



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/20-09/34

URBROJ: 65-20-02

Zagreb, 25. kolovoza 2020.

**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 2019. godinu*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 19. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 25/19), dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 15. lipnja 2020. 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: 003-05/20-05/1

URBROJ: 613-01-01-20-12

Zagreb, 15. lipnja 2020.



Hs**NP*021-12/20-09/34*613-20-01**Hs

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

Primljeno: 15-06-2020		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/20-09/34	55	
Uredbeni broj:	Pril.	Vrij.
613-20-01	1	2

HRVATSKI SABOR

n/p Gordan Jandroković, predsjednik

Predmet: dostava Izvješća

Poštovani,

u skladu s odredbom članka 19. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), u prilogu se dostavlja Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu.

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

S poštovanjem

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.



Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/19-01/22
URBROJ: 613-02-01-20-8

Zagreb, 12. lipnja 2020.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI
GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2019. GODINU

SADRŽAJ

stranica

I.	MIŠLJENJE	1
II.	GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2019. GODINU	5
	Državni proračun za 2019.	5
	Izvršenje Državnog proračuna za 2019.	11
III.	REVIZIJA ZA 2019.	29
	Ciljevi i područja revizije	29
	Kriteriji za izražavanje mišljenja	29
	Metode i postupci revizije	30
	Nalaz za 2019.	31
	Provedba naloga i preporuka	52

SAŽETAK

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

Obveza revizije godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, propisana je odredbom članka 19. Zakona o Državnom uredu za reviziju.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom 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 2019. godinu, sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

Za Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu izraženo je uvjetno mišljenje.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- prijenosi sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna nisu pravilno iskazani na za to predviđenim računima Računskog plana proračuna, što je utjecalo na pravilnost iskazane strukture prihoda i rashoda; prihodi i rashodi od prijenosa sredstava trebaju biti iskazani u istom iznosu, a rashodi od prijenosa sredstava veći su za 24.070.471,00 kn od prihoda od prijenosa sredstava
- u okviru rashoda za zaposlene iskazani su rashodi u iznosu 7.815.405.652,00 kn, koji se odnose na plaće i ostale rashode za zaposlenike osnovnih i srednjih škola; s obzirom na to da su osnovne i srednje škole u najvećem broju proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, navedeni rashodi su najvećim dijelom trebali biti iskazani u okviru rashoda za pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna; način iskazivanja navedenih rashoda utjecao je na pravilnost iskazane strukture rashoda državnog proračuna
- dodijeljene potpore poslodavcima u iznosu 35.100.573,00 kn koje propisuje Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara, nisu iskazane u okviru rashoda, nego kao umanjeње prihoda od doprinosa za mirovinsko osiguranje u Godišnjem izvještaju za 2019. te umanjeње prihoda od doprinosa za zdravstveno osiguranje u poslovnim knjigama izvanproračunskog korisnika Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, jer Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu dodjeljivanje navedenih potpora nije uređeno na pravilan i transparentan način
- prihodi od konzularnih usluga iskazani su u iznosu izvršenih rashoda i izdataka iz sredstava ostvarenih iz konzularnih usluga te su prihodi iskazani za 20.572.173,00 kn manje od stvarno ostvarenih
- odredbom Zakona o proračunu propisano je da se u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna sastavlja zaseban izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, a odredbom Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna propisano je da se o provedbi navedene strategije izvještava kroz izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala iz čega proizlazi da navedene odredbe nisu usklađene

- dio realiziranih tečajnih razlika te razlike proizašle iz primjene valutne klauzule, nastalih iz transakcija u vezi s javnim dugom, nisu evidentirane na način propisan Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, što je utjecalo na iskazanu visinu prihoda, rashoda, izdataka te razliku prihoda i rashoda državnog proračuna.

Državni ured za reviziju je skrenuo pozornost na činjenice u vezi s prijenosima sredstava iz državne riznice na račune proračunskih korisnika u poslovnim bankama. Izvršenje financijskih planova pojedinih proračunskih korisnika nije istovjetno stvarnom stanju, jer je u pojedinim slučajevima izvršenje financijskih planova proračunskih korisnika uvećano za neutrošena sredstva na računima korisnika u poslovnim bankama.

Osim navedenoga, Državni ured za reviziju je skrenuo pozornost na nedovoljno jasne ili nedostatne odredbe propisa o proračunskom računovodstvu. Uočene manjkavosti propisa odnose se na evidentiranje promjena u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, evidentiranje otpisa potraživanja i obveza te iskazivanje financijske imovine koja se odnosi na dionice i udjele u glavnici te vrijednosne papire, usklađivanje imovine i obveza denominiranih u stranoj valuti ili na koje se primjenjuje valutna klauzula na dan sastavljanja Bilance te popis imovine i obveza evidentiranih u okviru izvanbilančnih zapisa.

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

I. MIŠLJENJE

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je revizija Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu (dalje u tekstu: Godišnji izvještaj za 2019.), kojeg je izradilo Ministarstvo financija.

Revizija je planirana i obavljena s ciljem izražavanja mišljenja je li Godišnji izvještaj za 2019. u svim značajnim odrednicama sastavljen u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

O Godišnjem izvještaju za 2019., izraženo je uvjetno mišljenje.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 31/19) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, Godišnji izvještaj za 2019. sastavljen je u svim značajnim odrednicama u skladu sa Zakonom o proračunu te istinito i vjerodostojno iskazuje izvršenje državnog proračuna, osim u dijelu opisanom u odjeljku Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2019.

Osnova za izražavanje uvjetnog mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2019.

Za izražavanje mišljenja pribavljeni su dostatni i primjereni revizijski dokazi.

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

- Propisana organizacijska struktura državnog proračuna razlikuje se od stvarne organizacijske strukture državnog proračuna, jer se prema Zakonu o proračunu, državni proračun sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika, a Državni proračun za 2019. obuhvaća i plan rashoda za jednog izvanproračunskog korisnika državnog proračuna, odnosno Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. U Godišnjem izvještaju za 2019., rashodi Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje iskazani su u iznosu 42.713.417.932,00 kn i u ukupnim rashodima državnog proračuna sudjeluju s 30,5 %. (točka 1. Nalaza)
- Proračunski korisnici državnog proračuna koji prenose sredstva drugim proračunskim korisnicima, prijenose sredstava trebaju iskazivati na zasebnim računima u okviru rashoda, a proračunski korisnici koji primaju sredstva na zasebnim računima u okviru prihoda, te navedeni podaci trebaju biti jednaki. U Godišnjem izvještaju za 2019. neki prijenosi sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna nisu pravilno iskazani, jer su prijenosi u okviru rashoda iskazani u iznosu većem za 24.070.471,00 kn od iznosa prijenosa iskazanog u okviru prihoda. Navedena nepravilnost utječe na strukturu iskazanih prihoda i rashoda državnog proračuna. (točka 1. Nalaza)
- U okviru rashoda za zaposlene iskazani su rashodi u iznosu 7.815.405.652,00 kn, koji se odnose na plaće i ostale rashode za zaposlenike osnovnih i srednjih škola. Navedeni rashodi nisu iskazani na odgovarajućim računima Računskog plana za proračunsko računovodstvo.

S obzirom na to da su osnovne i srednje škole u najvećem broju proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prema propisima, navedene rashode je trebalo najvećim dijelom evidentirati na računima pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna. Navedeni način evidentiranja utjecao je na iskazanu strukturu ukupnih rashoda državnog proračuna na način da su rashodi za zaposlene iskazani u većem iznosu, a rashodi za pomoći u manjem iznosu. (točka 1. Nalaza)

- Dodijeljene potpore poslodavcima u iznosu 35.100.573,00 kn koje propisuje Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara, nisu iskazane u okviru rashoda, nego kao umanjenje prihoda od doprinosa za mirovinsko osiguranje u Godišnjem izvještaju za 2019. u iznosu 19.113.645,00 kn te umanjenje prihoda od doprinosa za zdravstveno osiguranje u poslovnim knjigama izvanproračunskog korisnika Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u iznosu 15.986.928,00 kn, jer Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu dodjeljivanje navedenih potpora nije uređeno na pravilan i transparentan način. (točka 1. Nalaza)
- Upute za diplomatsko-konzularna predstavništva u vezi s mjesečnim iskazivanjem ostvarenja i trošenja namjenskih prihoda od konzularnih usluga, nisu donesene. Prihodi od konzularnih usluga iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2019. u iznosu izvršenih rashoda i izdataka iz sredstava ostvarenih iz konzularnih usluga. Zbog navedenog, podaci o ostvarenim prihodima u Godišnjem izvještaju za 2019. nisu realno iskazani, jer su prihodi iskazani za 20.572.173,00 kn manje od stvarno ostvarenih. (točka 1. Nalaza)
- Odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna koje se odnose na izvještavanje o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, nisu usklađene s odredbama Zakona o proračunu. Zakonom o proračunu predviđen je izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom kao zaseban izvještaj, a navedenim Pravilnikom je propisano da se o provedbi strategije upravljanja javnim dugom izvještava kroz izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala. (točka 2. Nalaza)
- Dio realiziranih tečajnih razlika te razlike proizašle iz primjene valutne klauzule, nastalih iz transakcija u vezi s javnim dugom, nisu evidentirane na način propisan Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Tako su, pri iskupu obveznice izdane u 2009. u iznosu 1.500.000.000 USD, na rashodima evidentirane negativne tečajne razlike u iznosu 1.735.710.000,00 kn, a na izdacima u iznosu 927.885.000,00 kn. Pri iskupu obveznice izdane 2004., u Godišnjem izvještaju za 2019. nisu iskazani prihodi od razlika zbog primjene valutne klauzule u iznosu 113.841.692,00 kn. Propusti pri evidentiranju realiziranih tečajnih razlika i razlika zbog primjene valutne klauzule, utjecali su na iskazane prihode, rashode i izdatke te razliku prihoda i rashoda državnog proračuna u Godišnjem izvještaju za 2019. (točka 2. Nalaza)

Isticanje pitanja

Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 1. Nalaza, u dijelu pod naslovom Izvršavanje državnog proračuna, u kojem su opisane činjenice u vezi s prijenosima sredstava iz Državne riznice na račune proračunskih korisnika u poslovnim bankama.

Nadalje, Državni ured za reviziju skreće pozornost na točku 2. Nalaza, u dijelu pod naslovom Normativni okvir koji uređuje računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika te izvještavanje o proračunu, u kojem su opisane činjenice u vezi s nedovoljno jasnim ili nedostatnim odredbama propisa o proračunskom računovodstvu.

Navedene činjenice nisu utjecale na izražavanje mišljenja.

Ostale informacije

Na temelju odredaba Zakona o proračunu, Ministarstvo financija sastavlja konsolidirani financijski izvještaj državnog proračuna.

Konsolidirani financijski izvještaj državnog proračuna obuhvaća zbirne podatke iz financijskih izvještaja svih proračunskih korisnika državnog proračuna te financijskog izvještaja državnog proračuna, iz kojih su isključeni njihovi međusobni odnosi. Podaci u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna nisu istovjetni podacima u izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Osnovni uzroci razlika su ti što su u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna eliminirani međusobni odnosi proračunskih korisnika, a u izvještaju o izvršenju državnog proračuna nisu te što se u financijskim izvještajima proračunskih korisnika poslovni događaji iskazuju na temelju modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, a u izvještaju o izvršenju državnog proračuna na temelju modificiranog novčanog načela.

Primici od zajmova od međunarodnih financijskih organizacija iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2019. u ukupnom iznosu 118.553.585,00 kn, dok su u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna za 2019. iskazani u iznosu 17.646.854,00 kn, što je za 100.906.731,00 kn manje. Podaci o navedenim primicima u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna nisu točni s obzirom na to da trebaju biti istovjetni podacima u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna.

Mišljenje Državnoga ureda za reviziju o Godišnjem izvještaju za 2019. ne obuhvaća ostale informacije.

Obveze Ministarstva financija

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

Obveze Državnoga ureda za reviziju

U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), cilj revizije je steći razumno uvjerenje je li godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna kao cjelina, sastavljen bez značajnoga pogrešnoga iskazivanja podataka zbog prijevare ili pogreške te sastaviti izvješće o obavljenoj reviziji i izraziti mišljenje o godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije jamstvo da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), uvijek otkriti značajno pogrešno iskazivanje kad ono postoji, jer se revizija obavlja na temelju uzorka, te postoji mogućnost da pojedine pogreške ostanu neotkrivene.

Obavljanjem revizije, državni revizori procjenjuju rizike značajno pogrešnog iskazivanja podataka u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Na temelju procjene rizika određuju revizijski pristup i postupke te pribavljaju dostatne i primjerene revizijske dokaze koji osiguravaju osnovu za izražavanje mišljenja. Također, provjeravaju unutarnje kontrole značajne za pripremu podataka i izradu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna.

Državni ured za reviziju izražava mišljenje o godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna na temelju kriterija navedenih u poglavlju III. REVIZIJA ZA 2019., pod naslovom Kriteriji za izražavanje mišljenja.

II. GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2019. GODINU

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

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

Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, detaljnije je propisan Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13, 102/17 i 1/20).

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

Državni proračun za 2019.

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

Vlada RH je u srpnju 2018. usvojila Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019.-2021., a Ministarstvo financija je na temelju navedenih Smjernica, sastavilo i dostavilo proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2019.-2021. Pri izradi prijedloga financijskog plana, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna obvezni su pridržavati se navedenih Uputa. Prema navedenim Uputama, proračunski korisnici državnog proračuna su obvezni izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 i 126/19) i Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10, 120/13 i 1/20). U svrhu izrade fiskalno održivih proračuna u narednom trogodišnjem razdoblju, proračunski korisnici u izradi prijedloga svojih financijskih planova obvezni su se rukovoditi utvrđenim limitima rashoda po razdjelima državnog proračuna za izvore financiranja koji utječu na iznos manjka proračuna opće države-Opći prihodi i primici, Doprinosi te Namjenski primici. Limitima nije obuhvaćena procjena rashoda, koji će se financirati iz drugih izvora financiranja koji ne utječu na iznos manjka opće države-Vlastiti prihodi, Prihodi za posebne namjene, Pomoći, Donacije i Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja. Iznos planiranih prihoda iz navedenih izvora financiranja odobrena u Državnoj riznici, predstavlja limit za plan rashoda koji se financiraju iz tih izvora financiranja. Proračunski korisnici svojim financijskim planovima materijalne rashode trebaju planirati u skladu sa Smjericama za uspostavu standardnih materijalnih troškova kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, kojima su definirane mjere radi smanjenja, odnosno optimizacije materijalnih rashoda.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2019. godinu i projekcije za 2020. i 2021. godinu, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu te pojedinačne odluke o davanju suglasnosti na financijske planove za 2019. s projekcijama za 2020. i 2021., za Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Centar za restrukturiranje i prodaju, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (Narodne novine 113/18), donio je Hrvatski sabor u prosincu 2018. Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i projekcija za 2020. i 2021. godinu te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu (Narodne novine 111/19), doneseni su u studenom 2019.

U tablici broj 1 daju se podaci iz plana Računa prihoda i rashoda te Računa financiranja za 2019., s projekcijama proračuna za 2020. i 2021., prema podacima iz Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i projekcija za 2020. i 2021. godinu (dalje u tekstu: Državni proračun za 2019.), podacima iz Izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i projekcija za 2020. i 2021. godinu (dalje u tekstu: Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2019.) te podacima iz tekućeg plana za 2019. Planirani rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine iz tekućeg plana za 2019., nisu istovjetni podacima iz Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2019., jer su nakon donošenja navedenog dokumenta obavljane preraspodjele planiranih sredstava.

Tablica broj 1

Plan Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja za 2019., s projekcijama proračuna za 2020. i 2021.,
prema podacima iz Državnog proračuna za 2019., Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2019. i tekućeg plana za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Državni proračun za 2019. (prosinac 2018.)	Projekcija proračuna za 2020.	Projekcija proračuna za 2021.	Izmjene i dopune proračuna (studenj 2019.)	Tekući plan s preraspodjelama
	1	2	3	4	5	6
A) Račun prihoda i rashoda						
1.	Prihodi poslovanja	135.299.732.107,00	137.833.450.615,00	140.021.684.990,00	136.743.244.925,00	136.743.244.925,00
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	780.496.889,00	686.608.237,00	671.618.123,00	978.323.393,00	978.323.393,00
3.	Ukupno prihodi (1+2)	136.080.228.996,00	138.520.058.852,00	140.693.303.113,00	137.721.568.318,00	137.721.568.318,00
4.	Rashodi poslovanja	134.888.367.638,00	136.179.269.797,00	137.145.712.755,00	134.480.928.785,00	134.525.300.517,00
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	5.380.136.512,00	4.834.817.161,00	4.354.526.613,00	4.505.184.841,00	4.460.813.109,00
6.	Ukupno rashodi (4+5)	140.268.504.150,00	141.014.086.958,00	141.500.239.368,00	138.986.113.626,00	138.986.113.626,00
7.	Razlika - manjak (3-6)	- 4.188.275.154,00	-2.494.028.106,00	-806.936.255,00	-1.264.545.308,00	-1.264.545.308,00
B) Račun financiranja						
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	31.302.587.548,00	27.432.045.852,00	22.335.279.233,00	36.499.299.312,00	36.499.299.312,00
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	27.685.637.217,00	25.319.228.208,00	21.769.703.475,00	32.882.122.680,00	32.882.122.680,00
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	3.099.363.497,00	2.528.038.674,00	2.146.828.212,00	4.593.677.394,00	4.593.677.394,00
11.	Planirani prijenos depozita u narednu godinu	2.528.038.674,00	2.146.828.212,00	1.905.467.715,00	6.946.308.718,00	6.946.308.718,00
12.	Neto financiranje (8-9+10-11)	4.188.275.154,00	2.494.028.106,00	806.936.255,00	1.264.545.308,00	1.264.545.308,00
C) Sveukupno proračunska sredstva						
13.	Ukupno prihodi i primici (3+8)	167.382.816.544,00	165.952.104.704,00	163.028.582.346,00	174.220.867.630,00	174.220.867.630,00
14.	Ukupno rashodi i izdaci (6+9)	167.954.141.367,00	166.333.315.166,00	163.269.942.843,00	171.868.236.306,00	171.868.236.306,00
15.	Promjene u stanju depozita (13-14)=(11-10)	-571.324.823,00	-381.210.462,00	-241.360.497,00	2.352.631.324,00	2.352.631.324,00

U posebnom dijelu Državnog proračuna za 2019., osim prema organizacijskoj, programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, rashodi su iskazani i prema izvorima financiranja.

Od 2015., u državnom proračunu obuhvaćaju se vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika, koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od uplate na račun državnog proračuna, kao i rashodi koji se njima financiraju. Prema Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu, to se u 2019. odnosi na proračunske korisnike u visokom obrazovanju, javne institute, Sveučilišni računski centar (SRCE), Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Nacionalnu i sveučilišnu knjižnicu, proračunske korisnike u pravosuđu-sustavu izvršenja sankcija, ustanove u socijalnoj skrbi, kulturi i zdravstvu, nacionalne parkove, parkove prirode, Agenciju za elektroničke medije, Hrvatsku agenciju za civilno zrakoplovstvo, Hrvatsku energetska regulatornu agenciju, Hrvatsku regulatornu agenciju za mrežne djelatnosti te na prihode od pruženih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu.

Na mrežnim stranicama Ministarstva financija objavljeno je Obrazloženje Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2019. i projekcija za 2020. i 2021. (dalje u tekstu: Obrazloženje). Prema Obrazloženju, plan prihoda temeljen je na očekivanom rastu bruto domaćeg proizvoda (dalje u tekstu: BDP) od 2,9 % u 2019. te 2,7 % u 2020. Za 2021. očekuje se rast BDP-a 2,5 %.

Državnim proračunom za 2019., ukupni prihodi za 2019. planirani su u iznosu 136.080.228.996,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2018. više za 7.050.104.896,00 kn ili 5,5 %. Porezni prihodi su planirani u iznosu 78.518.085.956,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2018. više za 3.213.664.550,00 kn ili 4,3 %. Porezni prihodi su vrijednosno najznačajniji i u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 57,7 %. Doprinosi, koji se odnose na doprinos za mirovinsko osiguranje, planirani su u iznosu 24.062.895.882,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 17,7 %. Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, planirane su u iznosu 17.453.160.252,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2018. više za 3.649.800.917,00 kn ili 26,4 %, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 12,8 %. Prihodi od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) na temelju ugovornih obveza planirani su u iznosu 6.579.136.642,00 kn, a u ukupno planiranim prihodima sudjeluju s 4,8 %.

Ukupni rashodi za 2019. planirani su u iznosu 140.268.504.150,00 kn, što je u odnosu na planirane za 2018. više za 6.919.695.051,00 kn ili 5,2 %. Na rashode koji se financiraju iz izvora koji izravno utječu na iznos manjka državnog proračuna odnosi se 111.511.475.167,00 kn, a na rashode koji se financiraju iz izvora financiranja koji izravno ne utječu na iznos manjka državnog proračuna 28.757.028.983,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji planirani rashodi u iznosu 48.931.586.648,00 kn, odnose se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji u ukupno planiranim rashodima sudjeluju s 34,9 %. Navedeni rashodi su više planirani u odnosu na planirane za 2018. za 1.170.577.968,00 kn ili 2,5 %. Većinu navedenih rashoda čine rashodi za mirovine i mirovinska primanja koji su planirani u iznosu 40.111.303.257,00 kn. Projekcijama za 2020., rashodi za mirovine i mirovinska primanja planirani su u iznosu 41.389.417.252,00 kn, a za 2021. u iznosu 42.537.484.472,00 kn

Rashodi za zaposlene, planirani u iznosu 29.114.731.720,00 kn, u ukupnim rashodima sudjeluju s 20,8 %. U odnosu na planirane za 2018., više su planirani za 1.058.315.420,00 kn ili 3,8 %.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, planirani su u iznosu 17.024.874.829,00 kn ili 12,1 % ukupnih rashoda. Navedeni rashodi su u odnosu na planirane za 2018. više planirani za 625.656.337,00 kn ili 3,8 %. U okviru navedenih rashoda, na pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU odnosi se 3.708.145.304,00 kn.

Financijski rashodi koji se uglavnom odnose na troškove servisiranja javnog duga, planirani su u iznosu 9.768.327.970,00 kn i u ukupnim rashodima sudjeluju s 7,0 %.

Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, planiran je u iznosu 4.188.275.154,00 kn. U odnosu na 2018., kad je planiran u iznosu 4.318.684.999,00 kn, deficit državnog proračuna je planiran u manjem iznosu za 130.409.845,00 kn. Deficit državnog proračuna planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka te iz prenesenog depozita. Primici su planirani u iznosu 31.302.587.548,00 kn, a izdaci u iznosu 27.685.637.217,00 kn.

Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2019. donesene su u studenom 2019. Prema obrazloženju, pozitivna gospodarska kretanja tijekom 2019. utjecala su na veće ostvarenje poreznih prihoda u odnosu na plan, dok najveće smanjenje prihoda u odnosu na plan bilježe prihodi od pomoći. Također, na pojedinim planiranim stavkama rashoda trebalo je izvršiti određene preraspodjele. Potrebno je bilo osigurati dodatna sredstva za mirovine, rashode za zaposlene, prvu fazu projekta terminala za ukapljeni prirodni plin na otoku Krku, prava iz sustava socijalne skrbi te sanaciju ustanova u zdravstvu. Rashodi koji se financiraju iz izvora financiranja koji izravno utječu na iznos proračunskog manjka, zadržani su na istoj razini u odnosu na prijašnji plan.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2019., prihodi su planirani u iznosu 137.721.568.318,00 kn, što je u odnosu na planirane Državnim proračunom za 2019., više za 1.641.339.322,00 kn ili 1,2 %. Najznačajnije povećanje planiranih prihoda, odnosi se na prihode od poreza koji su planirani u iznosu 81.578.911.370,00 kn, što je za 3.060.825.414,00 kn ili 3,9 % više od iznosa planiranog Državnim proračunom za 2019. Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza, planirani su u većem iznosu za 532.148.272,00 kn ili 8,1 %. Najznačajnije smanjenje planiranih prihoda odnosi se na pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, koje su manje planirane za 2.344.004.863,00 kn ili 13,7 %. Prihodi od imovine planirani su u manjem iznosu za 211.884.463,00 kn.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2019., rashodi su planirani u iznosu 138.986.113.626,00 kn, što je za 1.282.390.524,00 kn ili 0,9 % manje od planiranih Državnim proračunom za 2019. Značajnije smanjenje planiranih rashoda odnosi se na rashode za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna koje su manje za 1.038.381.864,00 kn ili 6,1 %, rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine koji su manji za 874.393.101,00 kn ili 20,4 % te financijske rashode koji su manji za 787.880.310,00 kn ili 8,1 %. Značajnija povećanja planiranih rashoda, odnose se na rashode za zaposlene koji su više planirani za 655.650.597,00 kn ili 2,3 % te naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade koje su više planirane za 538.298.667,00 kn ili 1,1 %.

Deficit državnog proračuna, odnosno manjak prihoda, planiran je Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2019. u iznosu 1.264.545.308,00 kn, što je za 2.923.729.846,00 kn ili 69,8 % manje od planiranog Državnim proračunom za 2019. Deficit državnog proračuna, planirano je financirati razlikom primitaka i izdataka.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2019., primici su više planirani za 5.196.711.764,00 kn, a izdaci za 5.196.485.463,00 kn.

Više su planirani primici od izdanih vrijednosnih papira za 6.274.039.647,00 kn i primljeni povrati glavnica danih zajmova i depozita za 192.069.658,00 kn, a manje su planirani primici od zaduživanja za 769.397.541,00 kn te primici od prodaje dionica i udjela u glavnici za 500.000.000,00 kn. U okviru izdataka više su planirani izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire za 2.942.948.143,00 kn, dane zajmove i depozite za 2.225.317.678,00 kn te izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova za 84.274.292,00 kn, a manje su planirani izdaci za dionice i udjele u glavnici za 56.054.650,00 kn.

Tijekom 2019., prema pojedinačnim odobrenjima ministra financija preraspodijeljena su sredstva na proračunskim stavkama rashoda i izdataka u ukupnom iznosu 1.270.607.330,00 kn. Prema odredbama članka 46. Zakona o proračunu, preraspodjela sredstava na proračunskim stavkama kod proračunskih korisnika ili između proračunskih korisnika, može se izvršiti najviše do 5,0 % rashoda i izdataka na proračunskoj stavci koja se umanjuje, a iznimno najviše do 15,0 %, ako se time osigurava povećanje sredstava nacionalnog učešća za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU. Prema odredbama članka 4. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu, sredstva za financiranje projekata koji se refundiraju iz pomoći EU i sredstva učešća Republike Hrvatske planirana u proračunu za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU, mogu se preraspodjeljivati samo između tih projekata i to bez ograničenja unutar istog razdjela organizacijske klasifikacije, a najviše do 15,0 % između projekata različitih razdjela organizacijske klasifikacije, uz suglasnost Ministarstva.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2019., rashodi i izdaci su za 2019. planirani ukupno u iznosu 171.868.236.306,00 kn. Prema projekcijama, rashodi i izdaci za 2020. projicirani su u iznosu 166.333.315.166,00 kn, a za 2021. u iznosu 163.269.942.843,00 kn.

Izvršenje Državnog proračuna za 2019.

U tablici u nastavku daju se osnovni podaci o izvršenju državnog proračuna za 2019., prema podacima iz Godišnjeg izvještaja za 2019.

Tablica broj 2

Izvršenje državnog proračuna za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Tekući plan za 2019. s preraspodjelama	Ostvareno za 2019.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
A) Račun prihoda i rashoda				
1.	Prihodi poslovanja	136.743.244.925,00	138.853.707.364,00	101,5
2.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	978.323.393,00	1.065.950.203,00	109,0
3.	Ukupno prihodi (1+2)	137.721.568.318,00	139.919.657.567,00	101,6
4.	Rashodi poslovanja	134.525.300.517,00	135.869.595.817,00	101,0
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	4.460.813.109,00	4.000.468.047,00	89,7
6.	Ukupno rashodi (4+5)	138.986.113.626,00	139.870.063.864,00	100,6
7.	Razlika prihoda i rashoda (3-6)	-1.264.545.308,00	49.593.703,00	-
B) Račun financiranja				
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	36.499.299.312,00	35.446.845.392,00	97,1
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	32.882.122.680,00	30.263.357.250,00	92,0
10.	Prijenos depozita iz prethodne godine	4.593.677.394,00	2.530.422.787,00	55,1
11.	Prijenos depozita u narednu godinu	6.946.308.718,00	7.763.504.632,00	111,8
12.	Neto financiranje (8-9+10-11)	1.264.545.308,00	-49.593.703,00	-
C) Sveukupno proračunska sredstva				
13.	Ukupno prihodi i primici (3+8)	174.220.867.630,00	175.366.502.959,00	100,7
14.	Ukupno rashodi i izdaci (6+9)	171.868.236.306,00	170.133.421.114,00	99,0
15.	Promjene u stanju depozita (13-14)=(11-10)	2.352.631.324,00	5.233.081.845,00	222,4

Ukupni prihodi za 2019. iskazani su u iznosu 139.919.657.567,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu 139.870.063.864,00 kn, te je iskazan višak prihoda, odnosno suficit državnog proračuna u iznosu 49.593.703,00 kn.

Višak prihoda državnog proračuna iskazan je u većem iznosu od plana za 1.314.139.011,00 kn. Na ostvarenje viška u značajno većem iznosu od plana utjecalo je ostvarenje prihoda u većem iznosu od plana za 2.198.089.249,00 kn i izvršenje rashoda u većem iznosu od plana za 883.950.238,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u iznosu 35.446.845.392,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 30.263.357.250,00 kn, te je iskazan višak primitaka u iznosu 5.183.488.142,00 kn.

Prema podacima iz Obrazloženja ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka za 2019., nenaplaćena potraživanja za prihode državnog proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna na koncu 2019. iznose 11.668.939.009,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajnija u iznosu 7.960.954.420,00 kn, odnose na Ministarstvo financija. Dospjele nepodmirene obveze proračunskih korisnika državnog proračuna na koncu 2019. iznose 2.548.205.699,00 kn, a vrijednosno najznačajnije u iznosu 2.176.082.722,00 kn odnose se na razdjel Ministarstva zdravstva.

a) Račun prihoda i rashoda

U tablici u nastavku daju se podaci o prihodima državnog proračuna za 2019.

Tablica broj 3

Prihodi državnog proračuna za 2019.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
I.	Prihodi poslovanja	136.743.244.925,00	138.853.707.364,00	101,5
1.	Prihodi od poreza	81.578.911.370,00	82.736.252.182,00	101,4
1.1.	- Porez na dobit	9.177.581.325,00	9.303.113.921,00	101,4
1.2.	- Porezi na robu i usluge	72.040.532.967,00	73.072.347.336,00	101,4
1.3.	- Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	360.494.922,00	360.501.243,00	100,0
1.4.	- Ostali prihodi od poreza	302.156,00	289.682,00	95,9
2.	Doprinosi	24.062.895.882,00	24.134.638.147,00	100,3
2.1.	- Doprinosi za mirovinsko osiguranje	23.840.895.882,00	23.917.412.036,00	100,3
2.2.	- Doprinosi za zapošljavanje	222.000.000,00	217.226.111,00	97,9
3.	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	15.227.024.087,00	14.800.981.000,00	97,2
3.1.	- Pomoći od inozemnih vlada	100.821.280,00	116.886.669,00	115,9
3.2.	- Pomoći od međunarodnih organizacija	14.736.873.557,00	14.059.013.494,00	95,4
3.3.	- Pomoći iz proračuna	68.557.582,00	0,00	0,0
3.4.	- Pomoći od ostalih subjekata unutar općeg proračuna	77.506.907,00	76.961.934,00	99,3
3.5.	- Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	63.806.690,00	175.310.441,00	274,8
3.6.	- Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava	511.000,00	8.245.748,00	1.613,6
3.7.	- Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	178.947.071,00	364.562.714,00	203,7
4.	Prihodi od imovine	2.325.076.450,00	2.782.481.493,00	119,7
4.1.	- Prihodi od financijske imovine	1.196.176.093,00	1.578.374.928,00	132,0
4.2.	- Prihodi od nefinancijske imovine	792.859.229,00	816.006.909,00	102,9
4.3.	- Prihodi od kamata na dane zajmove	336.041.128,00	334.407.535,00	99,5
4.4.	- Prihodi od kamata na dane zajmove po protestiranim jamstvima	0,00	53.692.121,00	0,0
5.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	4.463.179.714,00	4.756.861.706,00	106,6
5.1.	- Upravne i administrativne pristojbe	688.039.747,00	715.204.526,00	104,0
5.2.	- Prihodi po posebnim propisima	3.775.139.967,00	4.041.657.180,00	107,1
6.	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i donacija	1.360.809.720,00	1.308.135.374,00	96,1
6.1.	- Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga	1.163.819.517,00	1.142.088.530,00	98,1
6.2.	- Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna	196.990.203,00	166.046.844,00	84,3

Redni broj	Vrsta prihoda	Planirano	Ostvareno	% ostvarenja
	1	2	3	4
7.	Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	7.111.284.914,00	7.701.872.129,00	108,3
8.	Kazne i upravne mjere i ostali prihodi	614.062.788,00	632.485.333,00	103,0
II.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	978.323.393,00	1.065.950.203,00	109,0
9.	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	102.038.556,00	106.624.280,00	104,5
10.	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	639.713.548,00	650.675.754,00	101,7
11.	Prihodi od prodaje zaliha	236.571.289,00	308.650.169,00	130,5
	Ukupno prihodi (I.+II.)	137.721.568.318,00	139.919.657.567,00	101,6

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 iskazani su u iznosu 139.919.657.567,00 kn, što je za 2.198.089.249,00 kn ili 1,6 % više od planiranih. U iznosu većem od planiranog, iskazani su prihodi od poreza za 1.157.340.812,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza za 590.587.215,00 kn, prihodi od imovine za 457.405.043,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada za 293.681.992,00 kn, prihodi od prodaje nefinancijske imovine za 87.626.810,00 kn, doprinosi za 71.742.265,00 kn te prihodi od kazni, upravnih mjera i ostali prihodi za 18.422.545,00 kn. U iznosu manjem od planiranog, iskazane su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna za 426.043.087,00 kn te prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija za 52.674.346,00 kn.

U odnosu na 2018., kada su prihodi iskazani u iznosu 129.395.205.925,00 kn, prihodi iskazani za 2019. veći su za 10.524.451.642,00 kn. Značajnije povećanje odnosi se na prihode od poreza koji su veći za 4.715.804.794,00 kn, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koje su veće za 4.082.283.838,00 kn, prihode od HZZO-a na temelju ugovornih obveza koji su veći za 1.234.065.927,00 kn, prihode od imovine koji su veći za 521.521.402,00 kn, te prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada koji su veći za 220.417.267,00 kn. Značajnije smanjenje iskazanih prihoda u odnosu na 2018., odnosi se na doprinose koji su manji za 772.529.231,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji prihodi državnog proračuna su prihodi od poreza, koji su iskazani u iznosu 82.736.252.182,00 kn i čine 59,1 % ukupnih prihoda u 2019. U odnosu na 2018. veći su za 6,0 %. U strukturi prihoda od poreza, najznačajniji su porezi na robu i usluge u iznosu 73.072.347.336,00 kn, koji čine 88,3 % poreznih prihoda. Porez na dobit u poreznim prihodima sudjeluje s 11,2 %. U okviru poreza na robu i usluge, najznačajniji je porez na dodanu vrijednost u iznosu 54.898.529.647,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluje s 66,4 %. Zatim slijede posebni porezi i trošarine u iznosu 16.264.097.523,00 kn, koji u poreznim prihodima sudjeluju s 19,7 %. Porezi i naknade od igara na sreću u iznosu 1.478.165.616,00 kn, u poreznim prihodima sudjeluju s 1,8 %.

Prihodi od doprinosa u iznosu 24.134.638.147,00 kn, čine 17,2 % ukupnih prihoda. Odnose se na doprinose za mirovinsko osiguranje u iznosu 23.917.412.036,00 kn i doprinose za zapošljavanje u iznosu 217.226.111,00 kn.

U odnosu na 2018., prihodi od doprinosa za zapošljavanje su manji za 1.907.127.844,00 kn ili 89,8 %, a prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje su veći za 1.134.598.613,00 kn ili 5,0 %. Koncem 2018. donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima (Narodne novine 106/18), prema kojem se od siječnja 2019. ne plaća doprinos za obvezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti. S obzirom na nove zakonske odredbe, od 2019. izvor financiranja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje u tekstu: HZZ) više nisu doprinosi, nego se njegovo poslovanje u cijelosti financira iz izvora Opći prihodi i primici državnog proračuna. Iskazani iznos prihoda od doprinosa za zapošljavanje odnosi se na uplaćeni iznos doprinosa za plaću iz prosinca 2018. godine te dugovanja po osnovi uplate ovog doprinosa.

Prihodi od poreza i doprinosa iznose ukupno 106.870.890.329,00 kn i čine 76,4 % ukupnih prihoda. Svi drugi prihodi iznose 33.048.767.238,00 kn i čine 23,6 % ukupnih prihoda državnog proračuna.

U okviru drugih prihoda, vrijednosno su značajniji prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 14.800.981.000,00 kn, prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 7.701.872.129,00 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 4.756.861.706,00 kn i prihodi od imovine u iznosu 2.782.481.493,00 kn.

U okviru prihoda od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koji su iskazani u iznosu 14.800.981.000,00 kn, vrijednosno značajniji odnose se na pomoći iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 5.046.112.100,00 kn, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 2.220.669.778,00 kn, Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) u iznosu 2.123.108.737,00 kn, Europskog socijalnog fonda (ESF) u iznosu 1.972.976.506,00 kn i Kohezijskog fonda (CF) u iznosu 1.862.913.967,00 kn.

Prihodi od HZZO-a na temelju ugovornih obveza u iznosu 7.701.872.129,00 kn u potpunosti se odnose na prihode državnih zdravstvenih ustanova.

Vrijednosno najznačajniji prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada odnose se na prihode od sufinanciranja cijene usluge, participacije i slično (nacionalni parkovi, ustanove u kulturi i znanosti) u iznosu 1.651.576.347,00 kn.

U okviru prihoda od imovine koji su iskazani u iznosu 2.782.481.493,00 kn, vrijednosno značajniji odnose se na prihode od dividendi u iznosu 666.057.988,00 kn, prihode od dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija u iznosu 478.498.875,00 kn, prihode od naknada za koncesije u iznosu 359.130.569,00 kn, naknada za korištenje nefinancijske imovine u iznosu 270.674.393,00 kn te prihode od zateznih kamata u iznosu 229.749.491,00 kn. U odnosu na 2018., prihodi od naknada za koncesije su manji za 338.851.095,00 kn ili 48,6 %. Značajnije smanjenje odnosi se na naknade za koncesije u javnim telekomunikacijama i za upotrebu radio frekvencije. Prihodi od navedenih naknada su u 2019. ostvareni u iznosu 1.646.036,00 kn što je za 438.983.238,00 kn manje u odnosu na 2018.

Prihodi iz dobiti trgovačkih društava, kreditnih ostalih financijskih institucija po posebnim propisima, veći su u odnosu na 2018. za 73.494.135,00 kn ili 18,2 %. Vrijednosno značajnija sredstva s osnove dobiti uplatila su društva Hrvatska elektroprivreda d.d. u iznosu 212.385.645,00 kn, Hrvatska lutrija d.o.o. u iznosu 52.141.232,00 kn, Zračna luka Split d.o.o. u iznosu 41.360.744,00 kn te Hrvatske šume u iznosu 31.129.380,00 kn.

U okviru prihoda od dividendi, najznačajniji prihodi odnose se na uplatu dividende trgovačkog društva INA-Industrija nafte d.d. u iznosu 560.444.000,00 kn, društva Janaf d.d. u iznosu 45.213.058,00 kn te ACI d.d. Opatija u iznosu 15.819.479,00 kn.

Drugi prihodi od imovine odnose se na kamate i tečajne razlike, prihode od iznajmljivanja i zakupa imovine, naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih objekata u prostoru te drugo.

U okviru prihoda od prodaje nefinancijske imovine koji su iskazani u iznosu 1.065.950.203,00 kn, značajniji su prihodi od prodaje stanova i drugih građevinskih objekata u iznosu 647.411.439,00 kn te od prodaje zaliha u iznosu 308.650.169,00 kn. U odnosu na 2018. veći su za 464.084.655,00 kn ili 77,1 %. Značajnije su povećani prihodi od prodaje stambenih i drugih građevinskih objekata i to za 248.166.685,00 kn ili 62,2 %.

U tablici u nastavku daju se podaci o rashodima državnog proračuna za 2019.

Tablica broj 4

Rashodi državnog proračuna za 2019.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
I.	Rashodi poslovanja	134.525.300.517,00	135.869.595.817,00	101,0
1.	Rashodi za zaposlene	29.640.618.605,00	29.601.414.042,00	99,9
1.1.	- Plaće	24.297.544.767,00	24.244.124.001,00	99,8
1.2.	- Ostali rashodi za zaposlene	1.130.319.257,00	1.159.132.617,00	102,6
1.3.	- Doprinosi na plaće	4.212.754.581,00	4.198.157.424,00	99,7
2.	Materijalni rashodi	14.519.413.457,00	14.664.818.018,00	101,0
2.1.	- Naknade troškova zaposlenima	1.525.698.320,00	1.484.094.530,00	97,3
2.2.	- Rashodi za materijal i energiju	5.088.946.951,00	5.631.664.406,00	110,7
2.3.	- Rashodi za usluge	6.945.981.869,00	6.620.002.999,00	95,3
2.4.	- Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	99.423.182,00	83.070.055,00	83,6
2.5.	- Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	859.363.135,00	845.986.028,00	98,4
3.	Financijski rashodi	9.149.375.071,00	10.882.337.124,00	118,9
3.1.	- Kamate za izdane vrijednosne papire	8.138.321.628,00	8.136.027.232,00	100,0
3.2.	- Kamate za primljene kredite i zajmove	628.015.781,00	624.295.873,00	99,4
3.3.	- Ostali financijski rashodi	383.037.662,00	2.122.014.019,00	554,0
4.	Subvencije	7.160.580.266,00	7.193.389.486,00	100,5
4.1.	- Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	1.389.871.027,00	1.486.750.820,00	107,0
4.2.	- Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	1.968.863.693,00	1.947.502.799,00	98,9
4.3.	- Subvencije trgovačkim društvima, zadrugama poljoprivrednicima i obrtnicima iz EU sredstava	3.801.845.546,00	3.759.135.867,00	98,9
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	16.095.265.928,00	16.055.003.499,00	99,8

Redni broj	Vrsta rashoda	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
	1	2	3	4
5.1.	- Pomoći inozemnim vladama	81.092.947,00	81.016.385,00	99,9
5.2.	- Pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU	3.799.644.230,00	3.795.091.680,00	99,9
5.3.	- Pomoći unutar općeg proračuna	7.824.609.052,00	7.804.387.175,00	99,7
5.4.	- Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna	584.927.622,00	569.521.471,00	97,4
5.5.	- Pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	3.360.881.316,00	3.416.353.603,00	101,7
5.6.	- Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	444.110.761,00	388.633.185,00	87,5
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	49.377.239.305,00	49.260.161.345,00	99,8
6.1.	- Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja	35.987.643.486,00	35.987.885.691,00	100,0
6.2.	- Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	13.389.595.819,00	13.272.275.654,00	99,1
7.	Ostali rashodi	8.582.807.885,00	8.212.472.303,00	95,7
7.1.	- Tekuće donacije	2.800.239.150,00	2.648.807.457,00	94,6
7.2.	- Kapitalne donacije	711.293.958,00	720.596.784,00	101,3
7.3.	- Kazne, penali i naknade štete	309.616.067,00	302.609.770,00	97,7
7.4.	- Izvanredni rashodi	191.290.300,00	0,00	0,0
7.5.	- Kapitalne pomoći	4.570.368.410,00	4.540.458.292,00	99,4
II.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	4.460.813.109,00	4.000.468.047,00	89,7
8.	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	191.858.487,00	171.469.485,00	89,4
9.	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	3.381.667.350,00	2.972.739.451,00	87,9
10.	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	1.300.201,00	1.425.248,00	109,6
11.	Strateške zalihe	293.749.405,00	381.616.976,00	129,9
12.	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	592.237.666,00	473.216.887,00	79,9
Ukupno rashodi (I.+II.)		138.986.113.626,00	139.870.063.864,00	100,6

Rashodi državnog proračuna izvršavaju se putem proračunskih korisnika, koji su za 2019. raspoređeni u 48 razdjela. U okviru razdjela Ministarstva financija je i proračunska glava 02506 Ostali izdaci države, putem koje se planiraju i izvršavaju rashodi za aktivnosti i programe, koji u pravilu nisu u djelokrugu drugih proračunskih korisnika. Vrijednosno značajniji rashodi navedene proračunske glave, odnose se na kamate i naknade u vezi sa zaduživanjem i pomoći međunarodnim organizacijama te institucijama i tijelima EU.

Rashodi proračunskih korisnika izvršavaju se putem njihovih zahtjeva za plaćanje, te su, prema odredbama Zakona o proračunu, za zakonito i namjensko izvršavanje tih rashoda odgovorni čelnici proračunskih korisnika.

Ukupni rashodi za 2019. iskazani su u iznosu 139.870.063.864,00 kn, što je za 883.950.238,00 kn ili 0,6 % više od planiranih. 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 iznosa uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava.

Na iskazivanje pojedinih rashoda u iznosu većem od planiranog, također su utjecali i izvanredni rashodi u okviru kojih se planiraju sredstva proračunske zalihe, s obzirom na to da se izvršenje rashoda financiranih iz proračunske zalihe, iskazuje u okviru onih skupina rashoda kojima pripadaju prema ekonomskoj klasifikaciji. Iz proračunske zalihe financirani su rashodi u iznosu 170.881.579,00 kn.

Najznačajnije povećanje u odnosu na plan, odnosi se na ostale financijske rashode, u okviru kojih su planirane negativne tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule u iznosu 1.578.520,00 kn, a ostvarene su u iznosu 1.736.537.382,00 kn. Osim navedenog, značajnije povećanje u odnosu na plan, odnosi se na rashode za materijal i energiju, koji su veći za 542.717.455,00 kn ili 10,7 %.

Značajnije smanjenje u odnosu na plan, odnosi se na rashode za usluge koji su manji za 325.978.870,00 kn ili 4,7 %, rashode za nabavu postrojenja i opreme koji su manji za 220.404.007,00 kn ili 10,9 % te rashode za građevinske objekte koji su manji za 110.274.181,00 kn ili 11,9 %.

