ugradbenog materijala te medicinske opreme, uvođenje centralnog upravljačkog sustava za upravljanje organizacijskom strukturom zdravstvenog sustava, uvođenje kliničkih smjernica, uvođenje novog sustava određivanja cijene lijekova i usklađivanja cijena ortopedskih pomagala, razvoj zdravstvenog turizma, unapređenje primarne zdravstvene zaštite, transformacija zdravstvenog sustava kroz korištenje telemedicinskih usluga, učinkovita organizacija i umrežavanje transfuzijske djelatnosti u Republici Hrvatskoj te unapređenje upravljanja nezdravstvenim djelatnostima. Zbog novih lijekova, ugradbenog medicinskog materijala te drugih terapijskih i dijagnostičkih postupaka, zdravstveni sustav svake godine u prosjeku poskupi za 8,0 %, o čemu također treba voditi računa.

U vezi učinkovitosti državnih potpora, Ministarstvo financija napominje da davatelji potpora pri izradi programa potpora iz svog djelokruga, često ne određuju jasne parametre kojima bi pratili njihovu učinkovitost za vrijeme trajanja određenog programa, pa ni Ministarstvo financija ne može provesti adekvatnu analizu učinkovitosti koja je ograničena okvirom koji je odredio davatelj državne potpore. Navodi da se učinkovitost ponekad ne može mjeriti u kratkom roku te da ovisi o nizu čimbenika, pa bi davatelj, koji je izravno odgovoran za učinkovitost dodijeljenih potpora, prije stupanja na snagu određenog programa ili pojedinačne državne potpore, trebao izraditi adekvatnu analizu o procjeni učinkovitosti, odnosno uspješnosti, kako bi se opravdanost potpora mogla unaprijed procijeniti. Ministarstvo financija je tijekom 2018. godine uvelo posebne obrasce koje je distribuiralo davateljima i objavilo na mrežnoj stranici. Sama analiza napravljena je na temelju dostavljenih podataka davatelja državnih potpora.

Nadalje, Ministarstvo financija navodi da u Godišnjem izvješću o dodijeljenim državnim potporama, osim podataka o državnim potporama koji se za proteklo razdoblje dostavljaju EK do konca lipnja tekuće godine, prikazuje i podatke o potporama koji se ne dostavljaju EK (to su potpore male vrijednosti i potpore za usluge od općeg gospodarskog interesa - SGEI), stoga podaci dostavljeni EK ne mogu biti jednaki podacima u Godišnjem izvješću o dodijeljenim državnim potporama koje se dostavlja Vladi RH, već će i dalje biti različiti, što je sve u skladu sa Zakonom o državnim potporama. Ako Ministarstvo financija naknadno revidira podatke o potporama koji se ne dostavljaju EK, o tome nije potrebno obavijestiti EK, a ako naknadno revidira podatke o potporama koji se dostavljaju EK, o tome obavještava EK (naime, revidiranje podataka, kad to zahtijevaju konkretne okolnosti, je uobičajeni postupak pri dostavi podataka EK).

Prema Zakonu o državnim potporama, Ministarstvo financija dostavlja Vladi RH godišnje izvješće o državnim potporama za prethodnu godinu do kraja listopada tekuće godine, a pravovremena dostava navedenog izvješća, između ostalog, ovisi o tome jesu li davatelji potpora dostavili Ministarstvu financija podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti do konca travnja te o nizu subjektivnih i objektivnih okolnosti koje mogu utjecati na navedeno. Ministarstvo financija će ubuduće uložiti dodatne napore usmjerene na davatelje, kako bi se osigurala dostava Godišnjeg izvješća o dodijeljenim državnim potporama Vladi RH u propisanom roku. Ako se davatelji ne odazivaju i ne dostavljaju podatke, odnosno više puta ih ispravljaju, samo izvješće se ne može urediti niti prikazivati bez usuglašavanja s davateljima državnih potpora koji su odgovorni za točan prikaz potpora iz svog djelokruga. Također, davatelji dostavljaju Ministarstvu financija sve podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti te podatke za SGEI, putem aplikacije Registar državnih potpora, te se na taj način prati ispravan unos podataka. Davatelji imaju točan uvid u sve što su unijeli, a Ministarstvo financija će na osnovi tih unosa podataka izraditi godišnje izvješće o dodijeljenim državnim potporama. Ministarstvo financija navodi da će pažljivo sagledati preporuke i na adekvatan način pristupiti njihovom rješavanju, uzimajući u obzir sve okolnosti koje je naprijed navelo.

5. Račun financiranja

- 5.1. U Računu financiranja za 2017., primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 42.671.809.034,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 38.926.925.068,00 kn.

Višak primitaka u odnosu na izdatke iznosi 3.744.883.966,00 kn. U okviru primitaka, iskazani su primici od zaduživanja ukupno u iznosu 41.965.847.365,00 kn, primljene otplate (povrati) glavnica danih zajmova u iznosu 589.091.961,00 kn te primici od prodaje dionica i udjela u iznosu 116.869.708,00 kn. U okviru izdataka, iskazani su izdaci za otplate izdanih vrijednosnih papira u iznosu 18.029.024.681,00 kn, za dane zajmove u iznosu 11.849.830.261,00 kn, otplate glavnica primljenih kredita i zajmova u iznosu 8.553.777.376,00 kn te izdaci za dionice i udjele u glavnici u iznosu 494.292.750,00 kn.

Neto financiranje, odnosno manjak prihoda državnog proračuna (deficit), planiran je u iznosu 4.329.971.737,00 kn, a iskazan je u iznosu 2.292.003.841,00 kn, što je za 2.037.967.896,00 kn ili 47,1 % manje od planiranog.

Navedeno odstupanje je rezultat iskazivanja ostvarenih prihoda u iznosu većem od planiranog za 257.519.343,00 kn i rashoda u iznosu manjem od planiranog za 1.780.448.553,00 kn. Iskazani deficit je manji u odnosu na 2016. za 1.097.407.329,00 kn ili 32,4 %, a u odnosu na 2015. za 6.559.957.298,00 kn ili 74,1 %. Iskazani deficit je za 7.066.435.229,00 kn manji od rashoda za kamate na zaduživanje (na izdane vrijednosne papire, primljene kredite i zajmove), koji za 2017. iznose 9.358.439.070,00 kn.

Ministarstvo financija je u studenom 2017. društvu ARZ dalo kratkoročnu pozajmicu u kunskoj protuvrijednosti 18.800.000 EUR, koja je u prosincu 2017. vraćena. Navedeni poslovni događaj iskazan je u Računu financiranja u okviru danih zajmova u iznosu 141.665.424,00 kn i u okviru primitaka (povrata) glavnice danih zajmova u iznosu 141.785.050,00 kn. Odredbama članka 76. stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisano je da se povrati glavnice danih kratkoročnih zajmova ostvareni u istoj proračunskoj godini evidentiraju na potražnoj strani odgovarajućih računa u skupini 13 Potraživanja za dane zajmove, uz istovremeno zaduženje računa novčanih sredstava. Prema propisima, navedeni poslovni događaj nije trebalo evidentirati u okviru izdataka i primitaka niti iskazati u okviru Računa financiranja.

