

DRŽAVNI PRORAČUN REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2005.

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija Državnog proračuna Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Državni proračun) za 2005., o čemu je izraženo uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije provedeni su u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.
3. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Državnog proračuna za 2005. u svim značajnim aspektima iskazuju objektivan i istinit prikaz poslovanja tijekom godine i stanja na koncu godine. Sljedeći postupci utjecali su na poslovanje i pojedine stavke u financijskim izvještajima:
 - Glavna knjiga ne daje cjelovitu informaciju o ukupnom javnom dugu, imovini, obvezama i potraživanjima države. Podaci se vode u više organizacijskih jedinica, te ih treba objediniti.
 - Sastavljeni su propisani financijski izvještaji, osim Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaja o obvezama te konsolidiranih financijskih izvještaja središnje i opće države za 2005. Bilanca je sastavljena na temelju podataka Glavne knjige podržana informacijskom tehnologijom koja poslovne promjene evidentira isključivo prema načelu novčanog tijeka. To je razlog da su podaci na pojedinim računima koji trebaju odražavati stanja koncem godine, nepotpuni ili nisu iskazani. Stanje duga, bez potencijalnih obveza po jamstvima, prema evidencijama nadležne organizacijske jedinice za praćenje javnog duga, koncem 2005. iznosilo je 73.730.664.476,16 kn, a prema poslovnim knjigama, odnosno Bilanci 57.976.816.486,50 kn. U Glavnoj knjizi i Bilanci nisu iskazane obveze po mjenicama, a prema evidencijama nadležne uprave, koncem 2005. su iznosile 45.927.214,58 kn.
 - Nisu doneseni pojedini provedbeni propisi koji su propisani Zakonom o proračunu.
 - Cjelovita evidencija o društvima u državnom ili pretežito državnom vlasništvu, odnosno, evidencija o udjelima i dionicama za potrebe unosa u Glavni knjigu, nije uspostavljena.
 - Prema podacima nadležne uprave Ministarstva financija, tijekom 2005. povučena su sredstva od odobrenih darovnica međunarodnih financijskih institucija u iznosu 23.161.040,63 kn, a u Glavnoj knjizi sredstva su iskazana u iznosu manjem za 15.421.443,22 kn.
 - U računu financiranja i Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu evidentirani primici od zaduživanja po kreditima Ministarstva obrane i Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. Krediti se vode u poslovnim knjigama navedenih ministarstava.

Prema poslovnim knjigama Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, u 2005. su primici od povučenih sredstava kredita za razvoj hrvatskih sveučilišta iznosili 272.603.462,66 kn, a prema podacima Ministarstva obrane primici od povučenih sredstava po kreditu inozemne banke iznosili su 55.743.128,00 kn.

- Prema podacima nadležne uprave, u Ministarstvu financija tijekom 2005. povučena su sredstva 12 zajmova IBRD u ukupnom iznosu 224.671.570,55 kn (prema prosječnom godišnjem tečaju valuta). U računu financiranja evidentirani su primici u iznosu 197.958.910,52 kn. Primici od tri zajma su točno evidentirani, primici od pet zajmova nisu točno evidentirani, a primici od četiri zajma nisu evidentirani.
- Izdaci za dionice i udjele u glavnici inozemnih banaka i ostalih financijskih institucija u računu financiranja za 2005. evidentirani su u iznosu 2.699.297,73 kn. Prema podacima nadležne uprave Ministarstva financija, plaćanja su obavljena u iznosu većem za 18.489.545,53 kn i to gotovinskim uplatama i unovčenjem mjenica. U Glavnoj knjizi državnog proračuna nisu evidentirani udjeli države u glavnici inozemnih banaka i ostalih financijskih institucija.

II. OSNOVNI PODACI

PODACI IZ FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA ZA 2005.

u kn

opis	planirano	ostvareno izvršeno	% ostvarenja izvršenja
prihodi i primici	102.934.917.721,00	103.120.394.289,51	100,2
rashodi i izdaci	102.934.917.721,00	102.432.209.246,24	99,5
stanje 31. prosinca			
financijska imovina			5.213.768.747,00
obveze			58.036.454.661,00

Financijska imovina odnosi se na novac u banci i blagajni u iznosu 684.105.736,00 kn, dane zajmove 3.716.660.226,00 kn, vrijednosne papire 20.646.572,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 191.415.954,00 kn, rashode budućih razdoblja 259.415.722,00 kn i nedospjelu naplatu prihoda u iznosu 341.524.537,00 kn. Rashodi budućih razdoblja u iznosu 259.415.722,00 kn odnose se na negativne tečajne razlike. Nedospjela naplata prihoda u iznosu 341.524.537,00 kn odnosi se na prihode od dividende koji su priznati u 2005., a naplaćeni u 2006.

U iskazanim obvezama u iznosu 58.036.454.661,00 kn, na obveze za obveznice odnosi se 53.836.435.075,00 kn, za zajmove 4.140.381.411,00 kn, a na tekuće obveze 59.638.175,00 kn.

Podaci o iskazanim ukupnim potraživanjima i obvezama u financijskim izvještajima nisu cjeloviti, jer sadrže samo manji dio stvarnih potraživanja i obveza.

III. NALOZI I PREPORUKE

Osvrt na naloge revizije za 2004.

Državni ured za reviziju obavio je reviziju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2004., o čemu je sastavljeno Izvješće.

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

Revizijom za 2005. je utvrđeno u kojim slučajevima je postupljeno prema danim nalogima Državnog ureda za reviziju i u kojima nije postupljeno prema danim nalogima.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

1. Sastavljen je Izvještaj o promjenama u obujmu imovine i obveza. Izvještaj je nepotpun, s obzirom da u Glavnoj knjizi nisu uneseni svi potrebni podaci o imovini i obvezama.
2. Radi podmirenja obveze prema Hrvatskoj biskupskoj konferenciji za razdoblje 1999. do 2003. u iznosu 257.402.275,20 kn, u siječnju 2006. zaključen je Sporazum o načinu izvršavanja određenih financijskih obveza Republike Hrvatske prema Katoličkoj crkvi, kojim je određeno dogovorno rješavanje spomenute obveze u roku najviše jedne godine.
3. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima evidentirana su potraživanja od Republike Sudan preuzeta ranijih godina od društva Geotehnika d.d. u iznosu 191.415.954,00 kn (30.707.000,- USD).
4. Usklađeno je stanje po deviznim računima države kod Privredne banke Zagreb d.d. s izvodima banke. Reviziji je dostavljena službena zabilješka Deviznog inspektorata Ministarstva financija o provedenoj kontroli promjena na deviznim računima Ministarstva financija kod Raiffeisenbank d.d., Zagreb za razdoblje 1. siječnja 2000. do 31. siječnja 2003.
5. U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima evidentirana su sredstva na deviznom računu u inozemstvu.
6. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2005. godinu, određen je rok od 15 dana u kojemu Vlada Republike Hrvatske treba izvještavati Hrvatski sabor o preraspodjelama proračunskih sredstava.
7. Radi evidentiranja i praćenja javnog duga u Glavnoj knjizi, započele su radnje i aktivnosti na uspostavi programske podrške koja treba povezati sustav evidentiranja javnog duga u Sektoru za upravljanje javnim dugom sa SAP sustavom Državne riznice.
8. Kod prihoda od dividendi u izvještaju FINA-e navedeni su uplatitelji.

9. Poduzete su mjere za nadzor provođenja projekata koji se financiraju iz zajmova, u cilju pravodobnog povlačenja sredstava zajmova i otklanjanja mogućih zastoja koji se u složenim projektima povremeno javljaju.
10. Sastavljeni su višegodišnji pregledi aktivnih činidbenih jamstava.
11. Vežano za projekt sustava Državne riznice, u 2005. je uspostavljena evidencija o prisutnosti na radu SAP konzultanata, koji se prema ugovoru plaćaju po utvrđenoj dnevnoj naknadi.
12. Kao mjere osiguranja izvršenja obveza po izdanim jamstvima u 2004. društvu Elcon d.d., Zlatar Bistrica, zaključen je Sporazum o zasnivanju založnog prava na pokretninama društva u iznosu 16.655.534,21 kn, te ugovori o prijenosu 5 008 dionica društva u vrijednosti 1.001.600,00 kn i 69 698 dionica u vrijednosti 13.939.600,00 kn u korist Republike Hrvatske - Ministarstva financija, što je evidentirano u Središnjoj depozitarnoj agenciji d.d., Zagreb.
13. Kao mjera osiguranja izvršenja obveza po izdanim jamstvima u 2004. društvu Varteks d.d., Varaždin u vrijednosti 50.000.000,00 kn, 3.950.000 EUR i 2.750.000 EUR, potpisan je Sporazum radi osiguranja novčane tražbine zasnivanjem založnog prava na nematerijaliziranim trezorskim dionicama društva u korist Republike Hrvatske - Ministarstva financija.
14. Sastavljena je i objavljena Dopuna pregleda izdanih financijskih jamstava za 2004. Odnosi se na jamstvo za društvo Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb izdano u korist EBRD-a, za zajam u iznosu 45.000.000 EUR (331.286.715,00 kn) u okviru Projekta dovršetka autoceste na Koridoru X u Republici Hrvatskoj, te jamstvo za društvo Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb u korist IBRD-a, za zajam u iznosu 4.400.000 EUR (32.932.358,80 kn) u okviru Projekta energetske učinkovitosti.
15. Sastavljen je i objavljen Ispravak izdanih činidbenih jamstava za 2004., tako da je iznos izdanih jamstava povećan za 800.000,- USD (4.754.999,20 kn). Razlika se odnosi na brodogradilište Brodosplit d.o.o., Split, za koje je umjesto izdanog jamstva u iznosu 58.800.000,- USD (349.492.441,20 kn), navedeno jamstvo bilo iskazano u iznosu 58.000.000,- USD (344.737.442,00 kn), odnosno za 800.000,- USD (4.754.999,20 kn) manje.
16. Društvo Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb podmiruje obveze za kamate na temelju zaključenih ugovora s Ministarstvom financija o korištenju dijela sredstava od obveznica koje su izdane u 2003. i 2004.
17. Uz prijedlog državnog proračuna za 2006. s projekcijama za 2007. i 2008. koji je razmatrala Vlada Republike Hrvatske i Hrvatski sabor, u privitku je dostavljen i plan računa financiranja s potrebnom analitičkom razradom primitaka i izdataka po zajmovima i obveznicama, što je polazište za praćenje izvršenja spomenutih primitaka i izdataka u godišnjem obračunu proračuna, koji se također dostavlja Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskom saboru.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

1. Glavna knjiga i pomoćne knjige te financijski izvještaji ne daju cjelovitu informaciju o ukupnom javnom dugu, imovini, obvezama, potraživanjima i izvorima vlasništva. Vrijednosno su značajnija potraživanja Porezne uprave i Carinske uprave.
2. Nisu doneseni svi provedbeni propisi koji su kao obveza utvrđeni odredbama Zakona o proračunu.
3. Nije sastavljen konsolidirani financijski izvještaj opće države, što nije u skladu s odredbama Zakona o proračunu.
4. U Glavnoj knjizi i financijskim izvještajima nisu iskazane obveze po izdanim mjenicama.
5. Nije ustrojena jedinstvena evidencija o društvima u državnom ili pretežno državnom vlasništvu te o društvima u kojima država ima dionice, odnosno udjele. Spomenuta evidencija je potrebna radi unosa imovine u Glavnu knjigu proračuna, odnosno financijske izvještaje.
6. U računu financiranja, poslovnim knjigama i godišnjim financijskim izvještajima državnog proračuna nisu evidentirani pojedini primici i izdaci koji se odnose na zajmove Ministarstva obrane i Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa.
7. U računu prihoda i rashoda, kao i u posebnom dijelu proračuna nema potrebne analitike rashoda za kamate koje se odnose na zajmove i obveznice.