U odnosu na 2018., ukupni rashodi veći su za 10.283.327.669,00 kn ili 7,9 %. Svi rashodi na razini računskih skupina su se povećali. Značajnija povećanja odnose se na financijske rashode koji su veći za 1.673.464.867,00 kn ili 18,2 %, materijalne rashode koji su veći za 1.560.829.444,00 kn ili 11,9 %, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade koje su veće za 1.491.128.768,00 kn ili 3,1 %, rashode za zaposlene koji su veći za 1.488.611.510,00 kn ili 5,3 % te ostale rashode koji su veći za 1.451.281.242,00 kn ili 21,5 %.

U strukturi rashoda, vrijednosno su najznačajniji rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, koji su iskazani u iznosu 49.260.161.345,00 kn i čine 35,2 % ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 21,2 %, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna 11,4 %, materijalni rashodi 10,5 %, financijski rashodi 7,8 %, ostali rashodi 5,9 %, subvencije 5,1 % te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 2,9 % 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 40.907.857.212,00 kn. Od navedenog je iznosa 23.486.163.340,00 kn isplaćeno iz izvora 21 Doprinosi za mirovinsko osiguranje, dok su ostala sredstva u iznosu 17.421.693.872,00 kn isplaćena iz općih prihoda i primitaka državnog proračuna.

U okviru HZMO-a iskazane su i naknade koje se odnose na doplatak za djecu u iznosu 1.346.948.917,00 kn.

U okviru razdjela Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, vrijednosno značajnije naknade građanima i kućanstvima su iskazane u okviru aktivnosti Dodatni porodiljni dopust i oprema za novorođeno dijete u iznosu 1.602.914.867,00 kn, Osobna invalidnina u iznosu 610.539.694,00 kn te Doplatak za pomoć i njegu u iznosu 520.212.197,00 kn.

U okviru HZZ-a, vrijednosno značajnije naknade građanima i kućanstvima iskazane su u okviru aktivnosti Naknade nezaposlenima u iznosu 868.953.427,00 kn.

Rashodi za pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, iskazani su u iznosu 16.055.003.499,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na doprinos Republike Hrvatske proračunu EU u iznosu 3.783.275.084,00 kn iskazan u okviru proračunske glave Ostali izdaci države razdjela Ministarstva financija, na transfer proračunskih sredstava HZZO-u iskazan u okviru Ministarstva zdravstva u iznosu 2.600.000.000,00 kn te na naknadu u cijeni goriva za društvo Hrvatske ceste d.o.o. u iznosu 1.989.000.000,00 kn, iskazanu u okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture.

U okviru materijalnih rashoda iskazanih u iznosu 14.664.818.018,00 kn, vrijednosno značajniji odnose se na rashode za materijal i sirovine u iznosu 3.978.598.678,00 kn (najznačajniji se odnose na lijekove i medicinski potrošni materijal), ostale usluge u iznosu 1.431.446.355,00 kn, intelektualne i osobne usluge u iznosu 1.213.473.307,00 kn, usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 1.054.831.286,00 kn te naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život u iznosu 1.028.101.128,00 kn.

Financijski rashodi su iskazani u iznosu 10.882.337.124,00 kn, a odnose se na kamate na zaduživanje u iznosu 8.760.323.105,00 kn i druge financijske rashode u iznosu 2.122.014.019,00 kn. Kamate na zaduživanje odnose se na kamate za izdane obveznice i trezorske zapise u iznosu 8.136.027.232,00 kn i kamate za primljene kredite i zajmove u iznosu 624.295.873,00 kn, dok se drugi financijski rashodi najvećim dijelom, u iznosu 1.736.537.382,00 kn, odnose na negativne tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule.

U okviru ostalih rashoda iskazanih u iznosu 8.212.472.303,00 kn, vrijednosno značajniji odnose se na kapitalne pomoći iskazane u okviru tekućeg projekta Operativni program Konkurentnost i kohezija, prioritetna os 7. Povezanost i mobilnost Ministarstva mora, prometa i infrastrukture u iznosu 1.135.235.940,00 kn (od čega 965.174.312,00 kn iz Kohezijskog fonda(CF)), kapitalne pomoći iskazane u okviru aktivnosti Zajednička poljoprivredna politika-mjere ruralnog razvoja Ministarstva poljoprivrede u iznosu 1.046.874.205,00 kn (od čega 871.121.422,00 kn iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD)), kapitalne pomoći iskazane u okviru kapitalnog projekta Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta u iznosu 584.683.856,00 kn (od čega 583.950.547,00 kn iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF)) te kapitalnih pomoći iskazanih u okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, aktivnosti Naknada u cijeni goriva za društvo HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 500.500.000,00 kn i Naknada u cijeni goriva za društvo Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 482.500.000,00 kn.

Rashodi za subvencije su iskazani u iznosu 7.193.389.486,00 kn. Vrijednosno najznačajnije subvencije su iskazane u okviru Ministarstva poljoprivrede, aktivnosti Zajednička poljoprivredna politika-Izravna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima u iznosu 2.920.545.887,00 kn (od čega 2.282.142.120,00 kn iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF)) i Zajednička poljoprivredna politika-Mjere ruralnog razvoja u iznosu 759.123.539,00 kn (od čega 694.741.675,00 kn iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD)).

Druge vrijednosno značajnije subvencije su iskazane u okviru HZZ-a, tekućeg projekta Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., prioriteti 1, 2 i 5 u iznosu 600.060.532,00 kn (od čega 512.987.156,00 kn iz Europskog socijalnog fonda (ESF)) te Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, aktivnosti Poticanje željezničkog putničkog prijevoza u iznosu 448.600.000,00 kn i Upravljanje, organizacija i regulacija željezničkog prometa u iznosu 445.000.000,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su iskazani u iznosu 4.000.468.047,00 kn, a u odnosu na 2018. veći su za 1.256.977.373,00 kn ili 45,8 %. Vrijednosno značajniji odnose se na postrojenja i opremu u iznosu 1.792.480.236,00 kn i građevinske objekte u iznosu 815.795.506,00 kn. U okviru postrojenja i opreme, vrijednosno značajniji rashodi odnose se na medicinsku i laboratorijsku opremu u iznosu 529.637.563,00 kn, uredsku opremu i namještaj u iznosu 451.722.110,00 kn te vojnu opremu u iznosu 420.180.288,00 kn.

b) Račun financiranja

U tablici u nastavku daju se podaci iz Računa financiranja za 2019.

Tablica broj 5

Račun financiranja za 2019.

				u kn
Redni broj	Opis	Planirano	Ostvareno/ Izvršeno	% ostvarenja/ izvršenja
	1	2	3	4
1.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	36.499.299.312,00	35.446.845.392,00	97,1
1.1.	- <i>Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova</i>	393.419.658,00	839.804.878,00	213,5
1.2.	- <i>Primici od izdanih vrijednosnih papira</i>	29.809.040.000,00	30.806.039.000,00	103,3
1.3.	- <i>Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici</i>	501.250.000,00	282.176.230,00	56,3
1.4.	- <i>Primici od zaduživanja</i>	5.795.589.654,00	3.518.825.284,00	60,7
2.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	32.882.122.680,00	30.263.357.250,00	92,0
2.1.	- <i>Izdaci za dane zajmove i depozite</i>	5.407.681.796,00	5.600.200.239,00	103,6
2.2.	- <i>Izdaci za dionice i udjele u glavnici</i>	355.007.888,00	576.355.714,00	162,4
2.3.	- <i>Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova</i>	4.526.484.853,00	4.528.504.912,00	100,0
2.4.	- <i>Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire</i>	22.592.948.143,00	19.558.296.385,00	86,6
3.	Promjena u stanju depozita	2.352.631.324,00	5.233.081.845,00	222,4
4.	Neto financiranje (1-2-3)	1.264.545.308,00	-49.593.703,00	-

Primici od financijske imovine i zaduživanja su iskazani u iznosu 35.446.845.392,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 30.263.357.250,00 kn te višak primitaka iznosi 5.183.488.142,00 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja, izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova te neto financiranje iskazani su u manjem iznosu od planiranog.

Ciljevi i svrha zaduživanja propisani su odredbama Zakona o proračunu. Odredbama članka 71. Zakona o proračunu, propisano je da je osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom osiguranje financijskih potreba državnog proračuna postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Zaduživanje se može provesti u zemlji i inozemstvu u opsegu 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 odredbama 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 te pokrivanja potreba Hrvatske narodne banke za međunarodnom pričuvom.

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 dospijeće u sljedećoj proračunskoj godini, a to zaduživanje ne ulazi u ograničenje propisano zakonima o izvršavanju državnog proračuna.

Odredbom članka 29. stavka 1. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu, propisano je da se zaduživanje može provesti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupnog iznosa 35.604.629.654,00 kn iskazanog u Računu financiranja proračuna. Primici od zaduživanja, iskazani su u Računu financiranja u iznosu 34.324.864.284,00 kn, što je za 1.279.765.370,00 kn manje od najviše propisanog iznosa. Primici od zaduživanja odnose se na primitke od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 30.806.039.000,00 kn te kredita i zajmova u iznosu 3.518.825.284,00 kn.

Primici od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 30.806.039.000,00 kn odnose se na primitke od obveznica. Obveznice su plasirane na domaćem i inozemnom tržištu novca i kapitala.

Na domaćem tržištu novca i kapitala plasirana su četiri izdanja obveznica. U veljači su plasirane obveznice u iznosu 500.000.000 EUR uz valutnu klauzulu s dospijećem u 2022., po cijeni 99,525 % nominalnog iznosa. Naknada iznosi 0,10 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 0,50 % godišnje. U veljači su plasirane i obveznice u iznosu 5.000.000.000,00 kn, po cijeni 99,678 % nominalnog iznosa. Konsolidirane su s izdanjem obveznica iz srpnja 2018. te čine integralno izdanje u iznosu 10.000.000.000,00 kn s dospijećem u 2029. Naknada iznosi 0,40 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 2,375 % godišnje. U studenom su plasirane obveznice u iznosu 3.500.000.000,00 kn s dospijećem u 2024., po cijeni 99,455 % nominalnog iznosa. Naknada iznosi 0,15 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 0,25 % godišnje. U studenom su plasirane i obveznice u iznosu 7.500.000.000,00 kn indeksirane na kretanje tečaja kune prema euru, s dospijećem u 2034., po cijeni 97,262 % nominalnog iznosa. Naknada iznosi 0,35 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 1,00 % godišnje. Kamata po svim izdanjima obveznica na domaćem tržištu novca i kapitala isplaćuje se polugodišnje, a glavnica u cijelosti po dospijeću.

Na inozemnom tržištu novca i kapitala, obveznice su plasirane u lipnju u iznosu 1.500.000.000 EUR, s dospijećem u 2029., po cijeni 98,148 % nominalnog iznosa. Naknada iznosi 0,06 % nominalnog iznosa, a kamatni kupon je nepromjenjiv i iznosi 1,125 % godišnje, uz prinos do dospijeća 1,324 %. Kamata se isplaćuje godišnje, a glavnica u cijelosti po dospijeću.

Primici od zaduživanja kreditima i zajmovima planirani su u iznosu 5.795.589.654,00 kn, a ostvareni su u iznosu 3.518.825.284,00 kn, što je za 2.276.764.370,00 kn ili 39,3 % manje od planiranih. Odnose se na kredite i zajmove od kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora i u javnom sektoru u iznosu 3.400.271.699,00 kn te zajmove od međunarodnih financijskih institucija u iznosu 118.553.585,00 kn.

S financijskim institucijama su u 2019. zaključena četiri nova ugovora o dugoročnim kreditima u ukupnom iznosu 3.345.560.720,00 kn. U siječnju 2019. je zaključen ugovor o kreditu u iznosu 500.000.000,00 kn, uz fiksnu kamatnu stopu 0,30 % godišnje. U studenom 2019. zaključena su tri ugovora o kreditima. Ugovor o kreditu u iznosu 80.000.000 EUR uz valutnu klauzulu, zaključen je uz fiksnu kamatnu stopu 0,2 % godišnje. Ugovor o kreditu u iznosu 1.850.000.000,00 kn zaključen je uz fiksnu kamatnu stopu 0,28 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,05 % glavnice kredita.

Ugovor o kreditu u iznosu 400.000.000,00 kn zaključen je uz fiksnu kamatnu stopu 0,45 % godišnje te jednokratnu naknadu 0,05 % glavnice kredita. Rokovi vraćanja navedenih kredita su ugovoreni od 2020. do 2024.

U okviru primitaka od kredita i zajmova, na temelju ugovora o kreditima koje su zaključili proračunski korisnici, iskazani su primici u iznosu 54.710.979,00 kn.

Primici od zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija, iskazani su u iznosu 118.553.585,00 kn, a odnose se na zaduživanje kod Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) u iznosu 72.995.100,00 kn i Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) u iznosu 45.558.485,00 kn. Ostvareni su povlačenjem sredstava zajmova na temelju više ugovora zaključenih prošlih godina. U 2019. nisu zaključeni novi ugovori o zajmovima s međunarodnim financijskim institucijama.

Primici od kratkoročnih kredita nisu iskazani, jer su svi kratkoročni krediti primljeni u iznosu 18.807.835.996,00 kn, u 2019. i vraćeni. Kratkoročno zaduživanje je obavljano radi pravodobne isplate mirovina i održavanja tekuće likvidnosti državnog proračuna. Krediti su ugovarani u kunama s financijskim institucijama iz zemlje. Kamatna stopa na kredite u kunama iznosila je od 0,04 % do 0,30 % godišnje, što je u okviru kamatnih stopa ugovoranih za kratkoročne kredite u 2018.

Drugi primici odnose se na primljene otplate (povrate) glavnica danih zajmova u iznosu 839.804.878,00 kn i primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 282.176.230,00 kn. Vrijednosno značajnije primljene otplate glavnica danih zajmova, odnose se na povrate zajmova danih trgovačkim društvima izvan javnog sektora u iznosu 239.636.188,00 kn, povrate zajmova danih izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna u iznosu 228.558.283,00 kn i povrate depozita od kreditnih i ostalih financijskih institucija u iznosu 214.072.772,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji primici od prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 281.922.830,00 kn, odnose se na uplate Centra za restrukturiranje i prodaju (dalje u tekstu: CERP) ostvarene prodajom dionica više društava.

Odredbom članka 29. stavka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu, propisano je da tekuće otplate glavnice državnog duga iskazane u Računu financiranja u iznosu 27.119.432.996,00 kn te pripadajuće kamate imaju u izvršavanju proračuna prednost pred svim drugim rashodima i izdacima. Tekuće otplate glavnice, koje se odnose na izdatke za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 19.558.296.385,00 kn i glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu 4.528.504.912,00 kn, iskazane su u Računu financiranja ukupno u iznosu 24.086.801.297,00 kn.

Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 19.558.296.385,00 kn, odnose se na obveznice plasirane u inozemstvu u iznosu 8.285.790.000,00 kn, obveznice plasirane u zemlji u iznosu 7.433.169.415,00 kn te neto izdatke od trezorskih zapisa izdanih u zemlji u iznosu 3.839.336.970,00 kn. Tijekom 2019., održano je 20 aukcija trezorskih zapisa. Trezorski zapisi su većinom izdavani u kunama. Ukupni primici od prodaje trezorskih zapisa iznose 26.746.220.950,00 kn, a izdaci za iskup trezorskih zapisa 30.585.557.920,00 kn, te neto izdaci iznose 3.839.336.970,00 kn. Kamatne stope na trezorske zapise su koncem 2019. bile niže u odnosu na kamatne stope koncem 2018. Koncem 2019., kamatne stope na trezorske zapise u kunama s rokom 91 dan bile su 0,03 %, s rokom 182 dana bile su 0,05 %, a s rokom 364 dana 0,06 % godišnje. Kamatne stope na trezorske zapise s valutnom klauzulom s rokom 364 dana bile su - 0,05 %, a s rokom 455 dana 0,00 % godišnje.

Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu 4.528.504.912,00 kn, odnose se na kredite i zajmove kreditnih i drugih financijskih institucija izvan javnog sektora u iznosu 3.307.306.013,00 kn, zajmove međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU te inozemnih vlada u iznosu 792.020.037,00 kn, kredite kreditnih i drugih financijskih institucija u javnom sektoru u iznosu 428.951.831,00 kn te zajmove tuzemnih trgovačkih društava izvan javnog sektora u iznosu 227.029,00 kn.

Izdaci za dane zajmove iskazani su u iznosu 5.600.200.239,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na plaćanja iz jamstvene pričuve u iznosu 2.475.615.984,00 kn (od čega se na plaćanja po protestiranim jamstvima za društva iz Uljanik grupe (društva Uljanik d.d., Uljanik Brodogradilište d.d. i 3. Maj Brodogradilište d.d.) odnosi 1.999.639.606,00 kn) te depozite u kreditnim i ostalim financijskim institucijama u iznosu 2.113.899.685,00 kn.

Vrijednosno značajniji izdaci za dionice i udjele u glavnici odnose se na izdatke ostvarene temeljem Sporazuma o financiranju u svojstvu programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. za provedbu financijskog instrumenta „ESIF Fond rizičnog kapitala“ u iznosu 259.945.350,00 kn te naplatu dugova preuzimanjem imovine trgovačkih društava u iznosu 242.994.928,00 kn.

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2019. iznosio 246.745.991.703,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 220.072.713.273,00 kn, a na kratkoročne 26.673.278.430,00 kn. Dugoročne obveze odnose se na obveznice u iznosu 188.788.717.384,00 kn te dugoročne kredite i zajmove u iznosu 31.283.995.889,00 kn. Kratkoročne obveze odnose se najvećim dijelom na obveze za trezorske zapise u iznosu 26.382.931.407,00 kn.

Dug državnog proračuna iskazan koncem 2019. veći je za 10.258.374.165,00 kn ili 4,3 % u odnosu na 2018. Povećanju duga državnog proračuna koncem 2019. u odnosu na 2018. najviše je pridonijelo zaduživanje radi plaćanja obveza po protestiranim državnim jamstvima, rast tečaja inozemnih valuta te uvrštavanje u evidencije duga državnog proračuna obveza po kreditima sveučilišta koje su prethodno bile evidentirane u okviru Ministarstva znanosti i obrazovanja te su u 2019. obuhvaćene u evidencijama duga državnog proračuna u iznosu 643.067.627,00 kn.

Zajedno s jamstvima koja se plaćaju na teret državnog proračuna (koncem 2019. protestirana jamstva iznose 1.007.935.265,00 kn), dug državnog proračuna iznosi 247.753.926.968,00 kn. Računajući s ukupnim jamstvima kao potencijalnim obvezama koje iznose 46.350.340.265,00 kn, sveukupni dug iznosi 293.096.331.968,00 kn.

c) Državna jamstva

Postupci i uvjeti davanja državnih jamstava u 2019., uređeni su Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu, Zakonom o državnim potporama (Narodne novine 47/14 i 69/17), Obavijesti Komisije Europske unije o primjeni članka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava (i Ispravak Obavijesti) te Smjernicama o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama. Prema odredbama članka 80. Zakona o proračunu, Odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora.

U nadležnosti Hrvatskog sabora je potvrđivanje ugovora o jamstvu kojima Republika Hrvatska jamči međunarodnim financijskim institucijama povrat sredstava zajmova koji se odobravaju subjektima za financiranje određenih projekata.

Prema odredbama članka 35. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu, Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija, a godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2019. iznosi 2.800.000.000,00 kn. Propisano je da se od navedenog iznosa 800.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna, iz čega proizlazi da se drugim tražiteljima jamstava mogu dati jamstva u iznosu 2.000.000.000,00 kn. Također je propisano da u iznos novih jamstava ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prošlih godina za koje je bilo dano jamstvo.

Prema popisu danih državnih jamstava u 2019., na temelju odluka Vlade RH dano je osam državnih jamstava u ukupnom iznosu 4.349.872.466,00 kn. Jamstva iz nadležnosti Hrvatskog sabora nisu davana.

Za refinanciranje postojećih obveza dano je jamstvo društvu Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 2.958.574.000,00 kn, na zahtjev izvanproračunskog korisnika, društva Hrvatske ceste d.o.o., dano je jamstvo u iznosu 200.000.000,00 kn. Dano je i jedno činidbeno jamstvo društvu 3. Maj Brodogradilište d.d. u iznosu 193.698.466,00 kn. Preostalih pet jamstava u iznosu 997.600.000,00 kn čine nova financijska jamstva, koja su dana u okviru propisanog iznosa. Nova financijska jamstva dana su društvu HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 350.000.000,00 kn, zdravstvenim ustanovama Klinički bolnički centar Rijeka u iznosu 330.000.000,00 kn i Opća bolnica Pula u iznosu 150.000.000,00 kn, te društvima 3. Maj Brodogradilište d.d. u iznosu 150.000.000,00 kn i Zračna luka Osijek d.o.o. u iznosu 17.600.000,00 kn.

U Izvještaju o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima za 2019., potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava iskazane su u iznosu 46.350.340.265,00 kn. U iznosu potencijalnih obveza po jamstvima obuhvaćen su i obveze za kredite Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) u iznosu 12.724.054.951,00 kn, za koje nisu davana pojedinačna jamstva, jer za te obveze jamči Republika Hrvatska na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine 138/06 i 25/13). U odnosu na stanje iskazano koncem 2018., potencijalne obveze na temelju danih aktivnih jamstava manje su za 4.461.288.863,00 kn ili 8,8 %. Krajnji rok dospjeća jamstava je 2040. Aktivna jamstva odnose se na jamstva domaćim i inozemnim bankama u iznosu 24.108.041.631,00 kn i jamstva međunarodnim financijskim institucijama u iznosu 22.242.298.634,00 kn.

Vrijednosno najveća aktivna jamstva u iznosu 29.360.543.233,00 kn, dana su na zahtjev subjekata iz sektora prometa, od čega se na društva Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o. i Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. odnosi 25.103.486.168,00 kn.

Od ukupnih aktivnih jamstava koja su koncem 2019. iskazana u iznosu 46.350.340.265,00 kn, protestirana jamstva iznose 1.007.935.265,00 kn ili 2,2 %, a u odnosu na 2018. manja su za 82.650.722,00 kn ili 7,6 %. Protestirana jamstva odnose se na jamstva dana na zahtjev društava HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 523.272.892,00 kn, HŽ Putnički prijevoz d.o.o. u iznosu 286.618.434,00 kn, Đuro Đaković Specijalna vozila d.d. u iznosu 76.181.726,00 kn, Đuro Đaković Grupa d.d. u iznosu 76.000.000,00 kn, Hrvatski zavod za transfuzijsku medicinu u iznosu 34.328.900,00 kn te Brodarski institut d.o.o. u iznosu 11.533.313,00 kn. Jamstva koja su protestirana, davana su od 2009. do 2018., a uskoro bi mogla teretiti sredstva državnog proračuna.

Izdaci iz jamstvene pričuve na ime protestiranih jamstava, iskazani su u iznosu 2.475.615.984,00 kn, što je za 225.615.984,00 kn ili 10,0 % više u odnosu na planiranih 2.250.000.000,00 kn. Povećanje se najvećim dijelom odnosi na izdatke po protestiranim jamstvima društva Uljanik plovidba d.d. plaćenim 31. prosinca 2019. u iznosu 258.012.469,00 kn.

