

Ocjena financijskog poslovanja županijskih uprava za ceste i društava za izgradnju i održavanje cesta u Republici Hrvatskoj

Bajo, Anto; Primorac, Marko; Blažeković, Mihael

Source / Izvornik: **Fiscus : razborito i odgovorno upravljanje financijama javnog sektora, 2018, 3, 1 - 32**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.3326/hfiscus.2018.7>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:925678>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-20**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)



Institut za
javne financije

FISCUS

Razborito i odgovorno upravljanje
financijama javnog sektora

Ocjena financijskog poslovanja županijskih uprava za ceste i društava za izgradnju i održavanje cesta u Republici Hrvatskoj

Br. 7 | prosinac 2018.
doi: 10.3326/hfiscus.2018.7
ISSN 1849-9309

Anto Bajo
Marko Primorac
Mihael Blažeković

Ocjena financijskog poslovanja županijskih uprava za ceste i društava za izgradnju i održavanje cesta u Republici Hrvatskoj

Glavni cilj rada je ocijeniti financijsko poslovanje trgovačkih društava koja se bave izgradnjom i održavanjem cesta - Hrvatskih cesta, 20 županijskih uprava za ceste te 14 regionalnih društava koja se bave održavanjem javnih cesta u razdoblju od 2010. do 2017.

Uvod

Hrvatske ceste d.o.o. zadužene su za upravljanje i održavanje državnih cesta, a 20 županijskih uprava za ceste (ŽUC) nadzire i raspoređuje poslove izgradnje i održavanja županijskih i lokalnih cesta. Postoji i 14 trgovačkih društava (kooperanata) udruženih u Hrvatski cestar (gospodarsko interesno udruženje), koja se bave gradnjom i održavanjem cesta. Ukupni prihodi kooperanata iznose nešto više od milijarde kuna. Odlikuje ih zadovoljavajuća likvidnost i minimalna zaduženost; premda uvelike ovise o dobivanju poslova od ŽUC-eva, ta se ovisnost postupno smanjuje jer su se usmjerili na tržište, pa je u 2017. omjer usluga održavanja za ŽUC-eve i njihovih poslovnih prihoda bio 65% : 35%.

Analiza potvrđuje visoku razinu nelikvidnosti i godišnje gubitke poslovanja Hrvatskih cesta, društva kojem u narednim godinama stiže na naplatu 8,8 mlrd. kn koje ne mogu vraćati iz redovitog poslovanja već novim kreditima i reprogramiranjem starih. ŽUC-evi su izvanproračunski korisnici županijskih proračuna i svojim poslovanjem utječu na razinu ukupnog duga županija koje jamče za njihove obveze. Međutim, poslovanje im je netransparentno i opterećeno brojnim nepravilnostima, što potvrđuje i izvješće Državnog ureda za reviziju iz 2017.

Organizacija i financiranje izgradnje i održavanja javnih cesta u Republici Hrvatskoj

Javnim cestama u RH upravljaju i koordiniraju različita trgovačka društva i organizacije: Hrvatske autoceste d. o. o (HAC); Autocesta Zagreb-Macelj d. o. o (AZM); Autocesta Rijeka-Zagreb d. d. (ARZ); Bina Istra d. d te Bina Istra upravljanje i održavanje.

Državnim cestama upravljaju Hrvatske ceste d. o. o (HC), a županijskim i lokalnim cestama ŽUC-evi.

Kako navodi Čavrak (1999), mreža javnih cesta u RH je 1997. obuhvaćala 27.840 km. Od tada je dužina autocesta porasla oko četiri puta, dok se dužina lokalnih cesta smanjila za 5.000 km. Prema podacima Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, ukupna dužina javnih cesta u RH 2017. iznosi 26.822,87 km. ŽUC-evi i Grad Zagreb upravljaju i gospodare s ukupno 9.487 km županijskih i 8.787 km lokalnih cesta (Odluka o razvrstavanju javnih cesta, NN 103/17.).

Javne ceste su svrstane u četiri skupine, ovisno o društvenom, prometnom i gospodarskom značenju: autoceste, državne, županijske i lokalne ceste.

Autoceste osiguravaju povezivanje RH u europski prometni sustav, ostvaruju kontinuitet E-cesta (međunarodnim i međudržavnim sporazumima određene kao europske ceste), prometno povezuju pojedine regije RH i omogućuju tranzitni promet. *Državne javne ceste* također povezuju RH s europskim prometnim sustavom, no posebice su važne zbog prometnog povezivanja regija, sjedišta županija i prometnih veza s većim regionalnim sjedištima susjednih država (gradovima većim od 100.000 stanovnika) te omogućavanja tranzitnog prometa. Čine cestovnu okosnicu velikih otoka i ostvaruju cestovni kontinuitet kroz gradove. *Županijske javne ceste* povezuju sjedišta županija s gradovima i općinskim sjedištima, sjedišta gradova i općina međusobno, te ostvaruju veze grada ili gradskih dijelova s državnim cestama. *Lokalne javne ceste* povezuju sjedište grada, odnosno općine s naseljima s više od 50 stanovnika unutar grada ili općine, ceste u urbanom području koje povezuju gradske četvrti sa županijskim cestama, ceste koje povezuju susjedne gradske četvrti međusobno. *Nerazvrstane* ceste se koriste za promet vozilima, svatko ih može slobodno koristiti, a nisu razvrstane kao javne.

Javne ceste su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu RH te se ne mogu otuđiti niti se na njima mogu stjecati stvarna prava, osim u posebnim slučajevima. Na njima se može osnovati pravo služnosti i pravo izgradnje komunalnih, vodnih, energetskih građevina i građevina elektroničkih komunikacija i povezane opreme. Cestovno zemljište može se dati na korištenje radi obavljanja pratećih djelatnosti (ugostiteljstvo, trgovina, benzinske postaje i drugo). Javna cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole, odnosno izdavanjem drugog akta na temelju kojeg je dopuštena uporaba građevine, sukladno posebnom propisu. Upisuje se u zemljišne knjige na temelju pravomoćne uporabne dozvole kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo RH, uz upis pravnih osoba: HAC je ovlašten upravljati autocestama, HC državnim cestama, a ŽUC-evi su ovlašteni upravljati županijskim i lokalnim cestama.



Upravljanje i održavanje javnih cesta

Svakom pojedinom skupinom javnih cesta upravlja različito društvo. Tako je HC zadužen za upravljanje, održavanje, građenje i rekonstrukciju državnih, a ŽUC-evi za županijske i lokalne ceste.

ŽUC obavlja poslove pripreme izrade stručnih podloga za četverogodišnje *programe građenja i održavanja županijskih cesta i lokalnih cesta*, građenja i rekonstrukcije, rješava imovinsko-pravne odnose potrebne za građenje, rekonstrukciju i održavanje te ostale poslove upravljanja županijskim i lokalnim cestama. Također i financira građenje, rekonstrukciju i održavanje županijskih i lokalnih cesta, prati prometno opterećenje i prometne tokove na tim cestama.

Osnivači ŽUC-eva su županije, ima ih dvadeset, a županijskim i lokalnim cestama na području Grada Zagreba upravlja Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet – sektor za promet. Od svoga osnutka 1998., ŽUC-evi razvijaju sustav upravljanja županijskim i lokalnim cestama bez strategije održavanja tih cesta. Tu djelatnost ne obavljaju s ciljem ostvarenja dobiti, a eventualna ostvarena dobit se koristi za unaprjeđenje i razvoj djelatnosti, u skladu s Odlukom uprave vijeća ŽUC-a. Za izvršavanje obveza odgovaraju cjelokupnom imovinom, a njihovi osnivači (županije) odgovaraju i jamče za njihove obveze solidarno i neograničeno.

Status ŽUC-eva

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture nema informacije o konsolidiranom financijskom poslovanju HC-a i ŽUC-eva. Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (NN 22/13.) ministar financija propisao je sadržaj i obveznike izrade tih izvještaja. Detaljno je razrađen sadržaj izvještaja za proračunske i za izvanproračunske korisnike koji su dužni izraditi i podnijeti navedene izvještaje.

U praksi, ŽUC-evi traže od županijske skupštine prethodnu suglasnost na Prijedlog Financijskog plana i Plana građenja i održavanja županijskih i lokalnih cesta. Planovi građenja se šalju na donošenje upravnom vijeću ŽUC-a (propisani Statutom Županijske uprave za ceste). U skladu s čl. 22. Zakona o cestama (NN 84/II., 22/I3., 54/I3., 148/I3. i 92/I4.), godišnji plan građenja i održavanja županijskih i lokalnih cesta ŽUC-evi moraju donijeti uz prethodnu suglasnost Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture. Godišnje i polugodišnje dostavljaju županijskoj skupštini izvještaje o ostvarenju financijskih planova, a godišnje izrađuju financijski plan i plan građenja koji dostavljaju na odobrenje županijskoj skupštini. Županija nema obvezu konsolidirati te financijske planove i godišnje programe građenja s proračunom županije.

Godišnji programi građenja trebaju biti usklađeni s procedurom pripreme proračuna lokalnih jedinica i financijskih planova ŽUC-eva, a ostvarenja planova valja uvrstiti u izvještaj o izvršenju proračuna lokalnih jedinica. Međutim, rok i obveza izvještavanja o ostvarenju financijskih planova ŽUC-eva je u nadležnosti županijskih skupština.

Program građenja i održavanja javnih cesta ostvaruje se godišnjim planovima za državne, županijske i lokalne ceste. Godišnjim Pravilnicima¹ se ŽUC-evima raspoređuju financijska sredstva za održavanje i građenje županijskih i lokalnih cesta i to iz sredstava koja HC ostvaruje od *naknade za financiranje, građenje i održavanje javnih cesta*. Sredstva se raspoređuju na temelju: veličine mreže županijskih i lokalnih cesta, visine vlastitih izravnih prihoda ŽUC-a, ujednačavanja redovitog i izvanrednog održavanja (u postotku od standarda održavanja), stupnja izgrađenosti, stanja kolnika i prosječnog godišnjeg dnevnog prometa županijskih i lokalnih cesta.

Sredstva za održavanje, rekonstrukciju i građenje raspoređuje ministar prometa i infrastrukture. Sredstva koja HC doznači ŽUC-u koriste se za financiranje izvlaštenja nekretnina, građenje i održavanje te povrat kredita kojima se financira građenje županijskih i lokalnih cesta. Te su aktivnosti sukladne godišnjim planovima građenja i održavanja županijskih i lokalnih cesta (koje uz suglasnost Ministarstva donosi ŽUC).

Godišnja naknada za uporabu javnih cesta, koja se plaća prilikom registracije motornih i priključnih vozila, uplaćuje se na račun ŽUC-a i koristi za županijske i lokalne ceste na području županije u kojoj su uplaćena.

Naknada za financiranje građenja i održavanja javnih cesta uplaćuje se iz državnog proračuna. To je zapravo naknada na energente - motorne benzine (olovni i bezolovni) te plinska ulja koja se koriste kao pogonska goriva. Naknada se uplaćuje po litri naplaćene trošarine na energente i to u iznosu od 0,20 kn na račun HAC-a, a 0,80 kn uplaćuje se na račun HC-a. (Za pregled izvora financiranja vidi tablicu P1)

Prihodi od godišnje naknade za uporabu javnih cesta čine 81% ukupnih prihoda ŽUC-eva (2017.).

Najdulju mrežu županijskih i lokalnih cesta ima ŽUC Splitsko-dalmatinske županije (1.739,9 km), a najviši prihod od naknada za ceste po kilometru kojim upravlja u 2017. ima ŽUC Primorsko-goranske županije (90.842 kn) – što je čak osam puta više nego ŽUC Ličko-senjske županije. Zbog toga ŽUC Ličko-senjske županije svake godine dobiva iz proračuna HC-a značajna sredstva za ujednačavanje redovitog održavanja jer s vlastitim приходima ne bi mogao upravljati i održavati ceste na svojem području. ŽUC Sisačko-moslavačke županije također ostvaruje nizak prihod po kilometru ceste i dobiva sredstva od HC-a.

