

Ana ZORIĆ, dipl. iur.*
Hana ZORIČIĆ, dipl. oec.*

Izjava o fiskalnoj odgovornosti za JLP(R)S te ministarstva i druga državna tijela

FISKALNA
ODGOVORNOST

UDK 336.1

Početak godine usmjereni smo na ispunjavanje obveza vezanih za davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti, s obzirom na rokove za njezino sastavljanje i predaju. U nastavku članka daje se pregled postupka predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2017. godinu koju ministarstva odnosno druga tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave predaju Ministarstvu financija do 3. travnja 2018. godine.

1. UVOD

Ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave predaju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2017. godinu (u dalje: **Izjava**), zajedno sa prilogima do 3. travnja 2018. godine (31. ožujka je subota, a 2. travnja je blagdan). Izgled i sadržaj Izjave, postupak i rokovi sastavljanja i predaje Izjave te način i rokovi izvještavanja Ministarstva financija o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama sadržaja, sadržaj Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (dalje: **Upitnik**), ali i druga pitanja bitna za davanje Izjave utvrđena su u **Uredbi o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila**¹.

S obzirom na to da se zakonodavni okvir za davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti nije mijenjao u odnosu na prethodnu godinu, Izjava za 2017. godinu daje se na temelju Upitnika koji je posljednji put izmijenjen kada je krajem 2015. godine² navedena Uredba mijenjana i dopunjavana. Za čelnike na prvoj razini organizacijske klasifikacije (ministri i čelnici drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije) i načelnike, gradonačelnike odnosno župane definirano je da Izjavu dostavljaju Ministarstvu financija kao tijelu koje ima krajnju odgovornost za sveukupan sustav financijskog upravljanja. Sve upute, ali i obrasci potrebni za davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti, dostupni su u *word* formatu na internetskoj stranici Ministarstva financija (www.mfin.hr/hr/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti).

2. NAPOMENE O VAŽNIJIM PITANJIMA VEZANO ZA DAVANJE IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

2.1. ROKOVI I DOSTAVA IZJAVA

Ministarstvo financija Izjavu i priloge uz Izjavu zaprima isključivo u elektroničkom obliku, prijavom obveznika na poseban link, a datum unosa u aplikaciju smatra se datumom predaje Izjave. Na navedenom

linku za popunjavanje dostupan je Upitnik, a popunjenom Upitniku potrebno je priložiti potpisani i ovjereni, skenirani dokument obrasca Izjave te druge priloge u PDF formatu. Ovaj način prikupljanja Izjava uvelike je Ministarstvu financija olakšao proces formalnih kontrola, s obzirom na to da je zaduženo za kontrolu ukupno 611 obveznika. Elektroničko prikupljanje Izjava za 2017. godinu obavljat će se putem prijave na link (kreiran putem aplikacije LimeSurvey kojoj je Carnet administrator, a sunositelj sustava Ministarstvo uprave) koji će biti dostupan i objavljen u ožujku na <http://www.mfin.hr/hr/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti>, pod naslovom **Sastavljanje i predaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2017. godinu**.

Vezano za dostavu, napominjemo kako su iznimka oni čelnici obveznika koji su izravno odgovorni Hrvatskom saboru, a koji Izjavu za 2017. godinu i priloge, kao i prethodnih godina, dostavljaju Hrvatskom saboru uz svoje godišnje izvješće o radu.

Vrijeme koje je na raspolaganju ministarstvima i ostalim razdjelima državnog proračuna te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za elektronsko popunjavanje Upitnika ograničeno je na 45 minuta. Dakle, Upitnik je aktivan 45 minuta od otvaranja te je u navedenom vremenu potrebno popuniti i poslati Upitnik. Po izvršenom popunjavanju elektroničkog Upitnika mogu se ispisati dani odgovori, kako bi se provjerila istovjetnost unesenog s izvornim Upitnikom. Upitnik se također može spremirati u PDF formatu, kao dokaz o dostavi podataka Ministarstvu financija.

2.2. PREDAJA IZJAVA ZA MINISTARSTVA I DRUGA TIJELA DRŽAVNE UPRAVE NA RAZINI RAZDJELA ORGANIZACIJSKE KLASIFIKACIJE

Ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije do ove godine do 3. travnja 2018. godine elektroničkim putem dostavljaju Ministarstvu financija:

- Izjavu na obrascu 1.a (ako nisu uočene slabosti i nepravilnosti) ili obrascu 1.b (ako su uočene slabosti i nepravilnosti)
- Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2017. godinu – Prilog 2.a
- Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti – Prilog 3 (samo ako se daje Izjava 1.b tj. ako su uočene slabosti i nepravilnosti)

* Ministarstvo financija

¹ Nar. nov., br. 78/11., 106/12., 130/13., 19/15. i 119/15.

² Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Nar. nov., br. 119/15)

- Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima – Prilog 4 (ako su u 2017. godini trebale biti otklonjene slabosti ili nepravilnosti za koje je bio sastavljen Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti uz Izjavu za 2016. godinu)
- Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana u 2017. godini – Prilog 5 (ako obveznik ima uspostavljenu unutarnju reviziju).

Tijekom 2017. godine četiri ministarstva imala su primopredaju vlasti zbog promjene čelnika, stoga je u navedenim slučajevima potrebno postupiti u skladu s procedurom sastavljanja i predaje Izjave u slučaju primopredaje.

2.3. PREDAJA IZJAVE ZA JLP(R)S

Budući da je 2017. godina bila godina u kojoj su u Republici Hrvatskoj održani izbori za općinske načelnike, gradonačelnike i župane te njihove zamjenike, u pojedinim jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: JLP(R)S) došlo je do promjene čelnika. Ako je nastupila promjena, u kontekstu Izjave bilo je potrebno poštovati proceduru sastavljanja i predaje Izjave u slučaju primopredaje.

Načelnici, gradonačelnici odnosno župani koji nisu imali primopredaju u 2017. godini elektroničkim putem dostavljaju Ministarstvu financija:

- Izjavu na obrascu 1.a (ako nisu uočene slabosti i nepravilnosti) ili obrascu 1.b (ako su uočene slabosti i nepravilnosti)
- Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2017. godinu – Prilog 2.a
- Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti – Prilog 3 (samo ako se daje Izjava 1.b tj. ako su uočene slabosti i nepravilnosti)
- Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima – Prilog 4 (ako su u 2016. godini trebale biti otklonjene slabosti ili nepravilnosti za koje je bio sastavljen Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti uz Izjavu za 2015. godinu)
- Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana u 2016. godini – Prilog 5 (ako obveznik ima uspostavljenu unutarnju reviziju).