Ministarstvo financija je i nadalje u obvezi postupiti prema danim nalogima Državnog ureda za reviziju.

Revizija Državnog proračuna za 2005.

Računovodstveno poslovanje

- 1.1. Računovodstvo državnog proračuna određeno je Zakonom o proračunu i većim brojem provedbenih propisa. Sastavljeni su financijski izvještaji propisani Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, osim izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji i izvještaja o obvezama. Sastavljeni financijski izvještaji dostavljeni su Državnom uredu za reviziju 6. ožujka 2006.

Prema odredbi članka 7., stavka 1. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, financijski izvještaji državnog proračuna, izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za proračunsku godinu sastoje se od: Bilance, izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, izvještaja o novčanim tijekovima, izvještaja o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza i izvještaja o obvezama.

Nisu sastavljeni konsolidirani financijski izvještaji na razini središnje i opće države. Obveza sastavljanja financijskih izvještaja proračuna i proračunskih korisnika te konsolidacija na razini središnje i opće države propisana je odredbama Zakona o proračunu. Odredbom članka 122. Zakona o proračunu, financijski izvještaji proračuna i proračunskih korisnika su izvještaji o stanju i strukturi, te promjenama u vrijednosti i obujmu imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda, rashoda, primitaka i izdataka, odnosno novčanih tijekova. Odredbom članka 123. spomenutog Zakona, ministarstva (razdjeli) konsolidiraju financijske izvještaje proračunskih korisnika koji su prema organizacijskoj klasifikaciji proračuna u njihovu sastavu i svoj financijski izvještaj te ih iskazuju u konsolidiranom financijskom izvještaju koji dostavljaju Ministarstvu financija. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave konsolidiraju financijske izvještaje proračunskih korisnika za koje su nadležne i financijski izvještaj proračuna te ih iskazuju u konsolidiranom financijskom izvještaju koji dostavljaju Ministarstvu financija. Daljnji postupci konsolidacije propisani su odredbama članka 123. stavka 3., točke 1. 2. i 3. Zakona o proračunu i obavljaju se u Ministarstvu financija. Ministarstvo financija konsolidira financijske izvještaje ministarstava (razdjela) i financijske izvještaje izvanproračunskih korisnika te sastavlja financijski izvještaj proračuna države, konsolidirane financijske izvještaje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te sastavlja financijski izvještaj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Financijski izvještaj proračuna države i financijski izvještaj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave konsolidira te sastavlja konsolidirani financijski izvještaj proračuna Republike Hrvatske.

Preduvjet za učinkovito upravljanje i nadzor nad državnim financijama podrazumijeva primjenu obračunskog koncepta u financijskom izvještavanju. SAP informacijski sustav Državne riznice je transakcijski sustav koji ne omogućava praćenje rashoda prema obračunskom načelu kako je određeno propisima o vođenju proračunskog računovodstva. Sustav financijskog izvještavanja državnog proračuna (središnja država) oslonjen je većim dijelom na ručni unos podataka iz evidencija proračunskih korisnika i organizacijskih jedinica Ministarstva financija.

Područne riznice proračunskih korisnika nisu povezane sa SAP sustavom, zbog čega ne postoji mogućnost evidentiranja poslovnih događaja prema načelu nastanka. Radi toga su podaci na pojedinim računima koji trebaju odražavati financijske pokazatelje o stanjima koncem godine, nepotpuni ili nisu iskazani. Podaci o obvezama u Glavnoj knjizi državnog proračuna su nepotpuni, odnosno evidentirane su obveze za kratkoročne zajmove (tuzemni), izdane obveznice i druge tekuće obveze. Unos izlaznih računa u SAP sustav nije moguć, osim ručnim temeljnicama, zbog čega veći dio podataka o potraživanjima koja su vrijednosno značajna (potraživanja Porezne uprave i Carinske uprave) nisu evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Glavna knjiga i pomoćne knjige ne daju cjelovitu informaciju o ukupnom javnom dugu, imovini, obvezama i potraživanjima države te izvorima vlasništva, zbog čega su i podaci u financijskim izvještajima nepotpuni. Podaci se vode u više organizacijskih jedinica, te ih treba objediniti.

Prema podacima Sektora za upravljanje javnim dugom, ukupni javni dug koncem 2005., bez jamstava i potencijalnih obveza iznosio je 73.730.664.476,16 kn, a prema poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iznosio je 57.976.816.486,50 kn.

Prema bilanci za 2005. ukupna imovina evidentirana je u iznosu 5.213.768.747,00 kn, a odnosi se na financijsku imovinu i to: novčana sredstva u iznosu 684.105.736,00 kn, tuzemne zajmove 3.716.660.226,00 kn, vrijednosne papire 20.646.572,00 kn, potraživanja za prihode od imovine 191.415.954,00 kn, rashode budućih razdoblja 259.415.722,00 kn i nedospjelu naplatu prihoda u iznosu 341.524.537,00 kn.

Ukupne obveze iskazane su u iznosu 58.036.454.661,00 kn, a sastoje se od obveza za izdane vrijednosne papire u iznosu 53.836.435.075,00 kn, obveza po tuzemnim zajmovima u iznosu 4.140.381.411,00 kn, te drugih tekućih obveza u iznosu 59.638.175,00 kn.

Prema evidencijama Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose Ministarstva financija, obveze po mjenicama za članski kapital u grupaciji Svjetske banke (IBRD-u, Međunarodnom udruženju za razvoj – IDA i Agenciji za multilateralno garantiranje investicija - MIGA) te obveze po mjenicama za članski kapital u EBRD-u na dan 31. prosinca 2005. iznosile su 45.927.214,58 kn. U poslovnim knjigama i Bilanci državnog proračuna za 2005. nisu iskazane obveze po mjenicama.

Zakonom o proračunu (primjena od 1. srpnja 2003.) utvrđena je obveza donošenja više od 30 provedbenih propisa, od čega je za većinu nadležno Ministarstvo financija, odnosno ministar financija (pravilnici), dok je za određeni broj nadležna Vlada, odnosno Vladini uredi (uredbe i odluke). Revizijom za 2004., utvrđeno je da je Ministarstvo financija sastavilo plan izrade provedbenih propisa, odredilo timove koji će sudjelovati u izradi pojedinih propisa s rokovima izrade, pri čemu su definirani problemi, od kojih se najčešće navodi potreba donošenja novih propisa, jer su neka od postojećih zakonskih rješenja ograničavajući faktor za donošenje provedbenih propisa Zakona o proračunu.

Koncem siječnja 2006. Ministarstvo financija je Vladi Republike Hrvatske uputilo očitovanje na zahtjev Ustavnog suda Republike Hrvatske vezano za nedonošenje provedbenih propisa iz članka 147. Zakona o proračunu.

U svrhu pripreme zajedničkog prijedloga odgovora očitovalo se Ministarstvo pravosuđa, Ured za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske te Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, a Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka se nije očitovalo. Kao razlozi nedonošenja određenog broja provedbenih propisa navode se neusklađenost i neprovedivost određenih odredbi Zakona o proračunu, u prvom redu vezano za rokove izrade i donošenja obračuna proračuna za subjekte koji ulaze u konsolidirani proračun Republike Hrvatske, te su zbog navedenog, kako se navodi, nužne izmjene Zakona o proračunu. Izmjenama Zakona o proračunu pristupilo bi se po završetku pregovora s Europskom komisijom za poglavlje 33. Financijske i proračunske odredbe. Ministarstvo financija je obrazložilo razloge zbog kojih nisu doneseni pojedini pravilnici i uredbe. Za pojedine pravilnike navedeno je da su u fazi nacрта, odnosno u postupku izrade ili je izrađena konačna verzija, dok za pojedine nisu započeli postupci donošenja.

Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je, s obzirom na provedbene propise koje Ministarstvo financija nije donijelo u propisanim rokovima, potrebna kvalitetnija priprema prije donošenja zakona i propisa, što podrazumijeva ispitivanje postojećih normativnih rješenja u smislu dostatnosti, mogućeg nesuglasja s propisima koji su na snazi te realnu ocjenu o mogućnosti i pretpostavkama provedbe.

Državni ured za reviziju je naložio Glavnu knjigu i pomoćne knjige voditi na način koji daje cjelovitu informaciju o ukupnom javnom dugu, imovini, obvezama i potraživanjima države te izvorima vlasništva. Također je naložio financijske izvještaje za državni proračun sastavljati prema vrsti i broju, kako je propisano odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, a konsolidirane financijske izvještaje državnog proračuna i konsolidirane financijske izvještaje opće države u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- 1.2. *U vezi naloga da financijske izvještaje za državni proračun treba sastaviti prema vrsti i broju kako je propisano odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, te da u skladu s odredbama Zakona o proračunu treba sastaviti konsolidirane financijske izvještaje državnog proračuna i konsolidirane financijske izvještaje opće države, Ministarstvo financija navelo je da će spomenute izvještaje sastaviti do konca 2006. Obrazložilo je da se iz financijskih izvještaja dobivaju podaci o stvarnom poslovanju. Svaki proračunski korisnik predaje financijske izvještaje nadležnom ministarstvu koje ih konsolidira i predaje Ministarstvu financija – Odjelu za državno računovodstvo i financijsko izvještavanje. FINA prikuplja financijske izvještaje od korisnika središnjeg proračuna i lokalnih proračuna te ih unosi u bazu koju predaje Ministarstvu financija. Iz spomenute baze moguće je dobiti razne podatke i raditi analize koje se primjerice, odnose na potrošnju škola, vrtića i bolnica u određenom području i međusobno, poslovanje ministarstava i drugo. Također je moguće provesti konsolidaciju na razini središnje i opće države, ali za sada samo ručno, zbrajanjem i eliminacijom podataka iz financijskih izvještaja za pojedinu razinu. S obzirom da se radi o velikom broju izvještaja i podataka koji se konsolidiraju, upitna je kvaliteta konsolidiranog izvještaja koji bi se dobio na taj način, te je potrebno provesti automatizaciju procesa.***

Radi kratkih rokova za sastavljanje i predaju izvješća (koncem siječnja tekuće godine za prethodnu godinu) dolazi do čestih pogrešaka te izmjena i naknadnih predaja izvješća, što dodatno otežava konsolidaciju, za koju su također kratki rokovi (koncem veljače tekuće godine za prethodnu godinu). Izmjenama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, rokovi će se produžiti. Kontinuirano se radi na poboljšanju kvalitete financijskih izvještaja, te će se za 2005. sastaviti konsolidirani izvještaji, ali sa zakašnjenjem.