Raspored sredstava za financiranje građenja i održavanja javnih cesta ŽUC-evima

Sredstva se ŽUC-evima doznačuju mjesečno u visini od 1/12 utvrđenog godišnjeg iznosa. HC sklapa sa ŽUC-evima ugovor o financiranju te u ime i za račun ŽUC-eva nabavlja sol za održavanje cesta tijekom zime, temeljem sporazuma o reguliranju međusobnih obveza pri nabavci, isporuci i obračunu troškova soli.

Ostala sredstva doznačavaju se ŽUC-evima temeljem dostavljenih i ovjerenih izvješća izvoditelja za radove izvanrednog održavanja, rekonstrukcije i građenja (uz koje treba priložiti presliku

¹ Pravilnici o rasporedu sredstava za financiranje građenja i održavanja javnih cesta Županijskim upravama za ceste od 2012. do 2017.



ugovora). Moguće je da se sredstva naknade koriste za interventne zahvate po posebnom nalogu ministra pomorstva, prometa i infrastrukture, no tada on donosi posebnu odluku o rasporedu sredstava za interventne zahvate. Nakon toga HC doznava sredstva ŽUC-evima prema dostavljenim i ovjerenim izvješćima izvođača radova.

Od ukupno dobivenih sredstava, ŽUC-evi su dio dužni doznati gradovima s više od 35.000 stanovnika i sjedištima županija, sukladno priljevu sredstava².

Tablica 1. Raspored sredstava za održavanje i građenje ŽUC-eva od 2012. do 2017. (u mil. kn)

| ŽUC | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|------------------------|------------|--------------|------------|------------|-----------|-----------|
| Bjelovarsko-bilogorska | 12,69 | 6 | 6 | 6 | 2,5 | 2 |
| Brodsko-posavska | 6,02 | 3,23 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Dubrovačko-neretvanska | 6 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Istarska | 7 | 4,47 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Karlovačka | 14 | 6,32 | 6 | 6 | 4 | 3,5 |
| Koprivničko-križevačka | 10 | 4,68 | 4,5 | 4,5 | 2,5 | 2 |
| Krapinsko-zagorska | 6 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 0 | 0 |
| Ličko-senjska | 31 | 21 | 21 | 21 | 21,19 | 20,16 |
| Međimurska | 3 | 1,82 | 1,5 | 2,5 | 0 | 0 |
| Osječko-baranjska | 10 | 4 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Požeško-slavonska | 7 | 3,42 | 3 | 3 | 1,5 | 1,5 |
| Primorsko-goranska | 7 | 2,73 | 2,5 | 2,5 | 0 | 0 |
| Sisačko-moslavačka | 22 | 9 | 9 | 9 | 6,81 | 9,84 |
| Splitsko-dalmatinska | 8,2 | 4,35 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Šibensko-kninska | 9 | 5 | 5 | 5 | 3 | 3 |
| Varaždinska | 6,02 | 3 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Virovitičko-podravska | 10,51 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4 | 4 |
| Vukovarsko-srijemska | 7,76 | 4 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Zadarska | 11,8 | 6,48 | 6 | 6 | 2,5 | 2 |
| Zagrebačka | 10 | 4,74 | 4,5 | 4,5 | 0 | 0 |
| Ukupno: | 205 | 103,2 | 100 | 100 | 48 | 48 |

Izvor: Autori prema podacima iz Pravilnika o rasporedu sredstava za financiranje građenja i održavanja javnih cesta Županijskim upravama za ceste od 2012. do 2017.

Prema utvrđenim mjerilima, sredstva za održavanje, rekonstrukciju i građenje županijskih i lokalnih cesta se dijele na ŽUC-eve temeljem odluke ministra pomorstva, prometa i infrastrukture. Ministar financija utvrđuje način naplate, postupak uplate sredstava na račun ŽUC-a, izdvajanje sredstava za ceste (nerazvrstane ceste), vođenje evidencije i ovlasti za provođenje kontrole nad postupkom naplate.

² Prema metodologiji utvrđenoj Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o rasporedu sredstava za održavanje i građenje županijskih i lokalnih cesta iz izvora sredstava HC-a.

Temeljem dostupnih podataka, primjetno je da HC doznačuje sve manje sredstava za izvanredno održavanje, rekonstrukciju i građenje cesta te za ujednačavanje redovitog održavanja. ŽUC-evi poput Sisačko-moslavačkog i Ličko-senjskog svake godine dobivaju sredstva radi ujednačavanja redovitog održavanja jer samostalno ostvaruju niske prihode od naknada za ceste (tablica P3). HC je 2017. raspodijelio 48 mil. kn na 20,16 mil. kn za ŽUC Ličko-senjske (16,16 mil. za ujednačavanje redovitog održavanja) i 9,84 mil. kn za ŽUC Sisačko-moslavačke županije (1,84 mil. kn za ujednačavanje redovitog održavanja i 5 mil. kn za izvanredno održavanje). Ostali ŽUC-evi dobili su preostala sredstva za izvanredna građenja i održavanja županijskih i lokalnih cesta.

Broj zaposlenih, duljina cesta i rashodi za zaposlene

ŽUC-evi su 2015. zapošljavali 200 djelatnika, a 2017. četiri manje (196). U prosjeku, jedan zaposlenik upravlja s 93 km cesta u 2015., premda se situacija po županijama znatno razlikuje. Tako jedan zaposleni u ŽUC-u Osječko-baranjske županije upravlja sa čak 142 km (2017.), a u ŽUC-u Međimurske županije sa 64 km cesta.

Tablica 2. Broj zaposlenih i rashodi za zaposlene ŽUC-eva u 2015. i 2017.

| ŽUC | Broj zaposlenih | | Duljina cesta (u km) | | Broj kilometara na 1 djelatnika | | Prosječni mjesečni rashod po zaposleniku (u kn) | |
|------------------------|-----------------|------------|----------------------|---------------|---------------------------------|-----------|---|---------------|
| | 2015. | 2017. | 2015. | 2017. | 2015. | 2017. | 2015. | 2017. |
| Bjelovarsko-bilogorska | 8 | 8 | 926 | 926 | 116 | 116 | 16.776 | 10.046 |
| Brodsko-posavska | 9 | 9 | 645 | 646 | 72 | 72 | 14.474 | 15.808 |
| Dubrovačko-neretvanska | 7 | 6 | 637 | 646 | 91 | 108 | 19.257 | 19.740 |
| Istarska | 10 | 11 | 1.276 | 1.307 | 128 | 119 | 19.235 | 18.142 |
| Karlovačka | 10 | 10 | 1.047 | 1.047 | 105 | 105 | 17.652 | 17.624 |
| Koprivničko-križevačka | 6 | 7 | 831 | 833 | 139 | 119 | 24.017 | 20.757 |
| Krapinsko-zagorska | 10 | 10 | 657 | 661 | 66 | 66 | 21.263 | 23.587 |
| Ličko-senjska | 11 | 9 | 1.144 | 1.138 | 104 | 126 | 12.257 | 16.764 |
| Međimurska | 8 | 7 | 458 | 449 | 57 | 64 | 19.753 | 19.158 |
| Osječko-baranjska | 8 | 8 | 1.138 | 1.140 | 142 | 142 | 19.052 | 18.695 |
| Požeško-slavonska | 7 | 6 | 474 | 475 | 68 | 79 | 18.388 | 22.562 |
| Primorsko-goranska | 11 | 11 | 891 | 884 | 81 | 80 | 22.092 | 16.990 |
| Sisačko-moslavačka | 12 | 12 | 1.308 | 1.280 | 109 | 107 | 13.995 | 13.126 |
| Splitsko-dalmatinska | 17 | 17 | 1.730 | 1.740 | 102 | 102 | 21.321 | 19.303 |
| Šibensko-kninska | 9 | 9 | 762 | 762 | 85 | 85 | 16.270 | 15.835 |
| Varaždinska | 11 | 13 | 938 | 939 | 85 | 72 | 16.686 | 16.287 |
| Virovitičko-podravska | 11 | 9 | 685 | 684 | 62 | 76 | 13.950 | 14.005 |
| Vukovarsko-srijemska | 12 | 11 | 643 | 624 | 54 | 57 | 15.629 | 15.792 |
| Zadarska | 10 | 10 | 1.205 | 1.204 | 120 | 120 | 12.154 | 14.466 |
| Zagrebačka | 13 | 13 | 1.263 | 1.277 | 97 | 98 | 18.748 | 19.607 |
| Prosjek | 10 | 10 | 933 | 933 | 94 | 96 | 17.649 | 17.415 |
| Ukupno: | 200 | 196 | 18.659 | 18.663 | 93 | 95 | 17.543 | 17.283 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima ŽUC-eva za 2015. i 2017. i izvješću Državnog ureda za reviziju (2017.).



Prosječni rashod po zaposleniku (bruto plaće, doprinosi na bruto plaće i ostali rashodi za zaposlene) pali su 2017. na 17.283 kn. Izuzev rashoda za zaposlene, ŽUC-evi izdvajaju i sredstva za službena putovanja, naknade za prijevoz i stručna usavršavanja zaposlenih, a plaćaju naknade članovima upravnih vijeća te različitim stručnim povjerenstvima. U 2017. za te je svrhe utrošeno 1,9 mil. kn, a za vanjske intelektualne usluge 6,7 mil. kn. Kad bi se oduzeli ostali rashodi zaposlenih, prosječna mjesečna bruto plaća u 2017. u svim ŽUC-ovima je bila 16.737 kn. Vrijedi istaknuti da je te godine u RH prosječna bruto plaća zaposlenih u pravnim osobama bila 8.055 kn (Prosječna mjesečna isplaćena neto plaća po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske za 2016, NN 21/17.). ŽUC-evi su prema NKD 2007. svrstani u skupinu 71 - Arhitektonske djelatnosti i inženjerstvo; tehničko ispitivanje i analiza. U tom je NKD-u u prosincu 2017. bruto plaća po zaposlenom iznosila 6.575 kn (Državni zavod za statistiku, Plaće). Ukratko, plaće zaposlenih u ŽUC-evima su dvaput više od prosjeka bruto plaća zaposlenih u sektoru kojem pripadaju.

Financiranje nerazvrstanih cesta

Nerazvrstane se ceste koriste za promet vozilima, i svatko ih može slobodno koristiti, a nisu razvrstane kao javne. To su: ceste na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova sjedišta županija, ceste koje povezuju naselja, područja unutar gradova i naselja, terminali i okretišta vozila javnog prijevoza, pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina, te druge ceste na području naselja i gradova. Odlukom ih određuje ministar pomorstva, prometa i infrastrukture, a javno su dobro u vlasništvu lokalnih jedinica na čijem se području nalaze. Lokalna jedinica može osnovati trgovačko društvo u svom vlasništvu radi upravljanja i održavanja te građenja nerazvrstanih cesta, a vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području. Sadržaj i način vođenja baze podataka propisuje ministar uz suglasnost ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva. Financiraju se iz proračuna lokalne jedinice, komunalne naknade i doprinosa, naknada za osnivanje prava služnosti, prava građenja i prava zakupa na nerazvrstanoj cesti i iz drugih izvora. Sredstva za njihovo građenje, rekonstrukciju i održavanje osiguravaju se: dijelom iz godišnje naknade za registraciju motornih vozila (razmjerno udjelu u ukupnoj duljini županijskih i lokalnih razvrstanih cesta), dijelom iz naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta (u prosječnom godišnjem iznosu utrošenom za održavanje državnih, županijskih i lokalnih nerazvrstanih cesta u prethodne četiri godine, razmjerno udjelu u ukupnoj duljini državnih, županijskih i lokalnih cesta).

Program građenja i financijska povezanost cestovnih poduzeća

Program građenja i održavanja javnih cesta na prijedlog Ministarstva donosi Vlada na četiri godine, a sukladno Strategiji prometnog razvoja RH. Vlada jedanput godišnje podnosi Saboru izvješće o ostvarivanju dugoročnih ciljeva razvoja cestovne infrastrukture. Program građenja i održavanja javnih cesta ostvaruje se godišnjim planovima građenja i održavanja koje donose HAC, HC i ŽUC-evi. Godišnji planovi građenja i održavanja autocesta i državnih cesta donose se uz suglasnost Vlade, a županijskih i lokalnih cesta uz prethodnu suglasnost Ministarstva pomorstva, prometa i

infrastrukture. Nažalost, ne postoji propisani rok za pripremu programa građenja i održavanja javnih cesta kao ni rokovi za predstavljanje rezultata ostvarenja programa Vladi i Saboru.