Zbog iskazivanja poslovnog događaja koji se odnosi na davanje i povrat kratkoročne pozajmice u 2017., u Računu financiranja su dani zajmovi iskazani u većem iznosu za 141.665.424,00 kn, a primici od (povrata) glavnice danih zajmova za 141.785.050,00 kn.

Državni ured za reviziju nalaže u Računu financiranja ne iskazivati zajmove koji su dani i vraćeni u istoj godini, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Primici od zaduživanja iskazani su u Računu financiranja u iznosu 41.965.847.365,00 kn, a odnose se na primitke od izdanih obveznica u iznosu 36.235.876.500,00 kn te kredita i zajmova u iznosu 5.729.970.865,00 kn. Primici od kredita i zajmova se odnose na dugoročne kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora i u javnom sektoru u iznosu 4.011.148.282,00 kn te zajmove međunarodnih financijskih institucija u iznosu 1.718.822.583,00 kn.

Primici od kratkoročnih kredita nisu iskazani, jer su svi kratkoročni krediti, koji su primljeni u iznosu 11.687.244.927,00 kn, u 2017. i vraćeni. Kratkoročno zaduživanje je obavljano radi pravodobne isplate mirovina i održavanja tekuće likvidnosti državnog proračuna. Kratkoročni krediti su ugovarani na tržištu novca potpisivanjem zaključnica, nakon dostavljenih ponuda od financijskih institucija. Ugovaranje kratkoročnih kredita provedeno je i na način da su financijskim institucijama dostavljani zahtjevi za odobrenjem kratkoročnih kredita u traženim iznosima. Prilikom oba navedena načina ugovaranja kratkoročnih kredita, krediti su bili vraćeni u istom mjesecu kad su i odobreni. Osim navedenih načina ugovaranja kratkoročnih kredita, Ministarstvo financija je u 2017. ugovorilo i dva kratkoročna kredita u kunama i eurima s tuzemnim financijskim institucijama, a prethodno nije uputilo pisane zahtjeve za dostavu ponuda drugim financijskim institucijama. Vraćanje navedenih kredita nije bilo ugovoreno u istom mjesecu kad su i odobreni. Prema odredbama Zakona o proračunu, ministar financija donosi odluku o zaduživanju državnog proračuna te potpisuje ugovore o zaduživanju. Uprava za upravljanje javnim dugom Ministarstva financija je u prosincu 2017. donijela Proceduru zaduživanja putem dugoročnih kredita u kojoj je prikazan kratki opis procesa zaduživanja putem dugoročnih kredita. Za zaduživanje putem kratkoročnih kredita procedura nije donesena.

Budući da se Ministarstvo financija tijekom godine zadužuje putem kratkoročnih kredita u značajnom iznosu, proces zaduživanja putem kratkoročnih kredita također bi trebao biti uređen unutarnjim procedurama Ministarstva financija.

Državni ured za reviziju predlaže, u cilju povećanja transparentnosti zaduživanja, odrediti koje aktivnosti treba provesti Ministarstvo financija prije donošenja odluke o odabiru financijske institucije s kojom će zaključiti ugovor o kratkoročnom kreditu, uzevši u obzir i potrebe za brзом realizacijom kredita.

Ministarstvo financija je u prosincu 2017. zaključilo Ugovor o preuzimanju duga i uređenju međusobnih odnosa kojim je preuzelo dug pravne osobe prema HBOR-u u iznosu 1.969.343 EUR, uvećano za dospjele i nedospjele kamate. Dug pravne osobe je nastao na temelju ugovora o kreditu iz 2007. i više aneksa ugovoru, zaključenih s HBOR-om. U 2017. i početkom 2018., Ministarstvo financija je u cijelosti podmirilo obveze za glavnice i kamate preuzete na temelju navedenog ugovora o preuzimanju duga, u ukupnom iznosu 24.797.414,00 kn. U 2017. su iskazani izdaci za otplatu glavnice kredita u iznosu 2.880.840,00 kn i rashodi za kamate u iznosu 9.990.702,00 kn. Početkom 2018. podmiren je ostatak preuzetog duga, te su iskazani izdaci za otplatu glavnice kredita u iznosu 11.800.082,00 kn i rashodi za kamate u iznosu 125.790,00 kn. Za 2017. propisima nije bilo uređeno preuzimanje obveza za kredite trgovačkih društava i drugih pravnih osoba.

Odredbama članka 32. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu (Narodne novine 124/17), propisano je da Vlada RH može radi zaštite interesa Republike Hrvatske posebnom odlukom preuzeti obveze po kreditima, odnosno zajmovima trgovačkih društva i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Navedene preuzete obveze ne ulaze u iznos zaduživanja iz članka 29. navedenoga Zakona ako se neće podmirivati u 2018. godini i ako se mogu podmiriti iz prihoda državnog proračuna.

S obzirom na to da preuzimanje obveza po kreditima utječe na povećanje duga državnog proračuna, Državni ured za reviziju je mišljenja da preuzimanje obveza po kreditima i zajmovima treba biti uključeno u propisana ograničenja za zaduživanje.

5.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s Računom financiranja. Navodi da će unaprijediti postojeću proceduru donošenja odluka o zaduživanju putem kratkoročnih kredita i na iznimne situacije za potrebe brze realizacije kredita.*

6. Državna jamstva

6.1. Zakonom o proračunu je propisano da odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim onih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora. Prema Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, Vlada RH može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija. Godišnja vrijednost novih financijskih jamstava propisana je za 2017. u iznosu 5.650.000.000,00 kn, od čega se 2.300.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna, iz čega proizlazi da se drugim tražiteljima jamstava mogu odobriti jamstva u iznosu 3.350.000.000,00 kn. Propisano je da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prošlih godina za koje je bilo dano jamstvo.

Prema popisu danih državnih jamstava, u 2017. dano je jedanaest državnih jamstava u ukupnom iznosu 3.831.537.621,00 kn.

Sva jamstva dana su na temelju odluka Vlade RH te nije bilo jamstava po posebnim zakonima koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora. Od ukupno jedanaest danih državnih jamstava, osam je financijskih jamstava u iznosu 3.377.616.000,00 kn i tri činidbena jamstava u iznosu 453.921.621,00 kn. Nova financijska jamstva dana su u okviru propisanog iznosa.

