



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/17-09/37
URBROJ: 65-17-02

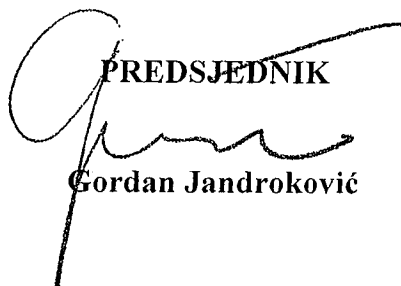
Zagreb, 31. svibnja 2017.

**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 2016. godinu*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora sukladno odredbi članka 6. stavka 3. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11), dostavio glavni državni revizor, aktom od 30. svibnja 2017. godine.

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


PREDSJEDNIK
Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
KLASA: 003-05/17-05/1
URBROJ: 613-01-01-17-4

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

Primljeno: 30-05-2017	Dostavljeno	
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/17-09/37	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
613-17-01	A	69

Zagreb, 30. svibnja 2017.

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 2016. godinu.

U skladu s odredbom članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju, u prilogu se dostavlja i Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti utjecaja programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova Europske unije.

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



Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2016. GODINU

Zagreb, svibanj 2017.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2016. GODINU	2
Državni proračun za 2016.	2
Izvršenje državnog proračuna za 2016.	8
II. REVIZIJA ZA 2016.	24
Ciljevi i područja revizije	24
Metode i postupci revizije	24
Nalaz za 2016.	25
III. MIŠLJENJE	59

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 Državnom 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 s ciljem da pruži razumno uvjerenje da je Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima te da su dosljedno primijenjene odredbe zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila.

Za Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu izraženo je **uvjetno mišljenje**.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- dio nepravilnosti i propusta utvrđenih revizijom za prošle godine, nije otklonjen tijekom 2016.; Propisima nije uređena metodologija planiranja i izvršavanja državnog proračuna, odnosno iskazivanja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka koji se odnose na specifične poslovne događaje; Rashodi za transfer sredstava HZZO-u izvršeni su na temelju Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju koji tijekom 2016. nije mijenjan te prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja se za određene kategorije osiguranika financiraju iz državnog proračuna nisu jasno propisana, a elementi za izračun sredstava koja za pojedino pravo treba doznačavati HZZO-u iz državnog proračuna, nisu utvrđeni; Dokumentacija priložena uz zahtjeve za izdavanje jamstava je nepotpuna; Propisima nisu jasno određeni kriteriji za izračun provizije za dana državna jamstva, a iznos provizije nije uključen u odredbe ugovora o davanju državnih jamstava; Sredstva proračunske zalihe dijelom nisu korištena u skladu s odredbama Zakona o proračunu; U godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, iskazan je deficit općeg proračuna prema nacionalnoj metodologiji na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih sustava koje primjenjuju pojedini izvanproračunski korisnici, a metodologija prema kojoj se podaci iz njihovih financijskih izvještaja iskazuju u financijskim izvještajima prema propisima o proračunskom računovodstvu, nije utvrđena
- pri objavljivanju državnog proračuna i projekcija, nisu objavljene informacije o učinku poreznih rashoda na prihode, o potencijalnim obvezama i o ulaganju u dionice i udjele u glavnici kreditnih i drugih financijskih institucija te trgovačkih društava sa značajnim učinkom na proračun, a objava navedenih informacija je propisana Zakonom o fiskalnoj odgovornosti
- postojeća organizacijska klasifikacija državnog proračuna i organizacijska klasifikacija propisana Zakonom o proračunu nisu usklađene, s obzirom da su u državni proračun uključeni i financijski planovi za dva izvanproračunska korisnika, a prema Zakonu o proračunu, proračun se sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika

- 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 sa Zakonom o proračunu, jer prema navedenom Zakonu, znatno veći broj subjekata ispunjava kriterije za raspoređivanje u izvanproračunske korisnike, od broja subjekata koji su prema navedenom Pravilniku upisani u Popis izvanproračunskih korisnika u Registru
- Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava, nije usklađen s izmijenjenim propisima o proračunskom računovodstvu te drugim okolnostima nastalim nakon njegova donošenja; Dokument koji uređuje načine i uvjete izvršavanja državnog proračuna nije usklađen sa stvarnim potrebama i odvijanjem procesa integracije informacijskih sustava proračunskih korisnika za upravljanje financijama sa sustavom državne riznice
- u okviru sredstava koja su se koncem 2016. nalazila na računu državnog proračuna, bilo je 281.644.983,00 kn primljenih s privremenog računa REGOS-a na temelju sporazuma zaključenog prošlih godina; Obveza za povrat navedenih sredstava nije evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Ministarstvo financija za raspolaganje sredstvima s privremenog računa REGOS-a plaća kamatu u visini 2,0 % godišnje
- u vezi s normativnim okvirom koji uređuje proračunsko računovodstvo, utvrđeno je sljedeće: pojedini poslovni događaji se prema propisima mogu evidentirati u poslovnim knjigama drugačije nego se iskazuju u financijskim izvještajima; propisima o proračunskom računovodstvu nisu utvrđeni kriteriji i postupci za evidentiranje ispravka vrijednosti potraživanja, nije uređeno područje evidentiranja potraživanja za zajedničke prihode, vođenje pomoćnih analitičkih evidencija o obvezama preuzetim na temelju višegodišnjih ugovora, način evidentiranja poslovnih događaja u vezi sa zaduživanjem putem izdavanja obveznica i trezorskih zapisa te nisu uređeni postupci konsolidacije financijskih izvještaja
- Uputa o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna nije objavljena te dostupna javnosti
- pojedini prihodi proračunskih korisnika klasificirani u izvor financiranja Ostali prihodi za posebne namjene ne ispunjavaju propisane kriterije za svrstavanje u navedeni izvor financiranja, prema kojima se u navedeni izvor uključuju prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada RH.

Za sve utvrđene nepravilnosti i propuste, Državni ured za reviziju je dao naloge i preporuke, čija bi provedba pridonijela povećanju transparentnosti korištenja proračunskih sredstava i usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima. Osim toga, Državni ured za reviziju je dao i preporuke za dopunu normativnog okvira koji uređuje proračunsko računovodstvo radi daljnjeg unaprjeđenja kvalitete financijskog izvještavanja u sustavu proračuna.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/17-01/1
URBROJ: 613-02-01-17-6

Zagreb, 19. svibnja 2017.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2016. GODINU

Na temelju odredbi članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 9. siječnja do 19. svibnja 2017.

I. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2016. 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 definirani sadržaj, rokovi sastavljanja i podnošenja izvještaja nadležnim tijelima te objava u službenom glasilu Republike Hrvatske. Prema odredbi članka 108. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži:

- 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 te
- deficit općeg proračuna.

Propisano je da godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna sadrži i izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, a navedena odredba stupa na snagu 1. siječnja 2018.

Sadržaj i obveznici izrade godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna detaljnije su propisani Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13).

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 2016.

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, 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. Navedene programe usvaja Vlada RH 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 usvaja 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 dostavljaju do konca rujna Ministarstvu financija, koje izrađuje nacrt proračuna za iduću proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine te ih dostavlja Vladi RH. Spomenuti dokument Hrvatski sabor treba donijeti do konca tekuće godine i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna od 1. siječnja iduće godine, za koju se donosi proračun.

Zbog održavanja parlamentarnih izbora u studenom 2015., do konca 2015. nije bilo moguće donijeti državni proračun za 2016., te je u skladu s odredbama Zakona o proračunu donesena odluka o privremenom financiranju. Ministarstvo financija je u kolovozu 2015. donijelo Uputu za izradu financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za prva tri mjeseca 2016., prema kojoj se privremeno financiranje u 2016. obavlja razmjerno rashodima izvršenim u prva tri mjeseca 2014., a najviše do jedne četvrtine ukupno izvršenih rashoda za 2014. Prema navedenoj Uputi, financijskim planom su mogle biti obuhvaćene samo postojeće aktivnosti i projekti neophodni za obavljanje poslova, funkcija i programa korisnika, ali ako se financiraju iz izvora financiranja Pomoći, Donacije, Prihodi za posebne namjene i Vlastiti prihodi, mogle su biti obuhvaćene i nove aktivnosti i projekti. Hrvatski sabor je u rujnu 2015. donio Odluku o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih korisnika državnog proračuna Republike Hrvatske u prvom tromjesečju 2016. godine novine 109/15 i 130/15), kojom su ukupni prihodi planirani u iznosu 26.634.730.429,00 kn, ukupni rashodi u iznosu 31.497.791.369,00 kn te manjak prihoda, odnosno deficit državnog proračuna u iznosu 4.863.060.940,00 kn.

U veljači 2016. Vlada RH je usvojila Smjernice za izradu državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. i projekcija za 2017. i 2018., a Ministarstvo financija je na temelju navedenih Smjernica, dostavilo proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna Upute za izradu prijedloga državnog proračuna (dalje u tekstu: Upute). U svrhu izrade fiskalno održivih proračuna u narednom trogodišnjem razdoblju, ministarstva, državni uredi i agencije u izradi prijedloga svojih financijskih planova obvezni su se rukovoditi utvrđenim limitima po razdjelima državnog proračuna za izvore financiranja koji izravno utječu na visinu manjka proračuna opće države (Opći prihodi i primici, Doprinosi te Namjenski primici od zaduživanja). Limitima nije obuhvaćena procjena rashoda poslovanja i rashoda za nabavu nefinancijske imovine koji će se financirati iz drugih izvora (Vlastiti prihodi, Prihodi za posebne namjene, Pomoći i Donacije). 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. Kod utvrđivanja limita materijalnih rashoda uzeti su u obzir indikatori izvršenja materijalnih rashoda u odnosu na standarde utvrđene Smjernicama za uspostavu standardnih materijalnih troškova kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, koje je izradilo Ministarstvo financija u studenom 2015. Prema Uputama, proračunski korisnici državnog proračuna su u 2016. dužni poduzeti mjere za smanjenje svih materijalnih rashoda, a pojedine su dužni planirati u okviru standardnog troška, odnosno najmanje za 10,0 % manje u odnosu na izvršenje 2015.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2016. godinu i projekcije za 2017. i 2018. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove za 2016. s projekcijama za 2017. i 2018., 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 26/16), donio je Hrvatski sabor u ožujku 2016. Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu i projekcije za 2017. i 2018. godinu (Narodne novine 111/16), donesene su u studenom 2016.

U tablici broj 1, daju se podaci iz plana Računa prihoda i rashoda te Računa financiranja za 2016., s projekcijama proračuna za 2017. i 2018. te izmjenama i dopunama državnog proračuna i tekućeg plana s preraspodjelama.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda te Računa financiranja za 2016., s projekcijama proračuna za 2017. i 2018. te
izmjene i dopune državnog proračuna i tekući plan s preraspodjelama

u kn

Redni broj	Opis	Državni proračun za 2016. (ožujak 2016.)	Projekcija proračuna za 2017.	Projekcija proračuna za 2018.	Izmjene i dopune proračuna (studenj 2016.)	Tekući plan s preraspodjelama
	1	2	3	4	5	6
A) Račun prihoda i rashoda						
1.	Prihodi poslovanja	114.316.225.791,00	116.981.278.608,00	122.876.052.553,00	115.938.318.873,00	115.938.318.873,00
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	602.930.000,00	684.128.445,00	582.181.323,00	433.732.191,00	433.732.191,00
3.	Ukupno prihodi (1+2)	114.919.155.791,00	117.665.407.053,00	123.458.233.876,00	116.372.051.064,00	116.372.051.064,00
4.	Rashodi poslovanja	118.974.128.105,00	121.360.472.915,00	126.988.303.290,00	118.370.744.397,00	118.384.512.336,00
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.430.362.840,00	3.507.725.961,00	3.025.030.094,00	3.349.189.832,00	3.335.421.893,00
6.	Ukupno rashodi (4+5)	122.404.490.945,00	124.868.198.876,00	130.013.333.384,00	121.719.934.229,00	121.719.934.229,00
7.	Razlika-manjak (3-6)	-7.485.335.154,00	-7.202.791.823,00	-6.555.099.508,00	-5.347.883.165,00	-5.347.883.165,00
B) Račun financiranja						
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	25.727.545.199,00	36.206.181.999,00	25.157.870.692,00	19.946.141.818,00	19.946.141.818,00
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	19.442.210.045,00	29.003.390.176,00	18.602.771.184,00	18.895.531.742,00	18.895.531.742,00
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	5.500.000.000,00	0,00	0,00	6.400.267.230,00	6.400.267.230,00
11.	Planirani prijenos depozita u narednu godinu	4.300.000.000,00	0,00	0,00	2.102.994.141,00	2.102.994.141,00
12.	Neto financiranje (8-9+10-11)	7.485.335.154,00	7.202.791.823,00	6.555.099.508,00	5.347.883.165,00	5.347.883.165,00
C) Sveukupno proračunska sredstva						
13.	Ukupno prihodi i primici	140.646.700.990,00	153.871.589.052,00	148.616.104.568,00	136.318.192.882,00	136.318.192.882,00
14.	Ukupno rashodi i izdaci	141.846.700.990,00	153.871.589.052,00	148.616.104.568,00	140.615.465.971,00	140.615.465.971,00
15.	Promjene u stanju depozita (11-10)	-1.200.000.000,00	0,00	0,00	-4.297.273.089,00	-4.297.273.089,00

Prema Obrazloženju Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016. i projekcije za 2017. i 2018., makroekonomski okvir je istovjetan onome iz Smjernica za izradu državnog proračuna za 2016. i projekcija za 2017. i 2018. Tijekom 2015. zaustavljen je negativni trend ekonomske aktivnosti i zabilježen realni rast bruto domaćeg proizvoda (dalje u tekstu: BDP) 1,6 %. Za 2016. je planiran rast BDP-a 2,0 %, za 2017. planiran je rast 2,1 %, a za 2018. planiran je rast BDP-a 2,3 %.

Pri izradi Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu i projekcija za 2017. i 2018. godinu (dalje u tekstu: Državni proračun za 2016.), Vlada RH se odlučila na oprezan pristup planiranju prihoda proračuna, čime je otvorena mogućnost ostvarivanja prihoda u većem iznosu od planiranog, a taj višak je planirano koristiti za dodatno smanjenje proračunskog manjka. Na rashodnoj strani bilo je potrebno dodatno povećanje u iznosu 2,5 milijardi kuna, koje se uglavnom odnosi na rashode za doprinos proračunu EU, kamate, učešće u sufinanciranju EU projekata, mirovine, poticaje za novorođenu djecu i minuli rad. Vlada RH je u suradnji s Europskom komisijom (dalje u tekstu: EK) odredila niz politika i mjera za osiguranje održivosti javnih financija, korekcije postojećih makroekonomskih neravnoteža te jačanje potencijalnog rasta. Ekonomski program Vlade RH temelji se na naporima u području stabilizacije i smanjivanja javnog duga te odgovarajućim strukturnim reformama u svrhu jačanja temelja za rast u srednjoročnom razdoblju. Stabilizacija i smanjenje javnog duga imat će uporište u fiskalnoj konsolidaciji temeljenoj na smanjenju proračunskog manjka i njegovog dovođenja na održivu razinu, na aktivaciji državne imovine te na poticanju ekonomskog oporavka.

U Državni proračun za 2016. uključeni su Agencija za elektroničke medije, Agencija za civilno zrakoplovstvo, Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicije, Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo i Sveučilište Sjever, koji do tada nisu bili proračunski korisnici državnog proračuna. U Posebnom dijelu Državnog proračuna za 2016. koji donosi Hrvatski sabor, osim prema organizacijskoj, programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, rashodi su po prvi puta iskazani i prema izvorima financiranja. Također, Obrazloženje Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016. i projekcije za 2017. i 2018., po prvi puta sadrži podatke o dospjelim nepodmirenim obvezama proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, prema kojima su dospjele obveze izvanproračunskih korisnika državnog proračuna koncem 2015. iznosile 3,6 milijardi kuna, a proračunskih korisnika državnog proračuna 2,1 milijardu kuna. U Državni proračun za 2016., kao i za 2015., u planirane prihode državnog proračuna su uključeni vlastiti i namjenski prihodi proračunskih korisnika, koji su zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate na račun državnog proračuna kao i rashodi koji se njima financiraju. Navedeno se u 2016. 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 te na prihode od pruženih usluga u diplomatsko - konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu.

Državnim proračunom za 2016., ukupni prihodi za 2016. su planirani u iznosu 114.919.155.791,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2015. više za 6.727.925.412,00 kn ili 6,2 %. Ukupni rashodi za 2016. planirani su u iznosu 122.404.490.945,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2015. više za 1.687.163.478,00 kn ili 1,4 %. Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, koji se planira financirati razlikom primitaka i izdataka te smanjenjem depozita, planiran je u iznosu 7.485.335.154,00 kn. U odnosu na 2015., kada je manjak planiran u iznosu 12.526.097.088,00 kn, manjak državnog proračuna za 2016., planiran je u manjem iznosu za 5.040.761.934,00 kn.

Projekcije prihoda državnog proračuna za 2016. - 2018. temeljile su se na očekivanom oporavku gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir već usvojene promjene poreznih politika kao i projicirano povećanje iskorištenosti fondova EU. Također, u projekcije su uključene i mjere koje je usvojila Vlada RH u 2015. u svrhu provođenja postupka prekomjernog proračunskog manjka, a koje se prvenstveno odnose na povećanje trošarina na energente, električnu energiju i duhanske proizvode.

Porezni prihodi su planirani u iznosu 68.863.720.776,00 kn, a u odnosu na planirane za 2015., veći su za 3.060.995.801,00 kn ili 4,7 %. Porezni prihodi su vrijednosno najznačajniji i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 59,9 %. Projekcijama za 2017., planirani su u iznosu 70.419.155.918,00 kn, a za 2018. u iznosu 72.252.192.772,00 kn.

Doprinosi, koji se odnose na doprinos za mirovinsko osiguranje i doprinos za zapošljavanje, planirani su u iznosu 22.127.597.371,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 19,3 %. Projekcijama za 2017., doprinosi su planirani u iznosu 22.728.878.653,00 kn, a za 2018. u iznosu 23.587.346.500,00 kn.

Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, planirane su u iznosu 9.744.204.196,00 kn, i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 8,5 %. U odnosu na planirane za 2015., veće su za 2.656.480.900,00 kn ili 37,5 %. Značajno su veće pomoći EU izravno vezane uz projekte financirane iz fondova EU i izravna plaćanja u poljoprivredi.

Prihodi od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) na temelju ugovornih obveza planirani su u iznosu 5.807.701.300,00 kn i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 5,1 %. Navedeni prihodi se odnose na prihode zdravstvenih ustanova u državnom vlasništvu.

Ukupni rashodi su za 2016. planirani u većem iznosu od planiranog za 2015. za 1,7 milijardi kuna. Na povećanje su utjecali rashodi financirani iz izvora financiranja koji izravno ne utječu na visinu manjka državnog proračuna (Pomoći, Vlastiti prihodi, Donacije i Prihodi za posebne namjene). Rashodi iz navedenih izvora su planirani u iznosu 19,0 milijardi kuna, što je za 3,8 milijardi kuna više od planiranih za 2015. Rashodi koji se financiraju iz izvora Opći prihodi i primici, Doprinosi i Namjenski primici koji izravno utječu na visinu manjka državnog proračuna, planirani su za 2016. u iznosu 103,4 milijarde kuna, te su u odnosu na 2015. manje planirani za 2,1 milijardu kuna.

Vrijednosno najznačajniji planirani rashodi u iznosu 45.281.217.721,00 kn, odnose se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji u ukupnim rashodima sudjeluju s 37,0 %. Većinu navedenih rashoda čine rashodi za mirovine i mirovinska primanja koji su za 2016. planirani u iznosu 36.964.516.537,00 kn.

Rashodi za zaposlene, planirani u iznosu 25.464.222.478,00 kn, u ukupnim rashodima sudjeluju s 20,8 %.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, planirani su u iznosu 13.781.018.242,00 kn ili 11,3 % ukupnih rashoda, od čega se na pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU odnosi 3.543.134.728,00 kn.

Financijski rashodi koji se uglavnom odnose na troškove servisiranja javnog duga, planirani su u iznosu 11.138.884.220,00 kn i u ukupnim rashodima sudjeluju s 9,1 %.

Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu i projekcije za 2017. i 2018. godinu, donesene su u studenom 2016. (dalje u tekstu: Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2016.) Prema obrazloženju, jedan od razloga donošenja navedenih izmjena i dopuna proračuna je donošenje Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 93/16 i 104/16), nakon parlamentarnih izbora u rujnu 2016. Osim toga, dotadašnja makroekonomska kretanja upućivala su na povoljnija ostvarenja makroekonomskih pokazatelja te se očekivalo veće ostvarenje prihoda od planiranih u ožujku 2016.

Također, na pojedinim planiranim stavkama rashoda bilo je potrebno izvršiti određene prilagodbe s obzirom na to da su ostvarene uštede na rashodima za kamate, za naknade građanima i kućanstvima, pomoći i kapitalne rashode, a istodobno je došlo do potrebe osiguranja dodatnih sredstava za određene druge rashode. Pri osiguranju dodatnih sredstava za rashode, vodilo se računa da se u odnosu na proračun iz ožujka 2016. ne povećavaju rashodi financirani iz izvora koji izravno utječu na visinu proračunskog manjka.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2016., prihodi su planirani u iznosu 116.372.051.064,00 kn, što je u odnosu na planirane Državnim proračunom za 2016., više za 1.452.895.273,00 kn ili 1,3 %. Rashodi su planirani u iznosu 121.719.934.229,00 kn i manji su za 684.556.716,00 kn ili 0,6 %. Manjak prihoda državnog proračuna, planiran je u iznosu 5.347.883.165,00 kn, što je za 2.137.451.989,00 kn manje od planiranog u ožujku 2016.

Porezni prihodi su Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2016. planirani u iznosu 70.967.564.708,00 kn, što je za 2.103.843.932,00 kn ili 3,1 % više od planiranih Državnim proračunom za 2016., a najznačajnije povećanje se odnosi na porez na dobit i trošarine. Prihodi od imovine su više planirani za 639.640.685,00 kn ili 25,0 %, a najznačajnije povećanje se odnosi na prihode od dobiti trgovačkih društava. Doprinosi su više planirani za 140.192.107,00 kn ili 0,6 %. Manje su planirane pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU za 1.292.142.226,00 kn ili 13,7 % te prihodi od prodaje nefinancijske imovine za 169.197.809,00 kn ili 28,1 %.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2016., materijalni rashodi su planirani u većem iznosu u odnosu na Državni proračun za 2016. za 309.805.673,00 kn ili 2,7 %, a rashodi za zaposlene za 31.717.248,00 kn ili 0,1 %. U okviru materijalnih rashoda, vrijednosno najznačajnije povećanje se odnosi na planirana sredstva za naknade šteta na temelju sudskog postupka u iznosu 263.200.000,00 kn. Sve druge skupine rashoda su planirane u manjem iznosu, a najznačajnije smanjenje se odnosi na financijske rashode koji su manje planirani za 317.871.450,00 kn ili 2,9 %.

Tijekom 2016. preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama rashoda prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija u ukupnom iznosu 918.599.639,00 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.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2016., rashodi i izdaci za 2016. su planirani ukupno u iznosu 140.615.465.971,00 kn. Prema projekcijama, planirani su rashodi i izdaci za 2017. u iznosu 153.871.589.052,00 kn i za 2018. u iznosu 148.616.104.568,00 kn.

Izvršenje državnog proračuna za 2016.

U sljedećoj tablici daju se osnovni podaci o izvršenju državnog proračuna za 2016.

Tablica broj 2

Izvršenje državnog proračuna za 2016.

u kn

Redni broj	Opis	Tekući plan za 2016. s preraspodjelama	Ostvareno za 2016.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
A) Račun prihoda i rashoda				
1.	Prihodi poslovanja	115.938.318.873,00	116.397.924.576,00	100,4
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	433.732.191,00	450.179.758,00	103,8
3.	Ukupno prihodi (1+2)	116.372.051.064,00	116.848.104.334,00	100,4
4.	Rashodi poslovanja	118.384.512.336,00	117.175.321.314,00	99,0
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.335.421.893,00	3.062.194.190,00	91,8
6.	Ukupno rashodi (4+5)	121.719.934.229,00	120.237.515.504,00	98,8
7.	Razlika prihoda i rashoda – manjak (3-6)	-5.347.883.165,00	-3.389.411.170,00	63,4
B) Račun financiranja				
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	19.946.141.818,00	18.293.153.741,00	91,7
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	18.895.531.742,00	18.599.084.037,00	98,4
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	6.400.267.230,00	6.400.267.230,00	100,0
11.	Prijenos depozita u narednu godinu	2.102.994.141,00	2.704.925.764,00	128,6
12.	Neto financiranje (8-9+10-11)	5.347.883.165,00	3.389.411.170,00	63,4
C) Sveukupno proračunska sredstva				
13.	Ukupno prihodi i primici (3+8)	136.318.192.882,00	135.141.258.075,00	99,1
14.	Ukupno rashodi i izdaci (6+9)	140.615.465.971,00	138.836.599.541,00	98,7
15.	Promjene u stanju depozita (11-10)	-4.297.273.089,00	-3.695.341.466,00	86,0

Ukupni prihodi za 2016. ostvareni su u iznosu 116.848.104.334,00 kn, ukupni rashodi su izvršeni u iznosu 120.237.515.504,00 kn, te je ostvaren manjak prihoda (deficit) državnog proračuna u iznosu 3.389.411.170,00 kn.