Tablica 3. Usporedba plana i ostvarenja ulaganja u županijske i lokalne ceste prema vrsti od 2013. do 2016. (u mil. kn)

| Vrsta ulaganja | Plan | Ostvarenje | % ostvarenja |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Izgradnja | 126 | 55 | 44 |
| Poboljšanje i obnova postojeće mreže | 1.454 | 930 | 63 |
| Redovito održavanje | 1.955 | 1.815 | 93 |
| Ukupno: | 3.516 | 2.800 | 80 |

Izvor: Odluka o donošenju Programa građenja i održavanja javnih cesta od 2013. do 2016.

Tijekom programskog razdoblja 2013.-16. ostvareno je oko 80% planiranih ulaganja, prije svega u redovito održavanje, ali manje u obnovu postojeće mreže i još manje za izgradnju. Velika odstupanja ukazuju na probleme u planiranju – posebice izgradnje i obnove mreže. Također, 984,7 mil. kn je uloženo u nove ceste i obnovu županijskih i lokalnih cesta, što je tek trećina planiranog. ŽUC-evi Istarske, Međimurske i Krapinsko-zagorske županije uspjeli su ostvariti planove, a podbacili su u Bjelovarsko-bilogorskoj (44% plana) i Virovitičko-podravskoj županiji (55% plana – tablica P9).

Tablica 4. Pregled plana ulaganja u županijske i lokalne ceste prema vrsti od 2017. do 2020. (u mil. kn)

| Opis | 2017.-2020. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. |
|----------------------|--------------|------------|------------|------------|------------|
| Izgradnja | 98 | 32 | 21 | 21 | 24 |
| Poboljšanje i obnova | 990 | 291 | 219 | 237 | 243 |
| Redovito održavanje | 1.747 | 425 | 439 | 442 | 440 |
| Ukupno: | 2.835 | 748 | 680 | 700 | 707 |

Izvor: Odluka o donošenju Programa građenja i održavanja javnih cesta od 2017. do 2020.

Hrvatska ima visoko razgranatu i razvijenu cestovnu infrastrukturu, pa je u planu veći naglasak na redovito održavanje te obnovu i poboljšanje postojeće mreže. Od ukupno planiranih ulaganja 28% se odnosi na autoceste, 55% na državne, a 17% na županijske i lokalne ceste (tablica 4). Planirani iznos ulaganja u županijske i lokalne ceste od 2017. do 2020. je 2,83 mlrd. kn, što je smanjenje u odnosu na razdoblje 2013.-2016. za 0,7 mlrd. kn. Najviše se ulaganja planira u Splitsko-dalmatinskoj županiji – očekivano, jer upravljaju s najviše kilometara (tablica 5).



Tablica 5. Plan ulaganja u županijske i lokalne ceste po županijama od 2017. do 2020. (u mil. kn)

| Županija | 2017.-2020. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. |
|------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Bjelovarsko-bilogorska | 111,24 | 34,55 | 25,57 | 25,56 | 25,56 |
| Brodsko-posavska | 105,42 | 28,60 | 25,32 | 26,00 | 25,50 |
| Dubrovačko-neretvanska | 95,44 | 23,89 | 23,85 | 23,85 | 23,85 |
| Istarska | 219,22 | 56,17 | 54,36 | 54,19 | 54,50 |
| Karlovačka | 82,30 | 23,60 | 19,50 | 19,60 | 19,60 |
| Koprivničko-križevačka | 181,33 | 30,17 | 42,50 | 50,77 | 57,89 |
| Krapinsko-zagorska | 113,23 | 35,61 | 25,34 | 26,27 | 26,00 |
| Ličko-senjska | 86,13 | 25,42 | 20,98 | 20,98 | 18,75 |
| Međimurska | 94,10 | 22,61 | 23,13 | 24,17 | 24,20 |
| Osječko-baranjska | 201,08 | 50,27 | 50,27 | 50,27 | 50,27 |
| Požeško-slavonska | 50,30 | 13,70 | 12,20 | 12,20 | 12,20 |
| Primorsko-goranska | 279,83 | 70,35 | 69,86 | 69,81 | 69,81 |
| Sisačko-moslavačka | 118,50 | 26,00 | 26,50 | 33,00 | 33,00 |
| Splitsko-dalmatinska | 399,50 | 100,30 | 99,90 | 100,15 | 99,15 |
| Šibensko-kninska | 74,76 | 16,93 | 17,93 | 19,65 | 20,25 |
| Varaždinska | 155,36 | 44,12 | 36,08 | 37,11 | 38,05 |
| Virovitičko-podravska | 40,00 | 13,00 | 9,00 | 9,00 | 9,00 |
| Vukovarsko-srijemska | 97,04 | 24,29 | 24,29 | 24,23 | 24,23 |
| Zadarska | 119,38 | 23,86 | 29,54 | 31,16 | 34,82 |
| Zagrebačka | 210,65 | 84,78 | 43,43 | 42,24 | 40,20 |
| Ukupno: | 2.835 | 748,22 | 679,54 | 700,23 | 706,83 |

Izvor: Odluka o donošenju Programa građenja i održavanja javnih cesta od 2017. do 2020.

Financijska i poslovna povezanost županijskih uprava za ceste i regionalnih društava za održavanje cesta

HC i ŽUC-evi izravno ne izvode radove građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta već ih ustupaju registriranim, specijaliziranim i opremljenim pravnim i fizičkim osobama pod uvjetima koje propisuje ministar.

Regionalna društva za održavanje i građenje cesta članovi su gospodarsko-interesnog udruženja Hrvatski cestar, osnovanog 1998. Tri su društva u privatnom i tri u državnom vlasništvu, a osam je u mješovitom - pretežito privatnom vlasništvu; u 2017. su imala 2.757 zaposlenika (tablica 6). Ceste grada Zagreba održavaju Zagrebačke ceste koje su sastavni dio Zagrebačkog holdinga. Njihovi financijski izvještaji su konsolidirani s izvještajem Zagrebačkog holdinga, pa im se financijsko poslovanje ne može izdvojeno promatrati.

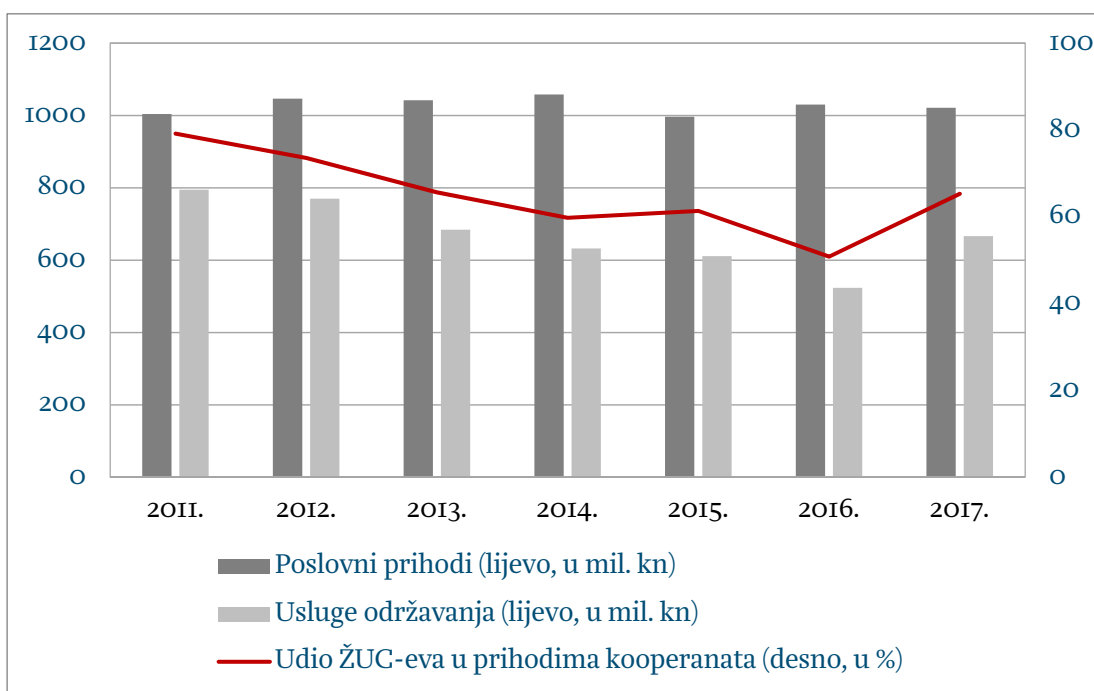
Tablica 6. Broj zaposlenih u izvođačima radova za ŽUC-eve od 2015. do 2017.

| Izvođači radova: | Vlasništvo | 2015. | 2016. | 2017. |
|--------------------------------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Ceste Bjelovar | privatno | 236 | 232 | 228 |
| Dubrovnik ceste | mješovito, >50% privatno | 136 | 139 | 143 |
| Lika ceste | mješovito, >50% privatno | 199 | 193 | 201 |
| Ceste Karlovac | mješovito, >50% privatno | 213 | 214 | 224 |
| Cesting Osijek | mješovito, >50% privatno | 295 | 284 | 280 |
| Istarske ceste | mješovito, >50% privatno | 179 | 179 | 185 |
| Ceste Rijeka | mješovito, >50% privatno | 245 | 246 | 252 |
| Županijske ceste Split | državno | 259 | 262 | 262 |
| Ceste Šibenik | državno | 100 | 99 | 103 |
| PZC Varaždin | mješovito, >50% privatno | 217 | 247 | 239 |
| Ceste Zadarske županije | mješovito, >50% privatno | 221 | 208 | 208 |
| Županijske ceste Zagrebačke županije | državno | 255 | 252 | 247 |
| Ceste Sisak | mješovito, >50% privatno | 136 | 123 | 119 |
| PZC Brod | privatno | 128 | 68 | 66 |
| Ukupno: | | 2819 | 2746 | 2757 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima društava.

Regionalna društva koja održavaju i županijske i lokalne ceste značajno ovise o ŽUC-evima, no ta se poslovna ovisnost postupno smanjuje, s 80% poslovnih prihoda na 65% (grafikon 1). Očito su se izvođači radova preusmjerili na državne tvrtke koje upravljaju cestama (HC) i autocestama (HAC, ARZ, AZM, Bina-Istra, Bina-Istra Upravljanje i održavanje).

Grafikon 1. Financijska povezanost ŽUC-eva i izvođača radova od 2011. do 2017.



Izvor: Autor prema financijskim izvještajima ŽUC-eva i izvođača radova od 2011. do 2017.

Analiza financijskog poslovanja i ocjena financijske pozicije HC-a, ŽUC-eva i poduzeća koja se bave održavanjem cesta

Hrvatske ceste

HC u promatranom razdoblju posluje s gubitkom. Negativni rezultat poslovanja prenosi se na teret javnog kapitala, a u suprotnom bi društvo u 2017. ostvarilo gubitak od 137,2 mil. kn (tablica 7). Najznačajniji prihod društva je prihod od javnog kapitala (80% ukupnih prihoda u 2017.). Ostatak poslovnih prihoda čine prihodi od izdanih dozvola i suglasnosti, od prodaje te od naknade za korištenje cestovnog zemljišta. Financijski prihodi su ostvareni od prodaje udjela i dionica tvrtki Pevec, IKB Umag, PBZ i Istarske ceste.

