

Godišnje izvještavanje o nepravilnostima

Davor Kozina

Ana Zorić*

Pravilnikom o postupanju i izvještavanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima institucija u javnom sektoru propisana je obveza godišnjeg izvještavanja o nepravilnostima. Do 28. veljače 2024., odnosno do 1. travnja 2024. godine predaje se godišnje izvješće o nepravilnostima za 2023. godinu. O obveznicima, rokovima i načinu popunjavanja godišnjeg izvješća autori detaljnije pojašnjavaju u nastavku, a na kraju se najavljuju i izmjene u sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru koje nas očekuju u narednom razdoblju.

1. Uvod

Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru¹ uređen je sustav upravljanja nepravilnostima u Republici Hrvatskoj.

Nepravilnost je navedenim Zakonom definirana kao nepridržavanje ili pogrešna primjena zakona i drugih propisa koja proizlazi iz radnji ili propusta obveznika, koja ima ili bi mogla imati štetan utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima/prihodicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini, potraživanjima ili obvezama te je protivna etičkim načelima u javnom sektoru.

Odgovorna osoba institucije (pod kojim se pojmom podrazumijevaju čelnici proračunskih i izvanproračunskih korisnika, gradonačelnici i općinski načelnici te župani, kao i predsjednici uprava trgovačkih društava i direktori, ravnatelji i drugi čelnici pravnih osoba) **dužna je sprječavati rizik nepravilnosti, ali i poduzimati mjere ako se nepravilnosti uoče ili budu prijavljene.**

Na temelju Zakona, a radi uređenja sustava upravljanja nepravilnostima na cjelovit i sustavan način ministar financija je u srpnju 2020. godine donio **Pravilnik o postupanju i izvještavanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima institucija u javnom sektoru**² (u daljnjem tekstu: **Pravilnik o upravljanju nepravilnostima**). Time je prestao važiti Naputak o otkrivanju, postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika³.

Pravilnik o upravljanju nepravilnostima obvezni su primjenjivati svi proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđeni u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uz njih, odredbe Pravilnika o upravljanju nepravilnostima odnose se i na trgovačka

društva u vlasništvu Republike Hrvatske i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđene u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koji objavljuje Ministarstvo financija⁴.

2. Izvještavanje o nepravilnostima

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru⁵ iz 2019. godine uvedena je obveza predaje godišnjeg izvješća o nepravilnostima na dvije razine:

- odgovorne osobe proračunskih i izvanproračunskih korisnika na državnoj i lokalnoj te regionalnoj razini, te odgovorne osobe trgovačkih društava i drugih pravnih osoba koje su obveznici davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: **institucije iz nadležnosti** ili odgovorne osobe institucija iz nadležnosti) obvezni su do 28. veljače tekuće godine nadležnoj osobi za nepravilnosti dostaviti godišnje izvješće o nepravilnostima iz prethodne godine, koje sadrži podatke o nepravilnostima prijavljenim od strane zaposlenika, građana ili anonimnih prijavitelja, odnosno kada nepravilnosti nisu utvrđene tijekom nadležnog postupanja državnih institucija.
- odgovorne osobe nadležnih ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: **nadležne institucije** ili odgovorne osobe nadležnih institucija) dužne su nadležnoj ustrojstvenoj jedinici u Ministarstvu financija u čijem je djelu krugu proračunski nadzor do 31. ožujka tekuće godine dostaviti objedinjeno godišnje izvješće o nepravilnostima iz prethodne godine, koje sadrži podatke o nepravilnostima koje se odnose na rad nadležnih ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinica lokalne i područne (regionalne)

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

¹ NN, br. 78/15 i 102/19.

² NN, br. 78/20.

³ NN, br. 70/12.

⁴ Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti dostupan je na poveznici <https://mf.gov.hr/proracun-86/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti/612>.

⁵ NN, br. 102/19.

samouprave te podatke o nepravilnostima u institucijama iz nadležnosti.

Za nepoštivanje navedenih obveza propisane su prekršajne odredbe pa će prekršajna odgovornost postojati:

- ako odgovorna osoba institucije iz nadležnosti do 28. veljače tekuće godine ne dostavi nadležnoj osobi za nepravilnosti godišnje izvješće o nepravilnostima iz prethodne godine
- ako odgovorna osoba nadležne institucije do 31. ožujka ne dostavi Sektoru za financijski i proračunski nadzor Ministarstva financija godišnje objedinjeno izvješće o nepravilnostima.