Za dana državna jamstva zaključuju se ugovori o izdavanju jamstva, između Ministarstva financija i tražitelja jamstva, kojima se uređuju obveze tražitelja i instrumenti osiguranja. Do sredine 2017., u većini ugovora o izdavanju jamstva propisano je da je korisnik kredita, u skladu s odredbama zakona o izvršavanju državnog proračuna za određenu godinu, za odobreno državno jamstvo obvezan uplatiti proviziju u državni proračun u skladu s propisima kojima se uređuju državne potpore u obliku jamstava. U pojedinim zaključenim ugovorima o izdavanju državnih jamstava nema odredaba u vezi s plaćanjem provizije. S obzirom na to da iznos provizije i rok plaćanja nisu ugovoreni, tražitelji državnih jamstava uglavnom nisu uplaćivali u državni proračun naknade na ime provizije za dobivena državna jamstva. Postupajući po prijedlogu Državnoga ureda za reviziju, Ministarstvo financija je koncem listopada 2017. donijelo odluku kojom je utvrdilo visinu provizije za dana državna jamstva. Između ostalog, određeno je da se za izdana državna jamstva kojima se osiguravaju financijski krediti, provizija plaća u visini 0,5 % godišnje od iznosa za koji se daje jamstvo. Ako su tražitelji izvanproračunski korisnici državnog proračuna provizija se plaća u visini 0,1 % godišnje od iznosa za koji se daje jamstvo, a ako su tražitelji jamstva poduzetnici koji imaju zakonski monopol, provizija se ne plaća jer državno jamstvo ne predstavlja državnu potporu.

Iako je Ministarstvo financija odluku kojom se utvrđuje visina provizije za dana državna jamstva donijelo koncem 2017., u pojedine ugovore o izdavanju državnih jamstava ugradilo je odredbe o visini provizije i prije donošenja navedene odluke. Tako je u srpnju 2017. s izvanproračunskim korisnikom CERP-om zaključen ugovor o izdavanju jamstva, prema kojem je CERP obavezan uplatiti proviziju u državni proračun u visini 0,1 % godišnje od iznosa za koji se daje jamstvo. U listopadu 2017. s društvom Uljanik d.d., Pula za dano jamstvo je ugovorena provizija u visini 0,5 % godišnje od iznosa za koji se daje jamstvo. S Kliničkim bolničkim centrom Rijeka, početkom listopada 2017. je zaključen ugovor o izdavanju jamstva kojim je provizija ugovorena u visini 0,1 % godišnje od iznosa za koji se daje jamstvo. Navedenim ugovorima, rok za plaćanje provizije nije ugovoren. Ugovorenu proviziju je platio CERP te dijelom društvo Uljanik d.d., Pula, dok Klinički bolnički centar Rijeka, do vremena obavljanja revizije (svibanj 2018.), proviziju nije platio.

Državni ured za reviziju predlaže u ugovorima o izdavanju državnih jamstava, uz visinu provizije navesti i kategoriju tražitelja državnog jamstva u koju je raspoređen prema donesenoj odluci o visini provizije te ugovoriti rok za plaćanje provizije za dano jamstvo u državni proračun.

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

7. Proračunska zaliha

7.1. Korištenje sredstava proračunske zalihe propisano je odredbama Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu.

Odredbama članka 56. Zakona o proračunu je propisano da se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva, jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti. Sredstva proračunske zalihe se koriste za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i ostalih nepredvidivih nesreća te za druge nepredviđene rashode tijekom godine. Odredbama članka 13. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, propisano je da je korisnik sredstava proračunske zalihe dužan Ministarstvu financija dostaviti izvještaj o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku dodijeljenih sredstava proračunske zalihe te da je neutrošena sredstva dužan vratiti u Proračun.

Državnim proračunom za 2017., sredstva proračunske zalihe planirana su u iznosu 170.000.000,00 kn, a rashodi iz proračunske zalihe su financirani u iznosu 38.239.266,00 kn, što je za 131.760.734,00 kn ili 77,5 % manje od plana. U odnosu na prethodnu godinu kad su iz proračunske zalihe financirani rashodi u iznosu 212.126.425,00 kn, utrošeno je 173.887.159,00 kn ili 82,0 % manje. Isplaćena sredstva iz proračunske zalihe u 2017., odnose se na sudske presude, nagodbe, rente i ovrhe u iznosu 23.150.531,00 kn i na sredstva dodijeljena na temelju rješenja Vlade RH u iznosu 15.088.735,00 kn. U okviru sredstava isplaćenih na temelju rješenja Vlade RH, u lipnju je Županijskom državnom odvjetništvu u Zagrebu isplaćeno 5.000.000,00 kn, a u prosincu Caritasu Zagrebačke nadbiskupije 1.700.000,00 kn. Sredstva Županijskom državnom odvjetništvu u Zagrebu su namijenjena za financiranje radnji u cilju utvrđivanja činjeničnog stanja vezano uz moguće nezakonitosti u koncernu Agrokor d.d., Zagreb, a Caritasu Zagrebačke nadbiskupije za financiranje završetka izgradnje doma za mlade bez odgovarajuće roditeljske skrbi. Korisnici su tijekom 2017. tek djelomično utrošili primljena sredstava. Prema izvješću o namjenski utrošenim sredstvima, Županijsko državno odvjetništvo u Zagrebu je od primljenih 5.000.000,00 kn tijekom 2017. utrošio 543.824,00 kn ili 10,9 %, a druga sredstva u iznosu 4.456.176,00 kn planira utrošiti tijekom 2018.

Caritas Zagrebačke nadbiskupije je od primljenih 1.700.000,00 kn u 2017. utrošio 886.878,00 kn ili 52,2 %, a druga sredstva u iznosu 813.122,00 kn planira utrošiti po završetku radova u 2018. Prema navedenim podacima, iz proračunske zalihe su isplaćena sredstva korisnicima u vidu predujma, za podmirenje budućih rashoda.

Državni ured za reviziju predlaže odobrena sredstva iz proračunske zalihe isplaćivati korisnicima na temelju dokumentacije o izvršenim rashodima za čije financiranje su sredstva odobrena, a ne u vidu predujma.

7.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s proračunskom zalihom.*

8. Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima

8.1. Nadzor nad naplatom i korištenjem proračunskih sredstava propisan je Zakonom o proračunu, Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru te posebnim zakonima i drugim propisima koji uređuju ovlasti pojedinih državnih tijela u vezi s nadzorom proračunskih sredstava (Porezne uprave, Carinske uprave i drugih tijela). Ostvarenje i trošenje vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika, prema godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna trebaju nadzirati nadležna ministarstva.