Tablica 7. Prihodi i rashodi HC-a od 2011. do 2017. (u mil. kn)

| | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ukupni prihodi | 182 | 175,9 | 212,0 | 165,7 | 194,9 | 181,3 | 173,2 |
| Poslovni | 166,7 | 170,3 | 205,4 | 154,9 | 186,6 | 178,4 | 172,2 |
| Financijski | 4,6 | 1,4 | 1,7 | 3,6 | 2,1 | 2,9 | 1,0 |
| Izvanredni | 10,7 | 4,2 | 5,0 | 7,1 | 6,2 | / | / |
| Ukupni rashodi | 182 | 175,9 | 212 | 165,7 | 194,9 | 181,3 | 173,2 |
| Poslovni | 156,2 | 154,3 | 160,5 | 150,1 | 176,2 | 178,4 | 171,4 |
| Financijski | 5,0 | 2,0 | 3,6 | 5,2 | 2,8 | 2,9 | 1,8 |
| Izvanredni | 20,8 | 19,6 | 48,0 | 10,4 | 15,9 | / | / |
| Porez na dobit | 0,9 | 1,4 | 0,4 | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,5 |
| Neto dobit/ gubitak razdoblja | -0,9 | -1,4 | -0,4 | -0,3 | -0,5 | -0,3 | -0,5 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima HC-a od 2011. do 2017.

Tablica 8. Imovina HC-a od 2011. do 2017. (u mil. kn)

| | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|--------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| UKUPNA IMOVINA | 72.459,6 | 70.107,7 | 70.270,4 | 70.941,7 | 71.720,2 | 73.543,7 | 73.663,7 |
| Dugotrajna imovina | 71.821,8 | 69.285,6 | 69.974,9 | 70.342,4 | 71.100,8 | 72.915,8 | 73.300,3 |
| Nematerijalna imovina | 14,0 | 13,6 | 13,9 | 11,2 | 10,7 | 8,3 | 13,4 |
| Materijalna imovina | 71.786,8 | 69.251,6 | 69.939,9 | 70.311,7 | 71.070,7 | 72.895,9 | 73.277,1 |
| Dugotrajna financijska imovina | 15,4 | 15,4 | 16,6 | 15,6 | 16,0 | 8,8 | 7,7 |
| Dugoročna potraživanja | 5,6 | 4,9 | 4,4 | 3,9 | 3,3 | 2,8 | 2,3 |
| Kratkotrajna imovina | 637,8 | 822,1 | 295,5 | 599,2 | 619,3 | 627,9 | 281,4 |
| Zalihe | 16,8 | 15,6 | 18,4 | 15,2 | 17,7 | 16,2 | 15,3 |

| | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Kratkoročna potraživanja | 195,0 | 307,9 | 80,7 | 148,8 | 209,2 | 225,1 | 133,1 |
| Kratkotrajna financijska imovina | 1,0 | 20,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| Novac u banci i blagajni | 424,9 | 477,9 | 196,5 | 435,2 | 392,4 | 386,6 | 132,9 |
| Plaćeni troškovi budućeg razdoblja i obračunati prihodi | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 82,2 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima HC-a od 2011. do 2017.

Tablica 9. Kapital i obveze HC-a od 2011. do 2017. (u mil. kn)

| | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| KAPITAL I OBVEZE | 72.459,6 | 70.107,7 | 70.270,4 | 70.941,7 | 71.720,2 | 73.543,7 | 73.663,7 |
| Kapital i rezerve | 65.125,0 | 61.483,1 | 60.901,0 | 60.552,7 | 61.096,2 | 62.951,3 | 63.437,5 |
| Rezerviranja | 43,0 | 135,5 | 136,5 | 142,7 | 158,8 | 159,3 | 169,4 |
| Dugoročne obveze | 5.760,4 | 6.966,6 | 7.960,6 | 8.606,2 | 8.607,3 | 7.915,5 | 8.834,1 |
| Financijske | 5.760,4 | 6.966,6 | 7.960,6 | 8.606,2 | 8.607,3 | 7.915,5 | 8.834,1 |
| Poslovne | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Kratkoročne obveze | 1.495,3 | 1.465,8 | 1.252,6 | 1.614,4 | 1.783,4 | 2.377,5 | 1.221,3 |
| Financijske | 1.068,6 | 798,7 | 880,7 | 1.170,2 | 1.550,4 | 2.016,4 | 903,1 |
| Poslovne | 426,8 | 667,1 | 371,9 | 444,2 | 233,0 | 361,1 | 318,2 |
| Odgođeno plaćanje troškova i prihod budućega razdoblja | 35,8 | 56,8 | 19,7 | 25,8 | 74,4 | 140,1 | 319,8 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima HC-a od 2011. do 2017.

HC ne prikazuje rezultat poslovanja niti kao dobit niti kao gubitak, već kapitalnim pristupom³ rasknjižava stavke prihoda i rashoda koje se odnose na javne ceste, javni kapital, a razliku između prihoda i rashoda nadoknađuje iz javnog kapitala i prikazuje u računu dobiti i gubitka kao prihod razdoblja. Temeljni kapital predstavlja dio ukupnog kapitala Društva, a registriran je kod nadležnog Trgovačkog suda. Javni kapital predstavlja vrijednost državnih cesta, mostova, tunela i drugih objekata na cestama kojima HC upravlja i iskazuje ih u poslovnim knjigama, ali nisu upisane u temeljni kapital Društva (tablica 10).

³ Kapitalni pristup podrazumijeva dvije usporedne evidencije javnog dobra i vlastitih prihoda i rashoda, te imovine, obveza i kapitala. Prema tom pristupu, ukoliko vlastiti prihodi nisu dostatni za pokriće ukupnih rashoda, razlika se pokriva iz javnog kapitala kao i dio troška amortizacije koji se ne može pokriti vlastitim prihodima te financijski rashodi. Višak prihoda nad rashodima poslovanja povećava javni kapital, dok se manjak prihoda do visine stvarno nastalih rashoda poslovanja nadoknađuje na teret javnog kapitala (smanjuje se javni kapital).

Tablica 10. Politika iskazivanja kapitala

| Povećavaju javni kapital | Smanjuju javni kapital |
|---|--|
| prihodi od naknade iz goriva | amortizacija javnog dobra za razliku iznosa amortizacije nepokrivene vlastitim prihodima Društva |
| namjenske dotacije i dotacije za izgradnju javnog dobra | troškovi održavanja državnih cesta koji se ne uključuju u nabavnu vrijednost javnog dobra |
| pozitivne tečajne razlike vezane uz javno dobro | financijski rashodi koji se ne uključuju u nabavnu vrijednost javnog dobra |
| kamate na namjenske depozite formirane sredstvima javnog kapitala | |

Izvor: Autori prema HAC-u (2018.).

Najznačajniji poslovni rashodi odnose se na zaposlene (u 2017. 97,5 mil. kn, 445 zaposlenika), a slijede troškovi energije i materijala te amortizacija.

Imovina HC-a iznimno je visoka radi prirode poslovanja. Vlasnici su zemljišta i na njima izgrađenih građevinskih objekata, tj. cesta (državnih). Materijalna imovina (tuneli, otkupljena zemljišta, državne ceste) čine gotovo sto posto ukupne imovine, a slijedi nematerijalna (koncesije) te financijska imovina (udjeli i dionice). HC ima udjele i u društvima za održavanje i izgradnju javnih cesta (Ceste Sisak, Ceste Zadarske županije), ali i dionice drugih društava (npr. Industrogradnje d.d.). Najznačajnija kratkotrajna imovina u promatranom razdoblju je novac u banci i blagajni (133 mil. kn u 2017.), a slijede kratkoročna potraživanja od Ministarstva financija za naknadu od goriva i PDV-a (u 2017. čak veći udio od novca).

Kapital HC-a predstavlja neamortiziranu vrijednost javnog dobra – cestâ danih društvu na upravljanje u trenutku osnivanja i razliku između primitaka (prihoda) i izdataka (rashoda i investicija) javnog dobra u razdoblju nakon osnivanja društva. U odnosu na 2015. kapital se povećao za 2,5 mlrd. kn najviše zbog primitaka od naknade za gorivo i donosa po kategorizaciji ŽUC-eva⁴. Dugoročne i kratkoročne financijske obveze rastu (89% dugoročnih financijskih obveza prema bankama u zemlji, a ostatak prema inozemstvu). Zabrinjavajuće je što HC diže nove kredite da bi vratio prethodne (u 2017. podignuto je 4,7, a vraćeno 5,2 mlrd. kn), uglavnom uz kamatne stope od 2-4%. Do 2021. na naplatu dospijeva 2,2 mlrd kn, a nakon toga još 6,6 mlrd. kn koje HC ne može vratiti iz vlastitog poslovanja, već isključivo novim zaduživanjima.

Sudeći po koeficijentima tekuće i trenutne likvidnosti, HC nije likvidan i ne može pokriti kratkoročne obveze iz likvidne imovine (tablica 11). Vidljivo je smanjenje tekuće likvidnosti, ali i pokriva kratkoročnih obveza novcem na računima u blagajni (trenutne likvidnost).

Koeficijent zaduženost govori da HC nije zadužen – obzirom na visoku vrijednost imovine. Ta slika nije realna, jer mu je javni kapital (ceste) predan na upravljanje i on nije stvarni vlasnik tog kapitala. Da bi pokrio svoje obveze ne može prodavati imovinu, obveze može vraćati samo iz viška prihoda od poslovanja ili – što je uobičajenije – na teret javnog kapitala.

⁴ Donos po kategorizaciji označava prihode od pretvaranja državnih cesta u županijske i lokalne.

HC naplaćuje potraživanja od kupaca u zadovoljavajućem roku. Dani plaćanja obveza prema dobavljačima se smanjuju, no brojke su visoke zbog obveza prema dobavljačima za investicije i za neplaćenu robu i usluge. Također, HC vodi brojne sudske sporove u kojima je tuženik i na temelju kojih je 2017. imao 167,3 mil. kn potencijalnih obveza.

Tablica 11. Odabrani financijski pokazatelji HC-a od 2011. do 2017. (u mil. kn)

| | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Koeficijent tekuće likvidnosti | 0,43 | 0,56 | 0,24 | 0,37 | 0,35 | 0,26 | 0,31 |
| Koeficijent trenutne likvidnosti | 0,28 | 0,33 | 0,16 | 0,27 | 0,22 | 0,16 | 0,15 |
| Koeficijent financijske stabilnosti | 1,01 | 1,01 | 1,02 | 1,02 | 1,02 | 1,03 | 1,01 |
| Koeficijent zaduženosti | 0,10 | 0,12 | 0,13 | 0,15 | 0,15 | 0,14 | 0,14 |
| Koeficijent vlastitog financiranja | 0,90 | 0,88 | 0,87 | 0,85 | 0,85 | 0,86 | 0,86 |
| Dani naplate potraživanja od kupaca | 102 | 49 | 115 | 92 | 124 | 141 | 87 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima HC-a od 2011. do 2017.

Financijska pozicija ŽUC-eva

Ukupni prihodi ŽUC-eva u promatranom razdoblju iznosili su oko milijardu kuna, izuzev 2016. Najveći udio u prihodima poslovanja imaju prihodi od imovine, zapravo od naknade za ceste (0,84 mlrd. kn u 2017.). Prihodi poslovanja su porasli u odnosu na 2016. zbog povećanja transfera od države (ili prihoda od pomoći subjekata unutar općeg proračuna). Od 2011. do 2013., ŽUC-evi su kumulirali manjak, a posljednje četiri godine posluju pozitivno (tablica 12).

Tablica 12. Prihodi ŽUC-eva od 2011. do 2017. (u mil. kn)

| | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|---|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Prihodi poslovanja | 996,7 | 1.066,7 | 979,1 | 988,4 | 926,6 | 848,7 | 1.041 |
| Prihodi od poreza | 134,9 | 36 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna | 79 | 217,2 | 166,6 | 146,6 | 58,7 | 46 | 195,5 |
| Prihodi od imovine | 739,1 | 806,6 | 803,8 | 830,6 | 864,6 | 799 | 842,6 |
| Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada | 4,79 | 3,6 | 3,4 | 5 | 2 | 2,6 | 1,2 |
| Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija | 2 | 2,1 | 2,4 | 3,3 | 0,5 | 0,6 | 0,4 |
| Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza | 36,2 | 0,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | | | |
|---|---------------|-----------------|--------------|------------|--------------|--------------|---------------|
| Kazne, upravne mjere i ostali prihodi | 0,8 | 0,9 | 2,9 | 3 | 0,7 | 0,6 | 1,4 |
| Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Ukupni prihodi | 997,04 | 1.067,00 | 979,7 | 989 | 926,9 | 848,9 | 1041,3 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima ŽUC-eva od 2011. do 2017.