Manjak prihoda državnog proračuna ostvaren je u manjem iznosu od plana za 1.958.471.995,00 kn ili 36,6 %. Na ostvarenje manjka u značajno manjem iznosu od plana, utjecalo je ostvarenje prihoda u većem iznosu od plana za 476.053.270,00 kn i izvršenje rashoda u manjem iznosu od plana za 1.482.418.725,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja su ostvareni u iznosu 18.293.153.741,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 18.599.084.037,00 kn te je ostvaren manjak primitaka od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 305.930.296,00 kn.

Deficit državnog proračuna i manjak primitaka od financijske imovine i zaduživanja, financirani su smanjenjem depozita za 3.695.341.466,00 kn.

a) Račun prihoda i rashoda

U sljedećoj tablici daju se podaci o prihodima državnog proračuna za 2016.

Tablica broj 3

Prihodi državnog proračuna za 2016.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	Prihodi poslovanja	115.938.318.873,00	116.397.924.576,00	100,4
1.	Prihodi od poreza	70.967.564.708,00	71.691.496.599,00	101,0
1.1.	- Porez na dohodak	2.283.892.748,00	2.231.999.100,00	97,7
1.2.	- Porez na dobit	7.223.687.214,00	7.187.976.611,00	99,5
1.3.	- Porezi na imovinu	175.107.252,00	184.139.864,00	105,2
1.4.	- Porezi na robu i usluge	60.866.996.330,00	61.665.999.802,00	101,3
1.5.	- Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	400.881.164,00	404.876.433,00	101,0
1.6.	- Ostali prihodi od poreza	17.000.000,00	16.504.789,00	97,1
2.	Doprinosi	22.267.789.478,00	22.194.306.700,00	99,7
2.1.	- Doprinosi za mirovinsko osiguranje	20.296.268.307,00	20.229.501.780,00	99,7
2.2.	- Doprinosi za zapošljavanje	1.971.521.171,00	1.964.804.920,00	99,7
3.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	8.417.611.168,00	7.792.129.094,00	92,6
3.1.	- Pomoći od inozemnih vlada	159.698.016,00	233.721.172,00	146,4
3.2.	- Pomoći od međunarodnih organizacija	8.137.183.495,00	7.419.916.139,00	91,2
3.3.	- Pomoći iz proračuna	58.509.492,00	51.221.216,00	87,5
3.4.	- Pomoći od ostalih subjekata unutar općeg proračuna	58.636.967,00	58.379.933,00	99,6
3.5.	- Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	3.583.198,00	28.512.441,00	795,7
3.6.	- Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijena EU sredstava	0,00	378.193,00	-
4.	Prihodi od imovine	3.197.478.890,00	3.408.252.016,00	106,6
4.1.	- Prihodi od financijske imovine	1.711.056.145,00	1.929.411.847,00	112,8
4.2.	- Prihodi od nefinancijske imovine	1.455.842.322,00	1.445.827.514,00	99,3
4.3.	- Prihodi od kamata na dane zajmove	30.580.423,00	33.012.655,00	108,0
5.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	3.385.229.148,00	3.870.071.694,00	114,3
5.1.	- Upravne i administrativne pristojbe	489.765.112,00	495.747.773,00	101,2
5.2.	- Prihodi po posebnim propisima	2.895.464.036,00	3.374.323.921,00	116,5
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.289.152.796,00	1.196.286.125,00	92,8
6.1.	- Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga	1.223.956.719,00	1.124.863.788,00	91,9
6.2.	- Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna	65.196.077,00	71.422.337,00	109,6
7.	Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	5.831.201.300,00	5.661.735.618,00	97,1
8.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	582.291.385,00	583.646.730,00	100,2
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	433.732.191,00	450.179.758,00	103,8
9.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	58.384.856,00	72.570.118,00	124,3
10.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	350.694.167,00	346.322.258,00	98,8
11.	Prihodi od prodaje plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	0,00	158.492,00	-
12.	Prihodi od prodaje zaliha	24.653.168,00	31.128.890,00	126,3
Ukupno prihodi (I.+II.)		116.372.051.064,00	116.848.104.334,00	100,4

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 116.848.104.334,00 kn, što je za 476.053.270,00 kn ili 0,4 % više od planiranih. U iznosu većem od planiranog, iskazani su prihodi od poreza za 723.931.891,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada za 484.842.546,00 kn, prihodi od imovine za 210.773.126,00 kn, prihodi od prodaje nefinancijske imovine za 16.447.567,00 kn i prihodi od kazni, upravnih mjera i ostali prihodi za 1.355.345,00 kn. Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna iskazane su u iznosu manjem od planiranog za 625.482.074,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza za 169.465.682,00 kn, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija za 92.866.671,00 kn te doprinosi za 73.482.778,00 kn.

U odnosu na 2015., kada su prihodi iskazani u iznosu 109.755.887.920,00 kn, prihodi u 2016. su veći za 7.092.216.414,00 kn. Značajnije povećanje se odnosi na prihode od poreza koji su veći za 3.676.720.083,00 kn i pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koje su veće za 2.833.811.922,00 kn. Značajnije smanjenje prihoda u odnosu na 2015., odnosi se na prihode od doprinosa za mirovinsko osiguranje koji su manji za 687.045.119,00 kn i prihode od prodaje nefinancijske imovine koji su manji za 194.829.190,00 kn. Ukupni prihodi za 2016. su veći od iskazanih u 2015. zbog izmjena poreznih zakona u 2015., koji su dodatne učinke na proračunske prihode imali u 2016., zbog postupnog jačanja oporavka gospodarske aktivnosti, povlačenja dobiti trgovačkih društava u vlasništvu države u državni proračun, povećanja iskorištenosti sredstava fondova EU kao i zbog uključivanja u državni proračun za 2016. financijskih planova Centra za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija, Hrvatskog centra za zadružno poduzetništvo, Agencije za elektroničke medije, Agencije za civilno zrakoplovstvo i Sveučilišta Sjever.

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su iskazani u iznosu 71.691.496.599,00 kn i čine 61,4 % ukupnih prihoda u 2016. U odnosu na 2015. veći su za 5,4 %. U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji su porezi na robu i usluge u iznosu 61.665.999.802,00 kn, koji čine 86,0 % poreznih prihoda. Porez na dobit u poreznim prihodima sudjeluje s 10,0 %, a porez na dohodak s 3,1 %. U okviru poreza na robu i usluge najznačajniji je porez na dodanu vrijednost u iznosu 45.218.467.037,00 kn koji u poreznim prihodima sudjeluje sa 63,1 %, zatim slijede posebni porezi i trošarine u iznosu 14.752.335.309,00 kn koji u poreznim prihodima sudjeluju s 20,6 % te porezi i naknade od igara na sreću u iznosu 1.128.306.402,00 kn koji u poreznim prihodima sudjeluju s 1,6 %.

Prihodi od doprinosa u iznosu 22.194.306.700,00 kn, čine 19,0 % ukupnih prihoda. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 20.229.501.780,00 kn i doprinose za zapošljavanje u iznosu 1.964.804.921,00 kn. Doprinosi za mirovinsko osiguranje su manji od iskazanih za 2015. za 3,3 %.

Prihodi od poreza i doprinosa iznose ukupno 93.885.803.299,00 kn i čine 80,4 % ukupnih prihoda.

Svi drugi prihodi iznose 22.962.301.035,00 kn i čine 19,6 % ukupnih prihoda državnog proračuna.

U okviru drugih prihoda, vrijednosno su značajniji prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 7.792.129.094,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 5.661.735.618,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 3.870.071.694,00 kn i prihodi od imovine u iznosu 3.408.252.016,00 kn.

U okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koji su iskazani u iznosu 7.792.129.094,00 kn, vrijednosno najznačajniji se odnose na pomoći iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 1.526.632.728,00 kn, Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) u iznosu 1.430.505.807,00 kn, Kohezijskog fonda (CF) u iznosu 1.244.298.216,00 kn i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 1.014.291.882,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada iskazani su u iznosu 3.870.071.694,00 kn, i u odnosu na 2015. veći su za 273.107.003,00 kn. Na prihode po posebnim propisima se odnosi 3.374.323.921,00 kn, od kojih su najznačajniji prihodi od sufinanciranja cijene usluge, participacije i slično u iznosu 1.446.054.168,00 kn.

U okviru prihoda od imovine koji su iskazani u iznosu 3.408.252.016,00 kn, vrijednosno najznačajniji se odnose na prihode od dobiti trgovačkih društava, kreditnih i drugih financijskih institucija u iznosu 1.399.041.218,00 kn i naknade za koncesije u iznosu 940.197.306,00 kn. Drugi prihodi od imovine se odnose na kamate (na dane zajmove, po vrijednosnim papirima, na oročena sredstva i depozite po viđenju te zatezne kamate) i tečajne razlike, prihode od dividendi, od iznajmljivanja i zakupa imovine, te drugo.

U okviru prihoda od prodaje nefinancijske imovine koji su iskazani u iznosu 450.179.758,00 kn, najznačajniji su prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine, odnosno stanova i drugih građevinskih objekata, postrojenja i opreme te prometnih sredstava u iznosu 346.322.258,00 kn.

U sljedećoj tablici daju se podaci o rashodima državnog proračuna za 2016.

Tablica broj 4

Rashodi državnog proračuna za 2016.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
I.	Rashodi poslovanja	118.384.512.336,00	117.175.321.314,00	99,0
1.	Rashodi za zaposlene	25.806.437.568,00	25.829.272.737,00	100,1
1.1.	- Plaće	21.040.737.673,00	21.043.148.544,00	100,0
1.2.	- Ostali rashodi za zaposlene	890.026.504,00	920.670.352,00	103,4
1.3.	- Doprinosi na plaće	3.875.673.391,00	3.865.453.841,00	99,7
2.	Materijalni rashodi	11.615.003.415,00	11.135.221.732,00	95,9
2.1.	- Naknade troškova zaposlenima	1.094.706.309,00	1.043.112.797,00	95,3
2.2.	- Rashodi za materijal i energiju	3.710.065.223,00	3.871.588.944,00	104,4
2.3.	- Rashodi za usluge	5.662.677.881,00	5.366.425.025,00	94,8
2.4.	- Naknade troškova osobama izvan rad. odnosa	65.662.761,00	61.101.054,00	93,1
2.5.	- Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.081.891.241,00	792.993.912,00	73,3
3.	Financijski rashodi	10.662.079.372,00	10.649.692.537,00	99,9
3.1.	- Kamate za izdane vrijednosne papire	8.959.896.384,00	8.955.626.516,00	100,0
3.2.	- Kamate za primljene kredite i zajmove	1.406.593.689,00	1.384.298.435,00	98,4
3.3.	- Ostali financijski rashodi	295.589.299,00	309.767.586,00	104,8
4.	Subvencije	6.115.781.313,00	6.087.415.753,00	99,5
4.1.	- Subvencije trgov. društvima u javnom sektoru	963.307.032,00	993.133.163,00	103,1
4.2.	- Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	5.152.474.281,00	5.094.282.590,00	98,9
5.	Pomoći u inozemstvo i unutar općeg proračuna	13.473.445.972,00	13.393.137.753,00	99,4
5.1.	- Pomoći inozemnim vladama	20.492.347,00	25.150.161,00	122,7
5.2.	- Pomoći međunarodnim organizacijama	3.231.148.299,00	3.222.730.644,00	99,7
5.3.	- Pomoći unutar općeg proračuna	8.053.854.632,00	7.873.683.893,00	97,8
5.4.	- Pomoći prorač. korisnicima drugih proračuna	193.755.892,00	190.212.026,00	98,2
5.5.	- Pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	1.974.194.802,00	2.081.361.029,00	105,4
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	45.100.781.555,00	45.002.133.730,00	99,8
6.1.	- Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	33.035.081.912,00	32.986.070.717,00	99,9
6.2.	- Ostale naknade građanima i kućanstvima	12.065.699.643,00	12.016.063.013,00	99,6
7.	Ostali rashodi	5.610.983.141,00	5.078.447.072,00	90,5
7.1.	- Tekuće donacije	1.795.061.249,00	1.783.477.215,00	99,4
7.2.	- Kapitalne donacije	216.646.437,00	214.451.992,00	99,0
7.3.	- Kazne, penali i naknade štete	252.350.301,00	261.312.125,00	103,6
7.4.	- Prijenosi EU sredstava subjektima izvan općeg proračuna	1.092.063.360,00	909.386.195,00	83,3
7.5.	- Izvanredni rashodi	230.000.000,00	0,00	-
7.6.	- Kapitalne pomoći	2.024.861.794,00	1.909.819.545,00	94,3
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.335.421.893,00	3.062.194.190,00	91,8
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	199.723.387,00	140.876.791,00	70,5
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	2.751.022.885,00	2.575.898.200,00	93,6
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	1.761.327,00	932.231,00	52,9
11.	Strateške zalihe	122.124.928,00	135.928.964,00	111,3
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na imovini	260.789.366,00	208.558.004,00	80,0
Ukupno rashodi (I.+II.)		121.719.934.229,00	120.237.515.504,00	98,8

Rashodi državnog proračuna se izvršavaju putem proračunskih korisnika, koji su za 2016. raspoređeni u 50 razdjela. U okviru razdjela Ministarstva financija je i proračunska glava 02506 Ostali izdaci države putem koje se planiraju i izvršavaju rashodi koji u pravilu nisu u nadležnosti drugih proračunskih korisnika, a vrijednosno najznačajniji 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.

Ukupni rashodi za 2016. su iskazani u iznosu 120.237.515.504,00 kn, što je za 1.482.418.725,00 kn ili 1,2 % 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 izvršenje 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 skupine rashoda kojoj pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji. Na razini skupina računa ekonomske klasifikacije, sve skupine rashoda su ostvarene u manjim iznosima od planiranih, osim rashoda za zaposlene, koji su ostvareni za 22.835.169,00 kn ili 0,1 % više od planiranih. Najveće smanjenje u odnosu na planirano, iskazano je u okviru materijalnih rashoda, koji su manji od planiranih za 479.781.683,00 kn ili 4,1 %. U okviru materijalnih rashoda, najznačajnija odstupanja od plana se odnose na rashode za usluge koji su manji za 296.252.856,00 kn ili 5,2 % i rashode za materijal i energiju koji su veći za 161.523.721,00 kn ili 4,4 % od planiranih.

U odnosu na 2015., ukupni rashodi su veći za 1.629.666.445,00 kn ili 1,4 %. Najznačajnije povećanje se odnosi na pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, koje su veće za 1.790.125.405,00 kn ili 15,4 % te rashode za zaposlene koji su veći za 792.768.566,00 kn ili 3,2 %. U okviru pomoći danih u inozemstvo i unutar općeg proračuna, najznačajnije povećanje u iznosu 1.448.645.283,00 kn, odnosi se na pomoći temeljem prijenosa EU sredstava (najvećim dijelom iz Kohezijskog fonda), ostvarene u okviru Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva zaštite okoliša i energetike. U okviru rashoda za zaposlene, najznačajnije povećanje se odnosi na ostale rashode za zaposlene, koji su veći za 376.789.119,00 kn zbog isplate božićnica te plaće za redovan rad, koje su veće za 355.254.706,00 kn. Najznačajnije smanjenje u odnosu na 2015. za 366.235.971,00 kn ili 0,8 %, odnosi se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade.

Prema strukturi rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu 45.002.133.730,00 kn i čine 37,4 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 21,5 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna 11,1 %, materijalni rashodi 9,3 %, financijski rashodi 8,9 %, subvencije 5,1 %, ostali rashodi 4,2 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 2,5 % ukupnih rashoda.

U okviru rashoda za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, vrijednosno su najznačajniji 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 36.814.307.867,00 kn. U okviru HZMO-a su iskazane i naknade koje se odnose na doplatak za djecu u iznosu 1.479.617.312,00 kn, koje su prošlih godina iskazivane u okviru bivšeg Ministarstva socijalne politike i mladih.

U okviru razdjela Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 3.477.162.345,00 kn, a vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Dodatni porodiljni dopust i oprema za novorođeno dijete u iznosu 1.138.903.099,00 kn, Zajamčena minimalna naknada u iznosu 612.061.413,00 kn, Osobna invalidnina u iznosu 384.112.413,00 kn i Doplatak za pomoć i njegu u iznosu 381.290.408,00 kn.

U okviru rashoda Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje u tekstu: HZZ) iskazane su naknade građanima i kućanstvima u iznosu 1.609.770.299,00 kn, od čega se na naknade nezaposlenim osobama odnosi 1.443.989.789,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, iskazani su u iznosu 13.393.137.753,00 kn, a vrijednosno značajniji se odnose na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU u iznosu 3.220.425.982,00 kn, transfer proračunskih sredstava HZZO-u u iznosu 2.591.994.655,00 kn, naknadu u cijeni goriva za društvo Hrvatske ceste d.o.o. u iznosu 1.876.748.425,00 kn, dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 1.562.505.056,00 kn te pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u iznosu 694.800.134,00 kn.

U okviru materijalnih rashoda iskazanih u iznosu 11.135.221.732,00 kn, vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge u iznosu 5.366.425.025,00 kn te rashodi za materijal i energiju u iznosu 3.871.588.944,00 kn. U strukturi rashoda za usluge, vrijednosno najznačajnije su intelektualne i osobne usluge koje imaju udjel u ukupnim rashodima za usluge 19,0 %, slijede druge usluge sa 17,3 %, zakupnine i najamnine s 14,5 %, usluge tekućeg i investicijskog održavanja s 13,8 %, te računalne usluge s 12,9 % . U okviru rashoda za materijal i energiju, vrijednosno su najznačajniji rashodi za nabavu lijekova u iznosu 1.260.470.874,00 kn te pomoćnog i sanitetskog materijala u iznosu 820.339.850,00 kn.

Financijski rashodi su iskazani u iznosu 10.649.692.537,00 kn, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 10.339.924.951,00 kn i druge financijske rashode u iznosu 309.767.586,00 kn. U odnosu na 2015., manji su za 316.746.490,00 kn ili 2,9 %. Kamate na zaduživanje odnose se na kamate na izdane obveznice i trezorske zapise u iznosu 8.955.626.516,00 kn i kamate na primljene kredite i zajmove u iznosu 1.384.298.435,00 kn.

Rashodi za subvencije su iskazani u iznosu 6.087.415.753,00 kn. U odnosu na 2015., manji su za 338.580.020,00 kn ili 5,3 %. Vrijednosno najznačajnije subvencije se odnose na poljoprivredu, brodogradnju i željeznice. U okviru Ministarstva poljoprivrede iskazane su subvencije u iznosu 3.710.263.404,00 kn, u okviru kojih se na aktivnosti ZPP - Izravna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima odnosi 2.300.676.148,00 kn, ZPP - Mjere ruralnog razvoja 903.059.531,00 kn te Izravna plaćanja u poljoprivredi 135.431.384,00 kn. Navedene subvencije su financirane sredstvima Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) ukupno u iznosu 2.260.014.386,00 kn, sredstvima učešća za pomoći (nacionalna komponenta) u iznosu 1.043.152.177,00 kn i iz drugih izvora u iznosu 407.096.841,00 kn.

U okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, subvencije su iskazane u iznosu 1.020.199.977,00 kn, a vrijednosno značajnije se odnose na aktivnosti Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 447.740.000,00 kn, Provedba ugovora o koncesiji Bina - Istra u iznosu 293.000.000,00 kn te Očuvanje prometne povezanosti regija u iznosu 93.812.409,00 kn. U okviru Agencije za obalni linijski promet, iskazane su subvencije za aktivnost Poticanje redovitih pomorskih putničkih i brzobrodskih linija u iznosu 303.765.953,00 kn. U okviru Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, subvencije su iskazane u iznosu 826.990.432,00 kn, a vrijednosno najznačajnije se odnose na aktivnost Restrukturiranje brodogradilišta u iznosu 668.230.036,00 kn.

U okviru ostalih rashoda ostvarenih u iznosu 5.078.447.072,00 kn, vrijednosno su značajnije kapitalne pomoći u iznosu 1.909.819.545,00 kn, tekuće donacije u iznosu 1.783.477.215,00 kn te prijenosi EU sredstava subjektima izvan općeg proračuna u iznosu 909.386.195,00 kn.

U okviru rashoda za kapitalne pomoći, na Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture se odnosi 1.514.065.185,00 kn, od kojih se vrijednosno značajnije odnose na aktivnosti Naknada u cijeni goriva za društvo Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 490.382.553,00 kn, Naknada u cijeni goriva za društvo HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 454.000.000,00 kn i Održavanje željezničke infrastrukture i regulacija prometa u iznosu 450.000.000,00 kn.

Vrijednosno značajniji rashodi za tekuće donacije su iskazani u okviru razdjela Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva financija te Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. U okviru razdjela Ministarstva znanosti i obrazovanja, vrijednosno značajnije tekuće donacije se odnose na aktivnosti Sufinanciranje smještaja i prehrane studenata u studentskim centrima u iznosu 154.013.398,00 kn, Programsko financiranje javnih visokih učilišta u iznosu 129.110.423,00 kn, Program javnih potreba u sportu na državnoj razini u iznosu 111.862.597,00 kn te Razvoj Hrvatske zaklade za znanost u iznosu 86.850.000,00 kn. Vrijednosno značajnije tekuće donacije Ministarstva financija, odnose se na aktivnosti Međunarodni sporazum Sveta stolica i Republika Hrvatska u iznosu 285.660.728,00 kn i Potpore političkim strankama u iznosu 54.964.234,00 kn. Vrijednosno značajnije tekuće donacije Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, odnose se na kapitalni projekt Nova luka Zadar u iznosu 134.308.029,00 kn, aktivnosti Potpora Lučkoj upravi Ploče za otplatu zajma Svjetske banke (IBRD) - Projekt integracije trgovine i transporta u iznosu 52.322.807,00 kn te Potpora Lučkoj upravi Rijeka za realizaciju zajma Svjetske banke (IBRD) - Projekt obnove riječkog prometnog pravca u iznosu 44.200.964,00 kn.

Prijenosi EU sredstava subjektima izvan općeg proračuna, financirani su iz izvora financiranja Fondovi EU i Pomoći EU. Vrijednosno značajniji su iskazani u okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (Operativni program Promet) u iznosu 323.740.360,00 kn, Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (Operativni programi Regionalna konkurentnost u iznosu 70.064.602,00 kn te Konkurentnost i kohezija u iznosu 66.146.336,00 kn), Ministarstva poljoprivrede u iznosu 124.758.538,00 kn (projekt IPARD) te Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (Operativni programi Učinkoviti ljudski potencijali u iznosu 107.304.382,00 kn i Razvoj ljudskih potencijala u iznosu 20.459.549,00 kn).

U okviru izvanrednih rashoda, planiranih u iznosu 230.000.000,00 kn, planirani su rashodi iz proračunske zalihe. Izvanredni rashodi nisu iskazani jer su rashodi iz proračunske zalihe izvršeni u iznosu 212.126.425,00 kn, iskazani u okviru skupina rashoda kojima pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su iskazani u iznosu 3.062.194.190,00 kn, a u odnosu na 2015. su manji za 89.849.318,00 kn ili 2,9 %.