Izdaci iz jamstvene pričuve iskazani u iznosu 2.475.615.984,00 kn, odnose se na plaćanje glavnica, kamata, naknada i drugih troškova po kreditima i garancijama dužnika koji nisu podmirivali obveze. Vrijednosno najveći izdaci iz jamstvene pričuve u iznosu 1.999.639.606,00 kn, odnose se na plaćanja po zaduženju društava iz Uljanik grupe (Uljanik d.d. u iznosu 1.971.572.945,00 kn, 3. Maj Brodogradilište d.d. u iznosu 22.606.145,00 kn i Uljanik Brodogradilište d.d. u iznosu 5.460.516,00 kn). Druga se plaćanja iz jamstvene pričuve odnose na izmirenje kreditnih obveza društava Uljanik plovidba d.d. u iznosu 263.562.061,00 kn, HŽ Infrastruktura d.o.o. u iznosu 201.712.171,00 kn, Brodarski institut d.o.o. u iznosu 5.975.432,00 kn, Imunološki zavod d.d. u iznosu 4.221.119,00 kn i Đuro Đaković Specijalna vozila d.d. u iznosu 505.595,00 kn.

U 2019. su naplaćena potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate stjecanjem imovine dužnika (dionice društava u stečaju) u iznosu 126.114.719,00 kn i uplatom novčanih sredstava u državni proračun u iznosu 49.993.432,00 kn. Na temelju predstečajnih i stečajnih postupaka, otpisana su potraživanja za isplaćena jamstva i pripadajuće kamate u iznosu 31.643.056,00 kn.

Koncem 2019. iskazana su potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate u iznosu 6.862.713.854,00 kn, a u odnosu na stanje koncem 2018., veća su za 2.434.982.084,00 kn ili 55,0 %. Povećanje se najvećim dijelom odnosi na potraživanja po isplaćenim protestiranim jamstvima danim društvima iz Uljanik grupe. Potraživanja za isplaćena jamstva i obračunane zatezne kamate, odnose se na potraživanja prijavljena u stečajnim postupcima u iznosu 4.808.412.229,00 kn, potraživanja prema trgovačkim društvima u iznosu 1.587.784.196,00 kn, potraživanja prijavljena u predstečajne postupke u iznosu 369.340.888,00 kn, potraživanja koja se namiruju u ovršnom postupku u iznosu 58.575.305,00 kn, potraživanja predložena Vladi RH za otpis u iznosu 35.064.379,00 kn te potraživanja od lokalnih jedinica u iznosu 3.536.857,00 kn.

d) Korištenje sredstava pomoći EU

U okviru pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u iznosu 14.800.981.000,00 kn, iskazane su pomoći od institucija i tijela EU u iznosu 14.034.966.965,00 kn, od čega tekuće pomoći u iznosu 7.321.586.535,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu 6.713.380.430,00 kn. Pomoći od institucija i tijela EU su iskazane u manjem iznosu od planiranog za 673.285.814,00 kn ili 4,6 %, a u odnosu na 2018. veće su za 4.085.148.089,00 kn ili 41,1 %.

Vrijednosno značajnije pomoći od institucija i tijela EU, odnose se na europske strukturne fondove u iznosu 8.882.002.573,00 kn, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) u iznosu 2.220.669.778,00 kn te Europski poljoprivredni jamstveni fond (EAGF) u iznosu 2.123.108.737,00 kn. Pomoći iz europskih strukturnih fondova, odnose se na Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu 5.046.112.100,00 kn, Europski socijalni fond (ESF) u iznosu 1.972.976.506,00 kn i Kohezijski fond (CF) u iznosu 1.862.913.967,00 kn.

Prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, prihodi od pomoći institucija i tijela EU priznaju se u iznosu izvršenih rashoda, u trenutku isplate sredstava korisnicima te su u 2019. priznati i iskazani prihodi na temelju utroška sredstava primljenih prošlih godina i tijekom 2019. Primljena sredstva pomoći od institucija i tijela EU evidentiraju se do trenutka isplate korisnicima kao obveze za primljeni predujam. Iznimno, refundacije iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF) priznaju se u trenutku naplate odnosno uplate sredstava Europske komisije (dalje u tekstu: EK).

Rashodi programa Doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije (tekuće pomoći međunarodnim organizacijama) za 2019. iskazani su u iznosu 3.795.091.680,00 kn. Prema podacima Ministarstva financija, sektora za poslove Nacionalnog fonda, iz proračuna EU u 2019. primljeno je 1.783.662.638 EUR (13.288.286.655,00 kn), a uplaćeno na ime doprinosa 510.288.634 EUR (3.783.275.084,00 kn), što je za 1.273.374.004 EUR (9.505.011.571,00 kn) manje od iznosa primljenih sredstava. Primljena sredstva odnose se na pomoći iz fondova EU i drugih programa, za financijska razdoblja 2007.-2013. i 2014.-2020.

Osim doprinosa proračunu EU, Republika Hrvatska je kao članica EU obvezna uplaćivati sredstva za povećanje kapitala međunarodnih financijskih institucija te su izdaci za udjele u kapitalu međunarodnih financijskih institucija izvršeni u 2019. u iznosu 11.005.245,00 kn.

Za financijsko razdoblje 2007.-2013., 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 odnose se 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 te program IPARD u iznosu 121.813.879 EUR.

U siječnju 2017. završeno je ugovaranje projekata iz programa IPA i strukturnih fondova za programsko razdoblje 2007.-2013. Financiranje projekata ugovoreno je u rasponu od 71,1 % do 100,0 % raspoloživih sredstava, osim za projekte u okviru operativnih programa Zaštita okoliša i Regionalna konkurentnost, koji su ugovoreni u većoj vrijednosti od raspoloživih sredstava, kako bi se osiguralo maksimalno korištenje dodijeljenih sredstava. Do konca 2019., utrošeno je 1.130.048.849,00 kn ili 88,6 % raspoloživih sredstava, te neutrošena sredstva koncem 2019. iznose 145.606.675 EUR.

Neurošena sredstva odnose se na operativne programe Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala u iznosu 85.354.466 EUR, pomoći u tranziciji, prijelazni instrument, prekograničnu suradnju i transnacionalni program u iznosu 39.104.052 EUR i program IPARD u iznosu 21.148.157 EUR.

Za financiranje projekata u okviru pomoći u tranziciji, prijelaznog instrumenta, prekogranične suradnje i transnacionalnog programa, utrošeno je 86,8 % raspoloživih sredstava, a neutrošena sredstva mogu se koristiti do konca 2020. Za financiranje projekata iz programa IPARD utrošeno je 82,6 % raspoloživih sredstava, a sredstva u iznosu 21.148.157 EUR se više ne mogu koristiti.

Za financiranje projekata u okviru operativnih programa Promet, Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Razvoj ljudskih potencijala, utrošeno je 90,1 % 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 provjerile su i odobrile prijavljene troškove projekata te isplatile sredstva korisnicima. Rok za dostavu završnog izvješća o provedbi i završnog zahtjeva za plaćanje EK bio je ožujak 2018. kada su i poslane završne izjave o izdacima. Od navedena četiri operativna programa financijskog razdoblja 2007.-2013., EK je službeno zatvorila Operativni program Upravljanje ljudskim potencijalima, za koji je iskorišteno 98,0 % dodijeljenih sredstava i primljeno završno plaćanje.

Prema podacima Ministarstva financija, sektora za poslove Nacionalnog fonda, privremeno su zatvoreni i primljena završna plaćanja za Operativni program Zaštita okoliša, za koji je iskorišteno 99,7 % dodijeljenih sredstava i Operativni program Regionalna konkurentnost, za koji je iskorišteno 100,0 % dodijeljenih sredstava. Za Operativni program Promet za koji je iskorišteno 63,5 % dodijeljenih sredstava, zatvaranje programa je u tijeku, nakon čega će biti poznati konačni podaci o iskorištenosti sredstava.

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, osim strukturnih fondova (ERDF, CF i ESF), obuhvaćaju 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 10.731.167.284 EUR, za financiranje četiri programa. Za Operativni program Konkurentnost i kohezija raspoloživo je 6.831.255.232 EUR, za Program ruralnog razvoja 2.026.222.500 EUR, za Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 1.621.046.414 EUR (povećano za 3.718.289 EUR u odnosu na prošlu godinu), a za Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 252.643.138 EUR.

Osim navedenih sredstava, za 2014.-2020. također su na raspolaganju i sredstva za izravna plaćanja u poljoprivredi u iznosu 1.692.525.000 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, te se izravna plaćanja, odnosno potpore poljoprivrednicima, financiraju iz Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda (EAGF).

Republika Hrvatska je izradila programe Operativni program Konkurentnost i kohezija, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, Program ruralnog razvoja i Operativni program za pomorstvo i ribarstvo, koje je EK odobrila do konca 2015. Do konca 2019., ugovoreni su projekti u okviru navedenih programa u vrijednosti 8.983.393.154 EUR što je 83,7 % ukupno raspoloživih sredstava za financijsko razdoblje 2014.-2020. u iznosu 10.731.167.284 EUR.

Od ukupnih sredstava u iznosu 10.731.167.284 EUR koja su raspoloživa za financijsko razdoblje 2014.-2020., za navedena četiri operativna programa na raspolaganju Republici Hrvatskoj, na razdoblje od 2014. do 2019. odnosi se 9.054.030.459 EUR.

U navedenom razdoblju, iz ESI fondova je na ime predujmova i povrata troškova za projekte u okviru navedenih programa, povučeno 3.221.900.449 EUR, što je 35,6 % sredstava raspoloživih za to razdoblje, odnosno 30,0 % ukupno raspoloživih sredstava za financijsko razdoblje 2014.-2020. Sredstva raspoloživa za pojedinu godinu mogu se koristiti tri naredne godine nakon godine na koju se odnose. Povučena sredstva odnose se na Operativni program Konkurentnost i kohezija u iznosu 1.758.515.782 EUR, Program ruralnog razvoja u iznosu 902.047.661 EUR, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali u iznosu 488.648.756 EUR te Operativni program za pomorstvo i ribarstvo u iznosu 72.688.250 EUR.

Prema podacima Ministarstva financija, sektora za poslove Nacionalnog fonda, do konca 2019. rashodi projekata prijavljeni su EK ukupno u iznosu 2.996.743.626,00 EUR. Do konca 2019. krajnjim korisnicima sredstava je plaćeno 3.310.199.642 EUR, što je 36,6 % sredstava raspoloživih za razdoblje do konca 2019., odnosno 30,8 % ukupno raspoloživih sredstava. Korisnicima je plaćeno više sredstava nego je doznačeno iz ESI fondova, jer u nekim slučajevima imaju pravo na predujam koji se do primitka sredstava iz fondova EU financira sredstvima državnog proračuna. U navedenim slučajevima, u Glavnoj knjizi državnog proračuna ne evidentira se prihod i smanjenje obveze za predujmove, jer obveze nisu ni nastale, nego se evidentira prihod od pomoći EU i potraživanja za pomoći od EU.

Revizijom za 2018. Državni ured za reviziju je skrenuo pozornost na činjenicu da način na koji je uređeno evidentiranje prihoda i rashoda u vezi sa sredstvima pomoći EU, utječe na objektivnost podataka iskazanih u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna i financijskim izvještajima. S obzirom na to da se i isplaćena sredstva predujma iskazuju kao rashod, u okviru iskazanih rashoda financiranih sredstvima pomoći EU, iskazani su dijelom i oni iznosi za koje usluge i radovi još nisu obavljani, odnosno za koje rashodi projekta nisu nastali. Budući da se dio sredstava isplaćuju korisnicima prije nego su primljena iz fondova EU, u tim slučajevima se iskazuje prihod od pomoći EU, iako nije naplaćen, isplata se financira sredstvima državnog proračuna, a rashod se evidentira i iskazuje da je financiran sredstvima pomoći. U financijskom izvještaju državnog proračuna, u Bilanci za 2019., potraživanja za pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, koja se odnose na potraživanja iz fondova EU (izvori financiranja 56 i 57), iskazana su u iznosu 2.627.237.308,00 kn (u 2018. u iznosu 2.473.551.800,00 kn), što upućuje na činjenicu da su rashodi i predujmovi ugovorenih projekata, u navedenom iznosu financirani sredstvima državnog proračuna.

e) Proračunska zaliha

Korištenje sredstava proračunske zalihe propisano je odredbama Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. Odredbama članka 56. Zakona o proračunu, propisano je da se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva, ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti. Sredstva proračunske zalihe koriste se za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i ostalih nepredvidivih nesreća te za druge nepredviđene rashode tijekom godine. Odredbama članka 14. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu, propisano je da je primatelj sredstava dužan Ministarstvu dostaviti izvješće o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku dodijeljenih sredstava proračunske zalihe.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu u proračunu su planirana sredstva proračunske zalihe u iznosu 191.290.300,00 kn. Prema Izvješću o korištenju sredstava proračunske zalihe za 2019., rashodi za proračunsku zalihu ostvareni su u iznosu 170.881.579,00 kn odnosno 89,3 % ukupno planiranih sredstava za 2019. U odnosu na 2018. kada su iz proračunske zalihe financirani rashodi u iznosu 14.164.620,00 kn, utrošeno je 156.716.959,00 kn više.

Isplaćena sredstva iz proračunske zalihe u 2019., odnose se na sredstva proračunske zalihe dodijeljena na temelju rješenja Vlade RH u iznosu 164.826.373,00 kn, na podmirenje naknada i troškova po sudskim presudama, odnosno sudskih ovrha u iznosu 3.261.952,00 kn te isplatu mjesečnih renti po sudskim presudama u iznosu 2.793.254,00 kn.

U okviru sredstava isplaćenih na temelju rješenja Vlade RH, u rujnu je društvu Croatia Airlines d.d. isplaćeno 100.000.000,00 kn kao prvi dio predujma potrebnog za osiguranje nužne stabilizacije poslovanja prije provedbe procesa povećanja kapitala društva koje će provesti Republike Hrvatske i drugih zainteresiranih investitora te Općinskom građanskom sudu u Zagrebu 46.908.026,00 kn radi izvršenja arbitražne odluke. U studenom je isplaćeno 17.571.398,00 kn Središnjem državnom uredu za šport, koji je navedena sredstva (protuvrijednost 2.600.000 CHF) uplatio Međunarodnoj košarkaškoj federaciji (FIBA), u svrhu sudjelovanja Hrvatskog košarkaškog saveza kao domaćina Kvalifikacijskog košarkaškog turnira za Olimpijske igre u Tokiju 2020.

U prosincu su sredstva proračunske zalihe isplaćena Ministarstvu unutarnjih poslova u iznosu 346.949,00 kn za upućivanje humanitarne pomoći Republici Albaniji.

Primatelji sredstava su dostavili izvješće o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku dodijeljenih sredstava proračunske zalihe te dokumentaciju kojom potvrđuju namjensko korištenje sredstava.

III. REVIZIJA ZA 2019.

Postupci revizije provedeni su od 8. siječnja do 12. lipnja 2020.

Ciljevi i područja revizije

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

Ciljevi revizije bili su:

- provjeriti cjelovitost i točnost iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2019.
- provjeriti procese planiranja i izvršavanja državnog proračuna
- provjeriti ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2019.
- provjeriti zaduživanje i izdavanje jamstava te odobravanje sredstava iz proračunske zalihe
- ispitati organizaciju i vođenje računovodstva državnog proračuna.

Područja revizije određena su na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti zbog prijevare ili pogreške. Radi procjene rizika, provjerene su unutarnje kontrole značajne za pripremu, sastavljanje i objavu izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Cilj je provjeriti je li Godišnji izvještaj za 2019. sastavljen u svim značajnijim odrednicama u skladu s propisanim okvirom izvještavanja.

Kriteriji za izražavanje mišljenja

Kriteriji za izražavanje mišljenja o Godišnjem izvještaju za 2019. su:

1. Državni proračun Republike Hrvatske za 2019. godinu i projekcije za 2020. i 2021. godinu
2. Zakon o proračunu
3. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama
4. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu
5. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna
6. Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 128/09, 142/14 i 23/19)
7. Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava (Narodne novine 48/11 i 126/17)
8. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine 52/13 i 94/14)
9. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu
10. Uputa Izvršavanje državnog proračuna (mrežna stranica Ministarstva financija)
11. Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 111/18).

Metode i postupci revizije

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

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva financija, Državne riznice. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u Godišnjem izvještaju za 2019. uspoređeni su s podacima iz prethodnog razdoblja i s podacima iz plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektroničkim medijima, tisku te na mrežnim stranicama. Za određena revizijska područja, korištene su i informacije pribavljene od drugih ustrojstvenih jedinica Ministarstva financija te podaci i informacije koje su pribavljene u okviru revizijskih postupaka provedenih kod korisnika državnog proračuna. U pribavljanju revizijskih dokaza korištene su sljedeće metode: pregled i testiranje dokumentacije metodom slučajnog odabira, analitički postupci te razgovori sa zaposlenicima koji su uključeni u poslovne procese i odgovorni za njihovo pravilno i zakonito izvršavanje. Revizijski postupci su bili usmjereni na pribavljanje dokaza o točnosti iskazanih podataka u Godišnjem izvještaju za 2019. te na dosljednu primjenu odredaba zakona i drugih propisa koji uređuju proračunska pravila. Izbor postupaka se temeljio na procjeni pojave rizika kod materijalno značajnih iskaza u Godišnjem izvještaju za 2019.

Nalaz za 2019.

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

Obavljenom revizijom za 2019. utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na pripremu i izvršavanje državnog proračuna, računovodstveni okvir i izvještavanje, račun financiranja te državna jamstva.

1. Priprema i izvršavanje državnog proračuna

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

- Normativni okvir

Sadržaj proračuna propisan je odredbama članaka 16. do 19. Zakona o proračunu. Propisano je da se proračun sastoji od općeg i posebnog dijela, a posebni dio od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika.

Ranijih godina državni proračun sadržavao je osim planova rashoda i izdataka proračunskih korisnika i planove rashoda i izdataka i određenih izvanproračunskih korisnika, čije se poslovanje najvećim dijelom financira doprinosima. Tako su do 2014. u sustavu državne riznice bili izvanproračunski korisnici HZZO, HZMO i HZZ. Koncem 2014. HZZO je izašao iz sustava državne riznice te je od 2015. do konca 2018. državni proračun obuhvaćao prihode i rashode proračunskih korisnika i dva izvanproračunska korisnika-HZMO i HZZ. Državni ured za reviziju je revizijom za 2016., predložio poduzeti aktivnosti u cilju usklađivanja primijenjene i propisane organizacijske klasifikacije državnog proračuna. Nakon obavljenih analiza, Ministarstvo financija je zaključilo da prednosti od obuhvaćenosti HZMO-a i HZZ-a državnim proračunom (veća je transparentnost poslovanja, bolje praćenje novčanih tijekova i upravljanje likvidnošću proračuna), značajno nadmašuju nedostatke radi neusklađenosti s propisima.

Koncem 2018. donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima, koji je stupio na snagu početkom 2019. Prema navedenom Zakonu, od siječnja 2019., ne plaća se doprinos za obvezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti, koji je ranije bio prihod HZZ-a. Također je početkom 2019., stupanjem na snagu Zakona o tržištu rada (Narodne novine 118/18), prestao važiti Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Narodne novine 16/17), koji je propisivao da su doprinosi izvor sredstava za financiranje poslovanja HZZ-a. Prema odredbama Zakona o tržištu rada, HZZ je javna ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske, a sredstva za njeno financiranje osiguravaju se u državnom proračunu i iz drugih izvora.

S obzirom na navedene izmjene propisa, HZZ od 2019. ispunjava uvjete za brisanje iz Popisa izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i upis u Popis proračunskih korisnika državnog proračuna, u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Prema Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine 55/19) iz svibnja 2019., HZZ se i dalje nalazi na popisu izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Od 2019. državni proračun obuhvaća financijski plan jednog izvanproračunskog korisnika–HZMO-a. U Godišnjem izvještaju za 2019., rashodi HZMO-a iskazani su ukupno u iznosu 42.713.417.932,00 kn i u ukupnim rashodima državnog proračuna sudjeluju s 30,5 %. U vrijeme obavljanja revizije (ožujak 2020.), u postupku donošenja je novi Zakon o proračunu. Nacrtom prijedloga navedenog Zakona predviđeno je da ministar financija svake godine uz podatke iz registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika objavljuje i popis izvanproračunskih korisnika koji su za pojedinu godinu izuzeti od obveze primjene odredbi navedenog Zakona.

Državni ured za reviziju nalaže u Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika uvrstiti Hrvatski zavod za zapošljavanje na popis proračunskih korisnika državnog proračuna.

Prema odredbama Zakona o proračunu, posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika, iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Odredbama članka 21. Zakona o proračunu propisano je da se prihodi i primici te rashodi i izdaci proračuna i financijskog plana iskazuju prema proračunskim klasifikacijama. U posebnom dijelu državnog proračuna za razdoblja do konca 2018. iskazivali su se podaci o izvorima financiranja ukupnih rashoda i izdataka prema proračunskim korisnicima, dok se pri donošenju državnog proračuna od 2019., navedeni podaci više ne iskazuju. Za svakog proračunskog korisnika se, unutar svake aktivnosti i projekta, iskazuju podaci o rashodima i izdacima po vrstama i izvorima financiranja navedenih rashoda i izdataka.

Državni ured za reviziju predlaže, u cilju jednostavnijeg pregleda i transparentnosti, u posebnom dijelu proračuna za svakog proračunskog korisnika iskazati ukupne rashode i izdatke prema izvorima financiranja.

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova ostvaruje konzularne prihode obavljanjem konzularnih poslova (izdavanje putovnica, putnih listova, viza, raznih izvoda i drugo) u diplomatsko-konzularnim predstavništvima u inozemstvu. Konzularni prihodi su u poslovnim knjigama Ministarstva vanjskih i europskih poslova u 2019. evidentirani u iznosu 64.055.378,00 kn. Navedenim приходima je dodijeljen izvor financiranja Ostali prihodi za posebne namjene (skupina 43).

Odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna, prihodi ostvareni od konzularnih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu određeni su kao namjenski prihodi.

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 RH.

Zakonom o vanjskim poslovima (Narodne novine 48/96, 72/13, 127/13, 39/18 i 98/19), kao ni drugim zakonima i propisima, nije propisana namjena konzularnih prihoda. Prema obrazloženju Ministarstva vanjskih i europskih poslova, ovi se prihodi koriste za pokriće troškova redovnog poslovanja diplomatsko-konzularne mreže, najvećim dijelom za najamnine i zakupnine.

Državni ured za reviziju predlaže da se, s obzirom na dodijeljeni izvor financiranja, namjena prihoda za posebne namjene ostvarene od konzularnih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, utvrdi u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, odnosno namjenu utvrditi posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada RH.

- Priprema državnog proračuna

Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna, kao i prethodnih godina, proračunskim korisnicima je objašnjeno na koji način trebaju planirati prijenose sredstava drugim proračunskim korisnicima iz nadležnosti istog proračuna. Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, prijenosi sredstava koje iznimno proračunski korisnici daju ili primaju od drugih proračunskih korisnika u nadležnosti istog proračuna na temelju propisa ili natječaja, a uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija (za proračunske korisnike državnog proračuna), evidentiraju se u okviru podskupina 369 i 639 - Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna. Proračunski korisnik koji daje sredstva evidentira ih u okviru podskupine rashoda 369, a proračunski korisnik koji prima sredstva u okviru podskupine prihoda 639. Navedene podskupine računa koriste se ukoliko se ne radi o prihodima ostvarenim na tržištu. Proračunski korisnik treba obrazložiti na temelju čega planira prenijeti sredstva drugom proračunskom korisniku, a Ministarstvo financija daje suglasnost za prijenos omogućavanjem unosa plana u sustav državne riznice. Za prijenos sredstava EU između proračunskih korisnika istog proračuna, suglasnost nije potrebna.