U vezi naloga da Glavnu knjigu i pomoćne knjige treba voditi na način koji daje cjelovitu informaciju o ukupnom javnom dugu, imovini, obvezama i potraživanjima države te izvorima vlasništva, Ministarstvo financija navelo je da će se to provesti do 2008., odnosno po okončanju Projekta za unapređenje sustava javnog duga - CARDS 2002. Glavnu knjigu proračuna informatički podržava SAP sustav koji je prvenstveno transakcijski sustav, u koji se podaci iz drugih računovodstvenih sustava proračunskih korisnika unose ručno na temelju zahtjeva za plaćanje, te nema podatke o obvezama i potraživanjima, nego samo o izvršenim transakcijama.

Evidencije o obvezama i potraživanjima koje su unesene u Glavnu knjigu putem SAP sustava isključivo se temelje na ručnim knjiženjima u središnjoj riznici, a podloga im je u analitičkim evidencijama koje su kod proračunskih korisnika i/ili pojedinih organizacijskih jedinica Ministarstva financija (Porezne uprave, Carinske uprave, Sektora za upravljanje javnim dugom te Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose). Korisnici nemaju izravni pristup pozicijama Glavne knjige državnog proračuna, nego samo svojim stavkama izvršenja u FM modulu. Bez automatskog povezivanja analitičkih evidencija proračunskih korisnika u jedinstvenu Glavnu knjigu nije moguće ručnim knjiženjima pratiti sve poslovne događaje i transakcije vezane uz bilančne pozicije svih subjekata države. Zbog toga Glavna knjiga državnog proračuna sadrži djelomične podatke te se tek izvještajno, konsolidacijom bilanci proračunskih korisnika i organizacijskih jedinica Ministarstva financija (Porezne uprave, za potraživanja za prihode od poreza, Carinske uprave, za potraživanje za prihode od carina, te Sektora za upravljanje javnim dugom i Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose, za potraživanja i obveze po zajmovima i drugim financijskim instrumentima) s bilancom državnog proračuna, mogu dobiti sveobuhvatni podaci o potraživanjima i obvezama državnog proračuna. Iz navedenog je vidljivo da problem obuhvata u Glavnoj knjizi zahtjeva sustavno rješavanje povezivanja računovodstvenih sustava proračunskih korisnika, a u vezi čega su poduzete određene aktivnosti: izrađena je Studija racionalizacije u 2005. koja analizira stanje informacijskih sustava proračunskih korisnika u odnosu na referalni model, odnosno minimum funkcionalnosti potrebnih na razini područnih riznica, objavljena su tri natječaja na temelju kojih su realizirani projekti izrade tehničke dokumentacije softvera i hardvera za povezivanje područnih riznica sa središnjom riznicom u jedinstveni informacijski sustav, nakon čega slijedi implementacija, za što je prijavljen PHARE projekt u okviru kojeg je planirana aktivnost izgradnje jedinstvenog računovodstveno-informacijskog sustava.

U vezi nepotpunog evidentiranja javnog duga u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, obrazloženo je da su evidencije o zajmovima i danim jamstvima obuhvaćene informacijskim FTI STAR sustavom, u skladu s ugovorima o zaduživanju i planovima otplata anuiteta. Spomenuti sustav nije računovodstveni sustav, a pokušaji njegova povezivanja s financijsko-informacijskim SAP sustavom Državne riznice nisu bili uspješni.

Problem se pokušao premostiti uspostavom ručnih evidencija o stanju javnog duga u Glavnoj knjizi Državne riznice, te je prvi puta sa stanjem koncem prosinca 2004. iskazan cjelokupni dug po obveznicama i kratkoročnim kreditima. Međutim, u skladu s nalazima provedene zajedničke Studije Svjetske banke i MMF-a o upravljanju javnim dugom, potrebno je raditi na minimiziranju poslovnih rizika povezanih s postojećim ručnim i poluručnim procesima. To je bio jedan od razloga zbog kojeg je početkom 2005. pokrenut CARDS projekt za unapređenje upravljanja javnim dugom. U okviru projekta kupljen je novi sustav za upravljanje javnim dugom (TREMA) koji je već instaliran, a trenutno se radi na prijenosu podataka iz FTI STAR sustava i uspostavi veze između TREMA sustava i financijsko-informacijskog sustava Državne riznice. U okviru novog sustava predviđen je zaseban računovodstveni modul koji će biti povezan s Glavnom knjigom Državne riznice što će osigurati cjelokupnost računovodstvenih evidencija javnog duga. Jedan od preduvjeta Europske komisije koji je bilo potrebno ispuniti prije implementacije novog sustava, s obzirom da se projekt financira iz sredstava Europske unije, je usklađivanje evidencije o zajmovima i danim jamstvima Ministarstva financija i Hrvatske narodne banke.

U vezi primjedbe da u poslovnim knjigama i Bilanci državnog proračuna za 2005. nisu iskazane obveze po mjenicama, navedeno je da je prema zahtjevu Državnog ureda za reviziju iz 2003. i 2004. u Upravi za europske integracije i međunarodne financijske odnose ustrojen Registar mjenica koji sadrži sve mjenice koje je izdalo Ministarstvo financija u vezi s članstvom u međunarodnim financijskim institucijama te pregled podmirenih i sadašnjih obveza po spomenutim mjenicama. Uspostavom sustava TREMA i njegovim povezivanjem s Glavnom knjigom Državne riznice bit će uneseni podaci o spomenutim mjenicama, što će doprinijeti cjelovitosti računovodstvene evidencije financijske imovine i obveza.

Na primjedbu da nije doneseno više provedbenih propisa na temelju Zakona o proračunu, Ministarstvo financija obrazložilo je da je pokrenut postupak izmjena i dopuna spomenutog Zakona, pri čemu će se razmotriti sve odredbe Zakona o proračunu kojima je propisana izrada i donošenje nedostajućih propisa iz nadležnosti Ministarstva financija, te utvrditi potreba njihova donošenja.

Planiranje

- 2.1. Računskim planom proračuna utvrđene su brojčane oznake i nazivi pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni planirati i knjigovodstveno pratiti izvršenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka. Prihodi i primici državnog proračuna prema ekonomskoj klasifikaciji planiraju se i prate na razini odjeljka. U državnom proračunu za 2005., jednako kao i ranijih godina, te u izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, u planu nisu iskazani pojedini prihodi na razini odjeljka, iako se tijekom godine ostvaruju i evidentiraju. Prihodi od poreza i naknada od igara na sreću i zabavnih igara ostvareni su u iznosu 319.562.616,90 kn, a od ostalih poreza na robu i usluge u iznosu 425.829.199,86 kn. Spomenuti prihodi nisu zasebno planirani, a obrazloženo je da su planom za 2005. obuhvaćeni u ukupno planiranom porezu na promet u iznosu 911.900.361,00 kn. S obzirom da se ostvarenje prihoda od poreza i naknada od igara na sreću i ostalih poreza na robu i usluge evidentiraju i prate pojedinačno, a planiraju se u okviru poreza na promet, usporedbe ostvarenih s planiranim pokazateljima nisu realne.

Državni ured za reviziju naložio je državnim proračunom planirati sve prihode koji se iskazuju u financijskim izvještajima, kako bi se u potpunosti osiguralo realno praćenje izvršenja u odnosu na plan.

- 2.2. *Ministarstvo financija navelo je da su do 2005. prihodi državnog proračuna planirani samo po glavnim grupama, a analitički su planirani samo značajniji prihodi. U Izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. godinu (Narodne novine 83/06) planirani su prihodi koji se iskazuju u financijskim izvještajima i imaju ostvarenje u 2006. Prihodi od poreza na promet više se ne planiraju u ukupnom iznosu, već prema vrstama prihoda. Također su posebno planirane i pojedine vrste prihoda od prodaje nefinancijske imovine. Pri izradi državnog proračuna za razdoblje 2007. do 2009. nastavit će se s planiranjem svih prihoda koji se iskazuju u financijskim izvještajima, kako bi se postupilo u skladu s nalogima Državnog ureda za reviziju.*
- 3.1. U razdjelu Ministarstva financija, glavi 06 – ostali izdaci države, na aktivnosti za obveze po sudskim sporovima u tijeku, u državnom proračunu za 2005. planirani su rashodi u iznosu 110.000.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 109.029.296,63 kn.

Prema vrijednosti, najznačajnija su sredstva isplaćena Ministarstvu unutarnjih poslova u iznosu 53.818.785,05 kn, Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa u iznosu 34.582.841,89 kn, te Ministarstvu pravosuđa u iznosu 9.212.584,64 kn.

U ukupnim sredstvima u iznosu 53.818.785,05 kn koja su isplaćena Ministarstvu unutarnjih poslova, osim isplata po ovrhama, tijekom 2005. u više navrata su doznačena i sredstva za podmirenje obveza iz tekućeg poslovanja ili obveza iz prethodne godine koje, kako Ministarstvo navodi u zahtjevima za plaćanje, nisu bili u mogućnosti pravodobno podmiriti jer je žiro račun bio blokiran zbog provedbe rješenja o ovrhama. Ovrhe se uglavnom odnose na područja radnog prava (neisplaćene naknade za prekovremeni rad), božićnice i naknade za godišnje odmore (regresi).

Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa doznačeno je 34.582.841,89 kn na temelju pravomoćnih i ovršnih sudskih presuda, odnosno na temelju zaključenih nagodbi u skladu sa Sporazumom koji je Vlada zaključila s Nezavisnim sindikatом znanosti i visokog obrazovanja koncem 2003. Rashodi u iznosu 34.582.841,89 kn odnose se na isplate regresa za 2001., božićnice za 2000. i 2001., jubilarnih nagrada za 2001. zaposlenicima srednjih škola i učeničkih domova, ustanova visokog obrazovanja i znanosti. U državnom proračunu za 2005., u razdjelu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, u glavi - srednje škole i učenički domovi, za aktivnost izvršavanja pravomoćnih sudskih presuda, planirano je 39.698.061,00 kn, a isplaćeno je 35.852.016,00 kn na temelju provedbe ovrha za isplatu regresa za 2001.