- Proračunski nadzor

Odredbama članaka 116. do 119. Zakona o proračunu, propisani su obuhvat i način obavljanja proračunskog nadzora, a detaljnije odredbe u vezi s proračunskim nadzorom, propisane su odredbama Pravilnika o proračunskom nadzoru. Prema odredbama Zakona o proračunu, proračunski nadzor je inspekcijski nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava, pravodobnosti i potpunosti naplate prihoda i primitaka iz nadležnosti proračunskih korisnika i tijela lokalnih jedinica te inspekcijski nadzor pridržavanja i primjene zakona i drugih propisa koji imaju utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima, primicima, rashodima, izdacima, povratima, imovini ili obvezama. Proračunski nadzor se obavlja po predstavkama građana, zahtjevima središnjih tijela državne uprave, lokalnih jedinica i drugih pravnih osoba, iz kojih proizlazi sumnja na nepravilnosti ili prijevaru te po nalogu ministra financija.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 54/17), obavljanje proračunskog nadzora je organizirano u Sektoru za financijski i proračunski nadzor (dalje u tekstu: Sektor). U nadležnosti Sektora je obavljanje proračunskog nadzora kod velikog broja subjekata - oko 3 600 proračunskih i izvanproračunskih korisnika, oko 140 000 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države i lokalnih jedinica te u privatnom vlasništvu ako su primili sredstva državnog proračuna i oko 60 000 udruga, zaklada, fundacija, komora, sindikata i drugih neprofitnih organizacija koji su primili proračunska sredstva. Prema podacima Sektora, tijekom 2017. je riješeno 370 predmeta od kojih se 271 odnosi na obavljene nadzore, a 99 na riješene predstavke, podneske, upite, mišljenja i drugo. Sektor je koncem 2017. imao 459 neriješenih predmeta, a rješavanje pojedinih je u tijeku. Koncem 2017. u Sektoru je bilo 32 zaposlenika, a Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, predviđen je 51 zaposlenik.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Sektor za financijski i proračunski nadzor treba kadrovski ojačati novim zapošljavanjem, s obzirom na to da proračunskom nadzoru podliježe velik broj subjekata, da je koncem 2017. ostao velik broj neriješenih predmeta te da je broj zaposlenika Sektora značajno manji od broja predviđenog Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija.

Prema odredbama članka 59. stavka 2. Zakona o proračunu, ako se proračunskim nadzorom utvrdi da su sredstva korištena suprotno zakonu ili proračunu, inspektor proračunskog nadzora donosi rješenje o povratu sredstava u proračun. U navedenim slučajevima, određena sredstva subjekt nadzora uplati u državni proračun u tijeku obavljanja nadzora, dio sredstava uplati na temelju rješenja o povratu, za dio sredstava se dostavljaju rješenja Poreznoj upravi kao osnova za prisilnu naplatu, dok u pojedinim slučajevima nisu stvorene pretpostavke za povrat sredstava. Pretpostavke za povrat sredstava nisu stvorene kad se radi o subjektima koji su u poteškoćama, u postupcima predstečajne ili stečajne nagodbe, u blokadi i slično. U slučajevima kad nisu stvorene pretpostavke za povrat sredstava u državni proračun, u okviru nadzora utvrđuju se radnje s obilježjem prekršaja ili kaznenog djela i podnosi se optužni prijedlog zbog prekršaja mjerodavnom područnom uredu Porezne uprave ili se zapisnik dostavlja na postupanje mjerodavnom državnim odvjetništvu.

S obzirom na to da je nadzorom utvrđeno da su određena proračunska sredstva korištena suprotno zakonu ili proračunu te da za dio tih sredstava nema mogućnosti povrata u državni proračun, proizlazi da sustavi unutarnjih kontrola namjenskog korištenja sredstava, koje su uspostavila ministarstva i druga državna tijela u vrijeme prije isplate sredstava iz državnog proračuna, nisu dovoljno učinkoviti.

Novim Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru iz 2015., propisano je da u roku od šest mjeseci od njegovog donošenja treba donijeti određene provedbene propise, a do njihovog donošenja na snazi ostaju oni provedbeni propisi doneseni na temelju Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), ako nisu u suprotnosti s Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru. Odredbom članka 43. navedenog Zakona, propisano je donošenje pravilnika koji propisuje kriterije za imenovanje osoba za nepravilnosti, obveze i način postupanja osobe za nepravilnosti te način i rokove izvještavanja o nepravilnostima. S obzirom na to da navedeni pravilnik nije donesen, iako je od isteka roka za njegovo donošenje prošlo više od dvije godine, i dalje je na snazi Naputak o otkrivanju, postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 70/12) (dalje u tekstu: Naputak). Naputak uređuje uvjete i načine postupanja i izvještavanja o nepravilnostima u upravljanju sredstvima državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica. Prema odredbama članka 15. Naputka, nadležna ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te lokalne jedinice, dužne su dostavljati godišnje i polugodišnje izvješće o nepravilnostima ustrojstvenoj jedinici Ministarstva financija zaduženoj za proračunski nadzor. Obvezu podnošenja izvješća za 2016. i 2017. imala su 624 subjekta. Godišnje izvješće za 2016. dostavilo je 456 obveznika, a polugodišnje izvješće za 2017., dostavilo je 499 obveznika. Za nedostavljanje izvješća o nepravilnostima, Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru nisu propisane prekršajne odredbe. S obzirom na to da se proračunski nadzor dijelom obavlja i na temelju izvješća o nepravilnostima, svi obveznici trebaju navedena izvješća dostavljati ustrojstvenoj jedinici Ministarstva financija zaduženoj za proračunski nadzor.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu financija donijeti pravilnik koji propisuje kriterije za imenovanje osoba za nepravilnosti, obveze i način postupanja osobe za nepravilnosti te način i rokove izvještavanja o nepravilnostima, čije donošenje propisuje Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

Državni ured za reviziju predlaže Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru propisati prekršajne odredbe za nedostavljanje izvješća o nepravilnostima ustrojstvenoj jedinici Ministarstva financija zaduženoj za proračunski nadzor.

- Nadzor nad preuzimanjem obveza

Preuzimanje obveza na teret državnog proračuna propisano je odredbama članka 44. Zakona o proračunu, prema kojima proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene financijskim planom, ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti. Prema odredbama članka 6. navedenog Zakona, u proračunu se planiraju sredstva za pokriće preuzetih obveza iz prethodne godine kao i sredstva za plaćanje obveza nastalih u tekućoj godini.

Za nepridržavanje odredaba članka 44. Zakona o proračunu, propisane su novčane kazne za pravnu i odgovornu osobu. Prema odredbama Zakona o proračunu, financijskim planom za određenu godinu, planira se plaćanje svih obveza koje u toj godini dospijevaju. Ukoliko se proračunski korisnici pridržavaju navedenih odredaba, koncem godine ne bi trebali imati iskazane dospjele obveze, nego samo nedospjele. S obzirom na to da proračunski korisnici u financijskim izvještajima koncem godine imaju iskazane dospjele obveze, proizlazi da su preuzimali obveze u većem iznosu od raspoloživih sredstava, ili ukoliko nisu utrošili planirana sredstva za određene namjene, a nisu podmirili dospjele obveze za te namjene, proizlazi da nisu vodili računa o pravodobnom podmirenju obveza.

