

Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2023. godinu za proračunske i izvanproračunske korisnike te za određena trgovačka društva s rokom predaje do 28. veljače 2024.

Ana Zorić

Davor Kozina *

U tekstu autori podsjećaju na obveze korisnika koji do 28. veljače 2024. nadležnom ministarstvu, odnosno drugom državnom tijelu na razini razdjela organizacijske klasifikacije ili nadležnoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave te nadležnom trgovačkom društvu predaju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2023. godinu. Poseban osvrt na daje se i na posebnosti slijedom primjene Zakona o proračunu¹, ali se prije svega daje osvrt i na novosti vezane za izmjene i dopune Zakona o fiskalnoj odgovornosti².

1. Uvod i novosti vezane za izmjene i dopune Zakona o fiskalnoj odgovornosti

Čelnici proračunskih korisnika na državnoj i lokalnoj te na regionalnoj razini od 2011. godine obvezni su dati Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: Izjava). Obveza davanja Izjave nastavljena je i nakon stupanja na snagu trenutno važećeg Zakona o fiskalnoj odgovornosti³ koji je na snagu stupio 1. siječnja 2019., a novi obveznici koji Izjavu predaju do kraja veljače to čine slijedom stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Naime, 29. srpnja 2023. na snagu je stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti koji je objavljen u „Narodnim novinama“ broj 83 iz 2023. godine (u daljnjem tekstu: posljednje izmjene Zakona o fiskalnoj odgovornosti). Naime, ulaskom Republike Hrvatske u europodručje trebalo je uskladiti nacionalne odredbe sa zakonodavstvom Europske unije⁴, a dodatno je bilo nužno proširiti zadaće i jačati neovisnost članova Povjerenstva za fiskalnu politiku te uskladiti odredbe važećeg zakonodavnog okvira s odredbama Zakona o proračunu koji se primjenjuje od 1. siječnja 2022. Uz to bilo je nužno regulirati određene izmjene vezane uz sastavljanje i predaju Izjave. Utvrđena je potreba proširenja kruga obveznika predaje Izjave. Tako od ove godine obveznici sastavljanja i predaje Izjave za 2023. i naredne godine postaju sve pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, koje Vlada utvrđuje odlukom. U posljednjoj Odluci Vlade⁵

utvrđeno je ukupno 36 pravnih osoba od posebnog interesa, od kojih, slijedom posljednjih izmjena Zakona o fiskalnoj odgovornosti, obveznici sastavljanja i predaje Izjave po prvi puta postaju i društva ACI d.d., Croatia Airlines d.d., Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR), Hrvatska poštanska banka d.d., INA – Industrija nafte d.d. i Jadranski naftovod d.d. (JANAF). Takva društva će svoju Izjavu dostavljati nadležnom ministarstvu. Obveznici sastavljanja i predaje Izjave također postaju sva trgovačka društva u kojima RH i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pojedinačno ili kumulativno većinsko vlasništvo/suvlasništvo, a koja su upisana u Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koji vodi Ministarstvo financija⁶. Obveznici sastavljanja i predaje Izjave postaju i trgovačka društva i druge pravne osobe nad kojima obveznici primjene Zakona o fiskalnoj odgovornosti (upisani u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika i Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti) imaju pojedinačno ili kumulativno većinsko vlasništvo/suvlasništvo ili su njihovi osnivači. To podrazumijeva da društva u većinskom vlasništvu, primjerice, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatske elektroprivrede d.d. ili Zagrebačkog holdinga d.d. također postaju obvezni sastavljati i predati Izjavu svom osnivaču odnosno većinskom vlasniku. Primjerice, Zagrebačke ceste, Čistoća i Gradska plinara postaju obveznici sastavljanja Izjave koju će predati svom osnivaču – Zagrebačkom holdingu d.d.. Posljednjim izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti propisano je da takve institucije dostavljaju Izjavu nadležnoj instituciji **do 28. veljače tekuće godine za prethodnu godinu**. Uz navedeno, propisano je da društva koja se nalaze u portfelju Centra za restrukturiranje i prodaju (u daljnjem tekstu: CERP), a koja su u većinskom

* Ana Zorić, mag. iur., Davor Kozina, mag. oec., Ministarstvo financija RH, Zagreb.

¹ NN, br. 144/21

² NN, br. 83/23

³ NN, br. 111/18.

⁴ Direktiva Vijeća 2011/85/EU (Službeni list EU L 306/41, 23.11.2011.) o zahtjevima za proračunske okvire država članica u nacionalno zakonodavstvo te time postići usklađenost s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu

⁵ NN, br. 147/21 i 78/23

⁶ Navedeni Registar je dostupan na poveznici <https://mfmin.gov.hr/proracun-86/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti/612>

vlasništvu RH, svoju Izjavu dostavljaju nadležnom CERP-u, koji kontinuirano prati poslovanje takvih društava. Ta društva su, primjerice, Zrakoplovni tehnički centar, Plinacro, Agroduhan i ne nalaze se u odluci Vlade o pravnim osobama od posebnog interesa za RH. Izmjenama Zakona ostavljena je mogućnost da osim CERP-a i nadležna ministarstva (nadležna za djelatnost kojima se bave takva društva) mogu, u slučaju potrebe, zatražiti Izjavu od navedenih društava.

Kako je na temelju Zakona o fiskalnoj odgovornosti bilo predviđeno donošenje uredbe kojom će biti detaljnije uređena pitanja koja se odnose na predaju, ali i na sam sadržaj Izjave, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 3. listopada 2019. donijela Uredbu o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila⁷ (u daljnjem tekstu: Uredba) koja se u cijelosti primjenjuje od 2020. godine. Posljednjim izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti predviđeno je usklađenje Uredbe s odredbama posljednjih izmjena Zakona o fiskalnoj odgovornosti, no to nas tek očekuje, pa i raniji i novi obveznici sastavljanja i predaje Izjave za 2023. godinu će istu sastavljati na temelju trenutno važeće Uredbe iz 2019. godine.

Međutim, važno je imati na umu kako se na dio pitanja iz Upitnika u određenoj mjeri reflektira primjena Zakona o proračunu⁸ donesenog krajem 2021. godine (u daljnjem tekstu: važeći Zakon o proračunu) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2022. godine.

Što se tiče načina i rokova predaje za ranije obveznike, oni se nisu mijenjali pa proračunski korisnici na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini svoje Izjave za 2023. godinu do 28. veljače predaju nadležnoj općini ili gradu, odnosno županiji čiji su proračunski korisnik, dok proračunski korisnici državnog proračuna svoje Izjave za 2023. godinu do 28. veljače predaju nadležnom ministarstvu. Jedine iznimke od ovog pravila su Hrvatska matica iseljenika koja svoju Izjavu predaje Središnjem državnom uredu za Hrvate izvan Republike Hrvatske čiji je proračunski korisnik te Državna vatrogasna škola koja svoju Izjavu predaje Hrvatskoj vatrogasnoj zajednici čiji je proračunski korisnik.