Za iznos prijenosa sredstava između proračunskih korisnika, prihodi i rashodi su u državnom proračunu iskazani u većem iznosu od stvarnog, jer se ista sredstva iskazuju u okviru dva proračunska korisnika. Ukoliko proračunski korisnici državnog proračuna pravilno planiraju i evidentiraju međusobne prijenose sredstava, ukupni rashodi u okviru podskupine 369, trebaju biti jednaki ukupnim prihodima u okviru podskupine 639.

Revizijom za 2019. utvrđeno je da su rashodi u okviru podskupine 369 planirani ukupno u iznosu 444.110.761,00 kn, a prihodi u okviru podskupine 639 u iznosu 178.947.071,00 kn, što je za 265.163.690,00 kn manje od planiranih rashoda. U Godišnjem izvještaju za 2019., prijenosi sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna iskazani su u okviru rashoda u iznosu 388.633.185,00 kn, a u okviru prihoda u iznosu 364.562.714,00 kn, što je za 24.070.471,00 kn manje od iskazanih rashoda. Nepravilno evidentiranje navedenih prijenosa utjecalo je na strukturu iskazanih prihoda i rashoda državnog proračuna.

Ministarstvo financija je poduzelo aktivnosti za uklanjanje utvrđenih nepravilnosti. Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2020.-2022. iz kolovoza 2019., određeno je da su nadležna ministarstva i ostali proračunski korisnici državnog proračuna koji će u financijskom planu iskazati rashode u okviru podskupine 369 obvezni u slučaju kada je poznat proračunski korisnik državnog proračuna, primatelj navedenih sredstava, pisano obavijestiti primatelja sredstava da u svom financijskom planu planira prihode u okviru skupine 639 te Ministarstvu financija dostaviti dokaze o dostavi navedenih obavijesti.

Nadalje, novom Uredbom o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 95/19), koja je stupila na snagu početkom listopada 2019., dopunjen je Upitnik o fiskalnoj odgovornosti s novim pitanjem vezanim uz usklađivanje evidencija proračunskog korisnika koji je doznačio sredstva proračunskom korisniku istog proračuna, a iskazao ih je unutar podskupine računa 369 Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna, s proračunskim korisnikom koji je sredstva primio i iskazao ih unutar podskupine računa 639 Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna.

I nakon donesenih Uputa, prijenosi sredstava između proračunskih korisnika nisu pravilno planirani. Državnim proračunom za 2020. iz studenoga 2019., rashodi u okviru podskupine 369 planirani su ukupno u iznosu 496.638.665,00 kn, a prihodi u okviru podskupine 639 u iznosu 241.905.627,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija, uzevši u obzir i odgovore proračunskih korisnika iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, provesti analizu kojom će utvrditi proračunske korisnike koji su najvećim dijelom doprinijeli nepravilnostima pri planiranju i evidentiranju prijenosa sredstava između proračunskih korisnika na podskupinama 369 i 639 te nakon provedene analize poduzeti daljnje radnje prema navedenim proračunskim korisnicima u cilju uklanjanja nepravilnosti.

Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna, koje se donose svake godine, između ostalog, određeni su i izvanproračunski korisnici državnog proračuna čiji se prijedlozi financijskih planova za određeno razdoblje izrađuju u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2019.-2021., izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna određeni su Hrvatske ceste, Hrvatske vode, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, CERP, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost i HZZO. Izvanproračunski korisnici državnog proračuna su od 2020., osim navedenih, postali i Hrvatske autoceste d.o.o., Autocesta Rijeka-Zagreb d.d., HŽ Infrastruktura d.o.o. i HŽ Putnički prijevoz d.o.o.

Odredbom članka 17. stavka 2. Zakona o proračunu propisano je da se financijski plan izvanproračunskih korisnika sastoji od općeg dijela kojeg čine račun prihoda i rashoda i račun financiranja i posebnog dijela u kojem su iskazani prihodi i primici te rashodi i izdaci raspoređeni u programe, a sastoje se od aktivnosti i projekata. Prema odredbama članka 35. navedenog Zakona, izvanproračunski korisnici državnog proračuna moraju pripremiti prijedlog financijskog plana na temelju uputa za izradu prijedloga državnog proračuna te ga dostaviti nadležnom ministarstvu koje ga zajedno sa svojim financijskim planom dostavlja Ministarstvu financija. Na prijedloge financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna suglasnost daje Hrvatski sabor, zajedno s donošenjem državnog proračuna.

Hrvatski sabor je u pojedinačnim odlukama o davanju suglasnosti na financijske planove svih izvanproračunskih korisnika za 2019. te projekcije planova za 2020. i 2021. te izmjene i dopune financijskih planova za 2019., naveo da se suglasnosti daju na ukupne prihode, rashode te viškove ili manjkove, odnosno na podatke iskazane u računu prihoda i rashoda financijskog plana. Iz navedenih suglasnosti nije jasno vidljivo da Hrvatski sabor daje suglasnost i na račun financiranja izvanproračunskog korisnika u kojem su navedeni planirani primici i izdaci, a koji je sastavni dio općeg dijela financijskog plana.

Prema podacima iz izmjena i dopuna financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2019., ukupni primici planirani su u iznosu 317.706.951,00 kn, a ukupni izdaci planirani su u iznosu 1.683.272.867,00 kn.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi odluke o suglasnostima na prijedloge financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna koje donosi Hrvatski sabor, trebale sadržavati i podatke o njihovim primicima i izdacima.

U okviru proračunske glave 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Državnim proračunom za 2019. planirana su sredstva za financiranje rashoda za bruto plaće, doprinose i ostale rashode za zaposlenike osnovnih i srednjih škola, a većina tih škola su proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sredstva za navedene namjene planirana su prema ekonomskoj klasifikaciji u okviru rashoda za zaposlene, u okviru kojih se planiraju rashodi za zaposlenike navedenog Ministarstva. S obzirom na to da se navedeni rashodi odnose najvećim dijelom na zaposlene proračunskih korisnika drugih proračuna, prema proračunskim propisima, navedene rashode trebalo je evidentirati na za to propisanim računima računskog plana - pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna (odnosno donacijama ili subvencijama ako se radi o školama koje nisu proračunski korisnici).

Nepravilno planiranje sredstava za financiranje rashoda za zaposlenike osnovnih i srednjih škola, utjecalo je na točnost i realnost podataka o rashodima iskazanima prema ekonomskoj klasifikaciji u Godišnjem izvještaju za 2019.

U okviru proračunske glave 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja, iskazani rashodi za zaposlene sadrže i rashode koji se odnose na zaposlenike osnovnih i srednjih škola ukupno u iznosu 7.815.405.652,00 kn, od čega se na program Osnovnoškolsko obrazovanje odnosi 5.053.683.695,00 kn, a na program Srednjoškolsko obrazovanje 2.761.721.957,00 kn. Zbog nepravilnog planiranja, rashodi za zaposlene proračunskih korisnika državnog proračuna iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2019. u većem iznosu, a rashodi za pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna, tekuće donacije i subvencije, u manjem iznosu za 7.815.405.652,00 kn.

Ministarstvo je Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2020.-2022. donesenim u kolovozu 2019., odredilo da se sredstva za financiranje rashoda zaposlenika osnovnih i srednjih škola moraju u državnom proračunu za razdoblje 2020.-2022. planirati u okviru proračunske glave 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja, međutim ne više u okviru skupine računa 31 Rashodi za zaposlene, nego na odgovarajućim računima Računskog plana za proračunsko računovodstvo.

Slijedom navedenog, Državnim proračunom za 2020. donesenim u studenom 2019., u okviru proračunske glave 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja planirani su rashodi za zaposlenike osnovnih i srednjih škola u okviru pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna, tekućih donacija te subvencija.

- Izvršavanje državnog proračuna

Zakonom o obnovi i razvoju Grada Vukovara (Narodne novine 44/01, 90/05, 80/08, 38/09 i 148/13) određene su poticajne mjere za ubrzanu obnovu i razvoj Grada Vukovara te posebne poticajne mjere za obavljanje gospodarskih aktivnosti pravnih i fizičkih osoba.

Odredbe članka 23. navedenog Zakona propisuju da će poslodavcima sa sjedištem, odnosno prebivalištem na području Grada Vukovara kada obavljaju poslovnu djelatnost, obveznicima plaćanja doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, Vlada RH na temelju podnesenog zahtjeva refundirati 50,0 % iznosa plaćenih doprinosa za određene kategorije osiguranika. Prema navedenim odredbama Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara, povrat dijela uplaćenih doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje je poticajna mjera za obavljanje gospodarskih aktivnosti.

Prema odredbama članka 151. Zakona o mirovinskom osiguranju (Narodne novine 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 62/18, 115/18 i 102/19), doprinosi za obvezno mirovinsko osiguranje su prihodi mirovinskog osiguranja.

Vrste rashoda mirovinskog osiguranja propisane su odredbama članka 152. navedenog Zakona i ne obuhvaćaju poticaje gospodarstvu. Prema odredbama članka 72. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 80/13, 137/13 i 98/19), doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje su prihodi obveznoga zdravstvenog osiguranja. Vrste izdataka obveznoga zdravstvenog osiguranja propisane su odredbama članka 73. navedenog Zakona i također ne obuhvaćaju poticaje gospodarstvu.

Državni ured za reviziju je revizijom za 2018. izrazio mišljenje da doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje nisu namijenjeni za poticanje gospodarstva nego za financiranje propisanih prava osiguranika mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te potpore gospodarstvu propisane Zakonom o obnovi i razvoju Grada Vukovara treba financirati iz izvora financiranja Opći prihodi i primici, a ne iz izvora financiranja Doprinosi. Naložio je zakonima o izvršavanju državnog proračuna na pravilan i transparentan način uređivati evidentiranje dodijeljenih potpora gospodarstvu koje propisuje Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara te ih planirati državnim proračunom u okviru rashoda za određene aktivnosti.

Revizijom Godišnjeg izvještaja za 2019. utvrđeno je da su i nadalje doprinosi za mirovinsko i obvezno zdravstveno osiguranje koji su uplaćeni za osiguranike prema članku 23. Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara vraćani poslodavcima sa sjedištem odnosno s prebivalištem na području Grada Vukovara, Iloka te Lovasa i Tovarnika, na teret tih doprinosa, u skladu s odredbama članka 21. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu.

Rashodi za navedenu poticajnu mjeru u vezi s povratom dijela doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, nisu planirani državnim proračunom niti su iskazani u okviru Godišnjeg izvještaja za 2019. Poslodavcima su u 2019. vraćena, odnosno refundirana sredstva doprinosa za mirovinsko osiguranje u iznosu 19.113.645,00 kn što je evidentirano kao umanjeње prihoda od doprinosa. Zbog navedenog, prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje i rashodi za potpore, iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2019. u manjem iznosu za 19.113.645,00 kn. Sredstva koja se odnose na refundaciju dijela doprinosa za zdravstveno osiguranje, isplaćena su poslodavcima u 2019. u iznosu 15.986.928,00 kn, a evidentirana su u poslovnim knjigama izvanproračunskog korisnika HZZO-a, također kao umanjeње prihoda od doprinosa. Zbog navedenog, prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje u poslovnim knjigama izvanproračunskog korisnika HZZO-a i rashodi za potpore iskazani u Godišnjem izvještaju za 2019., iskazani su u manjem iznosu za 15.986.928,00 kn.

Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2020.-2022. iz kolovoza 2019., Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije utvrđena su sredstva drugog limita za Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara za potrebe financiranja 50,0 % iznosa plaćenih doprinosa poslodavcima sa sjedištem, odnosno prebivalištem na području grada Vukovara koji su obveznici plaćanja doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Državnim proračunom za 2020. godinu, navedena sredstva planirana su na pozicijama Fonda za obnovu i razvoj Grada Vukovara, aktivnosti Razvojni projekti Vukovara, na stavci subvencije poljoprivrednicima i obrtnicima, u iznosu 38.500.000,00 kn. Odredbama članka 25. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. (Narodne novine 117/19 i 32/20), propisana je isplata navedenih doprinosa na teret financijskog plana Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara.

Prihodi ostvareni od konzularnih usluga su u financijskim izvještajima Ministarstva vanjskih i europskih poslova za 2019. iskazani u iznosu 64.055.378,00 kn, dok su u Godišnjem izvještaju za 2019. iskazani u iznosu 43.483.205,00 kn, što je za 20.572.173,00 kn manje od stvarno ostvarenih.

Prihodi od konzularnih usluga su prema Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019., namjenski prihod izuzet od uplate u državni proračun. Odredbom članka 41. navedenog Zakona, propisano je da se ostvarenje i trošenje namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika iskazuje mjesečno u sustavu državne riznice na način i u rokovima koje će uputom utvrditi Ministarstvo.

Ministarstvo financija je donijelo više uputa o načinu praćenja ostvarivanja i trošenja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka za pojedine skupine proračunskih korisnika. U uputama je navedeno da se ostvarivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka te izvršenje rashoda financiranih iz ovih izvora, a izuzetih od uplate u državni proračun, prati izvještajno putem mjesečnih evidencijskih izvještaja (naloga) koje dostavljaju korisnici nadležnim razdjelima, a koje nadležni razdjeli unose u sustav državne riznice. Evidencijski nalozi se sastavljaju primjenjujući gotovinsko načelo, što znači da se prihodi i rashodi iskazuju u izvještajnom razdoblju u kojem su naplaćeni odnosno plaćeni.

Za diplomatsko-konzularna predstavništva upute nisu donesene. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova je dostavljalo evidencijske izvještaje u kojima su prihodi od konzularnih usluga iskazivani u iznosu plaćenih rashoda i izdataka. Zbog navedenog, podaci o ostvarenim prihodima u Godišnjem izvještaju za 2019. nisu realno iskazani jer prihodi od konzularnih usluga nisu iskazani u iznosu stvarno ostvarenih, nego u iznosu plaćenih rashoda i izdataka iz tih sredstava.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu financija donijeti upute za diplomatsko-konzularna predstavništva u vezi s mjesečnim iskazivanjem ostvarenja i trošenja namjenskih prihoda od konzularnih usluga, kojima bi se odredilo da se prihodi ostvareni od konzularnih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništvima u sustavu državne riznice iskazuju u iznosu stvarno ostvarenih prihoda.

Proračunski korisnici koji su obuhvaćeni sustavom državne riznice, plaćanja svojih obveza provode putem jedinstvenog računa državne riznice. Međutim, značajni broj proračunskih korisnika, njih više od 500, i dalje imaju otvorene račune u poslovnim bankama preko kojih obavljaju novčano poslovanje. Radi se o proračunskim korisnicima koji su izuzeti od uplate vlastitih i namjenskih prihoda u državni proračun (primjerice, korisnici u visokom obrazovanju, kulturi i zdravstvu, diplomatsko-konzularna predstavništva) te korisnicima kojima nije dodijeljen status područne riznice jer je to ocijenjeno neisplativim zbog malog broja transakcija i za koje po mišljenju Ministarstva, nisu opravdani troškovi opreme i licenci koji bi nastali ustrojavanjem područne riznice. Budući da navedeni proračunski korisnici nemaju status područne riznice i ne posluju putem jedinstvenog računa državne riznice, nadležno ministarstvo ili drugo nadležno tijelo na razini razdjela organizacijske klasifikacije, izvršava njihov financijski plan doznakom sredstava na njihov račun u poslovnoj banci, s kojeg proračunski korisnici podmiruju obveze. Prema uputi Izvršavanje državnog proračuna koju je donijelo Ministarstvo financija, nadležna ministarstva ili druga nadležna tijela dužni su korisnicima koji nemaju status područne riznice, sredstva prenositi na temelju dospjelih obveza i obveza koje dospijevaju u razdoblju za koje se doznačavaju sredstva te uspostaviti proceduru izvršavanja prijenosa sredstava proračunskim korisnicima kojom je, između ostalog, potrebno utvrditi način i rokove izvještavanja o utrošenim sredstvima te način povrata neutrošenih sredstava. Navedene procedure sa svim potrebnim elementima, u većini slučajeva nisu uspostavljene.

Prijenosi sredstava na račune proračunskih korisnika evidentiraju se na različite načine, ovisno o tome koji se financijski plan tereti pri prijenosu sredstava. Prijenosi nadležnih razdjela koji terete financijski plan davatelja sredstava evidentiraju se kao rashod, u pravilu na podskupini računa 369 Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna. Ako nadležno ministarstvo ili drugo nadležno tijelo prenosi sredstva proračunskom korisniku iz svoje nadležnosti tereteći financijski plan proračunskog korisnika, tereti vrste rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji. Nadležno ministarstvo, u skladu s dinamikom koja je utvrđena procedurom, u sustav državne riznice unosi zahtjev za plaćanje specificiran prema vrstama rashoda, koji se mora temeljiti na stvarnim potrebama korisnika te sredstva doznačava na žiro račun proračunskog korisnika.

Prema podacima Ministarstva financija, s računa državne riznice, na temelju zahtjeva za plaćanje koje su dostavila nadležna tijela, izravno na račune proračunskih korisnika otvorene u poslovnim bankama, u 2019. prenesena su sredstava u iznosu 2.036.370.903,00 kn. Navedeni iznos ne obuhvaća prijenosi koji su teretili financijske planove davatelja sredstava te prijenosi izvršeni putem sustava kolekcije (sustav koji omogućava da se putem poslovnica Financijske agencije (FINA) obavlja zaprimanje naloga za plaćanje istovrsnih rashoda od većeg broja proračunskih korisnika (primjerice, za plaće osnovnih i srednjih škola)).

Vrijednosno najznačajnija sredstva prenesena su proračunskim korisnicima iz razdjela Ministarstva znanosti i obrazovanja u iznosu 956.014.604,00 kn, Ministarstva kulture u iznosu 492.672.861,00 kn te na račune diplomatsko-konzularnih predstavništva u iznosu 308.794.956,00 kn. Prijenosi sredstava na račune proračunskih korisnika u pojedinim slučajevima provedeni su prije nego što je proračunskom korisniku nastao rashod, odnosno nastala obveza. U izvještaju o izvršenju državnog proračuna iskazuje se rashod u trenutku prijenosa sredstava s računa državnog proračuna na račune proračunskih korisnika.

Stoga, izvršenje financijskih planova pojedinih proračunskih korisnika nije istovjetno stvarnom stanju jer je u pojedinim slučajevima izvršenje financijskih planova proračunskih korisnika uvećano za neutrošena sredstva na računima korisnika u poslovnim bankama.

Osim toga, financijskim revizijama proračunskih korisnika utvrđeno je da su doznačavana sredstva iz državnog proračuna na račune proračunskih korisnika bez prethodno dostavljenih zahtjeva za isplatu nadležnim razdjelima od strane proračunskih korisnika, odnosno dostavljana su na temelju planskih iznosa. U pojedinim slučajevima su sredstva koja su doznačavana na račune korisnika u poslovnim bankama značajno odstupala od sredstava navedenih u zahtjevima za isplatu dostavljenim nadležnim razdjelima.

Revizijama pojedinih proračunskih korisnika utvrđeno je da su pojedini proračunski korisnici koncem godine na svojim računima imali sredstava, a u Bilanci nisu imali iskazane obveze. Navedena sredstva korisnici nisu vratili na račun državnog proračuna, već su ih nastavili koristiti u idućoj proračunskoj godini. Odredbama godišnjih zakona o izvršenju državnog proračuna propisana je obveza povrata sredstava na račun državnog proračuna za doznačena sredstva iz proračuna za koja koncem godine u Bilanci nisu iskazane obveze. Povrati sredstava tijekom godine provode se kao umanjenje stavke s koje su sredstva isplaćena, dok se povrati u sljedećoj godini evidentiraju kao prihodi.

Ministarstvo financija prikuplja podatke o povratima sredstava na račun državnog proračuna temeljem odredbi Pravilnika o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava.

Odredbama navedenog Pravilnika propisano je da su ministarstva i druga tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije dužna do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu dostaviti Ministarstvu financija objedinjeni godišnji izvještaj o povratima sredstava u državni proračun, na temelju izvještaja dostavljenih od korisnika iz njihove nadležnosti. Navedeni izvještaj obuhvaća povrate po više osnova, primjerice, o sredstvima isplaćenim iz državnog proračuna koja se nisu utrošila u roku u kojem su trebala biti utrošena, sredstvima isplaćenim iz državnog proračuna za koje je isplata izvršena nezakonito i/ili neopravdano i drugo. S obzirom na to da se na istu brojčanu oznaku vrste prihoda (7196) mogu uplatiti i druga sredstva koja se odnose na povrate za isplaćena sredstva u prethodnim godinama, Ministarstvo financija na temelju ovako sastavljenih izvještaja nije u mogućnosti utvrditi koliki dio od ukupno iskazanog iznosa povrata se odnosi na povrat neutrošenih sredstava proračunskih korisnika.

Državni ured za reviziju je mišljenja da nadležni razdjeli trebaju ojačati kontrole prijena sredstava proračunskim korisnicima na račune u poslovnim bankama s ciljem prijena sredstava proračunskim korisnicima na temelju stvarnih potreba korisnika, a ne planiranih iznosa.

Državni ured za reviziju predlaže uspostaviti sustav izvještavanja koji će omogućiti praćenje povrata temeljem odredbi godišnjih zakona o izvršenju državnog proračuna u kojim je propisana obveza povrata sredstava na račun državnog proračuna za doznačena sredstva iz proračuna za koja koncem godine u Bilanci nisu iskazane obveze.

Prema podacima iz konsolidiranih financijskih izvještaja državnog proračuna, novčana sredstva na računima proračunskih korisnika u tuzemnim poslovnim bankama koncem 2017. iznosila su 3.663.576.781,00 kn, koncem 2018. iznosila su 4.132.242.229,00 kn, a na koncu 2019. iskazana su u iznosu 4.454.815.986,00 kn. Na navedene račune proračunskih korisnika uplaćuju se sredstva iz više izvora, primjerice vlastita i namjenska sredstva korisnika, sredstva iz financijskih instrumenata EU, ali i sredstva doznačena iz državnog proračuna. Ministarstvo financija ne prikuplja podatke o stanjima novčanih sredstava na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama te ne raspolaže s podacima o izvorima sredstava na navedenim računima.

S obzirom na značajna novčana sredstva na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama te s ciljem povećanja transparentnosti i ekonomičnosti raspolaganja proračunskim sredstvima, doznačenim na račune proračunskih korisnika u poslovnim bankama, Državni ured za reviziju je mišljenja da bi proračunski korisnici godišnje trebali dostavljati podatke Ministarstvu financija o novčanim sredstvima na računima u poslovnim bankama te izvještavati o izvorima navedenih sredstava.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija uspostaviti sustav izvještavanja o novčanim sredstvima na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama.

- 1.2. *Ministarstvo financija prihvaća naloge i preporuke. Navodi da će u Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika Hrvatski zavod za zapošljavanje uvrstiti na popis proračunskih korisnika državnog proračuna.*

Međutim, u skladu s odredbom članka 2. stavka 4. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, iznimno od odredbi pravilnika kojim se utvrđuju proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno pravilima metodologije ESA 2010, za potrebe računovodstvenih i drugih proračunskih evidencija i izvještaja Hrvatski zavod za zapošljavanje smatrat će se i dalje izvanproračunskim korisnikom.

Također, Ministarstvo ističe da će pri izradi Državnog proračuna za razdoblje 2021.-2023. i nadalje, u posebnom dijelu proračuna za svakog proračunskog korisnika, iskazivati ukupne rashode i izdatke prema izvorima financiranja.

Nadalje, Ministarstvo financija navodi da će razmotriti izvor financiranja dodijeljen prihodima ostvarenim od konzularnih usluga u diplomatsko-konzularnim predstavništvima te postupiti sukladno odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama.