Prema odredbama članka 44. Zakona o proračunu, proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama, neovisno o izvoru financiranja, uz suglasnost Vlade RH, a na prijedlog ministra financija. Iznimno, navedene obveze mogu preuzeti uz suglasnost ministra financija, do iznosa ukupne ugovorene obveze utvrđenog zakonom o izvršavanju državnog proračuna, a za 2017. je to do 10.000.000,00 kn. Ograničenje vezano uz preuzimanje obveza do visine utvrđene financijskim planom i obveza po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama, ne primjenjuje se na obveze preuzete na temelju projekata sufinanciranih sredstvima EU. Suglasnost nije potrebna za zaključivanje ugovora u vezi s rashodima koji su stalno dio redovnog poslovanja proračunskog korisnika, te su kao takvi predviđeni proračunom i projekcijama. U vezi s davanjem suglasnosti za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, Ministarstvo financija provodi određene kontrole koje se odnose na kontrole popratne dokumentacije koja opravdava zahtjev, ukupne vrijednosti nabave, raspoloživih sredstava, izvora financiranja i drugo. Kriteriji u vezi s davanjem suglasnosti za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, nisu propisani. Prema podacima koncem 2017., u 2018. dospijevaju obveze na temelju navedenih suglasnosti u iznosu 952.760.581,00 kn, a u 2019. u iznosu 728.660.459,00 kn. Na najduže razdoblje je dana suglasnost prema kojoj plaćanje obveza završava u 2040. Obveze koje prema danim suglasnostima dospijevaju za plaćanje u 2018. odnose se na izgradnju građevinskih objekata u iznosu 162.731.534,00 kn, nabavu brodova u iznosu 104.239.050,00 kn, usluge izrade obrazaca u iznosu 102.462.755,00 kn, sufinanciranje domaćeg linijskog zračnog prijevoza u iznosu 95.527.509,00 kn, operativni najam vozila u iznosu 82.890.466,00 kn te druge obveze ukupno u iznosu 404.909.267,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže propisati kriterije za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, u koje između ostalih treba uključiti namjene za koje se obveze mogu preuzeti, maksimalan godišnji iznos preuzetih obveza u odnosu na ukupne planirane rashode proračunskog korisnika, najduže razdoblje na koje se obveze mogu preuzeti te druge potrebne elemente.

- Nadzor vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika

Prema odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna, nadležna ministarstva su dužna nadzirati ostvarenje i trošenje vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka korisnika iz svoje nadležnosti.

Odredbama navedenih zakona, ministarstvima je, uz suglasnost Ministarstva financija, dana mogućnost donošenja pravilnika o mjerilima i načinu korištenja vlastitih prihoda te pravilnika o korištenja donacija za koje namjena nije utvrđena i korištenja participacija studenata u troškovima studija na akreditiranim studijskim programima. Do 2018. Ministarstvo financija je dalo suglasnost na dva takva pravilnika, Pravilnik o mjerilima i načinu korištenja vlastitih prihoda kaznenih tijela (Narodne novine 114/15) koji je donijelo Ministarstvo pravosuđa i Pravilnik o mjerilima i načinu korištenja donacija i vlastitih prihoda nacionalnih parkova i parkova prirode (Narodne novine 65/17), koji je donijelo Ministarstvo zaštite okoliša i energetike. Za ostvarenje vlastitih i namjenskih prihoda proračunskih korisnika uglavnom se koriste sredstva državnog proračuna i rad zaposlenika čije se plaće financiraju iz državnog proračuna, a o načinu korištenja sredstava odluku uglavnom donose proračunski korisnici.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi mjerodavna ministarstva trebala više koristiti mogućnost donošenja pravilnika o korištenju vlastitih i drugih prihoda proračunskih korisnika iz svoga djelokruga kojima nije utvrđena namjena, te bi trebala ojačati nadzor nad ostvarenjem i trošenjem vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika iz svoga djelokruga.

Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, pojedini proračunski korisnici su izuzeti od obveze uplate vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka na račun državnog proračuna, a njihovo se ostvarenje i trošenje iskazuje mjesečno u sustavu državne riznice putem evidencijskih naloga. Prema podacima Ministarstva financija, osam ministarstava ima u okviru svog razdjela proračunske korisnike na koje se odnosi navedeno izuzeće. Od pojedinih navedenih ministarstava, Ministarstvo financija je u 2017. tražilo dokumentaciju o načinu praćenja korištenja namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda koje ostvaruju proračunski korisnici, izuzeti od uplate tih prihoda i primitaka u državni proračun. Prema primljenoj dokumentaciji, praćenje ostvarenja i trošenje namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda korisnika je neujednačeno, a pojedini podaci o visini ostvarenih i utrošenih sredstava nisu cjeloviti. S obzirom na to da se na temelju dokumentacije o praćenju ostvarenja i korištenja vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika, izuzetih od uplate u državni proračun, evidentiraju podaci o izvršenju državnog proračuna, ti podaci utječu na cjelovitost i pravilnost iskazanih podataka izvještajima o izvršenju državnog proračuna.

Radi ostvarenja navedenog cilja, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija propisima ujednačiti nadzorne aktivnosti nositelja razdjela u vezi s ostvarivanjem i korištenjem prihoda i primitaka proračunskih korisnika uplaćenih na račune proračunskih korisnika kao i uplaćenih na račun državnog proračuna.

- 8.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi sa sustavom nadzora nad proračunskim sredstvima. Za rješenja kojima se utvrđuje da proračunska sredstva za koje je posebnim propisom utvrđena obveza uplate u državni proračun nisu uplaćena u državni proračun, ili su uplaćena u manjem iznosu od propisanog, navodi da se uglavnom odnose na lokalne jedinice i njihove proračunske korisnike te trgovačko društvo u većinskom vlasništvu države. Nadalje, obrazlaže da u većini obavljenih proračunskih nadzora nisu ispunjene činjenično pravne pretpostavke za donošenje rješenja o povratu, odnosno uplati sredstava u državni proračun.*

Ministarstvo financija navodi da će razmotriti preporuke koje se odnose na propisivanje kriterija za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama te propisivanje nadzornih aktivnosti nositelja razdjela u vezi s ostvarivanjem i korištenjem prihoda i primitaka proračunskih korisnika iz njihove nadležnosti. Za određivanje namjena za koje se mogu preuzeti obveze koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, obrazlaže da je nemoguće predvidjeti sve slučajeve koji bi zahtijevali traženje suglasnosti te je mišljenja da bi bilo primjereno odrediti one namjene za koje se to u dugogodišnjoj praksi pokazalo potrebnim.

Provedba naloga i preporuka

1.1. Revizijom za 2017. je provjereno je li subjekt revizije postupio prema nalogima i preporukama danim u prošlim revizijama, u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka. U Planu provedbe naloga i preporuka Ministarstvo financija za veći dio naloga i preporuka nije navelo rokove za provedbu.