Dakle, dio novih obveznika, tj. predsjednici uprava trgovačkih društava i čelnici drugih pravnih osoba u kojima proračunski/izvanproračunski korisnici državnog proračuna, odnosno proračunski/izvanproračunski korisnici JLP(R)S te druga trgovačka društva koja su obveznici davanja Izjave, imaju pojedinačno ili kumulativno većinsko vlasništvo/suvlasništvo ili su njihovi osnivači, svoje Izjave predaju nadležnom proračunskom korisniku državnog proračuna, proračunskom korisniku JLP(R)S-a, izvanproračunskom korisniku iz skupine I., odnosno nadležnom trgovačkom društvu ili drugoj pravnoj osobi do 28. veljače 2024. Isto tako, predsjednici uprava trgovačkih društava u većinskom vlasništvu drugog trgovačkog društva u kojemu podjelu vlasničkih odnosno osnivačkih prava imaju RH i jedna i/ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, svoje Izjave predaju tom trgovačkom društvu do 28. veljače 2024.

2. Pregled obveznika i rokova predaje koji Izjave predaju do 28. veljače 2024.⁹

OBVEZNICI PREDAJE IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI DO 28. VELJAČE 2024.		
Obveznik	Rok predaje	Kome se izjava predaje?
Čelnici proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna	28. veljače	nadležnom ministarstvu ili drugim tijelu državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije
Čelnici proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna JLP(R)S	28. veljače	načelniku općine, gradonačelniku, odnosno županu nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
Čelnici trgovačkih društava i drugih pravnih osoba kojima je osnivač/većinski vlasnik proračunski/izvanproračunski korisnik državnog proračuna	28. veljače	nadležnom proračunskom/izvanproračunskom korisniku državnog proračuna
Čelnici trgovačkih društava i drugih pravnih osoba kojima je osnivač/većinski vlasnik proračunski/izvanproračunski korisnik JLP(R)S	28. veljače	nadležnom proračunskom/izvanproračunskom korisniku jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
Čelnici trgovačkih društava kojima je većinski vlasnik drugo trgovačko društvo obveznik davanja Izjave	28. veljače	nadležnom trgovačkom društvu

Svi ostali obveznici Izjave predaju do 1. travnja 2024. jer ove godine uobičajeni rok za predaju (31. ožujka) pada u nedjelju pa se rok za predaju pomiče na prvi sljedeći radni dan. Jedini izuzetak od ovih rokova su čelnici obveznika koji su izravno odgovorni Hrvatskome saboru. Oni dostavljaju Izjavu i svu drugu prateću dokumentaciju radi provjere njihova sadržaja Hrvatskome saboru uz godišnje izvješće o radu¹⁰.

3. Postupak davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti

Najvažniji alat za davanje Izjave je popunjeni Upitnik, rezultati rada unutarnje i vanjske revizije te raspoložive informacije. Ako se na temelju navedenog utvrdi da su sredstva korištena zakonito, namjenski i svrhovito te da sustav unutarnjih kontrola funkcionira učinkovito i djelotvorno u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava, čelnik daje Izjavu na obrascu 1.a. Od kraja 2019. godine za davanje Izjave na obrascu 1.a uvedeni su dodatni kriteriji. Nalazi Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije, ali i unutarnje revizije utječu na postupak davanja Izjave. Kada je riječ o Državnom uredu za reviziju, od stupanja na snagu Zakona o Državnom uredu za reviziju¹¹ zakonski predstavnik subjekta revizije, odnosno zakonski predstavnik subjekta na kojeg se odnosi dani nalog i/ili preporuka, obavezan je u roku 60 dana od dana primitka konačnog izvješća o obavljenoj reviziji, dostaviti Državnom uredu za reviziju plan provedbe naloga i preporuka, koji će sadržavati planirane aktivnosti za otklanjanje nepravilnosti i planirano vrijeme za njihovu provedbu. Postupanje koje je sada utvrđeno zakonom je i do sada bilo uobičajeno u praksi, međutim za nepostupanje na navedeni način nije bilo posljedica. Novost uvedena Zakonom o

⁹ Članak 35. stavak 2. Zakona o fiskalnoj odgovornosti

¹⁰ Članak 35. stavak 4. Zakona o fiskalnoj odgovornosti

¹¹ NN, br. 25/19.

⁷ NN, br. 95/19

⁸ NN, br. 144/21

Državnom uredu za reviziju je proširivanje prekršajne odgovornosti. Naime, uz ranije propisane prekršajne sankcije kažnjavanje je uvedeno za još dva slučaja:

- ako subjekt revizije u propisanom roku ne dostavi plan provedbe naloga i preporuka i
- ako subjekt revizije ne provede naloge i preporuke dane u izvješću o obavljenoj reviziji u rokovima i na način naveden u planu provedbe naloga i preporuka.

Upravo je ta činjenica bila i poticaj za davanje većeg značaja nalazima i mišljenjima Državnog ureda za reviziju, ali i vanjske revizije i u postupku davanja Izjave. Slijedom toga, **ako nalozi i preporuke koje je dao Državni ured za reviziju ili vanjska revizija iz ranijih godina još nisu provedeni, ne može se dati Izjava na obrascu 1.a i tako je potrebno postupiti sve dok se nalozi i preporuke ne provedu u cijelosti.** Iako je postojala ideja da se Izjava na obrascu 1.a može dati i u slučaju da nalozi i preporuke Državnog ureda za reviziju nisu provedeni u godini za koju se daje Izjava, ako prema planu provedbe naloga i preporuka (a kojeg je potvrdila Državna revizija) nalog ili preporuka nije niti trebala biti provedena u toj, već u narednim godinama, ne može se zanemariti činjenica da u godini za koju se daje Izjava postoje neprovedeni nalozi ili preporuke, što minimalno ukazuje na činjenicu da sustav unutarnjih kontrola ne funkcionira kako bi mogao funkcionirati da su svi nalozi i preporuke provedeni.