Ukupni rashodi su se od 2011. do 2016. smanjivali, ali u 2017. opet rastu. Rashodi za zaposlene – uz godišnje oscilacije – uglavnom rastu kao i dane pomoći u inozemstvo i unutar općeg proračuna (tablica 13).

Tablica 13. Rashodi ŽUC-eva od 2011. do 2017. (u mil. kn)

| | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|---|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Rashodi poslovanja | 887,8 | 906,8 | 876,1 | 832,3 | 796 | 708,6 | 866,3 |
| Za zaposlene | 37,4 | 42,6 | 42,5 | 44,5 | 42,1 | 40 | 40,6 |
| Materijalni | 835,4 | 820,6 | 739,8 | 682,8 | 666,2 | 583,6 | 716,4 |
| Financijski | 11,5 | 10,1 | 11,5 | 9,5 | 8,2 | 5,65 | 5,8 |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna | 1,3 | 31,1 | 77,9 | 89,2 | 76,3 | 77,3 | 100,2 |
| Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,56 | 1,3 |
| Ostali rashodi | 2 | 2,2 | 4 | 5,7 | 2,5 | 1,53 | 2 |
| Rashodi za nabavu nefinancijske imovine | 151,6 | 209,6 | 110,9 | 100,8 | 92,7 | 99,1 | 167,2 |
| Ukupni rashodi | 1.039,4 | 1.116,4 | 987 | 933,1 | 888,7 | 807,7 | 1.033,5 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima ŽUC-eva od 2011. do 2017.

Imovina ŽUC-eva iznimno je visoka (u 2017. oko 66 mlrd. kn) jer im se ceste nalaze u bilancama najčešće kao prirodna bogatstva i građevinski objekti, pa proizvedena dugotrajna imovina čini 99,4% njihove ukupne imovine (tablica P4). Smanjenje imovine od 2011. do 2017. uglavnom je rezultat amortizacije. Financijsku imovinu čini novac na računima u bankama i blagajni koji se od 2011. do 2015. smanjuje, a zatim raste te u 2017. iznosi oko 250 mil. kn.

Obveze su zanemarive (264 mil. kn) u odnosu na imovinu od 65,7 mlrd. kn, a primjetan je i njihov pad zbog razduživanja i manjih izdataka za materijalne troškove. Vlastiti su izvori glavni pokretač ulaganja ŽUC-eva, dok se u manjoj mjeri oslanjaju na uzimanje kredita i zajmova (tablica P5).

Koeficijenti tekuće i trenutne likvidnosti su izvrsni. Koeficijent tekuće likvidnosti stalno je viši od 1 (u 2017. čak 2,25) jer se dio kratkotrajne imovine financira iz dugoročnih izvora što je odraz razboritog financijskog upravljanja. Također, ŽUC-evi su mogli gotovo sve kratkoročne obveze pokriti iz najlikvidnije imovine (novca), izuzev 2012. i 2013. S obzirom na iznimno visoke vrijednosti imovine ŽUC-eva koje protupoziciju u pasivi imaju u vlastitim izvorima, koeficijente financijske stabilnosti,

zaduženosti, vlastitog financiranja te odnosa duga i glavnice nema potrebe posebno komentirati jer su, s obzirom na vrijednost imovine, obveze ŽUC-eva doista zanemarive. Valja primijetiti trend blagog smanjenja vremena plaćanja obveza prema dobavljačima sa 64 dana (2011.) na 39 dana (2017.) te smanjenje dana naplate potraživanja od kupaca (u 2017. samo 12 dana – tablica 14).

Tablica 14. Odabrani financijski pokazatelji ŽUC-eva od 2011. do 2017.

| | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Koeficijent tekuće likvidnosti | 1,86 | 1,66 | 1,32 | 1,40 | 1,33 | 1,70 | 2,25 |
| Koeficijent trenutne likvidnosti | 1,15 | 0,96 | 0,82 | 1,01 | 1,09 | 1,34 | 1,63 |
| Koeficijent financijske stabilnosti | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,03 | 1,00 |
| Koeficijent zaduženosti | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Koeficijent vlastitog financiranja | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Odnos duga i glavnice | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dani naplate potraživanja od kupaca | 18 | 19 | 16 | 11 | 7 | 9 | 12 |
| Dani plaćanja obveza prema dobavljačima | 64 | 39 | 44 | 46 | 44 | 53 | 39 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima ŽUC-eva od 2011. do 2017.

Najbolju likvidnost u 2017. ima ŽUC Dubrovačko-neretvanske županije (52,3 koeficijent tekuće i 39,2 trenutne likvidnosti), a izrazito je nelikvidan ŽUC Bjelovarsko-bilogorske županije (0,22 koeficijent tekuće, a 0,13 trenutne likvidnosti). Koeficijenti zaduženosti, vlastitog financiranja, financijske stabilnosti, odnosa duga i glavnice te obrta ukupne imovine su zbog prirode poslovanja ŽUC-eva i visoke vrijednosti imovine gotovo identični kod svih. Najdulju naplatu potraživanja od kupaca ima ŽUC Zadarske županije (55 dana), a najkraću Dubrovačko-neretvanske koji uopće nema potraživanja za prihode poslovanja. Najgori u plaćanju dobavljačima je ŽUC Bjelovarsko-bilogorske županije s visokih 207 dana, dok Dubrovačko-neretvanski nema obveza za materijalne rashode (tablica 15).

Tablica 15. Odabrani financijski pokazatelji svih ŽUC-eva u 2017.

| ŽUC | Koef. tekuće likvidnosti | Koef. trenutne likvidnosti | Koef. financijske stabilnosti | Koef. zaduženosti | Koef. vlastitog financiranja | Odnos duga i glavnice | Koef. obrta ukupne imovine | Dani naplate potraživanja od kupaca | Dani plaćanja obveza prema dobavljačima |
|-----|--------------------------|----------------------------|-------------------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------------------------------|---|
| ZGŽ | 2,44 | 2,32 | 1,00 | 0,01 | 0,99 | 0,01 | 0,02 | 4 | 31 |
| KZŽ | 3,11 | 2,93 | 1,00 | 0,01 | 0,99 | 0,01 | 0,01 | 3 | 13 |
| SMŽ | 1,52 | 0,98 | 1,00 | 0,01 | 0,99 | 0,01 | 0,01 | 31 | 86 |
| KAŽ | 2,61 | 1,11 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,01 | 22 | 63 |
| VŽŽ | 0,96 | 0,35 | 1,00 | 0,01 | 0,99 | 0,01 | 0,02 | 16 | 14 |
| KKŽ | 10,01 | 6,11 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0,00 | 0,01 | 26 | 21 |

| | | | | | | | | | |
|-----|-------|-------|------|------|------|------|------|----|-----|
| BBŽ | 0,22 | 0,13 | 1,00 | 0,01 | 0,99 | 0,01 | 0,01 | 12 | 207 |
| PGŽ | 2,09 | 0,98 | 0,99 | 0,01 | 0,99 | 0,01 | 0,03 | 15 | 77 |
| LSŽ | 4,59 | 3,86 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,01 | 16 | 37 |
| VPŽ | 3,14 | 3,10 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,01 | 1 | 30 |
| PSŽ | 6,19 | 6,05 | 0,99 | 0 | 1,00 | 0 | 0,01 | 2 | 26 |
| BPŽ | 6,53 | 6,42 | 0,99 | 0 | 1,00 | 0 | 0,01 | 3 | 25 |
| ZDŽ | 2,88 | 0,92 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,01 | 55 | 16 |
| OBŽ | 2,28 | 2,15 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,01 | 3 | 15 |
| ŠKŽ | 6,24 | 4,50 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,01 | 0 | 10 |
| VSŽ | 1,75 | 1,66 | 0,99 | 0,01 | 0,99 | 0,01 | 0,05 | 4 | 26 |
| SDŽ | 1,07 | 0,89 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,02 | 1 | 44 |
| ISŽ | 3,87 | 3,54 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,02 | 3 | 6 |
| DNŽ | 52,34 | 39,15 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,02 | / | / |
| MĐŽ | 4,57 | 2,68 | 1,00 | 0 | 1,00 | 0 | 0,02 | 16 | 14 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima ŽUC-eva (2017.).

Državni ured za reviziju je 2017. obavio detaljnu analizu poslovanja i pravilnosti evidentiranja poslovnih događaja kod ŽUC-eva. Rezultati revizije otkrili su brojne nepravilnosti (v. tablicu 16).

Tablica 16. Utvrđene nepravilnosti i propusti u ŽUC-evima

| ŽUC | Djelokrug i unutarnje ustrojstvo | Planiranje, izvršenje planova | Računovodstveno poslovanje, financijsko izvještavanje | Prihodi | Rashodi | Imovina, zaduživanje | Javna nabava |
|------------------------|----------------------------------|-------------------------------|---|---------|---------|----------------------|--------------|
| Bjelovarsko-bilogorska | x | x | x | | x | | x |
| Brodsko-posavska | | | x | | | x | |
| Dubrovačko-neretvanska | x | | x | | x | | |
| Koprivničko-križevačka | | x | x | | | x | |
| Krapinisko-zagorska | | x | x | x | x | | |
| Međimurska | | x | | | x | | |
| Požeško-slavonska | | | x | x | | | x |
| Primorsko-goranska | x | x | x | | x | | x |
| Sisačko-moslovačka | x | x | x | | x | | x |
| Splitsko-dalmatinska | | | x | | | x | |
| Varaždinska | x | x | x | | x | | x |
| Zagrebačka | x | x | x | x | | | |

Izvor: Državni ured za reviziju (2017.).

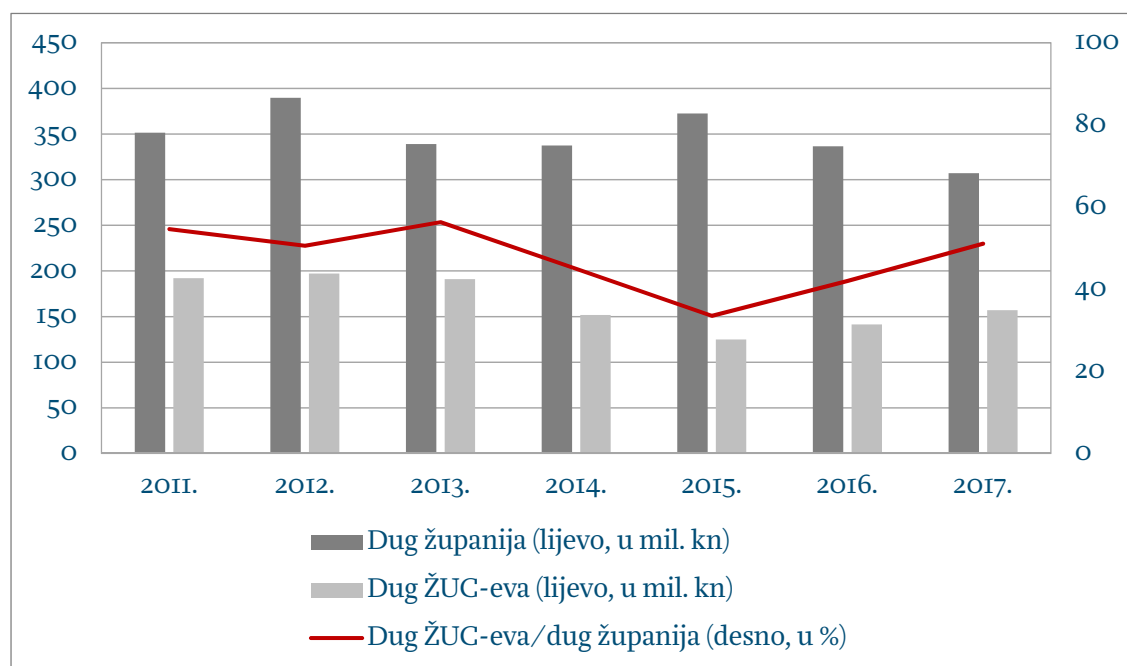
U području djelokruga i unutarnjeg ustrojstva Državni ured za reviziju (DUR) je mišljenja da bi visinu naknada za rad upravnih vijeća bilo primjerenije utvrditi i isplaćivati po nazočnosti na sjednicama, a broj članova upravnog vijeća prilagoditi njihovim poslovima i zadacima. Pojedini ŽUC-evi nisu tijekom godine dostavili izmijenjene financijske planove, nisu sastavili plan prema propisanim klasifikacijama, nisu donijeli projekcije za naredne godine i slično. Kod kategorije računovodstvenog poslovanja i financijskog izvještavanja pojedini ŽUC-evi nisu dobro vodili poslovne knjige, evidentirali poslovne događaje i financijske izvještaje. DUR je naložio da se naknade za korištenje cestovnog zemljišta i pratećih objekata te za osnivanje prava služnosti moraju ugovarati i naplaćivati u skladu s propisima (naplaćena je niža naknada od propisane). Također, naložio je da se utvrde jasni kriteriji za određivanje osnovice za obračun plaće, te obračun i isplatu plaća i naknada u skladu s donesenim unutarnjim aktima. Područje plaće i materijalnih prava zaposlenika ŽUC-eva treba sustavno urediti na razini svih uprava, čime bi se osigurala jednaka pravila postupanja. To su samo neki od razloga da 12 ŽUC-eva dobije uvjetno mišljenje (tablica 16). Ostalih osam poslovalo je razboritije i dobilo je bezuvjetna mišljenja.