Načelnici, gradonačelnici odnosno župani koji su imali primopredaju u 2017. godini elektroničkim putem dostavljaju Ministarstvu financija:

- dvije Izjave o fiskalnoj odgovornosti (Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za razdoblje od 1. siječnja 2017. godine do datuma primopredaje, na obrascu 1.a ili 1.b i Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za razdoblje od datuma primopredaje do 31. prosinca 2017. godine, na obrascu 1.a ili 1.b);
- dva Upitnika o fiskalnoj odgovornosti ovisno o datumu primopredaje – s obzirom na to da su izbori za općinske načelnike, gradonačelnike i župane te njihove zamjenike održani u svibnju 2017. godine, u slučaju da je nastupila primopredaja kao posljedica tih izbora treba se držati pravila za primopredaju koja je nastupila prije

31. kolovoza. Navedeno znači da će se u ovom slučaju Izjava o fiskalnoj odgovornosti davati na temelju testiranja učinjenih u postupku davanja Izjave za prethodnu godinu, tj. u postupku davanja Izjave za 2016. godinu, što znači da nije potrebno ponovno provoditi testiranja po pitanjima iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti već se uz Izjavu prilaže Upitnik za 2016. godinu;

- Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti – Prilog 3 (ako su obje izjave za 2017. godinu dane na obrascu Izjave 1.b, odnosno uočene su slabosti i nepravilnosti koje su sastavljene u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti uz svaki obrazac Izjave 1.b);
- Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima – Prilog 4 (ako su utvrđene slabosti i nepravilnosti u 2016. godini, a koje su trebale biti otklonjene u razdobljima za koje se predaju izjave)
- dva Mišljenja unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana u 2017. godini – Prilog 5 (ako obveznik ima uspostavljenu unutarnju reviziju) (Mišljenje sastavljeno za razdoblje od 1. siječnja 2016. godine do datuma primopredaje i Mišljenje sastavljeno za razdoblje od datuma primopredaje do 31. prosinca 2016. godine).

Za slučaj da je primopredaja nastupila nakon 31. kolovoza te je potrebno popuniti dva Upitnika, elektronički Upitnik bit će prilagođen unosu odgovora iz dva popunjena Upitnika (Upitnik sastavljen za razdoblje od 1. siječnja 2017. godine do datuma primopredaje i Upitnik sastavljen za razdoblje od datuma primopredaje do 31. prosinca 2017. godine).

2.3.1. Uputa JLP(R)S o davanju Izjave o fiskalnoj odgovornosti lokalne i područne (regionalne) samouprave u slučaju povjerenika Vlade Republike Hrvatske

Povjerenici Vlade Republike Hrvatske su imenovani u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Nar. nov., br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15. i 123/17.) i obnašaju dužnost te obavljaju poslove iz djelokruga izvršne vlasti (općinskih načelnika i gradonačelnika) i iz djelokruga predstavničkog tijela.

U tom smislu, povjerenici Vlade Republike Hrvatske imali su i imat će i ubuduće obvezu dati Izjavu za razdoblje u kojemu bili povjerenici, tj. u kojemu su obnašali dužnost i obavljali poslove općinskih načelnika i gradonačelnika. Tako, prilikom postupka primopredaje povjerenici Vlade Republike Hrvatske sastavljaju Izjavu za razdoblje od 1. siječnja tekuće godine do datuma prestanka obnašanja dužnosti povjerenika, koja se zajedno s priložima predaje čelniku koji preuzima dužnost. Ako je datum primopredaje bio prije 31. kolovoza, Izjava o fiskalnoj odgovornosti daje se na temelju testiranja učinjenih u postupku davanja Izjave za prethodnu godinu, što znači da nije potrebno ponovno provoditi testiranja o pitanjima iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti. Povjerenik Vlade

Republike Hrvatske obvezan je predati Izjavu o fiskalnoj odgovornosti novom čelniku koji ju zajedno sa svojom Izjavom o fiskalnoj odgovornosti za preostali dio godine s priložima predaje Ministarstvu financija prema redovitim rokovima u skladu s Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila. To znači da će se Izjava povjerenika Vlade Republike Hrvatske koji je otišao s dužnosti, zajedno s Izjavom o fiskalnoj odgovornosti prethodnog čelnika od kojega je povjerenik Vlade Republike Hrvatske preuzeo dužnost i Izjavom o fiskalnoj odgovornosti novoga općinskog načelnika ili gradonačelnika za preostali dio godine zajedno sa priložima predavati Ministarstvu financija elektroničkim putem najkasnije do 3. travnja 2018. godine.

3. PODRUČJE PLANIRANJA U UPITNIKU O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Upitnik na temelju kojeg će se dati Izjava za 2017. godinu, obuhvaća, kao i prethodne godine, 75 pitanja iz područja planiranja proračuna / financijskog plana, izvršavanja proračuna / financijskog plana, javne nabave, računovodstva, izvještavanja i ostalog na temelju propisanoga zakonodavnog okvira. Napominjemo kako na pitanja iz područja planiranja proračuna / financijskog plana nije moguće dati djelomičan odgovor. Primjerice, pitanje je li strateški plan sastavljen i objavljen na *web*-stranicama: ako je strateški plan sastavljen, ali nije objavljen, odgovor je NE.

3.1. UPUTA ZA ODGOVARANJE NA PITANJA IZ PODRUČJA PLANIRANJA ZA MINISTARSTVA I DRUGA TIJELA NA RAZINI RAZDJELA ORGANIZACIJSKE KLASIFIKACIJE

Ministarstva i druga tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije odgovaraju na pitanja 1., 2., 3., 5. (ako imaju PK), 6., 8., 10. (ako imaju proračunske korisnike), 11., 15. i 16.

Prilikom odgovaranja na pitanja 1., 2. i 3. za potrebe popunjavanja Upitnika za 2017. godinu testira se sastavljanje i objava strateškog plana za razdoblje 2018. – 2020. u skladu s Uputom za izradu strateških planova za razdoblje 2018. – 2020. godine. Upitnik je trebao biti izrađen i dostavljen Ministarstvu financija do ponedjeljka 8. svibnja 2017. godine. Svi obveznici sastavljanja strateškog plana također su obvezni objaviti strateške planove na svojim službenim *web*-stranicama. Povezivanje strateškog plana za razdoblje 2018. – 2020. godine i financijskog plana za isto razdoblje testira se prilikom sastavljanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2017. godinu. Naime, načini ostvarenja iz strateškog plana povezani su s aktivnostima / projektima iz državnog proračuna i detaljno se opisuju u *web*-aplikaciji za unos obrazloženja financijskog plana. Međutim, pokazatelji uspješnosti i pripadajuće ciljne vrijednosti utvrđene za načine ostvarenja (koji su izravno povezani s aktivnostima / projektima iz državnog proračuna) moraju biti identični i u strateškim planovima i u obrazloženju financijskih planova.

Pitanja 5., 6., 8., 10. i 15.: za korisnike državnog proračuna testiranje se provodi na procesima povezanim s izradom Državnog proračuna Republike

Hrvatske za 2018. i projekcija za 2019. i 2020. godinu. Dakle, **kod 5. pitanja** potrebno je uzeti u obzir kako su ministarstva, nakon što je Ministarstvo financija objavilo Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2018. – 2020. godine, izradila i dostavila proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti upute s dvojnim limitima za navedeno razdoblje. Nakon što je Ministarstvo financija u kolovozu 2017. godine dostavilo Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2018. – 2020. godine, ministarstva su trebala izraditi upute s dvojnim limitima za navedeno razdoblje i dostaviti ih proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti.