Za naknade šteta radi neutemeljenog uhićenja, na temelju sudskih presuda ili nagodbi, te za druge pojedinačne slučajeve na temelju presuda Europskog suda za ljudska prava i temeljne slobode, Ministarstvu pravosuđa doznačeno je 9.212.584,64 kn. U državnom proračunu za 2005., u razdjelu Ministarstva pravosuđa, za iste namjene je planirano na aktivnosti - kompenzacije neosnovano pritvorenim osobama 1.000.000,00 kn, koliko je i iskorišteno.

Državni ured za reviziju izrazio je mišljenje da se navedeni rashodi trebaju realnije planirati u okviru pojedinih ministarstava na temelju preuzetih ugovornih obveza. Također, ukazao je na potrebu da se kod potpisivanja kolektivnih ugovora kojima se utvrđuju određena prava za zaposlenike, utvrde visina i izvori sredstava za njihovo podmirenje.

- 3.2. *Na mišljenje Državnog ureda za reviziju da je rashode po preuzetim ugovornim obvezama potrebno realnije planirati u okviru ministarstava na koje se odnose, obrazloženo je da su u tom dijelu poduzete određene mjere. Radi poboljšanja učinkovitosti u pripremi proračuna te jačanjem funkcija Ministarstva financija u proračunskom procesu, uvedena je analiza fiskalnog učinka predloženih propisa (pa tako i kolektivnih ugovora) na proračun. Definiranjem troškova i koristi uvođenja pojedinih propisa kroz programe, aktivnosti i projekte predlagatelja, utvrđuje se odgovornost na razini tijela središnje uprave, kao nositelja provođenja programa. Povećana je i odgovornost za financijske posljedice usvajanja pojedinog propisa. U 2005. je stupila na snagu Odluka o Obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka, kojom je definiran sadržaj Obrasca (propis na koji se odnosi, predlagatelj propisa, povezanost prijedloga s proračunom i njegovom strukturom, utjecaj na prihode, primitke, rashode i izdatke, utjecaj na druge proračune, mjerenje uspješnosti propisa i njegov utjecaj na zapošljavanje te način komunikacije predlagatelja i Ministarstva financija). Tijekom donošenja proračuna za 2006. Ministarstvo financija je inzistiralo da ministarstva i tijela državne uprave prijedlozima proračuna planiraju obveze po sudskim sporovima, a za dio koji nije moguće predvidjeti planiran je određeni iznos u razdjelu Ministarstva financija, glavi 06 – ostali izdaci države. Spomenuti pristup će se nastaviti i u postupku pripreme proračuna za 2007. do 2009.*

Prihodi

- 4.1. Ukupni prihodi i primici državnog proračuna, nakon izmjena i dopuna, planirani su u iznosu 102.934.917.721,00 kn, a ostvareni su u iznosu 103.120.394.289,51 kn, što je 185.476.568,51 kn ili 0,2% više od plana. Prihodi državnog proračuna planirani su u iznosu 85.854.877.973,00 kn, a ostvareni su u iznosu 85.928.159.573,55 kn, što je 73.281.600,55 kn ili 0,1% više od plana. Primici su planirani u iznosu 17.080.039.748,00 kn, a ostvareni su u iznosu 17.192.234.715,96 kn, što je 112.194.967,96 kn ili 0,6% više od plana.

Prihodi od dividendi državnim proračunom za 2005. planirani su u iznosu 1.537.631.088,00 kn, a ostvareni su u iznosu 1.123.345.878,35 kn, što je 26,9% manje od plana. U strukturi ukupno ostvarenih prihoda sudjeluju s 1,3%. Revizijom državnog proračuna za 2004. utvrđeno je da nije ustrojen jedinstveni pregled ili evidencija društava u kojima Republika Hrvatska ima udjele (trgovačka društva, banke i druge financijske institucije), kao ni evidencija o dionicama na temelju kojih se ostvaruju prihodi od dividendi. Također je utvrđeno da u bilanci, te u poslovnim knjigama, nema podataka o udjelima i dionicama kojih je imatelj Republika Hrvatska, te je naloženo ustrojiti spomenutu evidenciju radi planiranja, praćenja i kontrole urednosti uplata od vlasničkih udjela i dionica.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija iz ožujka 2005., u Upravi za gospodarstvo je, u okviru Odjela za analizu poslovanja javnih poduzeća i poduzeća od posebnog državnog interesa i praćenje koncesija, ustrojen Odsjek za praćenje javnih poduzeća.

S obzirom da su prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu utvrđeni poslovi koje obavlja Odsjek za praćenje javnih poduzeća, među ostalim i praćenje i procjena dobiti iz poslovanja, potrebno je u tu svrhu ustrojiti jedinstvenu evidenciju društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, radi realnog planiranja prihoda. Također je potrebno prikupljati odluke nadležnih tijela društava (skupštine) o raspodjeli dobiti, radi praćenja i kontrole uplata u državni proračun.

Odredbom članka 23. Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2005. godinu, propisano je da korisnici proračuna i Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom dostavljaju Državnoj riznici podatke, odnosno evidenciju o imovini i vlasničkim dijelovima, u slučajevima kada se sredstva proračuna koriste za sanaciju, dokapitalizaciju ili kao udio u sredstvima pravne osobe. Spomenuti podaci i evidencije trebali bi omogućiti pravodobnu i kontinuiranu dopunu prethodno ustrojene evidencije o imovini, odnosno udjelima i dionicama Republike Hrvatske.

Državni ured za reviziju naložio je, u cilju realnijeg planiranja te praćenja urednosti uplata prihoda koje se ostvaruju od dobiti i dividendi, ustrojiti cjelovitu evidenciju o društvima u državnom ili pretežno državnom vlasništvu, odnosno o društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele. Ujedno je naložio da se prikupe svi podaci o dionicama i udjelima u glavnici radi evidentiranja u Glavnoj knjizi Državne riznice.

- 4.2. *Ministarstvo financija navelo je da intenzivno radi na ustroju cjelovite evidencije o društvima u državnom ili pretežno državnom vlasništvu, odnosno o društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele. U skladu s navedenim, zatraženi su podaci od Hrvatskog fonda za privatizaciju, te posebno od svakog društva u kojima država ima dionice ili udjele, nakon čega je izrađena analiza prikupljenih podataka. U 2006. se nastavlja s prikupljanjem i obradom podataka, stvaranjem baze podataka te unapređenjem praćenja poslovanja društava. Nadležna ministarstva predlažu Vladi odluku o upotrebi dobiti i vrijednosti dividende, koja se putem FINA-e uplaćuje u državni proračun. U Državnoj riznici se evidentiraju i prate uplaćeni prihodi od dijela dobiti javnih poduzeća te prihodi od dividendi društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske (društva, banke i financijske institucije) prema pojedinačnim uplatiteljima. Cjelokupnu problematiku privatizacije portfelja vodi Hrvatski fond za privatizaciju, a Središnja depozitarna agencija evidentira imovinu i vlasničke udjele države u trgovačkim društvima, bankama i drugim financijskim institucijama. Ministarstvo financija, Uprava za gospodarstvo podnosi godišnja izvješća Vladi o financijskom stanja vodećih javnih poduzeća te odnosima sa Svjetskom bankom.*

- 5.1. Prihodi od naknada za koncesije u državnom proračunu za 2005. planirani su u iznosu 441.741.990,00 kn, ostvareni su u iznosu 466.903.270,69 kn, što je 25.161.280,69 kn ili 5,7% više od plana.

Naknade od koncesija su prihod državnog proračuna Republike Hrvatske ili proračuna županije, grada ili općine. Koncem 2004. ministar financija je donio Pravilnik o ustroju i vođenju registra koncesija. Pravilnikom je propisan ustroj Registra koncesija i podnošenja prijave za upis ugovora o koncesiji u Registar, sadržaj potrebne dokumentacije, postupci provjere potpunosti i ispravnosti, unos i pohranjivanje podataka, dostupnost podataka, evidentiranje naknade, te način zaštite i čuvanja podataka u sustavu Registra koncesija.

Davatelji koncesije su u obvezi dostaviti ugovore o koncesiji zaključene prije stupanja na snagu Pravilnika s obveznom propisanom dokumentacijom u roku 60 dana od objave Pravilnika. Odredbom članka 3. spomenutog Pravilnika dana je mogućnost povjeravanja poslova vođenja Registra koncesija drugoj pravnoj osobi. U srpnju 2005. Ministarstvo financija i FINA zaključili su ugovor o obavljanju određenih poslova za potrebe Ministarstva financija. Ugovoreno je obavljanje poslova u ime i za račun Ministarstva financija, među kojima i vođenje Registra koncesija. Ugovor je zaključen na godinu dana, uz mogućnost daljnjeg produženja, s primjenom na poslove obavljene od 1. travnja 2005. Prilozi ugovora su protokol o obavljanju određenih poslova za potrebe Ministarstva financija i cjenik ugovorenih poslova. U tekstu protokola, između ostalog, navedeni su poslovi koje FINA treba obavljati vezano za uspostavu i vođenje Registra koncesija. To su poslovi izrade informatičkog rješenja za elektroničko vođenje Registra, uspostava baze podataka, održavanje računalno-komunikacijskog sustava za potrebe Registra, ispunjavanje prijave za upis ugovora koji su zaključeni prije stupanja na snagu Pravilnika te utvrđivanje početnog stanja u evidenciji o plaćanju naknade, primitak, kontrola i obrada prijave za upis ugovora o koncesiji i prijava za upis koncesijske naknade za ugovore zaključene nakon stupanja na snagu Pravilnika, upis ugovora o koncesiji i izvješćivanje subjekata upisa, vođenje evidencije o koncesijskim naknadama te omogućavanje uvida u podatke Registra koncesija. Uprava za gospodarstvo Ministarstva financija upućuje zahtjeve davateljima koncesija (ministarstva, županije, gradovi, općine) za dostavom ugovora o koncesiji. Prema pisanom očitovanju spomenute Uprave (travanj 2006.) navedeno je da je u Registru koncesija evidentirano ukupno 5 700 ugovora kojih su davatelji ministarstva, Vlada, županije, općine i gradovi, a kao nepotpuno vodi se 1 600 ugovora. Od veljače 2006. davatelji koncesija dostavljaju ugovore zaključene nakon stupanja na snagu Pravilnika o ustroju i vođenju registra koncesija, a prema procjeni nadležne uprave Ministarstva financija, očekuje se dostava oko 2 500 ugovora. Davatelji koncesija često dostavljaju ugovore i obrasce koji nemaju sve potrebne podatke za unos u Registar koncesija, zbog čega se traži dopuna, što usporava uspostavu potpunog Registra.

Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je poslove na uspostavi potpunog Registra koncesija potrebno intenzivirati radi uspostave djelotvornog sustava naplate prihoda od koncesija putem kontrole i nadzora podmirenja obveza korisnika.

- 5.2. *Ministarstvo financija navelo je da se Registar koncesija kontinuirano ustrojavao tijekom 2005. na način da su prikupljeni, ažurirani i provjeravani podaci, otklanjane određene poteškoće nastale tijekom procesa ustrojavanja Registra te da je uspostavljena koordinacija s davateljima koncesija na cijelom području Republike Hrvatske. S obzirom na značaj i veliki opseg posla, ustrojavanje i uspostava Registra nastavlja se i tijekom 2006. U svibnju 2006. Registar je i operativno uspostavljen putem smart kartice te su u tijeku aktivnosti za otklanjanje teškoća vezanih uz aplikaciju i unapređenje preglednika važnog za vođenje Registra. Registar je bitna pretpostavka za uspostavu djelotvornog sustava naplate prihoda od koncesija te kontrole i nadzora podmirenja obveza koncesionara.***

- 6.1. U razdoblju od 1995. do konca 2005., Republici Hrvatskoj odobrene su 44 darovnice u ukupnom iznosu 27.465.200,- USD, 270.500.000,- JPY, 11.330.000 EUR, 352.800,- GBP, u protuvrijednosti 272.925.810,59 kn, po srednjem tečaju HNB na dan 31. prosinca 2005.

U sredstvima darovnica koja nisu povučena uključene su kamate na deponirana sredstva za darovnicu Projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastra u iznosu 96.327,78 EUR u protuvrijednosti 710.477,63 kn. Do konca 2005., od navedenog iznosa povučeno je 11.010.956,89 USD, 199.844.730,- JPY, 1.849.203,25 EUR, 349.968,32 GBP, ukupno 96.648.489,27 kn, odnosno 35,4% ukupnog iznosa darovnica. Otkazan je dio sredstava u iznosu 572.381,68 USD, 70.655.270,- JPY i 2.831,68 GBP, odnosno 7.348.925,94 kn. Sredstva koja nisu povučena do konca prosinca 2005. iznosila su 15.881.861,43 USD i 9.577.124,53 EUR, sveukupno 169.638.873,01 kn.

Navedene 44 darovnice odobrene su iz sredstava međunarodnih fondova tehničke pomoći, te iz sredstava donacija vlada Japana, Velike Britanije i Sjeverne Irske, Nizozemske, Norveške, te iz CARDS programa Europske Unije. Financijska su potpora pripremi zakona, učinkovitosti rada državne uprave, poljoprivredi, prometnoj infrastrukturi, sektoru obrazovanja, razvoju privatnog sektora, prilagodbi poduzeća i financijskog sektora, zaštiti okoliša, izgradnji društvene i gospodarske infrastrukture, očuvanju krških ekoloških sustava, socijalnom i gospodarskom oporavku ratom razrušenih i nerazvijenih područja i otoka, sređivanju zemljišnih knjiga i drugo.

Uprava za europske integracije i međunarodne financijske odnose Ministarstva financija raspolaže dokumentacijom o zaključenim ugovorima o darovnicama, te izvodima banaka o povučenim sredstvima, otkazanom dijelu sredstava, odnosno neiskorištenim sredstvima.

U tijeku obavljanja revizije (travanj 2006.) izrađen je tabelarni pregled mjesečnog povlačenja darovnica Svjetske banke tijekom 2005., prema kojem su povučena sredstva jedanaest darovnica u ukupnom iznosu 2.317.004,98 USD i 1.181.960,44 EUR, u protuvrijednosti 23.161.040,63 kn. Sredstva od osam darovnica koja su povučena tijekom 2005. nisu evidentirana u Glavnoj knjizi i financijskim izvještajima za 2005., a iznosila su 2.242.004,98 USD i 196.000 EUR, odnosno 15.421.443,22 kn po srednjem tečaju na dan 31. prosinca 2005.

Državni ured za reviziju je naložio potpuno evidentiranje darovnica u poslovnim knjigama, koristeći evidencije nadležne uprave Ministarstva financija koja prati dinamiku povlačenja darovnica tijekom godine, te provedbenih jedinica koje dostavljaju podatke o primicima/prihodima i rashodima projekata na propisanim obrascima.

- 6.2. *U Republici Hrvatskoj su u razdoblju 1995. do 2005. odobrene 44 darovnice, od kojih je 30 zatvoreno, a 14 je aktivnih. Tijekom 2005. sredstva su se povlačila od jedanaest darovnica, a od tri darovnice nije bilo povlačenja sredstava, jer su za njih zaključeni ugovori i/ili su postale efektivne koncem 2005. Prihodi i rashodi od darovnica vode se i evidentiraju kod proračunskih korisnika. U Glavnu knjigu Državne riznice u SAP sustav, za sada se mogu evidentirati samo ručno i naknadno, nakon što korisnici, odnosno provedbene jedinice dostave dokumentaciju o sredstvima darovnica, što utječe na ograničeni obuhvat podataka u Glavnoj knjizi. Cjeloviti unos podataka može se očekivati nakon povezivanja računovodstvenih sustava proračunskih korisnika.*

Sredstva za izravnanje decentraliziranih funkcija

- 7.1. U državnom proračunu za 2005., u okviru Ministarstva financija, tekuće pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave planirane su u iznosu 1.464.449.755,00 kn, koliko je i izvršeno. Odnose se na sredstva za izravnanje decentraliziranih funkcija, koja su planirana u iznosu 1.392.590.986,00 kn i izvršena u iznosu 1.392.590.985,27 kn, te tekuće pomoći po županijama, gradovima i općinama (evidentirano u okviru 64 aktivnosti) koje su planirane i izvršene u iznosu 71.858.769,00 kn. Od ukupno doznačenih sredstava za izravnanje decentraliziranih funkcija, na 2005. se odnosi 1.172.429.846,50 kn, a 220.161.138,77 kn odnosi se na prosinac 2004., isplaćeno u siječnju 2005. Zbog nedovoljno planiranih sredstava u državnom proračunu za 2005. za funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi i zdravstva, sredstva za prosinac 2005. u iznosu 190.899.474,64 kn isplaćena su u siječnju 2006. na teret sredstava planiranih u državnom proračunu za 2006.

Decentralizacija u području javnog sektora prijenos je odlučivanja o prihodima i rashodima s razine državnog proračuna na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pod decentraliziranim funkcijama podrazumijevaju se rashodi utvrđeni posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo, te javne vatrogasne postrojbe. Na temelju Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osigurava se razlika nedostajućih sredstava iz državnog proračuna sredstvima pomoći izravnanja, prema uvjetima i mjerilima utvrđenih Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2005.

Iznos pomoći izravnanja za svaku godinu utvrđuje se na temelju Uredbe i osigurava (planira) u državnom proračunu. Vlada je u prosincu 2004. donijela Uredbu o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2005., prema kojoj su utvrđena ukupna sredstva za decentralizirane funkcije u iznosu 2.207.507.083,00 kn, raspodijeljena prema županijama i namjenama. U listopadu 2005. su, prema Uredbi o izmjeni Uredbe iz prosinca 2004., izmijenjeni iznosi sredstava za decentralizirane funkcije unutar područja socijalne skrbi (centri za socijalnu skrb i pomoć za ogrjev), na način da su za tri županije povećana, a za dvije županije smanjena sredstva.

Odredbom članka 13. spomenute Uredbe iz prosinca 2004., propisano je da se dodatna sredstva izravnanja za rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini, izvršavaju na temelju dostavljene dokumentacije lokalnih jedinica nadležnom ministarstvu, koje objedinjene zahtjeve dostavlja Ministarstvu financija. Dodatna sredstva izravnanja za rashode poslovanja za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, te vatrogastva doznačuju se na temelju mjesečnog obračuna za prethodni mjesec.

Prema odredbi članka 14. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2005., propisano je da nadležno ministarstvo ili tijelo državne uprave izrađuje konsolidirano izvješće o korištenju sredstava doznačenih za financiranje decentraliziranih funkcija, te ih dostavlja Ministarstvu financija, u rokovima i na način propisan Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Ministarstvu financija nisu dostavljena konsolidirana izvješća o korištenju sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija.

Prema mjerama za poboljšanje stanja koje je izradio Odjel za proračunski nadzor Ministarstva financija na temelju izvršenih nadzora, utvrđeno je da su u postupku nadzora korištenja sredstava državnog proračuna za decentralizirane funkcije, kod pojedinih djelatnosti utvrđene nepravilnosti koje se odnose na propuste u dostavi izvješća nadležnom ministarstvu o utrošenim sredstvima krajnjih korisnika. Navedena izvješća trebala bi biti temeljni dokument za praćenje izvršenja pojedinih odluka o minimalnim financijskim standardima, na temelju kojih nadležna ministarstva predlažu Vladi eventualnu preraspodjelu ili prenamjenu utvrđenih bilančnih prava.

Državni ured za reviziju izrazio je mišljenje da, s obzirom na značajne iznose pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, Ministarstvo financija treba zatražiti od ministarstava, odnosno drugih nadležnih tijela državne uprave, konsolidirana izvješća o korištenju sredstava doznačenih za financiranje decentraliziranih funkcija, koja spomenutim tijelima prethodno trebaju dostaviti lokalne jedinice.

- 7.2. U vezi izraženog mišljenja Državnog ureda za reviziju da je potrebno zatražiti konsolidirana izvješća o korištenju sredstava doznačenih za financiranje decentraliziranih funkcija, Ministarstvo financija obrazložilo je da su u skladu s odredbama članka 14. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2005., županije, Grad Zagreb, gradovi i općine dužni izvješćivati nadležno ministarstvo ili nadležno tijelo državne uprave o utrošenim sredstvima krajnjih korisnika (ustanove) na način propisan odlukama o minimalnim standardima. Nadležno ministarstvo ili nadležno tijelo državne uprave dužno je izraditi konsolidirana izvješća te ih dostaviti Ministarstvu financija na način propisan Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. S obzirom da je spomenutim Pravilnikom propisan sustav financijskog izvještavanja u općoj državi, a ne i interni izvještaji koji su potrebni za upravljanje pojedinim procesima i/ili funkcijama, Ministarstvo financija će, u skladu s preporukama revizije, Uredbom utvrditi rokove i način dostave izvještaja o korištenju sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija prema Ministarstvu.**

Račun financiranja i stanje duga države

- 8.1.** Primici od zaduživanja planirani su u državnom proračunu za 2005. u iznosu 3.401.167.530,00 kn, izmjenama i dopunama državnog proračuna plan je povećan na 6.512.961.558,00 kn, a prema podacima iz računa financiranja ostvareni su u iznosu 4.511.799.385,44 kn, što je za 2.001.162.172,56 kn ili 30,7% manje od plana.