Za počinjenje predmetnih prekršaja propisana je novčana kazna za čelnika i to u rasponu od 663,61 do 3.318,07 eura⁶.

3. Godišnja izvješća o nepravilnostima

Pravilnikom o upravljanju nepravilnostima propisano je izvještavanje o nepravilnostima institucija iz nadležnosti te sastavljanje i predaja godišnjeg objedinjenog izvješća o nepravilnostima, za što su odgovorna ministarstva i druga državna tijela razine razdjela odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U odnosu na Naputak iz 2012. godine, Pravilnikom o upravljanju nepravilnosti ukinuta je obveza dostavljanja polugodišnjeg izvještaja o nepravilnostima Ministarstvu financija, Sektoru za financijski i proračunski nadzor. Prva izvješća o nepravilnostima na temelju Pravilnika o upravljanju nepravilnostima predavala su se u 2021. godini za 2020. godinu, i ta se obveza nastavila u godinama koje su uslijedile, pa se tako nastavlja i u 2024. godini predavanjem izvješća o nepravilnostima za 2023. godinu. Odredbama članaka 15. i 16. Pravilnika o upravljanju nepravilnostima propisano je izvještavanje o nepravilnostima institucija iz nadležnosti te sastavljanje i predaja godišnjeg objedinjenog izvješća o nepravilnostima, za što su odgovorna ministarstva i druga državna tijela razine razdjela odnosno općine, gradovi i županije.

3.1. Godišnje izvješće o nepravilnostima institucija iz nadležnosti

Odgovorna osoba institucije iz nadležnosti (primjerice, ravnatelj agencije, škole, vrtića, muzeja, doma zdravlja, dekan, predsjednik uprave ili direktor društva) dužna je osobi za nepravilnosti u nadležnom ministarstvu, odnosno u nadležnoj općini, gradu ili županiji **do 28. veljače tekuće godine dostaviti godišnje izvješće o nepravilnostima iz prethodne godine. To znači da se do 28. veljače 2024. godine predaje godišnje izvješće o nepravilnostima za 2023. godinu.**

⁶ Ranije su kazne bile propisane u rasponu od 5.000,00 do 25.000,00 kuna, a od dana uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj sukladno članku 13. stavku 3. Zakona o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, br. 57/22 i 88/22-isp.) iznosi navedeni u kuni u pravnim instrumentima smatraju se iznosima u euru uz primjenu fiksnog tečaja konverzije i sukladno pravilima za preračunavanje i zaokruživanje iz navedenog Zakona.

Važno je istaknuti da godišnje izvješće sadrži podatke o nepravilnostima prijavljenim od strane zaposlenika, građana ili anonimnih prijavitelja, odnosno u izvješću se ne navode nepravilnosti koje su primjerice utvrđene tijekom nadležnog postupanja državnih institucija (nepravilnosti koje je utvrdio Državni ured za reviziju, Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije, proračunski nadzor, Državni inspektorat ili neka druga državna institucija koja provodi nadzor). Također se podsjeća kako nepravilnosti uočene prilikom popunjavanja Upitnika o fiskalnoj odgovornosti nisu predmet Pravilnika o upravljanju nepravilnostima (ne popunjava se obrazac Podaci o prijavljenoj nepravilnosti – Prilog 2) nego se o njima, sukladno propisima kojima se uređuje davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti o uočenim slabostima, izvještava isključivo kroz obvezu sastavljanja Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti u kojemu se navode aktivnosti koje će se poduzeti kako bi se uočene slabosti i nepravilnosti uklonile u narednom razdoblju.

Godišnje izvješće institucija iz nadležnosti sastavlja se na obrascu Izvješće o nepravilnostima (Prilog 4 Pravilnika o upravljanju nepravilnostima), a sadrži sljedeće podatke:

- ukupan broj prijavljenih nepravilnosti u izvještajnoj godini
- ukupan broj utvrđenih nepravilnosti
- kratak opis po svakoj utvrđenoj nepravilnosti
- pregled broja utvrđenih nepravilnosti prema vrstama nepravilnosti
- ukupnu procjenu fiskalnog učinka za utvrđene nepravilnosti
- pregled poduzetih mjera po svakoj od propisanih mjera
- status rješavanja utvrđenih nepravilnosti (broj zatvorenih slučajeva i broj utvrđenih nepravilnosti čiji je postupak u rješavanju).