Dodatno, **Izjava na obrascu 1.a ne može se dati niti** u slučaju da su svi nalozi i preporuke preveđeni, ali čelnik na temelju nekih **drugih raspoloživih informacija** (koje je potrebno navesti u samoj Izjavi) nije u mogućnosti potvrditi da su sredstva korištena zakonito, namjenski i svrhovito te da sustav unutarnjih kontrola funkcionira učinkovito i djelotvorno u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava. To je primjerice situacija u kojoj nadležna tijela provode izvide i druge radnje zbog sumnje na pronevjeru ili slično. Čelnik ne daje samo Izjavu, već uz Izjavu dostavlja i popunjeni Upitnik, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti, Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine i Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana. Sadržaj i oblik priloga detaljno je propisan Uredbom, a svi obrasci Izjave za 2023. godinu dostupni su u word formatu na internetskoj stranici Ministarstva financija <https://mfin.gov.hr/proracun-2020/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti/612>. Kako je i navedeno, obrasci Izjave za 2023. godinu nisu se mijenjali u odnosu na prethodnu godinu. Iako nalozi i preporuke Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije iz ranijih godina koji još nisu provedeni mogu biti razlog davanja Izjave 1.b, Uredbom je i nadalje propisano da se Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti sastavlja isključivo na temelju pitanja iz Upitnika, odnosno za pitanja na koje je odgovoreno negativno i djelomično. Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti ne treba se sastavljati za slabosti i nepravilnosti koje su utvrđene Izjavom, a na temelju naloga i preporuka Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije i raspoloživih informacija. Kako je naprijed i navedeno, za naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju zakonska je obveza subjekta revizije utvrditi plan provedbe naloga i preporuka propisan Zakonom o Državnom uredu za reviziju pa bi dodatno popunjavanje i Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti temeljem Uredbe bilo suvišno.

Preslika dokumentacije koja se prilaže uz Izjavu i svi drugi dokumenti koji su podloga bilo za davanje Izjave bilo za odgovaranje na pojedina pitanja iz Upitnika, čuvaju se u Predmetu o fiskalnoj odgovornosti za određenu godinu. Predmet se ne dostavlja uz Izjavu, već se čuva kod obveznika kako je bilo i do sada.

4. Podsjetnik na Upitnik o fiskalnoj odgovornosti

Upitnik i nadalje ostaje ključni alat za samoocjenjivanje i samo-procenu rada sustava kojoj je cilj utvrditi koriste li se sredstva zakonito, namjenski i svrhovito te funkcionira li sustav unutarnjih kontrola učinkovito i djelotvorno. Upitnik se razlikuje ovisno o tome tko ga popunjava.

Svi proračunski i izvanproračunski korisnici popunjavaju Upitnik iz Priloga 2.a koji obuhvaća pitanja iz područja planiranja, izvršavanja, javne nabave, računovodstva i izvještavanja, te područja transparentnosti i upravljanja imovinom (u daljnjem tekstu: **Upitnik 2.a**).

Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za trgovačka društva i druge pravne osobe utvrđene u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: **Upitnik 2.b**), koji je dan u prilogu 2.b, sadrži 43 pitanja iz područja planiranja, izvršavanja, javne nabave, računovodstva, izvještavanja i transparentnosti.

Upitnik je uz raspoložive informacije, rezultate rada unutarnje i vanjske revizije i vlastitu procjenu temelj za davanje Izjave. Kroz pitanja iz Upitnika se po procesima testiraju minimalni zahtjevi za dobro financijsko upravljanje, kako bi se moglo procijeniti postupa li se i do koje mjere u skladu s propisanim zakonodavnim okvirom, provode se testiranja po pitanjima iz Upitnika. Negativan odgovor i djelomično potvrđan odgovor na pitanja iz pojedinog područja Upitnika upućuje na postojanje slabosti i/ili nepravilnosti.

Prilikom davanja odgovora na pitanja iz Upitnika potrebno je obuhvatiti aktivnosti provedene u promatranoj godini tj. u godini za koju se daje Izjava, a svi se odgovori testiraju na uzorku i na način definiran u Upitniku za svako pojedino pitanje u stupcu Referenca. Stupac Referenca se ne popunjava, već su u njemu dane upute koja je vrsta dokaza podloga za davanje odgovora na pitanja. Dokaze koji su podloga za davanje odgovora na pitanja nije potrebno dostavljati uz Izjavu. Svi dokazi i podloge za davanje odgovora na pitanja iz Upitnika čuvaju se u Predmetu o fiskalnoj odgovornosti za pojedinu godinu. Uz stupac Referenca, Upitnik ima i stupce DA, NE, i DJELOMIČNO. Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac. Ako neko od pitanja nije primjenjivo na obveznika na pitanje se odgovara: »Nije primjenjivo (N/P)«. Od kraja 2019. godine tj. od davanja izjave za 2019. godinu u provođenju postupka testiranja i odgovaranja na pitanja u obzir se uzima i Mišljenje unutarnje revizije. Ako su utvrđene slabosti i nepravilnosti iz Mišljenja unutarnje revizije otklonjene u godini za koju se daje Izjava, odnosno ako su provedene preporuke unutarnje revizije iz ranijih razdoblja, Mišljenje unutarnje revizije ne utječe na odgovaranje na pitanja iz Upitnika.

5. Pojašnjenja Upitnika 2.a

S obzirom da pojedina pitanja iz Upitnika, u prvom redu područje planiranja proračuna/financijskog plana, nisu u cijelosti usklađena s novim Zakonom o proračunu, u nastavku se pojašnjava davanje odgovora na pitanja iz pojedinih područja u Upitniku uzevši u obzir obvezu primjene odredaba Zakona o proračunu, a daje se pregled dijela pitanja za proračunske i izvanproračunske korisnike po pojedinim područjima iz Upitnika.

5.1. Područje planiranja

Upitnik sadrži 12 pitanja iz područja planiranja. Proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna odgovaraju na pitanja 3. i 5.

Proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna JLP(R)S odgovaraju na pitanja 4., 5. i 9. tj. na potpitanja 9.1. i 9.2.

Na sva ostala pitanja navedene grupe korisnika daju odgovor „nije primjenjivo N/P“.

U nastavku se skreće pozornost na dva nova pitanja u ovom dijelu, pitanje 3. i pitanje 9.

Pitanje 3. glasi: „Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna za naredno trogodišnje razdoblje je uravnotežen, uključujući i procjenu donosa sredstava iz prethodne, odnosno odnosa u sljedeću godinu“.

Na njega odgovaraju svi proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna dok svi ostali na ova pitanja odgovaraju „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“ uz napomenu da na ovo pitanje nije moguće dati djelomičan odgovor. **Dokaz o obavljenom testiranju ovog pitanja predstavlja preslika, odnosno referenca financijskog plana. Za Izjavu za 2023. godinu, odnosno Upitnik za 2023. godinu testira se sadržaj financijskog plana za razdoblje 2024.-2026. koji je trebao biti usvojen do 31. prosinca 2023.** Kako se u Zakonu o proračunu koriste pojmovi „prijenos sredstava iz prethodne godine“ i „prijenos sredstava u sljedeću godinu“ obveznici mogu dati potvrđan odgovor na ovo pitanje ako su do 31. prosinca imali usvojen financijski plan koji je uravnotežen i koji, ako je primjenjivo, sadrži prijenos sredstava iz prethodne godine i prijenos sredstava u sljedeću godinu. Svi proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna koji nisu izradili financijski plan na način da su u uravnoteženje uključili kategorije prijenosa sredstava iz prethodne godine i prijenosa sredstava u sljedeću godinu na ovo pitanje odgovaraju s „NE“.