Fiskalni rizici poslovanja županijskih uprava za ceste

Iako je financijski položaj ŽUC-eva stabilan i ne čini se ranjivim, županije su odgovorne za njihove obveze, pa grafikon 2 prikazuje relativne razmjere tih obveza. Imajući u vidu da je vrijednost imovine i vlastitih izvora ŽUC-eva iznimno visoka, vrijednost obveza čini se zanemarivom.

Međutim, kada se obveze ŽUC-eva stave u odnos s ukupnim dugom županija, vidi se da one od 2011. do 2013. iznose više od polovice ukupnog duga županija. Ipak, dug ŽUC-eva zbog njihova povoljnog financijskog položaja ne čini se prijetnjom financijskom poslovanju županija (grafikon 2).

Grafikon 2. Fiskalni rizici poslovanja ŽUC-eva od 2011. do 2017.



Izvor: Autori prema financijskim izvještajima Ministarstva financija (2018.) i financijski izvještaji ŽUC-eva od 2011. do 2017.

Financijsko poslovanje regionalnih društava za održavanje cesta

Ukupni prihodi regionalnih društava iznose malo više od milijardu kuna (tablica P6). Njihov se stabilan i značajan rast temelji na povećanju poslovnih prihoda (od 863,6 mil. kn 2010. na 1,03 mlrd. kn u 2017.). Ukupni rashodi također su rasli, ali sporije od rasta prihoda, pa su regionalna društva ostvarivala svake godine sve veću neto dobit (u 2017. oko 44,4 mil. kn). Ukupna aktiva (tablica P7) rasla je s 573 mil. kn u 2010. na 710,1 mil. kn u 2017. Potraživanja od kupaca su značajna (u 2017. oko 229 mil. kn).

U pasivi bilance (tablica P8) prevladavaju vlastiti izvori (58%), a kratkoročne financijske obveze značajnije su od dugoročnih (obveze prema bankama i financijskim institucijama).

Tablica 17. Odabrani financijski pokazatelji regionalnih društava od 2010. do 2017.

| | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Koeficijent tekuće likvidnosti | 1,84 | 1,51 | 1,59 | 1,74 | 1,88 | 1,98 | 1,84 | 2,09 |
| Koeficijent trenutne likvidnosti | 0,26 | 0,27 | 0,23 | 0,31 | 0,36 | 0,53 | 0,31 | 0,51 |
| Koeficijent financijske stabilnosti | 0,57 | 0,67 | 0,66 | 0,69 | 0,64 | 0,64 | 0,65 | 0,59 |
| Koeficijent zaduženosti | 0,47 | 0,52 | 0,52 | 0,46 | 0,47 | 0,43 | 0,45 | 0,42 |
| Koeficijent vlastitog financiranja | 0,53 | 0,48 | 0,48 | 0,54 | 0,53 | 0,57 | 0,55 | 0,58 |
| Odnos duga i glavnice | 0,90 | 1,07 | 1,06 | 0,84 | 0,89 | 0,76 | 0,83 | 0,73 |
| Trajanje naplate potraživanja od kupaca | 107 | 90 | 95 | 70 | 90 | 70 | 94 | 85 |
| Dani plaćanja obveza dobavljačima | 85 | 95 | 91 | 68 | 77 | 69 | 80 | 75 |
| Ekonomičnost ukupnog poslovanja | 1,04 | 1,02 | 1,03 | 1,04 | 1,04 | 1,03 | 1,05 | 1,05 |
| Neto marža profita (%) | 2,70 | 1,03 | 2,67 | 3,04 | 3,07 | 2,68 | 3,56 | 4,31 |
| Stopa povrata imovine (%) | 4,18 | 1,58 | 4,09 | 4,89 | 4,60 | 3,91 | 4,96 | 6,26 |
| Stopa povrata glavnice (%) | 7,93 | 3,27 | 8,44 | 9,01 | 8,70 | 6,89 | 9,08 | 10,8 |

Izvor:
Autori prema
financijskim
izvještajima
regionalnih
društava od
2010. do 2017.

Likvidnost je zadovoljavajuća - koeficijent tekuće likvidnosti veći je od 1 u cjelokupnom razdoblju, a u 2017. je veći od 2. To znači da se kratkoročne obveze mogu pokriti dva puta iz kratkotrajne imovine. Koeficijent trenutne likvidnosti pokazuje da poduzeća u 2017. mogu novcem pokriti više od polovice kratkoročnih obveza. Koeficijent financijske stabilnosti manji je od 1 što potvrđuje razborito financijsko poslovanje. Koeficijent zaduženosti se smanjuje i pokazuje da su poduzeća zaduživanjem nabavila oko 42% imovine.

Tablica 18. Odabrani financijski pokazatelji svih regionalnih društava 2017.

| | Koef. tekuće likvidnosti | Koef. trenutne likvidnosti | Koef. financijske stabilnosti | Koef. zaduženosti | Koef. vlastitog financiranja | Odnos duga i glavnice | Koef. obrta ukupne imovine | Trajanje naplate potraživanja od kupaca | Dani plaćanja obveza dobavljačima | Ekonomičnost ukupnog poslovanja | Neto marža profita, % | Stopa povrata imovine, % | Stopa povrata glavnice, % |
|--------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------|
| Ceste Bjelovar | 4,92 | 1,74 | 0,40 | 0,17 | 0,83 | 0,21 | 1,19 | 123 | 45 | 1,09 | 7,02 | 8,35 | 10,10 |
| Dubrovnike ceste | 1,35 | 0,10 | 0,87 | 0,79 | 0,21 | 3,66 | 1,32 | 85 | 100 | 1,01 | 0,96 | 1,27 | 5,91 |
| Lika ceste | 1,25 | 0,19 | 0,75 | 0,56 | 0,44 | 1,27 | 1,51 | 78 | 111 | 1,00 | 0,33 | 0,50 | 1,13 |
| Ceste Karlovac | 2,07 | 0,28 | 0,61 | 0,39 | 0,61 | 0,65 | 1,50 | 84 | 69 | 1,08 | 6,06 | 9,09 | 14,96 |
| Cesting Osijek | 2,62 | 1,24 | 0,41 | 0,33 | 0,67 | 0,50 | 1,91 | 59 | 54 | 1,02 | 1,20 | 2,29 | 3,42 |
| Istarske ceste | 1,87 | 0,62 | 0,76 | 0,33 | 0,67 | 0,50 | 1,99 | 40 | 45 | 1,05 | 3,52 | 6,99 | 10,49 |
| Ceste-Rijeka | 2,80 | 0,38 | 0,64 | 0,35 | 0,65 | 0,54 | 1,33 | 112 | 53 | 1,21 | 14,4 | 19,1 | 29,53 |
| Županijske ceste Split . | 3,45 | 1,33 | 0,36 | 0,30 | 0,70 | 0,43 | 1,63 | 81 | 56 | 1,00 | 0,20 | 0,33 | 0,48 |
| Ceste Šibenik | 3,44 | 1,62 | 0,41 | 0,42 | 0,58 | 0,72 | 1,69 | 55 | 52 | 1,01 | 0,77 | 1,31 | 2,24 |
| PZC Varaždin | 1,45 | 0,08 | 0,62 | 0,54 | 0,46 | 1,16 | 1,45 | 88 | 64 | 1,04 | 3,09 | 4,48 | 9,68 |
| Ceste Zadarske županije | 1,28 | 0,51 | 0,90 | 0,47 | 0,53 | 0,88 | 1,08 | 66 | 91 | 1,11 | 7,94 | 8,60 | 16,19 |
| Županijske ceste ZGŽ | 2,13 | 0,83 | 0,61 | 0,37 | 0,63 | 0,59 | 1,61 | 62 | 66 | 1,05 | 3,62 | 5,84 | 9,29 |
| Ceste Sisak | 1,42 | 0,01 | 0,70 | 0,49 | 0,51 | 0,96 | 1,28 | 108 | 161 | 1,05 | 4,11 | 5,26 | 10,31 |
| PZC Brod | 1,11 | 0,04 | 0,87 | 0,76 | 0,24 | 3,16 | 0,95 | 141 | 167 | 1,06 | 4,03 | 3,84 | 15,98 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima regionalnih društava od 2010. do 2017.

Koeficijent vlastitog financiranja uglavnom je veći od 0,5 što znači da se većina imovine financirala vlastitim kapitalom. Odnos duga i glavnice koji je gotovo konstantno ispod 1 (osim 2011. i 2012.), ukazuje na nisku potrebu zaduživanja za obavljanje poslovnih aktivnosti. Trajanje naplate potraživanja od kupaca je 85 dana, a trajanje plaćanja obveza 75 dana.

Ekonomičnost ukupnog poslovanja je zadovoljavajuća (poduzeća su ostvarila dobit svake godine promatranog razdoblja). Također, neto profitna marža, kao i stope povrata na imovinu i kapital su visoke.

Gotovo sva regionalna društva su likvidna, tek pojedina trenutno nemaju dovoljno likvidnih sredstava za pokrivanje kratkoročnih obveza. Koeficijent zaduženosti je također zadovoljavajući, osim kod Dubrovnike ceste (0,79) i PZC Brod (0,76) kojima je dug tripot viši od glavnice (vlastitih izvora).

Najveći problem kod naplate potraživanja od kupaca imaju PZC Brod (167 dana) te Ceste Bjelovar (123 dana). Duže rokove plaćanja obveza dobavljačima imaju Ceste Sisak (161 dan), PZC Brod (167 dana), Lika ceste (111 dana) i Dubrovnik ceste (100 dana). Ostali su u zadovoljavajućim okvirima. Svi posluju profitabilno što se vidi iz ekonomičnosti ukupnog poslovanja, dok su prema pokazateljima profitabilnosti uvjerljivo najbolje Ceste-Rijeka te Ceste Zadarske županije.

Zaključak

Glavni cilj rada bila je analiza financijskog poslovanja trgovačkih društava koja se bave izgradnjom i održavanjem cesta – HC-a, 20 ŽUC-eva te 14 regionalnih društava koja se bave održavanjem javnih cesta u razdoblju od 2010. do 2017. Nekoliko je glavnih nalaza:

- HC ostvaruje gubitak poslovanja u promatranom razdoblju. Nije likvidan i ne može pokriti svoje kratkoročne obveze iz likvidne imovine. Do 2021. HC-u dospijeva na naplatu 2,2 mlrd. kn, a nakon toga još 6,6 mlrd. kn koje ne može vratiti iz poslovnih aktivnosti, već isključivo novim zaduživanjima.
- HC doznauje sve manje sredstava za izvanredno održavanje, rekonstrukciju i građenje cesta te za ujednačavanje redovitog održavanja. ŽUC-evi poput Sisačko-moslavačkog i Ličko-senjskog svake godine dobivaju sredstva radi ujednačavanja redovitog održavanja jer samostalno ostvaruju niske prihode od naknada za ceste.
- HC i ŽUC-evi izravno ne izvode radove građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta već te radove ustupaju registriranim, specijaliziranim i opremljenim pravnim i fizičkim osobama pod uvjetima koje propisuje ministar.