Godišnje izvješće o nepravilnostima za instituciju iz nadležnosti priprema povjerljiva osoba ili osoba koju odredi odgovorna osoba institucije. Navedena osoba sastavlja godišnje izvješće o nepravilnostima na temelju podataka iz:

- obrasca Podaci o prijavljenoj nepravilnosti (Prilog 2 Pravilnika o upravljanju nepravilnostima) i
- obrasca Postupanje po utvrđenoj nepravilnosti (Prilog 3 Pravilnika o upravljanju nepravilnostima).

Pravilnikom je također propisan način izvještavanja o nepravilnostima u trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama kojima je vlasnik odnosno osnivač više općina, gradova i/ili županija.

Odgovorna osoba trgovačkog društva ili druge pravne osobe u tom slučaju, godišnje izvješće o nepravilnostima u prethodnoj godini dostavlja osobi za nepravilnosti u općini, gradu ili županiji koja ima najveći udio u vlasništvu, a koja to godišnje izvješće uključuje u objedinjeno godišnje izvješće o nepravilnostima.

Ako u vlasništvu trgovačkog društva s jednakim omjerom sudjeluju dvije ili više općina, gradova i/ili županija, godišnje izvješće o nepravilnostima u prethodnoj godini dostavlja se svim općinama, gradovima i/ili županijama koje

se trebaju dogovoriti koja od njih će to godišnje izvješće uključiti u objedinjeno godišnje izvješće o nepravilnostima. Ako se one o tome ne dogovore, tada sve imaju obvezu godišnje izvješće trgovačkog društva uključiti u objedinjeno godišnje izvješće o nepravilnostima.

Pravilnik o upravljanju nepravilnostima također propisuje način izvještavanja o nepravilnostima ako u prethodnoj godini nije bilo zaprimljenih prijava o nepravilnostima. U tom slučaju, umjesto godišnjeg izvješća o nepravilnostima, **odgovorna osoba dostavlja osobi za nepravilnosti u nadležnoj instituciji dopis kojim izjavljuje da u izvještajnom razdoblju nisu prijavljene nepravilnosti.**

3.2. Godišnje objedinjeno izvješće o nepravilnostima nadležnih institucija

Na temelju dostavljenih izvješća, odgovorna osoba ministarstva, drugog državnog tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, odnosno župan, gradonačelnik, načelnik općine u obvezi je Ministarstvu financija, Sektoru za financijski i proračunski nadzor **do 31. ožujka tekuće godine dostaviti godišnje objedinjeno izvješće o nepravilnostima iz prethodne godine. Kako je 31. ožujka 2024. godine nedjelja tj. neradni dan, to znači da će se godišnje objedinjeno izvješće o nepravilnostima iz 2023. godine trebati dostaviti najkasnije 1. travnja 2024. godine.** Navedeno se izvješće, kao i svake godine do sada, dostavlja Ministarstvu financija, Sektoru za financijski i proračunski nadzor. Objedinjeno izvješće priprema osoba za nepravilnosti, a sadrži podatke o nepravilnostima koje se odnose na rad ministarstva, drugog državnog tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije odnosno županije, grada, općine te podatke o nepravilnostima u radu institucija iz nadležnosti. Godišnje objedinjeno izvješće priprema osoba za nepravilnosti na obrascu Objedinjeno izvješće o nepravilnostima koji se nalazi u Prilogu 5 Pravilnika o upravljanju nepravilnostima.

Objedinjeno izvješće osim podataka o instituciji koja izrađuje godišnje objedinjeno izvješće i o osobi za nepravilnosti (povjerljivoj osobi koja je ujedno osoba za nepravilnosti), sadrži sljedeće podatke za nadležnu instituciju i za svaku instituciju iz nadležnosti:

- ukupan broj utvrđenih nepravilnosti
- pregled broja utvrđenih nepravilnosti prema vrstama nepravilnosti
- ukupnu procjenu fiskalnog učinka za utvrđene nepravilnosti
- pregled poduzetih mjera
- status rješavanja utvrđenih nepravilnosti
- kratak opis po svakoj utvrđenoj nepravilnosti.