Kako bi se mogao dati potvrđan odgovor na to pitanje, potrebno je utvrditi je li ministarstvo nakon primitka navedenih uputa u 2017. godini izradilo upute za razdoblje 2018. – 2020. godine s dvojnim limitima (u apsolutnim ili relativnim svotama) i prosljedila ih proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti. Samo ako su svi prethodno navedeni elementi zadovoljeni, može se dati potvrđan odgovor na to pitanje.

Kod odgovaranja na **6. pitanje** dokaz o obavljenu testiranju tog pitanja za proračunske korisnike državnog proračuna prve razine organizacijske klasifikacije, dakle za ministarstva i druga takva državna tijela, predstavljaju brojevi *Narodnih novina* u kojima je objavljen Državni proračun Republike Hrvatske za 2018. i projekcije za 2019. i 2020. godinu jer su svi prihodi i primitci, rashodi i izdatci tih korisnika obuhvaćeni navedenim dokumentima.

Kod odgovora na **8. pitanje** razmatra se obrazloženje financijskog plana, odnosno dijela Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. i projekcije za 2019. i 2020. godinu.

Kod davanja odgovora na **10. pitanje** potrebno je sagledati proceduru izrade:

- usklađenoga financijskog plana za 2018. i projekcija za 2018. i 2019. godinu. Testiranja se provode na način da se zbroje prihodi i rashodi iz financijskih planova proračunskih korisnika za razdoblje 2018. – 2020. godine te prihodi i rashodi financijskog plana nadležnog ministarstva bez proračunskih korisnika te usporede s podacima u usklađenom „konsolidiranom“ financijskom planu za razdoblje 2018. – 2020. godine.

Pitanjem 11. testira se je li godišnji plan rada za 2018. godinu sastavljen u skladu sa strateškim i financijskim planom te je li objavljen na *web*-stranici. Godišnji plan rada u korisnicima donosi čelnik tijela javne vlasti najkasnije **do kraja tekuće godine za iduću godinu** u skladu s Uputom za izradu i donošenje godišnjeg plana rada Ministarstva uprave od 26. studenog 2013. godine. Svi obveznici dužni su objaviti godišnje planove rada na svojim službenim *web*-stranicama na temelju čl. 10. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Pitanjem 16. testira se je li donesena Odluka o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu za 2017. godinu. Kao dokaz za davanje odgovora prilaže se ili preslika odluke ili se navodi klasifikacijska oznaka i urudžbeni broj odluke. Ovo je pitanje formulirano tako da prati obveze iz

Upute za izradu strateških planova za razdoblje 2018. – 2020. godinu. Predmetnom Uputom je u novom ciklusu strateškog planiranja predviđeno donošenje jedne jedinstvene, objedinjene odluke o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu za pojedinu godinu.

Obveznici su takvu novu objedinjenu odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu za 2017. godinu bili dužni donijeti u roku od 30 dana od stupanja na snagu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu i projekcija za 2018. i 2019. godinu.

3.2. UPUTA ZA ODGOVARANJE NA PITANJA IZ PODRUČJA PLANIRANJA ZA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Vezano za privremeno financiranje, određeni broj jedinica lokalne samouprave nije donio proračun za 2018. godinu ni projekcije za 2019. i 2020. godinu, a u nekima nije do kraja 2017. godine donesena ni odluka o privremenom financiranju. Stoga se kod odgovaranja na pojedina pitanja iz područja planiranja u Upitniku, iznimno na određeni broj pitanja daju odgovori koji su drukčiji nego u uobičajenim okolnostima, i to kako za jedinice lokalne samouprave tako i za njihove proračunske i izvanproračunske korisnike. To je posebno razrađeno u Uputi Ministarstva financija od 12. veljače 2018. godine dostupnoj na internetskoj stranici Ministarstva financija (www.mfin.hr/hr/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti) koja je posebno razradila odgovaranje na pitanja iz područja planiranja za one jedinice u kojima nije donesen proračun, a niti odluka o privremenom financiranju.

U području planiranja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovaraju na pitanja 4. (ako imaju proračunske korisnike), 12., 13., 14., 15., 17. i 18.

Kod 4. pitanja jedinice lokalne samouprave su u redovitom proračunskom procesu za izradu proračuna za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu trebale izraditi i dostaviti upute korisnicima s limitima za naredno srednjoročno razdoblje. Dostava navedenih uputa testira se prilikom davanja Izjave za 2017. godinu. Međutim, ako je do kraja godine izrađivana i odluka o privremenom financiranju, uz navedenu uputu, testira se i uputa koja je dana korisnicima za izradu financijskog plana za prva tri mjeseca proračunske godine. Limite je potrebno utvrditi ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti (koje proizlaze iz trenutačno važećih propisa) i ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti. Troškovi provedbe postojećih programa obuhvaćaju troškove održavanja postojeće razine usluga, uzimajući u obzir očekivane promjene u broju korisnika i, primjerice, tekuće troškove kapitalnih projekata, koji će se završiti tijekom planiranog razdoblja. Troškovi novih programa uključuju i troškove promjene razine i vrste usluge, primjerice u školama uvođenjem boravka za djecu.

U 12. pitanju fokus se stavlja na plan razvojnih programa koji uz opći i posebni dio treba biti sastavni

dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kao dokaz za davanje odgovora bit će potrebno ili priložiti presliku ili navesti referenciju plana razvojnih programa koju je predstavničko tijelo usvojilo do 31. prosinca 2017. godine zajedno s općim i posebnim dijelom proračuna. Riječ je najčešće o jednoj referenciji za cjelokupan dokument. Na 12. pitanje jedinice lokalne samouprave koje nisu usvojile proračun za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu, iznimno prilikom davanja Izjave za 2017. godinu daju odgovor „nije primjenjivo“ jer u takvim okolnostima nije trebao biti usvojen plan razvojnih programa.

Pitanjem 13. provjerava se dostava nacрта proračuna za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine načelniku / gradonačelniku / županu i podnošenja prijedloga proračuna i projekcija predstavničko tijelu u skladu sa rokovima utvrđenim Zakonom o proračunu. Za 13. pitanje kod jedinica kod kojih nije donesen proračun za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu odgovara se na uobičajen način, bez obzira na to što u konačnici predstavnička tijela nisu usvojila predloženi proračun i projekcije.

Kod 14. pitanja koje glasi: *Doneseni proračun objavljen je u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, referenciju odnosno dokaz koji se prilaže u Predmet predstavlja broj službenoga glasila i datum objave proračuna i projekcija. Kod jedinica lokalne samouprave, kod kojih nije donesen proračun za 2018. godinu, provjerava se je li odluka o privremenom financiranju objavljena u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave kojima predstavnička tijela u 2017. godini nisu usvojila niti odluku o privremenom financiranju, na to pitanje odgovaraju „nije primjenjivo“.

Pitanje 15. kod jedinica lokalne samouprave i njihovih korisnika, kada nije donesen proračun za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu, na to pitanje iznimno se daje odgovor „nije primjenjivo“ jer kada se usvaja financijski plana samo za prva tri mjeseca, tom se prilikom ne usvajaju projekcije za naredne dvije godine.