Pitanje 4. glasi: Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika JLP(R)S za naredno trogodišnje razdoblje je uravnotežen, uključujući i procjenu ukupnog rezultata poslovanja koji se prenosi u sljedeću(e) proračunsku(e) godinu(e) testira se sadržaj financijskog plana za 2024.-2026. koji je trebao biti usvojen do 31. prosinca 2023. godine.

Financijski plan za 2024. godinu s projekcijama za 2025. i 2026. godinu mora sadržavati cjelokupno preneseni višak/manjak prihoda nad rashodima iz prethodne(ih) godina te obvezno obrazloženje financijskog plana, kako je to propisano odredbom članka 36. Zakona o proračunu. Za davanje odgovora na ovo pitanje mjerodavan je financijski plan usvojen za razdoblje 2024.-2026. godinu te obrazloženje istog, jer je Zakonom o proračunu propisano da je obrazloženje sastavni dio proračuna. Na ovo pitanje nije moguće dati odgovor N/P – „nije primjenjivo“, a potvrđan će odgovor moći dati svi oni obveznici koji su u financijski plan za 2024.-2026. godinu uključili višak/manjak ostvaren u prethodnim razdobljima te koji su izradili obrazloženje financijskog plana, bez obzira jesu li donijeli višegodišnji plan uravnoteženja ili su pokriće/trošenje prenesenog viška/manjka uključili u financijski plan za 2024. godinu. S druge strane, negativan odgovor daju oni obveznici koji su izradili financijski plan za 2024.-2026. godinu, ali u isti nisu uključili cjelokupno ostvareni višak/manjak iz prethodne godine ili nisu izradili i objavili i obrazloženje financijskog plana na način kako je to propisano člankom 36. novim Zakona o proračunu.

Pitanje 5. glasi: Obrazloženje financijskog plana sastoji se od obrazloženja općeg dijela financijskog plana i obrazloženja posebnog dijela financijskog plana. Obrazloženje općeg dijela sadrži obrazloženje prihoda i rashoda, primitaka i izdataka. Obrazloženje posebnog dijela sastoji se od obrazloženja programa koje se daje kroz obrazloženje aktivnosti i projekata zajedno s ciljevima i pokazateljima uspješnosti.

Prilikom davanja odgovora na ovo pitanje testira se sadržaj obrazloženja financijskog plana za 2024.-2026. koji je trebao biti usvojen do 31. prosinca 2023. godine. Uzimajući u obzir da je Zakonom o proračunu propisana obveza prijenosa ostvarenog viška odnosno manjka iz prethodnih godina i ova se činjenica mora odražavati prilikom odgovaranja na ovo pitanje pa obrazloženje financijskog plana mora sadržavati obrazloženje općeg dijela financijskog plana i obrazloženja posebnog dijela financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika, kako je propisano člankom 36. novog Zakona o proračunu, ali i obrazloženje prijenosa sredstava iz prethodne godine i prijenosa sredstava u sljedeću godinu za proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna, a za proračunske i izvanproračunske korisnike JLP(R)S prenesenog manjka odnosno viška financijskog plana, u slučaju iz članka 34. stavka 6. Zakona o proračunu. Obveznici na ovo pitanje ne mogu dati odgovor N/P – „nije primjenjivo“, potvrđan odgovor daju proračunski i izvanproračunski korisnici čije obrazloženje sadrži sve propisane elemente iz članka 36. Zakona o proračunu, a negativan odgovor daju korisnici ako nisu izradili nikakvo obrazloženje financijskog plana ili obrazloženje ne sadrži sve elemente propisane člankom 36. Zakona o proračunu.

Pitanje 9. glasi: U slučaju sukcesivnog planiranja trošenja viškova, odnosno pokrića manjkova, uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna JLP(R)S doneseni su odgovarajući akti.

Ovo pitanje sastoji se od dva potpitanja koja glase:

9.1. U slučaju sukcesivnog planiranja trošenja viškova donesen je akt koji sadrži analizu nastanka tako značajnog viška, mjere za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski korisnici te način i svrhu za koju će se upotrijebiti navedeni višak

9.2. U slučaju pokrića manjkova donesen je akt koji sadrži analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja, prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje te akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom“

Odredbom članka 37. Zakona o proračunu propisana je obveza svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima JLP(R)S koji preneseni manjak ne mogu podmiriti do kraja proračunske godine, odnosno preneseni višak, zbog njegove veličine, ne mogu u cijelosti iskoristiti u jednoj godini, na donošenje višegodišnjeg plana uravnoteženja za razdoblje za koje se financijski plan donosi.

S obzirom da je u tijeku izrada podzakonskog akta, točnije pravilnika koji će propisivati izgled i sadržaj višegodišnjeg plana uravnoteženja, pojašnjava se kako se odgovara na dva konkretna potpitanja sadržana u pitanju 9.

Za potpitanje 9.1. dokaz o obavljenom testiranju pitanja predstavlja preslika, odnosno referenca akta koji je usvojilo upravljačko tijelo do 31. prosinca. Za Izjavu za 2023. godinu testira se akt donesen uz financijski plan za razdoblje 2024. – 2026. koji je trebao biti usvojen do kraja 2023. godine. Ako je proračunski i izvanproračunski korisnik izradio financijski plan u kojem je prikazan značajan višak koji se prenosi iz prethodne godine, a koji će se utrošiti u sljedeće dvije, a najduže tri godine, a morao je uz isti svom upravljačkom tijelu priložiti akt kojim obrazlaže:

1. nastanak tako značajnog viška
2. stvaranje mogućnosti za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pruža korisnik
3. način i svrhu za koju će se upotrijebiti navedeni višak u zadatom trogodišnjem okviru.

Ako nije tako postupljeno na ovo se pitanje daje negativan odgovor. Navedeni je akt morao biti usvojen uz financijski plan do 31. prosinca 2023.

Dokaz o obavljenom testiranju za potpitanje 9.2. predstavlja preslika, odnosno referenca akta, koju je usvojilo upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo do 31. prosinca. Za Izjavu za 2023. godinu, testira se akt donesen uz financijski plan za razdoblje 2024. – 2026. koji je trebao biti usvojen do kraja 2023. godine. Ako je čelnik proračunskog/izvanproračunskog korisnika predložio financijski plan u kojem je prikazan značajan manjak koji se prenosi iz prethodne godine, a podmirit će se u sljedeće dvije, odnosno najduže tri godine, morao je svom upravljačkom tijelu predložiti i usvajanje akta koji sadrži:

1. analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja
2. prijedlog mjera za otklanjanje utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje
3. akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

Ako nije tako postupljeno na ovo se pitanje daje negativan odgovor. Navedeni akt je morao biti usvojen uz financijski plan do 31. prosinca 2023.