Uz navedeno, godišnje izvješće također sadrži i nepravilnosti utvrđene po provedenim provjerama (formalnim i suštinskim) Izjava o fiskalnoj odgovornosti. Nadležna ministarstva odnosno nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave provjeravaju formalni sadržaj Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Upitnika o fiskalnoj odgovornosti koje im institucije dostavljaju, ali također tijekom proračunske godine provjeravaju za svaku instituciju

iz nadležnosti, na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika, Izjavu i Upitnik koje im institucije dostavljaju sukladno propisima kojima se uređuje davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti.

Međutim, kako je i naprijed navedeno, nepravilnosti koje svaka institucija uoči prilikom popunjavanja Upitnika o fiskalnoj odgovornosti nisu predmet izvještavanja o nepravilnostima (ne popunjava se obrazac Podaci o prijavljenoj nepravilnosti – Prilog 2) nego se o njima, a sukladno propisima kojima se uređuje davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti u uočenim slabostima, izvještava isključivo kroz obvezu sastavljanja Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti u kojemu se navode aktivnosti koje će se poduzeti kako bi se uočene slabosti i nepravilnosti uklonile u narednom razdoblju.

Osoba za nepravilnosti priprema godišnje objedinjeno izvješće objedinjavanjem podataka iz obrasca Podaci o prijavljenoj nepravilnosti (Prilog 2) i obrasca Postupanje po utvrđenoj nepravilnosti (Prilog 3), koji se odnose na nepravilnosti u ministarstvu, drugom državnom tijelu na razini razdjela organizacijske klasifikacije odnosno u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđene tijekom godine za koju se objedinjeno godišnje izvješće sastavlja te podataka iz godišnjih izvješća o nepravilnostima zaprimljenih od institucija iz nadležnosti.

Dakle, osoba za nepravilnosti nije u obvezi pripremiti posebno godišnje izvješće o nepravilnostima za svoju nadležnu instituciju (obrazac – Prilog 4), već izrađuje objedinjeno godišnje izvješće o nepravilnostima u kojem su sadržani bitni podaci o nepravilnostima za nadležnu instituciju, ali i za njene institucije iz nadležnosti.

Pravilnik o upravljanju nepravilnostima također propisuje i način izvještavanja o nepravilnostima u slučajevima kada u prethodnoj godini nisu zaprimljene prijave o nepravilnostima niti u nadležnoj instituciji niti u institucijama iz nadležnosti. U takvom slučaju osoba za nepravilnosti ne izrađuje objedinjeno godišnje izvješće o nepravilnostima. Umjesto navedenog izvješća **odgovorna osoba dostavlja dopis Ministarstvu financija, Sektoru za financijski i proračunski nadzor, u kojem izjavljuje da u izvještajnom razdoblju nije bilo prijavljenih nepravilnosti.**

3. Umjesto zaključka

Osnovna je obveza svih čelnika sprječavati rizik nepravilnosti i poduzimati mjere kako bi se u slučaju utvrđene nepravilnosti one čim prije otklonile, tj. kako bi se poslovanje uskladilo s važećim zakonodavnim okvirom te najboljom praksom i utvrđenim načelima rada.

Institucije iz nadležnosti izvješćuju o nepravilnostima koje su prijavljene od strane građana, zaposlenika i anonimnih prijavitelja. Ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uz navedeno izvješćuju i o nepravilnostima koje su utvrdili prilikom formalne i suštinske provjere dostavljenih Izjava o fiskalnoj odgovornosti institucija iz nadležnosti. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru posljednjim je izmjenama i dopunama

koje su stupile na snagu 2. studenog 2019. pojasnio kako samo ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju imenovati osobu za nepravilnosti.

U nastavku se daje pregled obveza prema pojedinim grupama obveznika primjene Pravilnika o upravljanju nepravilnostima.