Također, provest će se analiza obrazloženja koja su dali proračunski korisnici uz prijedloge financijskih planova za razdoblje 2020.-2022., odgovora iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, izvršenja proračuna i financijskih izvještaja te nakon toga poduzeti radnje prema proračunskim korisnicima koji su najvećim dijelom doprinijeli nepravilnostima pri planiranju i evidentiranju prijenosa sredstava između proračunskih korisnika na podskupinama 369 i 639 u cilju otklanjanja nepravilnosti.

Osim toga, Ministarstvo financija izradit će upute za diplomatsko konzularna predstavništva u vezi mjesečnog iskazivanja ostvarenja i trošenja namjenskih prihoda od konzularnih usluga.

Ministarstvo financija navodi da je u 2018. donijelo Uputu o izvršavanju državnog proračuna, a točkom 10. navedene Upute - Ostali načini izvršavanja državnog proračuna, utvrđena je obveza uspostave procedure izvršavanja prijenosa sredstava proračunskim korisnicima koji nemaju status područne riznice. Nadalje, člankom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna za 2020. godinu propisano je da proračunski korisnici na razini razdjela organizacijske klasifikacije doznachavaju sredstva proračunskim i izvanproračunskim korisnicima, jedinicama lokalne, područne (regionalne) samouprave te krajnjim korisnicima isključivo na temelju dospjelih obveza i obveza koje dospijevaju u roku od 30 dana od dana doznake sredstava.

Također, Ministarstvo financija navodi da će uspostaviti sustav praćenja povrata temeljem odredbi godišnjih zakona o izvršenju državnog proračuna u kojim je propisana obveza povrata sredstava na račun državnog proračuna za doznachena sredstva iz proračuna za koja koncem godine u Bilanci nisu iskazane obveze te sustav izvještavanja o novčanim sredstvima na računima proračunskih korisnika u poslovnim bankama.

2. Računovodstveni okvir i izvještavanje

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

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

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu definiraju se knjigovodstvene isprave, poslovne knjige, organizacija knjigovodstva, sadržaj računa Računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo.

Financijskim revizijama korisnika koji vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu, uočeno je da u pojedinim slučajevima korisnici različito evidentiraju jednake poslovne događaje zbog nedovoljno jasnih ili nedostatnih odredbi propisa o proračunskom računovodstvu.

Odredbama članka 80. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, između ostalog, propisano je da su promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, događaji koji utječu na imovinu i obveze, a nisu rezultat aktivnosti odnosno transakcija. Evidentiraju se na odgovarajućim računima imovine i obveza, a u korist ili na teret odgovarajućeg računa u podskupini 915. Iznimno od navedenog, kao promjene u obujmu imovine i obveza iskazuje se reklasifikacija i zamjena jedne vrste imovine/obveza drugom.

Nadalje, promjene u vrijednosti najčešće su rezultat inflacije ili promjena u tržišnoj vrijednosti imovine odnosno obveza, a promjene u obujmu najčešće su rezultat početka priznavanja odnosno prestanka priznavanja imovine i drugih promjena u količini i kvaliteti već priznate imovine.

Uočeno je da pojedini obveznici primjene proračunskog računovodstva određene poslovne događaje, posebno one koji se odnose na financijsku imovinu, nisu evidentirali u svojim poslovnim knjigama jer ih nisu prepoznali kao promjene u vrijednosti i obujmu imovine koje nisu rezultat aktivnosti odnosno transakcija (primjerice, promjene u vrijednosti portfelja dionica i poslovnih udjela nastale promjenom iznosa temeljnog kapitala trgovačkih društava koja čine portfelj, promjene nominalne vrijednosti dionica/poslovnih udjela, brisanja društava koja su u portfelju iz sudskog registra i slično).

Također, propisima o proračunskom računovodstvu nije jasno propisan način evidentiranja otpisa potraživanja i obveza, radi čega pojedini proračunski korisnici provode otpis potraživanja i obveza na način propisan odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15, 134/15, 120/16 i 116/18), odnosno pri otpisu potraživanja iskazuju rashode, a pri otpisu obveza iskazuju prihode, a drugi za otpis potraživanja i obveza smanjuju, odnosno povećavaju vlastite izvore.

Nadalje, načela iskazivanja imovine propisana su odredbama članka 104. Zakona o proračunu, odnosno članaka 17., 18. i 19. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Prema navedenim propisima, procjena imovine obavlja se po modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja uz primjenu metode povijesnog troška. Imovina se početno iskazuje po trošku nabave (nabavnoj vrijednosti), odnosno po procijenjenoj vrijednosti.

Proračunskim propisima određeno je što čini trošak nabave nefinancijske imovine, ali nije jasno određeno iskazivanje vrijednosti financijske imovine u dijelu koji se odnosi na dionice i udjele u vlasništvu te vrijednosne papire.

S obzirom na to da je navedena financijska imovina denominirana u određenom nominalnom iznosu, nije jasno propisano po kojoj se vrijednosti evidentira u poslovnim knjigama prilikom stjecanja (nabave) te iskazuje u financijskim izvještajima koncem godine, odnosno na dan sastavljanja Bilance.

Proračunskim propisima nije određeno ni načelo iskazivanja financijske imovine čija je vrijednost denominirana u stranoj valuti ili je uz nju vezana (novčana sredstva, vrijednosni papiri te dionice i udjeli u vlasništvu) te potraživanja i obveze ugovorene u stranoj valuti ili uz nju vezane, a koje se u poslovnim knjigama evidentiraju i u financijskim izvještajima iskazuju u kunama.

Odredbama članka 45. stavka 3. Zakona o deviznom poslovanju (Narodne novine 96/03, 140/05, 132/06, 150/08, 92/09, 133/09, 153/09, 145/10 i 76/13), propisano je da se za iskazivanje potraživanja i obveza prema inozemstvu te za potrebe statistike, za strana sredstva plaćanja koristi srednji tečaj Hrvatske narodne banke.

S obzirom na to da nije izričito propisano da se novčana sredstva u stranoj valuti te potraživanja i obveze ugovorene u stranoj valuti, evidentirane u poslovnim knjigama u kunama, koncem godine obvezno usklađuju prema važećem srednjem tečaju Hrvatske narodne banke, pojedini proračunski korisnici navedeno usklađivanje ne obavljaju, a oni koji usklađivanje obavljaju, različito postupaju. Pojedini proračunski korisnici koji obavljaju usklađivanje, tečajne razlike evidentiraju preko prihoda ili rashoda, a pojedini preko izvora vlasništva.

Razlike evidentirane u okviru izvora vlasništva pojedini proračunski korisnici ispisuju iz poslovnih knjiga početkom sljedeće proračunske godine, a pojedini ne ispisuju.

Navedeno usklađivanje je vrednovanje imovine i obveza s ciljem realnog iskazivanja vrijednosti na dan Bilance i nije rezultat aktivnosti odnosno transakcija. Odredbama članka 50. stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisano je da realizirana tečajna razlika nastaje kada dođe do promjene u valutnom tečaju između datuma transakcije i datuma podmirenja stavki proizašlih iz transakcije, a evidentira se kao prihod ili rashod. Proračunskim propisima nije definiran pojam nerealiziranih tečajnih razlika.

Nadalje, financijskim revizijama korisnika koji vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje prema propisima o proračunskom računovodstvu, uočeno je da se pri provođenju godišnjeg popisa imovine i obveza, u pojedinim slučajevima, ne popisuju imovina i obveze evidentirane u okviru izvanbilančnih zapisa.

Odredba članka 85. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisuje izvanbilančne zapise kao stavke koje su vezane, ali nisu obuhvaćene bilančnim kategorijama, i to tuđu imovinu dobivenu na korištenje, dana jamstva, dana kreditna pisma, instrumente osiguranja plaćanja, potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku i ostale izvanbilančne zapise. Navedenim Pravilnikom nije propisano da se u okviru popisa imovine i obveza obavlja i popis imovine i obveza evidentiranih u okviru izvanbilančnih zapisa.

Navedeno je djelomično propisano Uputom Ministarstva financija o popisu imovine i obveza iz prosinca 2015., u kojoj je navedeno da se u posebne popisne liste popiše tuđa imovina i sitan inventar.

Odredbama članka 14. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu propisano je da su obvezne Bilješke uz Bilancu popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke i slično) i popis sudskih sporova u tijeku te da se navedeni popisi iskazuju u tablicama. S obzirom na to, navedeni podaci bi, radi njihovog točnog i istinitog iskazivanja u financijskim izvještajima, prethodno trebali biti potvrđeni popisom.

Državni ured za reviziju predlaže, radi pravilne i dosljedne primjene propisa i jednakog postupanja obveznika primjene proračunskog računovodstva, dopuniti odredbe Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu u dijelu koji se odnosi na evidentiranje promjena u vrijednosti i obujmu imovine i obveza. Nadalje, predlaže propisati način evidentiranja otpisa potraživanja i obveza te način iskazivanja financijske imovine koja se odnosi na dionice i udjele u glavnici te vrijednosne papire. Također, predlaže propisati obvezu i način usklađivanja imovine i obveza denominiranih u stranoj valuti ili na koje se primjenjuje valutna klauzula, na dan sastavljanja Bilance.

Državni ured za reviziju predlaže proračunskim propisima jasno propisati popis imovine i obveza evidentiranih u okviru izvanbilančnih zapisa.

Prema odredbama članka 108. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži devet elemenata. Sadržaj godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, detaljnije uređuje Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Odredbe navedenog Pravilnika u vezi sa sadržajem godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, nisu usklađene s odredbama Zakona o proračunu, s obzirom da prema navedenom Pravilniku godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži osam elemenata.

Zakonom o proračunu predviđen je izvještaj o provedbi Strategije upravljanja javnim dugom kao zaseban izvještaj, a navedenim Pravilnikom je propisano da se o provedbi strategije upravljanja javnim dugom izvještava kroz izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala. Kroz navedeni izvještaj može se izvještavati o dugu državnog proračuna, a ne o javnom dugu, koji prema propisima obuhvaća dug općeg proračuna, a koji obuhvaća mnogo više subjekata nego u državni proračun. O provedbi Strategije upravljanja javnim dugom treba sastavljati zaseban izvještaj kao što to propisuje Zakon o proračunu.

Državni ured za reviziju nalaže uskladiti odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna koje se odnose na izvještavanje o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, s odredbama Zakona o proračunu.

- Računovodstvo državnog proračuna i financijski izvještaji

Na temelju podataka iz Glavne knjige državnog proračuna, sastavljaju se izvještaji o izvršenju državnog proračuna i financijski izvještaji državnog proračuna te evidentiranje podataka u Glavnoj knjizi državnog proračuna utječe na iskazivanje podataka u navedenim izvještajima.

Ministarstvo financija se, osim za redovito financiranje planiranih proračunskih rashoda, zadužuje i kod međunarodnih financijskih institucija za financiranje određenih projekata koje provode proračunski korisnici, uglavnom ministarstva.

Način evidentiranja primitaka od zaduživanja i obveza po zaduživanju propisuje članak 78. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Prema odredbama navedenog članka, primljeni dugoročni krediti i kratkoročni koji se vraćaju u sljedećoj godini, evidentiraju se u okviru primitaka od zaduživanja u skupini 84 i u okviru novčanih sredstava u skupini 11, a istodobno se evidentiraju obveze za zajmove u skupini 26 i ispravak izvora vlasništva u skupini 91.

Nepravilnost utvrđena prošlom revizijom u vezi s evidentiranjem poslovnih događaja koji se odnose na povlačenje sredstava zajmova međunarodnih financijskih institucija, ponovljena je i u 2019. Pojedini korisnici su povlačenje sredstava zajma evidentirali u poslovnim knjigama i iskazali u financijskim izvještajima u okviru primitaka od zaduživanja, a neki u okviru prihoda iz proračuna.

Neki korisnici su obveze po zaduživanju kod međunarodnih financijskih institucija evidentirali u poslovnim knjigama i iskazali u financijskim izvještajima, a neki nisu.

Zbog opisanog postupanja, neki primici u vezi sa zajmovima međunarodnih financijskih institucija nisu iskazani u financijskim izvještajima proračunskih korisnika niti u financijskom izvještaju državnog proračuna, pa tako niti u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna, dok su neke obveze iskazane i u financijskim izvještajima proračunskih korisnika i u financijskom izvještaju državnog proračuna, pa su u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna iskazane u dvostrukom iznosu.

Primici od zajmova od međunarodnih financijskih institucija iskazani su u Godišnjem izvještaju za 2019. u ukupnom iznosu 118.553.585,00 kn, dok su u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna za 2019. iskazani u iznosu 17.646.854,00 kn, što je za 100.906.731,00 kn manje. Nepravilnosti u evidentiranju zajmova međunarodnih financijskih institucija kod proračunskih korisnika nisu imale utjecaj na podatke u Godišnjem izvještaju za 2019., u kojima su oni pravilno iskazani. Podaci o primicima u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna nisu točni s obzirom na to da trebaju biti istovjetni podacima u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna.

Ministarstvo financija je koncem siječnja 2020. na svojim mrežnim stranicama objavilo Uputu za evidentiranje zajmova od međunarodnih financijskih institucija. Navedenom Uputom određeno je da se u poslovnim knjigama korisnika projekta evidentiraju primici od zaduživanja i rashodi, odnosno izdaci projekta, dok se u Glavnoj knjizi državnog proračuna i financijskom izvještaju državnog proračuna evidentiraju obveze za zajmove od međunarodnih financijskih institucija, izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova te rashodi za kamate za primljene zajmove od međunarodnih financijskih institucija.

S obzirom na to da Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, nisu propisane iznimke u vezi s evidentiranjem zaduživanja kod međunarodnih financijskih institucija, Uputa za evidentiranje zajmova od međunarodnih financijskih institucija koju je donijelo Ministarstvo financija nije u skladu s navedenim Pravilnikom, jer upućuje da se primici i obveze po zajmovima međunarodnih financijskih institucija iskazuju u različitim financijskim izvještajima.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija uskladiti odredbe Upute za evidentiranje zajmova od međunarodnih financijskih institucija i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

U Glavnoj knjizi državnog proračuna, dio realiziranih tečajnih razlika te razlike proizašle iz primjene valutne klauzule, nastalih iz transakcija u vezi s javnim dugom, nisu evidentirane na način propisan Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Za 2019. u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentirani su rashodi za negativne tečajne razlike u iznosu 1.736.533.706,00 kn i prihodi od pozitivnih tečajnih razlika u iznosu 132.305.277,00 kn.

Realizirane negativne tečajne razlike proizašle iz transakcija u vezi s javnim dugom nisu evidentirane dosljedno jer je dio realiziranih negativnih tečajnih razlika evidentiran na rashodima, a dio na izdacima. Tako su, pri iskupu obveznice izdane u 2009. u iznosu 1.500.000.000 USD, na rashodima evidentirane negativne tečajne razlike u iznosu 1.735.710.000,00 kn, a na izdacima u iznosu 927.885.000,00 kn.

Također, prihodi i rashodi nastali iz primjene valutne klauzule, u pravilu nisu evidentirani u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Zbog toga, pri iskupu obveznice izdane 2004., nominalnog iznosa 1.000.000.000 EUR uz valutnu klauzulu, u Godišnjem izvještaju za 2019. nisu iskazani prihodi od razlika zbog primjene valutne klauzule u iznosu 113.841.692,00 kn.

Prema odredbama članka 50. stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, 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. Realizirana tečajna razlika i razlika zbog primjene valutne klauzule evidentira se kao prihod ili rashod.

Nadalje, prihodi i rashodi od realiziranih pozitivnih i negativnih tečajnih razlika proizašlih iz plaćanja ulaznih računa u inozemnoj valuti i iz transakcija povezanih s javnim dugom, u Godišnjem izvještaju za 2019. nisu iskazani u neto iznosu po istovrsnim kategorijama, nego u bruto iznosu, odnosno iz transakcija povezanih s javnim dugom iskazane su i pozitivne i negativne tečajne razlike. Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, donesenoj u prosincu 2019., određeno je da se realizirane pozitivne i negativne tečajne razlike proizašle iz plaćanja ulaznih računa u inozemnoj valuti i iz transakcija povezanih s javnim dugom, planiraju i iskazuju u neto iznosu po istovrsnim kategorijama. Navedenom Uputom nije određen način planiranja i iskazivanja razlika nastalih zbog primjene valutne klauzule.

Propusti pri evidentiranju realiziranih tečajnih razlika i razlika zbog primjene valutne klauzule, utjecali su na iskazane prihode, rashode i izdatke te razliku prihoda i rashoda državnog proračuna u Godišnjem izvještaju za 2019.

Državni ured za reviziju nalaže prihode i rashode od realiziranih tečajnih razlika te razlika proizašlih iz primjene valutne klauzule, nastalih iz transakcija u vezi s javnim dugom, evidentirati u skladu s Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Državni ured za reviziju nalaže realizirane pozitivne i negativne tečajne razlike iskazivati u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna u neto iznosu po istovrsnim kategorijama. Nadalje, predlaže uputom koja uređuje način planiranja i izvršavanja državnog proračuna odrediti način planiranja i iskazivanja razlika zbog primjene valutne klauzule.

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

Navodi da će dopuniti odredbe Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu u dijelu koji se odnosi na evidentiranje promjena u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, način evidentiranja otpisa potraživanja i obveza, iskazivanje financijske imovine koja se odnosi na dionice i udjele u glavnici te vrijednosne papire, način usklađivanja imovine i obveza denominiranih u stranoj valuti ili na koje se primjenjuje valutna klauzula na dan sastavljanja Bilance te popis imovine i obveza evidentiranih u okviru izvanbilančnih zapisa.

Također, Ministarstvo financija navodi da je Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu za koji je proveden postupak javnog savjetovanja, izmijenjen i dopunjen članak koji uređuje donošenje Strategije upravljanja javnim dugom. Vlada Republike Hrvatske umjesto usvajanja Strategije upravljanja javnim dugom svake tri godine, usvaja Smjernice upravljanja javnim dugom svake godine za slijedeće tri godine.

Predviđeno je da će se Smjernicama dati pregled i ocjena ostvarenja ciljnih pokazatelja usvojenih smjernica upravljanja javnim dugom iz prethodne godine. Slijedom navedenog, godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna neće sadržavati Izvještaj o provedbi strategije upravljanja javnim dugom. Novi Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, temeljen na novom Zakonu o proračunu, uskladit će se s odredbama novog Zakona.

Nadalje, Ministarstvo financija navodi da će nakon provedene analize razmotriti način usklađenja odredaba Upute za evidentiranje zajmova od međunarodnih financijskih institucija i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Osim toga, Ministarstvo financija navodi da će nakon završetka analize tehnike obračuna tečajnih razlika u SAP-u koja je u tijeku, ažurirati Uputu o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i po potrebi dopuniti odredbe Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Također, uputom koja uređuje način planiranja i izvršavanja državnog proračuna, odrediti će se način planiranja i iskazivanja razlika zbog primjene valutne klauzule.

3. Račun financiranja

- 3.1. Primici od financijske imovine i zaduživanja iskazani su u Računu financiranja u iznosu 35.446.845.392,00 kn, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 30.263.357.250,00 kn te višak primitaka iznosi 5.183.488.142,00 kn.

Primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su od izdanih vrijednosnih papira u iznosu 30.806.039.000,00 kn, kredita i zajmova u iznosu 3.518.825.284,00 kn, primljenih otplata (povrata) glavnice danih zajmova u iznosu 839.804.878,00 kn te prodaje dionica i udjela u glavnici u iznosu 282.176.230,00 kn.

Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova, odnose se na otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire u iznosu 19.558.296.385,00 kn, dane zajmove i depozite u iznosu 5.600.200.239,00 kn, otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova u iznosu 4.528.504.912,00 kn te na izdatke za dionice i udjele u glavnici u iznosu 576.355.714,00 kn.

Prema evidencijama Ministarstva financija, dug državnog proračuna je koncem 2019. iznosio 246.745.991.703,00 kn, od čega se na dugoročne obveze odnosi 220.072.713.273,00 kn, a na kratkoročne 26.673.278.430,00 kn.

Vrijednosno najznačajnije dugoročne obveze odnose se na obveznice u iznosu 188.788.717.384,00 kn, dok se kratkoročne obveze najvećim dijelom odnose na obveze za izdane trezorske zapise u iznosu 26.382.931.407,00 kn.

- Zaduzivanje i upravljanje dugom državnog proračuna

Revizijom za 2018. utvrđena je neusklađenost pojmova državni dug i obuhvat podataka o državnom dugu koji se navode u Strategiji upravljanja javnim dugom za razdoblje 2018.-2020. s pojmom državni dug koji propisuju odredbe Zakona o proračunu, a navedena nepravilnost ponovljena je i u Strategiji upravljanja javnim dugom za razdoblje 2019.-2021. (dalje u tekstu: Strategija), donesenoj u svibnju 2019.

Odredbama Zakona o proračunu, javni dug je definiran kao dug općeg proračuna, a državni dug kao dug središnjeg proračuna.

Središnji proračun obuhvaća državni proračun i financijske planove izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Prema navedenim definicijama, državni dug obuhvaća dug državnog proračuna i dug izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

U Strategiji je državni dug određen kao dio javnog duga koji se izravno podmiruje iz državnog proračuna, a čine ga obveze po obveznicama, trezorskim zapisima, kreditima i zajmovima. Prema podacima o državnom dugu koji su navedeni u Strategiji, pod pojmom državni dug u Strategiji podrazumijeva se samo dug državnog proračuna, odnosno obveze koje je ugovorilo i preuzelo Ministarstvo financija, i to bez duga proračunskih korisnika državnog proračuna.

Obuhvat duga koji se pod pojmom državni dug navodi u Strategiji, drugačiji je od onog koji propisuje Zakon o proračunu, jer državni dug u Strategiji, osim duga proračunskih korisnika državnog proračuna, ne obuhvaća niti dug izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

S obzirom na to da se Strategija upravljanja javnim dugom donosi na temelju odredbi Zakona o proračunu, i pojmovi koji definiraju pojedine kategorije duga bi trebali biti definirani na istovjetan način.

Sastavni dio Strategije donesene u 2019. je pregled financijskog zaduživanja u 2018., odnosno u godini koja prethodi donošenju Strategije. Međutim, u Strategiji se daje isključivo pregled financijskog zaduživanja koje je izravno provelo Ministarstvo financija. Iako navedeno zaduživanje ima najveći utjecaj na kretanje javnog duga, Državni ured za reviziju je mišljenja kako bi Strategija osim zaduživanja koje ugovara Ministarstvo financija, u cilju povećanja transparentnosti, trebala sadržavati i podatke o zaduživanju drugih subjekata koji utječu na iznos javnog duga, primjerice, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

S obzirom na to da su prema odredbi članka 87. stavka 8. Zakona o proračunu, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne obavijestiti Ministarstvo financija o zaključenim ugovorima (dugoročno zaduživanje) u roku osam dana od dana sklapanja ugovora, Državni ured za reviziju je mišljenja da bi Strategija trebala sadržavati i podatke o zaduživanjima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s kojima raspolaže Ministarstvo financija za godinu koja prethodi izradi Strategije. S obzirom na brojnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, potrebno je dati podatke o ukupnoj vrijednosti zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u godini koja prethodi Strategiji, s osvrtom na financijski najznačajnije pojedinačne ugovore o zaduživanju.