U tablici u nastavku, navode se provedeni, neprovedeni, djelomično provedeni nalozi i preporuke te nalozi i preporuke koji su u postupku provedbe. Također, navode se preporuke čija provedba zbog opravdanih razloga, nije primjenjiva.

Tablica broj 6

Provedba naloga i preporuka iz prošlih revizija

Redni broj	Naziv područja/ potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
1.	Planiranje i izvršavanje državnog proračuna	2013. 2014. 2015. 2016.	Naloženo je donijeti uredbu o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu.	-	u postupku provedbe
2.		2013. 2014. 2015. 2016.	Predloženo je u okviru Smjernica za provedbu procesa upravljanja rizicima, propisati način praćenja i izvještavanja o rizicima.	-	provedeno
3.		2013. 2014. 2015. 2016.	Predloženo je donijeti srednjoročni strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravcima razvoja sustava državne riznice te mjerama za uspostavu učinkovitog upravljanja javnim financijama.	-	u postupku provedbe
4.		2013. 2014. 2015. 2016.	Predloženo je sektorski obuhvat jedinica opće države prema nacionalnoj metodologiji, uskladiti sa sektorskim obuhvatom prema metodologiji ESA 2010.	-	u postupku provedbe
5.		2013. 2014. 2015. 2016.	Naloženo je donijeti uredbu o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija te pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu.	-	u postupku provedbe
6.		2016.	Naloženo je uz objavu državnog proračuna i projekcija, objavljivati i informacije o učinku poreznih rashoda na prihode, o potencijalnim obvezama kao i o ulaganju u dionice i udjele u glavnici kreditnih i ostalih financijskih institucija te trgovačkih društava s važnim učinkom na proračun, koje su propisane odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti.	-	u postupku provedbe
7.		2016.	Predloženo je državni proračun upotpuniti sadržajem u cilju jednostavnijeg pronalaženja traženih podataka.	-	provedeno

Redni broj	Naziv područja/ potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status	
	1	2	3	4	5	
8.	Planiranje i izvršavanje državnog proračuna	2016.	Predloženo je propisati da Račun prihoda i rashoda proračuna u okviru Općeg dijela proračuna, osim podataka o prihodima i rashodima prema ekonomskoj klasifikaciji, sadrži i podatke o izvorima financiranja ukupnih rashoda.	-	provedeno	
9.		2016.	Predloženo je poduzeti aktivnosti u cilju usklađivanja postojeće, odnosno primijenjene organizacijske klasifikacije državnog proračuna i organizacijske klasifikacije koja je propisana Zakonom o proračunu.	-	nije provedeno	
10.		2016.	Naloženo je uskladiti odredbe Zakona o proračunu i Pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, u dijelu koji određuje pravne osobe koje su izvanproračunski korisnici.	-	nije provedeno	
11.		2016.	Naloženo je uskladiti Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava, s izmijenjenim propisima o proračunskom računovodstvu te drugim okolnostima nastalim nakon njegova donošenja.	-	provedeno	
12.		2016.	Naloženo je sastaviti uputu propisanu Pravilnikom o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava, koja će detaljno urediti načine i uvjete izvršavanja državnog proračuna u skladu s potrebama i odvijanjem procesa integracije informacijskih sustava proračunskih korisnika za upravljanje financijama sa sustavom državne riznice.	2018.	provedeno	
13.		2016.	Predloženo je propisati da su proračunski korisnici obvezni Ministarstvu financija podnositi godišnje izvještaje o nezakonito ili neopravdano isplaćenim sredstvima iz državnog proračuna.	-	provedeno	
14.		Računovodstveni okvir i izvještavanje	2013. 2014. 2015. 2016.	Predloženo je poduzeti aktivnosti u cilju metodološkog ujednačavanja računovodstvenih osnova proračunskih i izvanproračunskih korisnika čiji podaci ulaze u izračun deficita opće države, s obzirom na to da se u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna, manjak (deficit) opće države iskazuje na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih sustava.	-	u postupku provedbe
15.			2015. 2016.	Naloženo je uskladiti potraživanja i obveze između Ministarstva financija i CERP-a, te usklađeni iznos evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna.	-	provedeno

Redni broj	Naziv područja/ potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
16.		2015. 2016.	Naloženo je za slučajeve kad se pri naplati prihoda državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima, naplaćuju i prihodi drugih pravnih osoba, donijeti pisane procedure kojima će se odrediti način i rokovi za podmirenje obveza prema drugim pravnim osobama na ime naplaćenih prihoda te odrediti državna tijela zadužena za obavljanje navedenih poslova.	-	djelomično provedeno
17.		2015. 2016.	Naloženo je Bilješke uz financijske izvještaje državnog proračuna sastavljati u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu te navoditi razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja u iskazivanju prihoda i rashoda, te podatke o rokovima dospjeća kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova.	2018.	djelomično provedeno
18.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2015. 2016.	Predloženo je propisati da godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna obuhvaća i podatke o nepodmirenim dospjelim obvezama proračunskih korisnika, o potencijalnim obvezama po osnovi pokrenutih sudskih postupaka te o nenaplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna. Predloženo je propisati da se sadržaj podataka o deficitu opće države u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna dopuni opisom metodologije prema kojoj je deficit izračunan i informacijama o razlici u načinu izračuna deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji i prema pravilima metodologije EU (ESA 2010).	-	provedeno
19.		2016.	Predloženo je preispitati odredbe članka 52. stavka 5. i članka 71. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, koje propisuju načine evidentiranja prijenosa sredstava proračunskim korisnicima za financiranje rashoda redovne djelatnosti i naplate prihoda proračunskih korisnika na račun proračuna.	-	provedeno
20.		2016.	Predloženo je u suradnji s Ministarstvom državne imovine, dopuniti Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske te jasno odrediti na koji način proračunski korisnici trebaju u poslovnim knjigama evidentirati državnu imovinu koju koriste.	-	provedeno
21.		2016.	Predloženo je preispitati odredbu članka 106. Zakona o proračunu koja propisuje da središnje tijelo državne uprave nadležno za upravljanje državnom imovinom, izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija popis državne imovine za potrebe izrade financijskih izvještaja.	-	u postupku provedbe
22.		2016.	Predloženo je propisima o proračunskom računovodstvu, propisati uvjete, kriterije i postupke za evidentiranje ispravka vrijednosti potraživanja.	-	provedeno
23.	2016.	Predloženo je provedbenim propisima urediti područje evidentiranja potraživanja za zajedničke prihode.	-	provedeno	