Pitanje 17. odnosi se na obvezu načelnika, gradonačelnika i župana na dostavu Ministarstvu financija proračun i projekcije, odluke o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u roku od 15 dana od njihova stupanja na snagu. Skrećemo pozornost na obvezu dostave **isključivo linka na internetsku stranicu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na kojoj su objavljeni proračun i projekcije, odluke o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.** Link se dostavlja na adresu e-pošte Ministarstva financija (lokalni.praracuni@mfin.hr).

4. PODRUČJE IZVRŠAVANJA U UPITNIKU O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Područje izvršavanja sadržava 15 pitanja.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovaraju na pitanja 19., 21., 22., 23., 24., 25. (ako u svojoj nadležnosti imaju proračunske kori-

slike), 26. (ako u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike), pitanja 27. – 32. te pitanje 33.

Ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije odgovaraju na pitanja 19., 20., 21., 23., 24., 26. (ako u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike) pitanja 27. – 32. te pitanje 33.

U ovom području skrećemo pozornost na nekoliko pitanja oko kojih postoje određene dvojbe.

Pitanje 21. glasi: *Obveze po investicijskim projektima preuzimaju se isključivo ako su predviđene u proračunu i projekcijama, financijskom planu i po provedenom stručnom vrednovanju i ocjeni opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta.* Uz to pitanje napominjemo kako, bez obzira na činjenicu da nije donesen podzakonski propis koji bi bilo ovo pitanje sustavno uređeno, obveznici su ipak dužni provesti stručno vrednovanje te ocijeniti opravdanost i učinkovitost investicijskog projekta.

Pitanje 23. glasi: *Postoji jasna procedura naplate prihoda.* Na njega odgovaraju svi obveznici davanja Izjave, a provjerava postoji li pisana procedura naplate prihoda. Potvrđan odgovor na ovo pitanje pretpostavlja da je u proceduri jasno navedeno:

- koje su vrste prihoda koje se naplaćuju
- mjere naplate koje će poduzimati
- razdoblje nakon kojeg se pokreće pojedina mjera naplate
- slučajevi u kojima treba pribaviti instrumente osiguranja plaćanja, praćenje naplate po poduzetim mjerama
- osobe koje će obavljati navedene poslove
- drugi podatci koji su od značenja za naplatu prihoda obveznika.

Upravo zbog činjenice da je Državni ured za reviziju opetovano u svojim dokumentima upozoravao na mogućnost i potrebu veće učinkovitosti u naplati svojih prihoda, pokazala se potreba obratiti pozornost upravo na navedeno, što je ujedno bio poticaj za dodavanje ovog pitanja u Upitnik. Kao i druge procedure koje se zahtijevaju kroz Upitnik, proceduru nije potrebno donositi svake godine, nego se nakon što je donesena mijenja samo kada se promijene okolnosti koje se odnose na sadržaj procedure.

Pitanje 24. odnosi se na sve obveznike i glasi: *Poduzete su sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda i primitaka iz nadležnosti i uplatu u proračun prema važećim propisima.* Naime, ovdje je samim pitanjem u Upitniku prepoznata činjenica da prema važećim propisima određeni prihodi i primitci mogu biti izuzeti od obveze uplate u proračun. U Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcijama za 2016. i 2017. godinu po prvi su put bili iskazani vlastiti i namjenski prihodi i primitci ustanova u zdravstvu, nacionalnih parkova i parkova prirode te Državnog zavoda za zaštitu prirode te javnih ustanova u sustavu visokog obrazovanja. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu i projekcijama za 2017. i 2018. godinu³ bilo je popisano izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka za 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 energetske regulatornu agenciju i Hrvatsku regulatornu agenciju za mrežne djelatnosti. Dakle, svi njihovi vlastiti i namjenski prihodi i primitci dio su državnog proračuna za iduće srednjoročno razdoblje, ali nisu dio novčanog tijeka sustava državne riznice. Ove ustanove i nadalje na svojim računima ostvaruju te prihode, te sa svojih računa podmiruju obveze / rashode koji se financiraju iz tih izvora. Na temelju mjesečnih izvještaja navedenih ustanova o korištenju navedenih prihoda provode se evidencije u sustavu državne riznice. Potrebno je istaknuti kako Državni ured za reviziju u svojim preporukama (pogledati Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu koje je dostupno na internetskoj stranici Državnog ureda za reviziju: www.revizija.hr), navodi kako ovakvo postupanje mora biti prijelazno rješenje do trenutka kada će se poslovanje svih proračunskih korisnika državnog proračuna obavljati putem jedinstvenog računa državnog proračuna. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, kod ovakvog postupanja postoji rizik da se u izvještajnom sustavu ne evidentiraju potpuni i točni podatci jer ne postoje kontrole sveobuhvatnosti i točnosti, a istodobno je takvo postupanje iznimno zahtjevno.

Pitanje 29. odnosi se na sve obveznike i glasi: *Pratilo se i kontroliralo namjensko isplaćivanje donacija, pomoći, subvencija do krajnjeg korisnika te korištenje istih koje se odnosi na obvezu praćenja i kontroliranja namjenskog isplaćivanja donacija, pomoći, subvencija do krajnjeg korisnika, te korištenje istih.*

Provjera namjenskog korištenja sredstava isplaćenih krajnjim korisnicima predstavlja jedan od elemenata učinkovitog i djelotvornog sustava financijskog upravljanja i kontrola. Riječ je o kontrolama *ex post* koje su se počele intenzivnije provoditi potaknute tim pitanjem iz Upitnika. Pitanje je od prvih inačica Upitnika sadržavalo i tri potpitanja kroz koja se provjeravalo jesu li davatelji sredstava na odgovarajući način i u dovoljnoj mjeri imali saznanja o tome za što su korištena sredstva isplaćena iz njihovih proračuna i financijskih planova.

Kroz potpitanja se od početaka provjerava postojanje triju elemenata:

- postoji li podloga za isplatu
- postoji li izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava i
- je li se kod određenog broja krajnjih korisnika otišlo u kontrole na licu mjesta.

Slijedom navedenoga, jasno su vidljiva tri koraka provedbe kontrola nakon isplate sredstava. **Prvi korak**, tj. korak koji prethodi samoj isplati sredstava, jest postojanje dokumenta, isprave ili akta na temelju kojega se sredstva isplaćuju krajnjem korisniku. Takvi su dokumenti temelj za isplatu, a ujedno je to i vjerodostojna knjigovodstvena isprava kojom se dokazuje obveza plaćanja u smislu čl. 54. Zakona o proraču-

³ Nar. nov., br. 26/16. i 111/16.

nu. Iako je česta praksa da proračuni i proračunski korisnici sredstva krajnjim korisnicima isplaćuju na temelju odluka ili rješenja, preporuka je, bez obzira na postojanje odluke ili rješenja, sklopiti s krajnjim korisnikom i ugovor. Naime, ugovor kao dvostrano-obvezni pravni posao obvezuje obje strane, dakle isplatielja (davatelja) sredstava obvezuje na isplatu (iako ta obveza u ovom slučaju ima deklaratornu narav), a krajnjeg korisnika, kao primatelja sredstava, obvezivat će na dostavu izvješća o utrošku sredstava i dostavu dokumentacije kojom se potvrđuje za što su sredstva utrošena. Istodobno, u ugovoru se odmah može utvrditi mogućnost dolaska u kontrole na licu mjesta, a svakako se treba navesti i obveza vraćanja sredstava u slučaju da sredstva ne budu utrošena za ono za što su dana ili ako sredstva ne budu utrošena pravodobno, tj. do roka koji također može biti naveden u samom ugovoru.