Na ova pitanja s „Nije primjenjivo – N/P“ odgovaraju:

1. proračunski i izvanproračunski korisnici koji su u financijski plan prenijeli manjak prihoda iz 2023. godine, a isti planiraju u cijelosti pokriti iz viška prihoda u 2024. godini (pokriće manjka u jednoj poslovnoj godini);
2. proračunski i izvanproračunski korisnici koji su u financijskom planu planirali utrošak viška prihoda ostvarenog iz 2023. godine, a isti planiraju u cijelosti utrošiti na pokriće dijela rashoda koji će nastati u 2024. godini (utrošak viška u jednoj godini).

5.2. Područje izvršavanja

Područje izvršavanja sadrži 17 pitanja uz napomenu da četiri pitanja sadrže ukupno 15 potpitanja.

Proračunski korisnici državnog proračuna odgovaraju na pitanja 13., 14., 15., 17., 18., 19.2., 20., 21., 22. (uključujući sva potpitanja), 23.2., i pitanja 24. do 29.

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovaraju na pitanja 13, 14, 15, 17, 18, 19.2, 20, 21, 22 i pitanja 24. do 29.

U ovom području uz tri procedure koje je bilo potrebno donijeti i na temelju ranije važećeg zakonodavnog okvira, a to su procedura stvaranja ugovornih obveza (pitanje 13.), procedura naplate prihoda (pitanje 17.) i procedura zaprimanja računa, njihove provjere u odgovarajućim ustrojstvenim jedinicama/upravnim odjelima i pravovremenog plaćanja (pitanje 25.) od kraja 2019. traži se postojanje i još dvije procedure, i to procedure blagajničkog poslovanja kojom su definirane sve aktivnosti vezane uz promet gotovim novcem (pitanje 26.) i procedure izdavanja i obračunavanja putnih naloga (pitanje 27.). Što se tiče procedure blagajničkog poslovanja kojom su definirane sve aktivnosti vezane uz promet gotovim novcem, ako su se korisnici u svo-

jem poslovanju odlučili ne koristiti naplatu/plaćanje u gotovini (imaju ustrojenu bezgotovinsku blagajnu i sl.) na ovo pitanje odgovaraju s „Nije primjenjivo N/P“

Ovdje skrećemo pozornost na činjenicu da jednom kada je bilo koja od procedura donesena, nije ju potrebno donositi ponovno svake godine, ona je na snazi i primjenjuje se dok se ne promijene okolnosti koje imaju utjecaja na njen sadržaj, odnosno dok se u tom smislu ne promijeni zakonodavni ili institucionalni okvir. Ako neka od procedura ili internih akata nisu bili doneseni, da bi se mogao dati potvrđan odgovor u Upitniku za 2023. godinu, iste je bilo potrebno usvojiti najkasnije 30. lipnja 2023. Ako to nije učinjeno, na predmetna se pitanja daje odgovor NE i za njih se sastavlja Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti. Pritom je važno uzeti u obzir da aktivnosti iz Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti trebaju biti provedene, a i procedure i interni akti i formalno usvojeni do 30. lipnja 2024. kako bi se na predmetna pitanja mogao dati potvrđan odgovor prilikom davanja Izjave za 2024. godinu. Uz to, ako je procedura ili interni akt donesen u razdoblju od 1. srpnja 2023. pa do dana sastavljanja Izjave ta bi činjenica tako trebala biti zabilježena u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti u kojemu u tom slučaju neće biti potrebno navoditi nikakve aktivnosti, već će biti utvrđeno da je nepravilnost u međuvremenu otklonjena i da će na navedeno pitanje uslijed toga biti moguće dati potvrđan odgovor. Prilikom sastavljanja i utvrđivanja procedura i internih akata važno je imati na umu da isti moraju biti primjenjivi u praksi i da se po njima mora postupati. Naime, nerijetko se u naknadnim kontrolama kod obveznika utvrdi da procedure i interni akti postoje, doneseni su u skladu sa svim utvrđenim zahtjevima, štoviše iznimno su i složeni. Međutim, kada se po njima treba postupiti utvrdi se da su akti i procedure zastarjele jer primjerice prate ustrojstvo koje je u međuvremenu mijenjano. Isto tako, često ih je zbog njihove složenosti nemoguće primjenjivati. Za takve procedure i interne akte, ali i sve procedure i akte po kojima se ne postupa u praksi može se smatrati kao da nisu niti donesene. Bit donošenja svih procedura je u postupanju u skladu s njima. Zbog navedenog, uvijek je preporuka imati što jednostavnije akte i procedure u skladu s kojima će se u praksi postupati. Uz to, moguće je sve procedure i interne akte usvojiti u jednom cjelovitom dokumentu u kojemu će onda biti objedinjena sva postupanja iz područja financijskog upravljanja. Takav će se dokument (koji se može zvati pravilnik, uputa, metodologija, pravila postupanja i sl.) mijenjati po potrebi i ovisno o okolnostima, a u skladu s promjenama propisa kojima se uređuje materijalno-financijsko poslovanje u sustavu proračuna i drugih primjenjivih propisa. U tom smislu napominje se kako je važno da akti koji možda već postoje u institucijama sadržajno odgovaraju procedurama i aktima koji se traže kroz Upitnik i u tom će slučaju takvi dokumenti biti podloga za davanje potvrđenog odgovora na odgovarajuća pitanja iz Upitnika.

Uz potrebu postojanja procedura posebna se pozornost skreće da iako je generalno pravilo da se prilikom davanja odgovora na pitanja iz Upitnika gleda provedba aktivnosti provedene godine za koju se daje Izjava kod pitanja broj 20. iz Upitnika „Sredstva su utrošena u skladu s proračunom, odnosno financijskim planom“, odstupa se od uobičajenog pravila za popunjavanje Upitnika, a to je da se testiraju dokumenti nastali tijekom godine bez obzira na razdoblje na koje se odnose, jer bi to u ovom slučaju značilo da čelnik daje Izjavu za 2023. godinu, a zakonito i namjensko korištenje sredstava testira i potvrđuje za 2022. godinu. S obzirom da je ovo pitanje izravno vezano uz utvrđivanje zakonitog i namjenskog korištenja sredstava, logično je da se testira razdoblje za koje se Izjavu i daje, a ne prethodna godina.

Dakle, ne testira se izvještaj o izvršenju proračuna kojim se to utvrđuje, nego kontinuirano trošenje sredstava tijekom 2023. godine za namjene određene financijskim planom.