Ostvareni primici odnose se na primljene zajmove od međunarodnih financijskih organizacija u iznosu 581.739.150,00 kn te banaka i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora (neto primici) u iznosu 3.930.060.235,92 kn.

U poslovnim knjigama i u računu financiranja u 2005. kao i u 2004. nisu evidentirani primici od zaduživanja po kreditima Ministarstva obrane i Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. Krediti se vode u poslovnim knjigama navedenih ministarstava, a u Ministarstvu financija vode se u evidencijama Sektora za upravljanje javnim dugom. U Glavnoj knjizi riznice evidentiraju se izdaci, odnosno otplate po tim kreditima.

Prema podacima pribavljenim tijekom obavljanja revizije za 2005., utvrđeno je da su u poslovnim knjigama Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa za 2005. evidentirani primici od povlačenja sredstava kredita za razvoj hrvatskih sveučilišta u iznosu 272.603.462,66 kn, a u poslovnim knjigama Ministarstva obrane evidentirani su primici od povlačenja sredstava po kreditu inozemne banke u iznosu 55.743.128,00 kn (kunska protuvrijednost za 8.942.357,94 USD).

Državni ured za reviziju je naložio u Glavnoj knjizi riznice evidentirati primitke po kreditima spomenutih ministarstava.

8.2. *Ministarstvo financija obrazložilo je da će nakon uspostave programske podrške koja treba povezati sustav TREMA sa SAP sustavom Državne riznice, biti moguće iskazati analitiku zajmova i obveznica u planu i izvršenju, pa tako i kredita spomenutih ministarstava.*

9.1. Primici od zajmova međunarodnih financijskih organizacija planirani su u državnom proračunu za 2005. u iznosu 1.745.759.814,00 kn, izmjenama i dopunama državnog proračuna plan je smanjen na 1.719.209.671,00 kn. Prema podacima iz računa financiranja ostvareni su primici u iznosu 581.739.150,00 kn, što je za 1.137.470.521,48 kn ili 66,2% manje od plana. Odnose se na zajmove Svjetske banke (IBRD), Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) i Europske investicijske banke (EIB).

Prema podacima Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose, kod zajmova IBRD-a u 2005. povučena su sredstva od 12 zajmova (šest zajmova u EUR i šest u USD) u ukupnom iznosu 224.671.570,55 kn (prema prosječnom godišnjem tečaju), a u računu financiranja za 2005. su evidentirani primici od osam zajmova u ukupnom iznosu 197.958.910,52 kn, odnosno manje su evidentirani primici u iznosu 26.712.660,03 kn. U računu financiranja nisu evidentirani primici od četiri zajma, primici od pet zajmova nisu točno evidentirani, a primici od tri zajma su točno evidentirani.

Državni ured za reviziju naložio je da se u poslovnim knjigama i računu financiranja redovito, tijekom godine usklađuju podaci o primicima po zajmovima IBRD-a, kao i podaci o drugim zajmovima međunarodnih financijskih institucija, s podacima Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose. Odjel za državno računovodstvo i financijsko izvješćivanje treba provesti usklađenje konačnih podataka prije sastavljanja godišnjih financijskih izvještaja. Predloženo je da se donesu pisane procedure o nadležnostima, dokumentaciji i postupcima koje je potrebno provesti u cilju usklađenja podataka o zajmovima nadležne uprave s podacima u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima.

9.2. *U vezi tvrdnje da su primici od zajmova međunarodnih financijskih organizacija ostvareni za 1.137.470.521,48 kn ili 66,2% manje od plana, Ministarstvo financija ukazalo je na činjenicu da dva zajma IBRD-a (Hrvatski projekt tehnološkog razvitka i Projekt razvoja sustava socijalne skrbi) nisu do konca 2005. postala efektivna, te se njihova sredstva nisu mogla povlačiti. Osim toga, Programski zajam za prilagodbu (PAL) od 150.000.000 EUR se nije povukao koncem 2005. kako je planirano, već u siječnju 2006. Planirana, a nepovučena sredstva od navedena tri zajma iznose više od milijardu kuna, što je utjecalo na to da su ukupni primici ove grupe zajmova ostvareni znatno manje od plana.*

Na primjedbu da primici od zajmova IBRD-a nisu točno evidentirani (za pet zajmova), ili uopće nisu evidentirani (za četiri zajma), Ministarstvo financija ukazalo je na problem u povezivanju evidencija javnog duga s Glavnom knjigom riznice u SAP sustavu, koji se uspostavljanjem sustava TREMA i njegovim povezivanjem sa SAP sustavom namjerava riješiti, što je detaljnije opisano pod točkom 1.2. U vezi navedenih ukupnih razlika u evidentiranim iznosima primljenih zajmova iskazanih u kunama, ukazalo je na činjenicu da su u revizijskom izvješću navedeni iznosi o povučenim sredstvima zajmova u kunama primjenom prosječnog godišnjeg tečaja, a ne prema srednjem tečaju HNB-a na dane povlačenja sredstava, te su moguća znatna odstupanja u iznosima iskazanim u kunama.

- 10.1. Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova planirani su u državnom proračunu za 2005. u iznosu 13.382.113.641,00 kn, izmjenama i dopunama državnog proračuna plan je smanjen na 13.113.034.083,00 kn, a prema podacima iz računa financiranja izvršeni su u iznosu 12.745.926.529,20 kn, što je za 367.107.553,80 kn ili 2,8% manje od plana. Odnose se na dane zajmove, dionice i udjele u glavnici, otplatu glavnice primljenih zajmova i otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire. Rashodi za kamate primljenih zajmova planirani su u iznosu 910.408.041,00 kn, a prema podacima iz računa prihoda i rashoda izvršeni su u iznosu 959.165.290,37 kn. Rashodi za kamate izdanih obveznice planirani su u iznosu 2.677.656.717,00 kn, a izvršeni su u iznosu 2.863.150.709,28 kn. U posebnom dijelu proračuna rashodi su evidentirani u okviru dvije aktivnosti, ovisno o tome jesu li obveznice izdane u zemlji ili inozemstvu.

Podaci o navedenim izdacima i rashodima u 2005. iskazani u računu financiranja, računu prihoda i rashoda, poslovnim knjigama i godišnjim financijskim izvještajima su usklađeni.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u 2005. kao i ranijih godina nisu evidentirani u računu financiranja i u posebnom dijelu proračuna prema bližim namjenama, odnosno analitički po zajmovima i obveznicama sa svim oznakama zajmova, a u poslovnim knjigama je ustrojena analitika, osim u pojedinim slučajevima. Također, u računu prihoda i rashoda i u posebnom dijelu proračuna nije ustrojena analitika za kamate po spomenutim zajmovima i obveznicama.

Primjerice, izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova u 2005. koji su prema podacima iz računa financiranja izvršeni u iznosu 4.923.259.932,15 kn, prema računima kako su evidentirani, odnose se na otplatu glavnica primljenih zajmova od inozemnih vlada u iznosu 304.039.949,26 kn, međunarodnih organizacija u iznosu 556.227.030,64 kn, tuzemnih banaka i drugih financijskih institucija u javnom sektoru u iznosu 1.770.021.969,67 kn, tuzemnih banaka i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 1.002.632.640,25 kn, inozemnih banaka i drugih financijskih institucija u iznosu 1.253.453.527,89 kn, od tuzemnih trgovačkih društava, obrtnika, malog i srednjeg poduzetništva izvan javnog sektora u iznosu 373.779,01 kn, te od inozemnih trgovačkih društava, obrtnika, malog i srednjeg poduzetništva u iznosu 36.511.035,43 kn. Bliže namjene u računu financiranja nisu navedene, a za najveći dio izdataka bliže namjene nisu navedene ni u posebnom dijelu proračuna, u kojem nema ni analitike po pojedinim zajmovima.

Na osnovnim karticama nije uspostavljena veza zajma s razdjelom u posebnom dijelu proračuna, ali se na zahtjev podaci mogu dobiti iz sustava.

Iz poslovnih knjiga su vidljive namjene, jer je navedeno da se radi o izdacima za otplatu zajmova za društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb, Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb, Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb, obnovu i zaštitu obalnih šuma i druge namjene. Istodobno, u državnom proračunu se iskazuje niz rashoda s razrađenom analitikom, koji prema vrijednosti nisu značajni.

S obzirom da se radi o značajnim sredstvima, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da bi u računu financiranja trebalo iskazati analitiku zajmova i obveznica prema namjenama, kako u planu tako i u izvršenju, te ih povezati s razdjelima proračuna, gdje bi trebalo sve zajmove i obveznice također iskazati analitički.

U analitici bi trebalo navesti točne nazive i brojeve zajmova, te planove otplata i izvršene izdatke. Predložena analitička razina u računu financiranja potrebna je radi potpunog informiranja Hrvatskog sabora.

Tijekom obavljanja revizije utvrđeno je da je uz prijedlog državnog proračuna za 2006. i projekcijama za 2007. i 2008., koji su razmatrali Vlada Republike Hrvatske i Hrvatski sabor, u privitku dostavljen i plan računa financiranja za navedene godine, razrađen analitički za primitke i izdatke od obveznica i zajmova.

Državni ured za reviziju predložio je da se i uz godišnji obračun proračuna, koji se upućuje Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskom saboru, dostavlja privitak o ostvarenim primicima i izdacima od zajmova i obveznica s analitičkom razinom koja je primijenjena u privitku planskog dokumenta za 2006. Predlaže se opisane privitke plana i ostvarenja primitaka i izdataka upotpuniti s analitičkim podacima o ostvarenim rashodima kamata za zajmove i obveznice radi potpunog informiranja o ukupnim troškovima prema spomenutim vrstama zaduživanja.

10.2. *Ministarstvo financija je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju, te obrazložilo da će analitičku razradu primitaka i izdataka za zajmove i obveznice kao privitak sastaviti već uz polugodišnji obračun državnog proračuna za 2006.*

11.1. Izdaci za dionice i udjele u glavnici planirani su u državnom proračunu za 2005. u iznosu 261.356.107,00 kn, a izvršeni su u iznosu 237.764.444,73 kn. Odnose se na dionice i udjele u glavnici banaka i drugih financijskih institucija u javnom sektoru, inozemnih banaka i drugih financijskih institucija te tuzemnih trgovačkih društava izvan javnog sektora. Izdaci za dionice i udjele u glavnici inozemnih banaka i drugih financijskih institucija planirani su u iznosu 16.292.200,00 kn, a u poslovnim knjigama i računu financiranja evidentirano je 2.699.297,73 kn. Izdaci se odnose na plaćeni šesti, sedmi i osmi obrok članskog kapitala Republike Hrvatske u EBRD-u unovčenjem mjenica koje su izdane u ožujku 2003., 2004. i 2005. u pojedinačnim iznosima od 123.000 EUR, ukupno 369.000 EUR, što je prema tečaju na dan plaćanja početkom lipnja 2005. iznosilo 2.699.297,73 kn.