Drugi korak u procesu isplate transfera krajnjim korisnicima provjerava se kroz potpitanje 29.3. koje glasi: *Postoji izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava/realizaciji projekta.* Do zadnjih izmjena Upitnika o fiskalnoj odgovornosti s kraja 2015. godine, izvješće od krajnjeg korisnika bilo je potrebno imati samo ako su sredstva isplaćena u svoti od 10.000,00 kuna ili većoj. Međutim, zadnjim izmjenama uvedena je zakonska obveza prema kojoj je u svim slučajevima, kada se sredstva isplaćuju iz javnih izvora, potrebno dobiti izvješće od krajnjeg korisnika. Forma izvješća o utrošku sredstava ovisit će o tome komu su sredstva isplaćena. Naime, ako su sredstva isplaćena neprofitnim organizacijama, za formu izvješća bit će mjerodavan Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija i njegovi podzakonski propisi, dok za druge krajnje korisnike forma izvješća nije propisana.

➤ **Izvještaj o potrošnji proračunskih sredstava za neprofitne organizacije**

Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija koji je stupio na snagu 1. siječnja 2015. godine, a gotovo istodobno i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu⁴ iz 2015. godine, po prvi su put za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunske i izvanproračunske korisnike na državnoj, ali i lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini propisale obvezu kontrole korištenja namjenski isplaćenih proračunskih sredstava neprofitnim organizacijama.

Osnovni element praćenja korištenja isplaćenih sredstava utvrđen je kroz obvezu dostave **izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava** koji moraju dostavljati neprofitne organizacije ako ostvaruju sredstva iz javnih izvora, uključujući i sredstva državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Izgled i sadržaj izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava propisani su u Pravilniku o izvještavanju u neprofitnom računovodstvu i Registru neprofitnih organizacija⁵ gdje je utvrđeno da se izvještaj o potrošnji obvezno sastavlja za poslovnu godinu i dostavlja se davatelju sredstava u roku od 60 dana od isteka poslovne godine. Međutim,

ako to zatraži davatelj sredstava, izvještaj o potrošnji može se sastavljati i za razdoblja u tijeku poslovne godine. Izvještaj o potrošnji može se dostaviti davatelju sredstava i u različitim rokovima, ako je rok utvrđen u drugim propisima ili aktima.

Izvještaj o potrošnji proračunskih sredstava sastavlja se na obrascu PROR-POT koji je objavljen u prilogu Pravilnika o izvještavanju u neprofitnom računovodstvu i Registru neprofitnih organizacija i njegov je sastavni dio. Ako drugim propisima ili aktima nije utvrđen detaljniji sadržaj i izgled obrasca izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava, izvještaj o potrošnji sastavlja se na navedenom obrascu. To znači da davatelj sredstava može i sam utvrditi sadržaj izvještaja o potrošnji, ali u tom slučaju takav izvještaj svakako mora sadržavati najmanje sljedeće podatke:

I. Opći podatci:

1. primatelj sredstava
2. davatelj sredstava
3. naziv projekta / programa / ostalo
4. razdoblje izvještavanja

II. Financijski podatci

III. Ostali javni izvori financiranja (projekta / programa / ostalo, za koji se izvještaj o potrošnji proračunskih sredstava podnosi)

IV. Bilješke (o provedenim aktivnostima vezanim uz realizaciju projekta / programa / ostalo, postignutim rezultatima i slično).

Uz to, davatelj sredstava može prilikom donošenja odluke ili drugog akta o odobrenju sredstava neprofitnoj organizaciji dopuniti obrazac izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava i drugim podacima s obzirom na specifičnosti financiranja. Ako je propisom ili drugim aktom na temelju kojeg su proračunska sredstva dodijeljena definirano da sredstva ne moraju biti utrošena u poslovnoj godini u kojoj su doznačena, u Izvještaju o potrošnji proračunskih sredstava navodi se podatak o sredstvima prenesenim iz prethodne poslovne godine i načinu njihove potrošnje.

Uz sam izvještaj o potrošnji, davatelj sredstava od neprofitne organizacije može tražiti dostavu kopije vjerodostojne dokumentacije na temelju koje je rashod / izdatak iskazan u obrascu PROR-POT. Vežano za navedeno, ako neprofitna organizacija dobiva sredstva od obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti, a vezano za potpitanje 29.3. Upitnika, kojim se provjerava postoji li izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava / realizaciji projekta, **izvještaj o potrošnji proračunskih sredstava koji dostavi neprofitna organizacija smatra se izvješćem od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava / realizaciji projekta te nije potrebno tražiti i dodatno izvješće.**

Bitno je napomenuti da je obveza dostave izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava prvenstveno obveza neprofitne organizacije kojoj su dodijeljena sredstva. To znači da **neprofitna organizacija mora dostaviti izvještaj o potrošnji čak i ako to od nje davatelj sredstava nije zatražio.** Navedeno proizlazi iz činjenice da je za neprofitnu organizaciju koja ne dostavi izvještaj o potrošnji proračunskih sredstava nadležnom tijelu državne uprave, odnosno jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave navedeno utvrđeno kao prekršaj.

⁴ Nar. nov., br. 15/15.

⁵ Nar. nov., br. 31/15.

➤ Izvješće o utrošku sredstava od drugih krajnjih korisnika

Svi drugi krajnji korisnici dostavljaju izvješće o utrošku sredstava u formi koja u pravilu nije zadana. Ako to smatra potrebnim, davatelj sredstava može odrediti formu u kojoj će se dostaviti izvješće o utrošku, što će ponajprije ovisiti o namjeni za koju se isplaćena sredstva trebaju utrošiti. Ako davatelj sredstava nije odredio formu, krajnji korisnik može dostaviti izvješće kako želi i kako sam misli da je primjereno, s tim da bi u svakom slučaju iz izvješća o utrošku trebalo biti razvidno jesu li sredstva utrošena svrhovito, tj. je li postignuta svrha za koju su sredstva dana. Izvješće o utrošku sredstava mora biti u pisanom obliku. Međutim ako krajnji korisnik dostavi račune iz kojih je vidljivo za što su utrošena isplaćena sredstva, a iz takvih je računa vidljiva i svrha utroška sredstava, ne mora dodatno dostavljati i izvješće u pisanom obliku. To je bilo često pitanje u praksi zbog činjenice da se određene isplate krajnjim korisnicima obavljaju radi pokrivanja troškova tzv. „hladnog pogona“, tj. za plaćanje režijskih troškova prostora. U takvim slučajevima sredstva se obično doznaju u jednoj svoti, čiji se utrošak periodično obrazlaže dostavom plaćenih računa ili se sredstva dostavljaju mjesečno nakon što krajnji korisnik dostavi svotu računa koju je potrebno platiti. Uz to, nije potrebno dodatno tražiti od krajnjeg korisnika izvješće o utrošku sredstva jer isplatiatelj (davatelj sredstava) u najvećoj mogućoj mjeri kontrolira za što su sredstva utrošena. Dodatno obrazloženje utroška sredstava nije potrebno niti ako krajnji korisnici dostavljaju račune pa isplatiatelj sredstava plaća izravno dobavljačima. Međutim, u svim takvim slučajevima davatelj sredstava svakako mora znati jesu li navedena sredstva utrošena za onu svrhu za koju su dana, npr. jesu li održavani treninzi u prostorijama za koje se podmiruju troškovi „hladnog pogona“, koristi li se prostorijama za održavanje radionica i slično. Samo pravdanje utroška sredstava nije dovoljno ako se iz toga ne vidi je li utrošak sredstava bio svrhovit. Dodatno obrazloženje neće biti potrebno ako su sredstva isplaćena radi, primjerice, kupnje određenog uređaja pa krajnji korisnik dostavi dokaz da je takav uređaj kupljen (npr. dostavi račun). Pretpostavlja se da je u takvim slučajevima, prije odluke o dodjeli sredstava, davatelj sredstava utvrdio postoji li potreba za nabavom takva uređaja i je li nabava opravdana pa je na temelju ocjene opravdanosti i dodijelio sredstva potrebna za nabavu.