Navedene dopune podataka u Strategiji doprinijele bi sveobuhvatnosti i transparentnosti podataka u Strategiji, jer je u naslovu Strategije navedeno da se odnosi na upravljanje javnim dugom, a zaduživanje Ministarstva financija predstavlja samo jednu sastavnicu javnog duga.

Državni ured za reviziju predlaže Strategijom upravljanja javnim dugom obuhvatiti i pregled zaduživanja i dijela drugih subjekata koji utječu na visinu javnog duga, osim Ministarstva financija, s detaljnijim prikazom vrijednosno značajnijih zaduživanja.

Republika Hrvatska se, između ostalog, zadužuje i izdavanjem obveznica na međunarodnim tržištima. Prema podacima iz Strategije, Republika Hrvatska je od 2009. do 2013. izdala šest euro obveznica denominiranih u američkim dolarima.

Zbog potrebe otklanjanja valutnog rizika izdano je pet valutnih swap transakcija obveznica, čime se izdane dolarske obveznice i pripadajuće kamate po unaprijed fiksiranom omjeru američkog dolara i eura prebacuju u obveze u eurima, što s obzirom na manju volatilnost tečaja eura i kune umanjuje rizik nepovoljnih valutnih promjena.

Međutim, za izdanje euro obveznica iz 2009. denominiranih u američkim dolarima u ukupnom iznosu 1.500.000.000 USD, koje su dospjele u 2019., nije izdana valutna swap transakcija obveznica. Zbog nepovoljnog kretanja tečaja kune prema američkom dolaru, odnosno zbog značajnog jačanja američkog dolara prema kuni, pri iskupu navedene obveznice iz 2009. ostvarene su negativne tečajne razlike u iznosu 2.663.595.000,00 kn. Prema podacima iz Strategije, koncem 2018. je 33,5 % duga državnog proračuna denominirano u kunama, dok je ostatak denominiran u stranoj valuti.

Prema podacima Ministarstva financija, pri vrijednosnom usklađenju duga državnog proračuna denominiranog ili vezanog uz eure, sa srednjim tečajem Hrvatske narodne banke na dan 31. prosinca 2019., na koncu 2019. iskazano je povećanje duga državnog proračuna za 843.805.232,00 kn.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je zbog značajnog zaduživanja u stranoj valuti prisutan izraženi valutni rizik te skreće pozornost na mogućnost rasta duga državnog proračuna u narednom razdoblju zbog tečajnih razlika.

- Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala

Revizijom za 2018. utvrđeno je da su se osim Ministarstva financija, zaduživali i drugi proračunski korisnici. Prema podacima Ministarstva financija, koncem 2018. obveze proračunskih korisnika po kreditima i zajmovima iznosile su 1.734.954.319,00 kn, a osim kredita obuhvaćaju i robne zajmove. Te obveze nisu obuhvaćene dugom državnog proračuna iskazanim u Godišnjem izvještaju za 2018.

Koncem 2019. obveze proračunskih korisnika po kreditima i zajmovima iznosile su 844.849.117,00 kn (do smanjenja je najvećim dijelom došlo jer su obveze po kreditima sveučilišta preuzete iz poslovnih knjiga Ministarstva znanosti i obrazovanja i iskazane u financijskom izvještaju državnog proračuna za 2019.). Prema propisima, u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sastavlja se i Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala.

Državni ured za reviziju je u prošloj reviziji izrazio mišljenje da i obveze po kreditima i zajmovima proračunskih korisnika treba uključiti u obveze državnog proračuna, koje se iskazuju u okviru godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna s obzirom na to da se primici od zaduživanja proračunskih korisnika iskazuju u okviru godišnjih izvještaja o izvršenju državnog proračuna.

Ministarstvo financija je Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna iz siječnja 2020. propisalo da Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, između ostalog, daje pregled zaduživanja koje je u ime Republike Hrvatske ugovorilo ili preuzelo Ministarstvo financija u izvještajnom razdoblju te sadrži stanje obveza za vrijednosne papire, kredite i zajmove koje je u ime Republike Hrvatske ugovorilo ili preuzelo Ministarstvo financija, na početku i na kraju proračunske godine, kao i iznose otplata navedenih obveza raspoređene prema dospelju u narednim godinama.

Radi transparentnosti i sveobuhvatnosti izvještavanja o dugu državnog proračuna, Državni ured za reviziju predlaže odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna propisati da Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala uz pregled zaduživanja u izvještajnom razdoblju i stanja obveza na početku i na kraju proračunske godine za vrijednosne papire, kredite i zajmove koje je u ime Republike Hrvatske ugovorilo ili preuzelo Ministarstvo financija, sadrži i pregled zaduživanja u izvještajnom razdoblju te stanje kredita i zajmova na početku i na kraju proračunske godine koje su ugovorili proračunski korisnici državnog proračuna.

3.2. U vezi s prijedlogom da Strategija upravljanja javnim dugom obuhvati pregled zaduživanja i dijela drugih subjekata koji utječu na visinu javnog duga, osim Ministarstva financija, s detaljnijim prikazom vrijednosno značajnijih zaduživanja, Ministarstvo financija navodi da je prijedlog djelomično prihvaćen Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu za koji je proveden postupak javnog savjetovanja i u kojem je izmijenjen članak koji uređuje donošenje Strategije upravljanja javnim dugom.

Predviđeno je da Vlada Republike Hrvatske svake godine najkasnije do 30. lipnja tekuće godine zaključkom usvaja smjernice upravljanja javnim dugom za sljedeće tri godine. Smjernicama upravljanja javnim dugom utvrđuju se načela ostvarenja utvrđenih planova financiranja te upravljanje financijskim obvezama državnog duga po instrumentima zaduživanja koji se izravno podmiruju iz državnog proračuna (obveznice, trezorski zapisi, krediti i zajmovi). Smjernice upravljanja javnim dugom bi trebale sadržavati detaljan prikaz kretanja i strukture javnog duga, trogodišnje projekcije i načela ostvarenja utvrđenih planova financiranja te provedbene rizike i načela njihovog ublažavanja. U smjernicama upravljanja javnim dugom dao bi se pregled i ocjena ostvarenja ciljnih pokazatelja usvojenih smjernica iz prethodne godine.

Nadalje, Ministarstvo financija navodi da je u pogledu upravljanja javnim dugom, osnovni cilj zaduživanja osiguranje financijskih potreba državnog proračuna, postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Dosadašnjim strategijama upravljanja javnim dugom, uz osnovni cilj, definirane su provedbene metode unapređenja održivosti ukupnog javnog duga i ublažavanja povezanih rizika. U strukturi duga državnog proračuna prevladavajući dio denominiran je ili indeksiran u eurima te su, između ostalih, definirane provedbene metode ublažavanje valutnog rizika javnog duga. Ovaj valutni rizik nije moguće otkloniti u kraćem roku, ali uvjeti na domaćem tržištu kapitala kroz protekle tri godine omogućili su njegovo djelomično ublažavanje budući da su kunski izvori po svojem opsegu, dostupnoj ročnosti i cijeni pružali adekvatnu alternativu valutno denominiranima. Udio duga u kunama povećao se s 29,9 %, koliko je iznosio potkraj 2016., na 39,6 % koliko je iznosio krajem 2019., dok duga denominiranog u dolarima više nema, a činio je 5,1 % u 2016. Pri pristupanju analizi pojedinog instrumenta zaduživanja iz 2009. ne mogu se zanemariti unutarnji i vanjski rizici te makroekonomsko okruženje o kojima se vodilo računa pri analizi i utvrđivanju izvora računa financiranja u navedenoj i narednim godinama. Tadašnja kriza svjetskih financijskih tržišta na nekoliko je godina onemogućila pristup euro denominiranim obveznicama izdavateljima nižeg kreditnog rejtinga i to u situaciji znatno povećanih potreba financiranja uslijed visokih proračunskih manjkova. Zbog toga je ostvareno šest izdanja obveznica denominiranih u američkim dolarima u ukupnom iznosu 9.000.000.000 USD. Radi ublažavanja povezanih valutnih rizika, Ministarstvo financija je zaključilo više desetaka ugovora s vodećim svjetskim bankama utvrđujući potrebne kreditne limite za valutnu zamjenu ukupno 7.500.000.000 USD glavnice predmetnih obveznica te pripadajućih kamata. Sa stanjem na dan 20. travnja 2020., predmetni swapovi anulirali su 1,35 milijardi eura negativnih tečajnih razlika.

Također, Ministarstvo financija navodi da prihvaća preporuku u vezi s dopunom Izvještaja o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala. Odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna propisat će se da Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala uz pregled zaduživanja u izvještajnom razdoblju i stanja obveza na početku i na kraju proračunske godine za vrijednosne papire, kredite i zajmove koje je u ime Republike Hrvatske ugovorilo ili preuzelo Ministarstvo financija, sadrži i pregled zaduživanja u izvještajnom razdoblju te stanje kredita i zajmova na početku i na kraju proračunske godine koje su ugovorili proračunski korisnici državnog proračuna. Uvest će se obveza proračunskim korisnicima da dostavljaju potrebne podatke.

4. Državna jamstva

- 4.1. Prema odredbama članka 80. Zakona o proračunu, odluku o davanju državnih jamstava donosi Vlada RH, osim državnih jamstava koja su u nadležnosti Hrvatskog sabora.

U nadležnosti Hrvatskog sabora je potvrđivanje ugovora o jamstvu kojima Republika Hrvatska jamči međunarodnim financijskim institucijama povrat sredstava zajmova koji se odobravaju subjektima za financiranje određenih projekata. Način davanja državnih jamstava propisuje se zakonom o izvršavanju državnog proračuna za svaku pojedinu godinu.

Prema odredbama članka 35. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu, Vlada RH u ime Republike Hrvatske može davati financijska i činidbena jamstva na prijedlog Ministarstva financija. Propisano je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2019. iznosi 2.800.000.000,00 kn, od čega se 800.000.000,00 kn odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna, iz čega proizlazi da se drugim tražiteljima jamstava mogu dati jamstva u iznosu 2.000.000.000,00 kn. U navedeni iznos ne ulazi vrijednost jamstava danih za refinanciranje i reprogramiranje obveza iz prošlih godina za koje je bilo dano jamstvo. U 2019. je na temelju odluka Vlade RH dano osam državnih jamstava u ukupnom iznosu 4.349.872.466,00 kn.

Jedno jamstvo dano je za refinanciranje postojećih obveza u iznosu 2.958.574.000,00 kn, jedno na zahtjev izvanproračunskog korisnika u iznosu 200.000.000,00 kn, a jedno je činidbeno jamstvo u iznosu 193.698.466,00 kn. Preostalih pet jamstava u iznosu 997.600.000,00 kn su nova financijska jamstva, dana u okviru propisanog iznosa. Jamstva iz nadležnosti Hrvatskog sabora nisu davana.

Izdaci iz jamstvene pričuve na ime protestiranih jamstava, iskazani su za 2019. u iznosu 2.475.615.984,00 kn, a vrijednosno najveći u iznosu 1.999.639.606,00 kn, odnose se na plaćanja po jamstvima danim na zahtjev društava iz Uljanik grupe (društva Uljanik d.d., 3. Maj Brodogradilište d.d. i Uljanik Brodogradilište d.d.).

Potencijalne obveze državnog proračuna na temelju danih aktivnih jamstava, iskazane su koncem 2019. u izvanbilančnim evidencijama Ministarstva financija u iznosu 46.350.340.265,00 kn, a krajnji rok dospijeca jamstava je 2040. U odnosu na stanje iskazano koncem 2018., navedene potencijalne obveze su manje za 4.461.288.863,00 kn ili 8,8 %, jer je za neka jamstva istekao rok važenja, neka jamstva su protestirana pa su obavljena plaćanja iz državnog proračuna, a sami dužnici su otplatili dio glavnice tijekom godine.

Na potencijalne obveze po jamstvima u vezi s kreditima HBOR-a za koje jamči Republika Hrvatska na temelju Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, odnosi se 12.724.054.951,00 kn, a druge potencijalne obveze u vezi s jamstvima (od kojih su vrijednosno najznačajnija dana subjektima iz sektora prometa) iznose 33.626.285.314,00 kn. Iz analitičkih evidencija Ministarstva financija vidljivo je da navedena aktivna jamstva u iznosu 33.626.285.314,00 kn, obuhvaćaju iznose po različitim osnovama, međutim nije vidljiva poveznica, odnosno kriterij i dosljednost u primjeni tih osnova. Tako iznos ukupnih aktivnih jamstava, za pojedine korisnike obuhvaća ukupne nominalne iznose danih jamstava koji se odnose i na neiskorištene kredite te predujmove koji još nisu primljeni, za pojedine korisnike obuhvaća samo iznose jamstava u iznosu povučenih kredita i primljenih predujmova za koja su jamstva dana, a za pojedine korisnike nisu obuhvaćeni nikakvi iznosi, jer iako nisu povučeni krediti niti su primljeni predujmovi, nije kao kod pojedinih, obuhvaćen ukupan nominalni iznos danog jamstva.

Iz navedenog je vidljivo da iznos aktivnih jamstava, u pojedinim slučajevima, obuhvaća ukupni nominalni iznos jamstva.

Međutim, s obzirom na to da se državna jamstva izdaju u određenom nominalnom iznosu uvećanom za kamate, naknade i druge troškove utvrđene ugovorima o kreditu ili garanciji za koju je jamstvo dano, stvarne potencijalne obveze državnog proračuna na temelju danih aktivnih jamstava, veće su od iskazanih za iznos kamata, naknada i drugih troškova.

Nadalje, uočeno je da pojedina jamstva kojima je kao rok važenja navedena 2018., također obuhvaćaju ukupni iznos jamstava aktivnih na dan 31. prosinca 2019., što je utjecalo da su potencijalne obveze više iskazane za 52.310.096,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže radi transparentnog, objektivnog i dosljednog prikaza potencijalnih obveza po danim jamstvima, propisom urediti način iskazivanja potencijalnih obveza na temelju danih jamstava.

- 4.2. *Ministarstvo financija prihvaća danu preporuku i navodi da se prikaz potencijalnih obveza i do sada radio na temelju stvarnih stanja potencijalnih obveza na ime glavnica, vodeći se zakonskim odredbama kojima je propisano na koji način i kako se evidentira nastanak poslovnog događaja. Navodi da se razlike u iskazivanju pojedinih stanja odnose na iskazivanje potencijalnih obveza za činidbena jamstva, odnosno za jamstva izdana za osiguranje avansnih uplata, koje se uvijek iskazuju u nominalnom iznosu od dana izdavanja do isporuke novogradnje, odnosno povrata jamstva. Za financijska jamstva, osim nominalnog iznosa iskazuju se i promjene nastale u određenom vremenskom razdoblju, a koje se odnose na korištenje i otplatu kredita (bilo od strane korisnika kredita ili od strane Ministarstva financija kao jamca). Nadalje, Ministarstvo financija navodi da su potencijalne obveze na ime ukupnih aktivnih jamstava više iskazane za 52.310.096,00 kn jer su pojedina jamstva kojima je kao rok važenja navedena 2018., također bila uključena u ukupni iznos jamstava aktivnih na dan 31. prosinca 2019. Ministarstvo ističe da se radi o jamstvima za koja još uvijek postoji potencijalna obveza plaćanja na teret državnog proračuna, jer se vodi arbitražni postupak.*

Provedba naloga i preporuka

1.1. Državni ured za reviziju obavio je reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2018., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom za 2019. je provjereno je li Ministarstvo financija postupilo prema nalogima i preporukama danim u prošloj reviziji, u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka.

U tablici u nastavku navode se nalozi i preporuke iz prošle revizije i njihov status.

Tablica broj 6

Provedba naloga i preporuka iz prošle revizije

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
1.	Planiranje i izvršavanje državnog proračuna	2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018.	Naloženo je donijeti uredbu o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu.	veljača 2020.	u postupku provedbe
2.		2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018.	Predloženo je donijeti srednjoročni strateški dokument s analizom stanja, ciljevima i pravcima razvoja sustava državne riznice te mjerama za uspostavu učinkovitog upravljanja javnim financijama.	veljača 2020.	provedeno
3.		2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018.	Predloženo je sektorski obuhvat jedinica opće države prema nacionalnoj metodologiji, približiti sektorskom obuhvatu prema metodologiji ESA 2010.	svibanj 2019.	u postupku provedbe
4.		2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018.	Naloženo je donijeti uredbu o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija te pravilnik o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa, čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu.	prosinac 2019.	u postupku provedbe
5.		2016. 2017. 2018.	Predloženo je poduzeti aktivnosti za usklađenje postojeće, odnosno primijenjene organizacijske klasifikacije državnog proračuna i organizacijske klasifikacije koja je propisana Zakonom o proračunu.	prosinac 2019.	u postupku provedbe
6.		2017. 2018.	Predloženo je u cilju veće transparentnosti i otvorenosti državnog proračuna, u prijedlog državnog proračuna uključiti informacije o poreznim rashodima, odnosno procijenjenom iznosu izgubljenih prihoda za proračunsku godinu, uz obrazloženje osnovnih ciljeva pojedinog poreznog rashoda.	prosinac 2019.	u postupku provedbe

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
7.	Planiranje i izvršavanje državnog proračuna	2017. 2018.	S obzirom na to da pojedini proračunski korisnici putem planiranih višegodišnjih aktivnosti izravno daju sredstva određenim subjektima, predloženo je preispitati opravdanost takvog načina dodjele sredstava državnog proračuna te više pažnje posvetiti kontroli i analizi aktivnosti koje se financiraju, sa svrhom utvrđivanja povezanosti sa strateškim planom i odgovarajućom pravnom osnovom na temelju koje se aktivnosti planiraju u državnom proračunu.	kolovoz 2019.	provedeno
8.		2017. 2018.	S obzirom na to da se prema ugovorima plaćanja po danim jamstvima ne smatraju zajmovima, predloženo je izmijeniti Računski plan i navedena plaćanja klasificirati u okviru rashoda, a ne u okviru izdataka.	kolovoz 2020.	u postupku provedbe
9.		2018.	Predloženo je, u cilju veće transparentnosti državnog proračuna, propisati da opći dio državnog proračuna sadrži i podatke o ukupno planiranim rashodima raspoređenim, osim prema ekonomskoj klasifikaciji, i prema izvorima financiranja te funkcijskoj klasifikaciji.	prosinac 2019.	djelomično provedeno
10.		2018.	Predloženo je poduzeti aktivnosti kako bi se normativno na jedinstven način uredile ovlasti čelnika proračunskih korisnika u vezi s raspolaganjem, odnosno otuđivanjem nefinancijske imovine.	prosinac 2019.	djelomično provedeno
11.		2018.	Naloženo je pri sastavljanju državnog proračuna za pojedinu godinu, pridržavati se odredbe Zakona o proračunu koja propisuje da manjak utvrđen proračunom ne smije biti veći od manjka utvrđenog projekcijom koju je Hrvatski sabor donio prethodne godine za tu proračunsku godinu.	prosinac 2019.	provedeno
12.		2018.	Predloženo je Zakonom o proračunu detaljnije urediti aktivnosti koje se odnose na sastavljanje, donošenje i objavu financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih korisnika proračuna lokalnih jedinica te na praćenje izvršenja financijskih planova.	prosinac 2019.	u postupku provedbe
13.		2018.	Predloženo je sastavljati jasnije upute za izradu prijedloga državnog proračuna u vezi s planiranjem prihoda i rashoda koji se ne izvršavaju putem računa državnog proračuna nego putem računa proračunskih korisnika.	kolovoz 2019.	provedeno
14.		2018.	Predloženo je ojačati sustave kontrola u pripremi državnog proračuna u vezi s planiranjem međusobnih prijenosa sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna.	prosinac 2019.	djelomično provedeno
15.		2018.	Predloženo je razmotriti mogućnosti da se prijenosi sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna planiraju i iskazuju na način koji neće uvećavati iznos planiranih i iskazanih ukupnih prihoda i rashoda državnog proračuna.	listopad 2019.	provedeno

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status	
	1	2	3	4	5	
16.	Planiranje i izvršavanje državnog proračuna	2018.	Predloženo je uputama za izradu prijedloga državnog proračuna propisati način na koji nadležna ministarstava trebaju Ministarstvu financija dokazati da je financijski plan zajedničke proračunske glave istovjetan zbroju pojedinačnih financijskih planova proračunskih korisnika unutar te glave.	kolovoz 2019.	provedeno	
17.		2018.	Naloženo je sredstva za financiranje rashoda u vezi sa zaposlenicima osnovnih i srednjih škola, planirati državnim proračunom prema ekonomskoj klasifikaciji u okviru proračunske glave 08005 Ministarstvo znanosti i obrazovanja, na propisanim računima Računskog plana za proračunsko računovodstvo, u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama.	prosinac 2019.	provedeno	
18.		2018.	Predloženo je sredstva za financiranje aktivnosti Osiguranje izvoza - Garantni fond planirati i iskazivati u okviru rashoda.	prosinac 2019.	provedeno	
19.		2018.	Predloženo je poduzeti aktivnosti kako bi se uskladile odredbe propisa u vezi s korištenjem i određivanjem izvora financiranja za prihode od trošarina namijenjene za financiranje građenja i održavanja javnih cesta i financiranje željezničke infrastrukture te prihode od trošarina na duhanske proizvode.	prosinac 2019.	provedeno	
20.		2018.	Naloženo je zakonima o izvršavanju državnog proračuna na pravilan i transparentan način uređivati evidentiranje dodijeljenih potpora gospodarstvu koje propisuje Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara te ih planirati državnim proračunom u okviru rashoda za određene aktivnosti.	kolovoz 2019.	provedeno	
21.		2018.	Predloženo je Ministarstvu financija da naloži proračunskim korisnicima da plaćanja po pravomoćnim sudskim presudama obavljaju u roku koji je određen presudom, kako bi se izbjegli dodatni rashodi za kamate i naknade za ovrhe. Također, predloženo je naložiti proračunskim korisnicima da za svaku ovrhu dostave obrazloženje u kojem će biti navedeni razlozi zašto obveza po presudi nije plaćena bez postupka prisilne naplate.	listopad 2019.	provedeno	
22.		2018.	Predloženo je da Ministarstvo financija proračunskim korisnicima državnog proračuna naloži pravodobno poduzimanje mjera za naplatu potraživanja od HZZO-a u vezi s naknadama za bolovanja iznad 42 dana te bolovanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti.	listopad 2019.	provedeno	
23.		Računovodstveni okvir i izvještavanje	2015. 2016. 2017. 2018.	Za slučajeve kad se pri naplati prihoda državnog proračuna u nekretninama, dionicama i udjelima, naplaćuju i prihodi drugih pravnih osoba, naloženo je donijeti pisane procedure kojima će se odrediti način i rokovi za podmirenje obveza prema drugim pravnim osobama na ime naplaćenih prihoda.	ožujak 2020.	provedeno
24.			2016. 2017. 2018.	Naloženo je tečajne razlike nastale iz transakcija u vezi s javnim dugom, evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.	veljača 2021.	u postupku provedbe