Navedeni rashodi su financirani iz izvora financiranja Opći prihodi i primici u iznosu 1.263.924.796,00 kn, Pomoći u iznosu 1.245.509.592,00 kn te iz drugih izvora financiranja u iznosu 552.759.802,00 kn. U okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine, vrijednosno značajniji se odnose na građevinske objekte u iznosu 896.685.644,00 kn, vojnu opremu u iznosu 449.205.393,00 kn, medicinsku i laboratorijsku opremu u iznosu 313.213.237,00 kn te uredsku opremu i namještaj u iznosu 263.713.264,00 kn.

b) Račun financiranja

Tablica broj 5

Račun financiranja za 2016.

u kn

Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno/ Izvršeno	% ostvarenja/ izvršenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	19.946.141.818,00	18.293.153.741,00	91,7
1.1.	- Primitveni povrati glavnice danih zajmova	586.050.000,00	557.359.540,00	95,1
1.2.	- Primici od izdanih vrijednosnih papira	11.144.584.977,00	11.062.990.897,00	99,3
1.3.	- Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	345.207.037,00	345.207.037,00	100,0
1.4.	- Primici od zaduživanja	7.870.299.804,00	6.327.596.267,00	80,4
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	18.895.531.742,00	18.599.084.037,00	98,4
2.1.	- Izdaci za dane zajmove	1.256.485.209,00	1.039.623.598,00	82,7
2.2.	- Izdaci za dionice i udjele u glavnici	606.246.038,00	655.470.488,00	108,1
2.3.	- Izdaci za otplatu glavnice primitvenih kredita i zajmova	13.532.800.495,00	13.403.989.951,00	99,0
2.4.	- Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	3.500.000.000,00	3.500.000.000,00	100,0
3.	Promjena u stanju depozita	- 4.297.273.089,00	-3.695.341.466,00	86,0
4.	Neto financiranje (1-2-3)	5.347.883.165,00	3.389.411.170,00	63,4

Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 18.293.153.741,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 18.599.084.037,00 kn te manjak primitaka iznosi 305.930.296,00 kn. Manjak prihoda u odnosu na rashode u iznosu 3.389.411.170,00 kn i manjak primitaka u odnosu na izdatke u iznosu 305.930.296,00 kn, ukupno iznose 3.695.341.466,00 kn, a pokriveni su iz depozita. Primici od financijske imovine i zaduživanja, izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova te neto financiranje, iskazani su u manjem iznosu od planiranog.

Ciljevi i svrha zaduživanja su propisani odredbama Zakona o proračunu. Odredbom 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 propisanom 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 dospijeeće u sljedećoj proračunskoj godini, a to zaduživanje ne ulazi u ograničenje propisano zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Odredbom članka 28. stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu, propisano je da se zaduživanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa 19.014.884.781,00 kn iskazanog u Računu financiranja proračuna. Primici od zaduživanja, iskazani su u Računu financiranja u iznosu 17.390.587.164,00 kn, što je za 1.624.297.617,00 kn manje od propisanog iznosa. Primici od zaduživanja se odnose na primitke od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 11.062.990.897,00 kn i kredita i zajmova u iznosu 6.327.596.267,00 kn.

Primici od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 11.062.990.897,00 kn, odnose se na obveznice u iznosu 10.000.000.000,00 kn i neto primitke od trezorskih zapisa izdanih u zemlji u iznosu 1.062.990.897,00 kn. Obveznice su plasirane na domaćem tržištu novca i kapitala, u ožujku i srpnju 2016. U ožujku su plasirane obveznice u iznosu 4.000.000.000,00 kn po cijeni 102,248 % nominalnog iznosa. Konsolidirane su s izdanjem obveznica iz prosinca 2015. te čine integralno izdanje u iznosu 10.000.000.000,00 kn s dospijeećem u 2026. Kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 4,25 % godišnje. U srpnju su plasirane obveznice u iznosu 6.000.000.000,00 kn s dospijeećem u 2021., po cijeni 99,537 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 2,75 % godišnje. Kamata po obveznicama se isplaćuje polugodišnje, a glavnica u cijelosti po dospijeeću. Tijekom 2016., održana je 21 aukcija trezorskih zapisa. Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa iznose 28.670.216.329,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa 27.607.225.432,00 kn te su neto primici iskazani u iznosu 1.062.990.897,00 kn. Trezorski zapisi su većinom izdavani u kunama. Kamatne stope na trezorske zapise su koncem 2016. bile niže u odnosu na visinu kamatnih stopa koncem 2015., osim kamatnih stopa na trezorske zapise s valutnom klauzulom s rokom 91 dan, koje se nisu mijenjale i iznosile su 0,2 % godišnje. Koncem 2016., kamatne stope na trezorske zapise u kunama s rokom 91 dan iznosile su 0,4 %, s rokom 182 dana 0,3 %, a s rokom 364 dana 0,65 % godišnje. Kamatne stope na trezorske zapise s valutnom klauzulom s rokom 364 dana iznosile su 0,05 %, a kamatne stope na FX trezorske zapise s rokom 455 dana 0,7 % godišnje.

Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima planirani su u iznosu 7.870.299.804,00 kn, a ostvareni su u iznosu 6.327.596.267,00 kn, što je za 1.542.703.537,00 kn ili 19,6 % manje od planiranih. Odnose se na kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora i u javnom sektoru u iznosu 4.869.143.169,00 kn te zajmove međunarodnih financijskih institucija u iznosu 1.458.453.098,00 kn.

S kreditnim institucijama je u 2016. zaključeno šest novih ugovora o dugoročnim kreditima u ukupnom iznosu 4.682.860.000,00 kn. U lipnju su zaključena dva ugovora o kreditima. Jedan ugovor o kreditu u iznosu 1.000.000.000,00 kn, zaključen je uz kamatnu stopu u visini prinosa na trezorske zapise s rokom 91 dan + 2,7 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,2 % glavnice kredita.

Drugi ugovor o kreditu u iznosu 1.000.000.000,00 kn, zaključen je uz fiksnu kamatnu stopu 3,4 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,2 % glavnice kredita. U srpnju je zaključen ugovor o kreditu u iznosu 500.000.000,00 kn, uz kamatnu stopu u visini prinosa na trezorske zapise s rokom 364 dana + 2,5 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,2 % glavnice kredita. U prosincu su zaključena tri ugovora o kreditima. Ugovor o kreditu u iznosu 100.000.000 EUR, zaključen je uz kamatnu stopu u visini tromjesečnog EURIBOR-a uvećano za maržu 2,83 % godišnje.

Ugovor o kreditu u iznosu 300.000.000,00 kn, zaključen je uz kamatnu stopu u visini prinosa na trezorske zapise s rokom 364 dana + 2,3 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,2 % glavnice kredita. Ugovor o kreditu u iznosu 150.000.000 EUR, zaključen je uz kamatnu stopu u visini šestomjesečnog EURIBOR-a uvećano za maržu 3,15 % godišnje. Rokovi vraćanja navedenih kredita su ugovoreni od 2020. do 2023. S kreditnom institucijom izvan javnog sektora, ugovoreno je produženje roka otplate dospjele glavnice za prije ugovoreni kredit u iznosu 147.916.929,00 kn. U okviru primitaka od kredita i zajmova od drugih financijskih institucija u javnom sektoru, iskazani su i primici u iznosu 38.366.240,00 kn, ostvareni na osnovi Sporazuma o upravljanju privremenim računom iz 2014., koji su zaključili Ministarstvo financija, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (dalje u tekstu: HANFA) i Središnji registar osiguranika (dalje u tekstu: REGOS).

Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija, iskazani su u iznosu 1.458.453.098,00 kn, a odnose se na zaduživanje kod Europske investicijske banke (EIB) u iznosu 834.296.760,00 kn, Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) u iznosu 410.126.346,00 kn i Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) u iznosu 214.029.992,00 kn. Ostvareni su povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora zaključenih prošlih godina. U 2016. nisu zaključivani novi ugovori o zajmovima s međunarodnim financijskim institucijama.

Primici od kratkoročnih kredita nisu iskazani, jer su svi kratkoročni krediti primljeni u iznosu 3.963.997.366,00 kn i vraćeni. 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 0,30 % do 0,60 % godišnje, što je u okviru kamatnih stopa na navedene kredite u 2015. Kratkoročni devizni kredit u iznosu 300.000.000 EUR ugovoren je u lipnju 2016. uz fiksnu kamatnu stopu 2,10 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,05 % glavnice kredita.

Drugi primici se odnose na primljene otplate (povrate) glavnica danih zajmova u iznosu 557.359.540,00 kn i primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 345.207.037,00 kn. Vrijednosno značajnije primljene otplate glavnica danih zajmova, odnose se na povrate zajmova danih izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna u iznosu 260.526.845,00 kn i na naplatu potraživanja od trgovačkih društava izvan javnog sektora na temelju protestiranih jamstava u iznosu 135.989.767,00 kn. Vrijednosno najznačajniji primici od prodaje dionica i udjela u glavnici, odnose se na primitke od prodaje dionica društva Končar elektroindustrija d.d. u iznosu 245.069.814,00 kn.

Odredbom članka 28. stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu, propisano je da tekuće otplate glavnice državnog duga iskazane u Računu financiranja u iznosu 17.032.800.495,00 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 primljenih kredita i zajmova u iznosu 13.403.989.951,00 kn i glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 3.500.000.000,00 kn, iskazane su u Računu financiranja ukupno u iznosu 16.903.989.951,00 kn, što je za 128.810.544,00 kn manje od navedenog iznosa.

U okviru izdataka za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova, na stvarno otplaćene glavnice, odnosi se 13.256.073.022,00 kn, a na produženje roka otplate dospjele glavnice kredita primljenog prošlih godina 147.916.929,00 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 11.873.242.276,00 kn, zajmove međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU te inozemnih vlada u iznosu 971.200.816,00 kn, kredite kreditnih institucija u javnom sektoru u iznosu 555.181.981,00 kn te zajmove od drugih razina vlasti u iznosu 4.364.878,00 kn. Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire, odnose se u cijelosti na obveznice plasirane u zemlji.

Drugi izdaci se odnose na dane zajmove u iznosu 1.039.623.598,00 kn i izdatke za dionice i udjele u glavnici u iznosu 655.470.488,00 kn. Vrijednosno značajniji izdaci za dane zajmove se odnose na izdatke iz jamstvene pričuve evidentirane u okviru Ministarstva financija - Ostali izdaci države u iznosu 250.404.233,00 kn, izdatke za projekt izgradnje vodokomunalne infrastrukture evidentirane u okviru Ministarstva poljoprivrede u iznosu 201.281.413,00 kn, izdatke za depozite u tuzemnim kreditnim i drugim financijskim institucijama evidentirane u okviru Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije u iznosu 194.072.772,00 kn te izdatke za društveno poticanu stanogradnju evidentirane u okviru Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama u iznosu 106.780.678,00 kn. Vrijednosno značajniji izdaci za dionice i udjele u glavnici, odnose se na izdatke za osnivačke uloge u međunarodnim financijskim organizacijama evidentirane u okviru Ministarstva financija - Ostali izdaci države u iznosu 399.324.390,00 kn i izdatke za ulaganja u fondove za gospodarsku suradnju evidentirane u okviru Ministarstva poduzetništva i obrta u iznosu 80.468.648,00 kn.

c) Državna jamstva

Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava u 2016., uređeni su Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu, Zakonom o državnim potporama (Narodne novine 47/14), Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava 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 33. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu, Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija, a godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2016. iznosi 6.000.000.000,00 kn. Propisano je da se od navedenog iznosa 2.500.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna iz čega proizlazi da se drugim tražiteljima jamstava mogu dati jamstva u iznosu 3.500.000.000,00 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 2016. su dana 22 državna jamstva u ukupnom iznosu 7.148.260.360,00 kn, od kojih je 21 jamstvo u iznosu 5.273.485.860,00 kn dano na temelju odluka Vlade RH, a jedno u iznosu 1.874.774.500,00 kn, na temelju posebnog zakona iz nadležnosti Hrvatskog sabora.

Prema odlukama Vlade RH dano je osam financijskih jamstava u iznosu 3.778.473.705,00 kn i 13 činidbenih jamstava u iznosu 1.495.012.155,00 kn. Činidbena jamstva su dana brodogradilištima Uljanik d.d. i Hrvatska brodogradnja Trogir d.o.o. Financijska jamstva na temelju odluka Vlade RH, dana su u okviru propisanog iznosa. Od osam danih financijskih jamstava, dva jamstva u ukupnom iznosu 1.268.475.411,00 kn, koja se odnose na izvanproračunskog korisnika Hrvatske ceste d.o.o., dijelom imaju obilježje novog jamstva, a dijelom se odnose na refinanciranje postojećih kreditnih obveza. Drugih šest financijskih jamstava dano je za kredite kojima se refinanciraju obveze iz prošlih godina za koje su bila dana jamstva u iznosu 2.276.899.340,00 kn (Hrvatske autoceste d.o.o., Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. i HŽ Cargo d.o.o.) i za nove kredite u iznosu 233.098.954,00 kn (Jadroplov d.d. i Petrokemija d.d.).

U Godišnjem izvještaju za 2016., u Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima u 2016. godini, potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava, iskazane su u iznosu 65.557.911.641,00 kn. U odnosu na stanje koncem 2015., veće su za 2.417.857.784,00 kn ili 3,8 %. Krajnji rok dospeljeća jamstava je 2040. U iznos potencijalnih obveza po jamstvima, uključene su i obveze za kredite Hrvatske banke za obnovu i razvitak u iznosu 11.243.476.298,00 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 najznačajnija aktivna jamstva u iznosu 44.239.489.663,00 kn, dana su na zahtjev subjekata iz sektora prometa. Jamstva za zaduživanje kod domaćih i inozemnih banaka iznose 43.123.368.331,00 kn, a kod međunarodnih financijskih institucija 22.434.543.310,00 kn. Od ukupnih aktivnih jamstava koncem 2016., protestirana jamstva iznose 1.092.839.106,00 kn ili 1,7 %, a u odnosu na 2015. manja su za 169.777.422,00 kn ili 13,4 %. Protestirana jamstva se odnose na jamstva društvima HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 724.969.808,00 kn, HŽ Putnički prijevoz d.o.o. u iznosu 291.055.127,00 kn, Hrvatskom zavodu za transfuzijsku medicinu u iznosu 58.100.488,00 kn i Imunološkom zavodu d.d. u iznosu 18.713.683,00 kn. Sva protestirana jamstva dana su od 2009. do 2014.

Izdaci iz jamstvene pričuve na ime protestiranih jamstava, iskazani su u iznosu 250.404.233,00 kn, što je u okviru planiranih 271.000.000,00 kn. Navedeni izdaci se odnose na plaćanje glavnica, kamata, naknada i drugih troškova po kreditima dužnika koji nisu podmirivali kreditne obveze. Vrijednosno najznačajniji izdaci iz jamstvene pričuve u iznosu 227.695.588,00 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 8.649.962,00 kn i Imunološki zavod d.d. u iznosu 8.349.666,00 kn te Hrvatskog zavoda za transfuzijsku medicinu u iznosu 5.709.017,00 kn.

U 2016. su naplaćena potraživanja za isplaćena jamstva uplatom sredstava u državni proračun u iznosu 199.450.730,00 kn i prijebom međusobnih potraživanja i obveza u iznosu 1.596.197,00 kn. Na temelju Sporazuma o uređenju međusobnih odnosa Ministarstva financija i dužnika, u predstečajnoj nagodbi, otpisana su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 90.915.236,00 kn. Po okončanim stečajnim postupcima, otpisana su potraživanja u iznosu 1.647.572.441,00 kn.

Koncem 2016. iskazana su potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate u iznosu 2.086.249.124,00 kn, a u odnosu na stanje koncem 2015., manja su za 1.625.164.270,00 kn ili 43,8 %. Odnose se na potraživanja prijavljena u stečajnim postupcima u iznosu 640.792.141,00 kn, potraživanja prema trgovačkim društvima u iznosu 484.137.857,00 kn, potraživanja predložena Vladi RH za otpis u iznosu 449.256.989,00 kn, potraživanja prijavljena u predstečajnim nagodbama u iznosu 333.341.927,00 kn te potraživanja od lokalnih jedinica u iznosu 178.720.210,00 kn.

d) Korištenje sredstava pomoći EU

U okviru pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 7.792.129.094,00 kn, iskazane su pomoći od institucija i tijela EU u iznosu 7.346.737.974,00 kn, od čega tekuće pomoći u iznosu 4.283.565.248,00 kn i kapitalne u iznosu 3.063.172.726,00 kn. Pomoći od institucija i tijela EU su iskazane u manjem iznosu od planiranog za 619.681.695,00 kn ili 7,8 %. Vrijednosno značajnije pomoći od institucija i tijela EU, odnose se na europske strukturne fondove u iznosu 3.410.522.216,00 kn, Europski poljoprivredni jamstveni fond (EAGF) u iznosu 1.430.505.807,00 kn, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 1.014.291.882,00 kn i Program Schengen u iznosu 535.908.698,00 kn.

Pomoći iz europskih strukturnih fondova, odnose se na Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 1.526.632.728,00 kn, Kohezijski fond (CF) u iznosu 1.244.298.216,00 kn i Europski socijalni fond (ESF) u iznosu 639.591.272,00 kn.

Prihodi od pomoći institucija i tijela EU, priznaju se u trenutku trošenja sredstava u visini izvršenih rashoda te su u 2016. priznati i iskazani i prihodi utrošeni u 2016. iz sredstava primljenih prošlih godina. Sredstva pomoći od institucija i tijela EU evidentiraju se do trenutka namjenskog trošenja, kao obveze za primljeni predujam. U Glavnoj knjizi državnog proračuna, koncem 2016., evidentirane su obveze za predujmove iz fondova EU u iznosu 2.733.414.442,00 kn, koje treba opravdati u narednom razdoblju.

Rashodi za doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije za 2016. iskazani su u iznosu 3.220.425.982,00 kn. Prema podacima Ministarstva financija na ime doprinosa u proračun EU je uplaćeno 421.613.745 EUR, a iz proračuna EU u 2016. je primljeno 850.477.365 EUR. Primljena sredstva se odnose na pomoći iz fondova EU i drugih programa, za financijska razdoblja 2007. - 2013. i 2014. - 2020. Iz proračuna EU je primljeno više sredstava od uplaćenih na ime doprinosa za 428.863.620 EUR.

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 2016. u iznosu 399.324.390,00 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 umanjena 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.

Do konca 2016. ugovaranje projekata je završeno, osim za projekte financirane iz programa IPA 2013. - Nacionalni program, za koje je raspoloživo 11.584.700 EUR. Financiranje projekata za koje je ugovaranje završeno, ugovoreno je u rasponu od 71,1 % do 100,0 % raspoloživih sredstava, osim za projekte u okviru operativnih programa Promet, Zaštita okoliša i Regionalna konkurentnost, koji su ugovoreni u većoj vrijednosti od raspoloživih sredstava, jer se prema pravilima EK navedeni projekti mogu nastaviti financirati iz operativnih programa za financijsko razdoblje 2014. - 2020.

Do konca 2016., utrošeno je 1.067.856.857 ili 83,7 % sredstava raspoloživih za financijsko razdoblje 2007. - 2013., te neutrošena sredstva koncem 2016. iznose 207.798.667 EUR, od čega se na operativne programe Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala odnosi 109.488.276 EUR, pomoći u tranziciji, prijelazni instrument, prekograničnu suradnju i transnacionalni program 77.257.090 EUR i program IPARD 21.053.301 EUR. Za financiranje projekata u okviru pomoći u tranziciji, prijelaznog instrumenta, prekogranične suradnje i transnacionalnog programa, utrošeno je 73,9 % raspoloživih sredstava, a neutrošena sredstva se mogu koristiti do konca 2020. Za financiranje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, utrošeno je 87,2 %, a za financiranje projekata iz programa IPARD 82,7 % raspoloživih sredstava.

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. nadležne institucije trebaju provjeriti i odobriti prijavljene troškove projekata te isplatiti sredstva korisnicima. Rok za dostavu završnog izvješća o provedbi i završnog zahtjeva za plaćanje EK je ožujak 2018. 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. Očekivano zatvaranje programa je 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 razdoblje 2014. - 2020., Republici Hrvatskoj je na raspolaganju 10.742.121.414 EUR, za financiranje četiri programa. Za Operativni program Konkurentnost i kohezija raspoloživo je 6.881.045.559 EUR, za Program ruralnog razvoja 2.026.222.500 EUR, za Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 1.582.210.217 EUR te za Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 252.643.138 EUR. Osim navedenih sredstava, za razdoblje 2014. - 2020. također su na raspolaganju i sredstva za Izravna plaćanja u poljoprivredi u iznosu 1.530.800.000 EUR te sredstva iz Fondova 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 od konca 2014. do konca 2015. Do konca 2016., ugovoreni su projekti u okviru navedenih programa u vrijednosti 1.272.189.921 EUR, što je 11,8 % u odnosu na ukupno raspoloživa sredstava za financijsko razdoblje 2014. - 2020. u iznosu 10.742.121.414 EUR.

Republika Hrvatska ima pravo na povlačenje inicijalnog predujma za navedene programe svake godine u visini 1,0 % ukupno raspoloživih sredstava. Od 2016. se za navedene programe, pored inicijalnog, isplaćuju i godišnji predujmovi, osim za operativni program ruralnog razvoja. Za 2016. godišnji predujam je iznosio 2,0 %, a za 2017. iznosi 2,625 % raspoloživih sredstava. Od ukupnih sredstava u iznosu 10.742.121.414 EUR koja su za navedene programe za financijsko razdoblje 2014. - 2020. na raspolaganju Republici Hrvatskoj, na razdoblje 2014. - 2016. odnosi se 4.311.952.966 EUR. U navedenom razdoblju iz ESI fondova je na ime predujmova i povrata troškova za projekte u okviru navedenih programa, povučeno 684.068.268 EUR, što je 15,9 % sredstava raspoloživih za to razdoblje, odnosno 6,4 % ukupno raspoloživih sredstava za financijsko razdoblje 2014. - 2020. Povučena sredstva se odnose na Operativni program Konkurentnost i kohezija u iznosu 323.409.141 EUR, Program ruralnog razvoja u iznosu 246.166.068 EUR, Učinkoviti ljudski potencijali u iznosu 102.618.832 EUR i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo u iznosu 11.874.227 EUR. Za 2016. bilo je raspoloživo 1.648.683.306 EUR, a u 2016. je povučeno 405.999.488 EUR ili 24,6 %. Krajnjim korisnicima sredstava je do konca 2016. plaćeno 343.114.364 EUR, što je 8,0 % sredstava raspoloživih za razdoblje do konca 2016., odnosno 3,2 % ukupno raspoloživih sredstava.

Sredstva raspoloživa za pojedinu godinu mogu se koristiti tri naredne godine nakon godine na koju se odnose. Koncem 2017. ističe rok za korištenje sredstava raspoloživih za 2014. u iznosu 1.000.790.216 EUR. Ako je prema zahtjevima dostavljenim EK iznos traženih sredstava za pojedinu godinu manji od raspoloživih, EK raspoloživa sredstva za pojedinu godinu trajno umanjuje.

Iz Schengenskog instrumenta, koji se uspostavlja pri ulasku država u članstvo EU za financiranje mjera na novim vanjskim granicama EU, Republici Hrvatskoj bilo je na raspolaganju 120.000.000 EUR. Odobrena sredstva su primljena kao predujam dijelom u 2013., a dijelom u 2014. Tijekom 2016. EK je na zahtjev Ministarstva unutarnjih poslova odobrila produženje roka za korištenje sredstava za šest mjeseci, odnosno do 21. siječnja 2017. Do konca produženog roka za korištenje sredstava, utrošeno je 117.112.429 EUR ili 97,6 % raspoloživih sredstava, od čega je do konca 2015. utrošeno 31.466.254 EUR, u 2016. je utrošeno 70.915.985 EUR, a u 2017. je utrošeno 14.730.190 EUR. Neutrošena sredstva u iznosu 2.887.571 EUR vratit će se na temelju zahtjeva EK u postupku zatvaranja programa.

II. REVIZIJA ZA 2016.

Revizijom je obuhvaćen Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2016.).

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije bili su:

- izraziti mišljenje o Godišnjem izvještaju za 2016.
- provjeriti funkcioniranje sustava unutarnjih financijskih kontrola nad planiranjem i izvršavanjem državnog proračuna
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u odnosu na planirane
- provjeriti zaduživanje, izdavanje jamstava i odobravanje sredstava iz proračunske zalihe
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna.

Područja revizije definirana su u skladu s ciljevima revizije.

Metode i postupci revizije

Revizijom su obuhvaćeni poslovni procesi koji su u okviru Ministarstva financija organizirani u Državnoj riznici, a odnose se na pripremu i izvršavanje proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje te upravljanje gotovinom i javnim dugom. Za određena revizijska područja su korištene 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. Provjereni su i sustavi unutarnjih kontrola u poslovnim procesima obuhvaćenim revizijom. Revizijski postupci su bili usmjereni na pribavljanje dokaza o točnosti iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2016. te dosljednoj primjeni odredbi zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka se temeljio na procjeni rizika materijalno značajnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2016. Radi određivanja revizijskog pristupa, kod procjene rizika uzete su u obzir ocjene unutarnjih kontrola procesa u vezi s pripremom državnog proračuna i izvještavanjem o izvršenju državnog proračuna.

Nalaz za 2016.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: izvršenje naloga i preporuka danih obavljenim revizijama za prošle godine, planiranje i izvršavanje državnog proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje, prihodi, rashodi, obveze, Račun financiranja, državna jamstva i proračunska zaliha.

Obavljenom revizijom za 2016. su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na izvršenje naloga i preporuka danih obavljenim revizijama za prošle godine, planiranje i izvršavanje državnog proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje, prihode, obveze i Račun financiranja.