Uz navedene odredbe Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija, a kako bi se dodatno ojačala odgovornost za upravljanje proračunskim sredstvima, zadnjim izmjenama iz 2015. godine, u Zakon o proračunu dodan je čl. 54.a kojim je jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i proračunskim i izvanproračunskim korisnicima, za isplate kojima je unaprijed utvrđena namjena propisana obveza praćenja da su isplaćena sredstva korištena zakonito i namjenski. Zakonom o proračunu predviđene su i odgovarajuće novčane kazne za nepoštovanje navedenih odredaba Zakona.

Trećim korakom prilikom isplate sredstava krajnjim korisnicima, tj. nakon isplate, provjerava se kroz potpitanje 29.2. koje glasi: *Obavljene su provjere*

na licu mjesta na odabranom uzorku od onih krajnjih korisnika kojima su na godišnjoj razini izvršene isplate iznad 20.000,00 kuna. Ovo se pitanje nekoliko puta mijenjalo, a kako bi se izbjegle dvojbe u primjeni, promijenjena je i referencija te je objašnjeno da se **kontrola na licu mjesta ne moraju obavljati za svaku isplatu iznad 20.000,00 kuna.** Prilikom odabira uzorka, tj. krajnjih korisnika kod kojih će se otići u kontrolu na licu mjesta, potrebno je od svih krajnjih korisnika koji su na godišnjoj razini ostvarili iznad 20.000,00 kuna od obveznika davanja Izjave odabrati 5 % takvih transfera, a najviše 100, i kod toga određenog broja otići u kontrolu na licu mjesta. U uzorak ulaze i neprofitne organizacije i oni krajnji korisnici kojima je, primjerice, četiri puta godišnje isplaćena svota od 5.500,00 kuna jer im je na godišnjoj razini isplaćeno više od 20.000,00 kuna, ali i korisnici kojima je svaki mjesec u godini isplaćeno primjerice 2.000,00 kuna jer im je na godišnjoj razini isplaćeno 24.000,00 kuna, što je više od 20.000,00 kuna.

Kako je i navedeno, uzorak bira sam obveznik, s tim da je od ukupnog broja svih transfera krajnjim korisnicima koji su na godišnjoj razini iznosili više od 20.000,00 kuna potrebno otići u kontrolu na licu mjesta kod najmanje 5 % krajnjih korisnika kojima je isplaćeno više od 20.000,00 kuna.

Tim se provjerama kod krajnjeg korisnika kontrolira jesu li odobrena sredstva namjenski i zakonito iskorištena, npr.: je li kupljena predviđena oprema, koristi li se; je li izgrađeno planirano postrojenje, odgovara li dimenzijama, kvalitetom ugrađenih materijala postrojenju za čiju su izgradnju dana sredstva; provodi li se edukacija čija je priprema i početak financiran iz donacije / subvencije; je li zasaden više-godišnji nasad koji se prema odluci financirao kroz subvenciju, jesu li održavani treninzi, utakmice, kulturne manifestacije i slično.

Još jednom napominjemo da nije potrebno otići u kontrolu na licu mjesta kod svakoga krajnjeg korisnika kojemu je na godišnjoj razini isplaćeno više od 20.000,00 kuna. Ako je takvih isplata bilo primjerice 100, u kontrolu na licu mjesta ide se kod 5 % ukupnog broja svih transfera koji su na godišnjoj razini iznosili više od 20.000,00 kuna, što znači da čak i ako se kod pet krajnjih korisnika ode u kontrolu na licu mjesta, to je dovoljno radi ispunjavanja obveza u sustavu fiskalne odgovornosti. Naravno da bi bilo korisno ići u kontrolu na licu mjesta kod čim većeg broja krajnjih korisnika, međutim, zbog ograničenih resursa, ali i zbog nedostatka administrativnih kapaciteta, to je za sada uređeno na opisani način, tj. davatelji sredstava mogu sami odabrati kod kolikog će broja krajnjih korisnika otići u kontrolu na licu mjesta. Praksa je pokazala da čak i ako davatelj sredstava ode u svega nekoliko kontrola na licu mjestu (a najmanje kod 5 % primatelja transfera iznad 20.000,00 kuna na godišnjoj razini) vrlo se brzo među krajnjim korisnicima kojima on uobičajeno daje sredstva o tome „proširi glas“ pa svi krajnji korisnici pozornije postupaju sa svim sredstvima koja su im na raspolaganju.

Kako je već navedeno, nadležna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugi davatelji sredstava iz javnih izvora imaju pravo obavljati kontrole na licu mjesta. U vezi s neprofit-

nim organizacijama to i izriekom stoji u čl. 6. st. 2. Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija. Radi olakšavanja organizacije i provedbe kontrola na licu mjesta u skladu s najboljom praksom, Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole (Središnja harmonizacijska jedinica – SHJ) izradio je Smjernice za obavljanje kontrola na licu mjesta kod primatelja transfera iz proračuna. Navedenim su Smjernicama uređene obveze korisnika proračuna, organiziranje obavljanja kontrola na licu mjesta, postupak planiranja i obavljanja kontrola, izrada izvješća i postupanje po provedenim kontrolama. Smjernice su zamišljene kao dokument informativnog karaktera za one korisnike koji već imaju uspostavljen sustav obavljanja kontrola na licu mjesta, odnosno kao pomoć korisnicima koji još nisu osmislili postupak obavljanja kontrola, tj. koji nisu do sada takve kontrole uopće obavljali. Sve navedeno u Smjernicama je podložno promjeni i to pogotovo radi prilagođavanja potrebama korisnika i specifičnostima u njegovom poslovanju. Smjernice za obavljanje kontrola na licu mjesta kod primatelja transfera iz proračuna, kao i primjeri obrazaca kojima se može koristiti dostupni su na internetskoj stranici Ministarstva financija – Središnja harmonizacijska jedinica – Financijsko upravljanje i kontrole – Regulatorni okvir.