5.3. Područje javne nabave

Područje javne nabave obuhvaća deset pitanja. Na sva pitanja iz ovog područja odgovaraju svi proračunski i izvanproračunski korisnici, kako na državnoj, tako i na lokalnoj razini. U ovom se području obveznike dodatno podsjeća koje su njihove obveze iz Zakona o javnoj nabavi,¹² što se u praksi pokazalo kao iznimno korisno pogotovo za one koji nisu primjenjivali Zakon o javnoj nabavi, ali su ipak morali obratiti pozornost na njegove određene dijelove. Uz odredbe Zakona o javnoj nabavi, u ovom se području provjerava i kako su u praksi implementirana neka od osnovnih načela koja su navedena u Zakonu o proračunu, a koja se primjenjuju i na cjelokupni javni sektor. Naime, do sada se nije točno znalo što primjerice znači načelo dobrog financijskog upravljanja pa se u praksi događalo da obveznici isto tumače na različite načine. Upitnik sada u cijelosti pobliže razjašnjava što bi obveznici trebali imati, odnosno kako bi njihovo poslovanje trebalo izgledati, a da bi bilo u skladu s propisima kojima se uređuje poslovanje obveznika davanja Izjave. Odgovori na pitanja u području javne nabave dokazuju se testiranjem na uzorku od 20% financijski najznačajnijih ugovora/objava/provedenih postupaka javne nabave, a najviše 50. U tom smislu je uzorak prilično strogo određen te je potrebno postupati u skladu s tim. Ako je provođenje postupaka javne nabave objedinjeno na razini osnivača, obveznik na pitanja koja se odnose na konkretne postupke odgovara s „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“. Centraliziranje postupaka javne nabave na razini osnivača se preporučuje s obzirom na kompleksnost provedbe postupaka javne nabave, odnosno ako kod obveznika financije i računovodstvo vodi jedna ili dvije osobe. Za razliku od početnih godina kada je bilo pravilo da ako se u godini za koju se daje Izjava nisu provodili postupci javne nabave, na sva pitanja iz ovog područja odgovara se „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“, to je promijenjeno još 2015. godine. Naime, Zakon o javnoj nabavi propisuje određene obveze i za obveznike koji ne provode postupke javne nabave pa slijedom toga iako ne provodi postupke javne nabave obveznik mora odgovoriti na sljedeća četiri pitanja:

Pitanje 34. Donesen je i redovito ažuriran plan nabave koji je objavljen na mrežnim stranicama u skladu s propisima o javnoj nabavi.

Pitanje 37. Naručitelj vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji je objavljen na mrežnim stranicama, a sadrži podatke u skladu s propisima o javnoj nabavi.

Pitanje 38. Do 31. ožujka tijelu nadležnom za politiku javne nabave dostavljeno je statističko izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu koje sadrži podatke sukladno Zakonu o javnoj nabavi.

Pitanje 39. Donesen je akt kojim su uređena pitanja jednostavne nabave za nabavu robe i usluga, odnosno za nabavu radova na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi te je akt objavljen na mrežnim stranicama.

5.4. Područje računovodstva

Područje računovodstva obuhvaća 19 pitanja i proračunski i izvanproračunski korisnici na državnoj i lokalnoj te regionalnoj razini odgovaraju na sva pitanja iz ovog područja.

5.5. Područje izvještavanje i ostalo

Iako ovo područje sadrži ukupno devet pitanja proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna i proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovaraju na pitanja 59. i 62.

5.6. Područje transparentnost

Temelj za pitanja u ovom području nalazi se u primjeni načela transparentnosti kao jednog od osnovnih proračunskih načela. U ovom području nema mogućnosti davanja djelomičnog odgovora pa je sukladno tome moguće dati potvrdan ili negativan odgovor, odnosno odgovor „nije primjenjivo N/P“.

Proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna u ovom području odgovaraju na pitanja 71. i 72., a proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne samouprave odgovaraju samo na pitanje 72.

5.7. Područje upravljanje imovinom

Područje upravljanja imovinom je područje u Upitniku koje je dodano zadnjim izmjenama Upitnika s kraja 2019. godine. Naime, Upitnik do tada nije uopće sadržavao pitanja koja su se odnosila na upravljanje imovinom. S imovinom je potrebno upravljati, njome se koristiti i s istom raspolagati pažnjom dobrog gospodara, što znači da imovina treba biti u funkciji obavljanja poslova institucije, ali i u funkciji stvaranja nove vrijednosti i ostvarivanja veće ekonomske koristi. U ovom području i proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna i proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovaraju na pitanje 74. i pitanja 76. do 84.

Pri tome su pitanja 74., 77., 78., 79., 80. i 84. povezana i mogu se objediniti. **Naime, navedena pitanja glase:**

74. Za nekretnine u vlasništvu upisane su vlasnička prava u zemljišnim knjigama.

77. Utvrđena je namjena nekretnina s kojima se upravlja i raspolaze.

78. Za nekretnine kojima je definirana namjena utvrđeno je jesu li u funkciji ili ne, odnosno koriste li se ili ne u skladu s namjenom.

79. Za nekretnine koje nisu u funkciji poduzimane su aktivnosti za stavljanje istih u funkciju, odnosno korištenje prema utvrđenoj namjeni.

80. Za imovinu za koju nisu riješeni imovinsko-pravni odnosi poduzimane su aktivnosti za rješavanje istih.

84. Postoji pisana procedura kojom su detaljno utvrđeni poslovi upravljanja i raspolaganja nekretninama te ovlasti i nadležnosti zaposlenika za obavljanje i kontrolu navedenih poslova.

Svi obveznici za nekretnine koje su u njihovom vlasništvu provjeravaju u zemljišnim knjigama upisana vlasnička prava (pitanje 74), je li utvrđena namjena nekretnina s kojima se upravlja i raspolaze (pitanje 77) te jesu li nekretnine u funkciji i koriste li se u skladu s utvrđenom namjenom (pitanje 78). Ako vlasnička prava nisu upisana potrebno je provjeriti jesu li poduzimane mjere za rješavanje imovinsko-pravnih odnosa (pitanje 80.)

Na pitanja 76., 77. i 78. ne odgovaraju obveznici kojima je nekretnina dana na korištenje isključivo za obavljanje vlastite djelatnosti te nemaju nikakva prava nad nekretninom (ustupanje nekretnine na korištenje, otuđenje, prodaju, davanje u zakup, darovanje i sl.)

¹² NN, br. 120/16.

Vezano uz pitanje 84., ako obveznik nema nekretnine u vlasništvu, ali raspolaže nekretninama na temelju ugovora ili drugog odgovarajućeg akta kojim su mu nekretnine dane na raspolaganje i upravljanje, a u kojem su točno utvrđeni uvjeti i način daljnjeg raspolaganja tim nekretninama nije potrebno donositi posebnu proceduru već će podloga za davanje odgovora na predmetno pitanje biti ugovor ili drugi odgovarajući akt o dodjeli nekretnine.