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
25.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2016. 2017. 2018.	Predloženo je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisati način evidentiranja poslovnih događaja vezanih uz zaduživanje putem izdavanja obveznica i trezorskih zapisa	kolovoz 2020.	u postupku provedbe
26.		2016. 2017. 2018.	Naloženo je obavljati cjeloviti popis imovine i obveza za proračunsku glavu 02506 Ostali izdaci države.	ožujak 2020.	provedeno
27.		2017. 2018.	Naloženo je nakon obavljenog cjelovitog popisa uskladiti stanje potraživanja i obveza evidentirano u Glavnoj knjizi državnog proračuna sa stanjem utvrđenim popisom, radi realnog iskazivanja podataka u financijskim izvještajima državnog proračuna i realnog iskazivanja obveza i potraživanja u izvještajima o izvršenju državnog proračuna.	ožujak 2020.	provedeno
28.		2017. 2018.	Predloženo je Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu jasno propisati u kojim se slučajevima i na koji način evidentiraju razlike proizašle iz primjene valutne klauzule.	kolovoz 2020.	u postupku provedbe
29.		2017. 2018.	Naloženo je dopuniti Uputu o računovodstvenim načelima koja se primjenjuju u sastavljanju izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te jasno odrediti za koje se poslovne događaje novčano računovodstveno načelo ne primjenjuje, kako se u tim slučajevima postupa te koji se priljevi i odljevi sredstava s računa državnog proračuna ne iskazuju u izvještaju o izvršenju državnog proračuna.	prosinac 2019.	provedeno
30.		2017. 2018.	Predloženo je propisati da izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala, u okviru godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, sadrži i podatke o danim zajmovima tijekom godine te o potraživanjima za dane zajmove koncem godine.	prosinac 2019.	provedeno
31.		2017. 2018.	Naloženo je pravilno evidentirati prijeboje međusobnih potraživanja i obveza u Glavnoj knjizi državnog proračuna i navedene poslovne događaje odgovarajuće iskazivati u izvještajima o izvršenju državnog proračuna.	kontinuirano	provedeno
32.		2017. 2018.	Naloženo je obveze državnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene na račun državnog proračuna, evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna i realno ih iskazivati u financijskim izvještajima državnog proračuna.	ožujak 2020.	djelomično provedeno
33.		2017. 2018.	Predloženo je prilagoditi računalni sustav Državne riznice, koji se koristi za vođenje Glavne knjige državnog proračuna, potrebama financijskog izvještavanja.	Lipanj 2020.	u postupku provedbe
34.		2018.	Naloženo je uskladiti odredbe Zakona o proračunu u vezi s primjenom računovodstvenih načela u proračunskom računovodstvu.	Prosinac 2019.	u postupku provedbe

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
35.	Računovodstveni okvir i izvještavanje	2018.	Predloženo je u Obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka državnog proračuna, uključiti i informacije o propisanom načinu iskazivanja navedenih prihoda i rashoda, podatke o potraživanjima iz fondova EU za isplaćena sredstva korisnicima te o obvezama za primljene predujmove iz fondova EU.	prosinac 2019.	provedeno
36.		2018.	Predloženo je propisati obvezu sastavljanja Izjave o prijeboju na kojoj svi sudionici prijeboja trebaju potvrditi iznos prijeboja i na temelju kojeg se prijeboj treba evidentirati u poslovnim knjigama.	kolovoz 2020.	u postupku provedbe
37.		2018.	Predloženo je, radi transparentnosti izvještavanja, propisati računovodstvena načela koja se primjenjuju pri sastavljanju izvještaja o izvršenju proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica.	2020.	u postupku provedbe
38.		2018.	Naloženo je uskladiti odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna koje se odnose na izvještavanje o provedbi strategije upravljanja javnim dugom, s odredbama Zakona o proračunu.	2020.	u postupku provedbe
39.		2018.	Predloženo je, u okviru propisanih financijskih izvještaja za proračunsko računovodstvo, izmijeniti obrazac Bilanca na način da se predvidi mjesto za unos podataka o ispravku vrijednosti potraživanja za prodanu nefinancijsku imovinu.	2019.	provedeno
40.		2018.	Naloženo je, prije sastavljanja financijskog izvještaja državnog proračuna, uskladiti podatke o obvezama za trezorske zapise i potraživanjima za dane zajmove, evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna i analitičkim evidencijama.	ožujak 2020.	provedeno
41.		2018.	Naloženo je u financijskom izvještaju državnog proračuna pravilno iskazivati primitke od zajmova međunarodnih financijskih institucija za financiranje projekata koje provode proračunski korisnici.	ožujak 2020.	djelomično provedeno
42.		2018.	Naloženo je poduzeti aktivnosti kako bi se osiguralo da proračunski korisnici putem kojih se sredstvima zajmova međunarodnih financijskih institucija financiraju određeni projekti, poslovne događaje u vezi s korištenjem sredstava navedenih zajmova pravilno evidentiraju u poslovnim knjigama i pravilno iskazuju u financijskim izvještajima.	ožujak 2020.	provedeno
43.	Prihodi	2014. 2015. 2016. 2017. 2018.	Uskladiti evidencije o prihodima od koncesija u Glavnoj knjizi državnog proračuna i Registru koncesija.	ožujak 2020.	provedeno
44.		2018.	Predloženo je poduzeti aktivnosti u cilju da se u propisane elemente godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna uključi i izvještaj o korištenju europskih sredstava i fondova, te da se propiše sadržaj navedenog izvještaja i metodologija za njegovo sastavljanje.	2020.	u postupku provedbe

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
45.	Prihodi	2018.	Predloženo je poduzeti aktivnosti kako bi od nadležnih ministarstva pribavilo analizu vlastitih prihoda instituta i drugih proračunskih korisnika, kojom bi se utvrdilo jesu li ti prihodi ostvareni od obavljanja usluga na tržištu.	kolovoz 2019.	provedeno
46.		2018.	Naloženo je, u skladu s rezultatima analize vlastitih prihoda instituta i drugih proračunskih korisnika, osigurati da se sredstva od usluga obavljenih za proračunske korisnike, koja nisu ostvarena na tržištu, planiraju u državnom proračunu iz izvora financiranja Opći prihodi i primici na propisan način, koristeći skupine računa 639 i 369, Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna.	kolovoz 2020.	u postupku provedbe
47.		2018.	Predloženo je poduzeti aktivnosti da Ministarstvo znanosti i obrazovanja u suradnji s drugim ministarstvima prikupi i analizira potrebe proračunskih korisnika državnog proračuna za povjeravanjem obavljanja određenih stručnih usluga iz djelokruga instituta, te propiše nadležnosti pojedinih instituta za obavljanje tih usluga.	kolovoz 2019.	provedeno
48.	Rashodi	2017. 2018.	Naloženo je Godišnje izvješće o državnim potporama dostavljati Vladi RH u propisanom roku.	listopad 2019.	provedeno
49.		2018.	Predloženo je poduzeti aktivnosti kako bi prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje bili iskazani u financijskim izvještajima HZMO-a u okviru prihoda od doprinosa.	prosinac 2019.	provedeno
50.		2018.	Predloženo je prihode iz izvora financiranja Doprinosi raspoređivati u namjenske prihode HZMO-a.	prosinac 2019.	provedeno
51.		2018.	Predloženo je Računskim planom proračuna propisati zaseban analitički račun na kojem se evidentiraju i iskazuju prihodi od sredstava kapitalizirane štednje doprinosa za mirovinsko osiguranje koji su uplaćeni u državni proračun s osobnih računa osiguranika iz drugog mirovinskog stupa.	ožujak 2020.	provedeno
52.		2018.	Predloženo je objavljivati podatke o iznosu rashoda za mirovine i mirovinska primanja, koje prema odredbama članka 155. Zakona o mirovinskom osiguranju treba financirati sredstvima državnog proračuna.	svibanj 2020.	provedeno
53.	Račun financiranja	2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018.	Naloženo je poduzeti aktivnosti u vezi s kadrovskom popunjenosti Sektora za upravljanje javnim dugom.	lipanj 2020.	u postupku provedbe
54.		2018.	Predloženo je pojam državni dug i obuhvat podataka o državnom dugu koji se navode u Strategiji upravljanja javnim dugom, uskladiti s pojmom državni dug koji propisuju odredbe Zakona o proračunu.	prosinac 2019.	u postupku provedbe
55.		2018.	Predloženo je odredbama Zakona o proračunu propisati u kojim se iznimnim slučajevima proračunski korisnici mogu zaduživati i za koje namjene.	prosinac 2019.	u postupku provedbe

Redni broj	Naziv područja ili potpodručja	Godina prošle revizije	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
	1	2	3	4	5
56.	Račun financiranja	2018.	Naloženo je obveze po kreditima sveučilišta preuzeti iz poslovnih knjiga Ministarstva znanosti i obrazovanja i evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna te uključiti u podatke o dugu državnog proračuna koji se iskazuju u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna.	svibanj 2020.	provedeno
57.		2018.	Predloženo je izmijeniti i dopuniti odredbe Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna kako bi se jasno propisalo uključuju li obveze za vrijednosne papire, kredite i zajmove državnog proračuna, samo obveze koje je ugovorilo i preuzelo Ministarstvo financija ili i obveze u vezi sa zaduživanjem koje su ugovorili proračunski korisnici državnog proračuna.	prosinac 2019.	provedeno
58.	Državna jamstva	2018.	Naloženo je jamstva pravilno raspoređivati u kategorije činidbenih i financijskih jamstava.	svibanj 2020.	provedeno
59.		2018.	S obzirom na postojanje rizika za isplate sredstava iz državnog proračuna na temelju danih jamstava, predloženo je područje dodjeljivanja državnih jamstava detaljno urediti posebnim propisom.	prosinac 2019.	u postupku provedbe
60.		2018.	Predloženo je propisati način vrednovanja elemenata koji utječu na prihvaćanje, odnosno odbijanje zahtjeva za davanje državnog jamstva.	prosinac 2019.	u postupku provedbe
61.	Sustav nadzora nad proračunskim sredstvima	2017. 2018.	Naloženo je donijeti pravilnik koji propisuje kriterije za imenovanje osoba za nepravilnosti, obveze i način postupanja osobe za nepravilnosti te način i rokove izvještavanja o nepravilnostima, čije donošenje propisuje Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15).	lipanj 2020.	u postupku provedbe
62.		2017. 2018.	Predloženo je Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru propisati prekršajne odredbe za nedostavljanje izvješća o nepravilnostima Ministarstvu financija.	prosinac 2019.	provedeno
63.		2017. 2018.	Predloženo je propisati kriterije za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, u koje, između ostalih, treba uključiti namjene za koje se obveze mogu preuzeti, maksimalan godišnji iznos preuzetih obveza u odnosu na ukupne planirane rashode proračunskog korisnika, najduže razdoblje na koje se obveze mogu preuzeti te druge potrebne elemente.	prosinac 2019.	u postupku provedbe
64.		2017. 2018.	Predloženo je propisima ujednačiti nadzorne aktivnosti nositelja razdjela u vezi s ostvarivanjem i korištenjem prihoda i primitaka proračunskih korisnika uplaćenih na račune proračunskih korisnika kao i uplaćenih na račun državnog proračuna.	listopad 2019.	provedeno

Nalozi i preporuke za koje nije prošao rok za provedbu, imaju status u postupku provedbe.

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

- Izrađen je Prijedlog Uredbe o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata te je isti upućen ministarstvima na mišljenje, kojom će se definirati format i kriteriji za stručno vrednovanje i ocjenu opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta koji se financira iz državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to ovisno o veličini investicijskog projekta na razini cijele države. (redni broj 1.)
- U okviru izvještaja o izvršenju državnog proračuna, objavljuju se podaci o deficitu opće države, koji osim podataka za državni proračun, obuhvaćaju podatke za izvanproračunske korisnike državnog proračuna i lokalnu državu. Pojam izvanproračunski korisnici, određuju 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.

Prema Zakonu o proračunu, izvanproračunski korisnici su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje i koji su prema pravilima statističke metodologije EU (dalje u tekstu: metodologija ESA 2010) razvrstani u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. Zakonom o proračunu je propisano da se odredba u vezi s određivanjem izvanproračunskih korisnika treba početi primjenjivati u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna i financijskih planova za 2016. i projekcija za 2017. i 2018. Nacionalnim programom reformi za 2019. definirano je kako će na financijske planove i na izvještaje o izvršenju financijskih planova za društva Hrvatske autoceste d.o.o., Autocesta Rijeka-Zagreb d.d., HŽ Infrastruktura d.o.o. i HŽ Putnički prijevoz d.o.o. suglasnost davati Hrvatski sabor pri donošenju državnog proračuna i projekcija. Prema Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, navedeni subjekti od 2020. imaju status izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te im je pri donošenju Državnog proračuna za 2020. i projekcija za 2021. i 2022., Hrvatski sabor dao suglasnosti na financijske planove za navedeno razdoblje.

S obzirom na to da pojedini subjekti koji ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izvanproračunskog korisnika državnog proračuna još nisu obuhvaćeni proračunskim procesima i upisani u Popis izvanproračunskih korisnika državnog proračuna (primjerice, Hrvatska radio televizija i Hrvatska banka za obnovu i razvitak), a pojedini subjekti su stekli status izvanproračunskog korisnika tek od 2020., podaci o rezultatima njihovog poslovanja nisu uključeni u izračun deficita opće države za 2019. prema nacionalnoj metodologiji.

Subjekti koji su stekli uvjete za upis u navedeni Registar, vode poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje prema različitim računovodstvenim sustavima, a postupak prevođenja evidentiranih poslovnih događaja iz njihovih računovodstvenih sustava u sustav proračunskog računovodstva je vrlo složen. Ministarstvo financija provodi projekt Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja, kojim, između ostalog, treba za određene subjekte koji primjenjuju računovodstvo i financijsko izvještavanje propisano Zakonom o računovodstvu ili Zakonom o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 121/14), utvrditi način iskazivanja poslovnih događaja prema propisima o proračunskom računovodstvu.

Navedeni Projekt obuhvaća sljedeće subjekte: Hrvatska radio televizija, HŽ Putnički prijevoz d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o., Autocesta Rijeka-Zagreb d.d., Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatska banka za obnovu i razvitak, Hrvatski operator tržišta energije d.o.o., Fond hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, Fond za financiranje razgradnje i zbrinjavanje radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško i Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka. O rezultatima navedenog Projekta ovisi stvarni obuhvat određenih subjekata sustavom proračuna. Završetak Projekta je predviđen koncem 2021. kada bi trebala biti izrađena web aplikacija za prikupljanje financijskih izvještaja. (redni broj 3.)

- Prema očitovanju Ministarstva financija, Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu koji je u postupku donošenja u vrijeme obavljanja revizije (ožujak 2020.), nije predviđena obveza donošenja uredbe o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u području javnih financija te pravilnika o sadržaju i metodologiji izrade plana razvojnih programa, a čije je donošenje propisano odredbama Zakona o proračunu koji je na snazi u vrijeme obavljanja revizije. (redni broj 4.)
- Od 2019. državni proračun obuhvaća financijski plan jednog izvanproračunskog korisnika - HZMO-a. U vrijeme obavljanja revizije (ožujak 2020.) u postupku donošenja je novi Zakon o proračunu. Nacrtom prijedloga navedenog Zakona predviđeno je da ministar financija svake godine uz podatke iz registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika objavljuje i popis izvanproračunskih korisnika koji su za pojedinu godinu izuzeti od obveze primjene odredbi navedenog Zakona. (redni broj 5.)
- U vezi s prijedlogom da u cilju veće transparentnosti i otvorenosti državnog proračuna, prijedlog državnog proračuna obuhvati informacije o poreznim rashodima, odnosno procijenjenom iznosu izgubljenih prihoda za proračunsku godinu, uz obrazloženje osnovnih ciljeva pojedinog poreznog rashoda, Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu predviđeno je da će Ministarstvo financija objavljivati fiskalne podatke za opći proračun prema metodologiji ESA 2010 i informacije o učinku poreznih rashoda na prihode. (redni broj 6.)
- Prema prijedlogu da se u cilju veće transparentnosti državnog proračuna, propiše da opći dio državnog proračuna sadrži i podatke o ukupno planiranim rashodima raspoređenim, osim prema ekonomskoj klasifikaciji, i prema izvorima financiranja te funkcijskoj klasifikaciji, pri izradi Državnog proračuna za 2020. s projekcijama za 2021. i 2022. (Narodne novine 117/19), opći dio proračuna obuhvaća podatke o ukupno planiranim rashodima prema izvorima financiranja te rashodi raspoređeni prema funkcijskoj klasifikaciji. Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu predviđeno je da opći dio proračuna sadrži sažetak Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja te Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja. Račun prihoda i rashoda proračuna sastojao bi se od prihoda i rashoda iskazanih prema izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji te rashoda iskazanih prema funkcijskoj klasifikaciji. (redni broj 9.)

- Vlada RH je na prijedlog Ministarstva financija donijela 1. kolovoza 2019. Odluku o visini vrijednosti nefinancijske imovine kojom je ovlašten raspolagati čelnik tijela državne uprave, a navedenom odlukom se utvrđuje visina vrijednosti nefinancijske imovine o čijem pribavljanju i prodaji, prenošenju prava korištenja, rashodovanju, davanju ili uzimanju u zakup nefinancijske imovine i o otpisu potraživanja može odlučivati čelnik tijela državne uprave. Prema Zakonu o sustavu državne uprave (Narodne novine 66/19), tijela državne su ministarstva i državne upravne organizacije. Navedena Odluka se ne odnosi na druge proračunske korisnike. Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu predviđeno je da Vlada RH i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odlukom uređuju ovlasti čelnika proračunskih korisnika za raspolaganje nefinancijskom imovinom proračunskih korisnika što obuhvaća pribavljanje i prodaju, prenošenje prava korištenja, rashodovanje, davanje ili uzimanje u zakup nefinancijske imovine. Ako je raspolaganje nefinancijskom imovinom navedenih proračunskih korisnika na drugačiji način uređeno posebnim propisima, primjenjuju se odredbe tih posebnih propisa. (redni broj 10.)

- U vezi s prijedlogom da se Zakonom o proračunu detaljnije urede aktivnosti koje se odnose na sastavljanje, donošenje i objavu financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih korisnika proračuna lokalnih jedinica te na praćenje izvršenja financijskih planova, Ministarstvo financija je u postupku donošenja novog Zakona o proračunu. Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu uređeno je sastavljanje financijskih planova proračunskih korisnika te je predviđena izrada polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju financijskog plana proračunskog korisnika te objava na mrežnim stranicama korisnika. Nadalje, predviđeno je da financijski planovi proračunskih korisnika državnog proračuna i jedinica područne (regionalne) samouprave koje su usvojila njihova upravljačka tijela ne moraju biti usklađeni s financijskim planovima proračunskih korisnika sadržanim u proračunima donesenim u Saboru, odnosno predstavničkom tijelu lokalne jedinice. Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu nije određeno načelo koje se primjenjuje pri planiranju i izvršavanju financijskih planova proračunskih korisnika, ali je u prosincu 2019. Ministarstvo financija donijelo Uputu o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna u kojoj se navodi da se državni proračun planira i izvršava prema modificiranom novčanom načelu te su navedeno dužni primjenjivati i proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna. Načelo u postupku planiranja i izvršavanja proračuna i financijskih planova korisnika lokalnih jedinica i dalje nije određeno. (redni broj 12.)

- U vezi s jačanjem sustava kontrola u pripremi državnog proračuna u dijelu koji se odnosi na planiranje međusobnih prijenosa sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna, Uputama za izradu prijedloga Državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2020.-2022. određeno je da su nadležna ministarstva i ostali proračunski korisnici državnog proračuna koji će u financijskom planu iskazati rashode u okviru podskupine 369 Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna, obvezni u slučaju kada je poznat proračunski korisnik državnog proračuna, primatelj navedenih sredstva, navedenog primatelja pisano obavijestiti kako bi taj proračunski korisnik sredstva planirao na prihodnoj strani u okviru skupine 639 te Ministarstvu financija dostaviti dokaze o dostavi navedenih obavijesti drugim proračunskim korisnicima. (redni broj 14.)

- Prošlim revizijama bilo je naloženo obveze državnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene na račun državnog proračuna, evidentirati u Glavnoj knjizi državnog proračuna i realno ih iskazivati u financijskim izvještajima državnog proračuna. Nalog je u 2018. djelomično proveden, odnosno obveze državnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene na račun državnog proračuna, iskazane su u financijskim izvještajima državnog proračuna, ali nisu evidentirane u Glavnoj knjizi državnog proračuna. Prema računalnom rješenju koje se koristi za vođenje Glavne knjige državnog proračuna, prihodi i primici proračunskih korisnika evidentiraju se prema prirodnoj vrsti, a obveze za neutrošene prihode i primitke proračunskih korisnika se ne evidentiraju. U 2019., obveze državnog proračuna za neutrošene vlastite prihode te namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika uplaćene na račun državnog proračuna, iskazane su u financijskom izvještaju državnog proračuna Bilanca koristeći podatke iz izvještaja Zahtjev za prijenos neutrošenih prihoda, a u Glavnoj knjizi državnog proračuna evidentiraju se na analitičkim računima viškova po izvorima financiranja i proračunskim korisnicima. (redni broj 32.)
- U cilju usklađivanja odredbi Zakona o proračunu u vezi s primjenom računovodstvenih načela u proračunskom računovodstvu, Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu koji je u postupku donošenja, predviđeno je da se proračunsko računovodstvo temelji na nacionalnim računovodstvenim pravilima utvrđenim u Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, uvažavajući osnovne postavke iz međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor. (redni broj 34.)
- U vezi s pravilnim iskazivanjem u financijskim izvještajima državnog proračuna primitaka od zajmova međunarodnih financijskih institucija za financiranje projekata koje provode proračunski korisnici, Ministarstvo financija je Uputom za evidentiranje zajmova od međunarodnih financijskih institucija, između ostalog, odredilo da se u poslovnim knjigama korisnika projekta evidentiraju primici od zaduživanja dok se u Glavnoj knjizi državnog proračuna i financijskom izvještaju državnog proračuna evidentiraju obveze za zajmove od međunarodnih financijskih institucija. (redni broj 41.)
- Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu, predviđeno je da proračunski korisnici državnog proračuna mogu zaključivati ugovore o dugoročnom zajmu i ugovore o dugoročnom kreditu isključivo ako obveze po navedenim ugovorima podmiruju iz vlastitih i namjenskih prihoda, a uz prethodno dobivenu suglasnost Vlade RH. Predviđeno je da ministarstvo, odnosno državno tijelo na razini razdjela organizacijske klasifikacije čiji se proračunski korisnik zadužuje, predlaže Vladi RH donošenje odluke o davanju suglasnosti za zaduživanje. (redni broj 55.)
- Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu, predviđeno je da će Vlada RH uredbom propisati kriterije, postupak odobrenja državnih jamstava, nadzor nad namjenskim korištenjem sredstava i druga pitanja koja prethode odobrenju državnih jamstava, kako bi se detaljno uredilo područje dodjeljivanja državnih jamstava posebnim propisom. (redni broj 59.)

- U vezi s prijedlogom da se propiše način vrednovanja elemenata koji utječu na prihvaćanje, odnosno odbijanje zahtjeva za davanje državnog jamstva, Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu predviđeno je da prijedlog odluke o davanju državnih jamstava, koju donosi Vlada RH, priprema ministarstvo u čijem je djelokrugu djelatnost korisnika kredita ili zajma za koji se traži državno jamstvo, koje procjenjuje ispunjava li tražitelj jamstva kriterije koji su utvrđeni podzakonskim propisima donesenima na temelju ovoga Zakona. (redni broj 60.)

- U vezi s prijedlogom da se propišu kriteriji za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, ministar financija je u siječnju 2019. donio Uputu o postupanju za davanje suglasnosti ministra financija i davanje prijedloga Vladi RH za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima državnog proračuna za preuzimanje obveza koje dospijevaju za plaćanje u sljedećim godinama, a detaljnije uređenje navedenog područja predviđeno je Nacrtom prijedloga novog Zakona o proračunu. (redni broj 63.)

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

1.2. *Ministarstvo financija nema primjedbi na utvrđene činjenice i status naloga i preporuka.*