5. PODRUČJE JAVNE NABAVE U UPITNIKU O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Iako se Upitnik nije mijenjao skreće se pozornost kako je prilikom davanja odgovora na pitanja iz područja javne nabave potrebno uzeti u obzir činjenicu da je 1. siječnja 2017. godine stupio na snagu novi Zakon o javnoj nabavi (Nar. nov., br. 120/16.), koji ima utjecaj na pitanja iz Upitnika u formalnom smislu, dok su bitna pitanja ostala ista. Slijedom toga, u nastavku se stavlja poseban naglasak na pitanja iz područja javne nabave.

5.1. PODRUČJE JAVNE NABAVE U UPITNIKU O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

U području javne nabave sva se pitanja odnose na sve obveznike. To znači da ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te općine, gradovi i županije odgovaraju na pitanja 34. – 47. Podsjećamo da čak i ako obveznik nije imao postupaka javne nabave u godini za koju se daje Izjava, na određena pitanja iz ovoga područja ipak mora odgovoriti. Naime, još je prilikom objave Upitnika za 2014. godinu iz njega brisana uputa prema kojoj je, ako u godini za koju se davala izjava o fiskalnoj odgovornosti nisu provodili postupci javne nabave odnosno nisu sklapani takvi ugovori, obveznik mogao na sva pitanja iz tog područja dati odgovor: „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“. Slijedom toga, svi obveznici, pa tako i proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna te proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u svakom slučaju, pa čak i ako nisu imali postupaka javne nabave, moraju odgovoriti na pitanja 39., 46. i 47. Od 2018. godine, odnosno prilikom davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2018. go-

dinu, bit će obvezno odgovoriti i na pitanje 43. koje se odnosi na registar ugovora i okvirnih sporazuma u koji se moraju unositi i podatci o jednostavnim nabavama kod kojih je procijenjena vrijednost predmeta nabave jednaka ili veća od 20.000,00 kuna.

U nastavku se objašnjavaju pitanja na koja je utjecalo donošenje i primjena novog Zakona o javnoj nabavi.

Pitanje 37.: *Za provedene postupke javne nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljene su odgovarajuće objave sukladno Zakonu o javnoj nabavi.*

Skreće se pozornost na činjenicu da novi Zakon o javnoj nabavi za dosadašnji pojam „objave“ upotrebljava pojam „obavijesti“, pa se i prilikom popunjavanja Upitnika o fiskalnoj odgovornosti navedeni pojmovi trebaju poistovjetiti.

Pitanje 39.: *Donesen je plan nabave u skladu s propisima o javnoj nabavi.*

Ovim se pitanjem provjerava je li plan nabave donesen i je li njegov sadržaj usklađen sa zakonodavnim okvirom. Potrebno je imati na umu kako je obveza donošenja i objave plana nabave posljedica primjene načela transparentnosti u praksi. To znači da je plan nabave dokument koji služi u prvom redu gospodarskim subjektima, odnosno potencijalnim ponuditeljima kako bi znali što će naručitelj nabavljati i vremenski okvir za nabavu te kako bi se mogli pripremiti na sudjelovanje u postupcima javne nabave. Od 1. siječnja 2018. godine na snazi je Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Nar. nov., br. 101/17.) kojim se, između ostaloga, propisuju: sadržaj, rok donošenja, način i rokovi objavljivanja, način promjene i druga pitanja u vezi s planom nabave. Prema odredbama tog Pravilnika u planu nabave navode se svi predmeti nabave čija je procijenjena vrijednost nabave jednaka ili veća od 20.000,00 kuna i donosi ga čelnik naručitelja za proračunsku ili poslovnu godinu najkasnije u roku od 30 dana od dana donošenja proračuna odnosno od usvajanja financijskog plana. Kao i do sada, plan nabave može se bez ograničenja mijenjati i dopunjavati tijekom proračunske ili poslovne godine, a sve izmjene ili dopune plana nabave moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan nabave. Od 1. siječnja 2018. godine propisana je obveza da se plan nabave i sve njegove kasnije promjene objavljuju u standardiziranom obliku u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske u roku od osam dana od donošenja ili promjene. U Elektroničkom oglasniku javne nabave dostupan je obrazac plana nabave u standardiziranom obliku putem kojega se uneseni podatci automatski prenose u sustav. Elektronički oglasnik javne nabave bez odgode javno objavljuje plan nabave i sve njegove kasnije promjene u strojno čitljivom te otvorenom obliku, a objavljeni planovi nabave i sve njihove kasnije promjene iz tekuće godine bit će javno dostupne do 30. lipnja sljedeće godine, dok će se pohranjivati u susta-

vu najmanje šest godina od njihove objave.

Tu je činjenicu potrebno imati na umu i radi poštovanja Zakona o javnoj nabavi, odnosno usklađivanja poslovanja s njegovim odredbama, ali i radi činjenice da će se pitanje iz Upitnika koje se odnosi na objave ubuduće, odnosno već pri testiranjima za 2018. godinu (koja će se provoditi u 2019. godini), referirati i na ovu obvezu. Ta se obveza nije mogla odnositi na 2017. godinu pa se prilikom testiranja ovog pitanja za 2017. godinu provjerava je li plan nabave u 2017. godini bio sadržajno usklađen s odredbama Zakona o javnoj nabavi i je li bio objavljen na internetskim stranicama obveznika.

Pitanje 43.: *Naručitelj vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji sadrži podatke u skladu s propisima o javnoj nabavi.*

Ovim se pitanjem provjerava je li Registar ugovora bio objavljen te je li sadržavao sve dijelove, odnosno podatke propisane Zakonom o javnoj nabavi. Pravilnikom o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi utvrđeno je kako je naručitelj (obveznik) obavezan ustrojiti registar ugovora i okvirnih sporazuma za predmete nabave čija je vrijednost bez PDV-a jednaka ili veća od 20.000,00 kuna u roku od 30 dana od dana sklapanja prvog ugovora ili okvirnog sporazuma koji je obavezan ažurirati prema potrebi, a najmanje jedanput u šest mjeseci. Novost je, dakle, da se **od 1. siječnja 2018. godine u Registar ugovora unosi i podatci o jednostavnim nabavama, i to za one nabave gdje je vrijednost predmeta nabave bez PDV-a jednaka ili veća od 20.000,00 kuna**, što do sada nije bio slučaj. Kod jednostavne nabavi, ako naručitelj predmet nabave nabavlja putem narudžbenica, u registar ugovora unosi se ukupna svota za taj predmet nabave, neovisno o broju narudžbenica izdanih tijekom godine. Kao što je slučaj s planom nabave, od 1. siječnja 2018. godine naručitelj je obavezan objavljivati registar ugovora i sve njegove kasnije promjene u Elektroničkom oglasniku javne nabave, i to u standardiziranom obliku te u roku od osam dana od dana ustrojavanja ili promjene. Jednako tako, kao i kod plana nabave, Elektronički oglasnik javne nabave daje obrazac registra ugovora u standardiziranom obliku u koji se unosom podataka ti podatci i automatski prenose u sustav. Nakon objave podatci iz registra pohranjuju se najmanje deset godina od njihove objave.