Mali proračunski korisnici mogu u pisanoj proceduri koja se zahtijeva kroz pitanje 84. utvrditi koje su nekretnine na raspolaganju i korištenju. Dakle, u tom dokumentu potrebno je imati popis nekretnina koje se koriste za obavljanje osnovne djelatnosti. U popisu nekretnina uz navođenje naziva nekretnine navodi se podatak o nekretnini iz zemljišnih knjiga (pitanje 74.), podatak o tome je li utvrđena namjena nekretnine (npr. obavljanje vlastite djelatnosti, pitanje 77.), podatak koriste li se nekretnine u skladu s utvrđenom namjenom (pitanje 78.), podatak o tome poduzimaju li se radnje za stavljanje nekretnina u namjenu za one nekretnine koje se ne koriste u skladu s utvrđenom namjenom (pitanje 79.), ako se sve nekretnine koriste u skladu s namjenom daje se odgovor „nije primjenjivo N/P“, ako nisu uređeni imovinsko-pravni odnosi za nekretnine jesu li poduzimane aktivnosti za njihovo rješavanje (pitanje 80., ako su za sve nekretnine riješeni imovinsko-pravni odnosi dajete odgovor „nije primjenjivo N/P“).

Uz ova pitanja u pitanju 76. provjerava se je li ispravno evidentirana državna imovina koja je proračunskim korisnicima dana na korištenje. Ako takvom imovinom korisnik ne raspolaže daje se odgovor „nije primjenjivo N/P“. Na pitanje 82. proračunski korisnici odgovaraju ako su tijekom 2023. godine isknižavali imovinu iz poslovnih knjiga u kojem je slučaju imovina mogla biti isknižena samo na temelju izlaznog računa, ugovora o kupoprodaji, zapisnika o uništenju, potvrde o odvozu na otpad i druge slične dokumentacije. Ako imovina nije bila isknižavana tijekom 2023. daje se odgovor „nije primjenjivo N/P“.

Na pitanje 81. proračunski korisnici odgovaraju samo ako su stjecali nekretnine u godini za koju se daje Izjava u kojem slučaju je prije stjecanja nekretnina bilo potrebno provesti analizu iz koje je vidljivo da je nekretnina stečena na opravdani način. Ako nije bilo stjecanja nekretnina u 2023. godini daje se odgovor „nije primjenjivo N/P“.

Na pitanje 83. proračunski korisnici odgovaraju ako imaju službene automobile u kojem je slučaju potrebno internim aktom urediti njihovo korištenje. Ako korisnik nema službenih automobila daje se odgovor „nije primjenjivo N/P“. Postojanje internog akta o načinu korištenja službenih automobila, kojim će biti ujednačen način postupanja za sve zaposlene, pridonosi učinkovitijem korištenju proračunskih sredstava u upravljanju voznim parkom. Službenim bi se automobilom u tom smislu smatrao osobni automobil kako je definiran Zakonom o sigurnosti prometa na cestama (NN, br. 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22 i 133/23) u vlasništvu obveznika ili vozilo ugovoreno putem operativnog leasinga čija se uporaba podmiruje iz sredstava državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno iz financijskih planova njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika koji se koristi isključivo za potrebe tijela. Potreba donošenja internog akta o načinu korištenja službenih automobila proizašla je iz dobrog iskustva u primjeni Smjernica za upravljanje voznim parkom koje su donesene na temelju točke VI. stavka 2. Odluke o uvjetima korištenja službenih automobila, mobilnih telefona, redovnih zrakoplov-

nih linija, poslovnih kreditnih kartica, sredstava reprezentacije te načinu odobravanja službenih putovanja (NN, broj 37/16). Navedene su Smjernice objavljene na mrežnim stranicama Ministarstva uprave, a donio ih je ministar uprave u suradnji s ministrom financija i državnim tajnikom Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu. Naravno, kao i u svim drugim slučajevima u kojima se kroz pitanja iz Upitnika zahtijeva postojanje procedura, prilikom sastavljanja i utvrđivanja internih akata općenito, pa tako i ovog koji se zahtijeva kroz pitanje 83. važno je imati na umu da isti moraju biti primjenjivi u praksi i da se po njima mora postupati.

Kao dokaz odgovoru na ovo pitanje u Predmet se prilaže preslika, odnosno referenca na interni akt. Kako bi se mogao dati potvrdan odgovor na ovo pitanje potrebno je prilikom testiranja provjeriti je li interni akt donesen i sadrži li interni akt najmanje podatke o osobama koje smiju i koji mogu koristiti službene automobile, načinu financijskog praćenja troškova te načinu izvještavanja o korištenju službenih automobila.

6. Pojašnjenja Upitnika 2.b

Područje planiranja u Upitniku 2.b sastoji se pet pitanja na koja je moguće odgovoriti DA, NE i nije primjenjivo N/P, dok nema mogućnosti davanja djelomičnog odgovora. Pitanjima se provjerava postojanje planskih dokumenata koji su trebali biti doneseni za godinu za koju se daje Izjava, odnosno za koju se popunjava Upitnik. U **području izvršavanja** je 10 pitanja s tim da pitanje 13. ima sedam potpitanja. **Područje javne nabave** Upitnika 2.b sadrži deset pitanja. Najvažnije je imati na umu kako je ovom području striktno određen uzorak. Naime, odgovori na pitanja u području javne nabave dokazuju se testiranjem na uzorku od 20% financijski najznačajnijih ugovora/objava/provedenih postupaka javne nabave, a najviše 50. U tom smislu je uzorak prilično strogo određen te je potrebno postupati u skladu s tim. U **području računovodstva** Upitnik 2.b sadržava 12 pitanja. Pitanja koja su dodana krajem 2019. godine su pitanja:

34. S dužnicima usklađeni su podaci o potraživanjima na datum 31. listopada – odgovaraju svi obveznici. – napominje se kako se na ovo pitanje može dati potvrdan odgovor i ako je usklađivanje napravljeno i kasnije tj. 31. prosinca.

35. Izvještaj o obavljenom popisu sadrži popis potraživanja i obveza po pojedinom vjerovniku, odnosno dužniku – odgovaraju svi obveznici.

Pitanje 37. je dodatno pojašnjeno i glasi: 37. Ustrojene su evidencije (baze podataka, interni registri i dr.) dugotrajne imovine.

U **području izvještavanja** su krajem 2019. godine dodana dva dodatna pitanja s tim da se pitanje 39. sastoji od četiri potpitanja koja se odnose na i na njih odgovaraju trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu. **Područje transparentnosti** sastoji se od tri pitanja od kojih pitanje 41. ima četiri potpitanja dok pitanje 43. ima tri potpitanja. Na pitanja je moguće odgovoriti DA, NE i nije primjenjivo N/P, dakle nema mogućnosti davanja djelomičnog odgovora.

S obzirom da važeći upitnik 2.b nije u potpunosti prilagođen svim novim obveznicima (posebno se to odnosi na financijske i kreditne institucije) na određena pitanja omogućit će se u Upitniku davanje odgovora nije primjenjivo N/P.

7. Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti

Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti za proračunsku godinu sastavlja se na obrascu iz priloga 3. Uredbe. U Planu otklanjanja

slabosti i nepravilnosti za svaku slabost i nepravilnost uočenu tijekom postupka popunjavanja Upitnika daje se: opis slabosti i nepravilnosti, akcijski plan s popisom aktivnosti koje je potrebno poduzeti u narednom razdoblju kako bi se slabosti i nepravilnosti otklonile i kako bi se u narednom razdoblju mogao dati potvrđan odgovor, očekivani datum otklanjanja slabosti i nepravilnosti te podatke o odgovornim osobama za otklanjanje slabosti i nepravilnosti. Potrebno je popuniti posebni obrazac za svako područje iz Upitnika u kojem su uočene slabosti i nepravilnosti. Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti ne sastavlja se za slabosti i nepravilnosti koje su utvrđene Izjavom na temelju naloga i preporuka Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije i raspoloživih informacija. U Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti se, za svako pitanje iz Upitnika na koje je odgovoreno negativno ili djelomično potvrdno, navode mjere koje će u narednom razdoblju biti provedene kako bi se uočena slabost i/ili nepravilnost otklonila. Kada se sastavlja Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti potrebno je postaviti provedive rokove, ali i težiti tome da se uočena slabost ili nepravilnost čim prije otkloni, kako bi se veći dio godine postupalo u skladu s postavljenim standardom te kako bi se posljedično na predmetno pitanje u narednom razdoblju mogao dati potvrđan odgovor.

8. Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine

Radi praćenja je li Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti donešen prethodne godine proveden, svake se godine uz Izjavu prilaže i Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine, kroz koje se prati provedba Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti koji je sadržavao aktivnosti i mjere koje su trebale biti provedene u godini za koju se daje Izjava. Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine sastavlja se na obrascu iz priloga 4. Uredbe. Konkretno će se dakle, prilikom davanja Izjave za 2023. godinu priložiti Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti koji će se provoditi tijekom 2024. godine. Uz to, prilaže se i Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima koje se referira na to kako su provedene aktivnosti iz Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti koji se trebao provoditi tijekom 2023. godine, a koji se u 2023. godini predavao uz Izjavu za 2022. godinu. Za svako područje iz Upitnika u kojem su uočene slabosti i nepravilnosti i za koje je popunjen posebni obrazac Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti popunjava se posebni obrazac Izvješća o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine.

9. Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola

Mišljenje unutarnje revizije sastavlja se na obrascu iz priloga 5. Uredbe i u njemu je potrebno navesti mišljenje unutarnje revizije o funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola za revidirana područja, broj planiranih i obavljenih revizija, podatke o obavljenim revizijama i preporukama, uključujući i preporuke iz ranijih razdoblja koje su provedene u prethodnoj godini i podaci o neprovedenim preporukama iz ranijih razdoblja. Ovaj prilog se popunjava samo u slučaju da je obveznik uspostavio funkciju unutarnje revizije (ustrojenom jedinicom ili sporazumom) odnosno obavljena je u 2023. godini unutarnja revizija od strane jedinice za unutarnju reviziju nadležnog ministarstva i JLP RS.

10. Zaključno

Kako je naprijed i navedeno, svi obrasci potrebni za davanje Izjave za 2023. godinu dostupni su u formatu Word na internetskoj stranici Ministarstva financija (www.mfin.hr/hr/izjava-o-fi

skalnoj-odgovornosti). Ministarstvo financija u suradnji s drugim ministarstvima i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kontinuirano ažurira postojeći Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika sastavljanja i predaje Izjave.

Nakon što se sve Izjave i prateća dokumentacija zaprima, tijekom 2024. godine provodit će se njihove formalne i suštinske kontrole i upravo je taj dio dodatno pojašnjen posljednjim izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Tako je definirano da formalna provjera sadržaja obuhvaća provjeru njihove cjelovitosti i dostave u propisanom roku, a suštinska provjera obuhvaća provjeru njihovog sadržaja, a koja se očituje u provjeri vjerodostojnosti odgovora na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika koji je sastavni dio odgovarajuće uredbe, provjeru provedbe aktivnosti iz dostavljenih izvješća o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine te provjeru usklađenosti s drugim izvješćima ili informacijama koje se odnose na obveznika Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

S tim u vezi dodatno su razrađene prekršajne odredbe. Tako je propisano da će se novčanom kaznom od 660,00 do 3.310,00 eura kazniti za prekršaj čelnik:

1. ako za prethodnu godinu, za razdoblje u kojem je obnašao dužnost, odnosno obavljao poslove čelnika, ne sastavi Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (ovo se prvenstveno odnosi na slučajeve kada čelnik prilikom primopredaje dužnosti nije sastavio i predao Izjavu i pripadajuće priloge novom čelniku za razdoblje u kojem je obnašao dužnost čelnika)
2. ako u propisanom roku (do 28. veljače, odnosno do 31. ožujka tekuće godine, iznimno ove) ne dostavi Izjavu i druge akte za prethodnu godinu
3. ako se po provedenim formalnim i suštinskim provjerama sadržaja Izjave i drugih akata utvrdi postojanje nepravilnosti.

Uz to, Ministarstvo financija će, kao i svake godine, izdati posebnu uputu o davanju Izjave koja će biti dostupna na mrežnim stranicama Ministarstva financija. Kao i do sada, preporuka je Ministarstva financija omogućiti dostavljanje Izjava elektroničkim putem.

Važno je napomenuti kako je unutar provedbe projekta „Jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola“, koji se financirao iz Europskog socijalnog fonda, izrađeno aplikativno rješenje za sastavljanje i predaju Izjava o fiskalnoj odgovornosti i pripadajućih priloga, za sastavljanje i predaju strateških i godišnjih planova rada unutarnje revizije i fiskalnih učinaka provedenih preporuka unutarnje revizije, kao i za preglednije vođenje registra jedinica za unutarnju reviziju, registra ovlaštenih unutarnjih revizora u javnom sektoru te registra trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika sastavljanja i predaje Izjave. Aplikativno rješenje namijenjeno je isključivo korisnicima proračuna koji će do 1. travnja 2024. predati Izjavu o fiskalnoj odgovornosti Ministarstvu financija (korisnici državnog proračuna razine razdjela organizacijske klasifikacije te županije, gradovi i općine) pa će navedeni obveznici po prvi puta putem ove aplikacije sastavljati Izjavu za 2023. godinu i predati ju Ministarstvu financija.

Na kraju, valja napomenuti kako je sustav fiskalne odgovornosti u prvom redu sustav temeljen na samoocjeni i samoprocjeni usmjeren na pravovremeno otkrivanje slabosti i nepravilnosti kod samih obveznika, kako bi se iste otklonile i kako bi se osiguralo zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola u okviru proračuna, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.