Uvidom u dokumentaciju Uprave za europske integracije i međunarodne financijske odnose (planovi otplata zajmova i drugih plaćanja za međunarodne financijske institucije za 2005., pozivi za plaćanja i obavijesti o izvršenim plaćanjima), utvrđeno je da je na ime dionica i udjela u glavnici inozemnih banaka i ostalih financijskih institucija na teret državnog proračuna u 2005. plaćeno (unovčenjem mjenica ili u gotovini) 18.489.545,53 kn, što nije evidentirano u poslovnim knjigama na spomenutom računu i u računu financiranja.

Uplate se odnose na udjele u: Interameričkoj banci za razvoj (Inter-American Development Bank, IDB) u siječnju 2005. u iznosu 191.827,51 EUR ili 1.448.502,96 kn (unovčenjem mjenica), u EBRD-u (plaćanje osmog obroka u gotovini) u travnju 2005. u iznosu 410.000 EUR ili 3.041.042,57 kn, te IBRD-u plaćanje jednog obroka u lipnju 2005. u iznosu 7.000.000,00 kn (unovčenjem mjenice) i drugog u studenome 2005. u iznosu 7.000.000,00 kn (unovčenjem mjenice). Prema navedenom, za dionice i udjele u glavnici inozemnih banaka i drugih financijskih institucija na teret državnog proračuna u 2005. plaćeno je (unovčenjem mjenica ili u gotovini) ukupno 21.188.843,26 kn (za dionice i udjele u IBRD-u, EBRD-u i IDB-u), a na odgovarajućem računu u poslovnim knjigama i računu financiranja evidentirano je 2.699.297,73 kn (dio plaćanja za EBRD), a nije evidentirano plaćanje u iznosu 18.489.545,53 kn (za IBRD, IDB i dio za EBRD).

U Glavnoj knjizi državnog proračuna na odgovarajućim računima imovine, nisu evidentirani udjeli države u glavnici inozemnih banaka i drugih financijskih institucija.

Državni ured za reviziju naložio je knjigovodstveno evidentirati udjele države u glavnici inozemnih banaka i drugih financijskih institucija, te pratiti promjene koje se događaju u tom dijelu imovine. Ukazano je na obvezu cjelovitog evidentiranja izdataka za dionice i udjele u glavnici inozemnih banaka i drugih financijskih institucija u poslovnim knjigama, neovisno o tome je li obveza podmirena unovčenjem mjenica ili gotovinskim uplatama.

- 11.2. U vezi manje evidentiranih izdatka za dionice i udjele u glavnici inozemnih banaka i ostalih financijskih institucija u iznosu 18.489.545,53 kn, Ministarstvo financija obrazložilo je da Uprava za europske integracije i međunarodne financijske odnose dostavlja pozive na plaćanje po osnovi mjenica Sektoru za upravljanje javnim dugom, koji rezervira sredstva i unosi zahtjeve za plaćanje u SAP sustav. Sve dospjele obveze pravodobno se izvršavaju te se provode devizna knjiženja. Dio izvršenih plaćanja u iznosu 18.489.545,53 kn evidentiran je u poslovnim knjigama, ali na drugim računima. Na računu međunarodne članarine (32942) evidentirano je plaćanje u korist IDB u iznosu 1.438.623,84 kn, EBRD u iznosu 3.047.439,80 kn i u korist IBRD u iznosu 7.000.000,00 kn. Na računu ostali nespomenuti financijski rashodi (34349) evidentirano je plaćanje u iznosu 7.000.000,00 kn u korist IBRD. Plaćanja su evidentirana na spomenutim računima rashoda jer iz dokumentacije banaka nije bilo vidljivo da se radi o izdacima za udjele, a ne o članarinama. U 2006. će ova plaćanja biti ispravno kvalificirana, odnosno evidentirana u poslovnim knjigama.**

Izdana jamstva i izdaci po jamstvima

- 12.1. U 2005. je izdano 38 jamstava u ukupnom iznosu 7.168.087.721,42 kn, od čega 15 financijskih jamstava u iznosu 3.709.773.197,82 kn i 23 činidbena u iznosu 3.458.314.523,60 kn. Prema namjenama, financijska jamstva se odnose na promet u iznosu 2.705.507.561,00 kn, gospodarstvo u iznosu 1.002.265.636,82 kn i turizam u iznosu 2.000.000,00 kn. Činidbena jamstva se odnose na brodogradnju. Jamstva su izdana na temelju odluka Vlade. Ministarstvo financija je s trgovačkim društvima zaključilo ugovore o izdavanju jamstava kojima su utvrđena međusobna prava i obveze, te su pribavljeni ugovoreni instrumenti osiguranja plaćanja po jamstvima. Postupak izdavanja jamstava obavljen je u skladu odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2005. godinu.

Jamstva za gospodarstvo izdana su: za društvo Valjaonica cijevi Sisak d.o.o., Sisak dva jamstva u iznosu 32.948.667,- USD (193.797.395,63 kn) za investiranje u obrtni kapital, osnovna sredstva i otpremnine radnicima; za brodogradilišta četiri jamstva u iznosu 20.165.200 EUR i 79.108.710,39 USD (ukupno 629.794.110,28 kn) za razvoj brodogradilišta, te investiranje u obrtni kapital i otpremnine radnicima; za TLM d.d., Šibenik jamstvo u iznosu 75.591.700,00 kn za investiranje u obrtni kapital i otpremnine radnicima; za društvo Jadrolinija d.o.o., Rijeka jamstvo u iznosu 8.208.000 EUR (59.944.361,90 kn) za otkup dva trajekta RO-RO brodova koji se grade u brodogradilištima Kraljevica d.d., Kraljevica i Brodosplit-brodogradilište specijalnih objekata d.d., Split, te za društvo Željezara Split d.d., Kaštel Sućurac jamstvo u iznosu 5.909.280 EUR (43.138.069,01 kn) za investiranje u obrtni kapital i osnovna sredstva.

U državnom proračunu za 2005. za izdatke po jamstvima planirana su sredstva na stavci izdataka za jamstvenu pričuvu u iznosu 400.000.000,00 kn, a izvršeni su izdaci u iznosu 411.211.534,37 kn, što je 2,8 % više od plana. Prema namjenama odnose se na: gospodarstvo u iznosu 157.016.656,71 kn, poljoprivredu 132.597.664,35 kn, turizam 91.817.234,87 kn, promet 24.419.669,00 kn, te jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave u iznosu 5.360.309,44 kn. Sredstva su isplaćena za glavnice i kamate po kreditima korisnika koji nisu podmirivali obveze.

Izdaci po jamstvima za gospodarstvo odnose se na 16 korisnika, odnosno društava: TLM Šibenik d.d., Šibenik u iznosu 47.370.399,84 kn, Geofizika d.d., Zagreb 44.335.730,71 kn, Željezara Split d.d., Kaštel Sućurac 31.056.669,83 kn, Elmech - Razvoj d.o.o., Budinščina 8.760.766,96 kn, Sušionica d.o.o., Vrpolje 7.964.567,79 kn, Inkop d.d., Poznanovec 4.839.374,10 kn, Naronaplant d.o.o., Metković 3.372.886,15 kn, Drnišplast d.o.o., Drniš 2.375.542,38 kn, Zapad d.o.o., Zagreb 1.988.273,33 kn, te sedam drugih korisnika u iznosu 4.952.445,62 kn. U 2005. izdaci po jamstvima izvršeni su u iznosu 157.016.656,71 kn, i u odnosu na 2004. manji su za 26.617.638,32 kn ili 17,0%.

Plaćanja su obavljena i za društva za koja su i ranije poduzimane mjere radi sanacije, financijske konsolidacije i restrukturiranja, otpisa obveza, reprogramiranja dugova, te odobravanja obročne otplate duga. Bez obzira na ranije poduzete navedene mjere, ponovno su poduzimane slične mjere, uz obrazloženje predlagatelja i donositelja odluka, da bi veće štete izazvalo neodobravanje tih mjera. Dio potraživanja pretvoren je u vlasnički udjel države. Tako su primjerice, ponovno izdana jamstva društvima TLM Šibenik d.d., Šibenik i Željezari Split d.d., Kaštel Sućurac, unatoč činjenici da se na teret državnog proračuna izvršavaju izdaci po jamstvima koja su izdana ranijih godina.

Izdaci po jamstvima za poljoprivredu odnose se na devet društava: IPK Osijek, Uljara d.o.o., Osijek u iznosu 60.514.063,70 kn, Đuro Đaković - poljoprivredni strojevi i uređaji d.d., Slavonski Brod 24.981.149,23 kn, PIK Vrbovec d.d., Vrbovec 18.294.259,20 kn, Đuro Đaković - d.d. specijalna vozila d.d., Slavonski Brod 16.434.464,75 kn, Đuro Đaković – bešavne boce d.d., Slavonski Brod 6.147.005,74 kn, PZ Osatina Semeljci 2.507.956,37 kn, te druga tri korisnika u iznosu 3.718.765,36 kn.

Tijekom 2001. Vlada Republike Hrvatske je donijela više zaključaka o financijskoj konsolidaciji poljoprivrednih društava radi rješavanja dugova prema državnom proračunu i pojedinim ministarstvima (za jamstva, mjenice i pozajmice), državnim poduzećima, zavodima, agencijama, osiguravajućim društvima, bankama i dobavljačima. Ministarstvo financija ovlašteno je da dospjela i nedospjela potraživanja pretvori u vlasnički udjel, raskine ugovore o jamstvu te preuzme podmirenje nedospjelog duga po bankarskim kreditima. U svim drugim slučajevima predviđene su razne mogućnosti: pretvaranje potraživanja u vlasnički udjel, reprogramiranje obveza, djelomični otpis duga (otpis kamata, otpis 30,0% duga prema dobavljačima) i djelomično reprogramiranje.