Kako u 2017. godini ta obveza još uvijek nije postojala, prilikom testiranja ovog pitanja za 2017. godinu provjerava se je li registar ugovora o okvirnih sporazuma bio objavljen na internetskim stranicama naručitelja (obveznika) te je li sadržavao sve elemente propisane Zakonom o javnoj nabavi.

Pitanje 44.: *Sva dokumentacija o svakom postupku javne nabave čuva se najmanje četiri godine od završetka postupka javne nabave.*

Uz dosadašnje odredbe o čuvanju dokumentacije prema kojima se sva dokumentacija čuvala tri godine, novim su Zakonom o javnoj nabavi propi-

sane i određene specifičnosti. Tako ako ugovor o javnoj nabavi ili okvirnom sporazumu traje dulje od tri godine, cjelokupna dokumentacija postupka čuva se najmanje tijekom cijelog razdoblja trajanja ugovora ili okvirnog sporazuma, i to ako je vrijednost ugovora ili okvirnog sporazuma jednaka ili veća od 1.000.000 eura u kunsnoj protuvrijednosti na dan sklapanja ugovora ili okvirnog sporazuma prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke, u slučaju javne nabave robe ili usluga te 10.000.000 eura u kunsnoj protuvrijednosti na dan sklapanja ugovora ili okvirnog sporazuma prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke, u slučaju javne nabave radova. Prema tome, prilikom testiranja ovog pitanja potrebno je utvrditi jesu li poštovani propisani rokovi čuvanja dokumentacije.

Pitanje 45.: *Ugovori o nabavi javnih usluga iz Dodatka II. B sklopljeni su na temelju odredaba Zakona o javnoj nabavi.*

Ovim se pitanjem do 1. siječnja 2017. godine provjeravala usklađenost nabave usluga iz Dodatka II. B s važećim zakonodavnim okvirom, odnosno posebnim postupkom utvrđenim Zakonom o javnoj nabavi koji je vrijedio do 1. siječnja 2017. godine. Zakon o javnoj nabavi više ne poznaje pojam usluga iz Dodatka II. B. Naime, od 1. siječnja 2017. godine te usluge, koje su u Zakonu prepoznate pod nazivom „društvene i druge posebne usluge navedene u prilogu X.“, a čija je procijenjena vrijednost 200.0000,00 kuna ili više, dodjeljuju se u skladu s čl. 323. – 326. Zakona o javnoj nabavi u glavi IV. Posebni režimi nabave, poglavlje 1. Društvene i druge posebne usluge. Prema tim odredbama nabavljaju se, primjerice, vjerske usluge, hotelijerske i ugostiteljske usluge, pravne usluge (ako nisu izuzete), poštanske usluge i dr. Slijedom zakonskih izmjena, to pitanje iz Upitnika odnosi se na nabavu društvenih i drugih posebnih usluga navedenih u prilogu X. Međutim, ako se tijekom 2017. godine nisu nabavljale, na pitanje se odgovara „Nije primjenjivo N/P“. Jednako ako, moguće je da su tijekom 2017. godine dovršeni postupci nabave usluga iz Dodatka II. B prema starom Zakonu o javnoj nabavi pa će prilikom testiranja biti potrebno i nabavu takvih usluga uzeti u uzorak testiranja.

Pitanje 46.: *Do 31. ožujka tijelu nadležnom za sustav javne nabave dostavljeno je izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu koje sadrži podatke sukladno Zakonu o javnoj nabavi.*

U čl. 441. st. 2. Zakona o javnoj nabavi propisano je da je naručitelj obavezan do 31. ožujka tekuće godine izraditi statističko izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu. Jedina razlika u odnosu na Zakon o javnoj nabavi koji je bio na snazi do 1. siječnja 2017. godine je promjena naziva samog izvješća u koji je dodana riječ „statističko“ jer je zaista to i svrha popunjavanja takva izvješća. Slijedom toga, ovim se pitanjem provjerava je li do 31. ožujka 2017. godine predano izvješće o javnoj nabavi za 2016. godinu.

Pitanje 47.: *Donesen je akt kojim su uređena pitanja nabave za nabavu robe i usluga odnosno za nabavu radova na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi.*

Zakon o javnoj nabavi u čl. 15. uređuje jednostavnu nabavu koja je do sada bila poznata pod kolokvijalnim nazivom *bagatelna nabava*. U st. 2. istog članka jasno je propisano kako naručitelj svojim općim aktom utvrđuje pravila, uvjete i postupke jednostavne nabave, a pritom je obavezan uzeti u obzir načela javne nabave te mogućnost primjene elektroničkih sredstava komunikacije. Takav akt (kao i njegove možebitne izmjene i dopune) mora biti učinjen dostupnim javnosti, i to njegovom objavom na internet-skim stranicama. Ova obveza znači da se prilikom testiranja ovog pitanja mora provjeriti je li donesen novi opći akt, koji je tijekom 2017. godine trebao biti donesen na temelju čl. 15. st. 2. Zakona o javnoj nabavi, je li usklađen sa zahtjevima iz čl. 15. Zakona o javnoj nabavi (jesu li prilikom određivanja pravila, uvjeta i postupaka jednostavne nabave uzeta u obzir načela javne nabave te mogućnost primjene elektroničkih sredstava komunikacije) te je li takav akt objavljen na internetskim stranicama.

6. PODRUČJE RAČUNOVODSTVA U UPITNIKU O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Područje računovodstva sadržava 20 pitanja i na sva pitanja iz ovog područja odgovaraju svi obveznici. **To znači da ministarstva i druga državna tijela na**

razini razdjela organizacijske klasifikacije, ali i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovaraju na pitanja 48. – 67.

U ovom području dajemo osvrt na dva pitanja. **Pitanje 62.** glasi: *Povjerenstva za popis osnovao je čelnik proračuna/proračunskog korisnika. Odredio je datum obavljanja popisa, rokove obavljanja popisa i dostavljanje izvještaja s priloženim popisnim listama* Ovo se pitanje odnosi na povjerenstvo za popis koji je čelnik trebao osnovati krajem 2016. godine kako bi provelo popis imovine i obveza za 2016. godinu.

Pitanje 63. glasi: *Povjerenstvo za popis obavilo je popis cjelokupne imovine i obveza, sastavilo izvještaj temeljem popisnih lista i predalo ga čelniku.* Ovo pitanje se odnosi na popis koji je trebao u 2016. godini biti završen, a odnosi se na 2015. godinu. Naime, primjenjujući pravilo da se prilikom davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti testiraju aktivnosti i procesi koji su se odvijali u godini za koju se daje Izjava o fiskalnoj odgovornosti, s obzirom na to da se izvještaj o obavljenom popisu za 2015. godinu predaje čelniku u 2016. godini, ta se aktivnost i testira prilikom davanja odgovora na to pitanje. Navedeno znači i da se dva pitanja o popisu odnose na popise za dvije različite godine.

Napominjemo i da je Ministarstvo financija u prosincu 2015. godine donijelo Uputu o obavljanju popisa imovine i obveza kojom je, između ostaloga, uređena metodologija obavljanja popisa, dokumenti, postupci i procedure provedbe popisa. Uputa je dostupna na stranicama Ministarstva financija – Državna riznica – Računovodstvo — Upute, nalozi i ostalo.