ŽUC-evi

- *Imovina* ŽUC-eva iznimno je visoka (u 2017. oko 66 mlrd. kn) jer se ceste nalaze u njihovim bilancama najčešće kao prirodna bogatstva i građevinski objekti pa proizvedena dugotrajna imovina čini 99,4% njihove ukupne imovine.
- *Obveze* ŽUC-eva su zanemarive u odnosu na imovinu. Vlastiti izvori glavni su pokretač ulaganja ŽUC-eva, dok se u manjoj mjeri oslanjaju na uzimanje kredita i zajmova.
- ŽUC-evi su u odličnoj likvidnosnoj poziciji. Najbolju likvidnost u 2017. ima ŽUC Dubrovačko-neretvanske županije, a izrazito je nelikvidan ŽUC Bjelovarsko-bilogorske županije.
- Koeficijenti zaduženosti, vlastitog financiranja, financijske stabilnosti, odnosa duga i glavnice te obrta ukupne imovine su - zbog visoke vrijednosti imovine - gotovo identični kod svih ŽUC-eva.
- Najdulju naplatu potraživanja od kupaca ima ŽUC Zadarske županije (55 dana), a Dubrovačko-neretvanske nema potraživanja za prihode poslovanja.
- Najgori u plaćanju dobavljačima je ŽUC Bjelovarsko-bilogorske županije s visokih 207 dana.

Regionalna društva za održavanje cesta

- Tri su društva u privatnom i tri u državnom vlasništvu, a osam ih je u mješovitom - pretežito privatnom vlasništvu. U 2017. su imala 2.757 zaposlenih.
- Održavaju županijske i lokalne ceste i značajno ovise o ŽUC-evima, no, ta se poslovna ovisnost postupno smanjuje, s 80% poslovnih prihoda na 65%. Očito su se izvođači radova preusmjerili na državne tvrtke koje upravljaju cestama (HC) i autocestama (HAC, ARZ, AZM, Bina-Istra, Bina-Istra Upravljanje i održavanje).
- Ceste grada Zagreba održavaju Zagrebačke ceste koje su sastavni dio Zagrebačkog holdinga te su njihovi financijski izvještaji konsolidirani s izvještajem Zagrebačkog holdinga pa se ne može izdvojeno promatrati njihovo financijsko poslovanje.
- Ukupni prihodi regionalnih društava za održavanje cesta iznose malo više od milijarde kuna i svake godine ostvaruju sve veću neto dobit (44,4 mil. kn u 2017.).
- Gotovo sva regionalna društva su dovoljno likvidna. Koeficijent zaduženosti je zadovoljavajući, osim kod Dubrovnik cesta i PZC Brod kojima je dug tripot viši od glavnice (vlastitih izvora).
- Najveći problem kod naplate potraživanja od kupaca imaju PZC Brod (167 dana) te Ceste Bjelovar (123 dana).
- S dužim rokom plaćanja su Ceste Sisak (161 dan), PZC Brod (167 dana), Lika ceste (111 dana) i Dubrovnik ceste (100 dana).
- Sva regionalna društva za održavanje cesta posluju profitabilno, a neprofitabilniji su Ceste Rijeka te Ceste Zadarske županije.

Preporuke

Vlada treba razraditi kvalitetniji model upravljanja i održavanja javnih cesta. Postojeći model održavanja javnih cesta je povoljan za ŽUC-eve i regionalna društava koja ostvaruju pozitivne poslovne rezultate. Problem je što se kao izvori financiranja ŽUC-ava koriste sredstva HC-a koja su financirana zaduživanjem i koja povećavaju dug države.

ŽUC-evi trebaju:

- Značajno poboljšati pripremu i izradu financijskih planova kao i projekcija financijskih planova za duže razdoblje i donijeti ih na vrijeme, usklađene s procesom planiranja županijskih proračuna, ali i proračuna HC-a.
- Utvrditi jasne kriterije za određivanje osnovice za obračun plaće, te obračun i isplatu plaća i naknada uskladiti s donesenim unutarnjim aktima i osigurati jednaka pravila postupanja.
- Značajno poboljšati transparentnost poslovanja, naročito u području djelokruga i unutarnjeg ustrojstva, planiranja i izvršenja planova, računovodstvenog poslovanja i financijskog izvještavanja, prihoda, rashoda, imovine i zaduživanja te javne nabave.



Literatura

- Čavrak, V., 1999. *Ekonomika prometa: udžbenik za srednje tehničke škole prometnog usmjerenja*. Zagreb: Politička kultura.
- Državni ured za reviziju, 2017. *Izvešće o obavljenoj financijskoj reviziji županijskih uprava za ceste*. Zagreb: Državni ured za reviziju.
- FINA, 2018. *Javna objava financijskih izvješća svih trgovačkih društava u RH*. Zagreb: Financijska agencija.
- HAC 2018. *Godišnji financijski izvještaji i Izvešće neovisnog revizora za 2017. godinu*. Zagreb: Hrvatske autoceste.
- HAC, 2014. *Financijski izvještaj 31.12.2014*. Zagreb: Hrvatske autoceste.
- HAC, 2015. *Financijski izvještaj 31.12.2015*. Zagreb: Hrvatske autoceste.
- HAC, 2016. *Financijski izvještaj 31.12.2016*. Zagreb: Hrvatske autoceste.
- HAC, 2017. *Financijski izvještaj 31.12.2017*. Zagreb: Hrvatske autoceste.
- Hrvatske ceste, 2018. *Rezultati poslovanja od 2011. do 2017*. Zagreb: Hrvatske ceste.
- Ministarstvo financija, 2018. *Registar izvanproračunskih korisnika proračuna JLP(R)S*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Odluka o donošenju Programa građenja i održavanja javnih cesta od 2017. do 2020. godine, NN 47/17. Zagreb: Narodne novine.
- Odluka o razvrstavanju javnih cesta, 2017., NN 103/17. Zagreb: Narodne novine.
- Padjen, J., 1998. Strategija razvoja mreže javnih cesta u Republici Hrvatskoj. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 8(68), 31-79.
- Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, NN 22/13. Zagreb: Narodne novine.
- Pravilnik o rasporedu sredstava za financiranje građenja i održavanja javnih cesta županijskim upravama za ceste u 2013. godini, NN 78/13, 114/13, 137/13, 4/14. Zagreb: Narodne novine.
- Pravilnik o rasporedu sredstava za financiranje građenja i održavanja javnih cesta županijskim upravama za ceste u 2014 godini, NN 45/14, 90/14. Zagreb: Narodne novine.
- Pravilnik o rasporedu sredstava za financiranje građenja i održavanja javnih cesta županijskim upravama za ceste u 2015. godini, NN 38/15, 64/15. Zagreb: Narodne novine.
- Pravilnik o rasporedu sredstava za financiranje građenja i održavanja javnih cesta županijskim upravama za ceste u 2016. godini, NN 48/16, 91/16. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o cestama, NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14. Zagreb: Narodne novine.

Prilozi

Tablica Pt. Izvori financiranja javnih cesta u 2018.

| Izvor | Nadležno tijelo | Korisnik |
|---|-------------------------------------|------------------|
| Godišnja naknada za uporabu javnih cesta | propisuje ministar | ŽUC |
| Cestarina | utvrđuju HAC uz suglasnost ministra | HAC, K |
| Naknada za uporabu javnih cesta vozilima registriranim izvan RH | sukladno posebnim propisima | HC |
| Naknada za Izvanredni prijevoz | propisuje ministar | HAC, HC, ŽUC, K |
| Naknada za prekomjernu uporabu | propisuje ministar | HC, ŽUC |
| Korisnička naknada | propisuje Vlada | Odluka Vlade |
| Naknada za korištenje cestovnog zemljišta | propisuje ministar | HAC, HC, ŽUC, K |
| Naknada za obavljanje pratećih djelatnosti | propisuje ministar | HAC, HC, ŽUC, K |
| Naknada za koncesije | utvrđuje davatelj koncesije | Državni proračun |
| Sredstva državnog proračuna | | |
| Naknada za financiranje građenja i održavanja javnih cesta | iz državnog proračuna na energente | HAC, HC |
| Naknada za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti | propisuje odlukom Vlada | HAC, HC, ŽUC, K |
| Ostali izvori | | |

Napomena: HAC – Hrvatske autoceste, d.o.o.; HC – Hrvatske ceste d.o.o.;

ŽUC – županijske uprave za ceste; K - koncesionar

Izvor: Autori prema Zakonu o cestama.



Tablica P2. Prihodi ŽUC-eva u 2017. (u mil. kn)

| ŽUC | Prihodi poslovanja | Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna | Prihodi od imovine |
|------------------------|--------------------|--|--------------------|
| Zagrebačka | 83 | 4 | 79 |
| Krapinsko-zagorska | 37 | 3 | 34 |
| Sisačko-moslavačka | 63 | 31 | 32 |
| Karlovačka | 46 | 15 | 31 |
| Varaždinska | 53 | 7 | 46 |
| Koprivničko-križevačka | 38 | 12 | 26 |
| Bjelovarsko-bilogorska | 45 | 12 | 33 |
| Primorsko-goranska | 90 | 9 | 80 |
| Ličko-senjska | 47 | 33 | 14 |
| Virovitičko-podravska | 31 | 14 | 17 |
| Požeško-slavonska | 27 | 8 | 19 |
| Brodsko-posavska | 32 | 2 | 30 |
| Zadarska | 51 | 12 | 39 |
| Osječko-baranjska | 65 | 3 | 61 |
| Šibensko-kninska | 36 | 11 | 25 |
| Vukovarsko-srijemska | 34 | 2 | 31 |
| Splitsko-dalmatinska | 121 | 5 | 116 |
| Istarska | 76 | 8 | 68 |
| Dubrovačko-neretvanska | 34 | 2 | 32 |
| Međimurska | 32 | 3 | 29 |

Izvor:
 Autori prema
 financijskim
 izvještajima
 ŽUC-za 2017.

**Tablica P3. Prihodi od naknade za ceste po kilometru
županijskih i lokalnih cesta u 2015. i 2017.**

| ŽUC | Naknade za ceste (u mil. kn) | | Duljina cesta | | Prihod po kilometru (u tis. kn) | |
|------------------------|---------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------------------------------|---------------|
| | 2015. | 2017. | 2015. | 2017. | 2015. | 2017. |
| Zagrebačka | 80,9 | 78,7 | 1.263 | 1.277 | 64.018 | 61.643 |
| Krapinsko-zagorska | 35,0 | 34,2 | 657 | 661 | 53.322 | 51.790 |
| Sisačko-moslavačka | 33,2 | 32,0 | 1.308 | 1.280 | 25.379 | 25.019 |
| Karlovačka | 32,6 | 30,9 | 1.047 | 1.047 | 31.144 | 29.552 |
| Varaždinska | 43,3 | 46,3 | 938 | 939 | 46.221 | 49.280 |
| Koprivničko-križevačka | 26,9 | 25,8 | 831 | 833 | 32.309 | 31.006 |
| Bjelovarsko-bilogorska | 35,1 | 32,6 | 926 | 926 | 37.886 | 35.155 |
| Primorsko-goranska | 82,0 | 80,3 | 891 | 884 | 92.022 | 90.842 |
| Ličko-senjska | 13,9 | 13,5 | 1.144 | 1.138 | 12.177 | 11.850 |
| Virovitičko-podravska | 17,8 | 17,2 | 685 | 684 | 26.002 | 25.227 |
| Požeško-slavonska | 21,2 | 19,3 | 474 | 475 | 4.467 | 40.574 |
| Brodsko-posavska | 31,6 | 29,6 | 645 | 646 | 49.017 | 45.851 |
| Zadarska | 39,9 | 39,3 | 1.205 | 1.204 | 33.091 | 32.669 |
| Osječko-baranjska | 66,1 | 61,0 | 1.138 | 1.140 | 58.073 | 53.484 |
| Šibensko-kninska | 25,2 | 24,7 | 762 | 762 | 33.073 | 32.415 |
| Vukovarsko-srijemska | 32,5 | 31,4 | 643 | 624 | 50.548 | 50.232 |
| Splitsko-dalmatinska | 113,7 | 115,7 | 1.730 | 1.740 | 65.726 | 66.475 |
| Istarska | 68,6 | 67,7 | 1.276 | 1.307 | 53.737 | 51.814 |
| Dubrovačko-neretvanska | 31,5 | 31,9 | 637 | 646 | 49.462 | 49.347 |
| Međimurska | 29,9 | 29,2 | 458 | 449 | 65.262 | 65.134 |
| Ukupno: | 860,9 | 841,4 | 18.659 | 18.663 | 46.137 | 45.085 |

Izvor:
Autori prema
financijskim
izvještajima
ŽUC-eva iz
2015. i 2017.