1. Izvršenje naloga i preporuka danih obavljenim revizijama za prošle godine

1.1. Državni ured za reviziju je u obavljenim revizijama godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za prošle godine, utvrdio određene nepravilnosti i propuste.

U skladu s odredbom članka 14. stavka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, Ministarstvo financija je dostavilo očitovanje s planom izvršenja pojedinih naloga i preporuka koji sadrži aktivnosti, rokove i osobe odgovorne za izvršenje planiranih aktivnosti.

Revizijom za 2016. je utvrđeno prema kojim nalozima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- Ministarstvo financija je izradilo Strategiju upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017. - 2019., koju je donijela Vlada RH u siječnju 2017.; U Strategiji je navedeno da se ubuduće planira svake godine usvajanje i objavljivanje navedene Strategije za trogodišnje razdoblje, koja će biti usklađena s tekućim programom konvergencije i trogodišnjim fiskalnim projekcijama; Strategijom su definirani osnovni ciljevi i provedbene metode unaprjeđenja održivosti javnog duga i ublažavanja povezanih rizika
- u vezi s prijedlogom da se na mrežnim stranicama Ministarstva financija objavljuje kalendar izdavanja trezorskih zapisa i godišnji plan izdavanja obveznica u svrhu pravodobnog informiranja potencijalnih ulagača te postizanja nižeg troška zaduživanja, Ministarstvo financija je prihvatilo prijedlog te na svojim mrežnim stranicama objavilo kalendar izdavanja trezorskih zapisa i plan izdavanja obveznica za 2017., a navedeni podaci su objavljeni i u Strategiji upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017. - 2019.
- s obzirom na to da potraživanja za prihode državnog proračuna koji su vrijednosno najznačajniji, a odnose se na poreze, doprinose i drugo, nisu bila iskazana u financijskim izvještajima državnog proračuna niti u financijskim izvještajima proračunskih korisnika, Državni ured za reviziju je u okviru obavljenih revizija za prošle godine upozoravao na nužnost iskazivanja tih podataka;

U 2014. Ministarstvo financija je naložilo Poreznoj upravi da u svojoj glavnoj knjizi evidentira ukupan iznos potraživanja za poreze koji su prihod državnog proračuna, kako bi potraživanja bila iskazana i u financijskim izvještajima; Da bi se potraživanja za porezne i druge prihode koje dijele državni proračun i lokalne jedinice, evidentirala u glavnoj knjizi Porezne uprave, trebalo je pronaći odgovarajuće rješenje prema kojem bi se dobili podaci o iznosu dijela potraživanja koji pripada državnom proračunu;

Do rješenja se došlo koncem 2015. te su u glavnoj knjizi Porezne uprave evidentirana potraživanja i obveze za prihode koje dijele državni proračun i lokalne jedinice, koja se odnose na potraživanja po osnovi poreza na dohodak, poreza na promet nekretnina i prihoda od spomeničke rente; Navedena potraživanja su iskazana u financijskim izvještajima Porezne uprave za 2015.

- državna jamstva su odobravana u visini propisanoj pojedinačnom odlukom Vlade RH o davanju državnog jamstva; Davanje državnih jamstava koja posebnim zakonom potvrđuje Hrvatski sabor, usklađeno je s postupcima propisanim odredbama Zakona o proračunu
- negativna kamata na depozite i oročena devizna sredstva kod Hrvatske narodne banke (dalje u tekstu: HNB), evidentirana je u 2016. u okviru rashoda za kamate, u skladu s Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15 i 87/16)
- obavljenom revizijom za 2013., naloženo je poduzimati mjere za naplatu potraživanja za pojedine podzajmove odobrene iz zajmova Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD); S korisnicima podzajmova, Institutom Ruđer Bošković i Hrvatskom agencijom za malo gospodarstvo i investicije, Ministarstvo financija je u 2016. potpisalo sporazume prema kojima oni nisu dužni sredstva podzajmova uplaćivati u državni proračun, jer su postali proračunski korisnici državnog proračuna, te se njihovo poslovanje treba obavljati putem računa državnog proračuna, a povrat zajmova koje su oni odobrili drugim korisnicima treba uplaćivati na račun državnog proračuna; S Brodarskim institutom, koji nije podmirio niti jedan obrok primljenog beskamatnog podzajama, zaključen je sporazum o zasnivanju založnog prava na nekretninama radi osiguranja navedenih potraživanja
- na mrežnim stranicama Ministarstva financija objavljeni su obrasci koje davatelji državnih potpora trebaju popuniti u svrhu obavijesti, odnosno prijave EK
- donesenom Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2017. godinu (Narodne novine 17/17), propisan je sadržaj godišnjih izvještaja nadležnih proračunskih korisnika o utrošku namjenskih prihoda od igara na sreću; Izrađena je Analiza izvještaja o utrošku sredstava udruga iz prihoda od igara na sreću za 2015., čiji se zaključci i preporuke odnose na poboljšanje raspodjele, evidentiranja i praćenja korištenja sredstava u narednom razdoblju; Konačna odluka o provedbi pojedinih preporuka donijet će se nakon što proračunski korisnici dostave očitovanje na navedenu Analizu
- pri izradi Državnog proračuna za 2016. poduzete su potrebne aktivnosti u cilju sveobuhvatnog planiranja, te su namjenski i vlastiti prihodi i primici proračunskih korisnika izuzetih od uplate u državni proračun, kao i rashodi i izdaci koji se njima financiraju, planirani i za one proračunske korisnike za koje nisu bili planirani za 2015.; Poduzete su i druge mjere s ciljem poboljšanja procesa evidentiranja navedenih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka koji se njima financiraju, izrađen je izvještaj u informacijskom sustavu za kontrolu adresa, uvedena automatska kontrola pripadnosti prihoda izvoru financiranja i poboljšan izvještaj o planu i izvršenju navedenih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka (Izvještaj o izvršenju prema EV nalozima)

- u vezi s nalogom prema kojem treba dati više pažnje realnom planiranju državnog proračuna, Ministarstvo financija poduzima aktivnosti za unaprjeđenje procesa izrade prijedloga državnog proračuna; Pri planiranju rashoda za zaposlene, izrađuje se procjena navedenih rashoda za sve proračunske korisnike radi kontrole njihovih unesenih planiranih iznosa rashoda za zaposlene; Provedene dubinske analize rashoda, također su pridonijele poboljšanju planiranja materijalnih rashoda, ulažu se i naponi radi podizanja odgovornosti proračunskih korisnika u vezi preciznije izrade plana
- vrijednost sudskog spora s gradom Zagrebom u vezi s financiranjem decentraliziranih funkcija u iznosu 205.905.008,00 kn i parnični troškovi u iznosu 635.000,00 kn, evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru izvanbilančnih evidencija, kao potencijalna obveza državnog proračuna
- Ministarstvo financija je u lipnju 2016. donijelo Uputu o postupanju, kojom su utvrđene procedure u vezi s naplatom prihoda i primitaka državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima; Uputom su, između ostalog, određene i aktivnosti koje treba provoditi u vezi s predajom stečene imovine s pripadajućom dokumentacijom nadležnim državnim tijelima radi upravljanja i evidentiranja u poslovnim knjigama i Registru državne imovine
- zaduživanje je u 2016. obavljeno u skladu s planom, odnosno u okviru iznosa propisanog Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- u vezi s nalogom koji je dan u okviru revizije Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna za 2013., a 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 se planira financirati sredstvima Europskog socijalnog fonda (ESF) u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. - 2020.; U okviru Projekta predviđena je izrada pravnog okvira, uredbe i svih pratećih uputa za obveznike primjene, edukacija obveznika primjene izrađenog pravnog okvira te izrada računalnog programa za prijavu investicijskih projekata i podnošenje izvještaja o provedbi projekata na državnoj razini; Pravni okvir će propisati kriterije za stručno vrednovanje i ocjenu opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta, format projektnog prijedloga, rokove dostave i detaljni sadržaj investicijske dokumentacije koju treba priložiti projektnom prijedlogu te rokove dostave i sadržaj izvještaja o provedbi investicijskih projekata čija je realizacija započela; Očekivani početak Projekta je srpanj 2017., a trajanje 18 mjeseci; Ukupna vrijednost Projekta iznosi 3.998.825,00 kn, od čega se iz Europskog socijalnog fonda (ESF) sufinancira 85,0 %, a nacionalnim sredstvima 15,0 % vrijednosti Projekta
- u vezi s prijedlogom da se u okviru Smjernica za provedbu procesa upravljanja rizicima propiše način praćenja i izvještavanja po rizicima, Ministarstvo financija izrađuje novu poboljšanu verziju Nacrta smjernica za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora, čiji se završetak očekuje uskoro

- u vezi s prijedlogom revizije za 2013. da Ministarstvo financija donese srednjoročni strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravicima razvoja sustava državne riznice te mjerama za uspostavu učinkovitog upravljanja javnim financijama, ministar financija je početkom ožujka 2016. imenovao stručnu radnu skupinu za izradu prijedloga Strategije unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice za razdoblje 2016. - 2020.; Radna skupina je usuglasila okvirni sadržaj strategije, a ustrojstvene jedinice su izradile dijelove strategije iz svog djelokruga, koji su nakon toga razmatrani i dopunjavani; Daljnje aktivnosti nastavit će se nakon izmjena Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, koje trebaju utjecati na pojedine dijelove strategije; Vremenski obuhvat strategije bit će promijenjen te će se odnositi na razdoblje 2017. - 2021.
- zbog nedovoljnog broja zaposlenika u Sektoru za upravljanje javnim dugom i ne obavljanja pojedinih poslova vezanih uz analize, strategiju i rizike, Državni ured za reviziju je u okviru revizije za 2012. naložio poduzeti aktivnosti na organizacijskom unaprjeđenju i kadrovskoj popunjenosti navedenog Sektora s ciljem uspostave učinkovitijeg sustava upravljanja javnim dugom; Od sistematiziranih 26 radnih mjesta, u Sektoru za upravljanje javnim dugom koncem 2012. bilo je popunjeno 13, koncem 2016. jedanaest, a početkom 2017. dvanaest radnih mjesta; U rujnu 2016. Ministarstvo uprave je donijelo Plan prijama u državnu službu za tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade Republike Hrvatske za 2016. (Narodne novine 82/16), u koji je uključen i plan prijama osam zaposlenika u Sektor za upravljanje javnim dugom Ministarstva financija; U skladu s navedenim Planom, Ministarstvo financija je koncem prosinca 2016. objavilo natječaj za prijam zaposlenika u Sektor za upravljanje javnim dugom, koji je u tijeku
- revizijom je utvrđeno da je u Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna za 2013., iskazan manjak (deficit) opće države na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih sustava koje proračunski i izvanproračunski korisnici primjenjuju u priznavanju prihoda i rashoda; Dana je preporuka da se radi pouzdanosti iskazanih podataka poduzmu aktivnosti u cilju metodološkog ujednačavanja računovodstvenih osnova proračunskih i izvanproračunskih korisnika čiji podaci ulaze u izračun deficita opće države;

U cilju postupanja prema preporukama Državnog ureda za reviziju, Ministarstvo financija je provelo postupak nabave i odabralo ponudu za usluge savjetovanja za izradu sažetka operacija i projektne dokumentacije za projekt Uspostava učinkovitijeg sustava financijskog i statističkog izvještavanja; Započela je suradnja s odabranim konzultantima, a usluge će se financirati putem tehničke pomoći iz Europskog socijalnog fonda (ESF); Nakon izrade sažetka operacija i projektne dokumentacije, od Ministarstva rada i mirovinskog sustava se očekuje odobrenje navedenog projekta koji se planira financirati sredstvima EU, u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali

- u vezi s prijedlogom danim u okviru obavljene revizije za 2013., prema kojem sektorski obuhvat jedinica opće države prema nacionalnoj metodologiji treba uskladiti sa sektorskim obuhvatom prema pravilima statističke metodologije EU (dalje u tekstu: metodologija ESA 2010), Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz veljače 2015., proširena je definicija izvanproračunskih korisnika;

Propisano je da su izvanproračunski korisnici izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno lokalna jedinica ima odlučujući utjecaj na upravljanje, a koji se, s obzirom na izvore financiranja, uključuju u opći proračun, odnosno koji se prema pravilima statističke metodologije EU razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici; Prema propisima, proračunski i izvanproračunski korisnici upisuju se u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika (dalje u tekstu: Registar); Zakonom o proračunu u veljači 2015. je proširen obuhvat jedinica koje ulaze u izvanproračunske korisnike, ali u Registar tijekom 2015. i 2016. nisu upisani novi izvanproračunski korisnici državnog proračuna; Godišnji izvještaj za 2016. sadrži podatke samo onih izvanproračunskih korisnika državnog proračuna koji su upisani u Registar, a ne sadrži podatke pojedinih drugih subjekata koje prema odredbama Zakona o proračunu treba uključiti u sektor opće države (Hrvatska radio televizija, Hrvatska banka za obnovu i razvitak, HŽ Infrastruktura d.o.o., Hrvatske autoceste d.o.o., Autocesta Rijeka - Zagreb d.d., Hrvatski operator tržišta energije d.o.o., Hrvatska energetska regulatorna agencija, Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti); Radi postupanja prema preporukama Državnog ureda za reviziju, Ministarstvo financija priprema projekt Uspostava učinkovitijeg sustava financijskog i statističkog izvještavanja, koji planira financirati sredstvima EU, u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali

- revizijom za 2014. je predloženo što veći broj davatelja koncesija uključiti u izravni unos podataka u Registar koncesija, uskladiti evidencije o prihodima od koncesija u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Registru koncesija te omogućiti unos podataka u Registar koncesija o upisu koncesijskih ugovora u zemljišne knjige; Ministarstvo financija je pripremlilo Prijedlog novog Zakona o koncesijama, koji je u veljači 2017. bio na prvom čitanju u Hrvatskom saboru, a kojim će biti propisano da su davatelji koncesija obvezni unositi podatke u Registar koncesija; Prema navedenom Prijedlogu, Vlada RH treba donijeti Uredbu o izgledu i sadržaju standardnih obrazaca i objavama koncesija, a nadležni ministar Pravilnik o registru koncesija; Ministarstvo financija kontinuirano usklađuje podatke o prihodima od koncesija evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Registru koncesija, ali i nadalje u evidencijama postoje razlike;

Od stupanja na snagu Zakona o koncesijama (Narodne novine 143/12), Ministarstvo financija nije zaprimilo niti jedan zahtjev za upis koncesijskih ugovora u zemljišne knjige na temelju članka 63. spomenutog Zakona, a nakon što zahtjeve zaprimi, u suradnji s Financijskom agencijom omogućit će se njihova evidencija u Registru koncesija

- u vezi naloga danog obavljenom revizijom za 2015. da se usklade međusobne obveze i potraživanja Ministarstva financija i Centra za restrukturiranje i prodaju, te usklađeni iznos evidentira u Glavnoj knjizi državnog proračuna, pripremljen je tekst Sporazuma o razrješavanju međusobnih obveza i potraživanja te prijedlog Odluke o suglasnosti na predloženo rješenje; Navedeni dokumenti do završetka revizije nisu potpisani
- revizijom za 2015. je utvrđeno da je zbog dužine trajanja redovitog postupka odobravanja pomoći za otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda, odluke o dodjeli pomoći donosila Vlada RH, a ne Hrvatski sabor, kako je propisano; Državni ured za reviziju je predložio preispitati odredbe Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda (Narodne novine 73/97), kojima se propisuju postupci odobravanja pomoći iz državnog proračuna za štete uzrokovane elementarnim nepogodama;

Ministarstvo financija je izradilo Prijedlog novog Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda, čijim bi se odredbama povećala učinkovitost primjene zakonskih odredbi, koji bi trebao biti donesen tijekom 2017.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Uredba 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, nisu doneseni
- za slučajeve kada se pri naplati prihoda državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima, naplaćuju i prihodi drugih pravnih osoba, nisu uređeni načini i rokovi za podmirenje nastalih obveza državnog proračuna prema tim pravnim osobama, kao ni državna tijela zadužena za obavljanje navedenih poslova; U 2016., u Glavnoj knjizi državnog proračuna su evidentirane nove obveze za tuđe prihode na temelju naplate potraživanja u dionicama i nekretninama u iznosu 26.242.091,00 kn
- Bilješke uz financijske izvještaje državnog proračuna za 2016., kao ni za 2015., ne sadrže razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja u iskazivanju prihoda i rashoda u odnosu na prethodnu godinu, kao ni podatke o rokovima dospijeca kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova, koje propisuje Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15 i 135/15)
- Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna nije izmijenjen, odnosno dopunjen na način da propisuje da obvezni podaci u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna trebaju sadržavati i podatke o nepodmirenim dospjelim obvezama proračunskih korisnika, podatke o potencijalnim obvezama po osnovi sudskih postupaka, podatke o nenaplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna te opis metodologije prema kojoj je izračunan deficit opće države kao i informacije o razlikama u načinu izračuna između nacionalne metodologije i metodologije ESA 2010
- pri podmirenju obveza po kreditima, zajmovima i vrijednosnim papirima, tečajne razlike se uglavnom evidentiraju u okviru izdataka zbog čega su stvarne realizirane tečajne razlike značajno veće od iznosa iskazanog u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna; Revizijom za 2015., Državni ured za reviziju je predložio donijeti propis kojim će se urediti metodologija planiranja i izvršavanja državnog proračuna, odnosno iskazivanja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka koji se odnose na specifične poslovne događaje; Način iskazivanja pojedinih specifičnih poslovnih događaja pri planiranju i izvršavanju državnog proračuna nije uređen propisima tijekom 2016.; Revizijom za 2016. je utvrđeno da se pri zaduživanju putem obveznica, ostvarena premija ili diskont na obveznice ne iskazuju u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna prema novčanom načelu u godini izdavanja obveznica, nego se vremenski razgraničavaju na razdoblje do otplate obveznica; Propisom kojim će se urediti metodologija iskazivanja specifičnih poslovnih događaja pri planiranju i izvršavanju državnog proračuna, treba također urediti i način postupanja u vezi s iskazivanjem poslovnih događaja koji se odnose na zaduživanje putem obveznica

- u 2016., kao i u 2015., izvršeni su rashodi za transfer sredstava HZZO-u na temelju Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 80/13 i 137/13); Navedeni Zakon nije mijenjan tijekom 2016. te prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja se za određene kategorije osiguranika financiraju iz državnog proračuna nisu jasno propisana; Elementi za izračun sredstava koja za pojedino pravo treba doznačavati HZZO-u iz državnog proračuna, nisu utvrđeni
- uz zahtjeve za izdavanje jamstava i u 2016., kao i prošlih godina, nije priložena pojedina propisana dokumentacija; U pojedinim ugovorima o izdavanju jamstva koje je Ministarstvo financija zaključilo s tražiteljima jamstava, nije navedena odredba o proviziji, a u pojedinima je navedena pozivajući se na pravila o državnim potporama, ali iznos provizije nije naveden; Potrebno je utvrditi kriterije za izračun provizije za dana državna jamstva i iznos provizije uključiti u odredbe ugovora o izdavanju državnih jamstava
- uvjeti za preuzimanje obveza po kreditima trgovačkih društava kao i način izračuna vrijednosti stečenih udjela u društvima i vrijednosti povećanja javnog dobra preuzimanjem navedenih obveza, nisu propisani; Preuzimanje obveza za kredite drugih pravnih osoba predstavlja zaduživanje državnog proračuna, a nije uređeno propisima u smislu propisanih ograničenja za zaduživanje
- sredstva proračunske zalihe u 2016., kao i prošlih godina, dijelom nisu korištena u skladu s odredbama Zakona o proračunu, jer su navedenim sredstvima financirani rashodi koji su bili predvidivi te ih je bilo moguće planirati; U 2016., navedeno se odnosi na financiranje rashoda Hrvatskog olimpijskog odbora, Hrvatskog paraolimpijskog odbora i Udruge Europske sveučilišne igre Zagreb - Rijeka 2016., ukupno u iznosu 12.091.392,00 kn; Financirani rashodi iz proračunske zalihe u 2016. koje je bilo moguće planirati, veći su od predvidivih rashoda financiranih iz proračunske zalihe u 2015.

I nadalje je potrebno postupati prema danim nalozima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

1.2. Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s izvršenjem naloga i preporuka danih obavljenim revizijama za prošle godine.

Navodi da će sljedećim izmjenama i dopunama Zakona o proračunu predložiti brisanje odredbe kojom se propisuje izrada Uredbe o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija budući da Državna škola za javnu upravu provodi osposobljavanje i usavršavanje djelatnika u javnom sektoru uključujući i područje javnih financija. Također, izmjenama i dopunama Zakona o proračunu predložit će promjenu strukture proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čime će donošenje Pravilnika o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa postati suvišno.

Nadalje, navodi da je početkom 2017. podmiren dio obveza prema pravnim osobama za prihode koji su naplaćeni u nekretninama, dionicama i udjelima pri naplati prihoda državnog proračuna.

U vezi s financijskim izvještajima, navodi da će od proračunskih korisnika državnog proračuna zatražiti obrazloženja za veća odstupanja prihoda i rashoda u odnosu na prethodnu godinu, kao i podatke o rokovima dospijea kratkoročnih i dugoročnih kredita i zajmova te primljene podatke uključiti u Bilješke uz financijske izvještaje za 2017.

Ministarstvo financija navodi da, iako Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna nije izmijenjen, podaci o nepodmirenim dospjelim obvezama proračunskih korisnika su sastavni dio Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu i Prijedloga godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu. Ministarstvo financija će ubuduće od proračunskih korisnika državnog proračuna, koji su zaduženi za prikupljanje proračunskih prihoda, tražiti podatke o nenaplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna sa stanjem na dan 30. lipnja i 31. prosinca, kako bi se i ti podaci uključili u izvještaj o izvršenju državnog proračuna.

U vezi s iskazivanjem specifičnih poslovnih događaja, navodi da će u suradnji s pružateljima informatičko – poslovne podrške (SAP) preispitati informatičko rješenje za obračun tečajnih razlika. Nadalje navodi da je iskazivanje ostvarene premije ili diskonta na obveznice usklađeno sa zahtjevima europske statistike, ali će u suradnji sa statistikom preispitati mogućnost promjene u iskazivanju tih poslovnih događaja.

Na temelju nalaza revizije za 2015., Ministarstvo financija je 28. srpnja 2016. uputilo zahtjev HZZO-u za dostavu raspoloživih parametara za obračun i naplatu prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja se financiraju iz državnog proračuna. Ministarstvo financija navodi da je HZZO 7. rujna 2016. dostavio popis svih zakonskih odredbi kojim se utvrđuje obveza osiguranja za prava iz obveznog i dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret državnog proračuna i tablice s iznosima ukupnih obveza državnog proračuna prema HZZO-u za 2015.

Međutim, za pojedina prava nisu dostavljeni svi raspoloživi parametri za obračun i naplatu iz državnog proračun te je u travnju 2017. Ministarstvo financija zatražilo dopunu podataka.

S obzirom na složenost područja potpora i jamstava, Ministarstvo financija navodi da će u suradnji s nadležnim ministarstvima razmotriti mogućnost i način propisivanja kriterija za izračun provizije za dana državna jamstva.

U vezi trošenja sredstava proračunske zalihe za potrebe športskih događanja, navodi da su u 2017. povećana sredstva raspoređena za potrebe športa iz namjenskih prihoda iz igara na sreću.

2. Planiranje i izvršavanje državnog proračuna

2.1. Izrada i donošenje državnog proračuna propisani su odredbama Zakona o proračunu. Način i uvjeti izvršavanja državnog proračuna s računa državnog proračuna uređeni su Pravilnikom 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).

- Sadržaj državnog proračuna

Državni proračun za 2016. donesen je u ožujku, a Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2016. u studenom 2016. Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2016., prihodi su planirani u iznosu 116.372.051.064,00 kn, rashodi u iznosu 121.719.934.229,00 kn te je manjak prihoda državnog proračuna planiran u iznosu 5.347.883.165,00 kn.

Državni proračun se objavljuje u Narodnim novinama i na mrežnoj stranici Ministarstva financija. Osim sadržaja Državnog proračuna za 2016. koji je objavljen u Narodnim novinama (planirani iznosi prihoda i rashoda te primitaka i izdataka), na mrežnoj stranici Ministarstva financija je objavljeno i Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016. i projekcije za 2017. i 2018. godinu (dalje u tekstu: Obrazloženje).