- a) odgovorne osobe proračunskih korisnika državnog proračuna koji nisu razina razdjela organizacijske klasifikacije, izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave – dužne su:
- odrediti osobu koja će zaprimati prijave o nepravilnostima i pripremati godišnje izvješće o nepravilnostima (to može biti povjerljiva osoba, ako su je imenovali ili druga osoba koju čelnik tj. odgovorna osoba institucije odredi za tu svrhu)
 - **osobi za nepravilnosti u nadležnoj instituciji do 28. veljače 2024. dostaviti godišnje izvješće o nepravilnostima iz 2023. godine** (u protivnom je moguće pokretanje prekršajnog postupka protiv čelnika) ili **dopis kojim izjavljuje da u izvještajnom razdoblju nisu prijavljene nepravilnosti**
 - nisu u obvezi imenovati osobu za nepravilnosti.
- b) odgovorne osobe trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave – dužne su:
- odrediti osobu koja će zaprimati prijave o nepravilnostima i pripremati godišnje izvješće o nepravilnostima (to može biti povjerljiva osoba, ako su je imenovali ili druga osoba koju čelnik tj. odgovorna osoba institucije odredi za tu svrhu)
 - **osobi za nepravilnosti u nadležnoj instituciji do 28. veljače 2024. godine dostaviti godišnje izvješće o nepravilnostima iz 2023. godine** (u protivnom je moguće pokretanje prekršajnog postupka protiv čelnika) ili **dopis kojim izjavljuje da u izvještajnom razdoblju nisu prijavljene nepravilnosti**
 - nisu u obvezi imenovati osobu za nepravilnosti.
- c) ministri i odgovorne osobe drugih državnih tijela razine razdjela organizacijske klasifikacije te načelnici općina, gradonačelnici i župani
- **svi čije institucije imaju manje od 50 zaposlenih dužni su:**
 - o imati osobu za nepravilnosti,

- o odluku o imenovanju osobe za nepravilnosti imati objavljenu na mrežnim stranicama i/ili oglasnoj ploči institucije zajedno s njezinim kontakt podacima
- o obavijestiti institucije iz nadležnosti tko je osoba za nepravilnosti
- **svi čije institucije imaju imenovanu povjerljivu osobu, koja je ujedno i osoba za nepravilnosti, dužni su:**
 - o na mrežnim stranicama i/ili oglasnoj ploči imati objavljene kontakt podatke te o tome obavijestiti institucije iz nadležnosti
 - o provjeriti je li odluka o imenovanju povjerljive osobe dopunjena s obvezama osobe za nepravilnosti
- o svakoj promjeni podataka u roku od osam dana obavijestiti institucije iz nadležnosti i Ministarstvo financija, Sektor za financijski i proračunski nadzor.
- **do 1. travnja 2024. dostaviti Ministarstvu financija, Sektoru za financijski i proračunski nadzor, godišnje objedinjeno izvješće o nepravilnostima za 2023. godinu u kojem su sadržani bitni podaci o nepravilnostima za ministarstvo i drugo državno tijelo razine razdjela organizacijske klasifikacije, odnosno za općinu, grad ili županiju, ali i za njihove institucije iz nadležnosti** (u protivnom je moguće pokretanje prekršajnog postupka protiv čelnika) ili **dopis kojim izjavljuje da u izvještajnom razdoblju nisu prijavljene nepravilnosti.**

Vrlo je vjerojatno kako nas u narednom razdoblju u području upravljanja nepravilnostima očekuju izmjenе usmjerene na unaprijeđenje sustava. Zbog toga je i moguće da je ovo posljednja godina u kojoj se o prijavljenim/uočenim nepravilnostima izvještava na ovakav način. Naime, tijekom ove godine intenzivirat će se rad na izmjenama Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru te će se svakako unaprijediti i sustav upravljanja nepravilnostima. Tako bi se umjesto godišnjeg izvještavanja o nepravilnostima propisala obveza da se u roku od 15 dana od zaprimanja prijave, o istome obavijesti Sektor za proračunski i financijski nadzor Ministarstva financija, a zbog različitih propisa koji uređuju njihovo imenovanje, Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola uredilo bi se isključivo imenovanje osobe za nepravilnosti koja bi morala biti različita osoba od povjerljive osobe čije je imenovanje uređeno Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti⁷.

⁷ NN, br. 46/22.