Redni broj	Naziv područja/ potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
24.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2016.	Predloženo je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati obvezu vođenja pomoćnih analitičkih evidencija o obvezama preuzetima na temelju zaključenih višegodišnjih ugovora.	-	provedeno
25.		2016.	Predloženo je poduzeti odgovarajuće aktivnosti zbog neobjavljivanja financijskih izvještaja na propisani način i u propisanim rokovima.	-	provedeno
26.		2016.	Naloženo je tečajne razlike nastale iz transakcija u vezi s javnim dugom, evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	2018.	u postupku provedbe
27.		2016.	Naloženo je u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirati obveze za sredstva primljena s privremenog računa REGOS-a.	-	provedeno
28.		2016.	Predloženo je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati način evidentiranja poslovnih događaja vezanih uz zaduživanje putem izdavanja obveznica i trezorskih zapisa.	-	nije provedeno
29.		2016.	Naloženo je rashode za prijenose sredstava proračunskim korisnicima za financiranje redovne djelatnosti, evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna prema novčanom načelu, u skladu s propisima.	-	nije primjenjivo
30.		2016.	Naloženo je u odluke i upute o popisu imovine i obveza za proračunsku glavu 02506 Ostali izdaci države, uključiti popis cjelokupne imovine i obveza te obavljati cjeloviti popis.	-	djelomično provedeno
31.		2016.	Predloženo je u odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, uključiti Uputu o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, radi javne dostupnosti metodologije na temelju koje se sastavljaju izvještaji o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.	-	provedeno
32.		2016.	Predloženo je propisati da izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sadrži i podatke o iznosima duga raspoređene prema dospijeću otplate u narednim godinama, kako bi navedena objava podataka pridonijela transparentnosti podataka o javnom dugu.	-	provedeno

Redni broj	Naziv područja/ potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
33.	Prihodi	2014. 2015. 2016.	Predloženo je što veći broj davatelja koncesija uključiti u izravni unos podataka u Registar koncesija te uskladiti evidencije o prihodima od koncesija u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Registru koncesija.	-	djelomično provedeno
34.		2016.	Predloženo je analizirati prihode proračunskih korisnika klasificirane u izvor financiranja Ostali prihodi za posebne namjene i utvrditi koji prihodi ne udovoljavaju kriterijima za klasificiranje u navedeni izvor financiranja.	2017.	provedeno
35.		2016.	Predloženo je, u skladu s rezultatima analize prihoda iz izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene, dopuniti Pravilnik o proračunskim klasifikacijama i preciznije propisati uvjete prema kojima proračunski korisnici trebaju pravilno klasificirati prihode u odgovarajuće izvore financiranja.	-	provedeno
36.		2016.	Naloženo je pri evidentiranju prihoda u okviru Središnje državne riznice, prihodima dodijeliti odgovarajući pravilan izvor financiranja.	-	provedeno
37.	Rashodi	2015. 2016.	Predloženo je preispitati odredbe Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda koje propisuju postupke odobravanja pomoći iz državnog proračuna, jer zbog dužine trajanja redovitog postupka odobravanja pomoći, odluke o dodjeli pomoći donosi Vlada RH, a ne Hrvatski sabor kako je propisano.	2018.	nije provedeno
38.	Račun financiranja	2013. 2014. 2015. 2016.	Naloženo je poduzeti aktivnosti u vezi s kadrovskom popunjenosti Sektora za upravljanje javnim dugom.	-	u postupku provedbe
39.		2015. 2016.	Predloženo je propisati uvjete za preuzimanje obveza po kreditima trgovačkih društava te propisima regulirati preuzimanje obveza za kredite u smislu propisanih ograničenja za zaduživanje.	-	provedeno
40.		2016.	Predloženo je donošenje internih procedura u kojima trebaju biti navedene aktivnosti koje treba provesti Ministarstvo financija prije donošenja odluke o odabiru financijske institucije s kojom će se zaključiti ugovor o kreditu, u cilju postizanja najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika i povećanja transparentnosti zaduživanja, što su ciljevi zaduživanja i upravljanja dugom navedeni u Strategiji upravljanja javnim dugom.	-	provedeno
41.		2016.	Predloženo je preispitati visinu kamatne stope prema kojoj Ministarstvo financija plaća kamate za sredstva primljena na temelju Sporazuma o upravljanju privremenim računom REGOS-a.	-	provedeno

Redni broj	Naziv područja/ potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
42.	Državna jamstva	2014. 2015. 2016.	Naloženo je državna jamstva odobravati na temelju potpune dokumentacije, u skladu s odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna i drugih propisa u vezi s jamstvima. Naloženo je utvrditi kriterije za izračun provizije za dana državna jamstva i iznos provizije uključiti u odredbe ugovora o izdavanju državnih jamstava.	-	provedeno
43.	Proračunska zaliha	2013. 2014. 2015. 2016.	Naloženo je sredstva proračunske zalihe koristiti u skladu s odredbama Zakona o proračunu, za financiranje rashoda koje nije bilo moguće predvidjeti i onih za koje nisu planirana dostatna sredstva.	-	provedeno

Statusi naloga i preporuka koji su u postupku provedbe ili djelomično provedeni te koji više nisu primjenjivi, opisani su u nastavku:

- U vezi s nalogom koji se odnosi na poduzimanje aktivnosti za donošenje Uredbe o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata propisane Zakonom o proračunu, pripremljen je projekt Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata, koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: Projekt). U okviru Projekta, jedna od predviđenih aktivnosti je i izrada spomenute Uredbe. Projekt je odobrilo Ministarstvo rada i mirovinskog sustava u ožujku 2017. Očekivani početak Projekta je srpanj 2018., a trajanje 18 mjeseci.
- Postupajući po prijedlogu da Ministarstvo financija donese srednjoročni strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravcima razvoja sustava državne riznice te mjerama za uspostavu učinkovitog upravljanja javnim financijama, ministar financija je početkom ožujka 2016. imenovao radnu skupinu za izradu prijedloga Strategije unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice za razdoblje 2016.-2020. (dalje u tekstu: Strategija). Radna skupina je usuglasila okvirni sadržaj Strategije, a ustrojstvene jedinice su izradile dijelove Strategije iz svog djelokruga. Daljnje aktivnosti se trebaju nastaviti nakon izmjena Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, koje će utjecati na pojedine dijelove Strategije, a planirano je promijeniti i vremenski obuhvat Strategije. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija je izmijenjena u ožujku 2018.
- Prema prijedlogu da se sektorski obuhvat jedinica opće države prema nacionalnoj metodologiji uskladi sa sektorskim obuhvatom prema metodologiji ESA 2010, Zakonom o proračunu je proširena definicija izvanproračunskih korisnika, ali u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika nisu upisani novi izvanproračunski korisnici državnog proračuna. S obzirom na to da podaci o deficitu opće države iskazani u okviru godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sadrže podatke onih subjekata koji su upisani u navedeni Registar, u podatke o deficitu opće države nisu uključeni podaci drugih subjekata koji nisu upisani u navedeni Registar, a prema Zakonu o proračunu ulaze u sektor opće države.