Tablica P4. Imovina ŽUC-eva od 2011. do 2017. (u mil. kn)

| | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| IMOVINA | 97.894,7 | 85.397,3 | 88.591,2 | 84.612,5 | 76.267,2 | 70.285,5 | 65.732,2 |
| Nefinancijska | 97.653,6 | 85.203,9 | 88.435,2 | 84.463,6 | 76.123,5 | 70.047 | 65.484,1 |
| Neproizvedena dugoročna imovina | 52,1 | 53,6 | 54,8 | 55,3 | 56,9 | 56,8 | 57,1 |
| Proizvedena dugoročna imovina | 97.504,5 | 85.021,4 | 88.247,9 | 84.286,6 | 75.950,2 | 69.875,1 | 65.311,2 |
| Sitni inventar | 0 | 0,03 | 0 | 0 | 0,1 | 0,02 | 0 |
| Dugotrajna nefinancijska u pripremi | 96,5 | 128,5 | 131,9 | 121,0 | 115,8 | 114,6 | 115,1 |
| Proizvedena kratkoročna imovina | 0,6 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,2 |
| Financijska | 241,0 | 193,5 | 156,0 | 149,0 | 143,7 | 238,5 | 248,1 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima ŽUC-eva od 2010. do 2017.

Tablica P5. Obveze i vlastiti izvori ŽUC-eva od 2011. do 2017. (u mil. kn)

| | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|---|--------|--------|----------|----------|----------|--------|----------|
| Obveze i vlastiti izvori | 97.895 | 85.397 | 88.591,2 | 84.612,5 | 76.267,2 | 70.286 | 65.732,2 |
| Obveze | 316 | 320 | 303,6 | 257,7 | 227 | 276,1 | 264,4 |
| Za rashode poslovanja | 104 | 93 | 102,2 | 94,9 | 91,5 | 100,1 | 88,8 |
| Za nabavu nefinancijske imovine | 20 | 18 | 7,9 | 7,2 | 8,7 | 32,6 | 16,6 |
| Za kredite i zajmove | 192 | 197 | 190,9 | 151,7 | 124,8 | 141,3 | 156,9 |
| Odgodeno plaćanje rashoda i prihodi budućih razdoblja | 0,7 | 12 | 2,6 | 4 | 2,1 | 2,2 | 2,1 |
| Vlastiti izvori | 97.578 | 85.077 | 88.288 | 84.355 | 76.040 | 70.010 | 65.467,8 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima ŽUC-eva od 2010. do 2017.

**Tablica P6. Prihodi i rashodi regionalnih društava
od 2010. do 2017. (u mil. kn)**

| | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|-------------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| Poslovni prihodi | 863,6 | 1.003,6 | 1.046,3 | 1.041,9 | 1.057,8 | 996,2 | 1.030,0 | 1.020,9 |
| Financijski prihodi | 15,0 | 9,3 | 5,8 | 6,6 | 4,8 | 2,6 | 4,7 | 11,1 |
| Izvanredni prihodi | 7,6 | 3,6 | 4,2 | 5,7 | 4,9 | 3,3 | / | / |
| Ukupni prihodi | 886,1 | 1.016,5 | 1.056,1 | 1.054,2 | 1.067,6 | 1.002,1 | 1.034,7 | 1.032 |
| Poslovni rashodi | 843,8 | 981,8 | 1.009,8 | 1.008,9 | 1.007,6 | 957,3 | 980,9 | 972,3 |
| Financijski rashodi | 8,7 | 11,7 | 9,6 | 7,4 | 15,1 | 8,2 | 9,0 | 4,5 |
| Izvanredni rashodi | 2,7 | 5,6 | 2,7 | 1,1 | 4,4 | 3,0 | / | / |
| Ukupni rashodi | 855,2 | 999,1 | 1.022,1 | 1.017,3 | 1.027,0 | 968,4 | 989,9 | 976,8 |
| Dobit/gubitak prije oporezivanja | 30,9 | 17,5 | 34,0 | 36,9 | 40,5 | 33,6 | 44,8 | 55,2 |
| Porez na dobit | 7,0 | 7,0 | 5,8 | 4,8 | 8,1 | 6,8 | 8,0 | 10,8 |
| Neto dobit/gubitak razdoblja | 24,0 | 10,4 | 28,2 | 32,0 | 32,8 | 26,8 | 36,8 | 44,4 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima ŽUC-eva od 2010. do 2017.

**Tablica P7. Imovina regionalnih društava
od 2010. do 2017. (u mil. kn)**

| | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Dugotrajna imovina | 217,3 | 278,5 | 292,7 | 317,8 | 321,4 | 324,8 | 340,0 | 303,6 |
| Nematerijalna | 1,2 | 1,6 | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,4 | 2,0 | 1 |
| Materijalna | 207,4 | 263,2 | 277,8 | 300,1 | 297,6 | 297,4 | 308,1 | 279,9 |
| Dugotrajna financijska | 8,2 | 13,2 | 13,0 | 15,6 | 21,8 | 25,8 | 24,6 | 22 |
| Dugoročna potraživanja | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 1,0 | 0,7 |
| Kratkotrajna imovina | 343,5 | 367,1 | 381,4 | 324,7 | 378,2 | 344,5 | 387,5 | 393 |
| Zalihe | 25,1 | 28,6 | 25,8 | 30,1 | 31,1 | 31,9 | 33,5 | 33 |
| Kratkoročna potraživanja | 256,1 | 258,2 | 287,2 | 227,8 | 268,6 | 201,4 | 266,3 | 238 |
| Kratkotrajna financijska | 12,9 | 13,7 | 12,2 | 8,4 | 6,2 | 18,8 | 20,2 | 26,1 |
| Novac u banci i blagajni | 49,4 | 66,6 | 56,1 | 58,4 | 72,3 | 92,2 | 65,9 | 95,9 |
| Plaćeni troškovi budućeg razdoblja i obračunati prihodi | 12,1 | 16,2 | 16,1 | 12,7 | 12,3 | 16,7 | 14,9 | 13,5 |
| Ukupna aktiva: | 572,9 | 661,7 | 690,2 | 655,2 | 711,8 | 686,0 | 741,4 | 710,1 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima regionalnih društava od 2010. do 2017.

**Tablica P8. Obveze i kapital regionalnih društava
od 2010. do 2017. (u mil. kn)**

| | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Kapital i rezerve | 302,2 | 319,1 | 334,3 | 355,6 | 376,4 | 389,6 | 405,3 | 411,4 |
| Rezerviranja | 31,1 | 27,1 | 27,6 | 28,2 | 35,1 | 37,6 | 48,7 | 51 |
| Dugoročne obveze | 51,0 | 68,2 | 81,4 | 79,4 | 87,9 | 80,4 | 71,6 | 56,5 |
| Kratkoročne obveze | 186,8 | 242,9 | 240,5 | 186,1 | 200,9 | 174,1 | 211,0 | 188,1 |
| Odgođeno plaćanje troškova i prihod budućega razdoblja | 1,7 | 4,4 | 6,4 | 5,9 | 11,6 | 4,3 | 6,0 | 3,1 |
| Ukupna pasiva: | 572,9 | 661,7 | 690,2 | 655,2 | 711,8 | 686,0 | 741,4 | 710,1 |

Izvor: Autori prema financijskim izvještajima regionalnih društava od 2010. do 2017.

**Tablica P9. Usporedba plana i ostvarenja ulaganja u županijske i lokalne
ceste prema županijama od 2013. do 2016. (u mil. kn)**

| Županija | Plan 2013. – 2016. | Realizacija 2013. – 2016. | % realizacije |
|------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------|
| Bjelovarsko-bilogorska | 224.32 | 98.04 | 43,70 |
| Brodsko-posavska | 111.02 | 79.56 | 71,67 |
| Dubrovačko-neretvanska | 120.64 | 113.76 | 94,30 |
| Istarska | 214.80 | 216.75 | 100,91 |
| Karlovačka | 104.35 | 97.79 | 93,72 |
| Koprivničko-križevačka | 126.11 | 78.95 | 62,60 |
| Krapinsko-zagorska | 115.16 | 130.35 | 113,19 |
| Ličko-senjska | 100.59 | 98.84 | 98,26 |
| Međimurska | 90.00 | 91.15 | 101,28 |
| Osječko-baranjska | 334.08 | 227.514 | 68,10 |
| Požeško-slavonska | 61.10 | 41.93 | 68,62 |
| Primorsko-goranska | 334.60 | 297.63 | 88,95 |
| Sisačko-moslavačka | 120.10 | 112.74 | 93,86 |
| Splitsko-dalmatinska | 525.48 | 362.99 | 69,08 |
| Šibensko-kninska | 75.69 | 70.79 | 93,53 |
| Varaždinska | 179.95 | 164.24 | 91,27 |
| Virovitičko-podravska | 84.29 | 45.99 | 54,56 |
| Vukovarsko-srijemska | 128.88 | 99.267 | 77,02 |
| Zadarska | 164.67 | 144.92 | 88,00 |
| Zagrebačka | 300.25 | 226.40 | 75,41 |
| Ukupno: | 3.516.09 | 2.799.63 | 79,55 |

Izvor:
Odluka o
donošenju
Programa građenja
i održavanja javnih
cesta od 2013.
do 2016.

Fiscus


Fiscus je analitička serijska publikacija Instituta za javne financije. Predmet analiza su aktualna ekonomska pitanja koja utječu na stabilnost javnih financija ili se odnose na proizvodnju dobara i pružanje usluga od šireg društvenog interesa. Riječ je o temama kojima u znanstvenoj i stručnoj javnosti nije posvećena primjerena pozornost, a odnose se na sektore ekonomije u kojima je na bilo koji način (izravno ili neizravno) zastupljen javni interes. Na znanstvenim i stručnim temeljima se nastoje osnažiti i potaknuti rasprave o uspostavljanju i očuvanju stabilnosti hrvatskih državnih financija i gospodarstva promoviranjem transparentnog, razboritog i odgovornog upravljanja. Stoga su teme usmjerene na identifikaciju i kvantifikaciju potencijalnih rizika koji mogu narušiti stabilnost javnih financija, razvoj tržišta, konkurentnost hrvatskog gospodarstva i ekonomski položaj stanovništva.

Vizija Fiscusa je postati pouzdani izvor sektorskih analiza kroz prizmu međudjelovanja javnog i privatnog sektora u Hrvatskoj.

Misija Fiscusa je identificirati ključne izazove s kojima se suočavaju pojedini gospodarski sektori i nuditi prijedloge za poboljšanje i očuvanje dugoročne stabilnosti hrvatske ekonomije.

Glavni ciljevi su:

- dubinska analiza financijskog poslovanja institucija u javnom sektoru i institucija koje su na bilo koji način povezane s proizvodnjom dobara i pružanjem usluga od šireg društvenog interesa;
- bolje razumijevanje financijskih posljedica njihova poslovanja i povećanje odgovornosti;
- pružanje objektivne informacije široj stručnoj javnosti i investitorima o njihovom poslovanju;
- pomoći u uklanjanju administrativnih prepreka razvoju konkurentnosti i tržišta.



Nakladnik: Institut za javne financije
Zagreb, Smičiklasova 21
Tel. (+385 1) 4886 444 | fiscus@ijf.hr
Urednici: Anto Bajo i Marko Primorac
www.ijf.hr/fiscus