Između ostalog, Obrazloženje sadrži projekcije makroekonomskih pokazatelja, obrazloženje određenih planiranih veličina, te stanje dospjelih nepodmirenih obveza proračunskih i izvanproračunskih korisnika na dan 31. prosinca 2015. Odredbom članka 5.a Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10 i 19/14), 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 glavnicu kreditnih i ostalih financijskih institucija te trgovačkih društava u javnom sektoru i izvan javnog sektora, sa značajnim učinkom na proračun. Navedene informacije koje propisuje Zakon o fiskalnoj odgovornosti, nisu objavljene u Narodnim novinama, a također ih ne sadrži Obrazloženje objavljeno na mrežnoj stranici Ministarstva financija.

Državni ured za reviziju nalaže uz objavu državnog proračuna i projekcija, objavljivati i informacije o učinku poreznih rashoda na prihode, o potencijalnim obvezama i o ulaganju u dionice i udjele u glavnicu kreditnih i drugih financijskih institucija te trgovačkih društava sa značajnim učinkom na proračun, koje su propisane odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

U skladu s odredbama članka 16. Zakona o proračunu, državni proračun se sastoji od Općeg dijela i Posebnog dijela. Opći dio Državnog proračuna za 2016. čine Račun prihoda i rashoda u kojem su prihodi i rashodi raspoređeni prema ekonomskoj klasifikaciji, te Račun financiranja. Posebni dio čini plan rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Državni proračun je opsežan dokument, a s obzirom na to da se u njemu ne navodi sadržaj, pronalaženje određenih podataka je otežano, a posebice podataka za pojedine proračunske korisnike navedenih u Posebnom dijelu.

Državni ured za reviziju predlaže državni proračun upotpuniti sadržajem u cilju jednostavnijeg pronalaženja traženih podataka.

U Posebnom dijelu Državnog proračuna za 2016., rashodi i izdaci za pojedinog proračunskog korisnika su, osim prema programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, po prvi puta iskazani i prema izvorima financiranja. Time su za pojedinog proračunskog korisnika dani podaci o iznosu planiranih sredstava iz izvora financiranja koji izravno 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., u Računu prihoda i rashoda, nema podataka o izvorima financiranja ukupnih rashoda, nego se oni mogu dobiti zbrajanjem istovrsnih izvora financiranja prema proračunskim korisnicima. Prema podacima Ministarstva financija, ukupno planirani rashodi državnog proračuna za 2016. u iznosu 121.719.934.229,00 kn, financiraju se iz izvora Opći prihodi i primici u iznosu 81.248.008.165,00 kn, Doprinosi u iznosu 22.039.523.863,00 kn, Prihodi za posebne namjene u iznosu 8.737.777.063,00 kn, Pomoći u iznosu 8.155.097.271,00 kn, Vlastiti prihodi u iznosu 1.224.375.869,00 kn, Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja u iznosu 142.519.486,00 kn, Namjenski primici u iznosu 107.436.435,00 kn i Donacije u iznosu 65.196.077,00 kn.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi državni proračun bio transparentniji, kada bi Opći dio sadržavao i podatke o izvorima financiranja ukupnih rashoda.

Državni ured za reviziju predlaže propisati da Račun prihoda i rashoda proračuna u okviru Općeg dijela proračuna, osim podataka o приходima i rashodima prema ekonomskoj klasifikaciji, sadrži i podatke o izvorima financiranja ukupnih rashoda.

U Posebnom dijelu proračuna rashodi i izdaci su raspoređeni prema organizacijskoj klasifikaciji. Prema Pravilniku o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13), organizacijska klasifikacija sadrži povezane i međusobno usklađene cjeline proračuna i proračunskih korisnika koje odgovarajućim materijalnim sredstvima ostvaruju postavljene ciljeve, a uspostavlja se definiranjem razdjela, glava i proračunskih korisnika. Odredbom članka 16. stavka 3. Zakona o proračunu, propisano je da se Posebni dio proračuna sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika. Kriteriji za utvrđivanje statusa proračunskog i izvanproračunskog korisnika, propisani su Pravilnikom 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) (dalje u tekstu: Pravilnik).

Registar je popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a ustrojava ga i vodi Ministarstvo financija za potrebe utvrđivanja obuhvata proračunskih i izvanproračunskih korisnika općeg proračuna. Podaci iz Registra objavljuju se svake godine u Narodnim novinama. Već duži niz godina, državni proračun prema organizacijskoj klasifikaciji sadrži planove rashoda i izdataka pojedinih izvanproračunskih korisnika. U Državni proračun za 2016. uključeni su planovi za dva izvanproračunska korisnika državnog proračuna - HZMO i HZZ. Prema Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 68/15 i 50/16), navedeni subjekti se u skladu s odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika, nalaze u Popisu izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Prema Zakonu o proračunu, koji propisuje da se posebni dio proračuna sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika, rashodi i izdaci izvanproračunskih korisnika državnog proračuna ne bi trebali biti uključeni u državni proračun.

Državni ured za reviziju predlaže poduzeti aktivnosti u cilju usklađivanja postojeće, odnosno primijenjene organizacijske klasifikacije državnog proračuna i organizacijske klasifikacije propisane Zakonom o proračunu.

Odredbama 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 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje i koji su prema pravilima metodologije ESA 2010 razvrstani u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. Propisano je da se navedena odredba 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, a pri planiranju za 2016. nije primijenjena. Odredbom članka 2. točke 2. Pravilnika, propisano je da su izvanproračunski korisnici izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje. Odredbe Pravilnika nisu usklađene s odredbama Zakona o proračunu prema kojima su izvanproračunski korisnici i oni subjekti koji su prema pravilima metodologije ESA 2010 razvrstani u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. U Registru, u Popisu izvanproračunskih korisnika državnog proračuna nalazi se osam subjekata, a u Popisu izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 20 subjekata. Prema Zakonu o proračunu i pravilima metodologije ESA 2010, znatno veći broj subjekata ispunjava kriterije za raspoređivanje u izvanproračunske korisnike, od broja subjekata upisanih u Popis izvanproračunskih korisnika u Registru.

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.

Statističko izvješćivanje iz područja nacionalnih računa opće države, prema pravilima metodologije ESA 2010, treba se obavljati prema propisanoj sektorskoj klasifikaciji. Državni zavod za statistiku je koncem 2014. donio Odluku o statističkoj klasifikaciji institucionalnih sektora 2010. - SKIS 2010. (Narodne novine 1/15), kojom je definiran obuhvat sektora opće države i njegovih podsektora te drugih sektora.

SKIS 2010. je obvezni nacionalni standard koji se primjenjuje pri evidentiranju, prikupljanju, obradi, analizi, davanju na korištenje i objavi statističkih podataka važnih za statističko praćenje gospodarskih kretanja u zemlji, a glavna namjena mu je sastavljanje nacionalnih računa Republike Hrvatske. Temelji se na pravilima metodologije ESA 2010, a raščlanjuje gospodarstvo države na institucionalne sektore: Nefinancijska društva, Financijska društva, Ukupna država, Kućanstva i Neprofitne ustanove koje služe kućanstvima. U okviru sektora Ukupna država (dalje u tekstu: opća država) su tri podsektora: Središnja država, Lokalna država i Fondovi socijalne sigurnosti. Prema klasifikaciji jedinica koju za izvješćivanje koristi Ministarstvo financija, podsektor Središnja država se sastoji od državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. U okviru navedenog podsektora su i fondovi socijalne sigurnosti od kojih dva u okviru državnog proračuna (HZMO i HZZ), a jedan (HZZO) u okviru izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Prema navedenom, financijski podaci za dva socijalna fonda su uključeni u podatke za državni proračun, a financijski podaci za jedan socijalni fond u podatke za izvanproračunske korisnike državnog proračuna. Prema propisanoj sektorskoj klasifikaciji koja se obvezno koristi u statističke svrhe, fondovi socijalne sigurnosti nisu u podsektoru Središnja država, nego u okviru zasebnog podsektora opće države - Fondovi socijalne sigurnosti te se pri statističkom izvješćivanju prema pravilima metodologije ESA 2010, njihovi financijski podaci ne uključuju u podatke za Središnju državu.

Državni ured za reviziju je mišljenja, da bi sastavljanje i predstavljanje financijskih podataka za opću državu prema pravilima metodologije ESA 2010, bilo jednostavnije i transparentnije kada bi se prema nacionalnoj metodologiji financijski podaci za fondove socijalne sigurnosti (HZZO, HZMO i HZZ), nalazili zajedno, bilo u okviru podataka za državni proračun, podataka za izvanproračunske korisnike ili za zasebni podsektor.

- Izvršavanje državnog proračuna s računa državnog proračuna

Prema Pravilniku o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava, koji je donesen početkom 2011., osnovni postupci izvršavanja državnog proračuna su unos mjesečnih financijskih planova, rezervacija sredstava, evidentiranje obveza u Glavnoj knjizi državnog proračuna i izvršavanje plaćanja na temelju zahtjeva za plaćanje. Navedenim Pravilnikom je propisano da se u sustav državne riznice unose dokumenti ovisno o vrsti obveze, prema Uputi o unaprjeđenju procesa izvršavanja državnog proračuna, koju donosi ministar financija, a sredstva se mogu rezervirati do visine utvrđene državnim proračunom za tekuću godinu i projekcijama za sljedeće dvije godine. Propisano je da se unosom računa u sustav državne riznice, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentira obveza. Unosu računa treba prethoditi jedan od dokumenata rezervacije sredstava, osim za pojedine rashode definirane navedenom Uputom. Nalogom za plaćanje, proračunski korisnici mijenjaju status dokumenta račun u dokument zahtjev za plaćanje.

Prema navedenom Pravilniku, zahtjevi za plaćanje se odobravaju prema datumu dospijeca u skladu s raspoloživim sredstvima državnog proračuna, a prioritet u izvršavanju plaćanja imaju zahtjevi određeni tipom dokumenta i dugi zahtjevi u skladu s navedenom Uputom.

Koncem 2010., prije donošenja navedenog Pravilnika, Ministarstvo financija je sastavilo dokument pod nazivom Unaprjeđenje procesa izvršavanja Državnog proračuna s naglaskom na formiranje objedinjene Glavne knjige (dalje u tekstu: Dokument). Dokument je sadržavao pojedine elemente koje je trebala sadržavati Uputa. U Dokumentu su navedeni proračunski korisnici, koji zbog opsežne dokumentacije, do povezivanja njihovih informacijskih sustava za upravljanje financijama sa sustavom državne riznice, sve postupke u stvaranju obveza provode samo za rashode za nabavu nefinancijske imovine, dok za rashode poslovanja i izdatke unose zbirne rezervacije. Nakon donošenja navedenog Pravilnika, Dokument nije mijenjan. Od 2011. je nastavljen proces integracije informacijskih sustava proračunskih korisnika za upravljanje financijama sa sustavom državne riznice, te su informacijski sustavi pojedinih proračunskih korisnika povezani sa sustavom državne riznice, pa oni više nisu izuzeti od provođenja svih postupaka u stvaranju obveza kako je navedeno u Dokumentu. Za pojedine proračunske korisnike zahtjevi za plaćanja se ne unose na temelju nastalih obveza, nego prema planiranim sredstvima (u visini mjesečnog plana), a to spomenutim Pravilnikom nije predviđeno. Također, od 2015. je došlo do promjene propisa o proračunskom računovodstvu prema kojima se rashodi koji se odnose na prijenose proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti evidentiraju u poslovnim knjigama proračuna prema novčanom načelu, te je odredbu spomenutog Pravilnika da se unosom računa u sustav državne riznice, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentira obveza, trebalo izmijeniti, odnosno uskladiti s računovodstvenim propisima. Navedene promjene propisa zahtijevaju i donošenje detaljnih provedbenih uputa za izvršavanje državnog proračuna s računa državnog proračuna.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

Državni ured za reviziju nalaže sastaviti uputu propisanu navedenim Pravilnikom koja će detaljno urediti načine i uvjete izvršavanja državnog proračuna u skladu sa stvarnim potrebama i odvijanjem procesa integracije informacijskih sustava proračunskih korisnika za upravljanje financijama sa sustavom državne riznice.

S obzirom na to da se sredstva pojedinim proračunskim korisnicima prenose i prema zahtjevima sastavljenim na temelju plana, događa se da im je preneseno više sredstava od iznosa stvorenih obveza. Odredbama članka 9. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu, propisano je da su korisnici dužni sredstva doznačena iz Proračuna do 31. prosinca 2016., a za koja nisu iskazane obveze u Bilanci na dan 31. prosinca 2016. vratiti u Proračun. Početkom siječnja 2017. Ministarstvo financija je proračunskim korisnicima uputilo Okružnicu o sastavljanju, konsolidaciji i predaji financijskih izvještaja proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2016., u okviru koje je dana uputa proračunskim korisnicima državnog proračuna o povratu sredstava na jedinstveni račun državne riznice. Prema uputi, preostala sredstva za koja nisu iskazane obveze u Bilanci na dan 31. prosinca 2016., proračunski korisnici trebaju vratiti na račun državnog proračuna do 1. veljače 2017., a iznos sredstava koji trebaju vratiti, ne iskazuju u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2016. kao prihod, nego kao obvezu prema državnom proračunu. Navedena uputa nije u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu, prema kojima se prihodi priznaju prema novčanom načelu.

Prema uputi, o iznosu vraćenih sredstava proračunski korisnici moraju izvijestiti Ministarstvo financija, kako bi ono za taj iznos umanjilo prethodno iskazane rashode državnog proračuna za 2016., te u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentiralo potraživanje od proračunskih korisnika. Pojedini proračunski korisnici su postupili po uputi i o iznosu vraćenih sredstava izvijestili Ministarstvo financija, a pojedini nisu.

Za vraćena sredstva Ministarstvo financija nije umanjilo rashode za 2016. jer za umanjene pojedinih rashoda nije raspolagalo svim potrebnim elementima, kao što su oznake računa rashoda na razini podskupine, oznaka aktivnosti, izvora financiranja ili funkcijske klasifikacije. S obzirom na to da su pojedini proračunski korisnici postupili po uputi, a Ministarstvo financija nije postupilo, odnosno nije umanjilo rashode i iskazalo potraživanja od proračunskih korisnika, navedeno postupanje će se odraziti na proces konsolidacije financijskih izvještaja državnog proračuna za 2016., pri kojem treba eliminirati međusobne obveze i potraživanja proračuna i proračunskih korisnika.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi Ministarstvo financija uspostavilo bolje kontrole nad rashodima i smanjilo opseg određenih računovodstvenih poslova, kada bi se sva plaćanja iz državnog proračuna obavljala prema zahtjevima sastavljenim na temelju nastalih obveza, a ne na temelju plana, s obzirom na to da povrat više primljenih sredstava u državni proračun ovisi o proračunskim korisnicima.

Pravilnikom o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava, propisano je ako se sredstva iz državnog proračuna isplate nezakonito ili neopravdano, korisnik koji je dao nalog za plaćanje treba zatražiti povrat sredstava u državni proračun te voditi evidencije o povratu. Povrat treba evidentirati kao umanjene rashoda ako je povrat u istoj godini, a u okviru ostalih nespomenutih prihoda ako se povrat ostvari sljedeće godine. U sustavu državne riznice mogu se vidjeti pojedinačne uplate koje se odnose na spomenute povrate sredstava na račun državnog proračuna, ali Ministarstvo financija ne raspolaže cjelovitim podacima u vezi s obvezom povrata i izvršenim povratima nezakonito ili neopravdano isplaćenih sredstava iz državnog proračuna. Spomenutim Pravilnikom nije propisano da su proračunski korisnici koji su dali naloge za isplatu sredstava, za koje se kasnije utvrdilo da su bili neopravdani ili nezakoniti, o navedenom obvezni izvještavati Ministarstvo financija.

Državni ured za reviziju predlaže propisati da su proračunski korisnici obvezni Ministarstvu financija podnositi godišnje izvještaje o nezakonito ili neopravdano isplaćenim sredstvima iz državnog proračuna, koji trebaju sadržavati podatke o iznosu sredstava za koje je tijekom godine utvrđeno da su nezakonito ili neopravdano isplaćena, o iznosu vraćenih sredstava tijekom godine evidentiranom kao umanjene rashoda, o iznosu vraćenih sredstava isplaćenih prošlih godina evidentiranom u okviru prihoda te podatke o stanju potraživanja koncem godine za nezakonito ili neopravdano isplaćena sredstva iz državnog proračuna.

2.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s planiranjem i izvršavanjem državnog proračuna.*

Navodi da će se, s obzirom na složenost problematike koja uključuje i različit obuhvat poreznih rashoda, izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti predložiti donošenje naputka s ciljem utvrđivanja jedinstvene metodologije izrade Informacije o učinku poreznih rashoda na prihode te propisati sadržaj, vremensko razdoblje, obuhvat te način objave navedene Informacije.

Ministarstvo financija navodi da je za dio pravnih osoba, koje su prema pravilima metodologije ESA 2010 klasificirane kao izvanproračunski korisnici, izrazito složen postupak prevođenja poslovnih događaja iz poduzetničkog u proračunsko računovodstvo. Stoga je pokrenut Projekt: Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja koji se financira iz sredstava EU.

Nadalje, navodi da će razmotriti mišljenje Državnog ureda za reviziju prema kojem bi sastavljanje i predstavljanje financijskih podataka za opću državu prema pravilima metodologije ESA 2010, bilo jednostavnije i transparentnije kada bi se prema nacionalnoj metodologiji financijski podaci za fondove socijalne sigurnosti (HZZO, HZMO i HZZ), nalazili zajedno, bilo u okviru podataka za državni proračun, podataka za izvanproračunske korisnike ili za zasebni podsektor.

Ministarstvo financija će obavijestiti ministarstva koja doznachavaju sredstva proračunskim korisnicima treće razine da su dužna sredstva doznachavati isključivo na temelju već nastalih obveza. Najmanje dva puta godišnje nadležna ministarstva trebaju provoditi usklađenje doznachenih sredstava sa stvarnom potrošnjom.

3. Računovodstveni okvir i izvještavanje

3.1. Računovodstvo državnog proračuna je propisano 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. navedenog Zakona, a obveza sastavljanja konsolidiranih financijskih izvještaja odredbama članka 107. Zakona o proračunu. Početkom 2015., izmijenjen je sustav financijskog izvještavanja i način evidentiranja određenih poslovnih događaja u proračunskom računovodstvu. Sustav izvještavanja je izmijenjen 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. Najveći nedostatak sustava financijskog izvještavanja na koji je ukazao i EUROSTAT, bila je nemogućnost da se u financijskim izvještajima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice), razdvoje podaci o prihodima i rashodima države, odnosno lokalnih jedinica, od prihoda i rashoda koje ostvare njihovi proračunski korisnici. U cilju otklanjanja navedenih nedostataka, jedna od mjera u području javnih financija u Nacionalnom programu reformi iz travnja 2014., bila je reforma sustava financijskog izvještavanja, odnosno izmjene i dopune pravilnika koji uređuju proračunsko računovodstvo i izvještavanje. Glavni cilj spomenute reforme je unaprjeđenje kvalitete podataka u financijskim izvještajima koji su jedna od glavnih podloga za izradu Fiskalnog izvješća. Novi pravilnici su doneseni i u primjeni su od 2015.

- Normativni okvir koji uređuje računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisane su knjigovodstvene isprave, poslovne knjige, organizacija knjigovodstva, sadržaj Računskog plana, način evidentiranja određenih poslovnih događaja i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo.

Prema odredbama članka 52. stavka 5. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, sredstva proračuna namijenjena proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti, proračuni iskazuju u glavnoj knjizi na odgovarajućim računima rashoda za čije se pokrće sredstva koriste ili unutar podskupine 367 - Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti.

Odredbama članka 52. stavaka 6. i 7. navedenog Pravilnika, propisano je da se navedeni prijenosi evidentiraju prema novčanom načelu te da se u financijskim izvještajima državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica, isključivo iskazuju na računima u okviru podskupine 367, kako bi se pri konsolidaciji financijskih izvještaja mogli eliminirati. Prema odredbama članka 71. navedenog Pravilnika, kada 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, u financijskim izvještajima proračuna ne iskazuje navedene prihode i rashode, nego neutrošeni iznos prihoda i primitaka proračunskih korisnika iskazuje u okviru obveza, na računu 23956 - Obveze proračuna za naplaćene prihode proračunskih korisnika. Posljedice navedenih odredbi članaka 52. i 71. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu su te da podaci u financijskim izvještajima proračuna ne odgovaraju podacima u poslovnim knjigama te da je sastavljanje financijskih izvještaja složeno, a njihova pravilnost upitna.

Državni ured za reviziju je mišljenja da podaci u financijskim izvještajima trebaju odgovarati podacima iz poslovnih knjiga te da se u cilju jednostavnijeg i transparentnijeg sastavljanja financijskih izvještaja, prihodi i rashodi trebaju evidentirati u poslovnim knjigama proračuna na računima Računskog plana na kojima se iskazuju u financijskim izvještajima.

Zbog navedenog, Državni ured za reviziju predlaže 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 redovne djelatnosti i naplate prihoda proračunskih korisnika na račun proračuna.

Pri obavljanju revizija proračunskih korisnika državnog proračuna, Državni ured za reviziju je uočio da proračunski korisnici različito postupaju u vezi s evidentiranjem određenih poslovnih događaja u poslovnim knjigama koji se odnose na evidentiranje nekretnina, potraživanja i budućih obveza. Evidentiranje poslovnih događaja u poslovnim knjigama proračunskih korisnika na pravilan, dosljedan i jednak način, preduvjet je točnosti i objektivnosti financijskih izvještaja proračunskih korisnika, a time i propisanih konsolidiranih financijskih izvještaja.

Proračunski korisnici za obavljanje djelatnosti koriste poslovne prostore, odnosno nekretnine, za koje je kao vlasnik upisana Republika Hrvatska ili pravna osoba kojoj je osnivač Republika Hrvatska, nekretnine uzete u zakup, nekretnine neriješenog vlasničkog statusa ili nekretnine pribavljene na drukčiji način. Pojedini proračunski korisnici, vrijednost nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske koje koriste evidentiraju u poslovnim knjigama na računima imovine i iskazuju u financijskim izvještajima u okviru bilančnih pozicija, pojedini u okviru izvanbilančnih pozicija, pojedini ih evidentiraju samo u pomoćnim evidencijama, a pojedini ih ne evidentiraju u poslovnim knjigama i ne iskazuju u financijskim izvještajima. Određene nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske dane na korištenje proračunskim korisnicima, evidentirane su u poslovnim knjigama Ministarstva državne imovine. Nadalje, pojedini proračunski korisnici, pored nekretnina dobivenih na korištenje, u poslovnim knjigama u okviru izvanbilančnih zapisa, evidentiraju i nekretnine uzete u zakup.

Ministarstvo financija je u 2013. donijelo Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, ali ona ne sadrži upute o načinu evidentiranja u poslovnim knjigama s obzirom na upis vlasništva nekretnine u zemljišnim knjigama, nego daje naglasak na popis imovine, načela iskazivanja vrijednosti i postupak procjene imovine. Odredbom članka 106. Zakona o proračunu, propisano je da za potrebe izrade financijskih izvještaja, središnje tijelo državne uprave nadležno za upravljanje državnom imovinom, izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija do 15. veljače tekuće godine popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se podnosi popis.

S obzirom na to da Registar državne imovine još nije uspostavljen na zadovoljavajući način, središnje tijelo državne uprave nadležno za upravljanje državnom imovinom, ne dostavlja Ministarstvu financija podatke o vrijednosti državne imovine. Podaci o vrijednosti državne imovine mogu se dobiti iz konsolidiranih financijskih izvještaja, te je važno da se u financijskim izvještajima koji se konsolidiraju ti podaci iskazuju na dosljedan i pravilan način.

Državni ured za reviziju predlaže, u suradnji s Ministarstvom državne imovine, dopuniti Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske te jasno odrediti pravila prema kojima proračunski korisnici trebaju u poslovnim knjigama evidentirati državnu imovinu koju koriste, uzimajući u obzir vlasništvo i akt na temelju kojeg su imovinu dobili na korištenje.

Državni ured za reviziju predlaže preispitati odredbu 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, jer se podaci o imovini mogu dobiti iz konsolidiranih financijskih izvještaja, uz prethodno jasno propisane načine i pravila po kojima proračunski korisnici trebaju evidentirati imovinu koju koriste u svojim poslovnim knjigama.

U konsolidiranim financijskim izvještajima državnog proračuna iskazana su značajna potraživanja za prihode poslovanja i potraživanja za dane zajmove. Pojedini proračunski korisnici za potraživanja čija je naplata nesigurna i upitna, evidentiraju u poslovnim knjigama ispravak potraživanja i iskazuju ga u financijskim izvještajima, a nenaplativa potraživanja ispisuju iz poslovnih knjiga. Pojedini proračunski korisnici ispravak potraživanja ne evidentiraju, a nenaplativa potraživanja ne ispisuju iz poslovnih knjiga pa iskazani podaci u njihovim financijskim izvještajima nisu realni. Računski plan proračuna sadrži račune na kojima se evidentira ispravak potraživanja, ali Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu nije propisano kada i za koja potraživanja u poslovnim knjigama treba evidentirati ispravak vrijednosti potraživanja. Radi realnosti podataka u financijskim izvještajima, važno je da se potraživanja pravilno evidentiraju u poslovnim knjigama u skladu s procjenom sigurnosti naplate potraživanja.