- Ministarstvo financija priprema prijedlog novog Zakona o proračunu, prema kojem više ne bi trebalo biti propisano donošenje Uredbe o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija i Pravilnika o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa, čije donošenje je naloženo na temelju važećeg Zakona o proračunu.
- U vezi s nalogom da se uz objavu državnog proračuna i projekcija, objavljuju i informacije propisane Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, izrađen je prijedlog novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti, koji je u proceduri izrade i donošenja, a prema kojem nije predviđeno propisivanje obveze objave određenih informacija u vezi s državnim proračunom.
- Radi postupanja prema prijedlogu da se poduzmu aktivnosti u cilju metodološkog ujednačavanja računovodstvenih osnova proračunskih i izvanproračunskih korisnika čiji podaci ulaze u izračun deficita opće države, Ministarstvo financija priprema projekt Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja, koji planira financirati sredstvima EU. U okviru provedbe projekta angažirat će se stručnjaci, koji će izraditi vezne tablice u obliku tekstualnog dokumenta s referencama pojedinačnih transakcija i uputama za njihovo evidentiranje, čime će se povećati kvaliteta statističkog izvještavanja u skladu s metodologijom ESA 2010.
- U vezi s nalogom da se za slučajeve kad se pri naplati prihoda državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima, naplaćuju i prihodi drugih pravnih osoba, odrede rokovi za podmirenje nastalih obveza državnog proračuna prema tim pravnim osobama i državna tijela zadužena za obavljanje navedenih poslova, Ministarstvo financija se dogovorilo s Poreznom upravom da ona vodi računa o podmirenju tih obveza. Rokovi za podmirenje nastalih obveza državnog proračuna prema tim pravnim osobama, nisu određeni.
- Po nalogu koji se odnosi na sastavljanje cjelovitih Bilješki, u okviru financijskih izvještaja državnog proračuna, postupljeno je u dijelu u vezi s navođenjem razloga zbog kojih je došlo do većih odstupanja u iskazivanju prihoda i rashoda, a u dijelu u vezi s navođenjem rokova dospijea kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova nije postupljeno.
- Prema prijedlogu, preispitana je odredba članka 106. Zakona o proračunu, koja propisuje da središnje tijelo državne uprave nadležno za upravljanje državnom imovinom, za potrebe izrade financijskih izvještaja, izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija popis državne imovine. Ministarstvo financija priprema prijedlog novog Zakona o proračunu prema kojem će navedenu odredbu promijeniti na način da će izostaviti tekst „za potrebe izrade financijskih izvještaja“.
- Postupajući po nalogu da se tečajne razlike nastale iz transakcija u vezi s javnim dugom evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna u skladu s proračunskim propisima, u tijeku je traženje informatičkog rješenja za osmišljavanje programa koji će jednom mjesečno obračunavati tečajne razlike, odnosno razlike zbog primjene valutne klauzule, između tečaja na dan otplate i tečaja na dan povlačenja kredita, zajma ili vrijednosnog papira.

- U vezi s nalogom da se rashodi za prijenose sredstava proračunskim korisnicima za financiranje redovne djelatnosti, evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna prema novčanom načelu u skladu s propisima, Ministarstvo financija je u prosincu 2017. donijelo Pravilnik o Izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 3/18), kojim je propisano da se rashodi za redovnu djelatnost proračunskih korisnika u glavnoj knjizi proračuna evidentiraju po nastanku događaja na odgovarajućim računima rashoda, a iznimno prema novčanom načelu u okviru podskupine 367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti.
- Odlukom o popisu potraživanja i obveza za proračunsku glavu Ministarstva financija 02506 Ostali izdaci države, na dan 31. prosinca 2017., obuhvaćen je i popis potraživanja za prihode poslovanja te popis obveza za rashode poslovanja, što prijašnjih godina nije bilo obuhvaćeno. U okviru obavljenog popisa za navedenu proračunsku glavu, nisu popisane obveze za rashode poslovanja i kratkoročne kredite primljene od REGOS-a te pojedina potraživanja za prihode poslovanja i dane zajmove, pa obavljeni popis nije cjelovit.
- Po nalogu u vezi s koncesijama je dijelom postupljeno jer je Zakonom o koncesijama, koji je stupio na snagu u srpnju 2017. i Pravilnikom o Registru koncesija iz siječnja 2018., propisano da su davatelji koncesija obveznici unosa podataka u Registar koncesija te da su do konca siječnja 2018. dužni u potpunosti preuzeti unos podataka i njihovo ažuriranje. Podaci o prihodima od koncesija iz Glavne knjige državnog proračuna i Registra koncesija se i dalje razlikuju, te nisu usklađeni.
- U vezi s nalogom za kadrovsko popunjavanje Sektora za upravljanje javnim dugom, u 2017. su na temelju natječaja u navedeni Sektor primljena dva zaposlenika. U 2017. je donesena nova Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, prema kojoj je rad Sektora za upravljanje javnim dugom organiziran u okviru Uprave za upravljanje javnim dugom. Nakon rasporeda zaposlenika prema navedenoj Uredbi, početkom listopada 2017. u navedenoj Upravi je bilo popunjeno 14, a sistematizirano 51 radno mjesto. Koncem prosinca 2017. objavljen je natječaj za prijam još dva zaposlenika u navedenu upravu. Prema Zakonu o prestanku važenja Zakona o Fondu za naknadu oduzete imovine (Narodne novine 117/17), koji je donesen koncem 2017., Ministarstvo financija je 1. siječnja 2018. preuzelo poslove navedenog Fonda i 26 zaposlenika. U ožujku 2018. donesena je Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 26/18), prema kojoj je u okviru Uprave za upravljanje javnim dugom ustrojen Sektor za naknadu oduzete imovine, koji obavlja preuzete poslove od Fonda. Nakon izmjena Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva financija, preuzeti zaposlenici će biti raspoređeni na odgovarajuća radna mjesta.

1.2 *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s provedbom naloga i preporuka iz prošlih revizija. Navodi da redovito usklađuje podatke iz Registra koncesija i državne riznice te da je uočen veliki broj preknjiženja koja utječu na razlike u podacima. S obzirom na veliki broj pogrešnih uplata i zahtjeva za preknjiženje, zaključuje da davatelji koncesija trebaju voditi bolju i kvalitetniju evidenciju uplata naknada za koncesije za svoje koncesionare, što propisuju i odredbe novog Zakona o koncesijama, a to će znatno pridonijeti usklađenijim podacima iz Registra koncesija i državne riznice. Nadalje, Ministarstvo financija navodi da je izrađen prijedlog novog Zakona o prirodnim nepogodama, koji je u planu normativnih aktivnosti. Novim Zakonom o prirodnim nepogodama, unaprjeđuje se sustav dodjele pomoći za djelomičnu sanaciju šteta od prirodnih nepogoda, uređuju postupanja nadležnih tijela u slučaju nastanka štete, utvrđuju zadaci povjerenstava i drugo.*