Izdaci po jamstvima za turizam izvršeni su za 25 korisnika, odnosno društava: ZRC Lipik u iznosu 20.231.879,43 kn, Hoteli Plat d.d., Plat 10.712.944,41 kn, Hoteli Živogošće d.d., Živogošće 8.437.241,98 kn, Lječilište Topusko 6.763.254,21 kn, Jadran d.d., Crikvenica 6.266.940,49 kn, Hotel Medena d.d. Seget Donji 5.855.593,01 kn, Hoteli Podgora d.d. 5.321.711,38 kn, Hoteli Omišalj d.d. 3.573.309,32 kn, Apartmani Medena d.d., Seget Donji 3.542.968,23 kn, Modra špilja d.d., Komiža 3.163.106,92 kn, Vis d.d. 2.919.719,60 kn, Vodičanka d.o.o., Vodice 1.748.807,39 kn, Industrogradnja HIZ Karlobag d.o.o. 1.747.724,89 kn, Kaštelanska rivijera d.d., Kaštel Stari 1.696.618,37 kn, Hoteli Helios d.d., Stari Grad 1.600.960,29 kn, te drugih deset korisnika u iznosu 8.234.454,95 kn. U 2005. izdaci po jamstvima izvršeni su u iznosu 91.817.231,87 kn i u odnosu na 2004. manji su za 13.938.784,75 kn ili 15,2%. U izvješćima o obavljenim revizijama državnog proračuna ranijih godina utvrđeno je da nije trebalo izdavati jamstva za kredite pravnim i fizičkim osobama koje nisu podmirile obveze po ranijim kreditima za koje su im bila izdana jamstva ili su poslovali s gubitkom, iskazali godišnje prihode u iznosima znatno manjim od obveza po godišnjim anuitetima za kredite po kojima su izdana državna jamstva, te kojima su bili blokirani računi za iznose veće od odobrenih kredita. Međutim, spomenutim pravnim i fizičkim osobama iz turizma izdana su jamstva, a kreditne obveze se podmiruju na teret državnog proračuna.

Za povrat odobrenih kredita u turizmu na koje su izdana jamstva u 2000. i ranijih godina, u razdoblju od 2001. do konca 2005. je na teret državnog proračuna plaćeno: za društvo Hoteli Jadran d.d., Crikvenica 20.705.000,31 kn, Industrogradnja HIZ Karlobag d.o.o. 6.509.027,69 kn i fizičku osobu iz Zadra – Ugostiteljski objekt President 3.183.702,33 kn. U pojedinim slučajevima država je stekla udjel na ime isplaćenih sredstava po izdanim jamstvima ili su po protestiranim jamstvima zaključeni ugovori o nagodbi na temelju odredbi Zakona o naplati dospjelih, a nenaplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava. Nad pojedinim društvima za koje su na teret državnog proračuna izvršena plaćanja po protestiranim jamstvima, pokrenuti su stečajevi, te su prijavljena potraživanja.

Za izdana jamstva ranijih godina, iz jamstvene pričuve za 2005. za jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave plaćeno je ukupno 5.360.309,44 kn i to za gradove Vukovar 2.767.375,58 kn, Imotski 1.208.420,68 kn i Orahovicu 954.804,23 kn te općinu Novigrad Podravski 429.708,95 kn. Za navedene jedinice lokalne samouprave iz jamstvene pričuve državnog proračuna za 2003. i 2004. plaćeno je ukupno 7.807.551,15 kn. Na teret državnog proračuna od 2003. do konca 2005. ukupno je plaćeno 13.167.860,59 kn i to za gradove Vukovar 5.568.492,80 kn, Imotski 3.622.723,14 kn i Orahovicu 2.885.491,66 kn te općinu Novigrad Podravski 1.091.152,99 kn. U 2005., kao i ranijih godina, nije bilo povrata sredstava spomenutih lokalnih jedinica.

Prema višegodišnjim pregledima jamstava, u razdoblju 1996. do konca 2005., izdana su 803 financijska jamstva u iznosu 55.414.077.103,98 kn, 292 činidbena jamstva u iznosu 33.572.209.005,06 kn, ili ukupno 1 095 državnih jamstava u iznosu 88.986.286.109,04 kn. U razdoblju od 1998. do konca 2005. na ime protestiranih jamstava na teret državnog proračuna ukupno je plaćeno 5.575.126.499,79 kn ili 10,1 % u odnosu na izdana financijska jamstva, odnosno 6,3% u odnosu na ukupno izdana jamstva. Od izdana 292 činidbena jamstva u ukupnom iznosu 33.572.209.005,06 kn, aktivno je 59 u iznosu 10.442.764.747,11 kn ili 31,1%. Od ukupno izdanih financijskih jamstava u iznosu 55.414.077.103,98 kn, aktivno je 29.182.411.971,81 kn ili 52,7%. Izvan snage su financijska jamstva u ukupnom iznosu 26.231.665.132,17 kn, od čega 17.676.678.326,53 kn radi isteka roka dospijea, obveze po jamstvima u iznosu 5.544.646.869,73 kn preuzela je država, za jamstva u iznosu 1.346.845.287,38 kn izvršeno je reprogramiranje, a financijska jamstva u iznosu 1.663.494.648,53 kn izvan su snage radi pokretanja stečajeva.

U 2005. jamstva za društva Valjaonica cijevi Sisak d.o.o., Sisak, Željezara Split d.d., Kaštel Sućurac i TLM d.d., Šibenik, izdana su unatoč postojanju rizika za državni proračun, jer je ocijenjeno da su negativni učinci koji bi mogli nastati uskraćivanjem jamstava izvjesni, a izdavanjem jamstava mogli bi se očekivati pozitivni učinci. Jamstva su ocijenjena rizičnim, jer su spomenutim društvima i ranijih godina izdavana jamstva, koja su isplaćena na teret državnog proračuna, a društva i nadalje posluju s gubicima. Društva su u većinskom državnom vlasništvu i imaju veliki značaj za regionalnu i gospodarsku stabilnost. Jamstva su izdana za restrukturiranje i konsolidaciju društava, te pripremu za privatizaciju. Osim toga, na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kojega su potpisnici Republika Hrvatska i Europska zajednica s državama članicama, te Protokola 2, Vlada Republike Hrvatske je preuzela obvezu da u razdoblju do prijema u punopravno članstvo, u cijelosti riješi strukturalne slabosti sektora proizvodnje čelika. Imenovana je radna skupina za izradu Programa restrukturiranja crne metalurgije u Republici Hrvatskoj.

Programom je predviđeno spajanje društava Željezara Split d.d., Kaštel Sućurac i Valjaonice cijevi Sisak d.o.o., Sisak u jedno društvo, koje će korištenjem raspoloživih kapaciteta, uz državnu pomoć, osigurati opstanak naše metalurgije, te zadovoljiti standarde Europske komisije.

Ministarstvo gospodarstva rada i poduzetništva zaduženo je za kontrolu poslovanja spomenutih društava i praćenje učinaka od izdanih jamstava, o čemu treba sastaviti izvještaje i dostaviti Vladi Republike Hrvatske i Ministarstvu financija. Nadležno ministarstvo je nadalje zaduženo, nakon donošenja odluka Vlade Republike Hrvatske o izdavanju spomenutih jamstava, dostaviti potrebne podatke Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja, donijeti Nacionalni program razvoja crne metalurgije u Hrvatskoj, predstavnike Europske komisije obavijestiti o poduzetim mjerama te daljnjim radnjama u okviru postupka usklađivanja s međunarodno preuzetim obvezama, sve u skladu sa završnim radnjama u prihvaćanju Nacionalnog programa.

U vezi izdanog jamstva za društvo TLM d.d., Šibenik, Ministarstvo financija je naknadno primilo na znanje dopis Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, koji je 1. kolovoza 2005. uputila nadležnom ministarstvu. U dopisu se navodi da je Agencija 25. srpnja 2005. zaprimila podnesak nadležnog ministarstva od 22. srpnja 2005. kojim je od Ministarstva financija traženo izdavanje jamstva društvu, uz priloženi Program restrukturiranja i privatizacije društva.

Nadalje se navodi da su odredbama članka 74. Uredbe o državnim potporama, propisani uvjeti koje treba ispuniti da se jamstvo ne smatra državnom potporom. S obzirom da spomenuto jamstvo ne ispunjava propisane uvjete, smatra se državnom potporom, odnosno radi se o prijedlogu akta o odobravanju (davanju) državne potpore iz članka 11. stavka 1. Zakona o državnim potporama. Stoga, da bi Agencija u skladu s odredbom članka 13. stavka 1. spomenutoga Zakona mogla donijeti rješenje, traži od nadležnog ministarstva dostavu niza dodatnih podataka i dokumentacije koja se odnosi na poslovanje društva, Program restrukturiranja i konsolidacije, te dostavu popunjenog posebnog obrasca prijave državne potpore, sve u roku 30 dana. Prema odredbi članka 13. stavka 3. Zakona o državnim potporama, bez davanja rješenja Agencije o prihvaćanju ili odbijanju davanja suglasnosti na prijedlog akta iz članka 11. stavka 1. Zakona, pojedinačna potpora se ne može dati niti koristiti. Ukoliko je društvu odobrena, odnosno dana državna potpora, bez suglasnosti Agencije, jer davatelj iz opravdanih razloga nije u roku dostavio prijedlog u skladu s odredbom članka 11. stavka 1. Zakona, Agencija na temelju odredbe članka 15. stavka 1. Zakona, može naknadno donijeti rješenje kojim se daje suglasnost na akt o odobravanju ili davanju takve potpore, ukoliko utvrdi da je potpora usklađena s odredbama Zakona. Ako u slučaju naknadnog donošenja rješenja kojim se daje suglasnost na akt o odobravanju ili davanju takve potpore, Agencija utvrdi da potpora nije usklađena s odredbama Zakona, na temelju odredbe članka 15. stavka 2. Zakona, donijet će rješenje kojim se ukida akt o odobravanju ili davanju potpore i naložiti povrat iznosa iskorištene potpore uvećane za iznos zakonske zatezne kamate, računajući od dana početka korištenja potpore.

U Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2005. godinu, kao i za 2004., opisan je postupak izdavanja državnih jamstava, pri čemu nije navedena obveza pribavljanja mišljenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja prije izdavanja jamstva.

Prema spomenutim zakonima predviđeno je da ministarstva koja su nadležna za tražitelja jamstva obrađuju zahtjev, te prijedlog i svoje mišljenje dostavljaju Ministarstvu financija, koje nadalje predlaže Vladi donošenje odluke o izdavanju jamstva.

Državni ured za reviziju izrazio je mišljenja da je, unatoč postojanju Zakona o državnim potporama i Uredbe o državnim potporama koji određuju u kojim slučajevima se izdavanje jamstva smatra potporom, odnosno kada treba zatražiti mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, potrebno i u godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, u dijelu koji se odnosi na postupke izdavanja jamstava, navesti obvezu pravodobnog pribavljanja mišljenja spomenute Agencije.

12.2. Ministarstvo financija navelo je da će u Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu, u dijelu koji se odnosi na postupke izdavanja jamstava, utvrditi obvezu nadležnih ministarstava za tražitelje jamstva, da uz prijedlog i mišljenje za odobravanje jamstva trebaju dostaviti i mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

Izvješće s ugrađenim očitovanjem uručeno je zakonskom predstavniku 1. rujna 2006.