Radi ujednačenog postupanja svih proračunskih korisnika, Državni ured za reviziju predlaže propisima o proračunskom računovodstvu, propisati uvjete, kriterije i postupke za evidentiranje ispravka vrijednosti potraživanja.

U okviru potraživanja za prihode poslovanja, proračunski korisnici evidentiraju potraživanja za naknade za koncesiju. Prema Zakonu o koncesijama, naknade za koncesiju su prihod državnog proračuna, lokalnih jedinica ili pravnih osoba koje su posebnim propisima ovlaštene za davanje koncesija. Omjeri raspodjele prihoda od navedenih naknada propisani su posebnim zakonima.

Pojedini proračunski korisnici, davatelji koncesija, u poslovnim knjigama evidentiraju ukupna potraživanja za koncesijske naknade prema zaključenim ugovorima, a pojedini evidentiraju samo ona potraživanja koja su prihod državnog proračuna, dok potraživanja za prihode od koncesija koji pripadaju lokalnim jedinicama ili drugim korisnicima ne evidentiraju. Lokalne jedinice u pravilu u svojim poslovnim knjigama ne evidentiraju potraživanja za pripadajući dio prihoda od naknada za koncesije, s obzirom na to da račune za naknade prema ugovorima o koncesiji ispostavljaju davatelji koncesija.

Ministarstvo financija je u 2017., u Okružnici o sastavljanju i predaji financijskih izvještaja za razdoblje od 1. siječnja do 31. ožujka 2017., upućenoj proračunima, proračunskim i izvanproračunskim korisnicima, dalo uputu u vezi s potraživanjima za zajedničke prihode, prema kojoj jedinica ili korisnik koji je zadužen za praćenje naplate zajedničkih prihoda mora u svojoj glavnoj knjizi voditi ukupna potraživanja, kako bi se moglo osigurati kvalitetno i ujednačeno praćenje njihovog prikupljanja.

Državni ured za reviziju je mišljenja da zbog osiguranja ujednačenog postupanja te istinitosti i realnosti financijskih izvještaja, evidentiranje potraživanja za zajedničke prihode, treba urediti propisima.

Stoga Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija, provedbenim propisima urediti područje evidentiranja potraživanja za zajedničke prihode.

Proračunski korisnici zaključuju višegodišnje ugovore prema kojima preuzimaju obveze na temelju kojih, uz ispunjenje određenih uvjeta, slijede plaćanja iz proračuna u narednim godinama. Primjerice, ugovore kojima su preuzete obveze za plaćanja u sljedećim godinama za nabavu imovine, obavljanje određenih usluga ili sufinanciranje programa i projekata određenih pravnih osoba. Prema odredbama članka 44. Zakona o proračunu, za preuzimanje obveza koje dospijevaju na plaćanje u sljedećim proračunskim razdobljima prema višegodišnjim ugovorima, proračunski korisnici moraju imati suglasnost ministra financija ili Vlade RH. Prema evidencijama navedenih suglasnosti koje vodi Ministarstvo financija, za 2016. su unaprijed preuzete obveze za državni proračun u iznosu 924.050.568,00 kn, a za 2017. u iznosu 1.075.125.827,00 kn. Suglasnost za preuzimanje obveza dana na najdulje razdoblje, odnosi se na zakup poslovnih prostora za razdoblje do 2040. Preuzete obveze na temelju višegodišnjih ugovora, koje se uz ispunjenje određenih uvjeta trebaju platiti iz proračunskih sredstava za naredne godine, značajne su i utječu na visinu budućih planiranih rashoda proračunskih korisnika.

Državni ured za reviziju predlaže Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati obvezu vođenja pomoćnih analitičkih evidencija o obvezama preuzetima na temelju zaključenih višegodišnjih ugovora.

Pojedini proračunski korisnici državnog proračuna nisu u propisanom roku na svojim mrežnim stranicama objavili financijske izvještaje za 2016. Pojedini proračunski korisnici su objavili financijske izvještaje za 2016., ali nisu objavili Bilješke. Odredbom članka 12. stavka 5. Zakona o proračunu, propisano je da proračunski i izvanproračunski korisnici objavljuju godišnje financijske izvještaje na svojim mrežnim stranicama najkasnije u roku osam dana od dana njihove predaje. Za nepostupanje po navedenoj odredbi, odnosno neobjavljivanje financijskih izvještaja, odredbama članaka 124. i 125. Zakona o proračunu propisane su prekršajne odredbe za pravnu osobu i odgovornu osobu proračuna i proračunskog korisnika.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija poduzeti odgovarajuće aktivnosti zbog neobjavljivanja financijskih izvještaja na propisani način i u propisanim rokovima.

- Glavna knjiga državnog proračuna

Odredbom članka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, između ostalog, propisano je da se odredbe Pravilnika odnose i na državni proračun.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna, rashodi za tečajne razlike nastale iz transakcija u vezi s javnim dugom, ne evidentiraju se na način kako propisuje Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Prema odredbama članka 50. stavka 2. navedenog Pravilnika, realizirana tečajna razlika nastaje kada dođe do promjene u valutnom tečaju između datuma transakcije i datuma podmirenja stavki proizašlih iz transakcije.

Razlike zbog primjene valutne klauzule nastaju kada se obveze ugovaraju u tečaju valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti, a realizirana tečajna razlika i razlika zbog primjene valutne klauzule evidentira se kao prihod ili rashod. Koncem godine, u Glavnoj knjizi državnog proračuna, nerealizirane tečajne razlike u vezi s obvezama za javni dug, u postupku vrednovanja računa potraživanja i obveza, evidentiraju se na računima u okviru izvora vlasništva i ispravka izvora vlasništva za obveze. Pri podmirenju obveza po javnom dugu, realizirane tečajne razlike nastale od primitka kredita, zajmova ili vrijednosnih papira do unosa zahtjeva za plaćanje navedenog duga u sustav državne riznice, evidentiraju se u okviru izdataka. Tečajne razlike u vezi s javnim dugom se evidentiraju samo za razdoblje između datuma unosa zahtjeva za plaćanje i datuma plaćanja.

Državni ured za reviziju nalaže realizirane tečajne razlike nastale iz transakcija u vezi s javnim dugom, evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna na način propisan odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Na temelju Sporazuma o upravljanju privremenim računom, koji su prošlih godina zaključili Ministarstvo financija, REGOS i HANFA, te na temelju transakcija sredstava s privremenog računa REGOS-a na račun državnog proračuna, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirani su primici sredstava s privremenog računa i izdaci za povrat primljenih sredstava. Primici su evidentirani u većem iznosu od izdataka za 38.366.240,00 kn. Sredstva su korištena za održavanje tekuće likvidnosti računa državnog proračuna. Prema podacima Ministarstva financija, na dan 31. prosinca 2016. na računu državnog proračuna nalazila su se sredstva primljena s privremenog račun REGOS-a u iznosu 281.644.983,00 kn. Obveza za povrat navedenih sredstava nije evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Način evidentiranja dugoročnih i kratkoročnih kredita i zajmova, propisan je odredbama članka 78. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prema kojima se primljeni krediti i zajmovi obavezno evidentiraju u okviru obveza.

Državni ured za reviziju nalaže u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirati obveze za sredstva primljena s privremenog računa REGOS-a.

Ministarstvo financija se, osim kreditima i zajmovima, zadužuje i izdavanjem 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. U trenutku naplate obveznica, diskont i premija na obveznice ne evidentiraju se u Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru rashoda ili prihoda, nego na računima vremenskih razgraničenja. U narednim godinama do dospijea obveznica, postupno se za odgovarajući dio diskonta ili premije uvećavaju ili umanjuju rashodi za kamate na obveznice.

Pri izdavanju trezorskih zapisa, u okviru primitaka i obveza, evidentira se iznos postignute prodajne cijene za trezorske zapise, a ne nominalna vrijednost izdanih zapisa. Postignuta cijena je manja od nominalne vrijednosti koju o dospijecu treba isplatiti, jer je umanjena za kamate. Opisanim načinom evidentiranja izdavanja trezorskih zapisa, obveze se evidentiraju u manjem iznosu od stvarnog, a rashodi za kamate se ne evidentiraju pri izdavanju, nego pri iskupu trezorskih zapisa. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu nije propisano na koji način se evidentiraju poslovni događaji koji se odnose na zaduživanje izdavanjem obveznica i trezorskih zapisa.

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

Prijenosi proračunskim korisnicima za financiranje redovne djelatnosti, evidentirani su u Glavnoj knjizi državnog proračuna, u okviru svih skupina rashoda za čije su financiranje namijenjeni, a u financijskim izvještajima su iskazani u okviru rashoda podskupine 367 - Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti, što je u skladu s propisima. Navedeni prijenosi se evidentiraju u Glavnoj knjizi državnog proračuna prema načelu nastanka događaja, umjesto prema novčanom načelu kako propisuje odredba članka 52. stavka 6. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu financija u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirati rashode za prijenose sredstava proračunskim korisnicima za financiranje redovne djelatnosti, prema novčanom načelu u skladu s propisima.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna u okviru prihoda, evidentirani su namjenski i vlastiti prihodi i primici proračunskih korisnika državnog proračuna uplaćeni na račun proračuna, a također i prihodi i primici uplaćeni na račune proračunskih korisnika. U financijskim izvještajima državnog proračuna za 2016., u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu, navedeni prihodi nisu iskazani. Neurošeni iznos navedenih prihoda i primitaka prema Bilješkama uz financijske izvještaje, iskazan je u Bilanci u okviru ostalih tekućih obveza u iznosu 139.523.650,00 kn. Navedeni podatak bi trebao odgovarati potraživanjima proračunskih korisnika iz državnog proračuna za neurošene namjenske i vlastite prihode i primitke. Prema podacima iz Bilješki uz konsolidirane financijske izvještaje državnog proračuna, potraživanja proračunskih korisnika iz državnog proračuna za neurošene namjenske i vlastite prihode i primitke su značajno veća od navedenih iskazanih obveza državnog proračuna.

Način na koji se u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentiraju prijenosi sredstava proračunskim korisnicima za financiranje redovne djelatnosti te prihodi i primici proračunskih korisnika uplaćeni na račun proračuna i račune proračunskih korisnika, značajno otežava pravilno sastavljanje financijskih izvještaja državnog proračuna, a podaci iz financijskih izvještaja ne odgovaraju podacima iz Glavne knjige državnog proračuna. Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu financijskih izvještaja državnog proračuna, kako bi se iz podataka u Glavnoj knjizi državnog proračuna izostavili podaci o приходima i rashodima proračunskih korisnika te o određenoj imovini i obvezama. U navedenim Uputama je navedeno koji se podaci vezani uz određene izvore financiranja i proračunske korisnike, unose u Izvještaj o приходima i rashodima, primicima i izdacima i na kojim se pozicijama iskazuju, a koji podaci se ne unose.

Navedeno je koji podaci se uključuju u pojedine pozicije Bilance, koji se ne uključuju te koji se iskazuju drukčije nego što su evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Sastavljanje financijskih izvještaja državnog proračuna je vrlo složeno, a s obzirom na to da se iskazani podaci ne mogu izravno povezati s podacima u Glavnoj knjizi državnog proračuna, ne može se potvrditi jesu li financijski izvještaji pravilno sastavljeni.

Koncem prosinca 2016. donesena je Odluka o provođenju popisa i osnivanju povjerenstva za popis imovine i obveza za proračunsku glavu 02506 Ministarstvo financija, Ostali izdaci države. Sastavljena je uputa o redovnom popisu imovine i obveza za navedenu proračunsku glavu. Donesenom Odlukom kao ni uputom nije obuhvaćen popis potraživanja za prihode poslovanja i popis obveza za rashode poslovanja. Obavljeni popis imovine i obveza na dan 31. prosinca 2016. za proračunsku glavu 02506, odnosno Državnu riznicu, nije bio cjelovit.

U okviru potraživanja za dane zajmove i potraživanja za prihode poslovanja, popisana su potraživanja koja se odnose na potraživanja za zajmove u vezi s plaćanjima po danim jamstvima i potraživanja za zatezne kamate po navedenim plaćanjima, dok druga potraživanja za dane zajmove i prihode poslovanja nisu popisana. U okviru obveza, popisane su obveze za vrijednosne papire, kredite i zajmove, a obveze za rashode poslovanja nisu popisane.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu financija 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.

- Konsolidirani financijski izvještaji za 2015.

Obveza sastavljanja financijskih izvještaja za državni proračun, proračune lokalnih jedinica, proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i lokalnih jedinica te konsolidiranih financijskih izvještaja, propisana je Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Prema navedenom Pravilniku, konsolidirani financijski izvještaji su izvještaji u kojima su podaci za grupu subjekata prikazani kao da se radi o jedinstvenom subjektu. U postupku konsolidacije potrebno je eliminirati unutargrupne transakcije, da se podaci o određenim prihodima i rashodima te potraživanjima i obvezama, u konsolidiranim financijskim izvještajima ne bi udvostručili. Pri konsolidaciji izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, iz zbirnih podataka potrebno je eliminirati određeni jednaki iznos prihoda i rashoda, a pri konsolidaciji bilanci jednak iznos potraživanja i obveza. U cilju jednostavnijeg i točnijeg postupka konsolidacije financijskih izvještaja, Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisani su računi na kojima obveznici primjene proračunskog računovodstva iskazuju međusobne transakcije koje se u postupku konsolidacije eliminiraju.

Prema propisima, financijske izvještaje konsolidiraju ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela državnog proračuna, lokalne jedinice i Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija sastavlja konsolidirani financijski izvještaj državnog proračuna, konsolidirani financijski izvještaj središnjeg proračuna, konsolidirani financijski izvještaj svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih izvanproračunskih korisnika te konsolidirani financijski izvještaj općeg proračuna.

S obzirom na to da je u vrijeme obavljanja revizije za 2016., sastavljanje konsolidiranih financijskih izvještaja za 2016. iz nadležnosti Ministarstva financija bilo u tijeku, predmet revizije bilo je sastavljanje konsolidiranih financijskih izvještaja za 2015.

Obveznicima sastavljanja financijskih izvještaja u sustavu proračuna, Ministarstvo financija svaka tri mjeseca upućuje okružnice o sastavljanju, konsolidaciji i predaji financijskih izvještaja, u kojima se, između ostalog, upozoravaju i na pravilno iskazivanje određenih podataka koji se u postupku konsolidacije sučeljavaju i eliminiraju. Osnovni preduvjet za pravilno sastavljanje konsolidiranih financijskih izvještaja je pravilno iskazivanje unutargrupnih transakcija u financijskim izvještajima subjekata koji su predmet konsolidacije, odnosno pravilno evidentiranje tih poslovnih događaja u poslovnim knjigama. Da bi Ministarstvo financija pravilno konsolidiralo financijske izvještaje na propisanim razinama konsolidacije, potrebno je da razdjeli državnog proračuna i lokalne jedinice pravilno konsolidiraju financijske izvještaje iz svoje nadležnosti.

Unatoč okružnicama, u financijskim izvještajima proračuna i proračunskih korisnika pojedini podaci nisu pravilno iskazani, što upućuje na to da određeni poslovni događaji nisu pravilno evidentirani u njihovim poslovnim knjigama.

Primjerice, u konsolidiranom Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima središnjeg proračuna, iskazane su tekuće pomoći od izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, a u konsolidiranom Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima proračuna svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih izvanproračunskih korisnika, iskazane su tekuće pomoći od izvanproračunskih korisnika županijskih, općinskih i gradskih proračuna. U Bilanci općeg proračuna iskazana su potraživanja za prihode iz proračuna. Navedeni podaci ne bi bili iskazani da su određeni poslovni događaji pravilno evidentirani u poslovnim knjigama i iskazani u financijskim izvještajima, jer bi u postupku konsolidacije mogli biti eliminirani. Ministarstvo financija treba i nadalje poduzimati aktivnosti u cilju osiguranja pravilnog evidentiranja poslovnih događaja u poslovnim knjigama, pravilnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima proračunskih korisnika te pravilnih konsolidacija financijskih izvještaja, koje obavljaju razdjeli i lokalne jedinice.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija propisima urediti postupke konsolidacije, odnosno metodologiju za konsolidaciju financijskih izvještaja, čime bi se osigurali preduvjeti za pravilno obavljanje konsolidacije financijskih izvještaja na svim propisanim razinama konsolidacije.

Pri sastavljanju konsolidiranih financijskih izvještaja državnog proračuna, središnjeg proračuna, svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih izvanproračunskih korisnika te općeg proračuna za 2015., Ministarstvo financija nije obavljalo eliminacije međusobnih potraživanja i obveza iz bilanci koje su konsolidirane, što je prema propisima trebalo učiniti. Pri sastavljanju navedenih konsolidiranih financijskih izvještaja za 2016., navedena nepravilnost nije ponovljena s obzirom na to da su obavljane eliminacije međusobnih potraživanja i obveza iz bilanci.

Pri sastavljanju konsolidiranih izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima državnog proračuna i općeg proračuna za 2015., rashodi su eliminirani u manjem iznosu od iznosa eliminiranih prihoda. Time je narušen osnovni preduvjet ispravnosti postupka konsolidacije da se prihodi i rashodi eliminiraju u jednakim iznosima. Zbog navedenog postupanja, manjak prihoda u navedenim konsolidiranim izvještajima je iskazan u većem iznosu od zbroja viškova i manjkova prihoda u pojedinačnim izvještajima koji su konsolidirani. Pri sastavljanju konsolidiranih financijskih izvještaja za 2016., navedena nepravilnost nije ponovljena jer su rashodi i prihodi eliminirani u istom iznosu.

Konsolidirani financijski izvještaj središnjeg proračuna sastavljen je konsolidacijom financijskih izvještaja šest izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i konsolidiranog financijskog izvještaja državnog proračuna. Pojedini izvanproračunski korisnici državnog proračuna (Hrvatske vode, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Hrvatske ceste d.o.o.) vode poslovne knjige prema drugim računovodstvenim propisima, ali su radi konsolidacije obvezni financijske izvještaje sastavljati i prema propisima o proračunskom računovodstvu. Ministarstvo financija nije u mogućnosti kontrolirati kako su navedeni subjekti podatke iz svojih financijskih izvještaja, iskazali u financijskim izvještajima sastavljenim prema propisima o proračunskom računovodstvu, zbog čega je točnost tih podataka upitna. S obzirom na to da podaci izvanproračunskih korisnika utječu na izračun deficita opće države prema nacionalnoj metodologiji koji se objavljuje u Godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i na izračun deficita opće države koji se objavljuje i dostavlja EK u okviru Fiskalnog izvješća sastavljenog prema pravilima metodologije ESA 2010, važno je da podaci u njihovim financijskim izvještajima sastavljenima prema propisima o proračunskom računovodstvu budu pravilno iskazani.

Postupajući prema prijedlogu Državnog ureda za reviziju iz prošlih godina, Ministarstvo financija je započelo aktivnosti na projektu Uspostava učinkovitijeg sustava financijskog i statističkog izvještavanja, u okviru kojeg bi trebalo odrediti metodologiju prema kojoj se podaci iz financijskih izvještaja sastavljenih prema drugim računovodstvenim propisima iskazuju u financijskim izvještajima sastavljenima prema propisima o proračunskom računovodstvu.

Ministarstvo financija je sastavilo bilješke uz konsolidirane financijske izvještaje državnog proračuna, središnjeg proračuna i općeg proračuna. Sastavljene bilješke su nepotpune, jer ne sadrže podatke propisane odredbama članaka 14. do 16. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (propisane obvezne bilješke uz Bilancu, uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima te uz Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza) kao ni pojedine podatke propisane odredbama članka 18. navedenog Pravilnika. Odredbama navedenog članka, između ostalog, propisano je da se u Bilješkama uz konsolidirane financijske izvještaje iskazuju pregled strukture manjka ili viška po proračunskim i izvanproračunskim korisnicima te pozicije iz financijskih izvještaja proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika na kojima je ostvareno značajnije odstupanje u odnosu na prethodnu godinu. U bilješkama uz pojedine konsolidirane financijske izvještaje nije mogla biti dana struktura viška ili manjka prihoda, s obzirom na to da pri postupcima konsolidacije prihodi i rashodi nisu eliminirani u istom iznosu te iskazani manjak prihoda ne odgovara zbroju manjkova i viškova prihoda iskazanih u financijskim izvještajima koji su konsolidirani.

Državni ured za reviziju nalaže sastavljati cjelovite bilješke uz konsolidirane financijske izvještaje, u skladu s odredbama članaka 14. do 16. i članka 18. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

- Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna

Obveza sastavljanja godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna, propisana je odredbama Zakona o proračunu. Sadržaj i obveznici izrade godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna detaljnije su propisani Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Navedenim Pravilnikom nije propisano računovodstveno načelo koje se primjenjuje pri iskazivanju podataka u godišnjim izvještajima o izvršenju proračuna.

Koncem 2015. ministar financija je donio Uputu o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Prema navedenoj Uputi, u izvještajima o izvršenju državnog proračuna primjenjuje se novčano računovodstveno načelo, što znači da se prihodi i primici te rashodi i izdaci iskazuju na temelju primljenih uplata i izvršenih isplata, što uključuje i obračunska plaćanja. Također, prema navedenoj Uputi, u izvještajima o izvršenju državnog proračuna iskazuju se prihodi i primici te rashodi i izdaci vezani uz naplatu potraživanja države za javna davanja u financijskoj i nefinancijskoj imovini. Navedena Uputa se ne odnosi na proračune lokalnih jedinica. Odredbama članka 6. Zakona o proračunu je propisano da su prihodi i primici uplaćeni u proračun do kraja tekuće godine prihod proračuna tekuće godine te da se u proračunu planiraju sredstva za pokriće preuzetih obveza iz prošlih godina kao i sredstva za plaćanje obveza nastalih u tekućoj fiskalnoj godini za koju se donosi proračun. Iz navedenih odredbi proizlazi da se pri planiranju prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračuna koristi novčano načelo, te je primjereno propisati da se i u iskazivanju podataka u izvještajima o izvršenju proračuna primjenjuje novčano računovodstveno načelo određeno navedenom Uputom.

S obzirom na to da Uputa o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna nije javno objavljena i dostupna javnosti, Državni ured za reviziju predlaže odredbe navedene Upute uključiti u odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna radi javne dostupnosti metodologije na temelju koje se sastavljaju izvještaji o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Sadržaj izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala propisan je odredbama članka 7. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Navedene odredbe ne propisuju da izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala treba sadržavati i podatke o iznosima duga prema dospijeću otplate po godinama.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi objava podataka o iznosima duga prema dospijeću otplate po godinama pridonijela transparentnosti podataka o javnom dugu te da bi izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala trebao sadržavati i te podatke.

Stoga, 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 iznosima duga raspoređene prema dospijeću otplate u narednim godinama.

- 3.2. *U vezi mišljenja Državnog ureda za reviziju da podaci u financijskim izvještajima trebaju odgovarati podacima iz poslovnih knjiga i prijedloga da se preispitaju odredbe članka 52. stavka 5. i članka 71. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, Ministarstvo financija daje sljedeće obrazloženje. Odredbe članka 52. navedenog Pravilnika omogućile su da jedan unos podataka u sustav riznice osigurava podatke i za financijski izvještaj (367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti u trenutku plaćanja) i za izvještaj o izvršenju proračuna (rashodi proračunskih korisnika po organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji).*

Također obrazlaže da unos podataka o naplaćenim prihodima proračunskih korisnika treba omogućiti podatke i za financijski izvještaj (23956 Obveze proračuna za naplaćene prihode proračunskog korisnika) i za izvještaj o izvršenju proračuna. Ministarstvo financija smatra da nije potrebno mijenjati način iskazivanja, ali će preispitati odredbe članaka 52. i 71. u kontekstu jasnoće i preciznosti same odredbe.

Nadalje, Ministarstvo financija navodi da će i nadalje u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirati rashode proračunskih korisnika prema nastanku događaja, a u izvještaju o izvršenju proračuna i financijskom izvještaju razine 13 iskazivati po novčanom načelu, ali da navedeno postupanje treba uskladiti s odredbama članka 52. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Druge naloge i preporuke u vezi s računovodstvenim okvirom i izvještavanjem, Ministarstvo financija prihvaća u cijelosti.

Navodi da će prvim sljedećim izmjenama Zakona o proračunu predložiti izmjenu članka 106. na način da ministarstvo nadležno za upravljanje državnom imovinom prikuplja podatke i sastavlja popis državne imovine i taj popis dostavlja Ministarstvu financija. Međutim, treba izostaviti dio „za potrebe izrade financijskih izvještaja“ jer u financijskom izvještaju razine 13 (državnog proračuna) ne smiju biti uključeni podaci koji su iskazani u financijskim izvještajima razine 12 (proračunskih korisnika državnog proračuna).

Nadalje navodi da je područje evidentiranja potraživanja za zajedničke prihode propisalo Okružnicom za I - III 2017., a isto će prvim izmjenama i dopunama uključiti u Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

U suradnji s pružateljima informatičko - poslovne podrške (SAP), Ministarstvo financija će preispitati informatičko rješenje za obračun tečajnih razlika.

Također navodi da će izmijeniti Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, kojim će se propisati sadržaj Bilješki uz konsolidirane financijske izvještaje.

Ministarstvo financija nadalje navodi da su u Prijedlogu godišnjeg izvještaju o izvršenju Državnog proračuna za 2016. godinu, podaci o iznosima duga prema dospijeću već objavljeni, a isto će propisati kao obvezu Pravilnikom o godišnjem i polugodišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.

4. Prihodi

- 4.1. Prihodi su iskazani u iznosu 116.848.104.334,00 kn, što je za 476.053.270,00 kn ili 0,4 % više od planiranih te za 7.092.216.414,00 kn ili 6,5 % više od iskazanih za 2015. Prihodi od poreza su iskazani u iznosu 71.691.496.599,00 kn, a od doprinosa za mirovinsko osiguranje i zapošljavanje u iznosu 22.194.306.700,00 kn, što je ukupno 93.885.803.299,00 kn. Navedeni prihodi su vrijednosno najznačajniji i čine 80,3 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 22.962.301.035,00 kn i čine 19,7 % ukupnih prihoda. U okviru drugih prihoda, vrijednosno značajnije su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 7.792.129.094,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 5.661.735.618,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 3.870.071.694,00 kn i prihodi od imovine u iznosu 3.408.252.016,00 kn.

Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama su propisane proračunske klasifikacije, od kojih je jedna izvori financiranja.

Ukupni prihodi su ostvareni iz izvora Opći prihodi i primici u iznosu 74.656.716.465,00 kn, Doprinosi u iznosu 22.194.346.825,00 kn, Prihodi za posebne namjene u iznosu 10.949.088.408,00 kn, Pomoći u iznosu 7.792.203.919,00 kn, Vlastiti prihodi u iznosu 1.137.154.342,00 kn, Donacije u iznosu 71.422.337,00 kn i Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja u iznosu 47.172.038,00 kn. Utvrđeni propusti se odnose na prihode iz izvora Prihodi za posebne namjene, u dijelu koji se odnosi na skupinu izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene.

- Ostali prihodi za posebne namjene

Odredbom članka 18. točke 4. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, propisano je da se u izvor financiranja Prihodi za posebne namjene uključuju prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada Republike Hrvatske. Navedeni izvor razvrstan je u tri skupine prihoda - Prihodi od igara na sreću (skupina 41), Prihodi od spomeničke rente (skupina 42) i Ostali prihodi za posebne namjene (skupina 43). U okviru ukupnih prihoda državnog proračuna za 2016., prihodi iz izvora financiranja Prihodi za posebne namjene, iskazani su u iznosu 10.949.088.408,00 kn, od čega se na Ostale prihode za posebne namjene odnosi 10.495.090.477,00 kn, Prihode od igara na sreću 413.481.751,00 kn i Prihode od spomeničke rente 40.516.180,00 kn.

Namjenski prihodi i primici uređeni su odredbama članaka 48. do 51. Zakona o proračunu. Propisano je da se namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini prenose u proračun za tekuću proračunsku godinu. Ako su namjenski prihodi uplaćeni u nižem iznosu od plana, korisnik može preuzeti i plaćati obveze samo u visini stvarno uplaćenih, odnosno raspoloživih sredstava.

Uplaćeni i preneseni, a manje planirani namjenski prihodi, mogu se izvršavati iznad planiranih iznosa, a do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava. Namjenski prihodi i primici se uplaćuju u državni proračun, a zakonom o izvršavanju državnog proračuna određuju se izuzeća od obveze uplate. Od ukupnih prihoda iz izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene u iznosu 10.495.090.477,00 kn, na račune proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate namjenskih prihoda na račun državnog proračuna uplaćeno je 7.256.618.018,00 kn, a na račun državnog proračuna 3.238.472.459,00 kn.

U okviru prihoda iz izvora Ostali prihodi za posebne namjene, uplaćenih na račune proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate namjenskih prihoda na račun državnog proračuna, vrijednosno najznačajniji su prihodi bolnica u državnom vlasništvu u iznosu 6.124.002.604,00 kn. Također su značajni i prihodi sveučilišta sa sastavnicama u iznosu 592.836.970,00 kn te nacionalnih parkova i parkova prirode u iznosu 288.301.900,00 kn. Većina navedenih prihoda bolnica odnosi se na prihode od HZZO-a na temelju ugovornih obveza i na sufinanciranje cijene usluga i participacije, koji se ostvaruju na temelju Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 12/12, 70/12, 82/13 i 70/16) i Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Većina prihoda nacionalnih parkova i parkova prirode iskazanih u okviru navedenog izvora, odnosi se na sufinanciranje cijene usluge, participacije i slično, a ostvaruju se na temelju Zakona o zaštiti prirode (Narodne novine 80/13). Spomenutim zakonima na temelju kojih navedene prihode ostvaruju spomenute ustanove, nije određena namjena tih prihoda, nego je određeno da se koriste za financiranje ukupnog poslovanja navedenih javnih ustanova.

Prihodi navedenih ustanova iskazani u okviru izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene, ne ispunjavaju kriterije za razvrstavanje u izvor financiranja Prihodi za posebne namjene propisane Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama, prema kojima se u navedeni izvor financiranja uključuju prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada RH.

U okviru prihoda iz izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene uplaćenih u državni proračun, također su, osim prihoda čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada RH, iskazani i pojedini prihodi proračunskih korisnika čija namjena nije utvrđena navedenim propisima. Navedeni prihodi se naplaćuju na temelju zakona ili pravilnika i drugih akata koje su na temelju zakona donijela ministarstva i druga državna tijela, a njima se financiraju različiti troškovi državnih tijela i ustanova. U okviru prihoda Ministarstva poljoprivrede, ostvarenih iz izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene, iskazani su prihodi od ribarskih ispita, prihodi od raznih obrazaca u vezi poslova koje propisuju zakoni o slatkovodnom i morskom ribarstvu, prihodi od ispitnog postupka odobravanja lovnogospodarskih i šumogospodarskih planova, prihodi od nadoknade troškova određenih analiza poljoprivredne inspekcije te drugih naknada. U okviru prihoda Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, ostvarenih iz navedenog izvora financiranja, iskazani su prihodi od naknada za povjeravanje izobrazbe ili izdavanje suglasnosti pomorskim učilištima, izdavanja svjedodžbi i uvjerenja o osposobljenosti pomoraca i nautičara u vezi poslova koji se obavljaju na temelju Pomorskog zakonika (Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13 i 26/15). U okviru prihoda Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja ostvarenih iz navedenog izvora, iskazani su prihodi od naknada za stručne ispite koji se obavljaju na temelju Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine 78/15). U okviru prihoda Ministarstva pravosuđa ostvarenih iz navedenog izvora, iskazani su prihodi od naknada za pravosudne ispite koji se obavljaju na temelju Zakona o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu (Narodne novine 84/08 i 75/09) i ispite za stečajnog upravitelja koji se obavljaju na temelju Stečajnog zakona (Narodne novine 71/15).

Zakonima na temelju kojih se obavljaju navedeni poslovi spomenutih ministarstava te pravilnicima i odlukama prema kojima se naplaćuju navedeni prihodi, nije određena njihova namjena, odnosno rashodi koji se financiraju tim prihodima. Navedeni prihodi također ne ispunjavaju propisane kriterije za razvrstavanje u izvor financiranja Prihodi za posebne namjene, koji su utvrđeni Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama.

U okviru prihoda iz izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene, uplaćenih u državni proračun za 2016., iskazani su prihodi REGOS-a u iznosu 52.746.790,00 kn, koji se odnose na naknade za vođenje jedinstvenog računovodstva osobnih računa članova obveznih mirovinskih fondova, a naplaćuju se na temelju Zakona o Središnjem registru osiguranika (Narodne novine 159/13). Visina naknade je određena Odlukom nadležnog ministarstva, a namjena nije propisana. Neutrošeni navedeni prihodi koncem 2016. evidentirani su u iznosu 59.559.633,00 kn, što je u odnosu na ostvarene u 2016. više za 12,9 %. U okviru prihoda Hrvatske poljoprivredne agencije iskazani su prihodi iz izvora Ostali prihodi za posebne namjene u iznosu 22.758.723,00 kn, ostvareni za usluge koje se obavljaju na temelju većeg broja propisa. Naknade za obavljanje usluga određene su Pravilnikom o visini naknada troškova za obavljanje usluga Hrvatske poljoprivredne agencije koji je na temelju Statuta donijelo Upravno vijeće. Neutrošeni navedeni prihodi koncem 2016. iznose 19.986.733,00 kn, što je 87,8 % ostvarenih u 2016.

U okviru prihoda Hrvatskog centra za poljoprivredu, hranu i selo, iskazani su prihodi iz izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene u iznosu 18.264.134,00 kn. Navedeni prihodi se ostvaruju na temelju većeg broja propisa kojima su utvrđene razne naknade te obveza podmirenja troškova za određene postupke koje obavlja navedeni Centar. Neutrošeni navedeni prihodi koncem 2016. iznose 11.106.478,00 kn, što je 60,8 % ostvarenih u 2016. Propisima na temelju kojih REGOS, Hrvatska poljoprivredna agencija te Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo ostvaruju prihode iskazane u okviru izvora Ostali prihodi za posebne namjene, nisu određene namjene, odnosno rashodi koji se financiraju tim prihodima, te su prihodi korišteni za financiranje više vrsta rashoda navedenih subjekata. Navedeni prihodi također ne ispunjavaju propisane kriterije za svrstavanje u izvor financiranja Prihodi za posebne namjene, prema kojima se u navedeni izvor uključuju prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada RH.

U okviru prihoda iz izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene uplaćenih na račun državnog proračuna, iskazani su prihodi Središnje državne riznice u iznosu 32.142.819,00 kn. U okviru Središnje državne riznice ne bi trebali biti iskazani prihodi iz navedenog izvora financiranja. Navedeni prihodi nisu trošeni u 2016. Između ostalih, u okviru navedenih prihoda Središnje državne riznice, iskazani su prihodi u iznosu 19.326.227,00 kn, ostvareni na temelju odredbi članka 51. Pomorskog zakonika, kojima je propisano da vlasnici ili korisnici plovnih objekata, plaćaju naknadu za sigurnost plovidbe kada plove ili borave u unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske. Propisano je da je naknada prihod državnog proračuna, od čega je 50,0 % namjenski prihod koji se koristi za razvoj i održavanje materijalnih sredstava za traganje i spašavanje na moru i sustava za nadzor i upravljanje pomorskim prometom, uređivanje i održavanje plovnih putova, te na pokriće troškova naplate naknade. Navedeni prihodi su u cijelosti iskazani u okviru izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene, od čega 50,0 % u okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, a 50,0 % u okviru Središnje državne riznice. Prema odredbama Pomorskog zakonika, 50,0 % prihoda od navedenih naknada nema namjenu, stoga je te prihode iskazane u okviru Središnje državne riznice trebalo iskazati u okviru izvora financiranja Opći prihodi i primici.

S obzirom na to da proračunski korisnici prihode iz izvora financiranja Prihodi za posebne namjene koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini prenose u proračun za tekuću godinu, te da rashode iz navedenog izvora financiranja mogu izvršavati iznad planiranih iznosa, do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava, važno je prihode pravilno klasificirati, odnosno dodijeliti im odgovarajući izvor financiranja. Značajna sredstva iz izvora Ostali prihodi za posebne namjene koncem proračunske godine ostaju neutrošena te ih proračunski korisnici prenose za trošenje u sljedeću godinu. Ministarstvo financija ima veću kontrolu nad rashodima proračunskih korisnika koji se financiraju iz izvora financiranja Opći prihodi i primici.

Državni ured za reviziju predlaže 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.

Državni ured za reviziju predlaže, 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.

Državni ured za reviziju nalaže pri evidentiranju prihoda u okviru Središnje državne riznice, prihodima dodijeliti odgovarajući pravilan izvor financiranja.

- 4.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s prihodima. Navodi da je 2012. provelo analizu namjenskih prihoda proračunskih korisnika. U međuvremenu su novi prihodi uključeni u izvor financiranja 43 Ostali prihodi za posebne namjene, stoga će se ponovno provesti analiza i preispitati prihodi koji ulaze u ovaj izvor financiranja.*

5. Obveze

- 5.1. U Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna za 2015., u okviru Obrazloženja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, po prvi puta je objavljen podatak o dospjelim obvezama proračunskih korisnika državnog proračuna na razini razdjela. Podaci o potencijalnim obvezama nisu objavljeni. Radi važnosti podataka o obvezama te mogućih posljedica na buduće rashode državnog proračuna, obavljenom revizijom za 2015. Državni ured za reviziju je predložio propisati da godišnji izvještaj o izvršenju proračuna treba sadržavati i podatke o dospjelim i potencijalnim obvezama, čime bi se osigurala obveza redovitog objavljivanja podataka o obvezama i proširile informacije o financijskom položaju proračuna. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna tijekom 2016. nije mijenjan te objavljivanje navedenih podataka nije propisano.

U Godišnjem izvještaju za 2016. također je objavljen podatak o dospjelim obvezama proračunskih korisnika državnog proračuna koncem 2016., na razini razdjela. Prema objavljenim podacima, dospjele obveze proračunskih korisnika državnog proračuna koncem 2016. iznose 2.463.114.759,00 kn, što je za 384.540.725,00 kn više u odnosu na 2015., kada su prema objavljenim podacima iznosile 2.078.574.034,00 kn. U navedene podatke uključene su i dospjele obveze HZMO, dok HZZ koncem 2016. nije imao dospjelih obveza. Također su objavljeni podaci o potencijalnim obvezama na temelju danih državnih jamstava, koje iznose 65.557.911.641,00 kn. Podaci o potencijalnim obvezama državnog proračuna i proračunskih korisnika po osnovi sudskih sporova nisu objavljeni, a prema podacima Ministarstva financija, navedene potencijalne obveze koncem 2016. iznose 3.653.695.559,00 kn. Osim potencijalnih obveza, proračunski korisnici imaju i obveze koje su unaprijed preuzeli za sljedeća razdoblja, prema višegodišnjim ugovorima zaključenima na temelju suglasnosti Ministarstva financija.

Prema evidencijama navedenih suglasnosti koje vodi Ministarstvo financija, do konca 2016. dane su suglasnosti za preuzimanje obveza za razdoblje od 2017. do 2040. u iznosu 3.003.186.882,00 kn, od čega se na 2017. odnosi 1.075.125.827,00 kn, a na 2018. se odnosi 663.332.068,00 kn. Radi važnosti obveza za planiranje i utjecaja na buduće rashode državnog proračuna, sve obveze državnog proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna treba odgovarajuće pratiti, a podatke o obvezama objavljivati.

Prema podacima Ministarstva financija, ukupne obveze proračunskih korisnika koncem 2016. iznose 14.915.546.989,00 kn. Vrijednosno najznačajnije u iznosu 3.088.080.107,00 kn, odnose se na obveze deset bolničkih ustanova u državnom vlasništvu. Ukupne obveze osam izvanproračunskih korisnika državnog proračuna (uključujući HZMO i HZZ) koncem 2016. iznose 24.357.391.539,00 kn, od kojih se 2.778.284.652,00 kn odnosi na HZZO. Dospjele obveze izvanproračunskih korisnika državnog proračuna koncem 2016. iznose 4.020.474.549,00 kn, od čega se na HZZO odnosi 875.505.202,00 kn.

Zbog gubitaka u poslovanju zdravstvenih ustanova i HZZO-a ostvarenih prošlih godina, tijekom 2013. i 2014. sredstvima državnog proračuna u iznosu 6.500.612.867,00 kn, provođena 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 značajna sredstava, planirani ciljevi nisu postignuti. Nacionalnim programima reformi za 2015. i 2016. planirano je niz mjera s ciljem smanjenja fiskalnih rizika zdravstvenog sustava kojima je planirano osigurati značajne uštede u poslovanju zdravstvenih ustanova. Prema Nacionalnom programu reformi za 2015., ukupne dospjele obveze zdravstvenih ustanova koncem 2014., planirano je podmiriti tijekom 2015., 2016. i 2017. bez daljnje pomoći iz državnog proračuna. Planirano je da se zdravstveni sustav koncem 2017. svede u zakonske rokove plaćanja od 60 dana. Prema Nacionalnom programu reformi za 2016., jedna od ključnih reformskih mjera 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 2016., dospjele obveze se ne smanjuju kako je planirano, nego su sve veće, što upućuje na to da u 2015. i 2016. nisu ostvarene planirane uštede. Ukupne obveze deset bolničkih ustanova u državnom vlasništvu koncem 2016. iznose 3.088.080.107,00 kn, što je za 353.090.295,00 kn više u odnosu na 2015. Dospjele obveze deset bolničkih zdravstvenih ustanova u državnom vlasništvu koncem 2016. iznose 1.713.640.207,00 kn, što je za 377.611.974,00 kn više u odnosu na 2015. Dospjele obveze HZZO-a koncem 2016. iznose 875.505.202,00 kn, što je za 375.765.239,00 kn ili 75,2 % više u odnosu na 2015. kada su iznosile 499.739.963,00 kn. Dospjele obveze navedenih zdravstvenih ustanova i HZZO-a koncem 2016. iznose ukupno 2.589.145.409,00 kn, što je za 753.377.213,00 kn više u odnosu na 2015. Zbog povećanja iznosa dospjelih obveza zdravstvenih ustanova, postoji rizik da navedene obveze ponovno imaju posljedice na buduće rashode državnog proračuna.

Od početka 2015. HZZO je izvan sustava državne riznice te za 2015. i 2016. njegovi prihodi i rashodi nisu planirani u okviru državnog proračuna, nego financijskim planom HZZO-a, kao izvanproračunskog korisnika državnog proračuna. Na temelju odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, rashodi za transfer proračunskih sredstava HZZO-u, planirani su državnim proračunima za 2015. i 2016., u okviru Ministarstva zdravstva. Odredbama članka 72. navedenog Zakona, između ostalog, propisano je da su prihodi obveznog zdravstvenog osiguranja prihodi iz državnog proračuna, prihodi od posebnog poreza na duhanske prerađevine u visini 32,0 %, doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje određenih kategorija nezaposlenih osoba te osiguranih osoba kojima je odlukom nadležnog suda oduzeta sloboda.

Odredbama članka 82. istog Zakona, propisane su obveze Republike Hrvatske u vezi s osiguravanjem posebnih sredstava u državnom proračunu na ime prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja, koje se, između ostalog, odnose na: sredstva za naknadu plaće za vrijeme privremene nesposobnosti zbog rane, ozljede ili bolesti koja je neposredna posljedica sudjelovanja u Domovinskom ratu; troškove zdravstvene zaštite određenih kategorija osoba iz članka 7. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju; sredstva za osigurane osobe s odobrenim stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj koje su nesposobne za samostalan život i rad i nemaju sredstava za uzdržavanje; poljoprivrednike s navršениh 65 godina života, ako ispunjavaju propisane uvjete; preventivnu zdravstvenu zaštitu školske djece, studenata, osoba starijih od 65 godina i osoba s invaliditetom te druge obveze. Pojedine obveze državnog proračuna u vezi s uplatom sredstava HZZO-u na ime prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za određene kategorije osiguranika, nisu jasno propisane. Na temelju odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, iz državnog proračuna u 2015. su prema planu izvršeni rashodi za transfer sredstava HZZO-u u iznosu 2.400.000.000,00 kn. Doznačena sredstva za pojedine namjene, nisu se mogla u potpunosti povezati s pravima koja se prema Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju financiraju iz državnog proračuna, a nisu bila niti utvrđena mjerila na temelju kojih će se izračunavati iznos koji iz državnog proračuna treba doznačavati HZZO-u za pojedinu propisanu namjenu.

Obavljenom revizijom za 2015. Državni ured za reviziju je predložio, Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju jasnije propisati prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja se za određene kategorije osiguranika financiraju iz državnog proračuna. Također je naložio utvrditi mjerila za izračun sredstava koja za pojedino pravo treba iz državnog proračuna doznačavati HZZO-u. Ministarstvo zdravstva je tijekom 2015. i 2016. pripremalo Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, na koji je Ministarstvo financija dalo određene primjedbe koje su se, između ostalog, odnosile i na prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja se financiraju iz državnog proračuna. Također je sredinom 2016. Ministarstvo financija dopisom od HZZO-a tražilo popis svih prava iz zdravstvenog osiguranja koja se osiguravaju u državnom proračunu, zakonske odredbe kojima su utvrđena te sve raspoložive elemente za obračun tih prava. HZZO je u rujnu 2016. dostavio određene podatke o obračunanim obvezama državnog proračuna prema HZZO-u za 2015. Iz dostavljenih podataka Ministarstvo financija nije moglo provjeriti točnost obračunanih obveza za 2015., jer za pojedina prava nisu dostavljeni svi raspoloživi elementi te je u travnju 2017. zatražilo dostavu dodatnih podataka. Do travnja 2017., Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju nije mijenjan, a potrebni elementi za izračun sredstava koja iz državnog proračuna treba doznačavati HZZO-u nisu utvrđeni.

U 2016. iz državnog proračuna su doznačena planirana sredstva za transfer HZZO-u na temelju odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, u iznosu 2.450.000.000,00 kn, a na temelju prijetoja, evidentirani su rashodi za transfer HZZO-u za troškove bolovanja u iznosu 141.994.655,00 kn. Prijetojem je HZZO podmirio obveze prema državnom proračunu za isplaćene naknade za bolovanja duža od 42 dana i naknade za ozljede na radu, a državni proračun obveze za pomoći HZZO-u za podmirenje navedenih naknada. Ukupni rashodi za transfer sredstava HZZO-u iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2016. u iznosu 2.591.994.655,00 kn. Državnim proračunom za 2017. planirana su sredstva za transfer HZZO-u u iznosu 2.500.000.000,00 kn, projekcijama za 2018. i 2019. u iznosima po 2.400.000.000,00 kn.

Državni ured za reviziju skreće pozornost na važnost rješavanja problema zdravstvenog sustava, s obzirom na to da provedena sanacija zdravstva i do sada provedene reformske mjere, nisu dale očekivane rezultate za ostvarenje cilja koji se odnosi na stabilno poslovanje bez stvaranja novih gubitaka i podmirivanje obveza u zakonskom roku.

Državni ured za reviziju je mišljenja da treba žurno poduzeti aktivnosti na provođenju odgovarajućih planiranih, kao i novih reformskih mjera, kako bi se ostvarivanje negativnih rezultata u poslovanju subjekata u sustavu zdravstva zaustavilo i osigurala stabilnost poslovanja zdravstvenih ustanova i HZZO-a te ublažio rizik mogućih posljedica na buduće rashode državnog proračuna.

U okviru izmjena odgovarajućih propisa iz područja zdravstva planiranih Nacionalnim programom reformi za 2016., između ostalog, potrebno je jasno propisati koja se prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja financiraju iz državnog proračuna kao i elemente za izračun tih prava, kako bi se iznos sredstava državnog proračuna za transfer HZZO-u, određivao u skladu s propisima.

- 5.2. *U vezi s obvezama zdravstvenih ustanova i HZZO-a, Ministarstvo financija navodi da je tijekom 2015. i 2016. mogućnost provedbe prije određenih reformskih mjera (koje su za cilj imale smanjenje fiskalnih rizika u cjelokupnom zdravstvenom sustavu) zbog objektivnih razloga dobrim dijelom bila onemogućena, te se pristupilo izradi novog paketa reformskih mjera koji je u cijelosti ugrađen u Nacionalni program reformi 2017., kojeg je Vlada RH usvojila 27. travnja 2017. Navedeni paket mjera odnosi se na smanjenje dugova u zdravstvu i održivost zdravstvenog sustava, a uključuje sljedeće mjere: Funkcionalna integracija bolnica; Povećanje učinkovitosti i kvalitete usluga u zdravstvu; Razvoj i implementacija politike upravljanja ljudskim resursima u zdravstvu; Racionalizacija i reorganizacija nezdravstvenih usluga u bolnicama; Daljnja provedba strože kontrole propisivanja lijekova, objedinjene javne nabave i informatizacija sustava; Unaprjeđenje primarne zdravstvene zaštite i palijativne skrbi; Povećanje broja korisnika dopunskog zdravstvenog osiguranja.*

6. Račun financiranja

- 6.1. U Računu financiranja za 2016., primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 18.293.153.741,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 18.599.084.037,00 kn. Manjak primitaka u odnosu na izdatke iznosi 305.930.296,00 kn. Manjak prihoda u odnosu na rashode u iznosu 3.389.411.170,00 kn i manjak primitaka u odnosu na izdatke u iznosu 305.930.296,00 kn, iznose ukupno 3.695.341.466,00 kn, a pokriveni su iz depozita.

U okviru primitaka, iskazani su primici od zaduživanja ukupno u iznosu 17.390.587.164,00 kn, primljene otplate (povrati) glavnica danih zajmova u iznosu 557.359.540,00 kn te primici od prodaje dionica i udjela u iznosu 345.207.037,00 kn. U okviru izdataka, iskazani su izdaci za otplate glavnica primljenih kredita i zajmova u iznosu 13.403.989.951,00 kn i izdanih vrijednosnih papira u iznosu 3.500.000.000,00 kn te izdaci za dane zajmove u iznosu 1.039.623.598,00 kn i dionice i udjele u iznosu 655.470.488,00 kn.

Neto financiranje, odnosno manjak prihoda državnog proračuna (deficit), planiran je u iznosu 5.347.883.165,00 kn, a iskazan je u iznosu 3.389.411.170,00 kn, što je za 1.958.471.995,00 kn ili 36,6 % manje od planiranog. Navedeno odstupanje je rezultat iskazivanja ostvarenih prihoda u iznosu većem od planiranog za 476.053.270,00 kn i rashoda u iznosu manjem od planiranog za 1.482.418.725,00 kn. Iskazani deficit je manji u odnosu na 2015. za 5.462.549.969,00 kn ili 61,7 %, a u odnosu na 2014. za 9.422.878.715,00 kn ili 73,5 %. Iskazani deficit je za 6.950.513.781,00 kn manji od rashoda za kamate na zaduživanje (na izdane vrijednosne papire, primljene kredite i zajmove), koji za 2016. iznose 10.339.924.951,00 kn.

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2016. iznosio 217.174.286.338,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 188.501.108.011,00 kn, a kratkoročne (trezorske zapise) 28.673.178.327,00 kn. Dugoročne obveze se odnose na obveznice u iznosu 155.074.075.494,00 kn i dugoročne kredite i zajmove u iznosu 33.427.032.517,00 kn. Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna (koncem 2016. protestirana jamstva iznose 1.092.839.106,00 kn), dug državnog proračuna iznosi 218.267.125.444,00 kn.

Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama (65.557.911.641,00 kn), sveukupni dug iznosi 283.825.037.085,00 kn.

Dug državnog proračuna je do konca 2015. kontinuirano rastao dugi niz godina. Koncem 2009., iznosio je 99.828.066.988,00 kn, a koncem 2015. iznosio je 217.576.787.079,00 kn te je u tom razdoblju porastao za 117.748.720.091,00 kn. Osnovni uzrok rasta duga državnog proračuna je manjak prihoda državnog proračuna (deficit), odnosno nemogućnost da se ukupnim prihodima 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 također kontinuirano rasli do konca 2015. Na povećanje duga također je utjecalo i preuzimanje kredita određenih pravnih osoba, rast tečaja inozemnih valuta i drugi čimbenici.

Dug državnog proračuna koncem 2016. u iznosu 217.174.286.338,00 kn, manji je za 402.500.741,00 kn ili 0,2 % u odnosu na 2015. te je nakon dužeg razdoblja rasta zabilježeno prvo smanjenje. Smanjenju duga državnog proračuna, pridonio je pad tečaja inozemnih valuta, na temelju kojeg je koncem 2016. evidentirano smanjenje duga za 1.233.412.520,00 kn. Također, u 2016. Ministarstvo financija nije preuzimalo obveze po kreditima društava za koje su prošlih godina bila dana državna jamstva. Nadalje, zaustavljen je rast rashoda za kamate na zaduživanje te su navedeni rashodi u 2016. manji za 281.373.068,00 kn u odnosu na 2015.

- Strategija upravljanja javnim dugom

U siječnju 2017. Vlada RH je usvojila Strategiju upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017.- 2019. (dalje u tekstu: Strategija). Prema Zakonu o proračunu, Vlada RH svake tri godine, najkasnije do 15. studenog tekuće godine, usvaja strategiju upravljanja javnim dugom za sljedeće tri proračunske godine. Od početka 2018., izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom bit će obvezni dio Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna. U Strategiji su objavljeni projekcija plana zaduživanja državnog proračuna do 2019., kalendar izdavanja trezorskih zapisa u 2017., plan izdavanja obveznica u 2017. te druge projekcije i podaci. Usvojena Strategija sadrži pravni i institucionalni okvir upravljanja javnim dugom, stanje javnog duga i jamstava koncem rujna 2016., podatke o zaduživanju državnog proračuna u 2015. i 2016., podatke o dugu državnog proračuna u razdoblju 2011. - 2016., makroekonomski okvir, kreditni rejting Republike Hrvatske, projekcije kretanja i osnovne ciljeve te smjernice upravljanja javnim dugom u razdoblju 2017. - 2019. te testove osjetljivosti kretanja javnog duga i rizike u ostvarenju ciljeva strategije.

Osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom je osiguranje financijskih potreba državnog proračuna postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Osnovni strateški cilj je smanjivanje udjela javnog duga u BDP-u za više od deset postotnih poena do konca 2020.

Ciljevi upravljanja javnim dugom utvrđeni Strategijom su i jačanje pravnog i institucionalnog okvira, ublažavanje rizika refinanciranja i smanjenja udjela kratkoročnog duga u ukupnom javnom dugu, ublažavanje valutnog i kamatnog rizika javnog duga te povećanje transparentnosti javnog duga i zaduživanja.

Prema Strategiji, povećanje transparentnosti javnog duga i zaduživanja se očituje kroz javno objavljene planove, uvjete i pravila zaduživanja. U Strategiji je dan tablični pregled stanja referentnih pokazatelja strukture duga državnog proračuna u 2015. i projekcija kretanja navedenih pokazatelja od 2016. do 2019., koji se odnose na udjel domaćeg duga, udjel inozemnog duga, udjel duga s fiksnom i varijabilnom kamatnom stopom, ponderiranu prosječnu ročnost, udjel kratkoročnog duga te valutnu strukturu duga. Tablični pregled stanja referentnih pokazatelja strukture javnog duga nije sastavljen. U okviru ciljeva upravljanja javnim dugom koji se žele ostvariti, opisani su stanje i željeni učinci u sljedećem trogodišnjem razdoblju i dane općenite smjernice za postupanje bez kvantitativnih pokazatelja strateških ciljnih veličina.

Državni ured za reviziju je mišljenja da su strateške ciljne veličine određenih pokazatelja strukture javnog duga trebale biti navedene u okviru svakog pojedinog cilja, kako bi bilo lakše praćenje ostvarenja zadanih strateških ciljeva.

U Strategiji su detaljno prikazane projicirane obveze državnog proračuna u sljedećem trogodišnjem razdoblju te izvori financiranja. Za svaku godinu su detaljno razrađeni izvori financiranja te planirano kratkoročno zaduživanje putem trezorskih zapisa i dugoročno zaduživanje putem obveznica, kredita i zajmova. Također, planirani su primici od prodaje dionica i udjela te smanjenje novčanih depozita. Jedan od Strategijom predviđenih izvora financiranja u sljedećem trogodišnjem razdoblju je financiranje putem dugoročnih kredita koji se mogu ugovarati s domaćim i inozemnim financijskim institucijama. Odredbama članka 75. Zakona o proračunu je propisano da ministar financija donosi odluku o zaduživanju državnog proračuna te potpisuje ugovore o zaduživanju državnog proračuna. Strategijom nije predviđeno donošenje procedura kojima bi se odredile aktivnosti, odnosno postupci koje je potrebno provesti prije donošenja odluke s kojom će se financijskom institucijom zaključiti ugovor o kreditu.

Državni ured za reviziju predlaže donošenje unutarnjih 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, s ciljem postizanja najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika kao i povećanja transparentnosti zaduživanja, što su ciljevi zaduživanja i upravljanja dugom navedeni u Strategiji.

- Zaduhivanje i upravljanje dugom državnog proračuna

Primici od zaduhivanja iskazani su u Računu financiranja u iznosu 17.390.587.164,00 kn, a odnose se na primitke od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 11.062.990.897,00 kn te kredita i zajmova u iznosu 6.327.596.267,00 kn. U okviru primitaka od zaduhivanja kreditima i zajmovima iskazani su primici u iznosu 38.366.240,00 kn, ostvareni na temelju Sporazuma o upravljanju privremenim računom REGOS-a.

Na temelju odredbi članka 10. Pravilnika o postupanju Središnjeg registra osiguranika i mirovinskih društava prema članovima obveznih mirovinskih fondova (Narodne novine 60/14 i 135/15), Ministarstvo financija, REGOS i HANFA su u srpnju 2014. zaključili Sporazum o upravljanju privremenim računom, kojim su utvrdili način upravljanja sredstvima na privremenom računom, način obračuna i rok isplate kamata te nadzor nad privremenim računom REGOS-a.

Na privremeni račun se prosljeđuju određena sredstava s prolaznog računa, na koji se uplaćuju doprinosi za mirovinsko osiguranje za sustav individualne kapitalizirane štednje i sredstva s osobnih računa u svrhu daljnjeg raspoređivanja u korist obveznih mirovinskih fondova, obveznih mirovinskih društava, mirovinskih osiguravajućih društava, HZMO-a, zakonskog nasljednika ili privremenog računa. Sporazumom o upravljanju privremenim računom određeno je da će REGOS sredstva nepovezanih uplata doprinosa te sredstva doprinosa osiguranika koji nisu odabrali mirovinski fond, usmjeriti s prolaznog računa na privremeni račun, te da će njima upravljati Ministarstvo financija. Prema navedenom Sporazumu, Ministarstvo financija je za raspolaganje sredstvima s privremenog računa, dužno platiti kamatu 2,0 % godišnje. Na privremenom računu koncem dana nema sredstava, jer se sredstva dnevno prosljeđuju na račun državnog proračuna. REGOS jednom tjedno dostavlja Ministarstvu financija podatke o iznosu sredstava koja treba vratiti, odnosno usmjeriti s privremenog na prolazni račun. S privremenog računa je u 2016. na račun državnog proračuna primljeno 243.902.027,00 kn, a vraćeno 205.535.787,00 kn, te se iskazani primici od kredita i zajmova na temelju Sporazuma o upravljanju privremenim računom u iznosu 38.366.240,00 kn, odnose na razliku između primljenih i vraćenih sredstava. Obveze za povrat sredstava primljenih s privremenog računa REGOS-a koncem 2016. iznose 281.644.983,00 kn.

Ministarstvo financija sredstva primljena s privremenog računa vraća prema nalogu REGOS-a, kad se povežu uplate, odnosno odabere mirovinski fond. Budući da nema precizno određenih rokova za vraćanje sredstava, primljena sredstva se mogu koristiti za potrebe dnevne likvidnosti. Prema Zakonu o obveznim mirovinskim fondovima (Narodne novine 19/14 i 93/15), REGOS je obvezan po službenoj dužnosti rasporediti osiguranika u mirovinski fond, ako ga sam ne odabere u roku šest mjeseci od uspostavljanja obveznog mirovinskog osiguranja, te ta sredstva s privremenog računa Ministarstvo financija može koristiti do šest mjeseci. Na temelju Sporazuma o upravljanju privremenim računom, Ministarstvo financija je od 2014. do konca 2016. platilo kamate na primljena sredstva u iznosu 5.545.917,00 kn, od čega je u 2016. plaćeno 1.314.116,00 kn. Radi održavanja tekuće likvidnosti državnog proračuna, Ministarstvo financija se zadužuje, između ostalog, izdavanjem trezorskih zapisa i kratkoročnim kreditima. Kamatne stope na kratkoročne kunske kredite, uključujući naknadu, od 2014. do 2016. iznosile su 0,3 % do 0,7 %. Kamatne stope na trezorske zapise u kunama s rokom od 91 i 182 dana, iznosile su u tom razdoblju 0,28 % do 0,63 %. U istom razdoblju na povremene viškove likvidnih sredstava državnog proračuna, HNB je Ministarstvu financija obračunavala kamate po negativnim kamatnim stopama. Za potrebe dnevne likvidnosti državnog proračuna, Ministarstvu financija je povoljnije koristiti sredstva od kratkoročnog zaduživanja putem trezorskih zapisa ili kratkoročnih kredita, jer su kamatne stope niže od kamatne stope ugovorene Sporazumom o upravljanju privremenim računom.

Državni ured za reviziju predlaže preispitati visinu kamatne stope prema kojoj Ministarstvo financija plaća kamate za sredstva primljena na temelju Sporazuma o upravljanju privremenim računom REGOS-a.

6.2. *Ministarstvo financija prihvaća nalaz u vezi s Računom financiranja.*

Navodi da se u cilju postizanja potpune transparentnosti, zaduživanje strateški provodi u najvećoj mogućoj mjeri izdavanjem obveznica, čime se zamjenjuje udio kreditnog zaduženja kao povijesne okolnosti koja je posljedica nerazvijenog tržišta kapitala u prošlim razdobljima.

Također navodi da se potrebe financiranja prikazuju svim relevantnim kreditnim institucijama prije konačnog utvrđivanja plana računa financiranja, te se usklađuju s utvrđenim godišnjim proračunima i limitima izloženosti sektora države. Kao posljedica višegodišnjeg razduživanja bankarskog sektora, udio sektora države u njihovim portfeljima raste unatoč nominalnom smanjenju prethodnih plasmana.

Oslobađanje limita time je uvjetovano dinamikom dospijuća postojećih obveza te u skladu s navedenom dinamikom Ministarstvo financija provodi zaduženja. Pri tome se traže pisane ponude s varijantama u pogledu ročnosti i cijene te odabire onu koja pridonosi ostvarenju dugoročne optimalne strukture duga.

Ministarstvo financija nadalje navodi da je u 2017. s REGOS-om i HANFA-om potpisalo novi Ugovor o upravljanju privremenim računom, uz kamatnu stopu 0,45 %.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbe članka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja za 2016. i izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje da je Godišnji izvještaj za 2016. sastavljen u skladu s računovodstvenim propisima te da su dosljedno primijenjene odredbe zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - pojedini nalozi i preporuke koji su dani u okviru revizije godišnjih izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prošle godine, nisu izvršeni; Nepravilnosti koje su ponovljene, a koje su imale utjecaj na pravilnost podataka iskazanih u Godišnjem izvještaju za 2016. i primjenu odredbi zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila, su sljedeće:
 - Uredba 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, nisu doneseni
 - za slučajeve kada se pri naplati prihoda državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima, naplaćuju i prihodi drugih pravnih osoba, nije uređen način i rokovi za podmirenje nastalih obveza državnog proračuna prema tim pravnim osobama, kao ni državna tijela zadužena za obavljanje navedenih poslova
 - Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna nije izmijenjen, te nije propisano da obvezni podaci u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna trebaju sadržavati podatke o nepodmirenim dospjelim obvezama proračunskih korisnika, podatke o potencijalnim obvezama po osnovi sudskih postupaka, podatke o nenaplaćenim potraživanjima za prihode državnog proračuna, opis metodologije prema kojoj je izračunan deficit opće države te informacije o razlikama u načinu izračuna deficita prema nacionalnoj metodologiji i metodologiji ESA 2010
 - propisima nije uređena metodologija planiranja i izvršavanja državnog proračuna, odnosno iskazivanja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka koji se odnose na specifične poslovne događaje; Navedeno se odnosi na iskazivanje tečajnih razlika pri podmirenju obveza po zaduživanju, te iskazivanje premije i diskonta pri zaduživanju putem obveznica
 - u 2016., kao i u 2015., izvršeni su rashodi za transfer sredstava HZZO-u na temelju Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju; Navedeni Zakon nije mijenjan tijekom 2016. te prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja se za određene kategorije osiguranika financiraju iz državnog proračuna nisu jasno propisana; Elementi za izračun sredstava koja za pojedino pravo treba doznačavati HZZO-u iz državnog proračuna, nisu utvrđeni
 - uz zahtjeve za izdavanje jamstava nije priložena pojedina propisana dokumentacija; Kriteriji za izračun provizije za dana državna jamstva nisu određeni te iznos provizije nije uključen u odredbe ugovora o davanju državnih jamstava

- u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna, iskazan je deficit općeg proračuna prema nacionalnoj metodologiji na temelju podataka koji proizlaze iz različitih računovodstvenih osnova koje primjenjuju pojedini izvanproračunski korisnici, a metodologija prema kojoj se podaci iz njihovih financijskih izvještaja iskazuju u financijskim izvještajima sastavljenim prema propisima o proračunskom računovodstvu, nije utvrđena
 - sredstva proračunske zalihe u 2016., kao i prošlih godina, dijelom nisu korištena u skladu s odredbama Zakona o proračunu; Financirani rashodi iz proračunske zalihe u 2016. koji su se mogli predvidjeti te ih je bilo moguće planirati, veći su od rashoda u 2015. koji su financirani iz proračunske zalihe, a mogli su se predvidjeti; Navedeno se u 2016. odnosi na financiranje rashoda Hrvatskog olimpijskog odbora, Hrvatskog paraolimpijskog odbora i Udruge Europske sveučilišne igre Zagreb - Rijeka 2016., ukupno u iznosu 12.091.392,00 kn (točka 1. Nalaza)
- pri objavi državnog proračuna i projekcija, nisu objavljene informacije o učinku poreznih rashoda na prihode, o potencijalnim obvezama i o ulaganju u dionice i udjele u glavnici kreditnih i drugih financijskih institucija te trgovačkih društava sa značajnim učinkom na proračun, a objava navedenih informacija je propisana odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti;
- Postojeća organizacijska klasifikacija državnog proračuna i organizacijska klasifikacija propisana odredbama Zakona o proračunu nisu usklađene, s obzirom na to da su u državni proračun uključeni i planovi za dva izvanproračunska korisnika, a prema Zakonu o proračunu, posebni dio proračuna se sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika;
- 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; Prema Zakonu o proračunu, znatno veći broj subjekata ispunjava kriterije za raspoređivanje u izvanproračunske korisnike, od broja subjekata koji su prema navedenom Pravilniku upisani u Popis izvanproračunskih korisnika u Registru;
- Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava, nije usklađen s izmijenjenim propisima o proračunskom računovodstvu te drugim okolnostima nastalim nakon njegova donošenja; Dokument koji uređuje načine i uvjete izvršavanja državnog proračuna nije usklađen sa stvarnim potrebama i odvijanjem procesa integracije informacijskih sustava proračunskih korisnika za upravljanje financijama sa sustavom državne riznice (točka 2. Nalaza)
- na temelju Sporazuma o upravljanju privremenim računom (na koji se prosljeđuju nepovezane uplate doprinosa za mirovinsko osiguranje i doprinosa osiguranika koji nisu odabrali mirovinski fond), koji su prošlih godina zaključili Ministarstvo financija, REGOS i HANFA te na temelju prijenosa sredstava između privremenog računa REGOS-a i računa državnog proračuna, u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirani su primici i izdaci; U okviru sredstava na računu državnog proračuna na dan 31. prosinca 2016., nalazilo se 281.644.983,00 kn primljenih s privremenog računa REGOS-a, a obveza za povrat navedenih sredstava nije evidentirana u Glavnoj knjizi državnog proračuna (točka 3. Nalaza)

- prema Sporazumu o upravljanju privremenim računom, Ministarstvo financija za raspolaganje sredstvima s privremenog računa plaća kamatu 2,0 % godišnje; REGOS jednom tjedno Ministarstvu financija dostavlja podatke o iznosu sredstava koja treba vratiti; Od 2014. do konca 2016. na ime kamata plaćeno je 5.545.917,00 kn, od čega 1.314.116,00 kn u 2016; Za potrebe dnevne likvidnosti državnog proračuna, Ministarstvu financija je povoljnije koristiti sredstva od kratkoročnog zaduživanja putem trezorskih zapisa ili kratkoročnih kredita, jer su kamatne stope niže; Kamatne stope na kratkoročne kunske kredite i trezorske zapise u kunama s rokom do 182 dana, u navedenom razdoblju bile su 0,28 % do 0,7 %; U istom razdoblju, na povremene viškove likvidnih sredstava državnog proračuna, HNB je Ministarstvu financija obračunavala kamate po negativnim kamatnim stopama. (točka 6. Nalaza).

4. Državni proračun za 2016. i Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu, donio je Hrvatski sabor u ožujku 2016. Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2016., donesene su u studenom 2016. Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2016., prihodi su planirani u iznosu 116.372.051.064,00 kn, rashodi u iznosu 121.719.934.229,00 kn, a deficit državnog proračuna u iznosu 5.347.883.165,00 kn. U odnosu na Državni proračun za 2016., prihodi su više planirani za 1.452.895.273,00 kn ili 1,3 %, rashodi su manje planirani za 684.556.716,00 kn ili 0,6 %, a deficit je manje planiran za 2.137.451.989,00 kn ili 28,6 %. U Godišnjem izvještaju za 2016. ukupni prihodi su iskazani u iznosu 116.848.104.334,00 kn. U odnosu na 2015., prihodi su veći za 7.092.216.414,00 kn, a najznačajnije povećanje se odnosi na prihode od poreza koji su veći za 3.676.720.083,00 kn i pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koje su veće za 2.833.811.922,00 kn. Vrijednosno najznačajniji su prihodi od poreza u iznosu 71.691.496.599,00 kn koji čine 61,4 % ukupnih prihoda. Prihodi od doprinosa u iznosu 22.194.306.700,00 kn, čine 19,0 % ukupnih prihoda, a odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 20.229.501.780,00 kn i doprinose za zapošljavanje u iznosu 1.964.804.921,00 kn. Ukupni rashodi su iskazani u iznosu 120.237.515.504,00 kn. U odnosu na 2015., rashodi su veći za 1.629.666.445,00 kn ili 1,4 %, a najznačajnije povećanje se odnosi na pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, koje su veće za 1.790.125.405,00 kn ili 15,4 % i rashode za zaposlene koji su veći za 792.768.566,00 kn ili 3,2 %. Vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu 45.002.133.730,00 kn i čine 37,4 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene u ukupnim rashodima sudjeluju s 21,5 %. Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, iskazan je u iznosu 3.389.411.170,00 kn, što je za 1.958.471.995,00 kn ili 36,6 % manje od plana.

Na ostvarenje manjka prihoda u značajno manjem iznosu od plana, utjecalo je izvršenje rashoda u manjem iznosu od plana za 1.482.418.725,00 kn i ostvarenje prihoda u većem iznosu od plana za 476.053.270,00 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u iznosu 18.293.153.741,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 18.599.084.037,00 kn te je ostvaren manjak primitaka od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 305.930.296,00 kn. Primici od zaduživanja, iskazani su u okviru propisanog ograničenja. Deficit državnog proračuna i manjak primitaka od financijske imovine i zaduživanja ukupno u iznosu 3.695.341.466,00 kn, financirani su iz depozita. Dug državnog proračuna je do konca 2015. dugi niz godina kontinuirano rastao. U razdoblju od konca 2009. do konca 2015. kada je iznosio je 217.576.787.079,00 kn, porastao je za 117.748.720.091,00 kn. Koncem 2016. dug državnog proračuna iznosi 217.174.286.338,00 kn, manji je za 402.500.741,00 kn ili 0,2 % u odnosu na 2015., te je nakon dužeg razdoblja rasta zabilježeno prvo smanjenje.

Smanjenju duga državnog proračuna, pridonio je pad tečaja inozemnih valuta, na temelju kojeg je koncem 2016. evidentirano smanjenje duga za 1.233.412.520,00 kn. Također, u 2016. Ministarstvo financija nije preuzimalo obveze po kreditima društava za koje su prošlih godina bila dana državna jamstva. Nadalje, zaustavljen je rast rashoda za kamate na zaduživanje te su navedeni rashodi u 2016. manji za 281.373.068,00 kn u odnosu na 2015. Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna koncem 2016. se odnosi na obveznice u iznosu 155.074.075.494,00 kn, dugoročne kredite i zajmove u iznosu 33.427.032.517,00 kn te trezorske zapise u iznosu 28.673.178.327,00 kn. Početkom 2017. Vlada RH je usvojila Strategiju upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017. - 2019. U tijeku je izrada Strategije unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice za razdoblje 2017. - 2021. Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na izvršavanje naloga i preporuka danih obavljenim revizijama za prošle godine, planiranje i izvršavanje državnog proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje te Račun financiranja, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.